



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COLEGIADO DO CURSO DE ECONOMIA**

DANIELE RODRIGUES TAMBORRIELLO

**UMA ABORDAGEM SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE
FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NA
BAHIA: O PRONAF-CRÉDITO (1996 – 2006)**

Orientador: Professor Alex de Souza Silva

Vitória da Conquista (BA)
2009

DANIELE RODRIGUES TAMBORRIELLO

**UMA ABORDAGEM SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE
FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NA
BAHIA: O PRONAF-CRÉDITO (1996 – 2006)**

Monografia apresentada ao Curso de Economia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), como requisito parcial para aprovação na disciplina Monografia II, e obtenção do grau de Bacharelado em Ciências Econômicas, sob orientação do Professor Alex de Souza Silva.

Vitória da Conquista (BA)

2009

DANIELE RODRIQUES TAMBORRIELLO

**UMA ABORDAGEM SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE
FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NA
BAHIA: O PRONAF-CRÉDITO (1996 – 2006)**

Aprovada em ___/ ___/ 2009

BANCA EXAMINADORA

Alex de Souza Silva

Orientador

Jose Antonio Gonçalves dos Santos

Examinador

Ronan Soares dos Santos

Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço de todo coração...

Ao meu pai, Michele Tamborriello, humilde agricultor, por ter dado tudo de si para que eu e meus irmãos tivéssemos estudo (“não tenho nada pra dar pros meus filhos, darei estudo”), assim como, juntamente com a minha mãe, Maria de Lourdes Tamborriello, pela educação, pelas orações e por sempre acreditarem em mim.

Agradeço também ao meu orientador Professor Alex de Souza Silva, pelo seu empenho, dedicação e amizade despendidas a mim, o qual considero como um salvador enviado por Deus, pois me encontrava desanimado, sem noção e com planos de desistir.

Aos professores pelos novos conhecimentos, aos colegas, amigos e aos meus familiares.

Ao Soberano Deus, pelas adversidades que me fizeram crescer como indivíduo, pelas bênçãos, por minha família, pela saúde e pela oportunidade de poder concluir este projeto em minha vida.

Enfim, muito obrigado!

*Não tentes ter dinheiro,
tenta antes ser um
homem de valor. Não
tentas ter sucesso, tenta
antes ser um homem
honrado.*

Autor desconhecido

RESUMO

Este trabalho aborda a agricultura familiar e a atuação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) na Bahia na modalidade crédito. Portanto o objetivo é discutir a operacionalização do Pronaf-crédito no Brasil e na Bahia, fazendo para tanto, uma abordagem acerca das características da agricultura familiar, da política de crédito rural (ênfase no Pronaf) e levantamento bibliográfico em pesquisas e artigos de institutos e autoridades sobre o assunto. Assim sendo a base teórica utilizada nesta monografia é resultado principalmente dos estudos realizados por Ricardo Abramovay, Carlos E. Guanzioli e Lauro Mattei. Deste modo, esta revisão bibliográfica está dividida em três seções. No primeiro capítulo trás informações sobre a agricultura familiar, enquanto que o segundo discute sobre a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura. Por fim, o terceiro capítulo trata da atuação do Pronaf na Bahia. Nas considerações finais estão evidenciadas que o Pronaf, apesar das deficiências constatadas apresentou resultados positivos no que se refere a renda e a produtividade.

Palavras-chave: Agricultura Familiar. Pronaf. Política Agrícola. Crédito Rural.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Brasil: Percentual de pessoas ocupadas na agricultura familiar segundo as regiões	21
-----------	---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Modalidades de financiamento do PRONAF	32
Quadro 2	Linhas de financiamento do PRONAF	33
Quadro 3	Síntese dos resultados das pesquisas selecionadas	41

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Estimativas de Saldo Líquido Migratório Rural-Urbano e Taxas Líquidas de Migração em 1000 habitantes / Brasil: 1950-1995	16
Tabela 2	Agricultores familiares, estabelecimentos, área, VBP e financiamento total segundo regiões.	19
Tabela 3	Renda total e Renda monetária por estabelecimento	20
Tabela 4	Número de contratos e volume de recursos do Pronaf Crédito Rural por ano fiscal. Brasil, 1995 a 2006.	35
Tabela 5	Distribuição do PRONAF por categorias de renda	38
Tabela 6	Distribuição Regional dos Recursos do PRONAF	38
Tabela 7	Estabelecimentos e Área pro grupos de área total – Bahia, 1996.	48
Tabela 8	Pessoal Ocupado Segundo Categorias – Bahia	48
Tabela 9	Participação no total do Brasil e taxa média de crescimento do número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf Bahia e estados selecionados, 1999 a 2001.	50
Tabela 10	Participação do número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf, segundo os grupos Bahia, 1999 a 2001.	50

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	09
1	AGRICULTURA FAMILIAR E CREDITO PRONAF.....	13
1.1	BREVE HISTORICO DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	13
1.2	AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL	16
1.3	CARACTERIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL.....	18
1.4	CRÉDITO AGRICOLA.....	23
2	CRIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF).....	27
2.1	ANTECEDENTES.....	27
2.2	OBJETIVOS	29
2.3	BENEFICIÁRIOS.....	29
2.4	MODALIDADES DE LINHAS DE CRÉDITO.....	33
2.5	FONTE E APLICAÇÃO DOS RECURSOS.....	35
2.6	DIIFERENTES GRUPOS DE RENDAS E REGIÕES.....	38
2.7	SÍNTESE DOS RESULTADOS DE PESQUISAS SELECIONADAS POR GUANZIROLI, 2007.....	41
3	O PRONAF E A AGRICULTURA FAMILIAR NA BAHIA.....	47
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NA BAHIA.....	47
3.2	A IMPLEMENTACAO DO PRONAF CREDITO NA BAHIA.....	50
	CONSIDERAÇÕES.....	58
	REFERÊNCIAS.....	63

INTRODUÇÃO

Desde o limiar do século XXI, as questões relacionadas com segurança alimentar, geração de emprego e renda, desenvolvimento local, preservação ambiental, entre outras, vem se destacando cada vez mais em debates entre políticos, ambientalistas e cientistas. Com isso, a agricultura familiar ganha importância no desenvolvimento brasileiro, e no caso da Bahia essa importância é mais acentuada ainda em decorrência do estado abrigar cerca de 44% de sua população em áreas rurais, onde predominam formas de produção tipicamente familiar, responsáveis por cerca de 59% da renda bruta da agropecuária no estado (FAO/INCRA, 2000).

Torna-se deveras útil salientar que, de acordo com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), os agricultores familiares representam 80% do total de estabelecimentos rurais brasileiros, porém ocupam apenas 30% da área total. Empregam 77% do pessoal ocupado na agricultura, são responsáveis por 38% do Valor Bruto da Produção Agropecuária Nacional e, no entanto recebem apenas 25,3% do financiamento destinado à agricultura. (EMBRAPA, 2009).

Ainda de acordo com a EMBRAPA, destes 80% de agricultores familiares, apenas no Nordeste são 50%. O segmento é responsável pelo fornecimento de 70% dos produtos básicos da dieta do brasileiro como o feijão (67%), mandioca (89%), frango (70%), suínos (60), leite (56%), alface (69%) dentre outros. Em geral, são agricultores com baixo nível de escolaridade que diversificam os produtos cultivados para diluir custos, aumentar a renda e aproveitar as oportunidades de oferta ambiental e disponibilidade de mão-de-obra.

A agricultura familiar tem um papel primordial na “crise dos alimentos” que vem sendo abordada por todo o mundo. Segundo a Embrapa “A agricultura familiar contribui de maneira significativa para a diversificação que agora se torna uma atividade interessante e que favorece a redução da concentração de renda e o acesso de mais pessoas ao consumo de alimentos”.

Porém não foi sempre assim. Historicamente, para a agricultura familiar¹ no Brasil não foi dada devida importância e atenção. Tal situação é fruto tanto da herança colonial do país, como do processo de “modernização conservadora²” da agricultura brasileira, implementado com mais força a partir da segunda metade dos anos 1960.

Observa-se daí que, a política agrícola brasileira sempre teve como foco as grandes e médias propriedades capitalistas. Este modelo agrícola promoveu uma crescente marginalização dos pequenos agricultores familiares, reproduzindo um padrão de desenvolvimento rural bastante excludente e desigual. Os problemas sociais no campo não só permaneceram, mas também aumentaram, refletindo-se no aprofundamento das desigualdades sociais e no aumento da pobreza nas áreas rurais, com reflexos nos grandes centros urbanos. (AQUINO E TEIXEIRA, 2005).

Assim, para tentar reverter este quadro e para cumprir sua função social, além do mais, por conta das potencialidades geradas pela agricultura familiar, a União em 1995 formulou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), atendendo reivindicações de movimentos sociais. Sua missão fundamental é combater as desigualdades (regionais, setoriais e pessoais) que marcaram as estratégias tradicionais voltadas para estimular a mudança da base técnica da agricultura brasileira.

Para fins de operacionalização, o PRONAF, estabelece que agricultores familiares são todos aqueles que exploram parcela de terra na condição de proprietários, assentados, posseiros, arrendatários ou parceiros. Devem atender os seguintes quesitos: utilizar o trabalho direto seu e de sua família, podendo contar com ajuda eventual de empregados e/ou até no máximo dois empregados permanentes; no mínimo 80% da renda familiar devem ter origem na agropecuária, pesca ou extrativismo; residir na área que explora ou em local próximo a ela; e não deter, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais³, quantificados segundo legislação em vigor (BRASIL, 2008).

¹ Desde o início dos anos noventa, a categoria “Agricultura Familiar” possibilitou agrupar no debate acadêmico e político brasileiro, uma diversidade de diferentes produtores rurais, cujo fator preponderante que justificou este agrupamento foi a utilização da mão de obra familiar em contraposição a assalariada. (AQUINO, 2005).

² MODERNIZACAO CONSERVADORA: Expressão que qualifica o modelo autoritário de desenvolvimento do capitalismo em países então relativamente atrasados do ponto de vista industrial durante o século XIX. (SANDRONI, 2005).

³ **Módulo Fiscal:** Unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município, considerando os seguintes fatores: tipo de exploração predominante no município; renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda ou da área utilizada. (FETAP; acesso em 15 de junho de 2009).

