

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**O PRONAF NA AGRICULTURA FAMILIAR: SUA CRIAÇÃO,
DISTRIBUIÇÃO E PRINCIPAIS RESULTADOS**

Alana Miguel Serafini Fernandes

Porto Alegre

2013

Alana Miguel Serafini Fernandes

O PRONAF NA AGRICULTURA FAMILIAR: SUA CRIAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E PRINCIPAIS RESULTADOS

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito para obtenção de grau na disciplina Trabalho de Diplomação, bem como requisito parcial para obtenção de grau de bacharel em Economia, no curso de Ciências Econômicas da UFRGS.

ORIENTADOR: Professor Carlos
Guilherme Adalberto Mielitz Netto

Porto Alegre

2013

Alana Miguel Serafini Fernandes

O PRONAF NA AGRICULTURA FAMILIAR: SUA CRIAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E PRINCIPAIS RESULTADOS

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito para obtenção de grau na disciplina Trabalho de Diplomação, bem como requisito parcial para obtenção de grau de bacharel em Economia, no curso de Ciências Econômicas da UFRGS.

ORIENTADOR: Professor Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto

Aprovado em: Porto Alegre, __de ____ de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

.....

Prof. Dr. Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto (Orientador)

UFRGS

.....

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi

UFRGS

.....

Prof. Dr. Paulo Dabdab Waquil

UFRGS

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Loanda e Haroldo, e meu irmão, Eduardo, pelo amor incondicional.

Ao Prof. Dr. Mielitz que aceitou a ingrata e muitas vezes angustiante tarefa de me orientar durante a elaboração e desenvolvimento deste árduo trabalho.

A todos os outros professores e colegas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e, principalmente, a minha sogra, a Prof. Dra. Cláudia Wasserman. Com todos eles aprendi alguma coisa que levarei comigo.

Aos funcionários da universidade, meus amigos, a família do meu namorado, colegas de trabalho e todos que conviveram comigo neste período de inquietações, alegrias e dúvidas.

E, por fim, a quem pouco importa que muito me importa, que fez com que os anos passados na faculdade de economia tenham sido muito mais que especiais: Tiago Kaplan.

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar o impacto do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no meio rural, bem como sua criação e distribuição regional. A evolução da agricultura familiar e do PRONAF se dá a partir da década de 1990, quando há expansão dos contratos e dos recursos disponibilizados pelo programa; sua mudança após 1999, quando surgem as diferentes definições entre os agricultores familiares. A agricultura familiar tem grande importância para o desenvolvimento rural brasileiro, e o PRONAF enquanto política pública acabou beneficiando os agricultores desde seu início, evoluindo ano a ano. O estudo analisa os impactos do PRONAF através dos recursos disponibilizados, número de contratos e municípios atingidos. Conclui-se, por fim, que o programa vem crescendo anualmente, expandindo sua linha de atuação, disponibilizando mais recursos e atingindo um número maior de municípios em todas as regiões do Brasil. Enquanto política pública, fica evidente que o PRONAF é de incontestável benefício à agricultura familiar, promovendo o desenvolvimento da agricultura familiar.

Palavras-chave: Agricultura Familiar. Políticas Públicas. Crédito Rural. PRONAF.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the impact of the National Program for the Support of Family Farming (PRONAF) as a fostering element for family farming. The evolution of family agriculture and PRONAF takes place in the 1990s, when contracts and financial resources available to the program increase. After 1990, there is change where different definitions are made among agricultural families. This economic activity has a major relevance to the development of Brazilian rural sector. PRONAF, as public policy, ended up benefiting farmers from the beginning of the program, and improved every year. This study assesses PRONAF impacts in the development of family farming, through the funds made available, the number of contracts and the targeted municipalities. Finally, this study finds that the program grows each year, expands its operation range, makes more funds available and affects a greater number of cities in Brazil. As public policy, PRONAF is indisputably beneficial to family farming, for the fostering of this business.

Key-words: Family Farming. Public Policy. Farm Credit. PRONAF.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução da População por Local de Residência.....	22
Tabela 2 - Estimativa da População por Local de Residência.....	22
Tabela 3 - Número de Contratos e Volume de Recursos PRONAF Crédito (1995-1999).....	31
Tabela 4 - Distribuição regional do crédito do PRONAF de 1996 a 1999 (em %).....	32
Tabela 5 - Número de Contratos e Volume de Recursos PRONAF Crédito (2000-2008).....	37
Tabela 6 – Distribuição regional do crédito do PRONAF de 2000 a 2008 (em %).....	37
Tabela 7 - Número de Contratos do PRONAF por Ano-Agrícola	41
Tabela 8 - Evolução do montante de Recursos do PRONAF (em R\$ milhões) – 2002-2010..	41
Tabela 9 – Segmentação da Estrutura da Agropecuária Brasileira (2006).....	45
Tabela 10 - Evolução do Montante PRONAF (em R\$ milhões) - Brasil e Grandes Regiões ..	46
Tabela 11 - Distribuição regional do crédito do PRONAF de 1996 a 2008 (em %).....	48
Tabela 12 - Evolução do Número de Municípios Atendidos pelo PRONAF no Brasil	50

LISTA DE SIGLAS

ASFAGRO - Associação dos Fiscais Federais Agropecuários
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social
CMN - Conselho Monetário Nacional
CONDEFAT - Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF
EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
INCRA - Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MMC - Movimento das Mulheres Camponesas
MPA - Movimentos dos pequenos agricultores
MST - Movimento dos Sem terra
PGPAF - Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar
PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNRA – Programa Nacional da Reforma Agrária
PROCERA – Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária
PRONAF – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROVAP - Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
SAF - Secretaria da Agricultura Familiar
SDR - Secretaria de Desenvolvimento Rural
SEAF - Seguro da Agricultura Familiar
SEAGRI – Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária, e Regularização Fundiária
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. BREVE HISTÓRICO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL	12
3. O PRONAF	25
4. IMPACTOS DO PRONAF NO SETOR RURAL.....	44
5. CONCLUSÃO	50
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54
7. FONTES.....	57

1. INTRODUÇÃO

A agricultura familiar brasileira teve, historicamente, um desenvolvimento determinado pelo contexto geral da estrutura fundiária brasileira. Esta, por sua vez, se constituiu pelas condições da economia nacional desde a independência, com a formação de uma economia primário-exportadora, baseada na produção cafeeira. Neste sentido, o latifúndio predominou e a agricultura familiar teve sua evolução determinada pelas atividades econômicas predominantes.

O tema principal deste trabalho é analisar políticas públicas destinadas a agricultura familiar, mais especificamente, referente à mudança no desenvolvimento da agricultura familiar brasileira partir dos anos 1990, ressaltando o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o PRONAF.

O PRONAF foi criado em 1995 e, segundo o site do programa é definido como: “O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) financia projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O programa possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, além das menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do País”¹.

Segundo site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), “A agricultura familiar é uma forma de produção onde predomina a interação entre gestão e trabalho; são agricultores familiares que dirigem o processo produtivo, dando ênfase na diversificação e utilizando o trabalho familiar, eventualmente complementado pelo trabalho assalariado”². Sua importância está diretamente relacionada com a segurança alimentar do país, bem como, para fixar o homem ao campo.

Neste sentido, do ponto de vista social e acadêmico, este trabalho tem a sua importância definida pela análise do período dos anos de 1990 até os dias de hoje, com o foco na política pública e o acesso ao crédito para a agricultura familiar brasileira.

A partir da análise do PRONAF, o trabalho procura definir, compreender e explicar as políticas executadas nos últimos vinte anos, os interesses econômicos e as motivações ideológicas que orientaram o Governo em sua relação com o desenvolvimento da agricultura

¹ <http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>

² <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programas-complementares/beneficiario/agricultura-familiar>

familiar e a realização das suas respectivas mudanças na política econômica para beneficiar a mesma.

Ainda, observa-se a necessidade de maiores estudos na área e de uma melhor compreensão da agricultura familiar, bem como seu papel, principalmente com relação às políticas econômicas executadas como fator causador de mudanças no cenário rural brasileiro.

Em um primeiro momento, através de um breve resgate histórico, o trabalho tenta compreender a evolução da agricultura familiar no Brasil, bem como o que levou o governo a adotar medidas e políticas para mudar a questão rural neste período da história brasileira, através do incentivo à agricultura familiar via PRONAF.

Por fim, é ainda propósito deste trabalho o exame do desempenho da função do Estado, buscando avaliar as condições de realização e variação das políticas econômicas enquanto mecanismo de incentivo a esta modernização, bem como examinar a capacidade destas políticas de efetivamente dar conta das pretensões e necessidades que lhe são demandadas, conforme as mudanças ocorridas a partir do PRONAF.

Para finalizar, o trabalho pretende analisar os seus resultados do PRONAF dentro do cenário rural brasileiro, destacando as ações do programa que vigora até o presente, expandindo ano a ano. Este programa também será analisado através do aumento do volume de recursos disponibilizado pelo programa, bem como, pelo número de contratos de financiamento, principalmente em algumas regiões do Nordeste, onde a escassez de crédito alcançava proporções alarmantes.

Para alcançar tais objetivos, foram consultadas as fontes do site oficial do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Secretaria da Agricultura Familiar, estatísticas e documentos produzidos pelo BNDES, bem como bibliografia especializada.

O trabalho será dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, apresentaremos um breve histórico da agricultura familiar brasileira e algumas políticas públicas anteriores ao PRONAF. No segundo capítulo, será feita a análise do programa propriamente dito, o PRONAF, ressaltando a modalidade de crédito com foco no volume de recursos disponibilizados, assim como o número de contratos de financiamento. No terceiro capítulo, será desenvolvida a análise dos resultados socioeconômicos do programa, desde sua concepção até o presente, procurando entender além dos pontos evidentemente positivos do PRONAF, também as suas deficiências.

O método de análise ao questionamento proposto será composto em duas frentes: inicialmente será realizada a revisão bibliográfica dos principais conceitos sobre o objeto de

estudo, incluindo diferentes autores para, posteriormente, realizar a análise dos efeitos do PRONAF sobre a agricultura familiar no Brasil.

O método de abordagem utilizado será o dedutivo, onde de uma análise geral se desdobra em uma interpretação mais específica, com o objetivo de chegar a conclusões mais amplas sobre o conteúdo estabelecido através da revisão da literatura. Neste trabalho ainda será realizado um estudo sobre o PRONAF como fator do avanço da agricultura familiar a partir da década de 1990, no qual primeiramente se fará a conceituação de alguns temas, bem como compreender a ação do setor público brasileiro em relação ao setor agrícola.

O método de procedimento adotado na elaboração do presente trabalho é o monográfico, pois será realizado um estudo específico sobre o uso das ferramentas do governo em forma de políticas públicas e o seu impacto sobre o avanço e o desempenho da agricultura familiar no meio rural do Brasil. Além disso, o trabalho pretende identificar uma caracterização das políticas adotadas, identificando os efeitos da organização, do uso da terra e os efeitos da implementação destas políticas públicas na questão agrária brasileira.

A hipótese inicial do trabalho é que a partir dos anos 1990, a política econômica experimenta uma importante mudança na agricultura familiar brasileira, através do PRONAF e outras políticas de incentivo por parte do governo.

2. BREVE HISTÓRICO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

A década de 1990 no Brasil foi marcada pela tentativa de fortalecimento da agricultura familiar, tendo nas políticas públicas de incentivo o fator mais relevante no rumo do desenvolvimento rural brasileiro neste período, onde se destaca o PRONAF.

Este capítulo pretende abordar os diferentes conceitos necessários à compreensão de como se chegou à elaboração desse tipo de programa destinado ao fortalecimento da agricultura familiar. Entre estes conceitos destacam-se a própria agricultura familiar, que tem como característica ser um conceito histórico-concreto, pois se refere ao contexto de sua realização, o desenvolvimento rural e a modernização da agricultura.

Segundo Mattei (2005), a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995, deve-se, principalmente a uma série de estudos realizados na década de 1990 com a participação da Organização das Nações Unidas (ONU), e que vieram a embasar o governo brasileiro a executar uma política econômica e social com o foco na agricultura familiar. A ideia central era disponibilizar recursos para financiar a produção, equipamentos e inclusive a infraestrutura produtiva nas propriedades destes agricultores familiares, o que acabaria por agregar valor a estas propriedades.

O PRONAF nada mais é do que um programa do Governo Federal que apóia o desenvolvimento rural sustentável e busca a garantia da segurança alimentar, através do fortalecimento da agricultura por meio do financiamento para os agricultores, bem como para as suas associações e cooperativas.

Como destaca MOURA (2011), assim como todo o programa público, o PRONAF gerou uma série de discussões sobre sua qualidade e de como realmente funcionava. Uma série de dúvidas foi posta em questão: desvio de recursos, desenvolvimento da produção do agricultor, entre outras. Mais do que isso, o PRONAF incluiu os agricultores familiares como agentes da política econômica, fazendo com que os mesmos se identifiquem como entes capazes de influenciar as ações do governo por fazer parte do desenvolvimento rural. Com a discussão iniciada nos anos 1990, podemos identificar um marco no desenvolvimento da sociedade brasileira, pois a agricultura familiar passa a ter um papel fundamental na questão estrutural e das políticas sociais no país, passando a possuir ação forte por parte do governo inclusive através da inclusão dos movimentos sociais.

Outro fator debatido e de extrema importância na questão do desenvolvimento da sociedade ao longo da década de 1990, é a questão do papel de um governo intervencionista e

regulador. Ocorreu um movimento de descentralização das políticas públicas, ou seja, uma nova maneira de o Estado agir perante a sociedade. Além do processo de descentralização, que significa dar maior autonomia aos estados e municípios na condução dos problemas de saúde, educação, pequenos negócios etc., também ocorre uma diminuição da intervenção e regulação do Estado na economia, conforme as premissas neoliberais. Isso não significou, entretanto, o fim da regulação, pois a própria criação do PRONAF é uma prova das preocupações e do papel do Estado na criação de políticas públicas destinadas a encontrar soluções para problemas históricos.

A alteração dos modelos econômicos no Brasil, não impediu que o Estado brasileiro se preocupasse sempre com a questão agrária, evidenciado pela semelhante alteração dos modelos de desenvolvimento rural, bem como a respectiva discussão das políticas públicas voltadas a agricultura familiar.

