

## O papel dos movimentos sociais rurais na trajetória do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

*The role of rural social movements in the path of the National Program to Strengthen Family Farming (PRONAF)*

*El papel de los movimientos sociales rurales en la ruta del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)*

**Indaia Dias Lopes**

Universidade de Passo Fundo – Passo Fundo – RS – Brasil

<https://orcid.org/0000-0003-2966-8461>

**Resumo:** Este trabalho tem como objetivo identificar a atuação dos movimentos sociais rurais nas diferentes etapas do Pronaf, buscando identificar a atuação da Fetag-RS e da Fetraf-Sul no programa. Trata-se de uma pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa dos dados coletados por meio de livros, artigos científicos e legislação. As políticas públicas constituem-se no resultado de construções e conflitos sociais e, nessa perspectiva, o Pronaf foi construído a partir de um longo processo de lutas, reivindicações, acontecimentos e várias outras situações que possibilitaram a implementação desse programa. Ao longo dos anos, os movimentos sociais rurais adotaram posturas distintas que refletiram na trajetória dessa política pública. Na década de 1980, antes mesmo da criação do Pronaf, predominou uma postura reivindicatória, que mudou na década seguinte para uma postura propositiva. No início dos anos 2000, adotou-se uma postura colaborativa, com a participação desse segmento no Ministério do Desenvolvimento Agrário, processo denominado de cogestão das políticas públicas. Após 2010, esse cenário não se manteve e o que se observa é uma acomodação desses movimentos. A análise das pautas da Fetag-RS e da Fetraf-Sul realizada por alguns autores indica que essas organizações vêm direcionando seus esforços para um perfil de agricultor familiar em transição ou consolidado, buscando ampliar as bases da agricultura familiar.

**Palavras-chave:** Movimentos sociais rurais; Pronaf; Agricultura familiar.

**Abstract:** This work aims to identify the performance of rural social movements in the different stages of Pronaf, seeking to identify the performance of Fetag-RS and Fetraf-Sul in the program. This is an exploratory research, with a qualitative approach to data collected through books, scientific articles and legislation. Public policies are the result of constructions and social conflicts and, in this perspective, Pronaf was built from a long process of struggles, claims, events and several other situations that made the implementation of this program possible. Over the years, rural social movements adopted different positions that were reflected in the trajectory of this public policy. In the 1980s, even before the creation of Pronaf, a claiming position prevailed, which in the following decade became a propositional position. In the early 2000s, a collaborative posture was adopted, with the participation of this segment in the Ministry of Agrarian Development, a process called co-management of public policies. After 2010, this scenario was not maintained and what is observed is an accommodation of these movements. The analysis of the Fetag-RS and Fetraf-Sul agendas carried out by some authors indicates that these organizations have directed their efforts towards a profile of family farmers in transition or consolidated, seeking to expand the bases of family agriculture.

**Keywords:** Rural social movements. Pronaf. Family farming.

**Resumén:** Este trabajo tiene como objetivo identificar la actuación de los movimientos sociales rurales en las diferentes etapas del Pronaf, buscando identificar la actuación de la Fetag-RS y de la Fetraf-Sul en el programa. Se trata de una investigación exploratoria, con abordaje cualitativo de los datos recogidos a través de libros, artículos científicos y legislación. Las políticas públicas son el resultado de construcciones y conflictos sociales y, en esta perspectiva, el Pronaf se construyó a partir de un largo proceso de luchas, demandas, hechos y varias otras situaciones que hicieron posible la implementación de este programa. A lo largo de los años, los movimientos sociales rurales adoptaron diferentes posturas que se reflejaron en la trayectoria de esta política pública. En la década de 1980, incluso antes de la creación del Pronaf, prevalecía una postura de exigencia, que en la década siguiente se transformó en una postura propositiva. A principios de la década de 2000 se adoptó una postura colaborativa, con la participación de este segmento en el Ministerio de Desarrollo Agrario, proceso denominado cogestión de políticas públicas. Después de 2010, este escenario no se mantuvo y lo que se observa es una acomodación de estos movimientos. El análisis de las agendas Fetag-RS y Fetraf-Sul realizado por algunos autores indica que estas organizaciones han venido dirigiendo sus esfuerzos hacia un perfil de agricultores familiares en transición o consolidados, buscando ampliar las bases de la agricultura familiar.

**Palabras-clave:** Movimientos sociales rurales. Pronaf. Agricultura familiar.

## Introdução

A agricultura familiar desempenha significativo papel em todo o mundo e contempla uma categoria social e econômica que é heterogênea, diversificada, estratificada e multifacetada. No meio rural brasileiro ela contribui para as diferentes regiões, tanto nos aspectos econômicos, produtivos, quanto sociais e culturais. Até a década de 1990, essa categoria social não era reconhecida pelo Estado brasileiro e havia um elevado contingente de agricultores familiares que vivia em situação precária no meio rural e com acesso inexistente ou restrito ao crédito rural.

No Brasil, com o processo de abertura democrática, algumas organizações ligadas à agricultura familiar passaram a ganhar visibilidade no cenário político do país. Esses movimentos evidenciavam as difíceis condições de reprodução social dos pequenos agricultores brasileiros e reivindicavam a intervenção do Estado na agricultura, visando a construção de políticas que pudessem atender as necessidades desse segmento (GRISA, 2010).