Contudo, o Programa ainda esbarra em uma série de dificuldades que entravam seu avanço: dificuldades no acesso dos agricultores familiares aos recursos creditícios; falta de agilidade da rede de agentes financeiros e dos órgãos envolvidos; ausência de orientação adequada para a elaboração de projetos; garantias exigidas, dentre outras. Em média, apesar do aumento dos valores ofertados, quase dois quintos do dinheiro disponibilizado deixa de ser liberado anualmente pelos bancos. (AQUINO E TEIXEIRA, 2005).

Por conta dessas considerações, tem-se o seguinte problema: qual a contribuição do PRONAF para a fixação do homem no campo, gerando renda e ocupação na agricultura familiar na Bahia entre 1996 e 2006⁴.

A hipótese central do presente trabalho é a de que, na Bahia, o crédito concedido pelo PRONAF não tem provocado aumento nestas variáveis citadas acima.

Assim sendo, como o conhecimento e a ciência exigem tratamento sistemático e a utilização de método, o objetivo geral desta investigação é explicitar um levantamento acerca da criação, características e consolidação do PRONAF no Brasil e na Bahia.

A idéia inicial era fazer um estudo de caso sobre a atuação do Pronaf na cidade de Jaguaquara – Ba. Entretanto, a escassez de material e a indisponibilidade de tempo para a realização da pesquisa de campo contribuíram para a realização desta revisão bibliográfica, no período de 1996 a 2006, com enfoque final no estado da Bahia (para o qual utilizamos o estudo da SEI realizado em 2002 com base no censo de 1996). Nesta perspectiva, conforme Marcone e Lakatos (2006, p.71), “a finalidade da pesquisa bibliográfica é colocar o pesquisador em contato direto com tudo que foi escrito sobre o assunto”.

Para cumprir este objetivo, utilizou-se uma trajetória metodológica baseada na Pesquisa Exploratória e Bibliográfica, sobretudo de fontes secundárias, como livros, monografias, artigos e periódicos entre outras publicações que já foram produzidas relacionadas ao tema.

A revisão bibliográfica também buscou subsídios nas publicações de alguns órgãos públicos, a exemplo de Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), Banco Central do Brasil (BACEN) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

⁴ Fizemos este recorte de tempo considerando o ano em que o Pronaf entrou em vigor (1996) até o ano de 2006, quando encontramos pesquisas e artigos que tratam do tema, todos baseados no censo agropecuário de 1995/1996 do IBGE, visto que o de 2006 até a data da elaboração deste trabalho, não tinha sofrido tratamento crítico pelos pesquisadores, estudiosos e instituições. Na Bahia a monografia se baseia em estudo da SEI publicado em 2002.

(INCRA) como importante aporte técnico e científico capaz de promover conhecimentos sobre o impacto do PRONAF na agricultura familiar do Brasil.

A base teórica utilizada nesta monografia é resultado principalmente dos estudos realizados por Ricardo Abramovay, Carlos E. Guanziroli, Lauro Mattei, os quais têm feito relevantes pesquisas e estudos sobre a agricultura familiar no cenário nacional, dentre outros autores.

Portanto, esta pesquisa está dividida em três seções, além dessa primeira parte introdutória. No segundo capítulo fizemos uma busca pela forma como a agricultura familiar foi tratada no Brasil desde o período colonial quando tinha forma de agricultura de subsistência. Ademais procuramos contextualizar e caracterizar a agricultura familiar no Brasil.

O terceiro capítulo trata de demonstrar as características do principal programa de apoio ao produtor familiar, o PRONAF, bem como uma breve avaliação bibliográfica do mesmo.

E no quarto capítulo, o foco é direcionado para o PRONAF na Bahia, usando pesquisa e textos publicados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, Cerqueira (2002) e Avena (2002).

Por fim, têm-se as considerações finais, onde estão colocados os principais resultados e conclusões a que a pesquisa chegou.

1. AGRICULTURA FAMILIAR E CRÉDITO

Nesta seção, observa-se que a agricultura familiar tem forte relação com a agricultura de subsistência praticada pelos escravos no Brasil colônia, e, portanto desde aí, não fora alvo de atenção merecida pelos governantes. Como se não bastasse isso, aplicou-se a agricultura brasileira, em meados do século XX, a modernização conservadora, quando fora financiado a implantação de tecnologia poupadora do capital abundante, que era a mão-de-obra, o que levou ao êxodo rural, agricultores sem terra e sem capital. Sendo assim, fez-se necessário a criação de uma política específica de apoio à agricultura familiar que fora chamada de PRONAF.

1.1 BREVE HISTÓRICO DA AGRICULTURA FAMILIAR

A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), definem a agricultura familiar com base em três características: a gerência da propriedade rural é feita pela família; o trabalho é desempenhado na sua maior parte pela família; os fatores de produção pertencem à família (exceto, às vezes, a terra) e são passíveis de sucessão em caso de falecimento ou aposentadoria dos gerentes (FAO/INCRA, 2006).

Abramovay (1999) conceitua agricultura familiar, como “aquela onde a propriedade, a gestão e a maior parte do trabalho de pessoas que mantêm entre si vínculos de sangue ou de casamento”. Com esse conceito, Abramovay descarta a idéia de que agricultura familiar seja considerada como pequena propriedade ou com baixa produtividade. O caráter familiar não se apresenta apenas na organização ou processo de trabalho, mas também da forma de transferência hereditária e sucessão profissional, a grande maioria dos agricultores da continuidade a atividade paterna, o que não ocorre em outras profissões.

Por sua vez, Franklin (1999, apud LUFT, 2003) diz que o “[...] produtor familiar maximiza a utilização da mão-de-trabalho⁵ de sua família (em detrimento do trabalho assalariado) e não atua predominantemente com o objetivo de lucro [...]”, acrescentando que a produção familiar na agricultura é caracterizada principalmente por:

⁵ O autor usa o termo para diferenciar de “mão-de-obra” visto que este não se aplica a agricultura familiar.

(...) ser os mesmos indivíduos que investem e consomem, não ocorrendo uma divisão estrutural entre lucro e salários; a produção é organizada através de relações de parentesco; há uma tensão entre investimentos e consumo, entre as necessidades da família e as da empresa, fazendo com que o trabalho familiar seja flexível, podendo chegar ao ponto da auto-exploração, concluindo que, apesar da vinculação com o mercado e de sua preocupação com preços e lucro, o produtor familiar não é, necessariamente, um capitalista, pois é proprietário da terra na qual produz; não vive fundamentalmente do trabalho dos outros, e ele e/ou membros de sua família trabalham no próprio estabelecimento agropecuário. (Franklin 1999, apud LUFT, 2003, p. 21).

De acordo com Junior (1970), a agricultura familiar pode ser comparada à economia de subsistência em seu objetivo. Portanto ela surge no cenário brasileiro como uma forma de produção de (bens primários) praticada inicialmente pelos escravos, para sustento alimentar da “casa grande” e da senzala.

Os senhores geralmente permitiam que os escravos trabalhassem para si próprios nos domingos e dias santificados, em terras da propriedade, cultivando lavouras de subsistência. Este sistema, chamado “do Brasil”, que pode parecer à primeira vista uma benemerência do senhor, era vantajoso para o mesmo, de vez que levava o escravo a produzir os seus próprios alimentos [...] (JUNIOR, 1970, p. 55).

Dentro dessa perspectiva, como a produção da monocultura açucareira caracterizava esse período, a agricultura de subsistência era praticada em pequenas unidades (que se aproximavam do tipo camponês europeu onde o proprietário e sua família que trabalhava a terra) dedicadas a gêneros de manutenção, diz Junior (1970).

Portanto, o papel secundário dedicado à economia de subsistência gerou uma crise no abastecimento e insuficiência alimentar (produção insuficiente para atender a demanda), no séc. XVIII.

Aliado a isso, completa Guanziroli (2001, p. 27), que “ao longo de toda a história do país, as oligarquias rurais bloquearam o livre acesso às terras devolutas⁶ e quaisquer alternativas que pudessem levar a ascensão social da grande massa da população rural e urbana”.

Desta forma, durante o período do Brasil colônia, instaura-se três elementos básicos da história agrária – a grande propriedade fundiária, a monocultura de exportação e o trabalho escravo – sendo atributos que se mantiveram praticamente inalterados durante os três primeiros séculos de colonização do Brasil (JUNIOR, 1970).

Às margens desse processo estabeleceram-se lavouras de subsistência voltadas para o consumo local, como a da mandioca, do milho e do arroz, dentre outras. Parte dessa produção

⁶ Devoluto: desabitado; vazio; desocupado (MICHAELIS, 2002).

ocorria nos domínios das grandes lavouras de exportação e abastecia os mercados locais. Essas lavouras eram, por vezes, desenvolvidas pelos próprios escravos, porém, havia casos em que eram feitas por homens livres, pequenos produtores que cultivavam a terra com a ajuda dos familiares. Essas atividades e práticas agrícolas foram à base para a formação da agricultura, tendo o desenvolvimento desse processo ocorrido de maneira lenta e descontínua em cada região brasileira (JUNIOR, 1970).

Em suma, a história dos produtores de alimentos no Brasil está ligada à diferente trajetória de cinco grupos étnicos: índios, negros, mestiços, brancos não herdeiros e imigrantes europeus. Apesar de diferentes, estão ligados sob uma mesma unidade: a posição secundária que ocupavam dentro do modelo de desenvolvimento do País desde sua origem. Enquanto a grande propriedade voltada à monocultura de exportação recebia estímulos e garantias dos governantes, esse mosaico de formas camponesas ligadas a cultivos alimentares dirigidos ao abastecimento interno era colocado à margem das políticas públicas. “Foi historicamente um setor bloqueado, impossibilitado de desenvolver suas potencialidades enquanto forma social específica de produção” (WANDERLEY, 1999 apud LUFT 2003).

Após a Independência do Brasil, em 1822, a monocultura do café passou a ocupar um importante lugar na pauta das exportações do Brasil. Com a economia cafeeira, surgiu um novo tipo de empresariado que, ao contrário dos senhores-de-engenho do Nordeste, estava envolvido na produção e circulação de mercadorias e dispunha de posição privilegiada, próxima ao centro político e administrativo do país. Esses fatores promoveram o deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira da Região Nordeste para o Sudeste.