A questão da agricultura no Brasil começa com a expansão do latifúndio, durante o século XVI, baseado na monocultura da cana de açúcar e no regime escravocrata. Antes mesmo do sistema monocultor se expandir, o Brasil já havia conhecido sua primeira atividade econômica: a extração do pau-brasil. A extinção do pau-brasil e a inexistência de outro produto comercialmente atraente, aliado à necessidade de proteger os domínios portugueses no além-mar, levou a metrópole ao processo de colonização do território e à escolha do cultivo de cana-de-açúcar, atividade já conhecida pelos portugueses nas ilhas atlânticas. A partir de 1540, o cultivo e a comercialização da cana-de-açúcar será a base para a economia colonial.

A lavoura canavieira acaba desempenhando um papel importantíssimo de organização na agricultura brasileira, núcleo das futuras plantations, e contando com a mão de obra escrava, onde surgiu a grande propriedade rural. Ademais, a comercialização da cana-de-açúcar serviu de base para os mecanismos do antigo sistema colonial, o exclusivismo comercial, o monopólio e o comércio triangular.

Junto com a expansão da lavoura canavieira e da pecuária extensiva, começou-se a desenvolver a agricultura voltada ao abastecimento das pessoas engajadas nos engenhos e fazendas de gado, ou seja, a agricultura de subsistência. A agricultura de subsistência foi importante até o século XVIII, quando a mineração passou a ser a principal atividade do país, conseguindo absorver grande parte da mão de obra deixada pelos engenhos açucareiros, os quais foram parcialmente abandonados.

A dinamização do mercado interno como consequência da economia mineradora foi responsável por um aumento das áreas voltadas para a agricultura de subsistência, o que

refletia no aparecimento de propriedades com dimensões menores que antes, voltadas à produção de alimentos, porém direcionadas para o comércio.

O esgotamento da mineração, a busca de um novo produto para restabelecer os vínculos no país com o mercado internacional, o fim da escravidão e a lei de terras (1850) foram processos que, encadeados, levaram à ascensão do capitalismo no Brasil no século XIX.

A segunda fase da Revolução Industrial levou a uma nova divisão internacional do trabalho que determinou as funções das economias nacionais no cenário mundial. Aos países recém saídos da situação colonial foi determinada a função primário-exportadora. Houve aumento da demanda internacional por produtos primários e matérias-primas e os países periféricos se especializaram na produção de apenas um produto. O aumento pela demanda de café estimulou a expansão territorial do Vale do Paraíba do Sul para o oeste paulista e a grande propriedade subsumiram as pequenas e médias propriedades, bem como inibiu o desenvolvimento da agricultura familiar. A expansão do transporte ferroviário facilitou o escoamento da produção, e os deslocamentos, acabando com o isolamento de algumas fazendas, fazendo com que as distâncias “diminúissem”.

Com o avanço do latifúndio da fazenda cafeeira, o século XX foi marcado por crises de abastecimento de alimentos, sendo a economia brasileira predominantemente voltada para a exportação. A crise de abastecimento alimentar serviu como alerta para a necessidade de criação de pequenas e médias propriedades dedicadas ao cultivo de produtos alimentícios básicos. A prosperidade decorrente da economia primário-exportadora, por outro lado, levou aos processos de urbanização e desenvolvimento industrial. O crescimento da população urbana, o desenvolvimento do proletariado e a dinamização do mercado interno fez aparecer a necessidade de produção de mais alimentos, matérias-primas e pecuária.

Mesmo diante da escassez de produtos alimentícios, a valorização do café no mercado internacional levava os governos brasileiros da Primeira República a preocuparem-se exclusivamente com esta atividade, evidenciado por políticas como o *funding loan*, o convênio de Taubaté, a criação do Instituto do Café, entre outras. A crise de 1929 evidenciou, por outra parte, a fragilidade da economia baseada em apenas um produto. Nos anos 1930/40, Getúlio Vargas apontava para a necessidade de diversificar a economia, valorizar outras atividades produtivas e industrializar o país a fim de escapar das oscilações de preço e demanda do café no mercado internacional e evitar crises tão expressivas.

Nos anos 1950, começou o processo de modernização da agricultura brasileira. Junto com o auge do processo de industrialização ocorreu a mecanização da lavoura, utilização de

defensivos e modificação genética de cultivos. A modernização da agricultura visava igualmente o setor industrial voltado para a produção de equipamentos e insumos para a agricultura brasileira. Como consequência deste processo de modernização, houve o aumento da produtividade agrícola, mas a chamada Revolução Verde não eliminou o problema da fome, pois os produtos cultivados nos países em desenvolvimento (Brasil, México, Índia, entre outros), basicamente cereais, eram exportados em grande parte para países ricos industrializados como os Estados Unidos, Canadá e Europa. Além disso, os pequenos produtores não tinham condições de instalar todos os equipamentos necessários à modernização e quando conseguiam crédito, acabavam endividados.

Nos anos 1960, o debate sobre a situação agrária no Brasil vem a tona com muita força, impulsionada pelos movimentos sociais – ligas camponesas e Partido Comunista – bem como por intelectuais, tais como Caio Prado Jr., Nelson Werneck Sodré, entre outros, que viam a questão agrária como ponto central dos problemas brasileiros. A reforma agrária era debatida em todos os fóruns, inclusive pelo governo que, nesta altura, estava nas mãos de João Goulart, cujo partido, PTB, assumira compromissos históricos com os trabalhadores brasileiros, inclusive o setor rural. A concentração fundiária era vista como um entrave, não apenas pela esquerda, mas também pela burguesia nacionalista que considerava o latifúndio como uma sequela pré-capitalista e um obstáculo ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Segundo Caio Prado Jr. (1979), o governo brasileiro ignorava o real motivo sobre a precariedade da vida da população rural, alegando o baixo nível técnico destes trabalhadores e os problemas dos mesmos quanto a comercialização dos seus produtos. Para o autor, o desenvolvimento brasileiro resultou na concentração das terras e da renda na mão de alguns, prejudicando os trabalhadores rurais com menor condição, e que o este desenvolvimento tecnológico não era garantia de uma melhor condição aos trabalhadores do campo, concluindo que o modelo voltado para o mercado externo, ou seja, na grande exploração agrária, eram os responsáveis pelas péssimas condições da qualidade de vida dos modestos produtores rurais. O autor conclui, portanto, que a Reforma Agrária era inevitável e extrema urgência.

O debate acerca do desenvolvimento da agricultura se dá no início dos anos 1950, no pós-guerra, e se estende até a década de 1970, sendo o principal tema durante estes 20 anos de discussão acerca do desenvolvimento do Brasil. O Plano de Metas, no governo de Juscelino Kubistchek, em 1956, surge a partir da constatação de que o Brasil enfrentava uma crise – devido ao crescimento econômico – e deveria voltar-se ao desenvolvimento industrial, priorizando energia, transporte, educação e alimentação. Com o plano, a agricultura encontrava-se marginalizada, já que não estava sinalizada como prioridade, e seu desempenho

não satisfizes o governo, que previa foco diferente ao Plano, segundo MASSUQUETTI (1998), reforçando o debate sobre Reforma Agrária.

Na década de 1960, sob a liderança de Celso Furtado, durante o governo João Goulart, surge o Plano Trienal de Desenvolvimento, iniciado em 1963. O setor público, para garantir alimentos e matérias-primas, foi forçado a dirigir suas energias para a agricultura, diminuindo o investimento destinado à indústria. Uma das políticas públicas desta época destinadas a reverter o atraso no setor rural foi evidenciada pela criação da SUDENE³ e pelos esforços em conter o êxodo rural, atuar contra as secas na região e melhorar as condições da atividade de subsistência no Nordeste brasileiro. Segundo Gordon W. Smith (1968), “... devido a um arcaico sistema de propriedade da terra, no qual os grandes proprietários não se interessam pelo investimento na produtividade e a maior parte do aumento real de renda sobre as propriedades arrendadas ou cultivadas de sociedade é absorvida pelos donos da terra, através dos seus arrendamentos mais altos, esses aumentos relativos de preços não são transformados em aumentos de produtividade, mas em maiores rendas reais e maior consumo pelos donos de terra. Portanto, a causa básica da suposta rigidez da oferta, que se revela na relação de troca, é o sistema agrário, sendo principalmente pela modificação dessa estrutura que se poderá obter uma oferta mais elástica.”

O projeto de reforma agrária de Celso Furtado, que o governo João Goulart ensaiava colocar em prática, previa a desapropriação de todas as terras ao longo das rodovias e ferrovias, de forma que se pudessem assentar rapidamente todas as famílias que quisessem trabalhar na terra.

A década de 1960 foi marcada, portanto, por políticas públicas destinadas à agricultura que pretendiam mudar profundamente o setor agrícola. O Estado voltava a agir como incentivador da economia nacional, sob o comando de Celso Furtado e do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, a criação da SUDENE etc. Este período marca a passagem do Brasil de complexo rural para o complexo agroindustrial, onde a modernização da agricultura iria desenvolver a economia como um todo, incluindo a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) para ofertar crédito aos agricultores de maneira simples e a juros baixos. Esta oferta tinha o objetivo de proporcionar equipamentos agrícolas, uso de

³ A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, criada pela Lei no 3.692, de 15 de dezembro de 1959, foi uma forma de intervenção do Estado no Nordeste, com o objetivo de promover e coordenar o desenvolvimento da região. Sua instituição envolveu, antes de mais nada, a definição do espaço que seria compreendido como Nordeste e passaria a ser objeto da ação governamental: os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e parte de Minas Gerais. Esse conjunto, equivalente a 18,4% do território nacional, abrigava, em 1980, cerca de 35 milhões de habitantes, o que correspondia a 30% da população brasileira.

In <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/Sudene>, acesso em junho de 2013.

defensivos químicos e demais tecnologias consideradas inovadoras aos agricultores. Porém era necessário difundir e empregar estas novas tecnologias, além da busca contínua pela modernização da agricultura.

O golpe de 1964 abortou a reforma agrária e até hoje o Brasil não conseguiu resolver a secular questão agrária e nem criar um modelo para o desenvolvimento da agricultura familiar, a produção de alimentos e a proteção ambiental. Ao contrário, o Brasil agora convive com o latifúndio improdutivo e com o latifúndio do agronegócio – a concentração da terra voltada para a exportação (soja, eucalipto, cana e pecuária), altamente destruidora das reservas florestais, dos recursos hídricos e do meio ambiente.

Conscientes dos problemas relativos à segurança alimentar, os governos militares deram andamento ao projeto de melhoria das condições técnicas no campo. Em 1974, então é criada a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), responsável por garantir a transferência de tecnologia altamente competitiva.

No Brasil, o processo de modernização passou a ser conservador. O Estatuto da Terra, Lei 4.504, criado em 1964, pretendia interromper o ciclo reformista e colocar um freio nos movimentos camponeses, além de disciplinar o uso, a ocupação e as relações fundiárias no país. Sua implantação acabou gerando a prevalência da grande propriedade rural e deixando de lado a discussão sobre Reforma Agrária no Brasil, que já estava em curso desde os anos 1950. O Estatuto da Terra, conceituado pela Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, como “Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”. A Reforma Agrária era tida como condicional ao processo de modernização da agricultura brasileira, pois discutiria quanto ao regime de posse e uso das terras. A Lei citada acima foi modificada diversas vezes até atingir a sua versão final. Os grandes proprietários fundiários foram contra a Reforma, apoiando o então presidente, Castelo Branco, pois esta traria a luta de classe no campo, e o problema não era agrário e sim rural, portanto não estava ligado a estrutura das propriedades existentes.

Coerente com a perspectiva desenvolvimentista conservadora, o regime militar incentivou uma integração da indústria com a agricultura através de crédito, de incentivos fiscais e de políticas econômicas para alavancar o processo de exportações. O ministro do planejamento à época, o economista Delfim Netto anunciava o lema do governo: “Exportar é o que importa”. Durante o processo de modernização da agricultura brasileira, os produtos denominados como commodities foram privilegiados pelas políticas públicas brasileiras, por

serem voltados ao mercado internacional, o que permitia o equilíbrio da balança comercial, que deixava os pequenos proprietários rurais reféns das oscilações destes mercados e presos ao crédito tal como era definido pelo governo.

Segundo Almeida (1997) o conteúdo ideológico da modernização da agricultura no período militar está baseado em: “... (a) a noção de crescimento (ou de fim da estagnação e do atraso), ou seja, a ideia de desenvolvimento econômico e político; (b) a noção de abertura (ou do fim da autonomia) técnica, econômica e cultural, com o conseqüente aumento da heteronímia; (c) a noção de especialização (ou do fim da poli-valência), associada ao triplo movimento de especialização da produção, da dependência à montante e à jusante da produção agrícola e a inter-relação com a sociedade global; e (d) o aparecimento de um tipo de agricultor, individualista, competitivo e questionando a concepção orgânica de vida social da mentalidade tradicional”.

As conseqüências desta política econômica foram desastrosas para o setor agrário brasileiro. Os problemas decorrentes da implantação dos Complexos Agroindustriais não tardaram a aparecer, tais como: imposição de regras comerciais, controle dos preços das mercadorias, aumento do desemprego e da pobreza no campo, imposição de padrões de produção que prejudicam ao meio ambiente, imposição por parte das empresas de padrões técnicos de produção, diminuição das pequenas empresas e dos pequenos produtores rurais. Estas conseqüências prejudiciais ao campo são explicadas, principalmente, pela desigualdade na distribuição das terras e de produtos, pois parte destes produtores não tem acesso ao crédito ou a equipamentos, apresentando menor produtividade devido à política altamente excludente, atingindo poucos produtores rurais.

Para Moreira (1998), o processo brasileiro deixa de ser só de modernização da agricultura e acaba englobando a industrialização como parte do processo, o que leva o ramo de produção da agricultura a ficar muito parecido com o industrial, agindo como fornecedor de matéria-prima para diversos setores, além da mudança nas relações sociais e de trabalho, expandindo o assalariamento. O objetivo era uma mudança gradual da economia, mais vinculada aos setores urbanos para adequar-se a uma nova realidade socioeconômica baseada no desenvolvimento industrial como fator indispensável à modernização.

Uma das conseqüências do processo de modernização conservador da agricultura brasileira foi o empobrecimento de uma massa de trabalhadores e pequenos proprietários rurais, gerando uma série de movimentos sociais no campo na luta pela terra e melhores condições de produção e vida.

