



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O PRONAF JOVEM EM DEBATE NO BRASIL: POLÍTICA, SOLUÇÃO OU "ENTRAVE"?

Sérgio Botton Barcellos

sergiobbarcellos@hotmail.com

Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Instituto de Ciências Humanas e da Informação (ICHI)

Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

A partir desse trabalho será analisado o processo de configuração de uma política pública de crédito rural que aborde o grupo social da juventude rural. Desse modo, nesse artigo será abordado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na linha jovem, trazendo à tona aspectos históricos que caracterizam essa política ao longo do seu processo de (re) formulação e debates em seu campo político. Assim, ao resgatar esse processo e observar os debates sobre a linha jovem do PRONAF ao longo do tempo, foi possível observar as relações de interdependência entre os atores no campo político de formulação dessa política e analisar questões que influenciam nos sentidos e desdobramentos políticos dessa linha no conjunto do Programa. A metodologia acionada para essa problematização é qualitativa e como procedimento de pesquisa são trabalhadas de forma inter-relacionada observação participante, análise documental e entrevistas semiestruturadas. Sob essa perspectiva, a problematização da configuração do PRONAF Jovem nos últimos anos pode ser significativa para adensar a discussão sobre a constituição das políticas e ações de governo para a juventude rural no Brasil. No decorrer do trabalho, foi possível visualizar que “burocracia – publicização - transparência - preconceito geracional - falta de autonomia (relacionada a DAP)” são quesitos que comumente aparecem quando são analisados os estudos acadêmicos e técnicos sobre essa política, bem como nas avaliações das organizações e movimentos sociais em juventude rural.

ABSTRACT

From this work, the goal is to analyze the process of creation of a rural credit public policy that addresses the social group of rural youth. Thus, this article will address the National Program for Strengthening Family Agriculture (PRONAF) in the young line, bringing up historical aspects that characterize this policy throughout the process of (re) formulation and debates in their political field. Thus, to rescue this process and watch the debates on the young PRONAF line over time, there was the relationship of interdependence between the actors in the policy formulation of this policy and analyze issues that affect the senses and the political consequences of this line throughout the program. The methodology oriented to this question is qualitative and as a research procedure are worked in a note interrelated participant way, document analysis and semi-structured interviews. From this perspective, the question of the PRONAF Young configuration in recent years can be significant to thicken the discussion on the establishment of government policies and actions for rural youth in Brazil. During the work, we can see that the "bureaucracy - advertising - transparency - generational bias - lack of autonomy (related to DAP)" are questions that usually appear when we analyze the academic and technical studies of this policy, as well as Assessments of organizations and of the social movements of rural youth.

Palavras-Chave: PRONAF Jovem; juventude rural; políticas públicas; Estado.

Keywords: PRONAF Youth; rural youth; public policy; State.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introdução

Diante da diversidade de grupos sociais situados no contexto rural e suas diferentes formas de organização política, há, também, os grupos que são reconhecidos ou se denominam como juventude rural. Sob essa perspectiva, a questão da juventude no contexto rural brasileiro historicamente perpassa a vivência de aspectos como a restrição de acesso a bens e serviços em um espaço socialmente desigual, tensionado, de forma geral, por questões como a expansão das monoculturas vinculadas às cadeias produtivas do agronegócio, o êxodo rural e a concentração fundiária.

De modo mais amplo, a partir da década de 1990, a categoria agricultura familiar se afirmou de maneira expressiva no meio rural brasileiro e, após reivindicações, passou a ser alvo de políticas públicas do Estado. A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em meados da década de 1990, foi um dos fatores que marcou o reconhecimento dessa categoria social pelo Estado e legitimou, de certa maneira, a reivindicação dos movimentos sociais e sindicais por políticas de desenvolvimento rural que abrangessem um público mais amplo e que, historicamente, estava desassistido.

Em um período histórico mais recente, dentre os ministérios que têm alguma atuação na temática da juventude, mais especificamente junto ao grupo social reconhecido ou que se denomina como juventude rural, há o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que desenvolveu ações e políticas públicas pontuais para esse público. Uma das políticas que o MDA desenvolveu, considerada a mais consolidada, além de estratégica e reconhecida no meio rural pelo público da agricultura, ainda é o Pronaf, que, desde o ano de 2003, possui a linha Pronaf Jovem, na qual o programa disponibiliza o financiamento para jovens entre 16 e 29 anos que preencham os requisitos definidos pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF/MDA).

Essa linha no programa destinada ao jovem rural pode ser considerada importante por trazer à tona, nos espaços de debate institucional do governo federal, os temas da juventude nas políticas públicas. A partir dessa política e da discussão sobre a questão social da juventude rural, o objetivo deste trabalho é analisar os processos sociais presentes nas políticas públicas de crédito rural em um



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

campo político de disputas e acordos no qual os atores políticos (Estado e sociedade civil) se influenciam, mutuamente, nesse processo. É nesse campo político que busco compreender algumas questões específicas no fluxo dessa política pública em interface com a questão social da juventude rural nos últimos anos.