A nova configuração que se esboçou com esse cenário não envolveu apenas questões de mercado. A própria abolição e a imigração de trabalhadores livres procedentes da Europa e, posteriormente da Ásia, passaram a dar base para uma nova configuração econômica e política do Brasil, com primazia para São Paulo, permitindo a instauração de um mercado de trabalho capitalista com disponibilidade de mão-de-obra destituída dos meios de produção.

Portanto, historicamente o desenvolvimento rural brasileiro sempre foi subordinado aos interesses dos grandes proprietários que faziam da exploração extensiva das terras e da exploração intensiva da mão-de-obra a essência do seu processo de acumulação de riquezas (GUANZIROLI, 2001).

1.2 AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

A partir do entendimento do contexto apresentado na seção anterior, podem-se compreender os reais condicionantes da aceleração do processo de modernização conservadora no campo a partir da segunda metade dos anos 1960.

Efetivamente nesse período (especificamente com o governo militar), houve o impulso de maciça transferência de recursos para os grandes proprietários agrícolas por meio da política agrícola de crédito subsidiado para mecanização e quimificação, ocorrendo uma modernização de caráter marcadamente poupador de mão-de-obra (GUANZIROLI, 2001).

Mesmo o país possuindo uma economia com abundância de mão-de-obra, o Estado subsidiou pesadamente o capital, tornando possível um processo de modernização baseado no uso intensivo do fator escasso e altamente poupador do fator abundante, o trabalho. “Talvez a política agrícola brasileira tenha introduzido a maior distorção de preços relativos em grande escala em toda a história do desenvolvimento econômico”, diz Guanzioli (2001, p.31).

Essa modernização fortaleceu a grande produção capitalista em detrimento da (pequena) produção familiar, composta de agricultores descapitalizados e considerados como ineficientes. Além do mais, esse processo não permitiu observar que a realização da reforma agrária não significaria inviabilizar a modernização das grandes propriedades dada a enorme abundância de terras.

Assim, com a expulsão dos trabalhadores fixos que residiam nas fazendas, o trabalhador temporário, “bóia-fria”⁷, passou a ser a principal opção de trabalho para os fazendeiros. A resposta do sistema político dominante à intensificação desses movimentos foi a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, Lei 4.214 de 2 de março de 1963, que estendia aos trabalhadores rurais a legislação social que já beneficiava os trabalhadores urbanos.

Em seguida, logo após o golpe militar de abril de 1964, foi promulgado o Estatuto da Terra, cujo escopo era muito mais amplo que o do primeiro e refletia uma genuína preocupação com o problema da pobreza rural, apesar da repressão aos sindicatos rurais. (GUANZIROLI, 2001).

⁷ Bóia-fria. Trabalhador agrícola sem vínculo de emprego com real empregador o qual dessa maneira se exime de pagar encargos sociais correspondentes. Vivem nas periferias das cidades em condições precárias e são assim denominados por não ter condições de aquecer suas refeições trazidas de casa no local do trabalho. (SANDRONI, 2005)

Desta forma, os bóias-frias encareceram o trabalho no campo, pois na agricultura não é possível controlar e organizar o processo de trabalho de um numeroso contingente de trabalhadores assim como na indústria. Isto levou, outra vez, ao aumento no uso de máquinas e insumos poupadores de mão-de-obra. Dadas as dificuldades de acesso à terra, a grande maioria da mão-de-obra liberada teve de migrar para os centros urbanos, em ritmo muito maior ao da criação de emprego urbano-industrial. Nesse sentido, Teófilo (2002) afirma que,

[...] com a marginalização de grande parte dos agricultores, as mudanças alcançadas nas relações de trabalho, na introdução de novos produtos e de novas tecnologias, não resultaram no crescimento de valores agrícolas ou no surgimento de novos postos de trabalho (TEÓFILO, 2002, p. 24).

Segundo Abramovay (1999), o êxodo rural dos anos 1990 parece mostrar certo arrefecimento relativamente às décadas anteriores. Mas, não se pode abordar, de maneira geral, numa reversão da tendência observada desde o ano de 1940: a partir de então, a cada década, mais de um terço da população residente no meio rural no início do período migrava em direção às cidades. Durante os anos de 1980 foram mais de 12 milhões de pessoas e só na primeira metade da década de 1990, o êxodo atingiu 5,6 milhões de indivíduos, conforme tabela 1.

Tabela 1 - Estimativas de Saldo Líquido Migratório Rural-Urbano e Taxas Líquidas de Migração em 1000 habitantes / Brasil: 1950-1995

Período	População Migrante	Taxa Líquida de Migração (%) ₁
	Total	
1950-1960	-10.824	-33,0
1960-1970	-11.464	-29,9
1970-1980	-14.413	-34,1
1980-1990	-12.135	-31,4
1990-1995 ₂	-5.654,4	-29,3

Fonte dos dados brutos: IBGE, Vários Censos Demográficos extraído de Abramovay 1999.

Estimativas realizadas pelos autores

1 O denominador é a população do começo do período.

2 Taxa de decenalizada para permitir a comparação

Já a década de 1990, marcada pelos planos de estabilização da economia e pela liberalização dos mercados, a agricultura, e principalmente a produção familiar é submetida a um jogo de concorrência internacional, num contexto de forte protecionismo por parte dos EUA, Europa e Japão. Internamente, a agricultura familiar é afetada pela questão da alta dos juros, pela pouca disponibilidade de crédito, a impossibilidade de produção em escala,

dificuldade de acesso a tecnologias e, também, pelo ambiente concorrencial que a submete a um processo de seleção para o fornecimento de matéria-prima para as agroindústrias (SEI 2002, p 19).

Sabe-se que o Plano Real além de ser implantado no momento da safra, surpreendeu o setor num ambiente de preços deprimidos, o Governo estabeleceu preços mínimos aviltados e fixou uma taxa de câmbio que tornou gravosa a exportação, favoreceu e estimulou a importação de muitos produtos básicos, atingindo fortemente a todos os produtores rurais, mas, particularmente os pequenos, que não tiveram como se defender (SOBER, 1998).

Nesta extensão, os trabalhadores urbanos foram afetados com o aumento dos preços dos alimentos, fruto da priorização às culturas de exportação e pelo aumento dos preços dos insumos agrícolas.

Além do mais, o estudo de Abramovay (1999) parece apontar então no sentido de que, por maior que seja o dinamismo das cidades brasileiras, elas serão cada vez menos propícias à chegada de migrantes com formação escolar e profissional precária.

Percebe-se, portanto, que a solução deste problema passa pela resolução da crise do mundo rural que permita desconcentrar a população descentralizando os investimentos dos recursos produtivos e da riqueza. Consequentemente assegura Abramovay (1999), que este modelo de desenvolvimento agrícola do Brasil é muito frágil e mesmo assim é quem sustenta o país.

1.3 CARACTERIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

É inquestionável que a agricultura é um setor estratégico para o desenvolvimento do país. O avanço da medicina aumenta a expectativa de vida da população o que aumenta a demanda por alimentos. Então, se a oferta de alimentos não acompanhar esta demanda adicional, o efeito será aumento de preços, o que pressiona os salários, e por fim leva ao desconforto social. Por outro lado, a oferta de alimentos deve acompanhar o crescimento da demanda, como também não deve ficar acima desta para não ocorrer em queda do preço, o que desestimularia o produtor.

Dessa forma, o desenvolvimento da agricultura deve ser construído sobre bases sustentáveis, dentro de uma nova visão e de um novo paradigma, existindo fatores que

determinam a sustentabilidade econômica, social e ambiental e que devem estar presentes em qualquer processo de desenvolvimento. Raanan Weitz afirma que:

Nos países em desenvolvimento, para os quais se deve almejar um desenvolvimento rural integrado, o setor agrícola deve incubir-se de absorver um número crescente de trabalhadores enquanto os setores não-agrícolas terão ao mesmo tempo de expandir-se bastante para promover a redução da parcela dos trabalhadores agrícolas, no total da força de trabalho. Isto significa que o crescimento da agricultura tem de operar-se através de dois processos concomitantes: aumento da capacidade total de empregar mão-de-obra e o incremento da eficiência da produção i.e., o valor da produção por unidade de trabalho. (WEITZ, 1979, p. 17).

Neste processo de desenvolvimento, a política nacional de assentamentos e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) tem como pressuposto básico de que existe um potencial de geração de renda no meio rural e nos municípios aos quais se relaciona diretamente que a sociedade não tem sido capaz de valorizar⁸. (Abramovay, 1999, p. 8).

De acordo com o Censo Agropecuário de 1996 do IBGE citado pela SEI (2002), apesar de ocupar apenas 30% da área total dos cultivos e criações, a agricultura familiar é responsável por 70% pela grande produção dos itens básicos da alimentação do brasileiro, por 52% do volume produzido de leite, 67% do feijão, 50% do milho e 89% da mandioca. No entanto, entre o Censo de 1985 e o de 1996, 1,55 milhão de propriedades familiares desapareceram e cerca de 2,3 milhões das que restam apenas mantêm condições mínimas de sobrevivência para as famílias que delas dependem. (SEI, 2002).

⁸ a) Nas situações de pobreza, a produtividade do trabalho pode ser ampliada com base em investimentos relativamente modestos, conforme mostra o importante estudo do IFAD (Jazairy *et al.*, 1992:24). Esperar que os benefícios do crescimento econômico atinjam as populações mais pobres pela simples expansão da demanda por trabalho é um caminho bem mais incerto do que dotá-las dos meios que vão convertê-las nas protagonistas do processo de crescimento econômico nas regiões em que habitam. A análise de 100 projetos de desenvolvimento financiados pelo IFAD desde 1985 mostra uma taxa de retorno bem acima do esperado em projetos convencionais de investimento e também do custo de oportunidade do capital nos países em desenvolvimento; b) O principal desafio para que as unidades familiares de produção agropecuária convertam-se na base do desenvolvimento rural está em que elas possam dotar-se dos meios que lhes permitam participar de mercados dinâmicos, competitivos e exigentes em inovações. Neste sentido, os segmentos onde ela mais se concentra hoje são muito problemáticos: na produção de grãos, há uma tendência bastante consistente à queda nos preços; c) Há um vasto segmento da agricultura familiar brasileira que não consegue afirmar-se economicamente em virtude do ambiente social que a vincula ao mercado. É o que ocorre, sobretudo nas áreas mais pobres do Nordeste, onde ainda são importantes os mecanismos de comercialização como os de "venda na palha", que ligam as famílias a um comerciante (bodegueiro, atravessador) que se torna o destinatário natural dos resultados do trabalho agrícola. Mas é o que ocorre sempre que no ambiente local e regional as famílias têm reduzidas margens de escolha na comercialização de seus produtos, na obtenção de financiamentos, na compra de insumos e no acesso à informação. Nos poucos casos em que o crédito agrícola formal chega a estas famílias, não só a resposta em termos de produção é imediata, como também - mesmo nos produtos convencionais - é nítida a elevação da renda: é que neste caso, a família consegue emancipar-se do círculo de dependência clientelista a que está ligada e, por aí, abre a via para inserir-se em mercados competitivos - mesmo que sejam nos produtos que vinham praticando até então. (Abramovay, 1999, p. 8)

Ainda conforme dados do Censo de 1996 do IBGE os agricultores familiares representam 85% do total de estabelecimentos rurais; são responsáveis por 38% do valor bruto da produção agropecuária nacional; recebe 25% dos financiamentos destinados a agricultura; possuem 80% da mão-de-obra ocupada na agricultura e 46% são muito pobres (SEI, 2002).