No ano de 1995, em um contexto de intensas reivindicações dos movimentos sociais rurais, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O Pronaf é uma política pública de crédito rural que pode ser utilizado para o custeio das safras, para investimentos nas propriedades e também para a comercialização da produção, tanto de forma individual, quanto de forma coletiva, por intermédio de cooperativas. Essa política pública foi criada com o objetivo de oportunizar o acesso ao crédito à uma população que historicamente estava excluída desse processo.

Os movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar influenciaram o Pronaf em toda a sua trajetória, desde a construção do programa e de suas ideias iniciais, assim como na elaboração de propostas, na articulação e mediação no decorrer de seu desenvolvimento.

No ano de 2020 o Pronaf completou um ciclo de 25 anos de funcionamento, trajetória em que passou por diversas alterações, como a criação de grupos, de diferentes linhas de crédito, de mudanças nas taxas de juros e alterações nos limites de renda para acesso ao programa. Muitas dessas alterações eram demandas das próprias organizações e dos movimentos representativos da agricultura familiar, que ao longo dos anos e dos diferentes governos assumiram posturas distintas.

Uma das problemáticas identificadas no estudo sobre o Pronaf refere-se à forte concentração de recursos nas categorias mais capitalizadas da agricultura familiar. Mesmo com as mudanças realizadas no decorrer dos anos, ainda existem dificuldades de incorporar ao programa os agricultores familiares mais empobrecidos. Nesse contexto, os

principais questionamentos que emergem dizem respeito ao papel e à atuação dos movimentos representativos da agricultura familiar na busca pela ampliação da diversidade econômica desse segmento no Pronaf. Mais especificamente, sobre a atuação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (Fetag-RS) e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul) na articulação e na busca por melhores condições de acesso pelas diferentes categorias de agricultores.

Neste contexto, o objetivo deste trabalho é analisar o papel dos movimentos sociais rurais nas diferentes etapas do Pronaf, buscando identificar a atuação da Fetag-RS e da Fetraf-Sul no programa.

Este trabalho faz parte da tese da autora, que analisa a execução do Pronaf nos municípios de Panambi e de Passo Fundo (Rio Grande do Sul) e foi organizado com resultados preliminares do estudo. Quanto ao nível do estudo, trata-se de uma pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa dos dados coletados por meio de revisão bibliográfica em livros, artigos e legislação. Os resultados obtidos foram analisados com base na literatura especializada sobre a temática.

### **Os movimentos sociais rurais no Brasil e a luta por políticas públicas**

Movimentos sociais são entendidos por Gohn (2011, p. 335) como “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas”. Os movimentos analisam a realidade existente, propõem novas situações, buscam construir ações coletivas com vistas a resistir à exclusão social e buscar formas de inclusão social. As características fundamentais dos movimentos sociais são: apresentam identidade, possuem um oponente e desenvolvem suas ações a partir de um projeto de vida e de sociedade (GOHN, 2011).

Os movimentos sociais conseguem contemplar uma diversidade de formas de ação, desde protestos públicos, passeatas e ocupações, entendidos como “estratégias contenciosas e disruptivas” e também ações consideradas mais formais, como o encaminhamento de demandas (MIRANDA; FIÚZA, 2017, p. 125).

Com a modernização da agricultura na década de 1950, ocorreu o aumento da violência no meio rural brasileiro, com a legitimação de sindicatos e organizações que faziam pressão em prol da reforma agrária e também buscando elevar a produção agrícola de alimentos para atender a demanda da população urbana que aumentava, de matéria-prima para o setor industrial e de uma ampliação do mercado interno para bens manufaturados, buscando assim, impedir conflitos sociais e inserir o pequeno camponês nesse processo de modernização (TEDESCO; CARINI, 2007). Neste cenário, os movimentos

sociais rurais ganharam visibilidade nesse período, principalmente com as Ligas Camponesas<sup>1</sup>, em especial, na região nordeste do Brasil (MIRANDA; FIÚZA, 2017).

Na década de 1960, os movimentos sociais rurais com maior visibilidade foram as Ligas Camponesas, no Nordeste, e o Movimento Agrário dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (Master), no Rio Grande do Sul. A organização das Ligas Camponesas começou ainda em 1955, sob a liderança do advogado e político Francisco Julião, recebendo apoio de comunistas, socialistas e católicos radicais. A criação do Master teve a inspiração do governador gaúcho Leonel Brizola, recebendo apoio de seus seguidores e também de aliados. Em outros estados brasileiros, como São Paulo e Paraná, também surgiram movimentos sociais rurais de moderada expressão (BRUM, 2013).

Esta força social que estava se organizando, surgia reivindicando reformas, legislação que os amparasse e direitos sociais complementares. Porém, a propriedade da terra no Brasil estava organizada de tal forma que buscava impedir o surgimento de movimentos organizados e que pudessem ganhar força (TEDESCO; CARINI, 2007).

Vários estudiosos indicam uma forte influência da Igreja Católica no meio rural, com orientação conservadora. A Igreja passava por um momento em que perdia a influência sobre a classe operária no meio urbano, tanto no mundo, quanto no Brasil. Assim, queria se manter no meio rural. Ao mesmo tempo que promovia o sindicalismo e o associativismo rural, a Igreja manifestava uma posição moderada em defesa da reforma agrária (TEDESCO; CARINI, 2007; BRUM, 2013).