Para a compreensão do fluxo político sobre a linha jovem no Pronaf, este estudo é derivado de um dos resultados apresentados na minha tese de doutorado, em que abordo o processo de elaboração das políticas públicas para a juventude rural de forma mais ampla no governo federal (BARCELLOS, 2014)¹. Assim, ao observar o processo de debates sobre essas políticas no governo, pode ser possível refletir sobre a diversidade das relações políticas de interdependência e as atividades políticas dos atores e suas formas de representação política nesses espaços. Sob essa perspectiva, problematizar e discutir o processo de configuração do Pronaf Jovem pode ser significativo para compreender o processo de constituição mais amplo das políticas e ações de governo para a juventude rural no Brasil.

Inicialmente, será realizado um breve resgate sobre o histórico de constituição das políticas públicas direcionadas à juventude em interface com os jovens rurais no Brasil. Em seguida, será feito um retrospecto sobre a constituição do Pronaf e o processo de (re) formulação da linha Jovem ao longo dos anos em meio aos debates e pautas de reivindicação das organizações e dos movimentos sociais. A partir disso, serão problematizados, em conjunto com a literatura acadêmica, os dados coletados em campo.

II Marco Teórico

Para essa análise, busquei auxílio reflexivo na lente analítica de Elias (2000, 1994) a partir da teoria da interdependência e a definição de configuração social. Desse modo, as relações entre os atores são pensadas a partir das suas interdependências, que podem ser de disputa e concorrência e

¹ Este artigo tem semelhanças com o artigo publicado na Revista *Planejamento e Políticas Públicas* do IPEA no primeiro semestre de 2017.



também de cooperação, que se imbricam, podendo influenciar no tempo e espaço da configuração de uma política pública, nesse caso, a linha jovem do Pronaf.

A significação da ação, denominada como “constituição” ou “formulação”, refere-se às possíveis relações de interdependência entre os atores que compartilham da formação do universo social em questão nesse trabalho, isto é, o campo em que se configura a política pública de crédito abordada. Dessa forma, será realizado um exercício de não apenas identificar as relações explícitas nesse processo, mas tentar indicar caminhos para a compreensão do conjunto de processos sociais que culminaram na formulação dessas políticas.

Diante disso, a fim de visualizar e identificar os principais aspectos que influenciaram na constituição das políticas públicas para juventude rural, não é possível focar em um único grupo no campo social. Esse processo exigiu um estudo das relações entre os diferentes atores que convivem nesse campo e das mudanças nas relações de poder que são produzidas e reproduzidas sucessivas vezes (ELIAS, 1994). Dessa maneira, optei por evidenciar os diferentes atores de Estado e das organizações e movimentos sociais que interagiram nesse processo, bem como identificar as disputas e acordos estabelecidos entre eles. A partir desse processo, busquei identificar essas relações de entrelaçamento, interdependência e influência política.

Refletindo sobre esse processo histórico de constituição dessas políticas públicas por Elias (1994), percebe-se que essas políticas estão permeadas por continuidades e rupturas intergeracionais em relação à juventude rural, o que podem ser considerados reflexos da sociedade atual em relação aos seus elementos culturais, psicológicos, de crenças e valores incorporados por meio de dispositivos de autocontrole. Esses dispositivos para Elias são constituídos tanto por controle externo (da comunidade, da família, da Igreja), como do controle dos afetos e das pulsões pelo desenvolvimento de uma racionalidade estratégica, que molda condutas e comportamentos, dada a automatização com que esse dispositivo opera, por meio de um conjunto de normas sociais que se atualizam constantemente e exerce uma coerção sobre os comportamentos dos atores em sociedade, sendo um dos elementos estruturantes na formação do Estado (Elias, 1994).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

III Metodología

Este trabalho foi elaborado por meio de metodologia qualitativa (Becker, 1999). Com o embasamento metodológico em inter-relação com o recorte do objeto de pesquisa, foi acionada a coleta dos dados junto às fontes primárias² e secundárias no sentido de focar fatos e questões que compõem o processo de debates e (re) formulação do Pronaf no âmbito do governo federal. O período de pesquisa de campo ocorreu entre julho de 2010 e agosto de 2013. Por meio das técnicas de pesquisa adotadas, busquei captar as diferentes percepções, opiniões, visões e expectativas em relação ao programa.

