

A PADRONIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA

THE STANDARDIZATION OF DEVELOPMENT POLICIES IN THE AMAZON

Lidiane de Souza Silva

Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará – PA – Brasil

Nírvia Ravena de Sousa

Universidade Federal do Pará – PA – Brasil

Resumo: Com base na forte padronização das políticas públicas executadas pelo Estado na Amazônia pode-se afirmar que a trajetória dessas políticas resultou na exclusão de uma parcela significativa da população rural brasileira. A partir da afirmação anterior é que este trabalho tem por objetivo abordar as distintas trajetórias adotadas pelo Estado na Amazônia, tendo como ponto de partida as políticas de crédito do PROCERA e do PRONAF, nos anos de 1996 a 1999 na mesorregião do nordeste paraense no sentido de melhor entender este viés padronizador contido nas ações do Estado. Os resultados da análise permitem afirmar que o Estado ainda não conseguiu romper os laços com o modelo de padronização das políticas estabelecidas no país, o que sempre acabou por apontar para critérios, estritamente, econômicos no que tange ao estabelecimento dos programas.

Palavras-chave: políticas públicas, PRONAF, PROCERA, padronização.

Abstract: Based on strong standardization of the public policies implemented by the State in the Amazon it can be affirmed that the trajectory of these policies has resulted in the exclusion of a significant portion of the rural population brasileira. From the previous statement is that this work has as its objective to address the different trajectories adopted by the State in the Amazon, having as its point of departure the credit policies of the PROCERA and PRONAF during the years of 1996 to 1999 in the mesoregion of northeast paraense in order to better understand this bias padronizador contained in the actions of the State. The results of the analysis allow us to say that the State has not yet managed to break the bonds with the model of standardization of policies established in the country, which has always ended up pointing to criteria, strictly, economic in terms of the establishment of programas.

Key words: public policies, PRONAF, PROCERA, standardization

Introdução

A forte padronização das políticas públicas executadas pelo Estado na Amazônia, desde o período da ditadura militar até o início da década de oitenta, deixou uma trajetória no campo rural brasileiro¹ de forte passivo ambiental e de agravamento das desigualdades sociais, o que contribuiu de forma significativa para a rede densa de exclusão social observada no país atualmente.

¹ Por campo rural brasileiro entenda-se todas as áreas em que o homem desenvolve atividades ligadas a terra de forma direta, tais como: agricultura, pecuária, aquíicultura, extrativismo, entre outras.

A crise do modelo de industrialização da agricultura desenvolvido pelo regime ditatorial e o processo de abertura político vivido no país criaram o ambiente propício para que a partir da década de oitenta passassem a fazer parte da agenda do Governo políticas diferenciadas para o setor que historicamente tiveram suas demandas colocadas em compasso de espera.

Nesse cenário de discussão, a Amazônia ocupa lugar de destaque, pois a região tem sido foco da atenção mundial como natureza, dada sua grande biodiversidade, e sociedade, quando se considera o nível de ganhos e perdas sociais, resultado dessas intervenções estatais (COSTA, 2000a). Nesse contexto, é pertinente atentar que ao longo de sua trajetória o Estado cometeu uma série de realismos e equívocos, o que acabou por retratar um cenário de indiferença e exclusão por parte dos governos para com atores menos capitalizados da área rural amazônica.

No que se refere à implementação de políticas públicas para o setor rural, a década de oitenta se constituiu um divisor de água, já que esse momento da história marcou a entrada de novos atores nas arenas decisórias. O Estado não tinha mais como negar a necessidade de políticas diferenciadas para o setor rural historicamente excluído.

Tendo por base esse cenário de discussão é que o presente trabalho tem como objeto de estudo duas políticas de crédito disponibilizadas ao rural brasileiro durante a década de noventa: a primeira, o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA), criado em 1985; e a segunda, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996.

Sobre a criação desses dois programas é importante salientar que houve outras duas investidas (créditos subsidiados e os fundos constitucionais) do Estado no sentido de modificar o tratamento homogeneizante dado ao rural brasileiro durante o período do regime militar, o qual teve como marco legal, durante o governo ditatorial de Castello Branco, a criação do estatuto da terra², através da lei 4.504.

Essas duas investidas do Estado previam o empréstimo de recursos financeiros aos atores menos capitalizados do rural brasileiro. Todavia, o projeto de modernização da agricultura acabou por beneficiar outros atores. Em síntese, os recursos advindos do PROCERA e do PRONAF agora iriam privilegiar a parte do rural brasileiro que sempre esteve fora dos planos de crescimento e desenvolvimento dos governos brasileiros e que não foram beneficiários das políticas de reforma agrária.

Como resultado da organização dos movimentos sociais, foi fundado o Movimento dos Sem Terra (MST) no Brasil durante a década de oitenta, o qual contribuiu de forma significativa para que, em 1985, fosse criado o PROCERA, o

² Esta Lei, conforme está previsto no art. 1 do referido estatuto, regula os direitos e as obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola.

qual tinha como objetivo alavancar o desenvolvimento dos produtores assentados³ pelos projetos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Contudo, essa linha de crédito desenvolveu ações muito modestas para a enorme expectativa criada em torno de sua implementação (REZENDE, 2001).

É nesse ambiente de descrédito, de fortes reivindicações por parte dos agricultores e de grandes mudanças geradas por este ambiente político, que se originou em 1996, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), na esfera da União, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Dessa maneira, durante a segunda metade da década de 1990 foram disponibilizados, de forma simultânea, ambos os programas, isto é, o PROCERA e o PRONAF, os quais tinham a proposta de serem políticas diferenciadas, as quais iam propiciar tratamentos diferenciados a atores com relações de vida com a terra também distinta.

Em tese, o Governo estaria saindo de uma história robusta de políticas padronizadas para uma de políticas diferenciadas. Com base nesse ambiente de mudanças é que este trabalho tem por objetivo abordar as distintas trajetórias adotadas pelo Estado na Amazônia, tendo como ponto de partida as políticas do PROCERA e do PRONAF nos anos de 1996 a 1999 na mesorregião do nordeste paraense.

A escolha desse recorte temporal se justifica e se torna atual no sentido de buscar entender a concepção inicial presente nesses dois programas, assim como as investidas dos atores no sentido de resistir às mudanças na área do nordeste paraense, o que tem permitido a reprodução do mesmo viés padronizador e excludente do período pretérito até os dias atuais.

DESCRIÇÃO DE CENÁRIOS

Nordeste Paraense

O recorte espacial escolhido para realizar a referida análise é a mesorregião do nordeste paraense. Nessa área, durante a década de noventa, se deu de forma simultânea a disponibilização para os agricultores de duas políticas, o PROCERA e o PRONAF, que se constituem em objeto de estudo deste trabalho. A escolha da área se justifica por esta ser a mesorregião de ocupação mais antiga com a predominância do desenvolvimento de atividades historicamente agrícolas, isto é, se caracteriza por ser uma região de agricultura familiar tipicamente amazônica (sistema de derruba e queima para plantio de espécies anuais como a mandioca, o milho e o feijão).

Nesse contexto, se aponta para a necessidade de se entender a dinâmica que envolveu as distintas intervenções do Estado nesta região e de que forma

³ Assentado é todo agricultor que oficialmente seja reconhecido pelo INCRA como beneficiário das políticas de reforma agrária, sendo esse o órgão responsável pela sua gestão.

essas intervenções possam ter contribuído para o cenário atual de exploração observado.

O tipo de colonização ali empreendido é fruto de diferentes períodos. A saber: a Bragantina foi objeto de uma colonização semidirigida no fim do século XIX e no início do século XX (de 1870 a 1918); as outras microrregiões sofreram um processo de colonização espontânea, um pouco antes e, mais intensamente, durante e depois da abertura da rodovia BR010, em 1958 (HÉBETTE; ACEVEDO MARIN, 2004).