Tedesco e Carini (2007, p. 23) explicam que na década de 1960 a Igreja Católica admitia que o Brasil enfrentava uma grave crise econômica e social, e a reforma agrária, em parte, solucionaria a crise, mas essa reforma deveria ocorrer “em terras devolutas e na insistente função social da propriedade”.

Ainda na década de 1960, foi criado o sindicalismo rural brasileiro, pautado no modelo do sindicalismo urbano, com as categorias de patrões e trabalhadores reconhecidas e regulamentadas pelo Estado. O sindicalismo rural brasileiro foi organizado da seguinte forma: no nível municipal, representado pelos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STRs); no nível estadual, pelas Federações de Trabalhadores na Agricultura (FETAGs); no nível nacional, representado pelo órgão sindical superior, a Contag (PICOLLOTTO, 2014).

A Contag foi constituída em meio a um cenário de lutas e de resistência dos trabalhadores no meio rural, no final do ano de 1963, reunindo a diversidade de segmentos

---

<sup>1</sup> As Ligas Camponesas foram associações de trabalhadores rurais, com origem no estado de Pernambuco e, após, em outros estados brasileiros, particularmente no período de 1955 até a queda do então Presidente João Goulart, no ano de 1964 (FGV-CPDOC, s/d).

do meio rural e concentrando os sindicatos que existiam até o momento (MEDEIROS, 2001).

Ao longo da década de 1970, a questão central da pauta sindical eram os direitos trabalhistas e a reforma agrária, mesmo assim, os pequenos agricultores do Sul do Brasil reivindicavam principalmente duas questões: a previdência social e uma política agrícola que estivesse adequada às suas reais necessidades (PICOLOTTO; MEDEIROS, 2017).

No Rio Grande do Sul, nas áreas coloniais, onde predominavam agricultores de origem europeia, teve destaque a Frente Agrária Gaúcha<sup>2</sup>, organização vinculada à Igreja Católica. Particularmente nessas regiões os sindicatos ganharam impulso (MEDEIROS, 2010; TEDESCO, 2011).

Picolotto (2007) destaca que, na década de 1970, em várias regiões brasileiras diferentes categoriais sociais, tais como pequenos agricultores, indígenas, atingidos por barragens, mulheres trabalhadoras rurais, seringueiros, entre outros, buscavam organizar-se para encontrar alternativas com vistas a encontrar meios de garantir sua reprodução social no meio rural. Tais ações dessas categorias deram origem aos movimentos sociais.

No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, no Sul do Brasil, surgiram os movimentos sociais rurais, entre eles destaca-se: Movimentos dos Sem Terra (MST), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR) e Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). Entre outras reivindicações, os atores sociais vinculados a esses movimentos questionavam as consequências das políticas de modernização agrícola, da concentração fundiária e da ausência de direitos dos sujeitos no meio rural (PICOLOTTO, 2007; 2014).

Após a redemocratização do país, os novos governos adotaram uma postura de aproximação com os atores sociais, exceto no governo de Fernando Collor de Mello. Nesse novo contexto, alguns projetos de administração popular abriram espaço para a participação social e, além disso, conforme previsto na CF/88, passaram a ser implementadas a criação de fóruns, de conselhos e de outros espaços que viabilizaram a participação da sociedade civil no acompanhamento, na idealização e também no controle de ações do Estado (BOLTER, 2013).

Conforme Picolotto e Medeiros (2017), durante as décadas de 1980 e 1990 ocorreram viagens de lideranças e atividades de formação envolvendo organizações de agricultores, igrejas, ONGs e agências de solidariedade europeia, com o intuito de conhecer experiências de países como França e Alemanha, com a integração regional realizada com a constituição da União Europeia e a Política Agrícola Comum.

---

<sup>2</sup> A Frente Agrária Gaúcha foi fundada no ano de 1961, teve significativa influência do Cardeal Dom Vicente Scherer. Surgiu para fazer oposição ao Master e como uma alternativa para os agricultores (TEDESCO, 2011).

O resultado dessa iniciativa foi a adoção de uma postura propositiva, ao invés de uma postura defensiva. Nesse contexto, em 1994, foi criada uma Comissão Técnica do Pequeno Produtor, que contou com apoio da Contag, com o objetivo de analisar temas pertinentes à pequena produção e elaborar propostas relativas à política agrícola. Os trabalhos desenvolvidos pela referida comissão resultaram na publicação de um relatório intitulado “Propostas e recomendações de política agrícola e diferenciada para o pequeno produtor rural”, que tinha entre as principais recomendações, a criação de uma nova classificação de produtor rural (PICOLOTTO; MEDEIROS, 2017).

A experiência empreendida por esses atores sociais promoveu novas experiências e ações sociais e viabilizaram sua base social. Porém, mesmo com a expressão política alcançada, nas diferentes regiões brasileiras o êxodo rural continuou, particularmente onde havia a predominância de uma agricultura mais modernizada. Dessa forma, em fins dos anos 1990, os mesmos atores sociais formaram novas organizações, como a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul) e a seção Brasileira da Via Campesina (PICOLOTTO, 2007).

A Fetraf-Sul foi fundada em 28 de março de 2001, em Chapecó, no estado de Santa Catarina (SC) e atualmente está organizada em 22 microrregiões integrando diversos sindicatos regionais com ampla visibilidade, abrangendo mais de 288 municípios nos estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Essa organização se constitui em um espaço representativo dos agricultores familiares e foi criada com o objetivo de articular essa categoria social em torno dos sindicatos e de fortalecer sua representatividade (FETRAF-SUL, 2020).