Esses dados foram coletados a partir da exposição e discussão sobre o Pronaf Jovem junto aos representantes e os atores políticos das organizações e movimentos sociais que levaram as suas demandas para o debate na esfera do Estado. Observei, durante os espaços de negociação (reuniões, seminários, conferências e outros) e nas pautas de reivindicação das organizações e movimentos sociais em geral, que o Pronaf Jovem foi uma demanda constante e que tangenciou outras pautas em muitas discussões, consideradas prioritárias, por ser uma das poucas políticas públicas direcionadas para a juventude rural.

IV O debate da juventude rural no Estado brasileiro e o Pronaf jovem

O tema da juventude rural é emergente em diversos espaços sociais: na academia, nos movimentos sociais e nos próprios espaços de elaboração e execução de políticas públicas (CASTRO, 2010). Atualmente, a participação da juventude é considerada essencial na composição do desenho das políticas sociais devido à difusão da concepção do jovem como sujeito de direito. A inserção do jovem rural na agenda política do Estado em um tempo histórico recente ocorreu em diferentes instâncias governamentais, que confluiu na formulação de algumas ações e políticas de

² Composto por 22 entrevistas semiestruturadas. Todos(as) os(as) entrevistados(as) neste trabalho foram identificados(as) por meio de siglas ou a pedido deles(as) foram denominados(as) como “não identificados” no intuito de preservar sua identidade.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

geração de renda e inclusão produtiva mesmo que, em primazia, ainda estejam focadas em atividades agrícolas e no crédito.

De acordo com Bango (2003), nesse período, os jovens passaram a ser vistos como um capital humano que poderia contribuir potencialmente para os processos de crescimento econômico junto à expansão do sistema educacional. Cabe lembrar que, na década de 1990, ocorreram mudanças de matriz produtiva no sistema capitalista internacional e, no Brasil, essa tendência teve como suporte o processo de ajuste estrutural e a reestruturação produtiva do sistema capitalista, além da reforma do Estado, alterando as prioridades, também, nas políticas sociais. Por meio dessa concepção de um Estado gerencial e regulador, a execução das ações estatais ainda contaria com outro parceiro institucional, formado pelo terceiro setor, representado pelas Organizações Não Governamentais (ONGs), que também atuam em diversas ações temáticas junto à juventude.

Em relação ao processo histórico e político de constituição das políticas públicas direcionadas para a juventude no Brasil, com a ocorrência da formação de outro governo, do presidente Luiz Inácio da Silva – conhecido como governo Lula (2003-2010) –, a temática da juventude adquiriu maior destaque. Assim, passou a ser discutida a criação de uma estrutura político-administrativa específica para tratar do tema por parte do Estado no Brasil. Com isso, em 2003, ocorreu a criação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), que foi considerado, pelo governo federal, uma das principais políticas públicas para a juventude constituídas nos últimos anos (BRASIL, 2010). Nesse mesmo ano, a linha Jovem no Pronaf e o selo Nossa Primeira Terra (NPT) no Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) foram formulados e passaram a vigorar a partir do ano de 2004, com execução do MDA.

Como um dos desdobramentos desse processo, em 2005, foi criada a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ)³, órgão que compõe a Secretaria Geral da Presidência da República. Junto à institucionalização dessa Secretaria, ocorreu a constituição do Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE) e a criação do Pro Jovem⁴ (Programa Nacional de Inclusão de Jovens), que foi

³ A SNJ tem o objetivo de elaborar, propor e discutir as políticas públicas direcionadas para a população jovem no Brasil, bem como representá-los em espaços internacionais que sejam de interesse nacional (Brasil, 2012).

⁴ O Projovem foi instituído em fevereiro de 2005 pela Medida Provisória 238, já convertida na Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005. Em 2007, por meio da Medida Provisória n. 411, de 28 de dezembro daquele ano, transformada na Lei n.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

considerado, pelo governo, como uma das principais iniciativas para a juventude constituídas naquele período (BRASIL, 2010). Antes disso, dentre os ministérios que debatiam as pautas da juventude rural, somente o MDA desenvolveu ações e políticas públicas com enfoque específico para esses atores sociais.

Entre os anos de 2003 a 2010, as ações de governo realizadas com o recorte juvenil no espaço rural foram executadas pelo MDA, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e priorizaram a disponibilização de crédito para aquisição de terra ou para a realização de projetos técnicos, de formação em educação do campo e de produção agropecuária, centrados no PNCF-NPT e no Pronaf Jovem. Além disso, podem ser mencionados o Pronera, o Projovem Campo, executado pelo MEC, e o Consórcio Rural da Juventude, que foi realizado pelo MTE em parceria com as organizações sindicais (Barcellos, 2014).

Em 2013, no caso específico das políticas públicas para a juventude rural, algumas iniciativas realizadas pelo MDA e pelo SNJ foram consideradas, pelo governo federal, como uma das principais estratégias em política pública que os grupos de juventude estão participando de alguma maneira. No MDA, por exemplo, foram realizados ajustes em alguns trâmites burocráticos e no percentual de juros sobre o Pronaf Jovem e o PNCF linha Jovem, bem como o lançamento do Pronatec Campo para os (as) jovens que vivem no meio rural.