Segundo Hurtienne 2001 os sistemas de derruba e queima eram vistos como altamente insustentáveis, tanto no nível econômico quanto no ecológico. Contudo, esta visão de uma agricultura itinerante e pouco sustentável começou a ser questionada pelos trabalhos de Costa (1992; 2000a).

Enfim, a partir da afirmação anterior se começa a perceber que as distintas intervenções ocorridas na Amazônia eram fruto de visões segmentadas da diversidade de forma de exploração, empreendidas e que esses diferentes atores exercem no meio pressões, também, distintas. Logo, a partir dessas especificidades, era de se esperar políticas diferenciadas ao longo do tempo para cada um desses atores. Todavia, a trajetória histórica das políticas para a mesorregião do nordeste paraense foi bem diferente do que se esperava. Daí a necessidade de empreender estudos que possam entender a lógica que estava embasando essas intervenções.

PROCERA

O Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA) foi criado pelo Conselho Monetário Nacional em 1985, através do decreto 91.766 (10.10.1985). Embora criado, o PROCERA demorou a ter dotação orçamentária e institucionalidade própria. Somente em meados de 1987, o Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico (BNDES) determinou a criação de comissões gestoras nos estados, que seriam responsáveis pela implementação do Programa. (BRUNO; DIAS, 2004).

A coordenação desse Programa coube ao INCRA, além de também poder indicar os projetos de assentamento que receberiam o crédito do PROCERA, entre outras competências (INCRA, 1997). Segundo Bruno e Dias (2004), em 1990, no início do governo Collor (1990-1992), o Programa foi paralisado. Várias mudanças políticas e institucionais fizeram com que durante este ano nenhum projeto de financiamento fosse contratado.

De acordo com Jorge (2001), as principais mudanças foram: "(a) a extinção da SEPAI do Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento (MIRAD) que administrava e gerenciava o Programa; (b) a saída do BNDES do PROCERA, que era o administrador e o gestor do seu fundo rotativo; (c) a política de extinção de subsídios do novo governo; (d) as profundas mudanças administrativas que alteraram inteiramente a tramitação dos projetos de financiamento. Esse cenário de paralisação foi resultado de várias investidas do governo no sentido de

enfraquecer o potencial do programa em subsidiar ações que apontassem os rumos para uma verdadeira reforma agrária no país.

Entre essas mudanças ocorreu em 1990 a celebração de um convênio com um novo administrador e gestor do Fundo Rotativo: o Banco do Brasil. No Norte do país devido à institucionalização do Banco da Amazônia na região, coube a esse e ao Banco do Brasil a gestão e a execução dos recursos oriundos do PROCERA.

Inicialmente, os recursos financeiros do Programa eram oriundos de dotações orçamentárias da União e de recursos próprios do INCRA. No entanto, desde 1992, com a criação do Programa da Terra pelo Governo Federal, o programa passou a contar com 10% dos recursos dos fundos constitucionais. Ao longo do processo, outras fontes foram incorporadas, como: recursos provenientes das amortizações das terras adjudicadas aos beneficiários da reforma agrária e o retorno dos financiamentos concedidos (JORGE, 2001).

Esse Programa tinha como público beneficiário o agricultor assentado pelos projetos de assentamento criados pelo INCRA e pelos projetos do Estado, quando aprovados pelas superintendências regionais deste órgão. Para responder às exigências do BNDES e para garantir a execução do PROCERA, foi constituída, em cada um dos estados da federação, através da Portaria nº195 (07/03/1991), emitida pelo INCRA, uma Comissão Estadual do PROCERA (CEPRO), formada por representantes de instituições públicas do setor agrícola, agentes financeiros e representantes dos trabalhadores rurais – inclusive os assentados da reforma agrária.

A essa comissão foi dado o poder de decidir sobre a liberação de recursos para os beneficiários da reforma agrária e de colônias agrícolas mantidas pelos governos estaduais, a partir da apreciação e análise dos planos de financiamento feitos pelo órgão prestador de assistência técnica aos agricultores.

Em síntese, o PROCERA foi a primeira linha de financiamento para a produção agropecuária dos assentados, desenvolvida e gerenciada pelo INCRA, contando com a Comissão PROCERA para encaminhar os processos necessários para a efetivação dos contratos, e com a EMATER para a elaboração dos projetos técnicos.

De acordo com o relatório de desempenho do PROCERA (INCRA, 1997) em julho de 1997 ocorreu o surgimento, em caráter emergencial, do projeto LUMIAR, uma forma de assistência técnica alternativa e descentralizada, em virtude do sucateamento da rede oficial de assistência técnica (EMATER). Este sucateamento foi resultado da política neoliberal colocada em curso desde o governo Collor, mas que ganha força de forma efetiva durante os dois mandatos de FHC no país.

Com a criação deste projeto a comissão estadual do PROCERA passou a denominar-se comissão estadual do PROCERA/LUMIAR. Para o fiel cumprimento de suas atribuições a composição da comissão assumiu um caráter de órgão colegiado, formada por representantes credenciadas pelas seguintes instituições: INCRA, Banco da Amazônia, Secretaria da Agricultura, EMATER, Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAGRI), Comissão Executiva do Plano da Lavoura

Cacaueira (CEPLAC), Organização das Cooperativas do Estado do Pará (OCEPA) e representantes dos assentados.

Ao INCRA coube a presidência da comissão PROCERA/LUMIAR, por meio do chefe da divisão de assentamentos instalados na unidade federativa. Aos agentes financeiros, Banco do Brasil e Banco da Amazônia, coube a tarefa de contratação das operações creditícias e de repasse dos recursos financeiros correspondentes.

A prestação de assistência técnica era diretamente vinculada à concessão do crédito aos agricultores assentados. Para esses agricultores, os serviços deveriam ser gratuitos e contínuos. Aos prestadores cabia elaborar projetos técnicos de desenvolvimento econômico dos assentamentos, encaminhando-os à avaliação das comissões estaduais, e assessorar os agricultores e suas organizações produtivas.

O PROCERA financiava tanto o custeio de lavouras como de outros investimentos considerados prioritários. Contudo, é necessário entender a lógica em que esse programa foi institucionalizado. Esse crédito foi criado com a função de aumentar a produção e a produtividade das famílias beneficiadas, já que, no entendimento dos envolvidos no Programa, desses todos os problemas da agricultura no país iriam ser resolvidos com a inserção destes agricultores no mercado.

Essa concepção demonstra que a concessão do crédito foi vista pelo Governo como um processo de mudança social cuja meta seria a formação do agricultor empresário, "um produtor familiar em condições de exercer plenamente seu papel de empreendedor e gerente do processo de produção em seu estabelecimento" (BRUNO; DIAS, 2004, p.23).

Nesse contexto, a execução dessa política de crédito alterou de forma significativa os sistemas de produção tradicionais desenvolvidos na região Norte (BRUNO; DIAS, 2004), isto é, o plantio de culturas anuais com base no sistema de derruba e queima foi substituído pela criação da pecuária bovina e pelo monocultivo de algumas espécies frutíferas. Em síntese, esse programa tinha como objetivo aumentar a produção e a produtividade agrícola dos assentados da reforma agrária, com sua plena inserção no mercado, e, assim, permitir a sua "emancipação", ou seja, independência da tutela do governo, com titulação definitiva. Dito isso de outra forma, esse programa devia proporcionar aos assentados beneficiados independência da ajuda do governo.