Quando considerado o valor da renda total agropecuária para o Brasil, segundo o Censo Agropecuário 1996 do IBGE, os estabelecimentos familiares respondem por 50,9% do total de R\$ 22 bilhões. A participação desses na renda total agropecuária é maior do que no Valor Bruto da Produção (VBP), o que pode ser explicado pelo fato de esse último desprezar os gastos de produção incorridos pelos agricultores. Esse conjunto de informações revela que os agricultores familiares utilizam os recursos produtivos de forma mais eficiente que os patronais, pois, mesmo detendo menor proporção da terra, terras menos férteis e do financiamento disponível, produzem e empregam mais do que os patronais, segundo interpretação do GUANZIROLI (2001, p. 54).

De acordo com a participação das regiões do Brasil, verifica-se a importância da agricultura familiar nas regiões Norte e Sul, nas quais mais de 50% do VBP é produzido nos estabelecimentos familiares (SEI, 2002). O Nordeste responde por 50% do número total de estabelecimentos familiares e por apenas 32% da área total ocupada pela agricultura familiar em todo o Brasil. Entretanto, é nessa região que os estabelecimentos têm a menor área média (17 ha), os quais são responsáveis por 17% de todo o VBP dos agricultores familiares e absorvem 14% do financiamento rural destinados a esta categoria de agricultores, conforme tabela 2.

Tabela 2: Agricultores familiares, estabelecimentos, área, VBP e financiamento total segundo regiões.

REGIAO	Estab. Total	% Estab. Total	Área Total	% Área S/ Total	VBP (mil R\$)	% VBP S/Total	FT (mil R\$)	% FT S/Total
Nordeste	2.055.157	88,3	34.043.218	43,5	3.026.897	43,0	133.973	26,8
Cento-Oeste	162.062	66,8	13.691.311	12,6	1.122.696	16,3	94.058	12,7
Norte	380.895	85,4	21.860.960	37,5	1.352.656	58,3	50.123	38,6
Sudoeste	633.620	75,3	18.744.730	29,2	4.039.483	24,4	143.812	12,6
Sul	907.635	90,5	19.428.230	43,8	8.575.993	57,1	515.862	43,3
Brasil	4.139.369	85,2	107.768.450	30,5	18.117.725	37,9	937.828	25,3

FONTE: FAO/Incra

De acordo com a tabela 3, a área média dos estabelecimentos familiares e patronais reflete as especificidades do processo histórico de ocupação da terra em cada região do país. Em geral a área média dos estabelecimentos familiares (26 hectares) é muito inferior à dos patronais (433 hectares) (SEI, 2002).

Ainda de acordo com a tabela 3, a Renda Total (RT) por estabelecimento, apresenta a grande diferença entre os agricultores familiares e os patronais, assim como entre regiões, nas quais a renda total média dos agricultores patronais é muito superior à dos familiares. A RT por estabelecimento familiar para todo o Brasil foi de R\$ 2.717,00, resultando em uma média de R\$ 104,00 por hectare (há) de área total. Já os estabelecimentos patronais apresentam uma RT de R\$ 19.085,00 anuais, mas apenas R\$ 44,00 por ha. (IBGE, 1996/95).

Tabela 3: Renda total e Renda monetária por estabelecimento

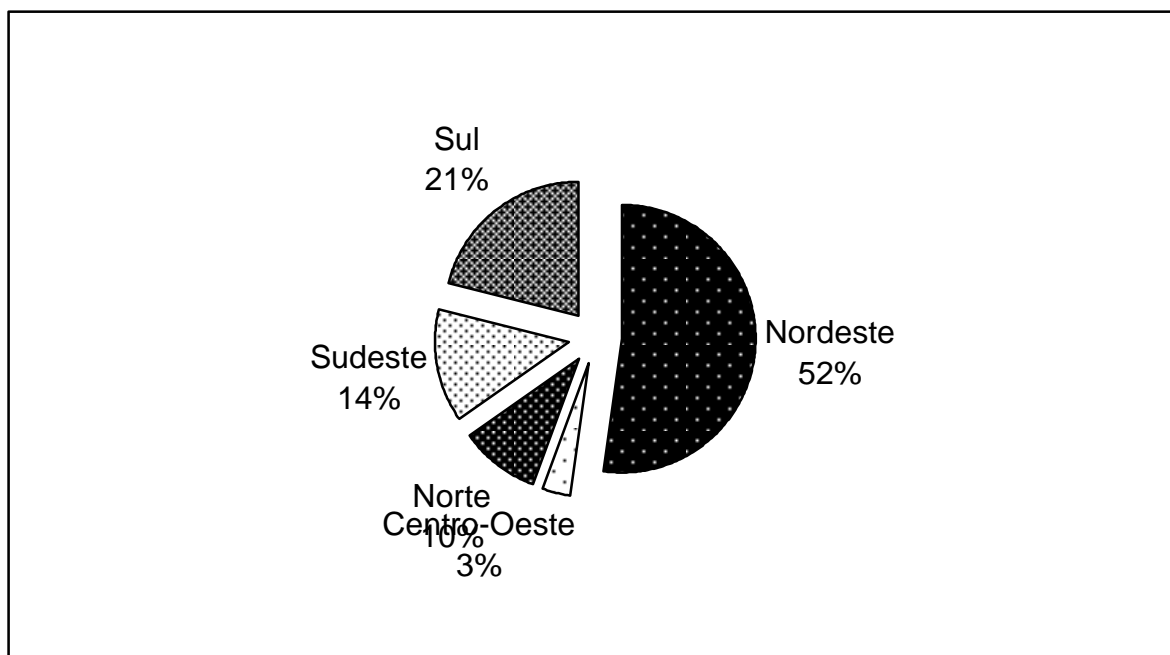
Região	Familiar		Patronal	
	RT/Estab.	RM/Estab.	RT/Estab.	RM/Estab.
Nordeste	1.159	6.96	9.891	8.467
Centro-Oeste	4.074	3.043	33.164	30.779
Norte	2.904	1.935	11.883	9.691
Sudoeste	3.824	2.703	18.815	15.847
Sul	5.152	3.315	28.158	23.355
Brasil	2.717	1.783	19.085	16.400

FONTE: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE

Elaboração: Convenio FAO/Incra

Por isso, fica evidente que, a agricultura familiar é a principal geradora de postos de trabalho no meio rural brasileiro. Mesmo dispondo de apenas 30% da área, é responsável por 76,9% do pessoal ocupado (PO), ou seja, dos 17,3 milhões de PO na agricultura, 13,7 milhões estão ocupados na agricultura familiar. Conforme podemos observar no Gráfico 1, dentre os agricultores familiares, a região Nordeste é a que concentra o maior número de pessoas ocupadas, sendo responsáveis por 52% (6.809.420 pessoas) dos indivíduos ocupados na agricultura familiar brasileira (GUANZIROLI, 2001).

Gráfico 1 – Brasil: Percentual de pessoas ocupadas na agricultura familiar segundo as regiões



Fonte – Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE
Elaboração: Convênio FAO/Incra.

Assim sendo, apesar de possuírem poucos recursos produtivos, os agricultores familiares são responsáveis por um percentual significativo do valor da produção agropecuária brasileira, segundo Censo agropecuário de 1995/96 do IBGE. Dispondo de apenas 30,5% da área e 25% do crédito do conjunto das atividades agropecuárias, os estabelecimentos familiares são responsáveis por 37,9% da produção nacional (GUANZIROLI, 2001). A elevada participação da agricultura familiar no VBP agrícola total demonstra a sua importância para a produção de produtos destinados tanto ao mercado interno como também para exportação.

Além do mais, há de sublinhar que os agricultores familiares produzem 24% da pecuária de corte, 52% da pecuária de leite, 58% dos suínos e 40% das aves e ovos produzidos. Em relação a algumas culturas temporárias, a agricultura familiar produz 33% do algodão, 31% do arroz, 72% da cebola, 67% do feijão, 97% do fumo, 89% da mandioca, 49% do milho, 32% da soja e 46% do trigo nacional. É responsável ainda, no caso de culturas permanentes, por 58% da banana, 27% da laranja e 47% da uva, 25% do café e 10% da cana-de-açúcar. (GUANZIROLI, 2001).

1.4 CRÉDITO AGRÍCOLA

Para cumprir os objetivos propostos nesta investigação científica é pertinente ressaltar a definição de Política Agrícola, proposta pela lei n. 4.504, de 30/11/64, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, em seu artigo 1º, § 2º:

O conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-lo com o processo de industrialização do país (BRASIL, 1964, apud LUFT, 2003, p. 8).

A política agrícola, segundo Denardi (2000), compreende um conjunto de medidas destinadas a aumentar a produtividade de terras e mão-de-obra agrícolas, por meio de introdução de técnicas avançadas de cultivo e assistência técnica; crédito fácil e acessível; facilidades para escoamento dos produtos a preços compensatórios; e escolas e serviços médico-hospitalares locais.