A fase que era para ser considerada de modernização de toda agricultura, acabou por se tornar um processo extremamente seletivo, visto que os recursos ficaram concentrados nas mãos de certos produtores rurais, que ascenderam, enquanto os menores permaneceram na mesma situação, ou seja, sem ver a modernização e sem capital para evoluir. Esta restrição do crédito se estendeu até 1986, onde o governo volta a intervir, deixa de emprestar recursos, porém age com a garantia de preços mínimos, subsidiando também a produção de matéria prima acessível. Naquela época, o governo acreditava que o dinamismo da agricultura poderia ser mantido pelo próprio mercado. A política de garantia dos preços mínimos ganhou força, já que o combate à inflação passou a fazer parte dos objetivos do governo em relação à economia.

A Constituição de 1988 incorporou avanços no que diz respeito aos produtores rurais. Definiu que a sua contribuição social seria subsidiada, como ocorre em sistemas previdenciários do mundo todo, o que não significaria ausência de contribuições por parte dos produtores. O objetivo da nova constituição deixava claro que buscava a garantia que a produção rural continuasse a crescer em níveis equivalentes ao do crescimento da população. A partir de 1992, quando realmente a Constituição de 1988 foi posta em prática, com a regulamentação de muitos dos artigos, houve uma expansão de cobertura entre as pessoas que trabalharam na economia familiar rural, com 60 anos de idade ou mais.

Os trabalhadores rurais foram os que tiveram os maiores benefícios em termos de direito e cidadania a partir da Constituição de 1988. Com a nova constituição, estes produtores saíram de um sistema de assistências, o Funrural, com poucas opções de benefícios, para um programa de proteção social universal, abrangente e de inclusão do produtor rural, com base nos princípios de cidadania, que tiveram seus direitos e deveres equiparados aos trabalhadores urbanos. Os trabalhadores rurais, que antes tinham direito apenas à aposentadoria e pensão por morte, obtiveram benefícios pagos aos trabalhadores urbanos, entre eles o auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e o salário maternidade.

Outra modificação importante foi a equiparação do piso previdenciário garantido pela Constituição, no valor de um salário mínimo, que nivelou os valores dos benefícios mínimos rurais e urbanos. Anteriormente, o maior benefício na área rural era de meio salário mínimo. A pensão por morte era menor ainda, representava um terço do mínimo. (Fonte Ministério da Previdência Social: <http://www.mpas.gov.br/>, acesso em junho de 2013).

Mesmo com todos os novos benefícios trazidos pela Constituição de 1988 e pelos benefícios que seriam implementados com a regulamentação dos artigos da Constituição referentes ao setor rural e aos trabalhadores do campo, os movimentos sociais voltam a se

organizar, motivados pelos danosos efeitos das políticas econômicas neoliberais implementadas nos governos Collor de Melo (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A flexibilização da economia, o expressivo ingresso de importados, a desindustrialização e a contenção de créditos de incentivo, bem como a retirada de muitos subsídios, tiveram efeitos drásticos no campo, sendo o êxodo rural uma das consequências mais problemáticas, e que ensejaram a reorganização dos movimentos sociais rurais. O Movimento dos trabalhadores rurais Sem-Terra (MST) que surgiu no final dos anos 1970, motivado pelas políticas econômicas dirigidas ao campo dos governos militares, ressurgiu com força nos anos 1990 para protestar contra as medidas neoliberais que atingiam o setor rural e levavam a um aumento expressivo do êxodo rural.

Segundo Ricardo Abramovay (1998), entre os anos de 1990 a 1995, a migração rural-urbana superou 5,5 milhões de habitantes. Isto significa que se este movimento continuasse durante toda a década, 28% da população rural que vivia no campo em 1990 teria mudado sua residência no ano 2000. Para o autor, segundo o mesmo raciocínio, no ano 2000, o movimento de ruralização, que até 40 anos antes não havia crescido muito, iria se intensificar de forma assustadora.

Com o desenvolvimento da economia brasileira acompanhada da industrialização e a urbanização, além do avanço do capitalismo, podemos explicar o processo e o crescimento da população urbana comparada com a rural nos últimos anos no Nordeste, enquanto isto se mostra contrário se falarmos das regiões Sul e Sudeste. O cenário dos anos 1990 deixa muito claro dois caminhos distintos em relação à migração rural-urbana: o primeiro, as regiões onde o êxodo rural é bastante significativo (Nordeste e Centro-Oeste), já o segundo aponta as regiões (Sudeste e Sul) onde há uma emigração importante, porém não há um declínio relevante da população residente no campo. Ainda deve-se destacar que na maioria dos casos de migração rural-urbana, o predomínio é da população jovem e feminina, surpreendentemente, segundo o mesmo autor.

Como o capitalismo é um sistema socioeconômico que visa o lucro, onde se sobressai o setor privado e o desenvolvimento do mesmo, a população acaba por concentra-se em áreas estratégicas para o desenvolvimento do sistema no aspecto geográfico, principalmente nos grandes centros urbanos. Esta concentração também se explica pela melhor relação comercial, cultural e geográfica entre as empresas, gerando facilidades devido à infraestrutura, além de gerar um mercado consumidor apropriado para as mesmas. Já para a população vinda do campo, a cidade é a esperança de um local para se construir a cidadania capaz de promover a integração econômica e a emancipação social.

O capitalismo torna o campo mecanizado, que trás como consequência o desemprego do trabalhador excedente, pois estes são substituídos por máquinas. O produtor acaba ficando sem recurso em função da expansão das grandes propriedades rurais e o encolhimento das pequenas, que não têm acesso a tais tecnologias e nem ao crédito oferecido às grandes. Este crédito era direcionado ao uso de novas tecnologias, tais como fertilizantes, implementos, defensivos e sementes selecionadas. As famílias acabam sendo obrigadas a saírem do campo e buscar emprego e moradia nos grandes centros urbanos. A busca nas grandes cidades ocorre em busca de emprego, devido à mecanização da produção, pela fuga de desastres da natureza e pela proximidade da infraestrutura e serviços como saúde pública, educação, sistema de transportes e etc. Em meados dos anos 1990, ocorre a mudança na origem dos recursos para o crédito: o governo passa exigir que uma parte do capital dos bancos privados fosse emprestada ao setor agrícola, e que os mesmos apenas cobrassem os juros dos agricultores. Até a década de 1990, o governo disponibilizava crédito apenas a uma parte restrita da população agrícola.

Como todo fator social, o êxodo rural também trouxe consequências à população e a economia brasileira. Dependendo do fluxo da população para a cidade, a mesma pode não estar preparada para tal movimento e nem dispor do número de empregos necessários para suprir a população migrante. Estes, muitas vezes, acabam não tendo boas condições de vida nos centros urbanos, partindo para o mercado informal e para a zona periférica dos grandes centros urbanos. A causa deste movimento é um problema social para as grandes cidades, pois aumenta a população nos bairros da periferia, onde o acesso aos serviços públicos é deficiente: escolas com excesso de alunos, hospitais com superlotação etc. Os municípios que perderam a população local acabam diminuindo a arrecadação de impostos, não tem mais mão-de-obra suficiente para produzir, diminuindo a produção agrícola. A cidade que recebe os migrantes presencia mais frequentemente o aumento da violência, não só nos grandes centros, mas em todo país.

As duas tabelas a seguir mostram a evolução da população brasileira por local de residência entre 1950 e 2000 e a estimativa da população por local de residência considerada a divisão regional do país em 2009 (Tabela 2). Ambos evidenciam a crescente urbanização do país e a diminuição drástica da população rural no mesmo período. Adicionalmente, podemos ver na Tabela 2, essa proporcionalidade nas regiões mais urbanizadas do país, quais sejam, o sudeste, o sul e o centro-oeste.

Tabela 1 - Evolução da População por Local de Residência

Ano	Urbana (em %)	Rural (em %)
1950	36,2	63,8
1960	45,1	54,9
1970	56	44
1980	67,7	32,3
1991	75,5	24,5
2000	81,2	18,8
2010	84,3	15,7

Fonte: Elaboração própria – IBGE (2010)

Tabela 2 - Estimativa da População por Local de Residência

Grandes Regiões	População Urbana		População Rural		TOTAL	
	Em 1.000 pessoas	Em %	Em 1.000 pessoas	Em %	Em 1.000 pessoas	Em %
SUDESTE	74203	92,2	6263	7,8	80466	100
SUL	23113	83,2	4663	16,8	27776	100
CENTRO-OESTE	12289	87,9	1689	12,1	13978	100
TOTAL	161041	84	30755	16	191796	100

Fonte: Elaboração Própria – IBGE (2010)

Com a evasão do campo, as relações sociais mudam. A família já não trabalha unida e não tem mais seus horários para definir a jornada de trabalho. Cada um enfrenta as suas dificuldades, em diferentes trabalhos, normalmente sendo vítimas de superexploração. Os filhos, na maioria das vezes em idade escolar, já tem que ir trabalhar para ajudar no orçamento da casa, enquanto a mãe está em trabalhos domésticos sem acesso aos benefícios e leis trabalhistas. A vinda do campo para trabalhar na cidade acaba se tornando um círculo vicioso, onde não há sequer a possibilidade de desenvolvimento pessoal ou social.

Todos esses fatores, somados à redemocratização e a liberdade para manifestar-se, produzem o renascimento dos movimentos sociais rurais. Em 1994 surgiu uma das mais importantes manifestações sociais de nossa história, o “Grito da Terra”, que reuniu os representantes da CUT (Central Única dos Trabalhadores), MMC (Movimento das Mulheres Camponesas), MPA (Movimentos dos pequenos agricultores), MST (Movimento dos Sem terra), CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura), que foram em caravana até Brasília para reivindicar e negociar com o governo melhores linhas de crédito (FERNANDES, 2009).

Como comentado por ANTUNES (2013):

“Em 1994, depois das pressões do "I Grito da Terra Brasil", foi conquistado o PROVAP (Programa de Valorização do Pequeno Agricultor), embrião do PRONAF. Com essa conquista, abriu-se uma brecha na política pública do crédito rural oficial

que "reconheceu" a Agricultura Familiar. Em 1995 com o "II Grito da Terra", conquistou - se o PRONAF, sendo implementado apenas o custeio; em 1996 com o "III Grito da Terra", conquistou-se a redução das taxas de juros para 6,5% a.a (ASFAGRO, 2009). O PROVAP foi uma resposta do governo aos agricultores familiares que reivindicavam as regras vigentes na época que os consideravam como "miniprodutores", sendo submetidos às mesmas exigências que os grandes produtores para terem acesso ao crédito, ou seja, quase não possuíam as chances de receber tais recursos. (SEAGRI, 2009). Em 1995, o PROVAP foi totalmente reformulado na questão da concepção e na área de abrangência. Com essas alterações deu-se origem ao PRONAF, cuja institucionalização ocorreu no decreto presidencial de nº 1.946 de 28/07/96. Em 1996, os recursos destinados ao crédito foram implementados e em 1997 com a ampliação do programa (que passou a ser integrado a todo território nacional) foram implementados os recursos destinados a investimentos, infraestrutura e serviços municipais, capacitação e pesquisa (CAZELLA; MATTEI; SHENEIDER, 2009)".

Ainda na metade dos anos 1990, o governo executou mais uma política pública visando à agricultura familiar: O Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF). Criado em 1996, tinha como principal objetivo garantir a continuidade da produção da agricultura familiar, fazendo com que os pequenos agricultores tenham menos riscos em suas atividades, caso percam suas produções em algum evento da natureza ou até endividamentos, o PGPAF garante a continuidade de suas atividades produtivas.

A agricultura familiar passou nos anos 1990 a se constituir em um conceito de grande importância para os movimentos sociais, para o governo e as respectivas políticas públicas e para os cientistas sociais que estudam a questão agrária no Brasil. Segundo Sérgio Schneider (2006), a expressão surgiu no contexto dos anos 1990, vinculada a estes três processos (movimentos sociais, políticas públicas e estudos acadêmicos) e veio suplantando em certa medida a perspectiva destes atores em relação à Reforma Agrária.

A expansão da agricultura, os processos de modernização no campo, associados à industrialização e crescentes processos de mecanização em todos os campos da atividade humana, bem como o crescimento geométrico da população mundial e a necessidade de alimentar toda esta massa populacional, poderiam levar a crer na inutilidade e no conseqüente desaparecimento de pequenas unidades produtivas cultivadas pelo núcleo familiar neste contexto de predomínio tecnológico do século XXI. Entretanto, mesmo diante de todas estas evidências, a agricultura familiar parece ter se transformado nesta categoria-síntese (Schneider, 2006), que satisfaz uma grande variedade de relações efetivamente existentes no universo agrário de um país como o Brasil (assentados, arrendatários, parceiros etc.) e que atende às demandas contemporâneas relacionadas com a sustentabilidade e defesa do meio ambiente. Por isso, a agricultura familiar é muito mais do que as pequenas e médias propriedades cultivadas pelo núcleo familiar; ela passou a ser um conceito que desloca a

análise das questões agrárias para temas mais contemporâneos e para a realidade concreta do setor rural brasileiro.

Em julho de 2006, o governo federal instituiu a Lei n. 11326, que define as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Segundo a referida lei, fica estabelecido pelo artigo 4º que:

“A Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais observará, dentre outros, os seguintes princípios: I - descentralização; II - sustentabilidade ambiental, social e econômica; III - equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia; IV - participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais.”
(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm, acesso em junho de 2013).

Esta lei foi definida com base na evolução dos movimentos sociais e sua incorporação e afirmação da noção de agricultura familiar, mas também responde ao desenvolvimento e evolução do programa, criado em 1995 e implementado a partir de 1996, o PRONAF, que será objeto do próximo capítulo.

3. O PRONAF

Para dar prosseguimento ao trabalho, o capítulo anterior abordou algumas das principais ideias que estão ligadas ao surgimento da Agricultura Familiar. Este capítulo pretende abordar o PRONAF mais detalhadamente e seu desempenho ao longo dos últimos anos. Mostrar as fases de criação, institucionalização, funcionamento e, sobretudo, os principais avanços que ele trouxe à agricultura familiar brasileira a partir deste programa de financiamento.