Nas últimas duas décadas, os formuladores⁵ de políticas públicas no espaço rural brasileiro têm mostrado uma preocupação mais evidente com a diversidade de grupos sociais presentes nesse universo. Nesta perspectiva, foram formuladas políticas específicas para agricultores familiares, populações quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, etc., além de programas específicos de gênero e para o segmento de jovens. Em meio a essa conjuntura, no âmbito do governo federal – juntamente com os segmentos da sociedade civil que participam dos fóruns promovidos pelo governo –, ocorreu a criação de diversos espaços de discussão e formulação de

11.692, de 10 de maio de 2008.

⁵ O termo formuladores seria relativo ao conjunto de agentes sociais que atuam no âmbito do governo em suas diferentes esferas, nos espaços de discussão, formulação e decisão política acerca das políticas públicas e junto aos Conselhos com a participação da sociedade civil.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ações políticas direcionadas para a juventude rural, como o Comitê Permanente de Juventude Rural (CPJR) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)⁶ e o Grupo de Trabalho de Políticas Públicas em Juventude Rural (GTJR) da SNJ. Como parte integrante desse cenário político atual, a questão da juventude rural é considerada uma pauta constantemente presente nos debates sobre o desenho das políticas sociais devido à difusão do paradigma do jovem como sujeito de direitos dentro do governo, o que pode ser observado, por exemplo, ao acompanhar as reuniões do CPJR-CONDRAF e do GTJR-SNJ.

Enfocar os estudos nas políticas públicas específicas para esse público significa mirar as políticas disponíveis (financiamento/crédito) e que, historicamente, tiveram relevância na pauta das organizações políticas dos (as) jovens rurais, sem desconsiderar o conjunto de políticas públicas que abordam de forma transversal a temática da juventude rural. Assim, acredito que seja necessário realizar uma breve contextualização histórica sobre esse programa, antes de discutir, em específico, as linhas do Pronaf Jovem.

A constituição do Pronaf e a formulação da linha jovem

Segundo vasto referencial acadêmico, o processo de formulação do Pronaf foi iniciado no ano de 1994. Em Zanini (2006), consta que, a partir de um estudo do INCRA, em conjunto com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), foi realizado o projeto de Cooperação Técnica, publicado como *Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto* (INCRA/FAO, 2000), objetivando uma nova estratégia de desenvolvimento para o Brasil. Esse estudo auxiliou na criação de tipificações, denominando o que é agricultura patronal e familiar e especificando o que seria a Agricultura Familiar⁷.

⁶ Órgão Colegiado integrante da estrutura do MDA, constituindo-se como um espaço de concertação e articulação entre diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar.

⁷ No Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, realizado entre 1996 e 1999, o universo agrícola familiar é definido como “sendo aqueles estabelecimentos agrícolas cuja direção dos trabalhos do estabelecimento fosse exercida pelo produtor, assim como o trabalho familiar sendo superior ao trabalho contratado”.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Em 1994, depois de muita pressão dos agricultores familiares, ocorreu o I Grito da Terra Brasil. Como desdobramento dessa mobilização junto ao Estado, ocorreu a criação do Provape (Programa de Valorização da Pequena Produção Rural). Apesar de toda a propaganda governamental, esse programa atingiu um número considerado baixo de agricultores (BIANCHINI, 2000). No ano seguinte, ocorreu o II Grito da Terra Brasil e, nesse contexto de lutas, reivindicações, pesquisas e negociações políticas, foi colocado em operação, em 1996 (primeiro governo FHC), o Pronaf, substituindo o Provape. Apesar de o Conselho Monetário Nacional ter regulamentado as modalidades de crédito de custeio e investimento, somente o custeio foi efetivado naquele período. O Pronaf tinha como objetivo principal fortalecer os agricultores familiares mediante o apoio técnico e financeiro, visando à promoção do desenvolvimento rural sustentável (Schneider; Cazella; Mattei, 2004).

Entre 1998-2002 (segundo governo FHC), a política de apoio à agricultura familiar permaneceu, porém, o montante de recursos investidos se manteve sem consideráveis investimentos. Nesse governo, ocorreu a criação do MDA, institucionalizando uma ideia considerada dualística de agricultura – ou uma política de focalização –, separando o apoio à agricultura familiar do colocado à agricultura intensiva ligada ao agronegócio e vinculada ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – MAPA⁸ (Sabourin, 2007).