Ainda de acordo com esse autor, a política agrícola é aquela que orienta, no interesse da economia rural, a atividade agropecuária, traçando planos, com a finalidade de harmonizá-la com o processo de industrialização do país e de melhorar a utilização da terra, implementando a produção, o aproveitamento da mão-de-obra rural e a colonização oficial e rural, atualizando a legislação e adaptando-a aos planos e programas de ação governamental, e ainda, elevando o nível de vida rural. Porém,

Os agricultores familiares nunca tiveram organização e força a ponto de influenciar as instituições governamentais que tomam as principais decisões de política agrícola. Além disso, nos últimos anos, com os ditames neoliberais, a política agrícola tornou-se subsidiária e está hoje completamente submetida às determinações macroeconômicas, prevalecendo sempre as políticas fiscal, monetária (de juros) e cambial. A título de exemplo, lembramos que a política comercial da fase pós-real foi sustentada em grande medida pela agricultura, naquilo que muitos chamaram de "âncora verde". Penalizados pela sobrevalorização cambial até o início de 1999, os agricultores familiares brasileiros não tiveram nenhum tipo de compensação, em contraste com o que ocorreu, por exemplo, no México depois da entrada desse país no Nafta (DENARDI, 2000, p. 2).

Para Blum (2001, apud LUFT, 2003), política agrícola “é o conjunto de medidas que visam orientar, disciplinar e promover o meio rural, a curto, médio, e longo prazo, para manter ou ascender o nível de vida”. Segundo essa premissa, diz o autor, “no país ela nunca existiu; somente se identificam políticas de safra e, ainda, muitas vezes, insuficientes e importunas” (2001, apud LUFT, 2003, p. 20), acrescentando ainda que muitos aspectos econômicos como comercialização, crédito rural, política de garantia de preços mínimos,

seguro agrícola, de legislação trabalhista, fiscal, meio ambiente, associativismo, infraestrutura, saúde, educação e lazer deixam muito a desejar, pois são ineficientes e de má qualidade.

Blum ainda sugere as seguintes ações para uma política agrícola que leve à ascensão das famílias rurais:

Reforma agrária e/ou crédito fundiário; assistência técnica com visão sistêmica e gerencial; assistência creditícia orientada e supervisionada; política agrícola com planejamento participativo; educação formal de qualidade; urbanização do meio rural melhorando a infra-estrutura (estradas, telefonia, água, luz, correios, lazer, etc.); pesquisa agrícola para as propriedades familiares; melhorar a administração e o gerenciamento; usar adequadamente as tecnologias; fazer um associativismo com participação efetiva e com espírito social; ter visão sistêmica buscando a auto-sustentabilidade; melhorar a comercialização com agregação de valor e apropriação da cadeia alimentar; buscar intensamente a assistência técnica; lutar por uma política agrícola eficiente e eficaz; fazer investimentos em novas tecnologias com análise de investimentos; aumentar a escala de produção. (BLUM, 2001, apud LUFT, 2003, p. 22)

Assim, afirma Blum (2001, apud LUFT, 2003, p.8), que “a política agrícola do Brasil se resume a uma política de crédito agrícola, executada através de linhas de crédito e taxas de juros”. Blum sustenta que “qualquer política agrícola, para que tenha sucesso, deverá plantar-se nos princípios: educativo, programado, participativo, cooperado, democrático, sistêmico e sem distinção”.

Por esse modo, o autor completa que, devem ser respeitadas as especificidades das propriedades familiares, fazendo políticas agrícolas diferenciadas, mas sempre de forma cooperativa, democrática e participativa.

Sendo assim, dado o caráter multifuncional da agricultura familiar, além do seu papel na estabilidade social, segurança alimentar e fonte geradora de desenvolvimento econômico, fizeram-se necessário aprofundar e expandir as políticas públicas voltadas a este segmento.

Até 1966, segundo estudo realizado por Salmazo et al(1999, p. 17), a agricultura familiar era praticamente de subsistência com comercialização do excedente, uso da fertilidade natural das terras e força de trabalho manual e tração animal. O plantio era escalonado por diferentes épocas do ano, o que garantia menor exposição a riscos naturais. Esta agricultura, porém, entra em crise com o esgotamento da fertilidade natural dos solos e a redução da produtividade e se acentua com o aumento da demanda de bens de consumo da família e pela evasão da mão-de-obra.

Para resolver esta questão, a proposta foi à correção do solo com calcário, adubação química, sementes híbridas e máquinas. E para financiar o uso de toda esta tecnologia criou-se o Sistema Nacional de Crédito Rural, com crédito a juros negativo para o latifúndio de 1966 a 1982. Daí, gradativamente, o agricultor familiar foi se tornando mais dependente da indústria de agroquímicos, famílias perderam suas terras, outras continuaram produzindo com baixos índices de fertilidade ou migraram para novas fronteiras agrícolas, informa Salmazo. Portanto Salmazo et al (2005, p 18), diz:

O crédito rural caracterizou-se, neste período (1966 a 1982), pelo aumento de 50% nos volumes de crédito com taxas de juros negativos em relação à inflação. O objetivo dessa política foi implantar a modernização da agricultura conservadora do Brasil, financiando tratores, adubos, venenos e sementes híbridas. Porém, não foram os agricultores familiares que acessaram o crédito nesse período. Em 1980, por exemplo, 69% do crédito foram destinados para a Agroindústria e Comércio, 23% para as Grandes Cooperativas e 7,8% para os agricultores. Estes agricultores eram os latifundiários e as grandes propriedades capitalistas SALMAZO (2005 p 18).

O fato é que com a crise cambial no início dos anos 1980, o crédito farto e barato concedido ao produtor rural esgotou-se. Na década de 1990, com a abertura dos mercados, com ênfase no controle da inflação e a falta de vontade política de apoio decidido à agricultura, levaram-na a entrar em crise.

Ainda, dentro dessa linha de análise, no período compreendido entre 1983 e 1995, foram cobradas altas taxas de juros do crédito rural e diminuído os recursos destinados à agricultura. Com a promessa da elevação da produtividade e renda, agricultores acessaram o crédito sem os benefícios do crédito subsidiado e com juros de mercado. Esses agricultores começaram a perder as terras para os bancos, cresceram os meeiros, os sem terra e as favelas nas cidades. Nesse período crescera as lutas pela terra, por crédito, por reforma agrária e mais recentemente os “Gritos da Terra”, que resultaram, entre outras conquistas, na criação do Pronaf (SALMAZO, 2005, p. 18).

Muito embora a criação do Pronaf represente um gesto importante e significativo na direção de um maior apoio ao pequeno agricultor, será preciso dar prioridade efetiva à agricultura como instrumento de geração de emprego e renda (SALMAZO, 2005, p 18).

Neste sentido, em 1995, o governo federal, sensível às necessidades e reivindicações do movimento sindical dos trabalhadores rurais e ao contexto de crise socioeconômica no campo, reconheceu o agricultor familiar como segmento diferenciado dos produtores rurais. Em de 1996, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, no dia 28 de Junho, através do Decreto n. 1946, cria-se o Pronaf, juntamente com o Ministério para a Reforma

Agrária. Em 1998, surge à proposta do Novo Mundo rural e, em 1999, o governo federal unifica as políticas para a agricultura familiar, passando o Pronaf para o Ministério do Desenvolvimento Agrário. (ALTMANN, 2005, apud SALMAZO, 2005, p. 17).

Luft (2003, p. 14) acrescenta que o Pronaf foi criado atendendo reivindicações antigas da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, por políticas diferenciadas para os pequenos produtores. Segundo o autor, o Ministério do Desenvolvimento Agrário define o Pronaf como sendo “um programa de apoio ao desenvolvimento rural, a partir do fortalecimento da agricultura familiar, como segmento gerador de postos de trabalho e renda, sendo executado de forma descentralizada e tem como protagonista os agricultores familiares e suas organizações”.

O Decreto n. 1946/96 que criou o PRONAF, em seu artigo 2º, § 2º, estabelece que o Programa não visa somente atender o agricultor familiar com crédito, mas também, buscar seu aprimoramento profissional, melhorar a infra-estrutura física e social e incrementar a renda do imóvel, o que não tem sido comprovado por pesquisas.

Luft (2003, p.17), citando dados de 1999 da Secretária da Agricultura Familiar (2002), observa que existem 4,5 milhões de propriedades familiares no Brasil, abrangendo 24 milhões de pessoas, que ocupam 21% da área cultivada do país e que emprega 80% da mão-de-obra existente na agricultura. Por outro lado, os financiamentos a esse setor apresentaram evolução nos últimos anos, passando de 31.000 contratos em 1995 para 1.200.000 contratos em 1999. Assim, o Pronaf constitui a única linha de crédito voltada aos pequenos produtores.

Porém, Salmazo enfatiza que o acesso ao programa ainda não está garantido. Menos de 20% dos Agricultores Familiares tem direito ao crédito rural via Pronaf. O programa, enquanto política pública sólida, sequer ultrapassou os limites característicos de política compensatória de combate à pobreza, e por isso, está longe de ser uma Política Pública de Desenvolvimento da Agricultura, embora possua os contornos de uma política de combate à pobreza no meio rural, (SALMAZO, 2005).

O próximo capítulo procura demonstrar os instrumentos que estabeleceram a criação e consolidação do Pronaf, bem como suas características e modo de atuação.

2 CRIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF).

No que tange às políticas públicas destinadas à agricultura familiar, destacam-se no país, a Previdência Social e o Pronaf. Na visão de Denardi (2000) a previdência é, de longe, a mais importante política social para os agricultores familiares brasileiros. Assim sendo, aposentadorias e pensões mensais recebidas por grande número de beneficiários de famílias pobres fazem da previdência rural a política pública de maior alcance social no país. (DENARDI, 2000)

Contudo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), é a primeira política pública diferenciada em favor dos agricultores familiares brasileiros. Conforme afirma Denardi (2000), o Pronaf tem permitido a massificação ou socialização do acesso ao crédito de custeio para considerável número de agricultores familiares. (DENARDI, 2000).

Desta forma, este capítulo abordará aspectos relacionados a criação do Pronaf, os objetivos deste programa, caracterização dos beneficiários, modalidades de crédito, a origem dos recursos aplicados por esse programa, uma avaliação do programa através de seus custos, e por fim, uma breve caracterização por renda e região.

2.1 ANTECEDENTES

Até o início da década de 1990 não existia nenhum tipo de política especial para o segmento da agricultura familiar, sendo esta atividade, inclusive, uma definição conceitual bastante imprecisa, uma vez que a mesma era tratada de distintas formas: pequena produção, produção familiar, produção de subsistência, etc. (MATTEI, 2001).