Ora, essa "emancipação" supõe que a atividade agrícola do assentado tenha se tornado viável economicamente, gerando renda capaz de satisfazer às necessidades do agricultor e de sua família, e bem assim permitir uma poupança necessária para novos investimentos e contínua modernização produtiva (REZENDE, 2001). Isso seria possível através de uma maior e contínua integração ao mercado, o que aponta para um viés estritamente econômico.

Contudo, não foi isso que aconteceu durante a execução desse programa. Por conta da indiferença do banco quanto aos tipos de financiamentos, falta de responsabilidade da assistência técnica, entre outros fatores, se formou uma cadeia

de causalidade que impediu que o PROCERA atingisse seus objetivos, tão importantes para o sucesso da reforma agrária no Brasil (REZENDE, 2001).

Com base nessa falta de encadeamento de ideias e ações entre as distintas esferas de articulação do PROCERA e mais as mudanças ocasionadas durante o governo Collor, ocorreu ao longo do tempo várias modificações quanto às finalidades de tal Programa. Durante esse governo, como já foi dito, ocorreu várias mudanças administrativas que acabaram por frear as possibilidades de mudanças trazidas pelo PROCERA (JORGE, 2001).

Como resultado, durante o seu período de existência, segundo Jorge (2001), o PROCERA foi um Programa pouco estudado. No contexto, dessa afirmação é importante ressaltar que não foram encontrados na literatura trabalhos realizados na região Amazônica que realizassem alguma análise sobre este Programa.

Nessa perspectiva, se pode afirmar junto com Jorge (2001) que foram reduzidos os trabalhos que o analisaram, tanto em seu aspecto teórico, quanto nas suas possíveis contribuições no processo de efetivação da reforma agrária. É neste ambiente de desgaste e contradições que este programa em setembro de 1999 foi extinto e os assentados da reforma agrária passaram a ser beneficiados pelo grupo A do PRONAF.

PRONAF

Através das reivindicações dos movimentos sociais do campo e da mudança de paradigmas o Estado voltou seu olhar para uma parcela do campo rural brasileiro que até então havia sido excluída do processo de execução de políticas públicas setoriais. Dado o ambiente político da época que estava envolto de fortes reivindicações por parte das camadas populares e de organismos internacionais como a ONU, o Estado brasileiro não podia mais negar o cenário de exclusão em que estavam inseridos os menos capitalizados do rural brasileiro.

Como resultado dessas pressões, o INCRA e a FAO em 1994 realizaram um estudo propondo vários instrumentos de políticas destinadas à agricultura familiar. Esses estudos definiram agricultura familiar com base na gestão da unidade produtiva (CÔRREA; ORTEGA, 2002). De acordo com esses atores o resultado dessa definição foi a divisão da agricultura familiar em três modalidades: a) agricultura familiar consolidada (estrato A); b) agricultura familiar em transição (estrato B); e c) agricultura familiar periférica (estrato C), inviável economicamente, dependentes de políticas de reforma agrária, de crédito, de pesquisas, de assistência técnica para integração produtiva.

A partir desse estudo as questões referentes à agricultura familiar passaram a fazer parte da agenda das políticas governamentais no Brasil. Nessa perspectiva - apesar de não ter sido a única - e dado o grande volume de decisões e a incapacidade de lidar com todas as questões ao mesmo tempo, foi de fundamental importância a crise vivida pelo Estado brasileiro durante a década de 1990, já que

a mesma colocou em evidência os equívocos cometidos pelos governos anteriores ao priorizarem com benefícios advindos das políticas governamentais atores que representavam uma pequena parcela do rural brasileiro.

Outro fator que merece atenção foi o fato da cassação do mandato de Fernando Collor de Mello em 1992, o qual se deu sobre fortes acusações de desvios de recursos públicos e de privilégios concedidos às classes mais capitalizadas. Porém, Capella (2007) chama atenção para o fato de que apesar da importância de eventos como crises ou desastres atuarem no sentido de reforçar a percepção preexistente de um problema, raramente são capazes de elevar um assunto à agenda.

Todavia, não se pode negar que o ambiente criado pelo desgaste político e a crise econômica advinda desde a década anterior proporcionou que os movimentos sociais e demais grupos de interesse, assim como o Estado entrassem em certo nível de consenso no sentido de propor como uma alternativa para o desenvolvimento do país, a categoria agricultura familiar, assim institucionalizada, a qual se constituiu naquele período como uma das opções mais promissoras para que o país saísse da crise em que estava imerso.

Nessa perspectiva, no que diz respeito à dimensão política, segundo Kingdon (2003) apud Capella (2007), um dos fatores que pode influenciar na construção de uma agenda são as forças políticas organizadas exercidas principalmente pelos grupos de pressão. A partir disso, é importante salientar que na década de noventa os movimentos sociais no Brasil através da FETAGRI, do MST, dos sindicatos, entre outros, viveram o auge de sua organização e que esta coalizão de forças foi decisiva no sentido de forçar o Governo a dialogar com esses atores, já que apontavam a inoperância/ausência do Estado como um fator decisivo para o ambiente de exclusão observado nas áreas rurais.

Foi criado, assim, através do Decreto nº 1946, de 28 de junho de 1996, como uma ferramenta que devia auxiliar nessa nova proposta de mudança institucional, o PRONAF. Esse programa está em uso até hoje e tem como finalidade promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.

Dessa forma, o programa estaria integrando aqueles produtores que ficaram à margem do acesso ao crédito agrícola (CÔRREA; ORTEGA, 2002). A coordenação nacional do PRONAF, desde sua institucionalização até 1999 coube ao Ministério da Agricultura, por meio de uma Secretaria Executiva Nacional.

Todavia, o ano de 1999 foi marcado por uma série de mudanças institucionais. Para o contexto de realização deste trabalho, chama-se atenção para duas mudanças que foram consideradas fundamentais. A primeira foi que a partir daquele ano (1999) o Estado criou através da Medida Provisória nº 1911, de 25.11.1999, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ao qual foi passada a gestão deste programa.

Esse ministério teve o mérito de tentar congrega os interesses da agricultura familiar, como um contraponto ao tradicional Ministério da Agricultura,

para o qual ficaram relacionadas mais diretamente as políticas que têm como público beneficiário a agricultura patronal (BASTOS, 2006).

A segunda alteração tratou da inclusão da categoria de beneficiários da reforma agrária, isto é, os assentados passaram a pertencer ao estrato "A", ocupado antes da reformulação pelos agricultores consolidados. Assim, este programa, segundo o plano SAFRA 1999-2000, passou a operar com quatro grupos distintos de agricultores familiares beneficiários: Grupo A, B, C e D.

Para garantir sua execução, o PRONAF sofreu alguns desmembramentos. O planejamento, a coordenação e a supervisão, em âmbito nacional, couberam à Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Para o público da reforma agrária existe o Grupo Estadual de Reforma Agrária (GERA) que está ligado à Delegacia do MDA e que tem por objetivo discutir junto com o INCRA, assim como com os demais parceiros (agente financeiro, assistência técnica) questões referentes ao planejamento e à gestão do crédito rural, além das questões referentes ao desenvolvimento regional como um todo.

No plano municipal devem fazer parte - mediante adesão voluntária - a Prefeitura Municipal, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), as organizações de agricultores familiares, agricultores familiares e as entidades parceiras, públicas e privadas, que direta ou indiretamente desenvolvam ações relacionadas com o desenvolvimento rural e a proteção ambiental.

Esses conselhos municipais, através de encontros periódicos, deviam se constituir em uma ferramenta concreta para agricultores, agricultoras e demais atores externarem seus anseios e necessidades, proporem ideias e dialogarem sobre possíveis alternativas para resolução dos problemas encontrados naquele município. Sobre a atuação desses conselhos no Norte do país afirma-se que não funcionam a contento, pois carecem de ações menos descentralizadoras e, sobretudo, de um maior grau de representatividade por parte dos agricultores. (ASSIS; SILVA, 2003).

