

# AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE RURAL: O PRONAF JOVEM EM DEBATE

Sérgio Botton Barcellos<sup>1</sup>

Neste trabalho será analisado o processo de configuração de uma política pública de crédito rural que aborda 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.

**Palavras-chave:** Pronaf Jovem; juventude rural; políticas públicas; Estado.

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA JUVENTUD RURAL: JUVENTUD PRONAF EN LO DEBATE

A partir de este trabajo, el objetivo es analizar el proceso de creación de una política pública de crédito rural que se dirige al grupo social de los jóvenes rurales. Por lo tanto, este artículo será el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) en la línea joven, crianza de los aspectos históricos que caracterizan a esta política lo largo de su proceso de (re) formulación y debates en su campo político. Por lo tanto, para rescatar a este proceso y ver los debates en la línea Pronaf joven con el tiempo, se observó la relación de interdependencia entre los actores en la formulación política de esta política y analizando los problemas que afectan a los sentidos y sus consecuencias políticas en lo todo el programa. La metodología para este cuestionamiento es la cualitativa y como técnica de investigación fue trabajada en una observación participante, análisis de documentos y entrevistas semiestruturadas de manera interrelacionada. Desde esta perspectiva, el cuestionamiento de la configuración del Pronaf joven en los últimos años puede ser significativo para espesar el debate sobre la creación de políticas y acciones de gobierno para la juventud rural en Brasil. Durante el trabajo, podemos ver que "la burocracia, publicidad, transparencia, sesgo generacional, falta de autonomía (en relación con DAP)" son preguntas

---

1. Professor Adjunto na área de Sociologia na Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e Professor no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal de Pelotas (UFPeL). Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: <sergiobbarcellos@hotmail.com>.

que suelen aparecer en los estudios académicos y técnicos sobre esta política, así como en las evaluaciones de las organizaciones y movimientos sociales en la juventud rural.

**Palabras clave:** Pronaf jóvenes; jóvenes rurales; políticas públicas; Estado.

## **PUBLIC POLICIES FOR RURAL YOUTH: YOUTH PRONAF IN DEBATE**

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.

**Keywords:** Pronaf Youth; rural youth; public policy; State.

## **LES POLITIQUES PUBLIQUES POUR LES JEUNES RURALES: LE PRONAF JEUNE EN DÉBAT**

À partir de ce travail, l'objectif est d'analyser le processus de mise en place d'une politique publique de crédit rural qui comprend le groupe social de la jeunesse rurale. Ainsi, cet article sera adressé au Programme National pour le Renforcement de l'Agriculture Familiale (Pronaf) dans la option jeune, avec l'intention de révéler les aspects historiques qui caractérisent cette politique tout au long de son processus de (re) formulation et débats dans leur champ politique. Donc, en abordant ce processus et en regardant les débats sur le Pronaf jeune au fil du temps, il a été possible d'observer la relation entre les acteurs dans le champ politique de la formulation de cette politique et analyser les questions qui touchent les sens et les développements politiques de cette option jeune tout au long du Programme. La méthodologie utilisée pour cette remise en question est qualitative et dans la procédure de recherche ont été travaillées l'observation participante, l'analyse de documents et des entretiens semi-structurés d'une manière interreliés. Dans cette perspective, la problématisation de la configuration du Pronaf jeune dans le cours des dernières années peut être importante pour renforcer la discussion sur la mise en place des politiques et des actions du gouvernement pour les jeunes ruraux au Brésil. Au cours de la recherche, il a été possible de voir que la «bureaucratie, la publicité, la transparence, le préjugé générationnel, manque d'autonomie» sont des questions qui apparaissent généralement lorsque les études universitaires et techniques sur cette politique sont analysés, ainsi que dans les évaluations des organisations et mouvements sociaux dans la jeunesse rurale.

**Mots-clés:** Pronaf jeune; jeunesse rurale; politique publique; État.

JEL: I38; J48; J49; J43; J33.

## 1 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. Sobre 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 ao agronegócio, ao êxodo rural e a concentração fundiária.

Entretanto, na contramão disso, diversos estudos acadêmicos e a própria organização política da juventude rural no Brasil conquistaram paulatinamente visibilidade e foi percebida que a questão de “ficar” ou “sair” do meio rural mobilizou múltiplas questões e passou por diferentes interpretações políticas que estão em disputa (Castro, 2005). Segundo Castro (2008), o(a) jovem rural apresenta-se como um ator que reafirma sua identidade atuando por meio das organizações e movimentos sociais aos quais se sente representado, na luta por terra e por seus direitos sociais. Assim, a temática sobre a juventude rural atualmente passa a ser referenciada por considerar o (a) jovem como um ator que se organiza para reivindicar direitos e políticas sociais.

De modo mais amplo, a partir da década de 1990, a categoria agricultura familiar afirmou-se de maneira expressiva no meio rural brasileiro e após reivindicações passou a ser alvo de políticas públicas do Estado. Considera-se que 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, entre 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 esse ministério seguiu desenvolvendo nos últimos anos, 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).<sup>2</sup> 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.

Com base nessa política e na discussão sobre a questão social da juventude rural, a questão central para esse trabalho é: como o Pronaf-Jovem foi configurado em meio ao campo das políticas públicas para o desenvolvimento rural nos últimos anos?

O objetivo deste trabalho é analisar os processos sociais presentes nas políticas públicas de crédito rural em um 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 essa análise, busquei auxílio reflexivo na lente analítica de Elias (2000; 1994), com base na teoria da interdependência e na definição de configuração social. Desse modo, as relações entre os atores são pensadas de acordo com suas interdependências, que podem ser de disputa e de concorrência e 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.