Já em 2003, a partir do início do Governo Lula, as políticas públicas para a agricultura passaram por um processo de reorientação e aumento dos investimentos, no qual o governo sinalizou que essas políticas atenderiam, de forma mais específica, demandas de agricultores familiares, assentados de reforma agrária, quilombolas, comunidades tradicionais, dentre outros. Nesse conjunto de políticas públicas, o Pronaf foi ampliado e, como um dos resultados desse processo, atualmente, o Pronaf é dividido em grupos, com características diferentes de crédito: A, B e A/C. Dentre as diversas linhas já criadas e consolidadas pelo Pronaf, o governo federal também

⁸ Para Sabourin (2007, p. 718), “Essa medida apenas cristalizou a representação já forte no seio do governo e da sociedade de uma agricultura a duas velocidades: uma agricultura capitalista empresarial e uma pequena produção de subsistência, camponesa e atrasada [...]”.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

instituiu mudanças na sua sistemática operacional, como a criação de novas linhas: Pronaf Mulher, Pronaf Jovem, custeio de agroindústrias familiares, a instituição do Grupo E e as cotas-partes⁹.

Nesse contexto, o tema da juventude passou a ser inserido no Pronaf, motivado, também, pela mobilização das entidades identificadas com as pautas jovens (como a CONTAG e a Federação Nacional dos Trabalhadores Rurais em Agricultura Familiar – FETRAF) junto ao Estado no governo anterior. A partir disso, o Pronaf, por meio da SAF/MDA, passou a orientar as instituições bancárias¹⁰ a admitir financiamentos de projetos técnicos solicitados por jovens que viviam e desenvolviam atividades agrícolas no meio rural.

Ao longo dos anos, o Pronaf Jovem passou por alterações e por diferentes momentos em relação ao número de acessos e recursos disponibilizados. A política também foi pauta das constantes reivindicações das organizações e movimentos sociais junto ao governo federal. O acesso a essa linha, em 2004/2005, quando foi implementada, foi de 17 pessoas e, em 2005/2006 a linha Jovem tinha totalizado 508 pessoas entre 16 e 25 anos. No ano de 2007, o governo publicou a Resolução do BACEN n. 98, de 29 de agosto de 2007, que estabeleceu as regras do crédito no programa para a safra 2007/2008, apresentando modificações pontuais em relação às normas anteriores, revogando a Portaria n. 2, de 2005, e a linha passou a ser disponibilizada para jovens na faixa etária de 16 e 29 anos.

Nas principais linhas do Pronaf, ocorreram as seguintes alterações entre os anos de 2010-2013: no grupo B, a renda foi alterada, passando a englobar valores entre R\$ 6 mil até R\$ 10 mil; e, no Grupo A, com renda entre R\$ 10 mil a R\$ 160 mil. Ainda, a linha Agricultor Familiar foi unificada à linha Pronaf Mais Alimentos, com juros de até 2% ao ano, com prazo de pagamento de até dez anos e até cinco anos de carência. Entre as alterações nas demais linhas, há três que são pautas de reivindicações históricas dos movimentos sociais: no Pronaf Jovem, o limite de R\$ 12 mil foi ampliado para até R\$ 15 mil por beneficiário, com juros de 1% ao ano (MDA, 2012). No Plano Sa-

⁹ As modalidades de crédito contempladas no Programa foram classificadas em diversas categorias, cada uma com suas especificidades no que se refere às taxas de juros, limites de financiamento, bônus de adimplência, público-alvo e finalidades, dentre outros aspectos.

¹⁰ Os bancos que podem possibilitar o acesso ao Pronaf Jovem e suas demais linhas são o Banco do Brasil (principal agência do Estado que atua junto ao Programa), o Banco da Amazônia (BASA) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Nesse processo, também atuam o SICREDI e a CRESOL.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

fra 2014-2015, foi anunciada a manutenção dos juros de 1% ao ano, o aumento do teto para R\$ 15 mil e até três operações no mesmo valor.

Ao longo desses anos, na linha Jovem do Pronaf, segundo os dados disponibilizados pela SAF/MDA, até o ano de 2010, 1.316 pessoas tiveram acesso, em um universo de 24.717 pessoas em faixa etária jovem que acessaram o programa em todas as outras linhas (BRASIL, 2010). Segundo conversas com informantes que trabalhavam no MDA ao longo do processo de pesquisa, a estimativa é de que, até o final de 2013, ocorreram cerca de 2.200 acessos no Pronaf Jovem. Há divergências entre alguns informantes na divulgação desses dados (poderia chegar a 7.000 acessos). Contudo, em relação a esses últimos dados, cabe, ainda, aguardar uma divulgação mais detalhada, que, até então, não foi feita sobre essa linha¹¹.

Após a descrição acerca da trajetória de formulação desse programa e a inclusão da temática da juventude na agenda governamental e no Pronaf, dando continuidade à problematização, será realizada uma discussão acerca dos pontos avaliados como “problemas ou entraves” desse programa e da linha Jovem e como isso influencia na configuração dessa política pública nos últimos anos.