Conforme Picolotto (2007), a Fetraf-Sul integra os sindicalistas vinculados a CUT na região Sul do país, influenciando a construção da identidade de agricultor familiar, até então intitulado de pequeno agricultor. De outro lado, a Via Campesina apropria-se da identidade utilizada em âmbito internacional, a do camponês. Para o autor supracitado, tais organizações contribuíram para a construção de uma identidade coletiva entre esses movimentos sociais.

As novas organizações citadas consolidaram-se em duas grandes vertentes, com objetivos distintos e muitas vezes conflitantes. A Fetraf-Sul rejeitava a identidade de pequeno agricultor e buscava consolidar uma nova identidade, a de agricultor familiar, evidenciando a diferença entre essas terminologias e suas representações na sociedade. A noção de agricultura familiar que a Fetraf-Sul buscava afirmar, pautava-se nos moldes capitalistas de produção, com características modernas e reivindicando um novo modelo de desenvolvimento. Já a Via Campesina no Brasil buscava resgatar e afirmar as características camponesas, com um modo de vida e de produção próprios, demonstrando resistência ao capitalismo, mesmo que inseridos neste contexto (PICOLOTTO, 2007).

No início dos anos 1990 foi realizado o 1º Congresso do DNTR/CUT, que iniciou utilizando o termo “pequeno produtor” e, ao findar o evento, foi incorporado o termo “agricultor familiar” lançando um “Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural” amparado nesse segmento. Entre as ideias constantes nesse projeto, destaca-se a reivindicação por uma política agrícola diferenciada para agricultor familiar, terminologia que passava a ser adotada a partir de então (MEDEIROS, 2010).

### **Os movimentos sociais rurais e o papel na trajetória do Pronaf**

Os movimentos sociais rurais, com visibilidade na década de 1980 até o final do século XX, reivindicavam principalmente questões relacionadas ao mundo do trabalho e de acesso à terra (MIRANDA; FIÚZA, 2017). Nesse contexto, o Pronaf foi construído, principalmente a partir das reivindicações dos movimentos sociais rurais organizados. Um importante acontecimento que congregou diversas organizações do meio rural e teve importantes contribuições para a implementação do Pronaf foi o Grito da Terra Brasil. Esta ação ocorreu em maio do ano de 1994 e mobilizou organizações de trabalhadores do meio rural em todas as capitais brasileiras e em Brasília, e resultou em importantes conquistas para os diferentes segmentos de agricultores, entre as quais, uma política de crédito diferenciada (SEM TERRA, dezembro de 1994, p. 2).

Em 1994, resultando principalmente das mobilizações empreendidas pelos agricultores familiares, como o Grito da Terra Brasil e influenciado por um estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Brasil - FAO/INCRA (1994), o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA) implementou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape), um programa de crédito destinado a pequenos agricultores, considerado como um embrião do Pronaf. O Provape se constituía em uma linha de crédito, orientada exclusivamente para agricultores familiares classificados a partir do tamanho da propriedade e da mão de obra utilizada na produção.

Cabe destacar também que nesse período houveram alguns conflitos ligados ao movimento dos sem-terra que ganharam visibilidade no cenário brasileiro. Em especial, dois acontecimentos tiveram destaque internacional e refletiram nas decisões governamentais da época. Um deles foi o massacre de sem-terra, que ocorreu em Corumbiara, no estado de Rondônia (RO), em 9 de agosto de 1995. O “Massacre de Corumbiara”, como ficou conhecido, refere-se a um confronto que ocorreu entre agricultores sem-terra e a polícia, que resultou na morte de 10 pessoas (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

No ano seguinte, outro fato semelhante envolvendo agricultores sem-terra e a polícia teve repercussão negativa fora do país, que foi o “Massacre de Eldorado dos Carajás”. Esse confronto ocorreu no Pará no ano de 1996 e acabou com 17 agricultores sem-terra assassinados. Esses fatos aumentaram ainda mais a tensão existente e somaram-se às mobilizações já ocorridas.

Com o objetivo de minimizar essas tensões foi incrementada a política de assentamentos de reforma agrária, contexto em que no ano de 1995 o Provape foi reformulado tanto em termos de concepção, quanto na sua área de abrangência. A partir dessa experiência, foi negociado e institucionalizado o Pronaf (GRISA; SCHNEIDER, 2015). Em certa medida, essas iniciativas constituíram-se em estratégias dos governos vigentes para amenizar o ritmo dos acontecimentos que vinham agravando-se nos últimos anos, de atender algumas demandas do campo, em virtude da imagem negativa frente aos últimos fatos e de não perder apoio das lideranças sindicais.

O Pronaf resultou de um conjunto de acontecimentos. Por um lado, constituiu uma espécie de negociação entre os governantes e entre os representantes do sindicalismo da agricultura familiar. Além disso, outro fator que também influenciou a construção desse programa foi a mudança paradigmática que vinha ocorrendo nos estudos rurais, que evidenciavam a permanência e a importância da agricultura familiar em países desenvolvidos (VEIGA, 1991; LAMARCHE, 1993; 1998; ABRAMOVAY, 2007; GRISA; SCHNEIDER, 2015).

No ano de 1997, um grupo de agricultores do Rio Grande do Sul realizou uma manifestação que incluiu uma greve de fome que durou 17 dias, conforme reportagem apresentada na Figura 1.