No plano estadual fazem parte o Governo Estadual, o Conselho Estadual do PRONAF, o qual terá como membros representantes, no âmbito estadual, do poder público, das organizações dos agricultores familiares e das entidades parceiras, inclusive das vinculadas à proteção do meio ambiente e à Secretaria Executiva Estadual do PRONAF, a ser chefiada por Secretário Executivo Estadual designado pelo Governo do Estado.

E, por último, integram a estrutura do PRONAF, no plano nacional, o Governo Federal, por intermédio do Conselho Nacional do PRONAF e sua Secretaria-Executiva, que funcionarão no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Conselho Nacional do PRONAF, a Secretaria Executiva Nacional do PRONAF, as Delegacias Federais da Agricultura e os órgãos e entidades de âmbito nacional, públicos e privados, vinculadas à agricultura e à proteção do meio ambiente.

Esse programa conta com recursos oriundos das seguintes fontes controladas pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR): dos fundos constitucionais (FCO, FCE e o FNO) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT),

e de recursos do Tesouro Nacional. Os recursos financeiros disponibilizados pelo governo para a execução do PRONAF são planejados e orçados a partir dos planos nacionais de safra. Cada plano de safra tem vigência de um ano (1º de julho de um ano até 30 de junho do ano seguinte).

O Plano Safra se constitui como uma ferramenta desenvolvida pelo governo que abrange os diversos instrumentos estabelecidos na Lei nº 8.171/91 da política agrícola nacional. Entre esses instrumentos, citam-se: o crédito rural, o crédito fundiário, a pesquisa agrícola, a assistência técnica e a extensão rural, entre outros.

Conforme a lei da política agrícola, capítulo III, os Planos de Safra devem considerar as especificidades regionais e estaduais, de acordo com a vocação agrícola e as necessidades diferenciadas de abastecimento, formação de estoque e exportação. Para que isso ocorra, o Governo realiza todos os anos, nas esferas dos estados que compõem o país, seminários de planejamento, construção e avaliação dos planos safras.

Uma vez construído o Plano Safra Estadual é incluído ao Plano Safra Federal, elaborado pelos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento Agrário de acordo com a lei que dispõe sobre a política agrícola nacional (Lei nº 8171/91). Assim são planejadas, pelo menos em tese, as ações que serão desenvolvidas são resultados das demandas e das discussões realizadas em cada um dos territórios do MDA. Após a sistematização dos resultados será fechado o orçamento de cada estado para o plano-safra seguinte⁴.

Nesse campo uma das conquistas que o Governo Federal aponta ter alcançado com o crédito rural do PRONAF é a dinâmica consolidada de construção dos Planos de Safra em parceria e diálogo com os movimentos sociais rurais. Não se pode negar que a intenção de transferir, distribuir ou construir com os grupos sociais a gestão de políticas públicas, como a do PRONAF, se constitui em um grande avanço.

Contudo, segundo Farias (2002), o que precisa ser melhor definido é o caráter desses espaços e a representatividade de outros segmentos que ajudem na construção de um modelo de desenvolvimento adequado para a Amazônia, haja vista que uma visão otimista sobre o processo de descentralização há de ser relativizada diante do fato de que, na ausência de organização política dos setores populares e de um efetivo apoio para que ela aconteça, tendem a predominar os interesses dos poderes locais tradicionalmente estabelecidos (DIAS, 2004).

POLÍTICAS PÚBLICAS: DA PADRONIZAÇÃO À DIFERENCIAÇÃO

⁴ Na região Norte, englobando 145 municípios, são 18 os territórios rurais formalmente apoiados pelo MDA. No Pará são cinco os territórios, quais sejam: Baixo Amazonas, Nordeste Paraense, Sudeste Paraense, Sul do Pará e Transamazônica.

A forte padronização das políticas públicas no Brasil não permitiu que as heterogeneidades sociais, culturais e econômicas estabelecidas no país fossem contempladas e reconhecidas. Pelo contrário, essa padronização serviu para que elas fossem agravadas. O termo padronização aqui empregado faz referência ao fato recorrente de o Estado disponibilizar a todo território brasileiro a mesma política pública, desconsiderando as especificidades regionais.

Ao trazer para a realidade amazônica, pode-se constatar isso com mais exatidão, isto é, as políticas executadas na Amazônia, desde o período da ditadura, foram formuladas com o viés estritamente econômico e estabelecidas a partir de critérios geopolíticos e militares (COSTA, 2000b).

A evolução da intervenção estratégica do Estado, durante o período da ditadura militar no país, se deu através do projeto de modernização conservadora, o qual consistiu no processo de incorporação tecnológica, que inicialmente esteve concentrado nos países desenvolvidos, depois se difundiu pelo mundo, criando uma nova racionalidade produtiva.

Essa ferramenta da história dos governos militares no país ficou conhecida como revolução verde e representou a passagem do “tradicional complexo rural” para o “moderno complexo agroindustrial”, isto é, a entrada do capitalismo no campo (COSTA, 2000a). Na nova fronteira agrícola formada na Amazônia tal intervenção demonstrou claramente a preferência por alguns atores em relação a outros.

Nesse sentido, Costa (2000b) e Jorge (2001) concordam no sentido da mesma ter sido altamente seletiva e concentradora, atingindo um pequeno número de produtores mais capitalizados. A partir da afirmação anterior se pode afirmar que os governos militares tinham um projeto para a agricultura que acabou por consolidar no país o ambiente de exclusão, a prática do clientelismo e a reprodução dos mesmos atores no poder, as chamadas “oligarquias locais”.

A partir da década de 1980, com a queda da ditadura e início da democracia, ocorreu no Brasil a execução de várias reformas (econômicas, constitucionais, sociais, entre outras). Este novo cenário deu forças ao campo de análise em políticas públicas setoriais. Era necessário entender a estrutura interna do Estado, a fim de mudar o cenário estabelecido pelo governo militar (SOUZA, 2007).

Assim, a promulgação da Constituição de 1988 e o estabelecimento de fundos de recursos públicos para o desenvolvimento da região Norte representaram um novo momento para execução de políticas na Amazônia (COSTA, 2000b). Em síntese, as reformas deviam propor novos desenhos institucionais, os quais deviam promover formas mais inclusivas de participação política e mecanismos eficientes de planejamento e execução das políticas públicas disponibilizadas pelos governos à sociedade.

Contudo, essas reformas se dariam em contextos sociais muito diversos. Essa diversidade, mais uma vez, não foi levada em conta, o que representou um fator limitante para o sucesso das ações planejadas no período pós-ditadura. Dentro de cenário de descrédito e de fortes reivindicações por parte dos

movimentos sociais ocorreu uma multiplicação de atores que, de forma direta ou indireta, passaram a participar de todas as fases do processo de políticas públicas.

Um exemplo claro dessa multiplicação é a política desenvolvida para o setor agrícola a partir da metade da década de 1990. Nessa década foi criado o PRONAF, o qual inseriu de forma oficial atores excluídos do processo de planejamento e gestão das políticas públicas para este setor. Desde sua criação, até os dias atuais, este programa vem passando por vários ajustes com o intuito que o mesmo represente uma ferramenta concreta de mudanças para a realidade da agricultura familiar no Brasil.

Contudo, a cada ano o PRONAF vem reconhecendo como seus beneficiários, grupos sociais que no momento da sua criação não se sentiram reconhecidos, nem beneficiados com o Programa. Neste contexto de reconhecimento de atores como potenciais beneficiários deste programa, ocorreu em 1999, na esfera da união, a extinção do PROCERA. Essa extinção ocorreu sob a justificativa de ser uma ação do Governo no sentido de unificar as ações para esta parcela de atores, antes excluída.