O trabalho busca mostrar o volume de recursos disponibilizados anualmente e o crescimento deste, o número de agricultores beneficiados, bem como a série de alterações que o Programa sofreu nos últimos. Para isso, abordarei a construção do programa em 1995, as principais linhas de ação por parte do governo e suas políticas públicas para alcançar sua versão final, a mudança do programa no ano de 1999 e, posteriormente, analisar o programa até os dias de hoje. Por fim, apresentar os principais resultados alcançados pelo Programa, através de indicadores e análise de dados.

O PRONAF surge como um programa inovador, para atender às necessidades da agricultura familiar brasileira, salientando a importância da mesma como atividade prioritária no sistema de produção agropecuária do país, através do fortalecimento das condições para o aumento da capacidade produtiva, a melhora da qualidade de vida e o pleno exercício da cidadania no campo. Assim como nos países desenvolvidos, a agricultura familiar brasileira necessitava de apoio social e financeiro do Estado para incentivar a permanência dos agricultores no campo, evitando o êxodo rural. Para alcançar este objetivo, o principal meio foi a elaboração de um programa de crédito direcionado a estes agricultores familiares, para que os mesmos pudessem ser inseridos como uma classe social produtiva dentro da economia, além de potencializar o desenvolvimento – principalmente através da disponibilidade de recursos – no sentido de gerar melhores condições no campo. Esta alternativa busca integrar um grupo que, até então, era marginalizado e tinha seu acesso ao crédito bastante restrito no Brasil.

Privilegiado com a promulgação da Constituição de 1988 - que apontava uma maior democratização do acesso aos recursos públicos por parte dos homens do campo - o PRONAF surge como um mecanismo de atendimento a uma antiga reivindicação das organizações dos trabalhadores rurais, que por meio de lutas e organizações, buscavam uma política social e econômica direcionada especificamente para o desenvolvimento rural, depois de se sentirem

prejudicados pela abertura comercial da economia. Um movimento interessante a se destacar são as Jornadas Nacionais de Luta, organizadas pela CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), CUT Rural (Central Única dos Trabalhadores) e o MST (Movimento dos Sem Terra), além da participação de todos os demais movimentos sociais rurais, que surgem no início dos anos 1990, e que vinham participando ativamente do debate sobre a Lei Agrícola e a Lei Agrária, expondo suas reivindicações através das Jornadas. Depois de promulgada a Constituição que os beneficia, a partir de 1995, as Jornadas passaram a ser denominadas de “Grito da Terra Brasil” e sua principal luta era a demanda por políticas específicas para a agricultura, conforme análise de MATTEI (2005).

As organizações dos trabalhadores rurais, através de suas lutas, tiveram papel fundamental na legitimação do PRONAF, pois houve o reconhecimento de uma nova categoria social – os agricultores familiares – pelo Estado, que até então eram designados por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência, bem como a existência de uma política pública voltada especificamente para este público, que apresentava a maior fragilidade em termos de inserção no mercado e capacidade técnica.

No governo de Itamar Franco, em 1994, juntamente com o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA), é criado o Provap (Programa de Valorização da Pequena Produção Rural), baseado no estudo desenvolvido pela FAO/Incrá⁴, no documento conhecido como "Diretrizes de Política Agrária Sustentável". Este estudo teve sua primeira versão elaborada em 1994, a partir do Censo Agropecuário (CA), que foi o precursor do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, e trabalhava, quase que só, com créditos concedidos pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Os dados apontados pelo estudo eram bastante relevantes para indicar a importância da agricultura familiar na geração e manutenção do emprego no campo, já que apontava que 75% dos estabelecimentos agrícolas no Brasil tinham características de produção familiar (ver Guanziroli, 2007).

Como destacam Schneider, Cazella e Mattei (2004), o Provap era uma linha de crédito exclusiva para agricultores familiares, e acabou sendo a primeira política econômica e a de maior importância para a concepção do PRONAF, principal política atual para os agricultores familiares. Ainda segundo os autores, o Provap foi considerado um fracasso no ponto de vista

⁴ FAO é a sigla de Food and Agriculture Organization of the United Nations, órgão das Nações Unidas responsável por gerar e consolidar políticas que se preocupem com a Segurança Alimentar e Nutricional do planeta. O INCRA é sigla de Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, criado em 1970, e que atualmente é órgão responsável por dar andamento às políticas públicas relativas a questão agrária no Brasil.

de disponibilizar recursos para os agricultores, pois não estava acostumado com este público, limitando o acesso dos produtores rurais aos recursos disponibilizados para o crédito rural, o que dificultava o acesso dos agricultores familiares, pois havia uma série de burocracias nas instituições financeiras que os impediam de conseguir o crédito. No entanto, mais tarde, o PROVAP serviria como um marco na transição em direção a uma política pública diferenciada aos agricultores, resultando no PRONAF.

Para que a política fosse realmente efetuada, era necessária uma caracterização do conceito de agricultura familiar. Por isso, no estudo FAO/INCRA ⁵, 1994, foram estipulados critérios de definição de estabelecimento familiar e patronal. Caracterizou-se de agricultor familiar aquele que tivesse a gestão de sua unidade administrativa e os investimentos realizados deveriam ser conduzidos por indivíduos que tivessem laços de sangue ou de casamento; onde a maior parte do trabalho familiar deveria ser executada por algum membro da família; a propriedade e os meios de produção tinham de pertencer à família e a posse da terra deveria ser transmitida a mesma em caso de falecimento. Já a definição de estabelecimento familiar ficou definida da seguinte maneira: o produtor deveria dirigir os seus trabalhos na unidade produtiva; não poderia haver despesas com serviços de empreitada; não poderia haver empregados permanentes e o número médio de empregados temporários deveria ser menor ou igual a quatro (ou então, poderia haver um empregado permanente, se o número médio de empregados temporários fosse menor ou igual a três); a área total do estabelecimento deveria ser menor ou igual a 500 hectares nas regiões Sul e Sueste, ou menor ou igual a 1.000 hectares nas demais regiões.

Segundo SILVA (2006), com a reformulação do Provap, em 1995, baseado no estudo apresentado, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, caminhou-se para a criação do PRONAF, que se instituiu a partir do Decreto Presidencial 1.946, de 28 de Julho do mesmo ano. O novo programa deveria ser operado com um volume grande de recursos disponibilizado pelo Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador (CONDEFAT), que destinou o volume de R\$ 200 milhões para que fossem aplicados na produção familiar.

Mesmo sendo oficialmente criado em 1995 - onde foram estabelecidas as regras de financiamento do PRONAF pela Resolução do Banco Central nº 2.191, de 24 de agosto de 1995 -, a implementação e execução das políticas públicas previstas no PRONAF só entraram em vigor em 1996.

⁵ Para mais detalhes sobre o estudo ver Fernanda Faria Silva, 2006.

A expansão do programa para as áreas de investimentos, infraestrutura e serviços municipais, capacitação e pesquisa ocorreu somente em 1997 quando o programa ganhou maiores dimensões, como ressalta MATTEI (2005). A partir de sua expansão, o Programa passou a operar de forma integrada em todo o território nacional e contemplando também os agricultores familiares sem acesso ao crédito e, até então, negligenciados pelas políticas públicas. O PRONAF aparecia com uma proposta diferente, englobando desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares, gerando emprego e melhorando sua renda, envolvendo o governo em esfera municipal, estadual e federal além do setor privado (PRONAF, 2002).

A partir da instauração do programa, a nova categoria finalmente teria acesso aos serviços oferecidos pelo Sistema Financeiro Nacional, que até então simplesmente a ignorava. O que ocorre, na verdade, é a legitimação de uma nova categoria social aos olhos do Estado, antes marginalizada, e que agora inclusive tem acesso aos serviços e benefícios específicos disponibilizados através de políticas públicas de incentivo e inserção.

Para Adoniram Sanches Peraci, secretário de Agricultura Familiar no ano safra 2006/2007, nos Estudos de Desenvolvimento Agrário (2007), o programa vinha como um incentivo para geração de renda destinada ao agricultor e, sobretudo, para integrá-lo com o mercado cada vez mais capitalizado. Para isso, seriam traçadas parcerias e ações estratégicas para fortalecer o modelo de crescimento da agricultura familiar, assegurando um volume maior de crédito, bem como o seguro contra os efeitos da natureza, que prejudicavam o agricultor. As oportunidades geradas através do crédito tinham o intuito de ajudar o agricultor a ampliar a segurança alimentar de sua família, aumentando a renda e diminuindo o risco para os que estivessem cadastrados dentro do Programa.

A consolidação de uma linha de financiamento específica para o agricultor familiar fazia com que um número maior de produtores rurais tivesse acesso ao crédito, garantindo melhores condições para permanecer no campo, inibindo o êxodo rural, já que os empregos oferecidos nas cidades eram precários. A permanência do produtor no campo ampliava a oferta de trabalho no meio rural. A consequência desta inibição se dá em relação à oferta de alimentos produzidos pelos camponeses para o abastecimento do mercado interno e não destinados à exportação. Porém, o PRONAF tem um objetivo bem claro, desde sua criação, que corresponde a “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (Decreto 1.946, de 28 de Junho de 1996).

Como o campo está sujeito a diversos riscos, devido a fenômenos naturais e climáticos, falar de crédito para o meio rural pode ser classificado como delicado. Cabe

salientar que esta dificuldade se torna ainda mais visível por se tratar de um cliente – o agricultor familiar – que não tem garantias para apresentar e muito menos histórico de crédito, sem contar que dispõe de pouco capital para negociar, dificultando o relacionamento com as instituições financeiras. Cientes destes riscos, as instituições financeiras tendem a racionar os recursos e o crédito para os agricultores, com receio da inadimplência.

Conforme análise de Abramovay (2005), o fortalecimento da agricultura familiar passa a ser objetivo do governo por saber que esta é parte fundamental do desenvolvimento do país, além de proporcionar a inserção produtiva do elevado número de famílias em situação de pobreza no campo, sendo, O PRONAF, neste aspecto, uma ferramenta para torná-las menos dependentes de programas de transferências de renda. Tudo indica que o crescimento da agricultura familiar corrobora para o desenvolvimento regional, ajudando os municípios do meio rural que sofreram êxodo de suas populações. A agricultura familiar, inclusive, exerce papel fundamental na questão da segurança alimentar do Brasil, pois há um aumento da quantidade oferecida de alimentos que geram consequências bastante relevantes para que se alcance a estabilidade de preços e a preservação do salário real.

Para isso, o PRONAF estava organizado em quatro linhas de ação: o de promover negociações de políticas públicas com órgãos setoriais, financiar infraestrutura e serviços públicos nos municípios, financiar a produção da agricultura familiar (através do crédito rural), e profissionalizar os agricultores familiares. Ainda quanto à organização do PRONAF, Mattei (2005) analisa, do ponto de vista operacional, que o Programa concentra-se em quatro grandes linhas de atuação:

- financiamento da produção: o programa destina anualmente recursos para custeio e investimento, financiando atividades produtivas rurais e, praticamente todos os municípios do país através da liberação direta entre o Banco e o demandante de crédito;
- financiamento de infraestrutura e serviços municipais: apoio financeiro aos municípios de todas as regiões do país para a realização de obras de infraestrutura e serviços básicos;
- capacitação e profissionalização dos agricultores familiares: promoção de cursos e treinamentos para agricultores familiares, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento rural;

- financiamento da pesquisa e extensão rural: destinação de recursos financeiros para a geração e a transferência de tecnologias para os agricultores familiares. Obviamente que esse quadro inicial da política está sendo modificado e aprimorado constantemente, visando dar maior consistência e amplitude ao programa.

Neste trabalho, se abordará apenas a primeira linha de ação mencionada, ou seja, a modalidade financiamento da produção, que objetiva o financiamento do custeio ou investimento das atividades produtivas rurais desenvolvidas pelos agricultores familiares. Esses créditos podem ser acessados de forma individual, grupal ou coletiva. 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, públicos-alvo e finalidades, dentre outros aspectos. Para efeito de classificação dos beneficiários nos grupos do PRONAF, são excluídos os benefícios sociais e os proventos da previdência rural, na composição da renda familiar.

O Financiamento da Produção é, em relação às demais modalidades (infraestrutura e serviços, pesquisa e extensão e capacitação técnica), aquela que libera o maior volume de recursos, atingindo principalmente, o agricultor como pessoa física. O cadastro é analisado pela própria instituição financeira e devem ser priorizados agricultores enquadrados em certa categoria. Esta categoria prioritária vem sofrendo alteração ano a ano, e, por isso, vem incorporando novos perfis de beneficiários sendo que, anteriormente, a concentração em determinados enquadramentos era grande. Essa alteração de público alvo foi sendo feita devido às críticas de que os agricultores familiares de menor renda não eram “alcançados” pelos recursos. Ademais, a liberação dos financiamentos era obstaculizada pela enorme burocracia existente para conseguir os recursos. Outro problema e que também foi alvo de críticas foi a opção inicial do governo por beneficiar prioritariamente grupos de agricultores que já possuíam uma inserção mercantil mínima, mas ainda não tinham acesso completo, quase sempre por ausência de recursos, às inovações tecnológicas disponíveis (as categorias criadas pelo governo para designar o público alvo serão analisadas em seguida).

Quanto à modalidade de financiamento da produção, podemos considerar dois períodos distintos: o primeiro, do início do programa até 1999; e o segundo, que vai de 1999 até os dias de hoje. É neste mesmo ano que o PRONAF deixa de fazer parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) e passa a ser vinculado com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) juntamente com a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). Paralelo a isto, o MDA se

vinculou também ao Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária (INCRA), aumentando suas responsabilidades.

No primeiro período, segundo Mattei (2005), deve-se destacar que a modalidade de crédito para custeio significou o volume total de recursos efetivamente aplicados desde o início do programa, enquanto que a modalidade de crédito para investimentos começou a operar mais significativamente depois de 1997. Segundo dados do ano de 1999 (SAF/MDA), o crédito agrícola, em um primeiro momento, teve um forte direcionamento para a área de manutenção de safras anuais e uma baixa intervenção sobre os problemas estruturais do sistema de produção dos agricultores familiares.

Lauro Mattei (2005) salienta que em 1996, o governo aumentou a disponibilidade de recursos voltados ao crédito rural, o que aumentou a procura por parte do trabalhador rural, aumentando o volume de contratos. Como medida para incentivar a tomada de crédito rural, o CMN (Conselho Monetário Nacional) teve de intervir – sob pressão dos trabalhadores rurais que exigiam melhores condições para financiar -, adotando uma série de medidas como forma de incentivo, sendo principal delas a diminuição dos encargos financeiros que incidiam sobre o crédito de custeio - que caíram 4% de 1995 para 1996.