**Figura 1 – Reportagem publicada no Jornal *Sem Terra* sobre a conquista do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), 1997**

**MOVIMENTO POPULAR**

## Mobilização de agricultores garante conquistas

Greve de fome foi determinante para a luta



MANIFESTAÇÃO DE AGRICULTORES DO RS EM 1984.

famílias, de 55 municípios do Estado, serão beneficiadas com a linha de crédito. Segundo ela, organização e resistência são as armas dos trabalhadores para alcançar mudanças. “Foi uma conquista. O caminho é a mobilização, a pressão, a resistência”, argumenta.

Os pequenos agricultores estão agora definindo ações para garantir a liberação imediata dos recursos. Querem, também, a regulamentação do crédito de investimento.

Para Lurdes Maria Rossetto, uma das sete pessoas que fizeram a greve de fome, a luta é a única alternativa para os trabalhadores. Ela é assentada na fazenda Seival, no município Cruz Alta. “Só com luta, e uma luta muito forte, é possível permanecer na terra”, defende. A decisão de participar do protesto foi tomada porque a situação dos pequenos agricultores é insustentável. “A realidade chega a ser de desespero.

É preciso garantir recursos para trabalhar a terra”, avalia. Apesar de ter sido hospitalizada durante a greve de fome, Lurdes Rossetto nunca pensou em desistir. “Quando se escolhe uma estrada tem que seguir até o fim”.

**As conquistas**

O governo se comprometeu a lançar um Programa de Crédito dentro do Pronaf para atendimento aos pequenos agricultores excluídos. Segundo o governo, o Programa será imediatamente encaminhado ao Conselho Monetário Nacional e em seguida ao Banco do Central para normatização. Na primeira fase, o crédito será exclusivamente para custeio e as propostas poderão ser de no máximo 1.500 reais por família. Os juros serão de 6,5% ao ano e haverá rebate fixo de 200 reais por financiamento, o que corresponde a um subsídio de 12,52% em relação ao Pronaf. A parcela fixa de 200 reais foi justificada para a modalidade custeio para simplificar os cálculos na operação bancária e para fortalecer, com subsídio maior, os mais pobres que têm acesso a menos recursos. O repasse dos recursos será através dos bancos federais e cooperativas de crédito conveniadas com o Banco do Brasil. Para solicitar o crédito ao banco o agricultor deve preencher um formulário e apresentar orçamento simples, não sendo mais exigido projeto técnico. Os contratos poderão ser coletivos ou individuais, sendo que para os contratos coletivos serão utilizados o aval solidário, ou seja, todos respondem por todos. A safra será empenhada como garantia.

Fonte: Jornal Sem Terra (1997, p. 13).

A reportagem apresentada na Figura 1 diz respeito a mobilização realizada. Entre as reivindicações, estava a exigência por uma linha de crédito subsidiado que pudesse contemplar os agricultores em condições menos favorecidas. Ocorreram mobilizações em cinco regiões desse Estado, que tiveram origem ainda em 1996 em razão de um período de estiagem.

Como resultado a essas manifestações, o governo lançou uma linha de crédito no Pronaf, que ficou conhecida como “Pronafinho”, que foi instituído pela Resolução nº 2.436 do Bacen, destinado a operações de custeio agropecuário. O objetivo dessa linha de crédito era atender as demandas desses agricultores familiares que apresentavam dificuldades no acesso ao Pronaf (GRISA, 2012).

A realização da greve de fome dos agricultores familiares ocorreu no mesmo período em que o Papa João Paulo II fez uma visita ao Brasil. Tal manifestação buscava dar maior visibilidade à situação desses sujeitos e, além disso, a Contag já vinha buscando uma linha de crédito apta a atender esse perfil de agricultores (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999; GRISA, 2012).

Ágora (St. Cruz Sul, Online), v.25, n.2, p. 102-119, julho-dezembro, 2023. ISSN 1982-6737

A partir da década de 2000, há uma mudança de contexto socioeconômico e as reivindicações dos movimentos sociais rurais orientam-se para questões da vida cotidiana, relacionadas principalmente à educação, utilização dos meios de comunicação, aos jovens no meio rural e também a questões de gênero (MIRANDA; FIÚZA, 2017).

Os movimentos sociais rurais passaram por diferentes etapas e adotaram posturas distintas de acordo com o cenário vigente nos períodos. Conforme Bolter (2013), historicamente, esses movimentos desempenharam um importante papel na construção de ações, de iniciativas e de políticas públicas para o meio rural brasileiro. O que não se manteve no decorrer dos anos foi a forma como foram conduzidas as ações e as negociações.

Na década de 1980 predominou uma postura reivindicatória por esses grupos. Na década de 1990 foi adotada uma postura propositiva. Até esse período, os movimentos sociais rurais realizavam marchas regulares para Brasília, faziam a apresentação de suas propostas e ficavam aguardando o posicionamento do governo.

Já na década seguinte, houve uma mudança importante no governo brasileiro, em 2002, foi eleito o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, conhecido popularmente como Lula. Seu governo avançou significativamente nas questões relacionadas à inclusão social e de apoio à agricultura familiar. Lula era o representante do Partido dos Trabalhadores (PT) e governou o Brasil de 2003 a 2010. Nesse governo teve espaço para a participação das lideranças sindicais na gestão das políticas públicas e no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA<sup>3</sup>) e a postura adotada pelos movimentos sociais teve um caráter colaborativo.