Neste trabalho, 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, como 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.

Para a compreensão do fluxo político sobre a linha jovem no Pronaf, esse estudo é derivado de um dos resultados apresentados na tese do autor (Barcellos, 2014), que aborda o processo de elaboração das políticas públicas para a juventude rural de forma mais ampla no governo federal. Assim, ao observar o processo de debates sobre essas políticas no governo, pode ser possível refletir sobre a diversidade das

---

2. Segundo o MCR (2016), podem ser beneficiários o Jovem que atendam a uma ou mais das seguintes condições, além da apresentação de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativa: I – tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares rurais de formação por alternância, que atendam à legislação em vigor para instituições de ensino; II – tenham concluído ou estejam cursando o último ano em escolas técnicas agrícolas de nível médio ou, ainda, há mais de um ano, curso de ciências agrárias ou veterinária em instituição de ensino superior, que atendam à legislação em vigor para instituições de ensino; III – tenham orientação e acompanhamento de empresa de assistência técnica e extensão rural reconhecida pela SAF/MDA e pela instituição financeira; IV – tenham participado de cursos de formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Proneac) ou do Programa Nacional de Educação no Campo (Pronacampo).

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.

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, a coleta dos dados foi realizada junto às fontes primárias<sup>3</sup> 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 em relação às fontes primárias ocorreu entre julho de 2010 e agosto de 2013. Mesmo com o recorte sobre esse período, no artigo constam fontes secundárias com dados desde o ano 2003 até o ano de 2015. Por meio das técnicas de pesquisa adotadas busquei captar as diferentes percepções, opiniões, visões e expectativas em relação ao Programa.

Por fim, a linguagem utilizada para a elaboração desse trabalho será preferencialmente em primeira pessoa quando for relativa à minha tomada de posição enquanto pesquisador (Becker, 1977)<sup>4</sup>. Contudo, a voz passiva será acionada no decorrer do estudo, quando trarei leituras e bibliografias para a discussão, a opinião de algum autor ou ator de pesquisa.

Esses dados foram coletados com base na exposição e discussão sobre o Pronaf Jovem junto aos representantes e aos atores políticos das organizações e aos movimentos sociais que levaram as suas demandas para serem debatidas 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 que atuavam nesses espaços em que o Pronaf Jovem foi uma demanda considerada prioritária por ser uma das poucas políticas públicas direcionadas para a juventude rural.

Em meio a esses espaços institucionais de debate e formulação de políticas públicas, observou-se que as organizações e movimentos sociais que atuavam e ainda atuam nos espaços de discussões, debates e decisões em relação à constituição

---

3. Composto de 22 entrevistas semiestruturadas. Para a realização das entrevistas foi levado em consideração os seguintes aspectos: acessibilidade; coletar informações de forma diversificada/variada e entrevistar atores que participaram de diferentes espaços institucionais no governo federal. Procurei tomar o devido cuidado de cobrir a multiplicidade de opiniões e histórias para não acabar caindo em uma possível seleção de atores que tomam decisões para a realização das entrevistas durante o campo de pesquisa. Todos (as) os (as) entrevistados (as) e sujeitos de pesquisa com declarações extraídas durante eventos do governo federal nesse trabalho foram identificados (as) por meio de siglas ou a pedido dos (as) mesmos (as) ou denominados (as) como "não identificados" no intuito de preservar sua identidade.

4. Conforme Becker (1977, p.34) "[...] uma das piores coisas que os sociólogos fazem é usar construções gramaticais passivas. Eles dizem, "Descobriu-se tal e tal coisa..." em vez de "Eu descobri tal e tal coisa...", ou " Nós descobrimos tal e tal coisa...". Na medida em que você nunca usa verbos ativos, você não consegue ser específico em relação ao que realmente aconteceu. Isso também significa que, como você não tem que dizer qual é o sujeito da sentença, você não tem que dizer quem fez o quê."

das políticas públicas direcionadas para a juventude rural no âmbito do governo federal foram as seguintes: Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura (Contag), Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Fetraf) e a Pastoral da Juventude Rural (PJR). No caso das organizações que integram o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA): a Coordenação Nacional de Quilombos (Conaq); a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab); o Instituto Aliança (IA); a Escola de Formação Quilombo dos Palmares – Instituto Equip; a Rede Ceffas; o Serviço de Tecnologia Alternativa (Serta); e a União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes). Também participaram desses espaços, como convidados ou no papel de assessores técnico-acadêmicos, pesquisadores de universidades e ONGs. A Via Campesina também atuava e ainda atua nesses espaços, por meio do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC) e da Pastoral da Juventude Rural (PJR) (Barcellos, 2014).

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 os acordos estabelecidos entre eles. Com base nesse processo, busquei identificar essas relações de entrelaçamento, interdependência e influência política.

Ressalto a dificuldade em analisar o impacto social das políticas públicas do governo federal em relação à juventude rural, percebi que muitos dados quantitativos, além de ainda serem escassos, são divulgados de forma vaga nos sites e fontes disponibilizadas pelo governo federal. Desse modo, não percebi que possam ser confiáveis ou que auxiliem de forma relevante o desenvolvimento de estudos técnicos ou acadêmicos.

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 movimentos sociais. De acordo com isso, serão problematizados, em conjunto com a literatura acadêmica, os dados coletados em campo.

## **2 O DEBATE SOBRE JUVENTUDE RURAL NO ESTADO BRASILEIRO E O PRONAF JOVEM**

O tema da juventude rural é emergente em meio a diversos espaços sociais: na academia, nos movimentos sociais, nos 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 do paradigma 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 e isso foi traduzido na formulação de algumas ações e políticas em geração de renda e inclusão produtiva direcionadas à juventude rural, mesmo que em primazia ainda estejam focadas em atividades agrícolas e no crédito.