Contudo, é importante registrar que a lógica inicial da proposta do PRONAF considerou que os agricultores beneficiários das políticas de reforma agrária deveriam contar com o apoio de políticas específicas e que os recursos de um programa de crédito voltado para a agricultura familiar deveriam se dirigir aos produtores rurais que tivessem condições de se “integrar ao mercado” (CORRÊA; ORTEGA, 2002). Em resumo, a legislação inicial deste programa, teoricamente, não tinha por objetivo atender aos assentados da reforma agrária.

Outro fator fundamental para o sucesso das políticas públicas é corrigir a falta de sintonia entre o planejado e o executado. Nessa perspectiva, Menicucci (2007) chamou a atenção para a falta de uma relação direta entre o conteúdo das decisões que configuraram uma determinada política pública e os resultados de sua implementação, os quais podem ser diferentes da concepção original.

Assim deve-se evitar que as variáveis contextuais e históricas, que levarão à configuração de uma nova agenda, sejam significativas a ponto de reproduzir os mesmos arranjos institucionais historicamente consolidados, inviabilizando assim as mudanças institucionais necessárias para o contexto de operacionalização da nova política.

Aqui é necessário lembrar que o resultado da análise depende muito do instrumental teórico escolhido para empreender tal ação, e que esta análise não tem a pretensão de chegar à exaustão. Assim, o presente trabalho fez uma abordagem neoinstitucionalista a partir da dimensão histórica e institucional dos desmembramentos do PROCERA e do PRONAF na mesorregião do Nordeste Paraense no que concerne a reprodução da mesma lógica padronizadora institucionalizada nas políticas públicas de crédito disponibilizadas pelo Estado, baseado na concepção da trajetória dependente.

Nesse sentido, é importante ressaltar que o comportamento dos agentes de mediação e dos beneficiários de determinada política, assim como suas concepções, isto é, sua racionalidade influencia de maneira significativa o debate e

a operacionalização das políticas públicas. E isso confirma a necessidade de se fazer uma discussão teórica sobre o peso das instituições, no sentido de resistir ou não às mudanças institucionais geradas pelo novo ambiente em que as novas políticas serão implementadas.

Nessa perspectiva, Souza (2007) chama atenção para o fato de que as premissas advindas da escola neoinstitucionalista, a qual enfatiza a importância crucial das instituições/regras para a decisão, a formulação e a implementação de tais políticas, têm influenciado o debate de políticas públicas no Brasil.

O neoinstitucionalismo histórico possui algumas características próprias; todavia, esta análise se prenderá a uma concepção particular do desenvolvimento histórico que consiste em uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependency*. Uma definição de *path dependency* é fornecida por Levi (1998) apud Fernandes (2007), a qual diz que em momentos críticos de desenvolvimento de um país (ou de outra unidade de análise), estabelecem-se trajetórias tão amplas que são difíceis de reverter, mas dentro das quais existirão novos pontos de escolha para mudança mais adiante.

Nesse contexto de mudanças, North (1990) chama atenção para o fato de que as organizações envolvidas podem ainda investir na própria alteração das regras do jogo, mudando, portanto, a lógica institucional sob a qual estão operando. Para North, as organizações são os principais agentes de uma sociedade e dentro dessa categoria encontram-se os mais diversos grupos: grupos políticos, grupos econômicos, grupos sociais e grupos educacionais.

Em síntese, para melhor explicar o papel das organizações o autor lança mão da metáfora dos jogos esportivos. Se as instituições dão as regras do jogo, as organizações representam os diversos times que disputam o campeonato da sociedade. Nessa lógica de mudanças, e para o contexto em que o PRONAF está inserido, o que pode ser apreendido é que os arranjos institucionais estabelecidos ao longo da história tendem a resistir às novas propostas de mudanças.

Nessa perspectiva, as instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo em que são um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de "trajetos" (HALL; TAYLOR, 2003). Assim, os adeptos dessa concepção da abordagem neoinstitucionalista histórica tentam explicar como as instituições podem estruturar as respostas de uma dada população aos novos desafios.

Sobre o termo instituição há várias definições. Em ciência política, por exemplo, o termo é usado livremente, e com uma precisão limitada, podendo ter vários significados, desde uma estrutura formal (parlamento) até entidades amorfas, como as classes sociais (PETERS, 1999).

Neste trabalho é usada a definição desenvolvida por North (1990), a qual diz que uma instituição seria caracterizada pela capacidade de delimitar escolhas e possuir mecanismos de decisões. Isso ocorre justamente porque as instituições permitem certa previsibilidade na medida em que exprimem como as ações individuais serão agregadas e transformadas em decisões coletivas, através da redução dos custos da incerteza (NORTH, 1990).

A teoria neoinstitucionalista pode ajudar a entender que não só os indivíduos, ou grupos que têm força relevante, influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições (SOUZA, 2007). Enfim, os teóricos do neoinstitucionalismo histórico chamam a atenção para o papel das instituições na vida política. É raro que esses afirmem que as instituições sejam o único fator que influencia na vida política.

De modo geral, esses teóricos procuram situar as instituições em uma cadeia causal que deixa espaço para outros fatores, em particular para o desenvolvimento socioeconômico e a difusão de ideias (HALL; TAYLOR, 2003). Nessa perspectiva, com o fim da ditadura e a reformulação institucional do Estado, o país assistiu a várias transformações vividas no cenário político e econômico. Para o meio rural se observou que, passado o período do uso dos pacotes tecnológicos e das políticas padronizadas para a região, a criação do PRONAF chegou como uma alternativa de mudanças.

Nesse contexto de mudanças institucionais, o novo ambiente favoreceu o acesso dos agricultores, que historicamente foram mantidos excluídos dos benefícios oferecidos pela criação e execução de políticas para o setor. Como consequência, indivíduos que ao longo da trajetória de intervenção do Estado, através do planejamento e da execução de políticas, se mantiveram no poder, veem seus interesses sendo colocados em risco, o que acaba por aumentar a competição por recursos, sejam eles financeiros, políticos ou institucionais, nas arenas decisórias.

Todavia, pelo menos no Nordeste Paraense, as instituições parecem manter com certa tranquilidade sua estrutura histórica (acesso a grandes extensões de terra, distribuição desigual de poder, redes de relações e informações já estabelecidas, práticas clientelistas, etc.) o que limitou os resultados de programas como o PROCERA e que vem limitando o PRONAF no que concerne à sua operacionalização na região.

Assim, qualquer modificação nas regras do jogo, de modo que os preços relativos sejam desvantajosos a essas estruturas de poder, terá que ser negociada, sob pena de a resistência ser ampliada (BASTOS, 2006). Aliado a isso, apesar de este trabalho não ter como foco analisar de forma específica sua intervenção, torna-se indispensável uma menção às ações do Estado, já que se parte da concepção que este exerce uma função importante para a construção de uma nova institucionalidade na região. Assim, no sentido de garantir que novas regras sejam cumpridas ou de induzir mecanismos de apoio à criação de regras informais, entre outros, se faz necessária a presença do Estado de forma efetiva.

São vários os estudos, principalmente no campo do neo-institucionalismo, que demonstram a importância que o Estado possui no desempenho da função "coercitiva" ou "protetora" das relações sociais geradoras de capital social (CASTILHOS, 2002). O Estado funcionaria, segundo este autor, como um "terceiro agente", através de seus organismos estatais que minimizariam, ou pelo menos deveriam, a assimetria de informações existente nos mercados e os protegeriam quanto às suas tendências "autodestrutivas".