Tabela 3 - Número de Contratos e Volume de Recursos PRONAF Crédito (1995-1999)

Ano	Nº de contratos	Recursos (R\$1000)	Valor Médio (R\$)
1995	32.000	93.000	2.906,25
1996	332.828	649.795	1.952,30
1997	496.550	1.637.440	3.297,60
1998	709.906	1.814.972	2.556,60
1999	802.849	1.829.731	2.279,05

Fonte: MDA/SAF

Com o aperfeiçoamento das condições de financiamento do programa nos anos seguintes, até o final dos anos 90, mais agricultores aderiram ao programa, o que pode proporcionar uma queda da taxa de juros de 6,25% a.a., chegando a 5,75% a.a. em 1999, por mais variados que fossem os valores médios dos contratos de cada região.

Podemos analisar, segundo a Tabela 1, a evolução dos recursos ao longo da segunda metade dos anos 90, acompanhada de um aumento considerável do número de contratos firmados, tendo seu maior valor médio em 1997, no valor de R\$ 3.297,60, mesmo que o volume de recursos do ano posterior tenha superado, valor médio se manteve no maior alcançado desde a implementação do programa.

Tabela 4 - Distribuição regional do crédito do PRONAF de 1996 a 1999 (em %)

Regiões	1996	1997	1998	1999
Norte	0,91	2,06	2,06	3,12
Nordeste	6,66	11,91	15,74	25,67
Sudeste	12,05	21,26	17,37	16,63
Sul	78,28	62,28	61,78	48,99
Centro-Oeste	2,1	2,49	3,05	5,59
BRASIL	100	100	100	100

Fonte: IPEA (2007a, 2007b – Anexo Estatístico); MDA/SAF/PRONAF (2010a, 2010b).

A tabela acima apresenta os números de contratos de 1996 a 1999, já que o ano de 1995 não está disponível por região. Nota-se, em todos os anos, uma forte concentração de contratos na Região Sul. Ainda segundo Mattei (2005), a diferença do volume de contratos nas diferentes regiões do país é apontada pelos seguintes motivos:

- o peso econômico e as pressões das agroindústrias na região Sul do país sobre os agricultores a elas vinculados. No ano de 1996, por exemplo, 32% do total dos contratos de crédito para custeio foram para a cultura de fumo; 14% para a cultura de milho; e 8% para a cultura de soja, indicando um alto grau de concentração dos recursos do PRONAF em produtos típicos das cadeias agroindustriais do país que são bastante competitivas no mercado internacional e controladas por empresas ligadas aos setores de carnes e de fumo;
- um nível maior de organização dos agricultores familiares, além de uma tradição de luta pelo crédito rural mais fortemente incorporada à pauta de reivindicação dos agricultores familiares da região Sul;
- uma organização mais limitada dos agricultores familiares da região Nordeste, o que se traduz em um baixo poder reivindicatório;
- um processo de integração produtiva maior na região Sul do país, cuja integração agroindustrial submete mais fortemente os agricultores à lógica operacional das agroindústrias.

Para definir quem seria o público alvo atendido pelo Programa, Cabral (2001) explicou que foi levado em consideração a Renda Monetária Bruta (RMB), ou seja, pelo cálculo da média e mediana, para as microrregiões geográficas e estados, de modo que atingisse sempre um estrato inferior constituído pelos 50% mais pobres. O outro estrato era composto com a RMB maior que a média, além do estrato intermediário, composto pelos que estavam entre a média e a mediana. Esta metodologia tentava minimizar os efeitos das

distorções decorrentes das diversidades econômicas entre as regiões, e que resultou em uma definição fundamentada em três grupos: A, B e C. Resumidamente, ainda segundo Cabral (2001), o primeiro grupo eram os agricultores familiares que já estavam inteirados no mercado e que já tinham acesso às tecnologias e as políticas públicas; o segundo grupo, o B, eram os agricultores que estavam se adaptando ao mercado capitalizado, que tinham um pequeno acesso às inovações tecnológicas e sem acesso aos benefícios das políticas públicas; já o terceiro e último grupo, eram os agricultores familiares sem infraestrutura e ações do governo.

Para o governo, as políticas agrícolas deveriam se voltar ao segundo grupo, o B, que era – junto com o grupo C – a maioria dos produtores familiares, para que este alcançasse o acesso total a inovações tecnológicas e políticas públicas do estado, além da expansão da produção, enquanto que o grupo C deveria ser alvo de políticas compensatórias. O estudo do FAO/INCRA, já mencionado, indicava que o potencial produtivo que se tinha na agricultura podia ser maior, desde que houvesse a ampliação do crédito para desenvolver este segmento. O grupo B, portanto, que foi escolhido, deveria ser estimulado a desenvolver iniciativas de geração de renda, mesmo nas áreas pouco povoadas. Como um grupo de transição deveria buscar a inserção no mercado, se adequando ao padrão técnico de produção capitalista.

Graziano da Silva (1999) criticou a definição das categorias elaboradas pelo estudo FAO/Inkra que apontava políticas diferenciadas, e sugeriu que as políticas agrárias deveriam se basear em políticas específicas, pois pelo critério do estudo apresentado, alguns agricultores seriam marginalizados por falta de políticas direcionadas. Ainda segundo a crítica do autor, as propriedades não deveriam ser classificadas somente pelo tamanho, mas também pelo cultivo praticado, pela mão-de-obra empregada, conforme a disponibilidade de tecnologia, entre outros. Segundo ele, este método do governo, discriminava os agricultores menos modernos, sem acesso a qualquer inovação tecnológica e com uma menor capacidade de inserção. Além disso, a classificação exigia que os agricultores familiares se tornassem quase um pequeno capitalista, praticamente desvinculado das atividades produtivas diretas.

Uma nova versão do estudo FAO/Inkra foi apresentada em 2000, agora incluindo alguns critérios como método de produção e levando em consideração também: (i) a direção dos trabalhos no estabelecimento era exercida pelo produtor; (ii) o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado; (iii) estabeleceu-se uma área máxima regional como limite superior para a área total dos estabelecimentos familiares.

Além disso, o estudo agregou uma estimativa quanto à quantidade de trabalho familiar e contratada, além de constatado que existiam aproximadamente 4,2 milhões de

estabelecimentos caracterizados como de economia familiar. Após a apresentação destas alterações, a classificação do agricultor deixou de estar baseada somente em aspectos econômicos, ficando mais complexa e completa, o que corroborou para o governo traçar o perfil da agricultura familiar brasileira. Traçado o perfil, as categorias estabelecidas anteriormente teriam de mudar também, pois foram acrescentados diversos elementos para a nova classificação assim como uma nova categoria: a D. Esta nova categoria era contemplada pelos chamados agricultores descapitalizados.

Segundo COPPETTI (2008), até 2002, o programa dividia os agricultores em 4 grupos – A, destinado aos assentados da Reforma Agrária; B, destinado aos agricultores de baixa produção e pouco potencial de aumento; C, destinado aos agricultores com limitação de investimentos, mas com potencial de aumento e D, aos agricultores estabilizados economicamente. Em 2003, com a mudança de governo, foram criados mais dois grupos novos, sendo os Grupo A\C destinado aos agricultores vindos do processo de reforma agrária e que passaram a receber os primeiros créditos e o Grupo E destinado aos agricultores com os melhores índices de renda bruta familiar no ano.

Ainda segundo Coppetti e para deixar mais claro o esquema das classificações atuais, os grupos ficaram assim definidos após 2003: A: enquadram-se agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), público-alvo do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não foram contemplados com operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) ou que ainda não foram contemplados com o limite de crédito de investimento para estruturação no âmbito PRONAF, além dos reassentados em função da construção de barragens para aproveitamento hidrelétrico e abastecimento de água em projetos de reassentamento, e ainda as seguintes condições: I – não detenham, sob qualquer forma de domínio, área de terra superior a um módulo fiscal, inclusive a que detiver o cônjuge e\ou companheiro (a); II – tenham recebido, nos 12 (doze) meses que antecederam à solicitação de financiamento, renda bruta anual de, no máximo, R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais); III – tenham sido reassentados em função da construção de barragens cujo empreendimento tenha recebido licença de instalação emitida pelo órgão ambiental responsável antes de 31/12/2002; IV – a DAP seja emitida com a observância da regulamentação da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e confirme a situação de agricultor familiar reassentado em função da construção de barragens e a observância das condições referidas nesta alínea. A/C: enquadram-se agricultores familiares assentados pelo PNRA ou

beneficiários do PNCF que: I – apresentem DAP para o grupo A/C, fornecida pelo Incra para os beneficiários do PNRA ou pela Unidade Técnica Estadual ou Regional (UTE/UTR) para os beneficiados pelo PNCF; II – já tenham contratado a primeira operação no grupo A; III – não tenham contraído financiamento de custeio, exceto no grupo A/C. B (microcrédito rural): enquadram-se agricultores familiares que: I – explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; II – residam na propriedade ou em local próximo; III – não disponham, a qualquer título, de área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor; IV – obtenham no mínimo 30% (trinta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; V – tenham o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento; VI – tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 (doze) meses que antecedem a solicitação da DAP, incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente da família, de até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais. C: Enquadram-se os agricultores familiares titulares de Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) válida do Grupo C, emitida até 31/03/2008, que, até 30/06/2008, ainda não tenha contrato das seis operações de custeio com bônus. Tem por finalidade o financiamento de custeio, isolado ou vinculado, até a safra de 2012/2013. Grupo PRONAF Agricultor Familiar: enquadram-se agricultores familiares que: I – explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do PNRA; II – residam na propriedade ou em local próximo; III – não disponham, a qualquer título, de área superior a 4 (quatro) módulos fiscais quantificados segundo a legislação em vigor; IV – obtenham, no mínimo, 70% (setenta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; V – tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho assalariado, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter até 2 (dois) empregados permanentes; VI – tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 (doze) meses que antecede a solicitação da DAP acima de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e até R\$ 110.000,00 (cento e dez mil reais), incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente da família, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais.

A classificação dos agricultores feita pelo PRONAF tem o objetivo de definir diferentes modalidades de acesso ao crédito, não tendo a pretensão de ser um indicador mais complexo da classificação dos agricultores familiares, já que antes eles eram classificados

pelas normas do Manual de Crédito Rural, como mini e pequenos produtores. O PRONAF deixa claro que não tem por objetivo só a concessão de crédito ao agricultor, mas sim que tem um apoio de integração entre as políticas, tanto das organizações como associações, agentes econômicos privados, quanto das diferentes esferas do governo.

Mesmo assim, para alguns autores, a classificação continuava incompleta, mesmo com a melhora, pois ainda não eram levadas em consideração muitas variáveis importantes, ainda que sendo de reconhecimento dos autores que algumas delas eram variáveis difíceis de serem mensuradas.

No mais, a nova classificação apontou os diferentes limites de renda de acordo com cada região. Mais do que definidas as categorias, o estudo serviria como base para apontar as possíveis políticas públicas que contribuiriam para o desenvolvimento da agricultura familiar brasileira, beneficiando os diferentes tipos de agricultores.

Novamente, após as alterações, o governo buscou saber qual deveria ser o público alvo do Programa, mais especificamente, para a modalidade de crédito, já que o cenário agrícola brasileiro era de uma enorme heterogeneidade em termos de regiões e grande extensão territorial. A saída seria expandir a área de atuação do Programa do ponto de vista do perfil do agricultor, ou seja, oferecendo mais de uma modalidade, porém que contemplasse a todos. Como a modalidade crédito era por meio da liberação direta entre o Banco e o agricultor, esta poderia privilegiar os agricultores com uma maior renda média bruta anual, ou seja, aqueles com melhores condições econômicas e um maior nível de integração ao mercado.

Já o segundo período, que inicia no final do ano de 1999 marca a concessão de crédito para um número mais expressivo de agricultores familiares, além da expansão do número de contratos e volume de capital disponibilizado, principalmente após 2003. O aumento do número de contratos bem como um volume maior de recursos significa que, finalmente, o agricultor rural tem acesso ao crédito, conforme proposto e disponibilizado pelo governo.

Vide tabela:

Tabela 5 - Número de Contratos e Volume de Recursos PRONAF Crédito (2000-2008)

Ano	Nº de contratos	Recursos (R\$1000)	Valor Médio (R\$)
2000	834.049	1.864.887	2.235,94
2001	800.653	2.210.744	2.761,18
2002	829.433	2.414.868	2.911,47
2003	987.504	3.098.109	3.137,31
2004	1.345.713	4.388.790	3.261,31
2005	2.208.196	5.785.745	2.620,12
2006	2.551.497	7.166.030	2.808,56
2007	1.923.317	7.122.941	3.703,47
2008	1.550.749	8.664.728	5.587,45

Fonte: SAF/MDA

A segunda fase que analisamos do PRONAF, os contratos de créditos estão mais distribuídos ao longo do país, diferentemente da primeira fase, onde os contratos estavam em maior parte na região Sul, cerca de 60%. Apesar das diversas mudanças a partir de 2004, o programa não teve as mudanças necessárias para efetivamente alcançasse, como política de apoio, todas as regiões do país.

Tabela 6 – Distribuição regional do crédito do PRONAF de 2000 a 2008 (em %)

Regiões	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Norte	6,27	3,59	6,45	11,84	11,93	9,1	9,49	7,42	6,86
Nordeste	22,93	14,75	15,37	15,55	18,19	24,8	25,98	19,96	15,8
Sudeste	17,08	15,81	14,75	17,92	17	18,09	19,74	22,17	20,61
Sul	45,85	56,69	55,58	46,9	46,65	41,15	38,49	43,71	51,64
Centro-Oeste	7,87	9,16	7,85	7,8	6,23	6,86	6,3	6,75	5,09
BRASIL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Aquino e Schneider (2010)

Enquanto na safra de 1999, o grupo D respondia a quase 50% do total do crédito disponibilizado pelo programa, o grupo B detinha a minoria (cerca de 1%), o que veio a mudar na safra de 2004, onde passou a ter a participação sete vezes maior, chegando a 7%. A concentração continuou, em sua grande parte, entre os grupos C, D e E, como em 1999. Quanto à distribuição dos recursos por modalidade de crédito, duas seguiram estáveis: o montante total de crédito de custeio (predominante) era quase o dobro do total da modalidade crédito de investimento, embora este venha aumentando ano a ano. Pode se considerar, portanto, que os produtores rurais optam por buscar crédito para financiar suas atividades

rotineiras da safra agrícola propriamente dita, mais do que na intervenção direta ou dos sistemas de produção, ou seja, a médio e longo prazo.