Após o ano de 2003, o padrão de negociação entre o MDA e os movimentos sociais mudou e a interação entre eles passou a ser mais intensa e em uma “gestão amigável”. Isso quer dizer que no período do governo Lula o processo de negociação com os movimentos sociais foi mais interativo e ocorria todo ano, sempre no mesmo período (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 341).

Há alguns autores (BOLTER, 2013; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014) que apontam essa relação de maior permeabilidade das representações da agricultura familiar no governo. Esse processo se constituiu em uma forma de cogestão das políticas públicas, em particular como ocorreu com o Pronaf, onde os representantes dos agricultores estavam inseridos no MDA e participavam ativamente do planejamento e das decisões referentes à essa política.

---

<sup>3</sup> O MDA foi criado no ano de 2000, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Nos dois primeiros anos de funcionamento esse ministério teve suas ações direcionadas principalmente a questões do Pronaf.

A postura colaborativa adotada pelos movimentos sociais na década de 2000 com o governo então vigente causou a acomodação desses movimentos, que precisam recuperar esse papel propositivo e de reivindicação, assim como ocorreu nas décadas de 1980 e 1990 (VILELA, 2017). No próprio governo Dilma Roussef (2011-2016), que sucedeu o governo Lula e também era representante do Partido dos Trabalhadores, o ambiente colaborativo não se manteve.

O que se percebe a partir de 2010 em diante é uma perda de visibilidade da agricultura familiar nos novos governos com a consequente perda de relativa hegemonia política. Entende-se a necessidade de retomar uma postura que possa reafirmar a identidade da agricultura familiar (VILELA, 2017) e o importante papel desta categoria social e econômica para o desenvolvimento rural brasileiro.

A configuração atual do movimento sindical dos trabalhadores rurais no Brasil possui três níveis de atuação: nacional, estadual e municipal. O nível nacional é representado pela Contag, que possui 27 federações nos estados brasileiros, contam com mais de 4.000 Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs), abrangendo aproximadamente 15 milhões de agricultores e assalariados rurais brasileiros (FETAG-RS, s/d; CONTAG, s/d).

Na esfera da agricultura familiar brasileira há significativos movimentos sociais atuantes, mesmo que com origem e natureza diversas, entre eles: Contag, CUT, MST, Fetraf, além de movimentos específicos, como o MAB, os movimentos indígenas, dos ribeirinhos e os dos quilombolas também (TONNEAU; SABOURIN, 2005).

Os diferentes movimentos sociais rurais e as lutas empreendidas por seus representantes alcançaram importantes resultados para os trabalhadores rurais menos favorecidos historicamente pelo Estado, com destaque para o reconhecimento enquanto uma categoria social ou política, a agricultura familiar, capaz de abarcar a diversidade de sujeitos do meio rural. No plano regional e local, os movimentos sociais possuem representatividade e a atuação das respectivas entidades reflete na dinâmica dos municípios.

### **As entidades regionais, a atuação e o papel na articulação do Pronaf**

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, entre as principais entidades representativas dos agricultores familiares, a Fetag-RS assume protagonismo, mas, desde o início dos anos 2000, outra federação começou a ganhar visibilidade em toda a região Sul do Brasil, que é a Fetraf-Sul.

A Fetag-RS foi fundada sob o nome de Federação dos Pequenos Proprietários e Trabalhadores Autônomos do Rio Grande do Sul e no ano de 1965 foi alterada a

nomenclatura para Fetag-RS, tal como permanece até os dias atuais (FETAG-RS, s/d). A Fetag-RS possui 319 Sindicatos de Trabalhadores Rurais filiados, 23 Regionais Sindicais organizadas no estado, representa aproximadamente um milhão e meio de agricultores, a diretoria é composta por 26 membros e a entidade representa 396.000 propriedades de agricultura familiar.

A Fetraf-Sul foi fundada no ano de 2001 em Chapecó, no Estado de Santa Catarina, conforme já mencionado e surgiu com uma proposta diferenciada às organizações do meio rural, buscando construir um “projeto alternativo de desenvolvimento” (PICOLOTTO, 2011, p. 220) e a apoiar ou constituir a criação de organizações vinculadas ao espaço rural, tendo como objetivo operacionalizar políticas públicas que tivessem como público-alvo a agricultura familiar (BOLTER, 2013), como é o caso do Pronaf.

As organizações representativas dos agricultores familiares, como a Fetraf e a Fetag, alguns meses antes do início do ano agrícola elaboram suas pautas de reivindicações, promovem reuniões com setores do governo e promovem marchas a Brasília, buscando participar e contribuir para a gestão e construção do Pronaf.

Conforme Grisa, Seminotti e Fenner (2018), a Fetraf-Brasil<sup>4</sup> fez algumas reivindicações e proposições para alterar normas do Pronaf, com o objetivo de elevar a participação da diversidade socioeconômica da agricultura familiar. Entre essas reivindicações nas diferentes pautas analisadas, os autores mencionados destacam as seguintes: a) no ano de 2005, foram propostos novos limites de renda para enquadramento, valores diferenciados para financiamentos e novas taxas de juros, todos adequados aos diferentes grupos do Pronaf; b) em 2006, foram solicitadas renegociações de dívidas de agricultores pronafianos com bônus diferenciados conforme os diferentes grupos do programa; c) no ano safra 2007/2008, a demanda consistia em juros diferenciados para os distintos grupos. Apesar das proposições e reivindicações identificadas nas pautas da Fetraf-Brasil, os autores chamam atenção para a ausência de demandas relativas à inserção dos agricultores familiares mais empobrecidos ou de categorias como extrativistas, quilombolas, faxinalenses, quebradeiras de coco babaçu, dentre outros.