Contudo, é importante salientar que para estas políticas obterem sucesso é necessário enfrentar e vencer um de seus principais obstáculos, que consiste em eliminar ou pelo menos diminuir, no nível local relações “verticalizadas”, baseadas em atributos culturais como o clientelismo e o autoritarismo.

Nesse sentido, não há como negar que o governo através do PRONAF tentou estabelecer uma relação diferenciada com os atores do campo rural. Entretanto, deve se ter o cuidado de não pensar que ela está se dando de forma homogênea em todos os espaços do país, tampouco a qualificar como a “salvação da pátria”, já que a sua disponibilidade de forma isolada, em relação às outras políticas, como as de caráter social, por exemplo, ao que tudo aponta deve gerar poucos resultados no que diz respeito às novas exigências de sustentabilidade mundial.

REPRODUÇÃO NA LÓGICA DO CRÉDITO RURAL

A metodologia utilizada foi uma análise qualitativa através da compilação dos dados levantados. Para tanto, foi feita uma pesquisa exploratória e documental com o objetivo de levantar informações históricas das características dos dois programas de crédito no recorte territorial escolhido, isto é, número de projetos contratados, item financiado, valor dos projetos, entre outras informações. Para essa etapa foram feitas visitas às bibliotecas do INCRA e do Banco da Amazônia.

Foram realizadas entrevistas, através de um roteiro contendo questões abertas, com atores que representavam os órgãos do governo e que estavam ligados a este programa por fazerem parte da Comissão Estadual do PROCERA durante o período de 1995 até 1999. Nos dados compilados estão contidos os dados referentes ao crédito rural liberado durante os anos de 1996 a 1999 e trechos das entrevistas realizadas com os atores considerados chaves pela autora para o contexto de execução do PROCERA e do PRONAF.

Os resultados da pesquisa de campo permitiram concluir que os municípios beneficiados de forma simultânea pelos dois programas no período compreendido foram: Aurora do Pará, Mãe do Rio, Viseu, Ipixuna do Pará, Capanema e Tomé-Açu. Com base no Gráfico 1 foi possível visualizar que o PRONAF destinou maior volume de investimentos a Aurora do Pará e Tomé-Açu, enquanto o PROCERA disponibilizou, para os projetos de assentamentos beneficiados, um maior volume de investimentos ao município de Viseu, sendo Aurora do Pará o município com menor investimento financeiro advindo deste programa para o período estudado.

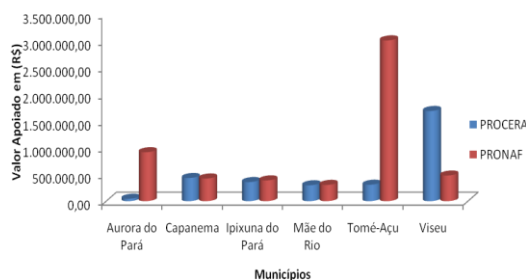


Gráfico 1 – Demonstrativo dos municípios beneficiados pelo PROCERA e pelo PRONAF, no período de 1996 a 1999, pelo Banco da Amazônia

Fonte: Banco da Amazônia (2009)

A partir do gráfico 1 foi possível constatar que o maior volume de recursos aplicados foi no município de Viseu. Isso se justifica, segundo o INCRA (1997), pelo fato de este ano ter sido o período em que foi criado o projeto Lumiar. Essa ação do Governo proporcionou a alguns assentamentos localizados no nordeste do Pará um incremento na equipe técnica de construção dos projetos, através de contratações de profissionais da área de agropecuária, o que possibilitou o aumento no número de projetos contratados pelo agente financeiro.

Na perspectiva de qualificar o agricultor beneficiado pelo crédito rural, torna-se fundamental ressaltar que o Banco da Amazônia informou que, para o período solicitado, todos os projetos de PRONAF contratados e liberados foram classificados na categoria de agricultor familiar, enquadrado no grupo D, dos mais capitalizados.

A partir disso, é possível afirmar que o crédito rural liberado através do PRONAF para a mesorregião do Nordeste Paraense reproduziu do período pretérito o mesmo princípio excludente e seletivo, já que impediu o acesso dos menos capitalizados à fonte de recursos financeiros, ou que, pelo menos, esse acesso se deu de forma muito restrita. Essa afirmação foi feita com base na análise dos dados disponibilizados pelo agente financeiro, segundo os quais foi possível constatar a ausência de PRONAF C durante o período analisado. De acordo com a lógica do PRONAF, somente agricultores com menor renda bruta estariam aptos a acessar.

A experiência da autora na região permite afirmar que o grande número de PRONAF D liberado reproduz, do período anterior, a mesma forma de “fazer” projeto. Assim, independente da trajetória do indivíduo e de seu saber acumulado e/ou anseios pessoais os itens e as quantias financiadas eram iguais, pois a matriz do projeto era a mesma para todas as propostas internalizadas junto ao agente financeiro.

A continuação da análise do crédito rural liberado permitiu afirmar que os dois programas financiaram mais as atividades ligadas à pecuária, à fruticultura e ao cultivo da pimenta-do-reino. A padronização dos projetos, isto é, a reprodução de projetos de créditos iguais (valor e item financiados), com alteração apenas do

nome do beneficiário foi confirmada durante o diálogo mantido com o Sr. Pimentel sobre os financiamentos para pecuária aprovados pela comissão do PROCERA, que se manifestou assim:

Os poucos contratos de PROCERA que tiveram sucesso foram aqueles que financiaram gado. Esse deu certo. Em função disso nos últimos anos que a comissão (PROCERA) funcionou a assistência técnica já induzia o agricultor a financiar pecuária. (Informação verbal)⁵.

A partir dessa informação, é importante considerar que esta atividade possui uma lógica própria para os sistemas de produção familiar, já que assegura, num dado momento da trajetória da propriedade, a acumulação de uma poupança familiar, a qual garante em qualquer emergência certa facilidade em vender um animal e adquirir o recurso financeiro para resolver a questão (FICHTL; TOURRAND, 2003).

Por outro lado, há de se considerar que, nesta região, o padrão de tamanho dos lotes de terra, destinados aos agricultores de menor poder aquisitivo, é de 25 ha, apesar de existirem estabelecimentos com áreas entre 50 e 100 ha. Portanto, a contradição dos financiamentos para a atividade da pecuária extensiva, e de baixo uso de tecnologias em áreas de agricultores familiares ou assentados, reside no fato de essa atividade não se apresentar de forma sustentável em áreas de pequena extensão de terra.

A sustentabilidade aqui discutida deve ser aquela que tem por base a exploração dos recursos naturais com o menor impacto ambiental, social, econômico e cultural aos distintos ecossistemas, possibilitando a sua exploração pelas sociedades futuras. Nessa perspectiva, segundo os estudos que Costa (2000c) fez em Capitão Poço, município que faz parte da mesorregião do Nordeste Paraense, a pecuária para os grupos com restrições de terra é uma atividade incipiente, talvez em formação, o que corrobora a afirmação feita anteriormente.

Apesar dessa limitação, percebe-se que o fenômeno da pecuarização da Amazônia esteve presente nessas áreas rurais. Esse fenômeno se intensificou na região durante o período militar e se caracterizou pela mudança de uso do solo, a qual teve como protagonista principal a atividade da pecuária extensiva (COSTA, 2000c).

Em síntese, no que possa ser apreendido neste trabalho é que a padronização nos sistemas de produção agropecuária fazia parte das intenções do Governo, já que esse, desde sempre, apresentou uma visão economicista voltada para o incremento da produtividade, sem se preocupar com o meio ambiente e com sua preservação para sociedades futuras.

⁵ Henrique Luiz da Silva Pimentel, Representante Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural no âmbito do PROCERA, Engenheiro Agrônomo da EMATER-Pará em entrevista concedida em 01 de setembro de 2009 na sede desta empresa, Marituba - Pará.