Após a definição das categorias socioeconômicas dos agricultores familiares, em 1999, onde os recursos para crédito de custeio das safras agrícolas representam mais da metade de recursos previstos para o Programa, conclui-se que o programa alcança uma influência tamanha no setor agrícola, principalmente quando se refere a financiamento anual das safras agrícolas. Devemos comentar também que o valor médio dos contratos subiu consideravelmente, a partir de 2003, expandindo-se para todas as regiões do país, legitimando o PRONAF como uma política nacional de fortalecimento da agricultura familiar. É possível que a expansão verificada a partir de 2003 tenha relação com a mudança de governo (PSDB para o PT), correspondendo aos projetos do Partido dos Trabalhadores e seus compromissos com os movimentos sociais rurais. Além da expansão do crédito, o PRONAF trouxe outro fator de bastante relevância: o acesso ao crédito, que até então era quase nulo quanto se tratando de alguns produtores rurais. O Programa ainda proporcionou para os agricultores familiares – que não paravam de crescer – a construção de instituições, normas e procedimentos que resultaram em disponibilidade de crédito rural para todos os municípios brasileiros e seus produtores.

Em 2008, com novas alterações, os grupos C, D e E acabam se tornando um grupo único, agora denominado de Grupo Agricultura Familiar. Novamente neste mesmo ano, há uma redução das taxas de juros para os financiamentos de custeio e para os de investimento, além da expansão do número de financiamentos.

No que diz respeito aos recursos para operar o Programa, eles derivavam de diversos lugares e foram sendo incorporados com o passar dos anos. A fonte mais importante e precursora é o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), através da modalidade de Depósitos Especiais, que são responsáveis pelos recursos diretos do PRONAF, entre outros programas. Em meados dos anos 2000, a participação do FAT quanto ao volume de recursos para o PRONAF caiu bastante, por ter seus recursos limitados e por serem arrecadados através da folha de pagamentos, porém foi compensada pelo aumento de recursos de outras fontes, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), que financia os clientes do PRONAF desde sua existência, e contribui para a expansão dos financiamentos do Programa.

Como as taxas de juros do Programa são menores que as oferecidas pelo mercado, são necessárias fontes públicas, assim como o incentivo para que fontes privadas também sejam utilizadas. Grande parte dos recursos disponibilizados se trata de uma decisão dos agentes

privados – que podem alocar ou não seus recursos para o PRONAF – onde a disponibilidade de capital para o programa acaba sendo instável por cada fonte possuir sua dinâmica de atuação. Para que o Programa possa expandir a cada ano, é fundamental a continuidade das fontes de recursos, mesmo que diversificadas. O principal órgão a operar o PRONAF é o Banco do Brasil, responsável por mais de 70% dos financiamentos, principalmente na linha de crédito de custeio. Já o BNDES, que opera o PRONAF desde o seu nascimento, disponibilizava, até 2007, apenas financiamentos na modalidade de investimento. Em 2011, o BNDES passou a operar também na modalidade crédito de custeio.

O sucesso do PRONAF está atrelado à diversidade de linhas de financiamento, voltadas para finalidades específicas: PRONAF Agroindústria, PRONAF Agro Ecologia, PRONAF Mais Alimentos, PRONAF Jovem, PRONAF Mulher, entre outras. Algumas modalidades contam com condições especiais de crédito, como no caso das mulheres e Jovens, bem como os grupos A e B do Programa. A ampliação do número de agricultores familiares atendidos é explicada, principalmente, por que os que tinham renda mais alta passaram a ser enquadrados dentro do programa, porém quanto ao tamanho da propriedade, nada se alterou. Alguns programas de garantia deram suporte à expansão do programa. Foi o caso do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), definido como uma espécie de seguro para os beneficiários do PRONAF, ou seja, em caso de desastres naturais ou frustração de safra, o agricultor que contratou o seguro é isento das obrigações financeiras relativas ao contrato de financiamento, além de receber uma indenização sobre os recursos próprios que foram danificados devido ao desastre. O Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), elaborado no ano de 2006, é um programa gratuito que oferece um desconto aos agricultores no pagamento do financiamento, caso o preço de mercado do produto financiado esteja abaixo de seu preço de garantia, onde o Tesouro Nacional arca com os custos. Ambos os programas são exclusivos para beneficiários do PRONAF.

Conforme citado anteriormente, o PRONAF hoje é dividido sete diferentes linhas de financiamento, conforme site do BNDES: - Pronaf Agroindústria: Apoio financeiro a investimentos, inclusive em infraestrutura, que visem ao beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária, de produtos florestais e do extrativismo ou de produtos artesanais e a exploração de turismo rural; - Pronaf Mulher: Apoio financeiro ao atendimento de propostas de crédito da mulher agricultora, conforme projeto técnico ou proposta simplificada; - Pronaf Agro ecologia: Apoio financeiro a investimento em sistemas de produção agro ecológicos ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento; - Pronaf ECO: Apoio financeiro a investimento de

implantação, utilização e/ou recuperação de tecnologias de energia renovável, tecnologias ambientais, armazenamento hídrico, pequenos aproveitamentos hidro energéticos, silvicultura e adoção de práticas conservacionistas e de correção da acidez e fertilidade do solo, visando sua recuperação e melhoramento da capacidade produtiva; - Pronaf Mais Alimentos: Apoio financeiro a investimento para promover o aumento da produção e da produtividade e a redução dos custos de produção, visando à elevação da renda da família produtora rural; e investimentos em projetos de reconstrução e revitalização de unidades familiares de produção que tiveram perda de renda, comprovada por laudo técnico individual ou coletivo, em função de estiagem, seca, excesso de chuvas, enchentes ou enxurradas ocorridas nos municípios que tenham decretado situação de emergência ou estado de calamidade pública, com reconhecimento pelo Ministério da Integração Nacional, a partir de 01/02/2011; - Pronaf Composição de Dívidas: Linha de crédito para composição de dívidas oriundas de operações de financiamento de investimento ou de custeio contratadas no âmbito do PRONAF com recursos repassados pelo BNDES; - Pronaf Jovem: Linha de crédito para implantação, ampliação ou modernização da estrutura das atividades de produção, dentre outros objetivos, desde que beneficiários sejam maiores de 16 anos e menores de 29 anos e cumpram outros requisitos.

Graças às diferentes modalidades e disponibilidade de crédito, o PRONAF foi reconhecido como uma alternativa concreta de crédito para todos os segmentos da agricultura familiar brasileira, passando a ser a principal ferramenta da política agrícola nos últimos anos. Em 2005, com dez anos de programa, Mattei (2005) já deixava claro o sucesso na questão de cessão de crédito: aumentando o número de contratos firmados, o volume de recursos utilizados e abrangendo o seu atendimento as principais categorias de agricultores familiares.

Cabe salientar que o PRONAF constituiu uma importante medida para o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil, sobretudo na participação dos agricultores nos indicadores socioeconômicos, bem como seu expressivo papel na sociedade. Como comentado anteriormente, a agricultura familiar brasileira está dividida em diferentes categorias sociais, conforme estudo FAO/Inra, e, por isso o governo encontra dificuldades de atuação com suas políticas públicas devido à diversidade de agricultores familiares nas diferentes regiões do país, principalmente quanto ao atendimento do produtor rural, mesmo reconhecendo o enorme peso da agricultura familiar no processo produtivo da agricultura.

Novamente nos anos de 2010, há uma diminuição das taxas de juros e um aumento do número de contratos, além do aumento da média do valor dos mesmos. É neste mesmo ano que entra em vigor a nova política de Assistência Técnica de Extensão Rural (ATER). (Plano

Safra da Agricultura Familiar, 2010). Podemos notar que, conforme o passar dos anos, o volume de recursos disponibilizado só foi aumentando, bem como o número de contratos, conforme gráficos:

Tabela 7 - Número de Contratos do PRONAF por Ano-Agrícola

Ano-Agrícola	Norte	%	Nordeste	%	Sudeste	%	Sul	%	Centro-Oeste	%	BRASIL
2002/2003	35.145	7%	285.598	61%	118.358	25%	435,009	0%	30.104	6%	469.640
2003/2004	91.729	7%	545.747	39%	194.640	14%	500.171	36%	57.881	4%	1.390.168
2004/2005	99.592	10%	562.874	59%	236.569	25%	678,312	0%	57.704	6%	957.417
2005/2006	101.594	5%	809.245	42%	303.940	16%	630.821	33%	67.443	4%	1.913.043
2006/2007	115.024	7%	709.643	42%	277.424	16%	539.967	32%	61.555	4%	1.703.613
2007/2008	136.823	8%	562.428	33%	298.403	18%	631.983	37%	64.270	4%	1.693.907
2008/2009	100.706	7%	453.589	31%	252.096	17%	622.465	42%	48.272	3%	1.477.128
2009/2010	117.618	7%	569.322	35%	249.188	15%	625.674	39%	49.736	3%	1.611.538

Fonte: Estatísticas do Meio Rural (2011)

Tabela 8 - Evolução do montante de Recursos do PRONAF (em R\$ milhões) – 2002-2010

Ano-Agrícola	BRASIL
2002/2003	2376,5
2003/2004	4490,5
2004/2005	6131,6
2005/2006	7611,9
2006/2007	8556,6
2007/2008	9765,1
2008/2009	11618,2
2009/2010	11982,1

Fonte: Estatísticas do Meio Rural (2011)

De acordo com os gráficos, podemos afirmar que o PRONAF está cumprido o papel a qual tinha se proposto, ou seja, liberando recursos ao agricultor familiar para que o mesmo se fortaleça, o que gera o seu reconhecimento como política pública eficiente diante dos agricultores familiares.

Como todo programa elaborado e executado pelo governo, o PRONAF vem sofrendo críticas a cada ano. Para alguns autores, a deficiência do PRONAF está na má distribuição dos recursos entre as regiões, estando concentrada nas regiões que apresentam um peso econômico maior. Para Mattei (2005), é perfeitamente compreensível que a Região Sul possua o maior volume de recursos, desde o início do programa, pois se concentram ali

cadeias agroindustriais fortes e há uma maior organização dos agricultores familiares que demandam crédito para suas propriedades.

Coppetti (2008) também faz a crítica em relação à falta ou à baixa qualidade de assistência técnica, pois o modelo foi abandonado, fazendo com que o agricultor não desenvolva seu projeto com sucesso. Por falta de assistência, o agricultor passa a não alcançar os rendimentos previstos, fazendo com que no próximo ano encontre dificuldades de acesso ao crédito. Muitas vezes esta falta de assistência técnica por técnicos se dá devido ao número dos mesmos em relação ao número de propriedades atendidas pelo PRONAF. O que acontece, é que na falta da aprovação do técnico na visita de fiscalização, não há a liberação da próxima parcela do financiamento, comprometendo o projeto do agricultor, além de ficar sem algumas atividades de capacitação. Ainda segundo Coppetti (2008), é inevitável que o Programa preveja uma assistência técnica mais acessível e participativa, apoiando o desenvolvimento das atividades de acordo com os contextos produtivos locais, ou seja, com uma visão de sistema e não apenas burocrática.

A grande crítica gira em torno dos pequenos agricultores que ainda são deixados atrás por não possuírem garantias para apresentar as instituições financeiras, muitas vezes exigidas de maneira incompatível com a capacidade do produtor, como, por exemplo: avalista, hipoteca do imóvel, entre outras. Além disso, pode se acrescentar a demora em serem liberados os recursos como fator alvo de críticas do Programa. Mesmo com a evolução das instituições financeiras, para o agricultor ainda é muito difícil manter um relacionamento para com a mesma devido às limitações, porém é necessário por causa do PRONAF. Por outro lado, existem fatores que podem ser dificultados quanto ao financiamento devido aos próprios produtores rurais. Alguns agricultores que receberam crédito do programa aplicam em outras atividades ou finalidades não previstas no projeto e não alcançam a produtividade esperada, logo eles têm que devolver o recurso à instituição financeira, porém não dispõe mais do mesmo e acabam se tornando inadimplentes.

Balestrin (2010) acredita que o PRONAF incide diversos pontos limitantes ao agricultor. Para o agricultor, os obstáculos podem ser desde restrições bancárias, taxas excessivas de benefícios até pela influência das aposentadorias rurais que acabaram gerando uma renda extra a estes produtores, o que ocorre muito também é o desconhecimento do programa pelo agricultor familiar. A divulgação não é expressiva, o que acaba prejudicando diversos agricultores que nem sabem que poderiam ter acesso a um programa para seu próprio fortalecimento - normalmente, neste caso, são os que mais precisam. Para isso, existem os chamados agentes de desenvolvimento, que são intermediários responsáveis pela divulgação

do programa, bem como avaliam e elaboram projetos junto aos produtores rurais, através do seu conhecimento técnico. Agem como área meio, para melhorar a relação entre os agricultores e os setores de seu interesse, agindo como mediadores sociais, mostrando a eles o que os envolve e o que o governo tem para lhe oferecer.

Em dezessete anos de execução, não pode se negar que o PRONAF sofreu uma expansão considerável: desde o perfil de seus beneficiários, institucionalização de programa de garantias ao volume de recursos disponibilizado. Como objetivo de governo a partir dos compromissos do Partido dos Trabalhadores com os movimentos sociais rurais, Lula sinalizou para uma política de expansão do programa, a partir de 2003. Mesmo que o número de contratos tenha diminuído, o valor dos mesmos não parou de aumentar, pois houve uma elevação dos limites de financiamento previstos no programa.

Em relação às críticas, será importante examinar no próximo capítulo os impactos do programa na evolução da agricultura familiar e da economia brasileira no que diz respeito ao setor agrário.

4. IMPACTOS DO PRONAF NO SETOR RURAL

Neste capítulo vamos analisar o PRONAF enquanto política pública, destacando seus principais resultados no desenvolvimento rural brasileiro desde sua criação. Para isso, abordaremos três diferentes pontos: o número de contratos de financiamentos firmados, o montante de recursos disponibilizado anualmente e o número de municípios atingidos por este programa, além de alguns resultados indicados por outros autores.