Entretanto, antes de observar esse movimento político mais recente da juventude rural pela reivindicação de políticas públicas, ressalta-se que no Brasil a juventude, com uma identidade política vinculada à Igreja Católica no espaço rural, já se organizava politicamente desde a década de 1940, com ações no Sul e no Nordeste do país. Relatos sobre as atividades desses grupos de juventude iniciaram-se mais especificamente em 1947 no Brasil, com a Juventude Agrária Católica (JAC) e, a partir de 1950, foram ampliadas (Silva, 2006; PJR, 2013). Contudo, focando um período histórico mais recente nesse trabalho, percebe-se que após a redemocratização, com a Constituinte de (1988) e com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1992), nos anos 1990, a relação do Estado brasileiro com a temática da juventude passou a ser de incorporar os(as) jovens em situação de exclusão social ao mercado de trabalho.

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 suportes o processo de ajuste estrutural e 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.

Ao fim dos anos 1990, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi alterado o quadro de ausência das políticas com foco nos jovens a partir do surgimento de ações públicas no âmbito do governo federal, desenvolvidas principalmente em formato de parcerias com governos

estaduais, municipais e organizações da sociedade civil. Os principais programas/ações criados para jovens foram, segundo Rodrigues (2006): Assessoria de Juventude do Ministério da Educação (1997); Serviço civil voluntário (1998); Brasil Jovem – Agente Jovem, Centros da Juventude (2000) e Paz nas Escolas (2001). Dessa forma, o tema juventude passou a receber maior atenção no final do século XX e início do XXI no Brasil, conforme apontaram, por exemplo, os estudos de Spósito (2003) e Macedo e Castro (2006).

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. Nesse sentido, 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) são formulados e passam a vigorar a partir do ano de 2004, com execução pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Um dos desdobramentos desse processo é que no ano de 2005 foi criada a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ),<sup>5</sup> 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 Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem),<sup>6</sup> que foi considerado pelo governo como uma das principais iniciativas para a juventude constituídas naquele período (Brasil, 2010). Antes disso, entre os ministérios que debatiam as pautas da juventude rural, era somente o MDA que desenvolvia 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, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Ministério da Educação (MEC) e 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 Pronaf Jovem. Além disso, podem ser mencionados o Programa

5. 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).

6. O Projovem foi instituído em fevereiro de 2005, pela Medida Provisória nº 238, já convertida na Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. Em 2007, por meio da Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro desse ano, transformada na Lei nº 11.692, de 10 de maio de 2008.

Nacional de Reforma Agrária (Proner), 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 SNJ foram consideradas pelo governo federal como uma das principais estratégias de políticas públicas que os grupos de juventude estavam efetivamente 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 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) Campo, para os(as) jovens que vivem no meio rural.

Nas últimas duas décadas, os formuladores<sup>7</sup> de políticas públicas para o meio rural brasileiro têm mostrado uma preocupação mais evidente com a diversidade de grupos sociais presentes nesse universo. Nesse sentido, 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 ações políticas direcionadas para a juventude rural, como o Comitê Permanente de Juventude Rural (CPJR) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)<sup>8</sup> 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 recentemente na elaboração do Plano Nacional de Sucessão Rural.

Refletindo sobre esse processo histórico de constituição de 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 de valores incorporados por meio de dispositivos de autocontrole. Esses dispositivos para Elias são constituídos tanto por

---

7. 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.

8. 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.

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).

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 o Pronaf, antes de discutir em específico as linhas do Pronaf Jovem.

### 3 A CONSTITUIÇÃO DO PRONAF E A FORMULAÇÃO DA LINHA JOVEM

Segundo o vasto referencial acadêmico, o processo de formulação do Pronaf foi iniciado no ano de 1994. Em Zanini (2006) e Guanziroli, Buainain, Disabbato (2012) consta que de acordo com um estudo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (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, 1994, 2000), com o objetivo de formular 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 Familiar.<sup>9</sup>

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 Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap). 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 Provap. Apesar do Conselho Monetário Nacional (CMN) 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,

---

9. 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”.

visando à promoção do desenvolvimento rural sustentável (Schneider, Cazella e Mattei, 2004; Mattei, 2006).

Durante o período de 1998-2002 (segundo governo FHC), a política de apoio à agricultura familiar permaneceu, porém o montante de recursos investidos mantiveram-se 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 com a criação do MDA, do apoio à agricultura intensiva ligada ao agronegócio e vinculada ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa)<sup>10</sup> (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 programa encontra-se dividido em grupos, com características diferentes de crédito: A, B e A/C. Entre as diversas linhas já criadas e consolidadas, o governo federal também instituiu mudanças na sua sistemática operacional, como a criação de novas linhas: Pronaf Mulher; Jovem; custeio de agroindústrias familiares, a instituição do Grupo E e as cotas-partes.<sup>11</sup>

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 bancárias<sup>12</sup> a admitirem 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

---

10. Para Sabourin, “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” (Sabourin, 2007, p. 718).

11. 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. Mais informações acessar em: <<https://goo.gl/EPx2DT>>.

12. 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), do Banco da Amazônia (Basa) e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Nesse processo também atuam o Sicredi e a Cresol.