Para Grisa (2012), embora o modelo de produção agrícola vigente nas décadas de 1980 e 1990 fosse questionado pelas representações da agricultura familiar, durante o processo de construção e de negociação do Pronaf, essa dimensão não teve destaque e predominaram outras demandas. A autora também evidencia que ao longo dos anos foram

---

<sup>4</sup> A Fetraf-Brasil foi criada no ano de 2005 e teve influência dos resultados e da visibilidade que a Fetraf-Sul alcançou. Em 2016, a Fetraf-Brasil foi transformada em uma Confederação, que recebeu o nome de Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil – CONTRAF BRASIL/CUT (CONTRAFBRASIL, s/d). Optou-se por utilizar a nomenclatura Fetraf para se referir ao período que antecede 2016.

criadas várias linhas de financiamento, como as voltadas às demandas de organizações agroecológicas. Nesse sentido, a Fetraf-Brasil teve sua participação nas reivindicações, mas não foi identificada uma postura crítica no tocante à concentração de financiamentos do Pronaf em produtos típicos do agronegócio (GRISA; SEMINOTTI; FENNER, 2018).

Picolotto (2011) explica que a Fetraf-Sul teve as bases de sua criação em áreas da região Sul do país, onde predominavam colonos imigrantes de origem europeia, pequenos proprietários. No Rio Grande do Sul, se concentrava no Alto Uruguai gaúcho, nas regiões de Erechim, Sarandi e Tenente Portela, no Oeste de Santa Catarina era na região de Chapecó e no Sudoeste do Paraná, concentrava-se na região de Francisco Beltrão. Ao analisar as pautas de reivindicações dessa federação, o referido autor aponta que as demandas desse público refletem um perfil de agricultor familiar detentor de terra ou que precisa do crédito para incrementar a sua área, que tem sua produção voltada ao mercado e, com muita frequência, já está inserido em processos produtivos com algum nível de integração às agroindústrias ou cooperativas, para os quais, as políticas de melhoria das condições de vida são necessárias.

No lado da Fetag-RS, identificou-se que essa federação busca abarcar toda a diversidade social presente no meio rural, com exceção dos agricultores patronais. Ao analisar as reivindicações e ações dessa federação, Picolotto (2011) observa que as principais demandas referentes às políticas agrícolas se resumiam em: crédito, programa Troca-Troca de Sementes, mercados institucionais para a agricultura familiar, preços mínimos, feiras, assistência técnica e seguro agrícola, além de outras demandas específicas.

O autor supracitado identifica que as ações da Fetag-RS realizadas nos anos de 2009 e 2010 foram direcionadas a um público de agricultores familiares integrados ao mercado, integrados às agroindústrias ou grandes cooperativas. Outra questão constatada por Picolotto (2011) é que, tanto na Fetag-RS como na Fetraf-Sul, predominaram dirigentes de sobrenomes de origem imigrante ou colono, que na Fetag-RS mantêm-se desde sua origem.

### **Considerações finais**

Desde a década de 1980, a temática da demanda por crédito já estava presente nas pautas do sindicalismo e dos movimentos representativos da agricultura familiar. A construção do Pronaf, a implementação, as mudanças na trajetória do programa e as reivindicações por melhorias tiveram forte influência dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar.

Na década de 1980, os grupos representantes da agricultura familiar adotaram uma postura reivindicatória, que mudou na década seguinte para uma postura mais propositiva.

Na década de 2000 ocorreram importantes mudanças políticas, com a valorização da agricultura familiar e a abertura no novo governo de espaço de diálogo e para a participação da representação desse segmento na gestão das políticas públicas no próprio MDA. Essa postura adotada teve um caráter colaborativo e esse processo foi denominado por muitos autores como cogestão das políticas públicas, que em particular teve muita influência no Pronaf.

A partir de 2010 ocorreram mudanças no governo com uma perda de visibilidade da agricultura familiar e uma certa acomodação dos movimentos representativos. O ambiente colaborativo que predominou no início dos anos 2000 não se manteve e destaca-se a necessidade das organizações da agricultura familiar em retomar o papel propositivo ou de reivindicação adotado nas décadas de 1980 e 1990.

Os sujeitos vinculados aos movimentos sociais rurais foram os principais atores sociais que reivindicaram e manifestaram as difíceis condições de reprodução social da categoria dos pequenos agricultores, como eram denominados os agricultores familiares até início da década de 1990 e contribuíram para a criação do Pronaf e para a consolidação do conceito de agricultor familiar. As principais organizações representativas da agricultura familiar identificadas foram a Fetag-RS e, a partir de 2001, a Fetraf-Sul. No Sul do país, essas instituições destacam-se e vêm empreendendo boa parte de seus esforços em ações mais voltadas a um perfil de agricultor familiar em transição ou já capitalizado.

Os elementos identificados na análise de pautas da Fetraf-Sul, Fetraf-Brasil e da Fetag-RS realizadas por alguns autores demonstram, preliminarmente, que essas organizações direcionaram seus esforços principalmente em prol de melhorias para um perfil de agricultor familiar em transição ou consolidado, buscando ampliar as bases da agricultura familiar. À margem das próprias organizações representativas da agricultura familiar, permanecem os agricultores familiares mais descapitalizados que não estão nem entre o público prioritário do Pronaf, nem entre o público para o qual as próprias organizações representativas direcionam seus esforços.