Estendendo a análise do programa até os dias de hoje, notamos que as principais alterações na dinâmica do PRONAF estão ligadas a sua expansão - número de contratos, número de municípios atingidos e volume de recursos disponibilizados -, principalmente após a troca do governo, em 2002, na transição de Fernando Henrique Cardoso para o emblemático Governo Lula. A partir de 2000 até o final do governo FHC, em 2003, o programa começou a apresentar uma estagnação preocupante de recursos a serem liberados. Nota-se que, especialmente entre 2003 e 2008, o programa apresentou uma relevante mudança para a agricultura familiar, sob liderança do Governo Federal do PT, aumentando o número de regiões atendidas.

O trabalho busca, portanto, compreender o PRONAF enquanto fator político e sua capacidade em gerar mudanças capazes de fortalecer as condições de vida dos agricultores familiares efetivamente, além de contribuir para a construção de um novo padrão de desenvolvimento rural no Brasil. Sendo assim, tendo em vista a necessidade de analisar o programa apresentado e descrito nos capítulos anteriores, desde sua formulação até a execução, busca-se analisar como os recursos do programa estão sendo utilizados e distribuídos e quais foram alguns das suas principais consequências no meio rural nacional.

A execução do programa, do ponto de vista conceitual, ou seja, como política de governo, desde sua origem, pode ser evidenciada ao se comparar o uso dos recursos do PRONAF nas duas regiões brasileiras que concentram a maior parte dos estabelecimentos familiares do Brasil: Nordeste e Sul, conforme constatado pelo estudo do FAO/INCRA, utilizado para a construção do Programa.

Tabela 9 – Segmentação da Estrutura da Agropecuária Brasileira (2006)

Tipos de agricultura	Número de estabelecimentos	%
Não familiar	809.369	15,64
Familiar (Lei nº 11.326/2006)	4.366.267	84,36
Familiar não PRONAF	283.341	5,47
Familiar PRONAF	4.082.926	78,89
Total	5.175.636	100,00

Fonte: Aquino *et al* (2013)

Verifica-se que a Região Nordeste apresenta um grande número de estabelecimentos agropecuários caracterizados como familiares, mas os contratos e o montante de recursos do PRONAF não são distribuídos de acordo com o diagnóstico do número de agricultores familiares.

As normas de concessão dos créditos, explicadas no capítulo anterior, eram aplicadas igualmente em todo o Brasil, o que justifica que a grande maioria dos recursos disponibilizada pelo programa acabava parando na mão de agricultores mais capitalizados, principalmente pela questão bancária, ou seja, os beneficiários tinham melhores condições perante as instituições financeiras, que eram bastante burocráticas, exigindo garantias e prejudicando os agricultores mais necessitados.

Segundo as Estatísticas do Meio Rural (2011), com as alterações do programa, a distribuição de recursos se alterou ao longo dos anos, porém o programa continuava privilegiando os segmentos mais capitalizados da agricultura familiar, inclusive regionalmente, tendo seu maior número na região Sul. Segundo o relatório citado e a tabela abaixo, nos anos entre 2005 e 2007 foi a menor participação da região Sul no total de recursos distribuídos, ficando com menos de 40% do montante geral, mesmo ainda sendo a região que mais recebeu recursos (Tabela 10). Já nos três anos seguintes, esta participação tem uma relevante alta, continuando a concentrar a maior parte dos recursos disponibilizados na região Sul, e diminuindo a participação da Região Nordeste.

Logo, entre 2002 e 2007, a Região Nordeste era a segunda região que mais concentrava recursos do PRONAF, perdendo apenas para a Região Sul. A partir de 2007, a Região Sudeste teve sua participação crescente, ultrapassando o Nordeste, ficando abaixo apenas da Região Sul. Essa constatação é válida para o total de recursos destinados a categoria custeio, verificando-se uma diferença na categoria de investimento, onde a distribuição parece ser mais igualitária entre os estados. A distribuição dos recursos para investimento, que é menos concentrada, até o ano de 2005, foi a principal responsável pela

melhoria na distribuição do crédito do programa. Mesmo assim, este movimento de melhoria na distribuição dos recursos na modalidade investimento não avança após 2005, voltando a ter certa concentração entre 2007 e 2008.

Tabela 10 - Evolução do Montante PRONAF (em R\$ milhões) - Brasil e Grandes Regiões

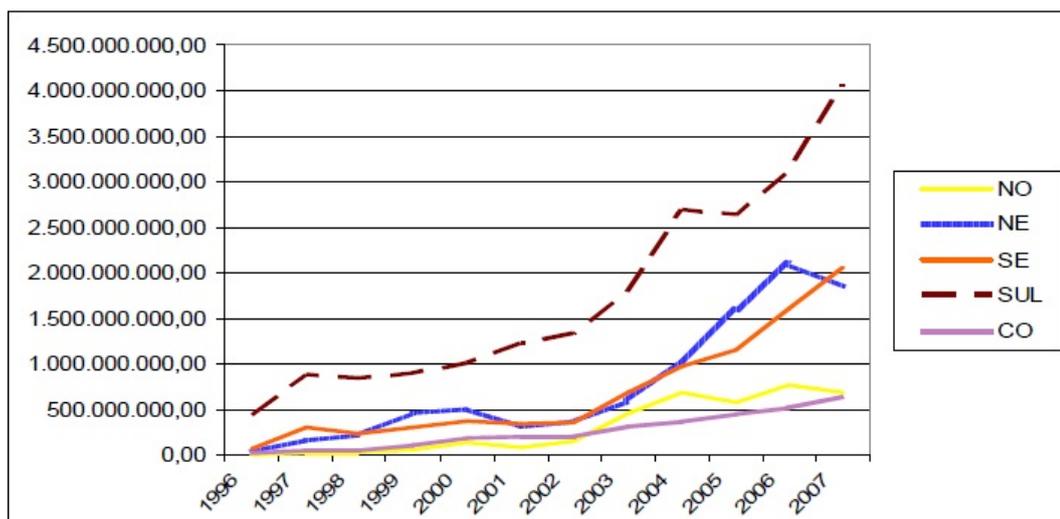
Ano-Agrícola	Norte	%	Nordeste	%	Sudeste	%	Sul	%	Centro-Oeste	%	BRASIL
2002/2003	201,1	8%	393,1	17%	389,9	16%	1205,7	51%	186,7	8%	2376,5
2003/2004	549,2	12%	888	20%	783,2	17%	1925,2	43%	344,9	8%	4490,5
2004/2005	614,2	10%	1197,1	20%	1051,9	17%	2887,1	47%	381,3	6%	6131,6
2005/2006	721,5	9%	1952,9	26%	1476,6	19%	2928,6	38%	532,3	7%	7611,9
2006/2007	909,6	11%	2090,4	24%	1809	21%	3162,4	37%	585,2	7%	8556,6
2007/2008	1242,9	13%	1730,3	18%	1983,4	20%	4210,2	43%	598,3	6%	9765,1
2008/2009	1166,4	10%	1732	15%	2384,6	21%	5651,3	49%	683,9	6%	11618,2
2009/2010	1339,5	11%	1813,6	15%	2553,2	21%	5425,2	45%	850,6	7%	11982,1

Fonte: Elaboração própria - Estatísticas do Meio Rural (2011)

Para Guilherme Cassel (2007) - ex-ministro do Governo Lula - além de ampliar o volume de crédito, foram criadas políticas econômicas mais abrangentes, como as novas modalidades do PRONAF, voltadas para jovens, mulheres, cooperativas, entre outras. Um ponto de destaque feito por Cassel foi o de atingir as regiões mais precárias do Brasil, como o Norte e o Nordeste, mesmo que a concentração de recursos permanecesse na Região Sul, e políticas econômicas anteriores tivessem fracassado neste ponto.

Uma ressalta deve ser feita: mesmo nos anos em que estiveram na segunda posição de recursos alocados pelo PRONAF por região, os contratos da Região Nordeste sempre foram os de menor valor do país e os do Centro-Oeste os de maior valor, o que pode ser explicado pelo peso econômico de cada região, ou seja, as regiões que tinham as melhores condições econômicas eram beneficiadas pois havia a pressão das políticas das agroindústrias de cada região, além da melhor organização de seus agricultores familiares.

Gráfico 1 - Distribuição regional do crédito do PRONAF de 1996 a 2007 (Valores correntes em R\$ 1,00)



Fonte: Aquino e Schneider (2010)

Conforme a Tabela 10 e o Gráfico 1, nota-se que a disponibilização de recursos é crescente, acompanhada por cada região, anualmente, devido ao montante total disponibilizado pelo programa que apresentou forte expansão ao longo dos anos. Mesmo assim, quando comparamos o montante de recursos distribuído por região, percebe-se que a região Sul foi e continua sendo a maior beneficiária de financiamento de produção rural, a categoria de crédito do PRONAF. Já a região Nordeste, que segundo o estudo FAO/INCRA (2000) concentra praticamente metade dos 4,1 milhões dos estabelecimentos familiares do país, só consegue expandir o montante recebido e repassado aos agricultores familiares em 2004, quando ultrapassa a região Sudeste em montante total de recursos, mas, ainda em 2007, volta a perder sua posição no *ranking* das regiões brasileiras, ficando atrás do Sudeste, como comentado.

As informações disponíveis indicam que, embora haja um processo muito importante de melhor distribuição dos recursos, a distribuição do crédito do PRONAF desde sua origem até os dias de hoje é marcada pela desigualdade. De acordo com a tabela abaixo, a região Nordeste não captou mais de 25% dos recursos disponibilizados pelo PRONAF em condições especiais desde a criação do programa. Outro ponto importante a se destacar é que a Região Norte sempre teve o menor valor de recursos até 2003, quando ultrapassou a região Centro-Oeste.

Tabela 11 - Distribuição regional do crédito do PRONAF de 1996 a 2008 (em %)

Regiões	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Norte	0,91	2,06	2,06	3,12	6,27	3,59	6,45	11,84	11,93	9,1	9,49	7,42	6,86
Nordeste	6,66	11,91	15,74	25,67	22,93	14,75	15,37	15,55	18,19	24,8	25,98	19,96	15,8
Sudeste	12,05	21,26	17,37	16,63	17,08	15,81	14,75	17,92	17	18,09	19,74	22,17	20,61
Sul	78,28	62,28	61,78	48,99	45,85	56,69	55,58	46,9	46,65	41,15	38,49	43,71	51,64
Centro-Oeste	2,1	2,49	3,05	5,59	7,87	9,16	7,85	7,8	6,23	6,86	6,3	6,75	5,09
BRASIL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Aquino e Schneider (2010).

As informações disponíveis na tabela revelam que houve um importante processo de gradual desconcentração dos recursos do PRONAF entre 1996 e 2008, mas, vale destacar que a distribuição dos recursos não aconteceu de forma igualitária entre as grandes regiões do Brasil, mesmo que em menores proporções. Estes resultados mostram que o PRONAF vai em desencontro a lógica de uma política pública, que busca beneficiar os mais necessitados, haja vista que a região Nordeste – mais necessitada – não recebe a mesma quantidade de recursos para financiamentos que a Região Sul, que é mais desenvolvida economicamente. Fica evidente de que a concentração dos recursos disponíveis pelo PRONAF a nível Brasil está onde há agricultores familiares mais capitalizados, mais organizados e com maior apoio do governo.

De acordo com as considerações acima, notamos que a distribuição dos recursos do PRONAF na categoria crédito nas diferentes regiões do Brasil não tem mostrado a importância destas regiões frente à agricultura familiar, principalmente no que se refere a área, número de estabelecimentos familiares e mão de obra. Por outro lado, o programa mostra sinais de que a distribuição dos recursos tem seguido a tendência de atender aos estados com maior participação no valor da produção familiar.

Outros benefícios do programa também foram discutidos, como a análise feita por AQUINO e SCHNEIDER (2012), baseados no Relatório do IBASE de 1999, afirmando que o acesso à linha de crédito do programa foi de extrema importância para incentivar a geração e a manutenção de empregos no campo. Cada operação de crédito do PRONAF gerava novas ocupações. Segundo o cálculo do relatório, a cada duas operações de crédito calculava-se que havia a geração de um novo posto de trabalho, mesmo que este não fosse o melhor indicador para medir os efeitos sociais gerados pelo PRONAF. Para isso, os autores destacam a capacidade do programa de manter os empregos no meio rural, funcionando como uma importante ferramenta para inibir o êxodo rural e manter as ocupações produtivas no campo.

Não há dúvida de que os recursos disponibilizados pelo PRONAF contribuíram para ampliar a capacidades do agricultor m gerar renda no campo.

O relatório disponibilizado em 1999 - ano de expansão do programa e queda da taxa de juros do programa - também mostra que, até aquele ano, mais da metade dos tomadores de recursos do Pronaf nunca tinham recebido financiamento bancário. Ainda assim, o sistema burocrático de concessão de crédito do programa atualmente ainda restringe alguns agricultores.

Segundo AQUINO e SCHNEIDER (2010) destacam outros estudos a cerca do PRONAF e seus resultados:

“O estudo da Fundação de Economia de Campinas (FECAMP, 2002), por sua vez, detectou que os produtores que tiveram acesso aos recursos da política de crédito do PRONAF, em 2001, elevaram substancialmente o seu nível tecnológico e a produtividade agrícola dos seus estabelecimentos. Ou seja, os recursos do programa vêm contribuindo para que os agricultores familiares adotem técnicas agrícolas modernas, substituindo o crédito rural tradicionalmente destinado a comprar insumos químicos e máquinas. Nas palavras dos próprios avaliadores do programa: “Todos os itens básicos da ‘agricultura moderna’ mostram associações positivas com a presença do crédito do PRONAF” (FECAMP, 2002, p. 12) ””.