Pronaf Jovem: debates institucionais no governo federal e pautas das organizações e dos movimentos sociais

Após dois anos de debates (2009/2010), diante do cenário de precário acesso aos dados do programa, inclusive na linha Jovem, no CPJR/CONDRAF foi deliberado, em setembro de 2011, após reuniões anteriores que não tiveram os devidos encaminhamentos, ser de interesse elaborar um documento formal de avaliação dessa política pública. Além disso, esse documento teria o objetivo de ser uma ferramenta de colaboração e encaminhamento de propostas acerca dessa política pública para o conjunto de organizações sociais, órgãos do governo e instituições financeiras que atuam na rede institucional¹² que opera essa linha de crédito.

¹¹ No site do programa, acessado em 02 de julho de 2015, constava que o acesso aos dados, inclusive, sem estar detalhado, estava disponível no anuário do Crédito Rural no Banco Central do Brasil: <<http://www.bcb.gov.br/htms/CreditoRural/2012/rel521.pdf>>.

¹² Essa rede institucional é composta por agências bancárias e sindicatos de trabalhadores rurais mais na ponta, ou seja,



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Sob essa perspectiva, nas reuniões do Comitê em que foi debatida a linha Jovem, foram reconhecidos diversos aspectos considerados “entraves ou problemas” na execução e no acesso do público beneficiário dessa linha, listados a seguir:¹³

[...] Burocracia excessiva, caracterizada pelo excesso de exigências previstas na Portaria N.98/2007, que reforça práticas discriminatórias especialmente no âmbito dos agentes financeiros, para o acesso ao Pronaf Jovem e demais linhas do Pronaf;

- Os critérios de seleção dos beneficiários dificultam o acesso ao crédito por grande parte da população rural jovem que não frequenta escolas técnicas agrícolas ou não tiveram acesso a experiências de capacitação. Percebe-se que essas exigências não têm induzido a inserção da Juventude Rural em espaços de formação/escolarização, mas restringido o acesso de possíveis beneficiários;

- Limites para acesso a ATER de qualidade e continuada para a elaboração do projeto técnico de acesso ao crédito e sua implantação, potencializando os investimentos produtivos; Escassos processos de divulgação da linha do Pronaf Jovem nos municípios e junto ao público beneficiário potencial; - Absorção do rótulo social que afirma o/a Jovem Rural como beneficiário/a de risco. Os agentes bancários e governamentais, estigmatizam a juventude premeditando sua inadimplência, o que inviabiliza o acesso desse segmento a linha de crédito, apesar das dificuldades de acesso aos dados oficiais que comprovem essa inadimplência;

- Dificuldade de acesso aos dados atualizados e detalhados relativos a inserção da Juventude Rural no âmbito do Pronaf Jovem e demais linhas do Pronaf. Além disso, faltam mecanismos permanentes e descentralizados de avaliação participativa sobre o Programa;

- Vinculação do jovem a DAP familiar, o impede de acessar o crédito para realizar um investimento próprio. Esse contexto inviabiliza possibilidades emancipatórias, de reconhecimento do jovem como sujeito de direito, servindo para reforçar a lógica tutelar, que recai sobre a juventude do campo e da cidade. (MDA, 2013, s/p).

Mediante esses pontos avaliativos, um aspecto inicial que ficou evidente é que essas não são questões recorrentes somente a essa linha do Pronaf. Além de ser discutida no CPJR/CONDRAF, em 2011, com a criação do GTJR/SNJ, essa política foi discutida junto com diversas outras reivindicações que as organizações e os movimentos sociais estavam fazendo junto ao governo.

Ainda em 2011, na II Conferência Nacional de Juventude, evento no qual as organizações e movimentos sociais da juventude rural tiveram participação considerada expressiva, os(as) jovens delegados(as) conseguiram ter uma proposta aprovada como prioritária na Conferência no eixo território, que tratou a questão do crédito:

mais em contato com o público beneficiário. Junto ao Estado, seria composto pelo Sistema Monetário Nacional, Banco Central e Ministério da Fazenda em um plano macro, junto com o MDA, por meio da SAF.

¹³ Os tópicos em que constam avaliações do Pronaf Jovem foram extraídos da *Carta do GTJR- CONDRAF em defesa de uma política de crédito efetiva e diferenciada para a juventude rural*.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Garantir o direito moradia digna aos jovens, incluindo os jovens de favela e os de comunidades tradicionais, levando em conta programas habitacionais existentes, **incentivo fiscal e oferecimento de linha de crédito facilitada, com cotas destinadas aos jovens para aquisição da moradia própria, sem comprovação de renda e com subsídio governamental [...]** (II CNJ, p. 3, grifo do autor).

Essa Conferência e o Grupo de Trabalho de Juventude Rural da SNJ tiveram, dentre os seus encaminhamentos políticos, a proposta de realização do seminário em 2012, no qual ocorreram diversos debates e oficina em grupo.