Entretanto, segundo o mesmo autor, no mesmo período, dois fatores foram decisivos para mudar o curso da história. Por um lado, as reivindicações dos trabalhadores rurais, que começaram a ter voz já na Constituição de 1988 e ganharam destaques nas famosas “Jornadas Nacionais de Luta” da primeira metade da década de 1990, ocuparam definitivamente a agenda pública para o meio rural. E por outro lado, os estudos realizados conjuntamente pela FAO e INCRA, definindo com maior precisão conceitual a agricultura familiar e

estabelecendo um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas para esse segmento específico. (MATTEI, 2001).

Porém, institucionalmente houve uma série de modificações até que o Programa atingisse o formato atual. Cronologicamente, nota-se que esse processo de mudanças na política agrícola teve início a partir de 1994, quando o Governo Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que tinha como objetivo destinar um volume de crédito com taxas de juros mais acessíveis aos agricultores familiares⁹. (MATTEI, 2001).

No ano seguinte (1995), já no 1ª Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o PROVAP foi totalmente reformulado, tanto em termos de concepção como em sua área de abrangência. Essas modificações deram origem, em 1996, ao PRONAF global. Desse ano em diante, o programa tem se firmado como a principal política pública de apoio aos agricultores familiares. Devem-se registrar, ainda, dois fatos importantes: primeiro, no ano de 1995 apenas as ações relativas ao crédito de custeio foram implementadas. Segundo, a ampliação do programa para as áreas de infra-estrutura e de capacitação só ocorreu a partir de 1996, quando o PRONAF ganha maior dimensão e passa a operar nacionalmente¹⁰. (MATTEI, 2001).

No início do segundo Governo FHC (1999), o PRONAF sofreu algumas mudanças. O Programa deixou de fazer parte do Ministério da Agricultura, onde era vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) e foi incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Nesta nova forma organizacional, a agricultura familiar aumentou sua importância, a qual se expressa através da criação da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), não vinculada ao MDA. Uma outra alteração importante introduzida recentemente foi a segmentação do público beneficiário do programa, de acordo com a metodologia dos estudos da FAO/INCRA. (MATTEI, 2001).

Resumidamente, o Pronaf foi concebido com a finalidade de apoiar o desenvolvimento rural, tendo como fundamento o fortalecimento da agricultura familiar, pautando-se nas políticas de desenvolvimento sustentável que vise ao alcance de níveis de satisfação e bem-estar de agricultores e consumidores, no que se refere às questões

⁹ Os recursos do PROVAP eram concedidos pelo BNDES. Porém, os resultados do programa foram bastante restritos, sobretudo em função das dificuldades que os agricultores familiares enfrentaram para atender as exigências do sistema financeiro.

¹⁰ Essa é a razão que explica porque todos os dados gerais do PRONAF estão sistematizados de 1996 em diante.

econômicas, sociais e ambientais, produzindo um novo modelo agrícola nacional. (BRASIL, 2008).

Para cumprir esta missão, o Programa foi dividido em três eixos de ação: 1) financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios; 2) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares; e 3) financiamento da produção da agricultura familiar (PRONAF Crédito¹¹). Sendo esta última vertente eleita pelo governo federal como principal linha de ação de apoio às atividades exploradas pelos agricultores familiares e, portanto, o objeto de estudo neste trabalho.

2.2 OBJETIVOS

O Manual Operacional do PRONAF define como objetivo geral do programa propiciar condições para aumentar a capacidade produtiva, a geração de emprego e de renda, de tal forma a melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares (BANCO DO BRASIL, 2005).

Para isso, foram definidos como objetivos específicos: a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; b) viabilizar a infra-estrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares; c) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social; d) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos. (MATEI, 2001, apud BORRATO, 2005, p. 14).

2.3 BENEFICIARIOS

Os beneficiários do Pronaf são os pequenos produtores rurais, sejam proprietários, posseiros, arrendatários ou assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária. Para ser atendido pelo Pronaf, é necessário que o agricultor ou a agricultora possuam, no máximo,

¹¹ Trata-se de um crédito subsidiado para investimento e custeio de atividades agropecuárias desenvolvidas no estabelecimento. Esta linha é sustentada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), das exigibilidades bancárias, dos fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO) e do Nordeste (FNE) e do Orçamento Geral da União. Os valores emprestados, os rebates e as taxas de juros variam de acordo com o tipo de agricultura familiar (SEI, 2002).

quatro módulos fiscais¹² de terra ou até seis, no caso de pecuaristas familiares (BACEN, 2006). Segundo o Banco do Brasil (2005) podem ser beneficiários do Pronaf os agricultores:

Que se enquadrem em um dos grupos do PRONAF; Apresentar Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, emitida pelas instituições e órgãos oficiais autorizados; Explorarem a terra nas condições de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária; Residam na propriedade ou próxima dela; Possua no mínimo quatro módulos fiscais(unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município); Tenha o trabalho familiar como base de mão-de-obra; Tenham a renda mínima de acordo com a modalidade do credito (BANCO DO BRASIL, 2005)

O agricultor, ou a agricultora, familiar deve comprovar as exigências acima por meio da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), assinada pelo beneficiário e fornecida por agentes credenciados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O crédito oferecido pode ser empregado no custeio da produção, no investimento em infra-estrutura e na operacionalização das atividades produtivas (BACEN, 2006).

Até julho de 2008, os beneficiários do programa deveriam se enquadrar em um dos cinco grupos previstos no Manual do Pronaf relacionados nos subitens abaixo. Porém, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) solicitou junto ao Conselho Monetário Nacional (CMN) a simplificação das normas para a obtenção de crédito rural do Pronaf.

Acatada a solicitação, no dia primeiro de Abril de 2009 foi publicado no Diário Oficial da União (DOU), entre outras mudanças, a extinção dos grupos C, D e E do Pronaf, passando a ser constituído de uma única categoria intitulada Agricultura Familiar. As taxas de juros foram reduzidas. Para os financiamentos de custeio, as taxas ficaram entre 1,5% e 5,5% ao ano. Já para as operações de investimento ficaram entre 1% e 5% anuais. Estas mudanças passaram a valer a partir de 1ª de Julho do mesmo ano.

Os grupos A (crédito para a reforma agrária) e B (microcrédito rural) não foram alterados. As linhas especiais (como Pronaf Floresta e Pronaf Jovem, entre outras) continuam a existir, mantendo os enfoques sociais e ambientais do Programa e as mesmas taxas de juros e limites de financiamento das linhas normais.

Para essas linhas especiais do Pronaf, passou a valer a queda nas taxas de juros prevista em 1º de julho. Alguns exemplos dessa queda nas linhas especiais: Pronaf Agroecologia, Pronaf Mulher, Pronaf Floresta e Pronaf Agroindústria, que passaram a ter taxas entre 1% e 2% ao ano, sendo que antes elas variavam entre 2% e 5,5% anuais. Porém, as

características anteriores do programa encontram-se descritas abaixo devido ao estudo histórico proposto aqui.

2.3.1 Grupo A

Esse grupo é formado por beneficiários dos programas de Reforma Agrária e Crédito Fundiário. Por serem agricultores que precisam de forte apoio para sua consolidação são os que podem receber maior volume de recursos para investimentos até R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), menor taxa de juros (1,15% ao ano) e maior nível de subsídio (45% de descontos para o pagamento do principal no prazo) (BACEN, 2006).

2.3.2 Grupo B

Agricultores familiares, com renda bruta familiar anual de até R\$ 3 mil, excluídos os benefícios sociais e os proventos da previdência rural e que no mínimo 30% dessa renda venha da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento (BACEN, 2006).

Esse grupo é formado pelos agricultores que se encontram abaixo da linha da pobreza e contam com um empréstimo dentro de suas possibilidades de investimentos de até R\$ 1.500,00, com juros de 1% ao ano e descontos de 25% sobre o principal (BACEN, 2006).

2.3.3 Grupo C

Para pertencer ao Grupo C os agricultores precisam obter, no mínimo, 60% (sessenta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; ter o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho assalariado, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária; obter renda bruta anual familiar acima de R\$ 3.000,00 (três mil reais) e até R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais), excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais (BACEN, 2006).

Os agricultores do Grupo C, com renda de R\$ 3.000,00 até 16.000,00 ao ano e podem receber crédito para investimentos de até R\$ 6.000,00, 3% de juros ao ano e descontos de R\$ 700,00 sobre o principal e valores de custeio de até 4 mil com juros de 4% ao ano e descontos de R\$ 200,00 (BACEN, 2006).

2.3.4 Grupo D

Para pertencer ao Grupo D os agricultores precisam obter, no mínimo, 70% (setenta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; ter o trabalho familiar como predominante na exploração do

estabelecimento, podendo manter até 2 (dois) empregados permanentes, sendo admitido ainda o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade o exigir e obter renda bruta anual familiar acima de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) e até R\$ 45.000,00 (quarenta cinco 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, contam com valores de investimentos de até R\$ 18 mil, juros de 3% ao ano e para custeio valores até R\$ 8.000,00 e juros de 4% ao ano (BACEN, 2006).

2.3.5 Grupo E

A partir do Plano Safra 2003/2004 tem-se o grupo E, no qual os agricultores podem ter renda bruta anual acima de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil) e até R\$ 80.000,00. Com a criação deste novo grupo o Programa reconhece que existe um segmento da agricultura familiar já mais capitalizado que não vinha recebendo apoio do Pronaf, mas que também deve ter condições de crédito especiais para ampliar a sua capacidade de produção. Este novo grupo conta com linha de crédito com valores de investimento até 36 mil e de custeio de até 28 mil com juros de 7,25% ao ano (BACEN, 2006).

Para se enquadrarem nesse grupo precisam obter no mínimo, 80% (oitenta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; ter o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo manter até 2 (dois) empregados permanentes, admitido ainda o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade o exigir; obter renda bruta anual familiar acima descrita, incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente da família, e excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais (BACEN, 2006).

As modalidades de financiamento do Pronaf são divididas em seis grupos de acordo com a renda bruta anual que o produtor obteve no ano anterior. O beneficiário que já recebeu crédito em qualquer grupo não pode ser reenquadrado em nenhum grupo de menor renda. Os limites de rendas, créditos, prazos de pagamento bem como as taxas de juros para cada grupo são caracterizadas de acordo com o Quadro 1.