Na linha de outros impactos causados pelo PRONAF, temos a análise de Mattei (2005), apresentando a evolução do PIB dos 100 municípios que mais tiveram recursos captados pelo PRONAF no período de 1999 a 2002, sendo eles das cinco maiores regiões brasileiras: Sul, Norte, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste. Dos 25 municípios que tiveram um aumento no seu Produto Interno Bruto (PIB), 20 deles estavam na região Sul. Esta análise mostra que há um efeito positivo do financiamento realizado pelo Pronaf sobre a produção agrícola e pecuária de base familiar, o qual é repassado para a economia local, beneficiando o agricultor duplamente. Na sua análise dos 100 municípios brasileiros que mais receberam crédito do PRONAF entre os anos de 2000 e 2004, Mattei concluiu que 86% dos municípios aumentaram a sua produção total e em 83 municípios houve elevação da arrecadação de impostos. Com isto, podemos concluir que o aumento da produção total do município pode sim estar relacionado ao aumento de recursos do PRONAF, porém, ainda segundo Mattei, é coerente ressaltar que o crédito disponibilizado pelo programa não tem sido capaz de gerar uma notável mudança nas características do padrão de desenvolvimento rural brasileiro.

Tabela 12 - Evolução do Número de Municípios Atendidos pelo PRONAF no Brasil

Ano	Nº de Municípios Atingidos
1999/2000	3403
2000/2001	4539
2001/2002	4640
2002/2003	4868
2003/2004	5228
2004/2005	5343
2005/2006	5363
2006/2007	5396
2007/2008	5390
2008/2009	5400
2009/2010	5410

Fonte: Estatísticas do Meio Rural (2011)

Praticamente todos os municípios do país estão sendo atingidos pelo PRONAF hoje, haja vista que o Brasil dispõe de 5.561, conforme dados recentes do IBGE, e o PRONAF já alcançou o patamar de 5.410 municípios atingidos, ou seja, mais de 97% dos municípios brasileiros.

Algumas pesquisas realizadas nos últimos anos mostram que os resultados econômicos do PRONAF não se manifestam apenas dentro das propriedades rurais, elevando o número de municípios atingidos pelo programa, provando que o crédito concedido ao agricultor atinge de forma positiva o crescimento das economias destes municípios, em diferentes regiões do Brasil.

Em relação ao número de contratos (Tabela 7), registra-se um aumento significativo em todas as regiões, mesmo que com uma diferença entre elas, principalmente após o expressivo aumento do volume de recursos disponibilizado pelo programa, especialmente na última gestão do Governo Federal. Outro movimento importante a se acompanhar é que o aumento do número de contratos contribuiu, aparentemente, para a desconcentração dos recursos distribuídos pelo programa, pois indica que o número de agricultores familiares que tiveram acesso ao crédito também aumentou em todas as regiões do país. Como exemplo, podemos acompanhar o ano-agrícola de 2008/2009, onde na região Norte, o número de contratos e os recursos disponibilizados para a região caíram, porém sem alterar o aumento dos dois indicadores no Brasil, que em relação ao ano anterior teve um aumento nos recursos disponibilizados de 84%.

Na Tabela 7 ainda é possível notar o número de contratos após o Governo do PT assumir em escala federal. Entre os anos agrícolas de 2002/2003 e 2009/2010, o número de contratos do PRONAF só se elevou, atingindo seu ápice no ano agrícola de 2005/2006. Porém

nos três anos posteriores, o número de contratos sofre uma diminuição progressiva, até que no ano de 2009/2010, onde volta a apresentar uma alta em relação ao número de contratos firmados pelo programa. Com esta análise, podemos diagnosticar uma dificuldade do PRONAF em ampliar seu número de beneficiários ao longo dos anos de execução, e, em alguns anos, chegando a diminuir seu leque de “clientes”. Mesmo com a redução do número de contratos, em nenhum ano há a redução do montante de recursos disponibilizado, indicando que mesmo nos anos que em teve menos público, o público que teve seu contrato firmado, necessitou de um maior valor de financiamento, elevando a média dos valores dos contratos.

Mesmo com todos os aperfeiçoamentos e mudanças ao longo de todo o programa, fica claro que ainda é de extrema necessidade se fazer alguns ajustes para que o PRONAF caminhe para o acesso de todos os agricultores ao crédito disponível. Não se pode negar que o PRONAF representou um avanço político e social na história do Brasil, pois pela primeira vez foram destinadas políticas específicas aos agricultores através da construção de organizações e diferentes subsídios que auxiliaram o acesso ao crédito a um número de agricultores familiares nunca atingidos antes. Porém, mesmo com toda a melhora, ainda temos um sistema bancário que não consegue atender a todo o público alvo do PRONAF, principalmente, pois as instituições financeiras agem como intermediadoras destes financiamentos, exigindo dos agricultores algo que eles não são capazes de apresentar, como garantias, avalistas, entre outros, acabando por gerar um sentimento de descontentamento neste público.

Por fim, fica claro que o PRONAF é uma política pública e econômica que vem sendo alterada ao longo dos anos, buscando aperfeiçoar-se para, sempre que possível, atender aos agricultores familiares em suas necessidades, facilitando o acesso ao crédito. Além disso, busca ser um programa efetivo e capaz de atender estes agricultores e aumentar sua abrangência nacionalmente, tentando não só inclui-los no mercado, como aumentando sua qualidade de vida no campo.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo analisou o impacto do PRONAF como fator de melhora na agricultura familiar brasileira. Foi também apresentado um breve histórico sobre agricultura familiar, o próprio programa e sua evolução e contribuição para o meio rural brasileiro.

O governo brasileiro criou uma série de medidas a fim de intervir no desenvolvimento da agricultura brasileira durante a década de 1960, como a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, em 1965, que tinha como objetivo modernizar a agricultura brasileira. Com a diminuição dos recursos destinados à agricultura nos anos 80, há uma mudança da postura da política econômica voltada para o campo, devido à crise econômica mundial, abalando os cofres mundiais. No início dos anos 90, surgem os primeiros movimentos sociais do campo que através de lutas e organizações pressionam o governo para elaborar alguma medida específica para esta parcela da população a fim de resolver os problemas da massa de agricultores familiares. Neste cenário, diante de uma necessidade social e econômica, foi institucionalizado o PRONAF, que tinha como seu principal objetivo fortalecer a agricultura familiar.

Este trabalho também analisou a evolução do programa ao longo dos anos de sua execução no Brasil e nas suas grandes regiões, bem com a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento do Brasil e do programa como apoio ao fortalecimento do meio rural. Em relação à evolução da linha de crédito do PRONAF no Brasil, destaca-se principalmente o expressivo aumento do número de contratos bem como o montante de crédito disponibilizado durante a sua segunda fase, após 1999, quando se definiu as diferentes categorias dos agricultores familiares beneficiários pelo PRONAF.

Além disso, o trabalho buscou analisar a melhora do meio rural promovido por esta política pública no Brasil, desde a sua criação até os dias de hoje, evidenciando os agricultores familiares beneficiados, que antes eram completamente marginalizados, e passaram a ter um maior acesso ao crédito com o PRONAF, além de ter alcançado melhoras na sua realidade e necessidade. Além disso, analisa o programa enquanto criador de condições para que a produção destas famílias se elevasse, gerando renda, aumento da oferta de alimentos e uma maior integração do agricultor familiar à cadeia do agronegócio, sem provocar o êxodo rural. Este movimento foi evidenciado a partir da troca de governo, em 2002, quando houve uma considerável expansão do programa, bem como do montante de recursos disponibilizado.

Por fim, o trabalho analisa o volume de recursos disponibilizados pelo PRONAF desde sua criação até 2008 e os resultados encontrados em número de contratos e municípios

alcançados por esta política agrícola, mostrando, então que o aumento dos recursos do PRONAF gera efeitos positivos nas dimensões estudadas, como a manutenção dos empregos no campo e o desenvolvimento da economia local.

Conforme verificado por este trabalho e por diversos autores citados ao longo do estudo, o PRONAF, após dezessete anos de sua institucionalização como a primeira política pública voltada especificamente aos agricultores familiares, continua cumprindo seu maior objetivo: o de propiciar condições para aumentar a sua produção, gerando emprego e renda, melhorando a qualidade de vida, inserindo-os ao mercado e modernizando o seu sistema produtivo.

Concluimos, portanto, que o PRONAF é uma ferramenta fundamental e incontestavelmente positiva para a melhora da qualidade de vida no meio rural, pois além de finalmente fazer com que a categoria dos agricultores familiares fosse reconhecida perante o governo, é uma política que vigora até hoje, e nota-se a necessidade de sua continuidade e expansão de seus recursos e benefícios, conforme análise feita, evidenciando as consequências positivas trazidas pelo programa.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural**. Governo do Estado do Ceará, 1998.
- ALMEIDA, J. **Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento rural sustentável**. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. *Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1997.
- ANTUNES, Rodrigo Lopes et al. **Programa nacional de crédito da agricultura familiar e impactos nas economias locais no estado do Paraná**. *Economia & Região*, v. 1, n. 1. 2013.
- AQUINO, J. R. e SCHNEIDER, S. **12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica**. VIII Congresso Latino-Americano de Sociologia Rural. Anais em CD-ROM do VIII Congresso da ALASRU...Porto de Galinhas/PE, v. 1. 2010.
- BALESTRIN, Juliano. **A relevância do PRONAF na agricultura familiar: perspectiva e importância do programa desde sua criação**. 2010. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/25416> Acesso em Junho, 2013.
- CABRAL, Mayra dos Santos. **PRONAF - Sua operação e indicação de distorções**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Universidade Federal de Uberlândia, 2001.
- CASSEL, Guilherme. **Agricultura familiar: escolhas e desafios**. Artigo publicado e disponível em: www.uol.com.br/Debates. Acesso em 15/06/2013, v. 7. 2007.
- CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro; SCHNEIDER, Sérgio. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XLII. 2004.
- COPPETTI, Lúcia Daiane. **Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural: o caso do Pronaf-Crédito no município de Alegria-RS**. 2008.
- DEL GROSSI, Mauro Eduardo; GRAZIANO DA SILVA, José. **A pluriatividade na agropecuária brasileira em 1995**. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 11, p. 26-52, 1998.
- FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, segunda versão. Brasília, 1995.
- _____. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília, 2000.

- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 28, 2004, Caxambu.
- FECAMP (2002)- Fundação De Economia De Campinas E Convênio Pct/Iica-PRONAF. **Estudos de Caso em Campo para Avaliação dos Impactos do Pronaf**. Campinas, outubro/2002. Disponível em: www.pronaf.gov.br
- GRAZIANO DA SILVA, J. **O Novo Rural Brasileiro**. Campinas: IE/UNICAMP, 1999.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E. **Evolução da renda nas famílias agrícolas e rurais: Brasil, 1992-1997**. São Paulo, 1999.
- GRAZIANO DA SILVA, J.. (b) **Resistir, Resistir, Resistir: considerações acerca do Futuro Do Campesinato no Brasil**. In. O Novo Rural Brasileiro, Campinas: IE/UNICAMP, 1999.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; CAMPANHOLA, C. **O Novo Rural Brasileiro: uma atualização**. In: Anais do XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Ribeirão Preto, SP. , Anais. 2005.
- GUANZIROLI, Carlos E. **PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 45, n. 2. 2007.
- KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento rural: conceito e um exemplo de medida**. Artigo apresentado no XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Cuiabá/ MT, Anais. 2004.
- MASSUQUETTI, Angélica. **O Novo Padrão de Financiamento da Agricultura Brasileira**. site: <http://www.agrobrasil.com.br/agroartigos/artigo3/indez.html>, 1998.
- MASSUQUETTI, Angelica. **A mudança no padrão de financiamento da agricultura brasileira no período 1965-97**. 1998.
- MATTEI. L. **Impactos do PRONAF: análise de indicadores**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, núcleo de estudos agrários e Desenvolvimento Rural. Série Estudos NEAD. 2005.
- MATTEI, L., SCHNEIDER, S., WAQUIL, P., CONTERATO, M., & RADOMSKY, G.. **Uma análise dos impactos do PRONAF sobre as economias locais nas regiões Nordeste, Sudeste e Norte do Brasil**. In Anais do XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER). 2007.
- MOREIRA, Vânia Maria Losada. **Nacionalismos e reforma agrária nos anos 50**. Revista Brasileira de História, v. 18, n. 35. 1998.
- MOURA, Joana Tereza Vaz. **Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRS) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o estado?** .Organizações Rurais & Agroindustriais, v. 9, n. 2, 2011.

PRADO JR, Caio. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, v. 1962, 1979.

SCHNEIDER, Sérgio. **Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade**. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2006.

SCHNEIDER, S.; AQUINO, J. **(Des)caminhos da política de crédito do PRONAF na luta contra pobreza e a desigualdade social no Brasil rural**. In: I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, 2011, Natal-RN. Anais da I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade. Natal: UFRN, 2010. v. 1. p. 1-21

SCHNEIDER, Sergio. XAVIER, Luciano. AQUINO, Joacir Rufino de. RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo. SPOHR, Gabriela. PAREDES PEÑAFIEL, Adriana Paola. RADOMSKY, Camila Waterloo. **Caracterização do público potencial do Pronaf "B" na região nordeste e no estado de Minas Gerais : uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006 : relatório de pesquisa**. Porto Alegre : IPEA, 2013.

SILVA, Fernanda Faria. **Distribuição de Crédito para Agricultura Familiar: Um estudo do PRONAF a partir de um indicador de desenvolvimento rural**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Economia, UFU, Uberlândia, 2006.

SMITH, Gordon W. **A agricultura e o Plano Trienal**. Revista Brasileira de Economia, v. 16, n. 4, p. 113-122, 1962.

7. FONTES

BRASIL MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO et al. Estudos de reordenamento agrário. Iica, 2007.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Referências para o desenvolvimento territorial sustentável/ Ministério do Desenvolvimento Agrário; com o apoio técnico e cooperação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA - Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003.36 p.:(Textos para Discussão, 4).

BRASIL. DECRETO Nº 1.946, DE 28 DE JUNHO DE 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/D1946.htm>. Acesso em: 12 jun. 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *Quem somos: perguntas*. 2007. Disponível em: http://www.pronaf.gov.br/quem_somos/perguntas.htm Acesso em: 15 jan. 2007. Campinas: Unicamp/IE, 1996.

FAO/INCRA. Perfil da Agricultura Familiar no Brasil. Dossiê estatístico. Projeto UFT/BRA/036/BRA. Brasília: 1996.

FAO/INCRA. Projeto de Cooperação Técnica - Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto: Brasília, INCRA:2000.

PRONAF (2002): Relatório Institucional do PRONAF. SAF/MDA. www.mda/saf.org

PRONAF 2002. Relatório Institucional. Publicação do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: MDA/SAF/PRONAF, 2002