O representante da EMATER-PARÁ na comissão do PROCERA quando indagado sobre o papel da comissão na análise desses projetos, foi enfático em informar a maneira padronizada pela qual era feita a análise dos projetos, já que a EMATER-PARÁ fazia um projeto padronizado e isso induzia a uma análise padronizada. Dito de outra forma, na verdade só era necessário analisar um projeto: o resto era aprovado porque era idêntico ao anterior, mudando apenas os nomes dos beneficiários.

As espécies frutíferas mais financiadas por ambos os programas foram: coco-da-baía, banana e cupuaçu (Gráficos 2 e 3). O financiamento das mesmas frutíferas demonstra a prioridade dada ao mercado, isto é, a maior preocupação com o caráter de mercado fez com que as especificidades regionais não fossem contempladas, já que os agricultores por não terem tradição com as três culturas citadas acabaram por ter problemas com o manejo delas. Em suma, o plantio das mesmas espécies influenciou de forma decisiva para a diminuição da diversificação da produção praticada dentro dos lotes agrícolas antes do acesso ao crédito.

Aqui não se trata de negar a necessidade das relações com o mercado, mas sim de se ponderar a maneira pela qual essas relações tomam lugar dentro da lógica de reprodução das distintas formas de explorar os recursos naturais e, ainda, de que forma o planejamento das políticas públicas, como a do PRONAF, vem subordinando e excluindo atores sociais presentes no nordeste do Pará, assim como nas demais regiões do país.

Enfim, esses resultados parecem reproduzir com muita comodidade os mesmos princípios concentradores e excludentes do projeto de modernização da agricultura, presentes durante o regime ditatorial e que se materializaram na reprodução das mesmas atividades agropecuárias financiadas naquele período e no pós-ditadura, através do crédito do FNO, conforme mostrou os trabalhos realizados por Costa (2000b; 2000c) e por Ferreira e Mendes (2002) nestes distintos momentos da história do crédito rural na região.

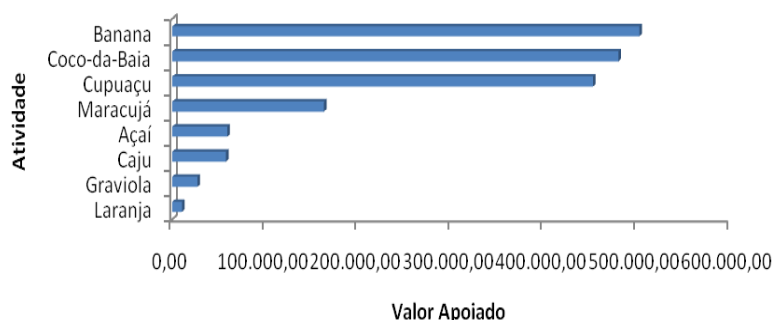


Gráfico 2 – Espécies frutíferas financiadas pelo PRONAF (1996-1999)

Fonte: Banco da Amazônia (2009)

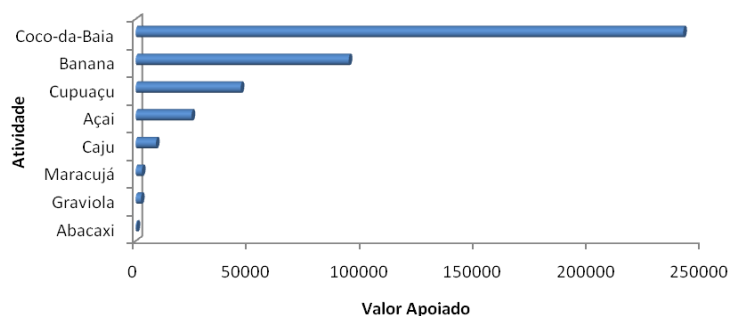


Gráfico 3 – Espécies frutíferas financiadas pelo PROCERA (1996-1999)

Fonte: Banco da Amazônia (2009)

Para a continuação da análise é necessário retomar a ideia de que em 2000 o PROCERA já havia sido extinto e que o PRONAF, a partir da criação do grupo A, passou a atender os beneficiários do referido programa. Sobre o viés concentrador e excludente, presente no projeto de modernização da agricultura e em sua reprodução durante os governos de FHC, foi observada na fala do Coordenador Estadual do MST no Pará a seguinte informação:

A política de reforma agrária organizada por este Governo visava ampliar o processo de modernização de agricultura, mas uma modernização voltada para o agronegócio, todas as camadas sociais que existiam no campo tinham que estar subordinadas a esta lógica de produção, que é uma produção especialmente voltada à exportação. Inclusive a agricultura familiar e camponesa ficaram circunscritas a esta estratégia, tendo a lógica de integrar o campesinato à grande produção e o PRONAF foi constituído a partir disso (Informação verbal)⁶.

A partir dessa fala foi possível apreender que a extinção do PROCERA significou uma derrota central para discussão de reforma agrária no Brasil, já que, na passagem para criação do PRONAF, o movimento social não teve força suficiente para construir outra proposta específica de crédito para os agricultores destas áreas de assentamentos rurais.

Ainda, no contexto de extinção do PROCERA, a fala dos representantes do Governo apontou para a necessidade dessa extinção. A informação anterior é confirmada na fala da representante do INCRA, que ao ser perguntada sobre essa extinção se manifestou da seguinte forma:

o PROCERA não foi uma extinção do ponto de vista de acabar com alguma coisa, mas de melhorar o que existia, então ele cedeu lugar ao PRONAF. Eu acho que a mudança de PROCERA para PRONAF era

⁶ Ulisses Manaças, 35 anos, Coordenador Estadual do MST no Pará, do Assentamento Mártires de Abril, localizado em Mosqueiro, em entrevista concedida em 24 de agosto de 2009 no Comitê do MST, Belém- Pará.

necessária. Dentro da discussão do crédito estes programas se constituíram em fases diferentes. Eu vejo como positiva a extinção, já que foi uma coisa importante no nível de Brasil como uma proposta de programa (Informação verbal)⁷.

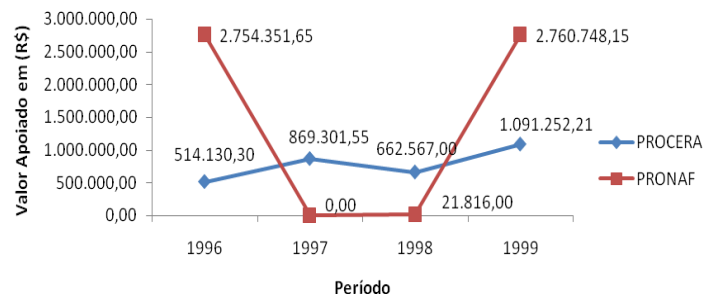


Gráfico 4 - Valor liberado pelo PROCERA e PRONAF, no nordeste do Pará (1996- 1999), pelo Banco da Amazônia

Fonte: Banco da Amazônia (2009)

A partir do Gráfico 4 é possível observar que no ano de 1998 houve uma queda no valor de recursos contratados pelo PROCERA. Essa queda, segundo o INCRA (1998), foi resultado do corte dos recursos programados pelo orçamento geral da união de responsabilidade do Banco do Brasil. Apesar de o Banco da Amazônia ter assumido as contratações, elas se deram de forma muito limitada, já que o ano agrícola estava terminando e o período restante não foi suficiente para garantir que a demanda levantada para o Banco do Brasil fosse atendida com êxito (INCRA, 1998).