Também nos estudos acadêmicos sobre o programa, foi avaliado outro “empecilho” para o acesso ao Pronaf, inclusive na linha Jovem: a ação das gerências das agências bancárias locais. Foram comuns as constatações de recusas de projetos que não estivessem baseados em técnicas agropecuárias convencionais (monoculturas de soja, por exemplo) em larga ou média escala de produtividade ou que não apontem essa perspectiva produtiva, bem como a restrição ao público que não participasse da rede de afiliações sociais, políticas e econômicas dessas gerências locais. Em suma, os(as) trabalhadores(as) e jovens rurais que buscavam acesso ao Pronaf nas agências bancárias não eram tratados como público-alvo ou “público predileto” dos bancos.

Além disso, outro “entrave ou problema” que persiste ao longo do processo histórico do Pronaf, que foi observado em estudos acadêmicos e discutido nas reuniões do GTJR/SNJ e CPJR/CONDRAF, refere-se à falta de treinamento e o fornecimento de informações adequadas por parte dos funcionários dos bancos para o atendimento do público do meio rural, bem como junto a trabalhadores rurais que buscavam acessar as linhas recém-criadas no Pronaf, como a linha Mulher e as linhas com enfoque ambiental e a Jovem.

Em relação a uma discussão mais ampla sobre o programa, um dos estudos do IPEA, datado de 2010, apontou que as questões reconhecidas como “problemas ou entraves” de âmbito geral no Pronaf reforçam as tendências mencionadas acima, produzidas pelo aparato burocrático do Estado junto à sociedade (público beneficiário) em acordo com as questões problematizadas e discutidas até aqui. Diante dos dados sobre o Pronaf, foi possível perceber que o número de contratos de crédito rural para a agricultura familiar teve o que foi considerada a maior queda entre 2000-2010.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Conforme esse estudo, mencionado no parágrafo anterior, ao todo, foram firmados 1,4 milhão de contratos, retornando a patamares próximos ao da safra 2003-2004. Em termos de valores, foi disponibilizado um montante de 10,8 bilhões de reais. Vale lembrar que os recursos previstos para o crédito rural no Plano Safra 2008-2009 foram de R\$ 13 bilhões. Assim, em relação ao ano agrícola anterior, o número de contratos reduziu para 12,5% e o montante negociado apresentou aumento de 9,8%. Há, portanto, um aumento do valor médio dos contratos, advindo de uma queda dos contratos de menor valor, que seriam negociados pelos agricultores de menor renda.

Mesmo com as mudanças que ocorreram na linha Pronaf Jovem, anunciadas para o Plano Safra 2012/2013, com financiamento em crédito de até R\$ 15 mil e juro de 1% ao ano, não foram apresentadas medidas consideradas apropriadas no sentido de alterar significativamente a abrangência social e em escala no que tange ao acesso a essa linha. Isso pode ser evidenciado, por exemplo, nos casos relatados durante o processo de pesquisa, quando o jovem consegue o acesso ao Pronaf, mas, devido à demora burocrática para ter a liberação do recurso, já recorreu ao financiamento por outros meios, inclusive financiadoras privadas, para viabilizar o início do plantio.

Dentre esse conjunto de aspectos elencados sobre o Pronaf Jovem, os possíveis “entraves ou problemas” discutidos nas pautas de reivindicação de organizações e movimentos sociais se configuram como um tipo de persistência de padrão burocrático-institucional do Estado brasileiro ao longo dos seus respectivos governos – mesmo que com evidentes diferenças de contexto político-histórico – desde a sua formulação até a execução de políticas públicas de crédito agrícola direcionadas aos pequenos produtores e, atualmente, agricultores familiares no Brasil.

V Considerações finais

Cabe destacar que não é possível mensurar exatamente o impacto social das políticas públicas do governo federal em relação à juventude rural, pois muitos dos dados quantitativos, além de ainda serem escassos, são divulgados de forma confusa. Desse modo, não percebi que possam ser confiáveis ou que auxiliem no desenvolvimento de estudos técnicos ou acadêmicos. Porém, mesmo, em algum momento, fazendo o uso de dados, busquei focar nos aspectos que constituem



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

a configuração do processo de formulação das políticas públicas para a juventude rural, isto é, tentei aferir a lente de análise sobre os representantes políticos das organizações e movimentos sociais, bem como de governo, em suas múltiplas interrelações que dão forma às configurações sociais (atores mutuamente orientados e dependentes).

Desse modo, não foquei a análise no estabelecimento de parâmetros para medir e avaliar a eficácia quantitativa dessas políticas. Assim, discutir em específico o Pronaf Jovem pode ser um dos caminhos para auxiliar na problematização e discussão mais ampla sobre o processo de configuração das políticas públicas para a juventude rural no Brasil.