Destaca-se que este estudo faz parte de um trabalho maior, que é a tese de doutorado da presente autora, assim, as questões abordadas neste estudo fornecem elementos importantes na análise do Pronaf, evidenciando que as organizações representativas da agricultura familiar desempenharam diferentes papéis na trajetória do Pronaf.

## Referências

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 325-357. 2014.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 3 ed. São Paulo: Edusp, 2007.

ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli da. **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. 1999. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0641.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0641.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BOLTER, Jairo Alfredo Genz. **Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural**. 2013. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

BRUM, Argemiro Jacob. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 30 ed. Petrópolis: Vozes; Ijuí: Ed. Unijuí, 2013.

CONTAG. Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares. **Quem somos: A Contag**. s/d. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=1&nw=1>>. Acesso em: 21 dez. 2020.

CONTRAFBRASIL. Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil. **Quem somos**. s/d. Disponível em: <<https://contrafbrasil.org.br/conteudo/quem-somos/>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

FETRAF-SUL. Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul. **Quem somos**. 2020. Disponível em: <<http://www.fetrafsul.org.br/index.php/fetrafsul/quem-somos>>. Acesso em: 22 set. 2020.

FETAGRS. Federação dos trabalhadores na agricultura no Rio Grande do Sul. **História**. s/d. Disponível em: <<http://www.fetagr.org.br/historia.php>>. Acesso em: 03 dez. 2020.

FGV-CPDOC. Fundação Getúlio Vargas – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Verbetes do Dicionário-Histórico Biográfico Brasileiro: Ligas camponesas**. s/d. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/ligas-camponesas>>. Acesso em: 17 out. 2020.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 333-361, 2011.

GRISA, Catia. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um estudo a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em Debate**, v. 1, n. 2, p. 83-109, 2010.

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In*: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015, p. 161-200.

GRISA, Catia; SEMINOTTI, Jonas José; FENNER, Roniere dos Santos. O Pronaf e a educação do campo na perspectiva da Fetraf-Brasil. *In*: TEDESCO, João Carlos; SEMINOTTI, Jonas José; ROCHA, Humberto José (Org.). **Movimentos e lutas sociais pela terra no sul do Brasil**: questões contemporâneas. Chapecó: Editora UFFS, 2018, p. 377-419.

LAMARCHE, Hugues (coord.). **A agricultura familiar**: comparação internacional. Vol. I: uma realidade multiforme. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

LAMARCHE, Hugues (coord.). **A agricultura familiar**: comparação internacional. Vol. II: do mito à realidade. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Sem terra, assentados, agricultores familiares: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. *In*: GIARRACA, Norma (Compiladora). **Una nueva ruralidad en América Latina?**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, 2001, p. 103-128.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política. *In*: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo. (Compiladores). **Las agriculturas familiares del Mercosur**: trayectorias, amenazas y desafíos. Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS, 2010, p. 131-152.

MIRANDA, Edna Lopes; FIÚZA, Ana Louise Carvalho. Movimentos sociais rurais no Brasil: o estado da arte. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 1, p. 123-136, 2017.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. Movimentos sociais rurais no sul do Brasil: novas identidades e novas dinâmicas. **Revista Ideas**, v. 1, n. 1, p. 60-77, 2007.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. **As mãos que alimentam a nação**: agricultura familiar, sindicalismo e política. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. A formação de um sindicalismo de agricultores familiares no Sul do Brasil. **Sociologias**, v. 16, n. 35, p. 204-236, 2014.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti; MEDEIROS, Leonilde Servolo de. A formação de uma categoria política: os agricultores familiares no Brasil contemporâneo. *In*: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (Org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017, p. 344 - 368.

SEM TERRA. Jornal dos Trabalhadores Sem Terra. **Movimento popular: mobilização de agricultores garante conquistas**. 1997. Disponível em: <<http://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&Pesq=Pronaf&pagfis=3607>>. Acesso em: 20 set. 2020.

TEDESCO, João Carlos; CARINI, Joel João. **Conflitos agrários no norte gaúcho 1960-1980: o Master, indígenas e camponeses**. Porto Alegre: Edições EST, 2007.

TEDESCO, João Carlos. Conflitos de interesses e tutela camponesa: o associativismo católico no RS – décadas de 1950 e 1960. **Diálogos**, v. 15, n. 1, p. 147-176, 2011.

TONNEAU, Jean Philippe; SABOURIN, Eric. **Integração entre políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar: estudo comparativo no Brasil**. Ensinamentos a partir de dez estudos de caso. Relatório final do projeto. Brasília, 2005. Disponível em: <[https://agritrop.cirad.fr/541190/1/document\\_541190.pdf](https://agritrop.cirad.fr/541190/1/document_541190.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2020.

VEIGA, José Eli da. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Edusp, 1991.

VILELA, Sergio Luiz de Oliveira. Perspectivas para a agricultura familiar brasileira: elementos de um projeto político de desenvolvimento rural, para além de uma “questão tecnológica”. *In*: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (Org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017, p. 246-264.

Sobre a autora

### **Indaia Dias Lopes**

Doutora em História pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Passo Fundo – UPF. E-mail: [indaia\\_lopes@yahoo.com.br](mailto:indaia_lopes@yahoo.com.br)