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 (nº 98, de 29 de agosto de 2007), que estabeleceu as regras do crédito no Programa para a safra 2007/2008, estabelecendo modificações pontuais em relação às normas anteriores, revogando a Portaria nº 2, de 2005, e a linha passou a ser disponibilizada para jovens na faixa etária de 16 a 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. Entre as alterações nas demais linhas, há três que são pauta 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 (a.a.), na linha Mulher o limite foi ampliado de R\$ 50 mil para R\$ 130 mil por beneficiário/ano agrícola e na Agroecologia foi excluída a limitação de dois financiamentos por unidade familiar (MDA, 2012). No Plano Safra 2014-2015, foi anunciada a manutenção dos juros de 1% a.a., o aumento do teto para R\$ 15 mil e até três operações no mesmo valor.<sup>13</sup>

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). Estima-se, segundo levantamentos com informantes que trabalhavam no MDA, ao longo do processo de pesquisa, que até o final de 2015 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 linha.<sup>14</sup>

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 tem influenciado na configuração dessa política pública nos últimos anos.

---

13. Mais informações sobre dados como classificação pela renda, limite de crédito, encargos financeiros, finalidade, carência, dentre outros dados recentes sobre as mudanças de normas no Pronaf estão disponíveis em: <goo.gl/xDc3Rv>.

14. No site do Programa, acessado em 2 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: <goo.gl/1DPJm>.

#### 4 O PRONAF JOVEM EM DEBATE NOS ESPAÇOS INSTITUCIONAIS DO GOVERNO FEDERAL E AS PAUTAS DAS ORGANIZAÇÕES E MOVIMENTOS SOCIAIS

No transcorrer do processo de pesquisa observei, que o Pronaf, além de compor a pauta de reivindicação das organizações e movimentos sociais, também foi tema e objeto de estudo em diversas pesquisas acadêmicas, abordando questões operacionais do programa com enfoques distintos, mas com uma percepção geral semelhante sobre ele.<sup>15</sup> Desse modo, ao ler esses estudos acadêmicos, percebi que os pontos avaliados como “entraves ou problemas” no escopo geral do programa tendem a afetar, por exemplo, as suas linhas Mulher, Jovem e Agroecologia.

Percebi também, que desde o Grito da Terra Brasil de 2002, o Pronaf Jovem já era uma demanda, de alguma forma, na pauta das organizações e movimentos sociais ou era mencionada a necessidade de ter políticas públicas de crédito para os(as) jovens no contexto rural. Após a institucionalização da linha Jovem, as pautas foram direcionadas no sentido de reivindicar a adequação dessa linha à realidade dos(as) jovens no rural em relação aos valores e à desburocratização das condições de acesso ao programa. Na pauta de 2004, do Grito da Terra, havia a seguinte reivindicação em relação ao Pronaf Jovem:

5. Fortalecimento das Atividades Econômicas Rurais com Viés de Gênero e Geração:
  - a. Transformar o sobreteto previsto nas linhas C e D do Pronaf em duas linhas especiais e específicas para mulheres e jovens, permitindo o acesso destes(as) beneficiários(as) de forma desburocratizada e independente;
  - b. Retirar o limite de três operações para projetos especiais de mulheres e jovens;
  - c. Desvincular a liberação dos recursos do Pronaf Jovem da exigência dos jovens estarem vinculados a centros de formação da pedagogia da alternância e escolas técnicas rurais;
  - d. Garantir no programa Pronaf Jovem o acesso aos jovens de 16 a 32 anos, independente do seu estado civil;
  - e. Sobre a capacidade de pagamento, levar em conta apenas a viabilidade do projeto técnico (Contag, 2004)

Outra reivindicação pode ser vista em uma carta entregue ao presidente da República, durante o II Congresso Nacional da PJR, em 2006, que tinha a seguinte constatação: “o programa ainda tem alcance limitado e o acesso ao crédito é dificultado em função da burocracia dos bancos.” Ainda em 2006, durante o Seminário Nacional do Plano Nacional de Juventude, no “Documento Propostas de Sistematização para o Eixo Temático Jovem Rural e Ribeirinhos/SNPJ”, conforme Castro *et al.* (2009), foi relatado o excesso de exigências para o acesso a créditos específicos para a juventude rural, que expressaria a reprodução da falta de credibilidade dos (as) jovens, que têm que comprovar legitimidade como produtores rurais para acessarem o crédito.

15. Por exemplo, em Grisa (2012); Grisa, Wesz e Buchweitz (2014); Copetti (2008); Belik (2007); Mattei (2006 e 2010); Schneider, Cazella e Mattei (2004); Pretto (2003); Bittencourt (2003); entre outros.

Também na I Conferência Nacional de Políticas Públicas para a Juventude (I CNPPJ), em 2008, o Pronaf Jovem era uma das pautas e estava entre as 22 prioridades eleitas no encontro pelos (as) delegados (as), que solicitaram mudanças na política para que não abarcasse somente a questão agrícola:

20. Garantia de políticas públicas integradas que promovam a geração de trabalho e renda para o jovem e a jovem do campo, com participação da juventude na sua elaboração e gestão. Assegurando o acesso a terra, à capacitação e ao desenvolvimento de tecnologia sustentável apropriada à agricultura familiar e camponesa voltada para a mudança de matriz tecnológica. Transformar o **Pronaf Jovem em uma linha de crédito para produção agrícola e não agrícola** (I CNPPJ, 2008, grifos do autor).

A partir do ano de 2010, como pesquisador convidado, pude participar das discussões e avaliações relativas ao Pronaf Jovem durante seis reuniões do GTJR/Condraf até o ano de 2011, quando ele passou a ter estatuto de Comitê de Juventude Rural no Condraf. Ao longo desse período de debates entre os representantes das organizações e movimentos sociais que compunham o grupo, juntamente com técnicos da SAF/MDA, o Pronaf Jovem ainda foi uma das políticas públicas direcionadas à juventude rural considerada prioritária, entretanto necessitando de revisão e de aprimoramento.