VI Bibliografía

BACEN. (2014). *Resolução n. 98 de 29 de agosto de 2007*. Disponível em:
<<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=2007&numero=3490>>.
Acesso: 28 ago.

BANGO, J. (2003). Políticas de juventude na América Latina: identificação de desafios. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. C. (Orgs.). *Políticas públicas: Juventude em Pauta*. São Paulo: Cortez, p. 33-56.

BARCELLOS, S. B. (2014). *A formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil: atores e fluxos políticos nesse processo social*. 306 f. 2014. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.

BECKER, H. S. (1999). *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Hucitec.

BELIK, W. (1994). *Avaliação e operacionalização do programa Pronaf Campinas/SP*, Unicamp/Instituto de Economia. Disponível em:<<http://unicamp.br/artigos/artigo>>. Acesso em: 15 mar. 2007.

BIANCHINI, V. (2000). *Políticas públicas para a agricultura familiar: desenvolvimento local rural sustentável*. DESER. Curitiba – PR. Seção Publicações. Disponível em:
<www.deser.org.br/publicações.asp>. Acesso em: 6 mar. 2012.

BITTENCOURT, G.A. (2003). *Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. 243 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

BRASIL. (2010). Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional da Juventude. *Guia de Políticas Públicas de Juventude*. Brasília. Disponível em: <http://www.youthpolicy.org/national/Brazil_2010_National_Youth_Policy.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2014.

BRASIL. (2012). *Relatório do 1º Seminário Nacional de Juventude Rural e Políticas Públicas*. Brasília – DF. Disponível em: <https://issuu.com/participatorio/docs/relat__rio_final_-_1__semin__rio_n>. Acesso em: 20 jun. 2014.

CASTRO, E. G. (2005). *Entre ficar e sair: uma etnografia da construção da categoria jovem rural*. 2005. 444 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.

CASTRO, E. G et al. (2009). *Os jovens estão indo embora? – juventude rural e a construção de um ator político*. Rio de Janeiro: Mauad.

CASTRO, E. G. (2010). *Quem faz o campo das políticas públicas de juventude: demandas, bandeiras e questões*. Palestra. Ação Educativa. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org/index.php/juventude/40-juventude-e-trabalho/2524-juventude>>. Acesso em: 4 mar. 2012.

CASTRO, J. P. M. E. (2006). *UNESCO – Educando os Jovens Cidadãos e Capturando Redes de Interesses: uma pedagogia da democracia no Brasil*. 2006. 452 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.

COPETTI, L.D. (2008). *Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural: o caso do Pronaf – Crédito no município de Alegria-RS*. 2008. 206 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.

ELIAS, N. (1994). *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Zahar.

ELIAS, N.; SCOTSON, J. L.(2000). *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma comunidade*. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar.

INCRA/FAO. (2000). *Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto*. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO. Brasília.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.(2010). *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br>>. Acesso em: 9 set. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA.(2010). *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: Ipea. Disponível em:



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf>. Acesso em: 26 de março de 2013.

MATTEI, L. (2006). *Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica*. Brasília: MDA/NEAD, 2006. (NEAD Estudos, n. 12).

MDA. (2012). *Plano safra da agricultura familiar 2012/2013*. Publicação Especial do MDA. Brasília, 2012.

MDA. (2013). *Relatório das ações do Comitê de Promoção de Políticas para a Juventude Rural CPJR/CONDRAF 2013*. Assessoria de Juventude MDA, 2013, mimeo.

PALIER, B.; SUREL, Y. (2005). Les trois I et l'analyse de l'État en action. *Revue Française de Science Politique*, v. 55, n. 1, fév. 2005, p. 7-32. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-7.htm>>. Acesso em: 12 de março de 2012.

PJR. (2013). *Breve história da PJR*. 30 anos a serviço da Juventude Camponesa (1983-2013). Equipe Nacional de Formação. Pesquisa Paulo Cerioli.

RODRIGUES, H. (2008). Juventude e Políticas Públicas na América Latina e Europa: Diferentes Olhares, Diferentes Ações. *Teoria e Sociedade*, n. 16, v. 1. jan.-jun. p. 174-215.

SABOURIN, E. (2007). Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? *Sociedade e Estado*, v. 22, n. 3, 2007, p. 715-751. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v22n3/09.pdf>>. Acesso em: 21 de abril de 2011.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. (2004). Histórico, Caracterização e dinâmica recente do Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; KUNRATH SILVA, M.; MORUZZI-MARQUES, P. E. *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, p. 21-51.

ZANINI, W. R. (2006). *A gestão social descentralizada a partir do Pronaf infra-estrutura e serviços municipais: avaliação da experiência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de São Pedro do Sul – RS*. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – UFSM, Santa Maria, RS.