Quadro 1 – Modalidades de financiamento do PRONAF

Grupo	Beneficiários	Modalidade	Finalidade Financiamento	Limites Crédito/Te to (R\$)	Juros	Rebate (Bônus Adimplemento)	Prazos	Carência
A	Assentados da Reforma Agrária	Investimento	Estruturação das unidades produtivas	Até 18.000	1,15% ao ano	Até 40% para pagamento em dia	Até 10 anos	Até 5 anos
A/C	Assentados da Reforma Agrária que já contrataram financiamentos do Grupo “A”	Custeio	Agricultura e Pecuária	De 500,00 até 3.000,00	2% ao ano	Desconto de R\$ 200,00 para pagto em dia	Até 2 anos	Não tem
B	Agricultores com renda bruta anual ate R\$ 3.000,00	Investimento	Agricultura e Pecuária	Ate 1.500,00	1% ao ano	25% em cada parcela da dívida (principal e encargos), para pagto em dia	Ate 2 anos	Ate 1 ano
C	Agricultores com renda bruta anual acima de R\$ 3.000,00 e ate R\$ 16.000,00 (excluída a aposentadoria)	Investimento	Agricultura e Pecuária	De 1.500,00 ate 6.000,00	3% ao ano	25% sobre os juros para pagto em dia e desconto de R\$ 700,00	Ate 8 anos	Ate 5 anos
		Custeio		De 500,00 ate 4.000,00	3% ao ano	R\$ 200,00 de desconto para pagto em dia	Ate 2 anos	Não tem
D	Agricultores com renda bruta anual acima de R\$ 16.000, e ate R\$ 45.000,00 (excluída a aposentadoria).	Investimento	Agricultura e Pecuária	Ate 18.000,00	3% ao ano	25% sobre os juros para pagto em dia	Ate 8 anos	Ate 5 anos
		Custeio		Ate 8.000,00	4% ao ano	Não tem	Ate 2 anos	Não tem
E	Agricultores com renda bruta anual acima de R\$ 45.000,00 e ate R\$ 80.000,00 (excluída aposentadoria).	Investimento	Agricultura e Pecuária	Ate 36.000,00	7,25% ao ano	Não tem	Ate 8 anos	Ate 3 anos
		Custeio		Ate 28.000,00	7,25% ao ano	Não tem	Ate 2 anos	Não tem

Fonte: BACEN (2006)

2.4 MODALIDADES DE LINHAS DE CRÉDITO

Operacionalmente, o Pronaf se divide em três modalidades: Crédito Rural (Custeio e de Investimento); Infra-estrutura e Serviços Municipais e Capacitação. A modalidade do Crédito está voltada para o apoio financeiro aos agricultores familiares e compreende diversas

linhas de crédito específicas: custeio e investimento normais; crédito rural rápido; crédito especial, investimento especial e crédito agroindústria. Já as modalidades Infra-estrutura e Serviços estão voltadas para a melhoria da rede de infra-estrutura dos municípios, através do financiamento de obras e serviços necessários ao fortalecimento da agricultura familiar.

Por esses motivos, para participar dessa modalidade, cada município selecionado precisa elaborar um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), que é analisado e aprovado pelas instâncias deliberativas do programa. Finalmente, o Pronaf Capacitação visa proporcionar novos conhecimentos aos agricultores familiares e às suas organizações sobre processos de produção e gestão das propriedades (MATTEI, 2001).

As recentes lutas do movimento sindical dos trabalhadores e das trabalhadoras rurais conquistaram a ampliação do Pronaf para democratizar o acesso a terra e garantir a permanência dos agricultores no campo.

Assim, foram idealizadas novas linhas como: Pronaf Mulher, Pronaf Jovem, Pronaf Custeio de Agroindústrias Familiares, Pronaf Semi-árido, a instituição do Grupo E, (antes Proger Rural Familiar) e o Pronaf Cotas-Partes para financiamento de integralização de cotas-partes em cooperativas de crédito rural, esquematizados no Quadro 2 abaixo.

Quadro 2 – Linhas de financiamento do PRONAF

PRONAF Alimentos	Credito destinado à produção de alimentos da cesta básica brasileira (arroz, feijão, milho e trigo)
PRONAF Semi-árido	Credito especial para agricultores da região do semi-árido. Recursos para construir pequenas hidrelétricas, cisternas, barragens e dessalinização da água.
PRONAF Mulher	As agricultoras terão acesso ate 50% superior aos financiamentos de investimento dos Grupos C e D para viabilizar seus projetos no campo
PRONAF Jovem Rural	Credito para os jovens de 16 a 25 anos, que estiverem cursando o ultimo ano em escolas técnicas agrícolas de nível médio, de valor de 50% superior aos financiamentos de investimento dos grupos C e D.
PRONAF Pesca	Credito para investimento aos pescadores artesanais com renda familiar anual bruta ate R\$ 40 mil. Assim os pescadores terão recursos para modernizar e ampliar suas atividades produtivas.
PRONAF Floresta	Apóia os agricultores familiares na implementação de projetos de manejo sustentável de uso múltiplo, reflorestamento e sistemas agroflorestais.
PRONAF Agroecologia	Incentivos a projetos para a produção agroecológica ou agricultura sustentável.
PRONAF Pecuária Familiar	Linha de credito para aquisição de animais destinados à pecuária de corte (bovinos, caprinos e ovinos)
PRONAF Máquina e Equipamentos	Propriedades, melhorando a produção e produtividade.
PRONAF Cota Parte de Cooperativa de Credito	Credito para ampliar a participação dos agricultores familiares nas cooperativas de credito.

Fonte: Banco do Brasil (2005).

2.5 FONTE E APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Quanto à origem dos recursos, observa-se que as fontes básicas de financiamento do Pronaf são as seguintes: Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que representa cerca de 80% do total; recursos do Tesouro Nacional e das Exigibilidades Bancárias (MCR 6.2) e Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO) e do Nordeste (FNE) (BACEN, 2006).

Os créditos do PRONAF são liberados pelos seguintes agentes financeiros, segundo dados referentes ao ano de 2004 do BACEN, 2006: Banco do Brasil S.A. (66,2%), Banco do Nordeste (12,4%), Banco Cooperativo do Brasil S.A. – Bancoob (0,6%), Banco Cooperativo Sincredi S.A. – Bansicredi (3,9%), Banco da Amazônia – Basa (7%) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (2,2%), sendo a exigibilidade bancária gerada pelo Banco Central (BACEN, 2006).

Para os agricultores dos grupos A e A/C os recursos oriundos do Orçamento Geral da União são disponibilizados pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário a cada ano fiscal, por meio dos agentes financeiros.

Os recursos provenientes dos Fundos Constitucionais de Financiamentos Regionais já se encontram nos respectivos bancos que os administram. O valor a ser aplicado em cada estado será definido pela Secretaria da Agricultura Familiar, Incra e Secretaria de Reordenamento Agrário (PRONAF, 2004).

Os recursos para o grupo B são disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário diretamente aos agentes financeiros a cada ano fiscal (PRONAF, 2004).

Nos grupos C, D e E (unificados em apenas uma categoria a partir de 1ª de Julho de 2008) o Ministério de Desenvolvimento Agrário mantém controle sobre o volume de crédito equalizado, sendo que a distribuição é realizada por meio dos agentes financeiros de acordo com a demanda apresentada por suas agências (PRONAF, 2004).

Para que não faltem recursos, é necessário que as organizações representativas dos agricultores familiares façam junto aos agentes financeiros uma programação de financiamentos que serão pleiteados no próximo ano (PRONAF, 2004).

A evolução do programa, em termos do número de contratos efetivados e do volume de recursos aplicados, é mostrada pela Tabela 4. Inicialmente, observa-se que no primeiro ano do programa (1995) houve um pequeno número de financiamentos, com baixa utilização dos recursos, sendo que o total disponibilizado foi destinado para o crédito de custeio da produção

agrícola. Em grande medida, a explicação para o comportamento pouco expressivo do investimento naquele ano diz respeito às dificuldades enfrentadas pelos agricultores perante aos altos juros financeiros e às próprias condições dos financiamentos (MATTEI, 2001).

Tabela 4: Número de contratos e volume de recursos do Pronaf Crédito Rural por ano fiscal. Brasil, 1995 a 2006.

Ano	Contratos	Montante (R\$ 1,00)
1995	32.000	93.000.000,00
1996	332.828	649.795.910,00
1997	496.550	1.637.440.160,00
1998	709.906	1.814.972.000,00
1999	826.582	1.896.604.100,00
2000	969.727	2.188.635.003,31
2001	910.46	2.153.351.258,79
2002	953.247	2.404.850.769,99
2003	1.138.112	3.806.899.245,48
2004	1.611.463	5.761.475.996,11
2005	1.671.183	6.404.190.129,32
2006	1.858.048	8.101.543.699,88

Fonte: BACEN, 2006 (Somente Exigibilidade Bancária), BANCOOB, BANSICREDI, BASA, BB, BN E BNDES.

Da tabela acima, nota-se que em 1996 houve um forte incremento do total de novos recursos aplicados no programa e da própria procura pelo crédito rural, expressada através da elevação do número de contratos. Essa alteração deve-se a um somatório de fatores que influenciaram positivamente. Por um lado o conselho Monetário Nacional adotou uma série de medidas para estimular os agentes financeiros a operar o Pronaf e, por outro, reduziu-se bastante os encargos financeiros que incidiam sobre o crédito de custeio (a taxa máxima praticada na safra de 1995 foi de 16% ao ano, na de 1996 foi de 12% aa e na de 2008 de 5,5% aa). Deve-se destacar que essa mudança foi provocada pela forte pressão exercida pelos trabalhadores rurais que exigiam melhores condições de financiamento.

No que tange às liberações totais do PRONAF, a abrangência do programa apresentou um movimento ascendente entre 2000 e 2005 (Tabela 4). De fato, passou-se de uma liberação de R\$ 2.189 milhões para R\$ 6.300 milhões. Esta é uma modificação da tendência que se verificava anteriormente, visto que a partir de 1999 o Programa começou a apresentar certa estagnação na liberação de recursos.

Apesar do forte subsídio do governo, conforme reconhece o próprio Relatório Institucional do PRONAF (2002, apud GUANZIROLI, 2007), um dos maiores entraves para o crescimento do PRONAF tem sido o setor bancário público, responsável pela liberação dos recursos do PRONAF Crédito, que resiste à ampliação da sua clientela. Na verdade, os bancos são organizações pouco adequadas para liberar recursos a famílias sem condições de lhes oferecer garantias patrimoniais e contrapartidas na tomada dos empréstimos.