Após dois anos de debates, diante do cenário de precário acesso aos dados do programa no CPJR/Condraf foi deliberado, em setembro de 2011, após reuniões anteriores que não tiveram os devidos encaminhamentos no âmbito do MDA, que era de interesse elaborar um documento formal de avaliação dessa política pública. Além disso, esse documento teria também 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 institucional<sup>16</sup> e que operam essa linha de crédito.

Na época, esse debate no Comitê indicou a necessidade de ter conhecimento de como a SAF/MDA atuava nos espaços de consulta, de elaboração e de deliberação, em relação ao planejamento e execução do Pronaf junto à elaboração anual do Plano Safra, em conjunto com os ministérios da Fazenda e do Planejamento, por exemplo. Cabe ressaltar que a SAF/MDA tem como atribuição elaborar as portarias que definem os requisitos para que seja possível acessar o Pronaf e regular os demais procedimentos operacionais. Mas, tanto os dados atualizados referentes ao programa e suas respectivas linhas, como a atuação da SAF/MDA em espaços institucionais que têm em sua pauta o Pronaf, não eram declarados pelos técnicos que eram convidados para as reuniões do grupo.

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

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.<sup>17</sup>

Burocracia excessiva, caracterizada pelo excesso de exigências previstas na Portaria nº 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 à 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).

Mediante esses pontos avaliativos é perceptível que essas eram questões são recorrentes nos debates sobre a linha jovem do Pronaf. E, além de ser discutida no CPJR/Condraf, em 2011, com a criação do GTJR/SNJ, essa política também foi debatida junto com diversas outras reivindicações que as organizações e movimentos sociais estavam fazendo junto ao governo.

Ainda em 2011, na II Conferência Nacional de Juventude, evento no qual as organizações e movimentos sociais em 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:

Garantir o direito moradia digna aos jovens, incluindo os jovens de favela e os de comunidades tradicionais, levando em conta programas habitacionais existentes,

---

17. 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”.

*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, grifos do autor).

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

Em alguns estudos, anteriormente mencionados, como em Bittencourt (2003), em relação ao Pronaf e seus entraves burocráticos, uma das principais questões era a preocupação das gerências dos bancos devido à suposição de inadimplência por parte dos(as) trabalhadores(as) rurais ao restituir o crédito. Da mesma forma, no caso desse programa, essa é uma questão que pode ser considerada como um dos “panos de fundo” que justificam o tratamento dos bancos com o público beneficiário do Pronaf em todas as suas linhas, inclusive na Jovem.

Durante a pesquisa, conforme relatos de muitos(as) jovens que tentaram acessar essa linha do programa, o argumento utilizado para justificar a impossibilidade de acesso nas agências bancárias era o suposto “receio” das gerências de que o(a) jovem rural seria inexperiente, portador de uma suposta “falta de responsabilidade” e, por isso, seria um potencial inadimplente. Essa evidência pode ser observada na declaração de uma representante da SNJ, durante exposição de painel no Seminário em 2012:

A gente sabe que o problema do Pronaf não é o problema só do programa, que ele tem um conjunto de coisas que eu acho que são superinteressantes. O banco não quer disponibilizar em muitos casos, porque tem uma desconfiança de que o jovem não vai pagar, que a gente ainda carrega na gente um conjunto de estereótipos que são reproduzidos que inviabiliza, muitas vezes, o acesso a políticas públicas. É um problema do governo promover a construção das políticas, mas também é um processo de quebrar paradigmas do entendimento do jovem e que a gente tem então passar por mais formação, ter mais assistência técnica, eu acho ótimo, tem que ter e massificar sim assistência técnica, formação, mas não pode ser critério, se eu não massifico o acesso a essas políticas que impeçam o jovem de acessar alguns programas (S.M., 2012).

Nos documentos pesquisados e depoimentos de jovens vinculados politicamente à Contag, à Fetraf e a ONGs nas reuniões que tinham como pauta o Pronaf Jovem, a inacessibilidade dos bancos foi uma das principais causas relacionadas aos entraves burocráticos no acesso dos(as) jovens ao programa, como expressa o depoimento de uma jovem, em entrevista durante pesquisa de campo, durante o Salão dos Territórios Rurais em 2011:

Ai olha, nós fazia uma mobilização e esforço pra elaboração de um projeto técnico na Emater e até em outras assessorias técnicas para termos um projeto legal e bem embasado, sabe. Mas, na nossa região a grande maioria dos jovens e conhecidos nas

comunidades tiveram o acesso ao programa negado na linha Jovem pela agência bancária local sem grandes justificativas. Ai, fizemos um esforço, se mobilizamos e não deu em nada (A.T., 2011).

Também nos estudos acadêmicos sobre o programa foi avaliado outro “empecilho” para o acesso ao Pronaf, inclusive na linha Jovem, que é a ação das gerências das agências bancárias locais, no sentido de recusar projetos que não estivessem baseados em técnicas agropecuárias convencionais (monoculturas de soja, por exemplo) em larga ou média escala de produtividade, ou que não apontassem 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 ao fornecimento de informações adequadas por parte dos funcionários dos bancos para o atendimento do público do meio rural, bem como junto aos trabalhadores rurais que buscavam acessar as linhas recém-criadas no Pronaf, como a linha Mulher e as linhas com enfoque ambiental e a Jovem.

Ao longo da pesquisa, foi possível constatar que há um posicionamento delineado das organizações que atuam nessa rede de operacionalização do Programa. Em uma das posições, as instituições bancárias/financeiras apresentam o argumento de evitar a inadimplência, e que seriam necessárias garantias de retorno do crédito em relação a quem acessa o Pronaf. Já em outra posição situam-se as esferas do governo, como os espaços do CPJR/Condraf que discutem o programa, mesmo que com poder de encaminhamento político efetivo limitado no âmbito do governo federal, com o objetivo de apresentar aprimoramentos e a ampliação sucessiva do acesso dos seus beneficiários.