Em síntese, tendo por base todos esses fatores, foi possível concluir que a fusão dos dois programas se constituiu em uma estratégia eficiente para mascarar a necessidade de intervenções específicas do Estado brasileiro no sentido de realizar uma reforma agrária efetiva no país, já que esta fusão contribuiu para o enfraquecimento dos movimentos sociais como o MST e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que viram nesta extinção uma estratégia do Governo em “empurrar” para baixo do tapete a discussão de políticas públicas específicas para a área de assentamentos, o que acabou por desmobilizar as intervenções realizadas por estes movimentos junto aos governos federal e estaduais no país.

Considerações finais

⁷ Maria Santana Tavares da Silva, atual asseguradora do PRONAF, foi presidente da comissão estadual do PROCERA/LUMIAR e é servidora do INCRA há 36 anos, em entrevista concedida em 26 de agosto de 2009 na sede do INCRA (SR-01), Belém- Pará.

Apesar de a década de 1990 ter sido o marco inicial das ações do Governo no sentido de propor políticas públicas que pudessem corrigir as desigualdades, os resultados deste trabalho permitem afirmar que o novo ambiente forjado com a criação do PRONAF e a extinção do PROCERA possuem obstáculos muito importantes para que ocorra uma mudança substancial na vida dos agricultores menos capitalizados.

Nessa perspectiva, é importante ressaltar que a história já mostrou que o Estado, através de uma trajetória robusta de padronização de políticas, sejam elas de crédito, de assistência técnica ou de reforma agrária para o setor rural, não foi capaz de gerar mudanças para estabelecer novos arranjos institucionais pautados em princípios de justiça e equidade social.

Em suma, muitos dos fatores que limitaram o sucesso do PROCERA e que continuam presentes no PRONAF, não são tidos como novos pelos atores que historicamente vêm acompanhando o crédito rural no Brasil, já que esses programas de crédito, assim como os anteriores, não levam em consideração que as distintas especificidades existentes na Amazônia possuem uma lógica de reprodução própria, a qual vem resistindo, ao longo do tempo, às forças nefastas do capitalismo.

É, justamente, esta manutenção dos arranjos institucionais que garantem a reprodução dos problemas observados no passado, via de regra, valendo-se dos mesmos critérios de formulação das políticas de antes, o que acaba por seguir a mesma lógica das políticas dirigidas à agricultura do passado. Esses fatores conjugados depõem de forma decisiva para as consequências perversas observadas durante a execução de uma política de crédito como o PRONAF, tida como muito importante para o desenvolvimento das comunidades rurais que estão inseridas na mesorregião do Nordeste Paraense.

REFERÊNCIAS

ASSIS, W. S. de; SILVA, L. M. S. PRONAF e a agricultura familiar na Amazônia: uma questão de rever prioridades. In: SIMÕES, Aquiles (Org.). *Coleta amazônica: iniciativas em pesquisa, formação e apoio ao desenvolvimento rural sustentável na Amazônia*. Belém: Centro Agropecuário; NEAF; SBSP, 2003. p. 13-37.

BASTOS, F. *Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar: avanços e retrocessos*. 2006. 250f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

BRUNO R. A. L.; DIAS, M. M. *As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil*. Relatório de Consultoria, Rio de Janeiro, ago. 2004. 74 p.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 87-122.

CASTILHOS, D. S. B. de. *Capital social e políticas públicas: um estudo da linha infraestrutura e serviços aos municípios do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar*. 2002. 173f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

CÔRREA, V. P.; ORTEGA, A. C. PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Qual o seu Real Objetivo e Público Alvo? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 40. Passo Fundo, *Anais...* p.1-21, 2002.

COSTA, F de A. Economia Camponesa e Dinâmica Inovativa. O Caso Eloqüente de Capitão Poço. In: COSTA, F. de A.; CARVALHO, V. R. V. de; CABRAL, E. R.; VILAR, R. R. L.; INHETVIN, T. (org.). *Agricultura familiar em transformação no Nordeste Paraense: o caso de Capitão Poço*. Belém: NAEA;UFPA, 2000a. p. 13-54

_____. *A formação agropecuária na Amazônia: os desafios do desenvolvimento sustentável*. Belém: NAEA;UFPA, 2000b. 355 p.

_____. Políticas públicas e dinâmica agrária na Amazônia: dos incentivos fiscais ao FNO. In: TURA, L. R.; COSTA, F. de A. *Campesinato e Estado na Amazônia: impactos do FNO no Pará*. Brasília: Brasília Jurídica: FASE, 2000c, p.63- 106.

DIAS, M. M. Extensão rural para agricultores assentados: uma análise das boas intenções propostas pelos serviços de ATES. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 21, n. 3, p. 499-543, set./dez. 2004.

FARIAS, A. L. A. de. *O Crédito no Pará (1995-2000): uma abordagem sociológica do financiamento do desenvolvimento regional*. 2002. 108 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento dos Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2002.

FERNANDES, A. S. A. *Path dependency* e os estudos históricos comparados. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24. São Leopoldo (RS) *Anais...* p. 1-9, 2007.

FERREIRA, M. de N. C.; MENDES, F. A. T. Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) sobre a dinâmica agrícola e relações sociais de produção no meio rural paraense. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 40, 2002, Passo Fundo. *Anais...* Brasília, DF: SOBER, 2002. 1 CD-ROM.

FICHTL, A; TOURRAND, J. F. Papel da pecuária e estratégias de produção da agricultura familiar no município de Uruará-PA, na Transamazônica. In: TOURRAND, J. F.; VEIGA, J. B. da. *Viabilidade dos sistemas agropecuários na agricultura familiar da Amazônia*. Belém: EMBRAPA Amazônia Oriental, 2003. p. 235-251.

FLEXOR, G.; LEITE, S. P. *Análises de políticas públicas: breve considerações teóricas-metodológicas*. Relatório Final de Pesquisa "Avaliando a gestão de políticas públicas no Brasil: uma avaliação com ênfase no papel dos *policy-makers*". Rio de Janeiro: CNPq/CPDA/UFRRJ, 2006. 22 p.

HALL, A. P.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p.193-224, 2003.

INCRA. *Relatório Anual de Desempenho do PROCERA*. Brasília, 1998. 51 p.

_____. *Relatório Anual de Desempenho do PROCERA*. Brasília, 1997. 44 p.

JORGE, W. J. O Estado brasileiro e os financiamentos dos assentados da reforma agrária. 2001. 197f. Tese (Doutorado em Livre Docência) - Faculdade de Ciências Agrônomicas da Universidade Estadual Paulista, Botucatu, 2001.

MENICUCCI, T. A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 303-325.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, 1990.

PESSÔA, H. C. da S. *Agricultura familiar no Nordeste Paraense: um estudo de caso do PRONAF na comunidade Santa Ana – PA Itabocal, Mãe do Rio (PA)*. 2007. 111f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

PETERS, B. G. Las raíces del nuevo institucionalismo: el institucionalismo normativo. In: _____. *El Nuevo Institucionalismo*. La Teoría Institucional en Ciencia Política. Barcelona: Gedisa, 1999. p. 45-69.

REZENDE, G. C. PROCERA: Institucionalidade, subsídio e eficiência. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 21, n. 3 (83), p. 112-129, jul./set. 2001.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007, p. 65-86.

Recebido em 21/09/2011.

Aprovado em 12/07/2012.

Sobre as autoras

Lidiane de Souza Silva

Engenheira Agrônoma da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará (EMATER-PARÁ). E-mail: lidiagro@hotmail.com

Endereço: BR 316, Km 12, Bairro Centro, CEP: 67.105-970, Marituba, Pará.

Nírvia Ravena de Sousa

Cientista Polítca da Universidade Federal do Pará (UFPA-PARÁ). E-mail: niravena@uol.com.br

Endereço: Rua Augusto Corrêa, 01 - Guamá. CEP 66075-110, Belém - Pará - Brasil 2008 Belém, Pará.