Em relação a uma discussão mais ampla sobre o programa, um dos estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 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.

Conforme este estudo, ao todo, foram firmados 1,4 milhão de contratos em 2008-2009, retornando a patamares próximos ao da safra 2003-2004. Em termos de valores, foi disponibilizado um montante de R\$ 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. 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. 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 (Ipea, 2010).

Essa tendência também é discutida em Grisa (2012) e Grisa, Wesz e Buchweitz (2014), no qual é exposto que o destino dos recursos do Pronaf, em termos de sistemas de produção, não promove uma mudança no padrão de desenvolvimento agrícola que vigora no país há algumas décadas. Ainda, segundo a autora, os recursos dessa política têm sido aplicados em sua grande maioria em produtos competitivos no mercado internacional.

Outra evidência de dificuldade de acesso à linha Jovem é a obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) pelos (as) jovens. Atualmente ainda é um dos aspectos que mais dificultam o acesso a essa política pública para a agricultura familiar. Essa Declaração é emitida nas Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers), sindicatos e associações rurais. Sem ter a DAP, os produtores não podem acessar as políticas públicas para a agricultura familiar, como o Pronaf e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O acesso à DAP, por parte dos(as) jovens que não têm união estável ou matrimônio, ou não têm 30 anos de idade, está vinculado à família e à DAP do pai comumente. Isso implica que as organizações e movimentos sociais consideram como falta de autonomia dos(as) jovens em acessar o crédito e elaborarem projetos técnicos, além das outras dificuldades de acesso à DAP registrada nas pautas das organizações e movimentos sociais. O tema juventude rural na agenda das políticas públicas parece se definir em uma relação ao mesmo tempo em que nega, também o constitui como um sujeito de direitos sociais, no qual a discussão e formulação de políticas públicas ocorrem entre atores e grupos ao mesmo tempo separados e unidos por um laço tenso e desigual de interdependência e de poder (Elias, 2000).

Dessa forma, um dos caminhos que podem possibilitar a mensuração da efetividade e eficácia dessa política pública, conforme Palier e Surel (2005) implica a análise de dois fatores, que seria a efetividade da realização das ações políticas que são propostas em seu escopo normativo e operacional, bem como se o programa tem capilaridade e escala quantitativa na sociedade. Essa tendência pode ser observada também na exposição de uma representante política da Contag em um seminário promovido pelo governo federal em 2012:

o que a gente queria é que o Pronaf Jovem ele efetivamente fosse jovem, ele conseguisse se adequar, ele conseguisse reconhecer a diversidade das juventudes que estão

no campo, hoje a gente vê que o modelo do Pronaf Jovem é de Pronaf filho e os filhos também são jovens, a gente sabe, só que tem outros arranjos sociais que a juventude está desenvolvendo que a partir dos critérios limitam eles acessarem esse programa; e aí eu queria destacar uma crítica que a gente, enquanto Contag vem fazendo, mas que foi também muito forte no Comitê Permanente de Juventude do Condraf que é o seguinte, para você ser jovem e acessar o Pronaf Jovem, você tem que, além dos critérios normais que servem para qualquer agricultor e agricultora familiar, acessar a DAP, enfim, fazer a DAP e tudo, os jovens têm que ter um *plus*, uma coisa a mais e um *plus*, às vezes, parece positivo, mas necessariamente não (E.G., 2012).

Mesmo com inovações no quadro normativo, operacional e a ampliação dos recursos disponibilizados na linha Jovem do Pronaf, ela ainda é considerada ineficaz, no sentido de que há uma evidente demanda reprimida de acesso junto à diversidade de jovens das comunidades rurais no Brasil. Esse tipo de persistência em uma ação pública, no âmbito institucional, conforme Mahoney (2001) desencadeia uma sequência política reativa, em que os atores responderão pelos próprios regimes institucionais e darão uma série de respostas previsíveis e que geralmente são dadas para a resolução dos conflitos, ou no atendimento das diferentes demandas da sociedade civil. Sob esse aspecto, um representante político do MDA declarou, em um painel durante seminário, que:

O Pronaf Jovem, a gente a todo o tempo escuta as críticas, as análises, a necessidade de mudança, de avanço, os instrumentos de assistência técnica, por exemplo, que a gente utiliza para o desenvolvimento rural está sendo a todo o momento sendo necessárias avaliações do que já existe. Se ela está do tamanho correto, se ela está atendendo, por exemplo, à regionalização do estado brasileiro? (J.R., 2012).

Ao mesmo tempo em que se questiona e são reivindicadas mudanças em relação ao Pronaf Jovem, a partir de 2011, percebeu-se que algumas organizações e movimentos sociais iniciaram um debate sobre a necessidade de elaboração de outra política de crédito para os(as) jovens. Durante a pesquisa, nos levantamentos realizados e observando as discussões nos espaços de governo, alguns representantes políticos dessas organizações e movimentos sociais afirmaram que essa seria uma estratégia de reivindicação diante do governo, pela falta de confiabilidade e por não acreditarem que ocorreriam mudanças significativas no escopo do Pronaf sintonizadas com as suas demandas históricas. Essa questão pode ser observada na fala de uma jovem liderança vinculada ao MST durante um Seminário em 2012:

Para a gente ver as condições, e assim, a gente pensa que para a juventude permanecer no campo a gente precisa de educação, a gente precisa de crédito, de incentivo e se tem crédito, a gente não quer o crédito para ficar com um trilhão de dívida e a nossa dívida dobrar e multiplicar a cada ano, a gente quer crédito a fundo perdido para produzir sim, como é que a gente vai produzir sem crédito? Vai colocar nós lá em um pedaço de terra e diz assim: Meu filho, está aí, se vira (G.F., 2012)

Destaca-se que mesmo com as mudanças que ocorreram na linha Pronaf Jovem, anunciadas para o Plano Safra 2012/2013, com financiamento em crédito de até R\$ 12 mil para 15mil e juros de 2% para 1% a.a., não foram apresentadas medidas consideradas apropriadas no sentido de alterar significativamente a abrangência social e o aumento substancial dos acessos a essa linha. Quando algum(a) jovem consegue o acesso ao Pronaf, nos casos relatados durante o processo de pesquisa, devido à demora burocrática para ter a liberação do recurso, o(a) mesmo(a) já recorreu ao financiamento, por outros meios, inclusive financiadoras privadas, para viabilizar o início do plantio.

Há relatos de casos em que, quando o crédito é disponibilizado de fato, o recurso é usado até para pagamento desses outros financiamentos. A dificuldade no acesso dessa política e o atraso na disponibilização do crédito aos agricultores familiares com baixa capitalização faz com que eles fiquem expostos e vulneráveis às financiadoras privadas e às cooperativas de crédito, que têm juros mais altos ou condições de pagamentos mais rígidas.

Entre esse conjunto de aspectos elencados sobre o Pronaf Jovem, observa-se que os possíveis “entraves ou problemas” discutidos nas pautas de reivindicação das 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.

Assim, de acordo com Elias (1994), as relações na formação da sociedade não são homogêneas, em razão da vinculação que estas mantêm de interdependência, no tocante as complexidades sociais instadas entre os atores, que não se mantêm circunscritas a fórmulas ou "modelos" pré-determinados. As relações que determinaram a dinâmica configuracional na constituição da linha jovem do Pronaf ocorreram em uma teia composta por um entrelaçamento social entre as organizações e movimentos sociais (sindicatos, associações e representações políticas); pelo Estado em suas esferas governamentais, a partir de suas instituições (MDA, Incra, MPOG); pelas agências internacionais (FAO) e pelo conjunto de aspectos conjunturais locais como ação de ONGs, associações, atuação de militantes, governos municipais e outros.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio de discutir em específico o Pronaf Jovem pode ser um dos caminhos para auxiliar na problematização e na discussão mais ampla sobre o processo de configuração das políticas públicas para a juventude rural no Brasil.

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. Porém, mesmo em algum momento fazendo o uso de dados, busquei enfatizar os aspectos que constituem a configuração do processo de formulação das políticas públicas para a juventude rural, isto é, tentei aferir a lente de análise sobre a dinâmica 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 em estabelecer parâmetros para medir e avaliar a eficácia quantitativa dessas políticas.

Ao longo desse processo de pesquisa sobre o Pronaf Jovem, observou-se que nos espaços políticos (grupos de trabalho, conferências, seminários e comitês) promovidos pelo governo onde ocorreram os debates sobre a questão da juventude rural, alguns temas foram pautas recorrentes, como: a falta de orçamento para políticas públicas para a juventude rural; a falta de prioridade no tema por parte do governo; quem são e onde estão esses jovens rurais?; como trabalhar com esses jovens na sua diversidade?; como fugir de um esquema burocrático que promova o acesso a política?; preconceitos com o(a) jovem quando vai acessar políticas ou participar de espaços de decisão; a falta dos ministérios e secretarias firmarem compromissos políticos mais efetivos com as políticas públicas para a juventude rural, entre outros temas.

A partir da realização desse trabalho, foi possível refletir e observar que políticas públicas, inclusive o Pronaf Jovem, desde seu processo de formulação até a aplicação, estão imersas em tensões, conflitos e negociações, pois nisso há as dissonâncias entre os resultados que o Estado espera da política pública para o que ele convencionou como beneficiário (juventude rural) e as condições e os projetos e planos de vida dos(as) jovens rurais, dos(as) técnicos(as) e dirigentes políticos que vivem em uma determinada realidade no contexto rural.

No decorrer do trabalho, foi possível visualizar que as categorias “burocracia, publicização, transparência, preconceito geracional, falta de autonomia (relacionada à DAP)” são quesitos que aparecem geralmente quando são analisados os estudos acadêmicos e técnicos sobre essa política, bem como nas avaliações das organizações e movimentos sociais em juventude rural.

Mediante os pontos avaliativos elaborados durante as reuniões do CPJR/Condraf sobre essa política, percebe-se que essas não são questões comuns somente a essa linha do Pronaf, também permeia outras políticas públicas como o Programa Nacional de Crédito Fundiário – Selo Nossa Primeira Terra (PNCF- NPT). Além de elas serem discutidas nesse Comitê, foram discutidas no Grupo de Trabalho de Políticas Públicas em Juventude Rural (PPJR) – SNJ,

na II Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude (CNPPJ) e no I Seminário Nacional de Políticas Públicas e Juventude Rural, junto com diversas outras reivindicações de organizações e movimentos sociais junto ao governo.

Ressalta-se, para futuras pesquisas e para estudos sobre a temática das políticas de crédito rural para a juventude, que cabe ser observado nas pautas e nos espaços de debates sobre as políticas públicas para a juventude rural no governo federal, em um período mais recente, a necessidade de formulação de outras políticas de crédito e inclusive subsídio com capilaridade efetiva articulada às demandas históricas das organizações e movimentos sociais. De acordo com essas pautas, essas outras políticas de crédito, que iriam além do Pronaf, seriam uma ferramenta para a obtenção das condições sociais e de autonomia para a construção dos seus projetos de vida no contexto rural brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- BACEN. **Resolução nº 98 de 29 de agosto de 2007**. Disponível em: <goo.gl/LgWPO7>. Acesso: 28 ago. 2014.
- BANGO, J. 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, 2003, p. 33-56.
- BARCELLOS, S, B. **A formulação das políticas públicas para a juventude rural no Brasil: atores e fluxos políticos nesse processo social**. 2014, 306p. Tese (Doutorado) – Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Programa de Pós-Graduação de Ciência Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), Rio de Janeiro (RJ), 2014.
- BECKER, H. S. **Uma teoria da ação coletiva**. Rio de Janeiro, Zahar, 1977, p. 13-36.
- \_\_\_\_\_. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1999.
- BELIK, W. **Avaliação e operacionalização do programa Pronaf Campinas/SP**, Unicamp/Instituto de Economia. Disponível em:<https://goo.gl/GTMGAZ>. Acesso em: 15 mar. 2007.
- BIANCHINI, V. **Políticas públicas para a agricultura familiar: desenvolvimento local rural sustentável**. Curitiba: Deser, 2000. Seção Publicações. Disponível em: <https://goo.gl/NPPmXd>. Acesso em: 6 mar. 2012.
- BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. 2003, 227p. Dissertação (Mestrado) – Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 2003.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional da Juventude. **Guia de Políticas Públicas de Juventude**. Brasília, 2010. 28p. Disponível em: <goo.gl/WQeeqT>. Acesso em: 12 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório do 1º Seminário Nacional de Juventude Rural e Políticas Públicas**. Brasília, 2012. 60p. Disponível em: <goo.gl/1sDKHw>. Acesso em: 20 jun. 2014.

CASTRO, E. G. **Entre ficar e sair**: uma etnografia da construção da categoria Jovem rural. 2005, 380p. Tese (Doutorado), Rio de Janeiro, UFRJ/PPGAS, 2005.

\_\_\_\_\_. Juventud, generación, y prácticas políticas: procesos de construcción de la categoría juventud rural como actor político. **Revista Argentina de Sociología**, v. 11, 2008. p. 50-65.

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

CASTRO, E. G. **Quem faz o campo das políticas públicas de juventude**: demandas, bandeiras e questões. Palestra. Ação Educativa. 2010. Disponível em: <https://goo.gl/Knh4kx>. Acesso em: 4 mar. 2012.

CASTRO, J. P. M. E. **UNESCO – educando os jovens cidadãos e capturando redes de interesses**: uma pedagogia da democracia no Brasil. 2006. 431p. Tese (Doutorado), Rio de Janeiro, UFRJ/PPGAS, 2006.

COPETTI, L. D. **Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural**: o caso do Pronaf-Crédito no município de Alegria-RS. 2008. 204p. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (RS), 2008.

ELIAS, N. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994, 188p.

ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. **Os estabelecidos e os outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma comunidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000. (Tradução Vera Ribeiro; tradução do posfácio à edição alemã, Pedro Süssekind).

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. Tese (Doutorado) Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – Programa de Pós-graduação de Ciência Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), Rio de Janeiro, 2012. 281p.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Rev.Econ. Sociol. Rural** [online],

2014, v. 52, n. 2, 21 set. 2015 p.323-346. Disponível em: <goo.gl/G4RsJE>. Acesso em: 14 mar. 2012.

GUANZIROLI, C. E.; BUAINAIM, A. M.; DISABBATO, A. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: (1996 e 2006). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, p. 351-370, 2012. Disponível em: <goo.gl/Jkwb1f>. Acesso em: 28 mar. 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://goo.gl/BFkN0m>. Acesso em: 9 set. 2012.

INCRA/FAO. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília, Proyecto UTF/BRA/036. Publicado en Mayo 1994. Brasilia. 1994.

INCRA/FAO. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica Incra/FAO, 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/IRLgik>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília: Ipea, 2010.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative. **Studies in Comparative International Development**, n. 36, v. 1. Spring, 2001, ABI/INFORM Global.

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

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório das Ações do Comitê de Promoção de Políticas para a Juventude RuralCPJR/CONDRAF 2013**. [s.l.]: Assessoria de Juventude MDA, 2013, mimeo.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2012/2013**. Publicação Especial do MDA. Brasília, 2012. 19p. Disponível em: <<https://goo.gl/UqALdE>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

PALIER, B; SUREL, Y. 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.

PJR – PASTORAL DA JUVENTUDE RURAL. **Breve História da PJR**. 30 anos a serviço da Juventude Camponesa (1983-2013). Rio Grande do Sul: Equipe Nacional de Formação, Pesquisa Paulo Cerioli, 2013,118p.

RODRIGUES, H. Juventude e políticas públicas na América Latina e Europa: diferentes olhares, diferentes ações. **Teoria e Sociedade**, n. 16, v. 1. Jan.-jun. 2008. p. 174-215.

SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 3, 2007, p. 715-751.

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

SILVA, O. H. **A foice e a cruz**: comunistas e católicos na história do sindicalismo dos trabalhadores rurais do Paraná. Curitiba: Rosa de Bassi, 2006, 423p.

SPÓSITO, M. P. *et al.* Juventudes e políticas públicas no Brasil. *In*: **Revista brasileira de educação**, set/out./nov./dez, 2003, 24p.

ZANINI, W. R. **A gestão social descentralizada a partir do Pronaf infraestrutura e serviços municipais**: avaliação da experiência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de São Pedro do Sul – RS. 2006, 120p. Dissertação (Mestrado) – Extensão Rural. Santa Maria: UFSM, 2006.