Além disso, as liberações de recursos para os agricultores têm, em contrapartida, um custo para o Tesouro, dado pela necessidade de equalizar com recursos do Orçamento a diferença entre os juros cobrados aos beneficiários (entre 1% e 9% a/a) e a taxa SELIC¹³. O montante destinado à equalização dos juros (Decreto nº. 1.946 de 28/01/1996) embora declinante, continua bastante alto se comparado com outras políticas agrícolas. Em média, 44,5% do valor liberado destinam-se a equalizar juros e rebates de adimplência (MATTEI, 2006 apud GUANZIROLI, 2007). Abramovay estima valores mais altos para a mesma finalidade:

Para fazer um empréstimo de R\$ 1.300,00 o Tesouro gasta R\$ 544,36. Desse gasto do Tesouro, a metade vai para o agricultor, sob a forma de rebate por pagamento em dia e subsídio à taxa de juros. A outra metade vai para o Banco do Brasil, a título de *spread*¹⁴ e de taxa de serviço. Para cada real emprestado a esta categoria de produtores, o Tesouro gasta quarenta e um centavos, dos quais a metade com a intermediação bancária. (ABRAMOVAY, 2002, apud GUANZIROLI, 2007, pág. 9).

Por outro lado, Teixeira (2004, apud GUANZIROLI, 2007) calcula que cada real gasto com a equalização gera um crescimento no PIB equivalente a 1,75 vezes o gasto com a Equalização da Taxa de Juros (ETJ) na agricultura familiar (AF), e 3,57 vezes o gasto com a ETJ na agricultura comercial (AC). Haveria um aumento na arrecadação de impostos de 16,9% do gasto com a ETJ na agricultura familiar, e de 37,0% do gasto com a ETJ na agricultura comercial. Ou seja, os gastos governamentais com a ETJ seriam parcialmente recuperados com o aumento na arrecadação de impostos, além de gerar efeitos positivos relevantes no crescimento da economia (GUANZIROLI, 2007).

¹³ SELIC: Forma de registro escritural de débitos e créditos de operações financeiras utilizado pelos Bancos de liquidação de títulos depósitos de cheques etc. A taxa é fixada pelo Banco Central (SANDRONI, 2005).

¹⁴ SPREAD: Taxa adicional de risco cobrada, sobretudo (mas não exclusivo) no mercado financeiro internacional. É variável conforme a liquidez e as garantias do tomador do empréstimo e o prazo de resgate (SANDRONI, 2005).

2.6 DIFERENTES GRUPOS DE RENDAS E REGIOES

Uma das principais críticas feitas ao PRONAF tem sido em relação a um suposto erro ou desvio de foco em relação a algo considerado como ideal de distribuição, em termos regionais e sociais. Quem melhor resume esta crítica é Petrelli, quando observa que,

[...] no leque do universo considerado como sendo o de agricultores familiares o grupo mais economicamente integrado tem recebido as benesses desta integração e conseguiu fazer parte do processo de modernização conservadora. Podemos verificar a alta participação das liberações para fumo e soja sobre o total financiado, lembrando que estes produtos têm ligação direta com a produção agroindustrial e de exportação. Paralelamente, verificamos a baixíssima participação de liberações para a produção de arroz, feijão e outros produtos dirigidos ao mercado interno. Haveria também domínio quase que total dos recursos na região Sul nos primeiros anos de implantação do PRONAF que estaria sendo contrabalançado nos anos posteriores. (PETRELLI, 2004, apud GUANZIROLI, 2007, p 7).

Além disso, sustenta Guanziroli (2007), que por um lado, o PRONAF-Infraestrutura apesar de não apresentar uma expansão consistente na liberação de recursos, atinge as necessidades dos agricultores familiares mais carentes e, por outro, o PRONAF-Crédito que apesar de estar expandindo seus beneficiários potenciais, não consegue mudar sua lógica de liberação. Segundo Schneider:

A especialização produtiva gerada pelo PRONAF é a situação em que o agricultor familiar é levado, pela política pública, a plantar o que esta financia. Ou seja, o que é mais fácil e historicamente as instituições bancárias tem tradição de financiamento e de operacionalização. Ou seja, o programa continuaria *a fazer mais do mesmo*, o que significa continuar financiando o padrão de desenvolvimento vigente (SCHNEIDER, 2004, apud GUANZIROLI, 2007, p. 308).

Mattei (2006), em trabalho recente encomendado pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), fornece informações importantes que revelam que não houve mudança significativa na tendência concentradora descrita antes por Petrelli.

Do ponto de vista do montante de recursos destinado às diversas categorias, os dados apresentados por Mattei não revelam que tenha havido grandes alterações. Assim, conforme se observa nas tabelas 5 e 6, na safra de 1999, os agricultores enquadrados no grupo D respondiam por 48% do total e os do grupo C, por 22%, revelando que essas duas categorias detinham cerca de 70% do total do crédito disponibilizado pelo programa. O grupo A

respondia por 21%; o grupo B, por apenas 1% (primeiro ano de operação dessa modalidade); e o restante dizia respeito aos contratos sem enquadramento definido.

Já na safra agrícola de 2004, essa trajetória mudou um pouco, sobretudo pela maior participação do grupo B, que passou a responder por 7% do total, ao mesmo tempo em que o grupo D reduzia sua participação em 11% e o grupo A em 13%. O grupo C aumentou sua participação para 25%. O fato mais relevante é que o processo de concentração dos recursos nos grupos C, D e E continua expressivo, que passaram a responder por 74% do total dos recursos disponibilizados na última safra (GUANZIROLI, 2007).

Tabela 5 - Distribuição do PRONAF por categorias de renda

Categoria	Percentual 1999	Percentual 2004
A	21	19
B	1	7
C	22	25
D	48	37
E	8	12

Fonte: GUANZIROLI, 2007

Sobre o perfil das liberações, pelos dados da Tabela 6, pode-se observar que caiu drasticamente a participação do Nordeste, o Norte recebe maior atenção e as outras regiões permanecem praticamente inalteradas entre 1999 e 2004, apesar do Pronaf Crédito como um todo ter apresentado forte expansão.

Tabela 6 – Distribuição Regional dos Recursos do PRONAF

Região	Percentual de Recursos 1999	Percentual de Recursos 2004
Norte	3	12
Nordeste	26	18
Centro-Oeste	5	6
Sul	50	47
Sudeste	16	17

Fonte: GUANZIROLI, 2007

Ora, estes dados nos indicam que permanece a concentração da oferta de recursos nas regiões em que há mais agricultores familiares integrados (Sul e Sudeste), em detrimento daquela que concentra a maioria dos agricultores familiares mais alijados (Nordeste).

Os autores atribuem esse desequilíbrio ao peso econômico e às pressões políticas das agroindústrias da região Sul sobre os órgãos responsáveis pela alocação dos recursos financeiros, e a um maior nível de organização dos agricultores familiares bem como à tradição de luta dos agricultores sulistas na área rural.

Além das hipóteses levantadas acima, o perfil dos agricultores diferem sobremaneira quanto à variável mercado, vez que os agricultores sulistas parecem estar mais integrados a este ao passo que os agricultores nordestinos ainda produzem para autoconsumo.

Além dessa concentração por categoria e por região, sabe-se que existe a concentração por instituição financeira, a saber, o Banco do Brasil, que continua sendo o principal operador do Pronaf (66,27% em 2004 conforme o BACEN, 2006). A verdade é que, nos últimos anos, não tem havido mudanças quanto ao peso e ao papel deste banco, como também ele continua concentrando suas liberações para as regiões menos carentes.

Embora o governo fale em incentivar os pequenos produtores, o seu principal agente financeiro, o Banco do Brasil concentra dois terços dos recursos da carteira em operações com médios e grandes produtores conforme reconhece o próprio relatório do BB (2005). Os números do balanço mostram que o Banco reduziu drasticamente os recursos para cooperativas (de 4,98% no 1^a trimestre de 2007 para -14,95% no 1^a tri de 2008) e mini-produtores (de 24,84% para -7,61%), principais responsáveis pela produção de alimentos, e aumentou os recursos para o agronegócio.

Sendo assim, o BNB ficou responsável, no ano de 2004, por exemplo, pela operacionalização de 62% do volume financiado no Nordeste. Deste total, mais da metade foi destinada ao grupo B, o grupo A por 27,0%, C 12,0% e D 9,0% (SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR, 2005).

Assim, percebe-se claramente o perfil dos agricultores nordestinos distribuídos de forma bastante expressiva entre os Grupos B e A, entretanto com participações relevantes de agricultores enquadrados nos Grupos C e D.

A região Sul A região Sul apresenta características bastante diferenciadas da região Nordeste quanto à participação dos grupos nos financiamentos realizados. No ano de 2004, por exemplo, tem concentrado o crédito prioritariamente nos grupos de rendas mais elevadas, direcionando maiores recursos ao grupo D (38,62%) e, em seguida, ao C (29,40%).

Ora, se a região Nordeste concentra 52,0% dos estabelecimentos familiares dos Grupos B, C e D como justifica a Região receber somente 16,6% do volume de recursos de

todos os grupos no período de 2001 a 2004, ficando atrás da região Sudeste, com 13,6% dos mesmos estabelecimentos familiares?

Quais motivos sustentam o fato do recebimento, por parte da região Sul, de quase 50,0% dos recursos do Programa, mesmo concentrando apenas 21,0% dos estabelecimentos familiares dos grupos B, C e D?

O Pronaf destina-se à agricultura familiar e grande parte dos estabelecimentos familiares está concentrada no Nordeste: isto por si só, justifica a reversão dos volumes aplicados.

Assim, a relação entre as regiões Nordeste e Sul, antes extremadas quanto ao volume de recursos, adquire equivalência no que se refere ao número de contratos firmados, resultando ou confirmando, o caráter desigual da política adotada pelo Pronaf dirigida às regiões brasileiras.

2.7 SINTESE DOS RESULTADOS DE PESQUISAS SELECIONADAS POR GUANZIROLI, 2007.

O intuito deste trabalho é realizar uma avaliação do impacto que o PRONAF teve em termos de crescimento da renda, crescimento na capacitação do agricultor familiar e engajamento do pessoal na produção. Para tanto, encontramos em Guanziroli uma compilação de pesquisas com esta finalidade. Conforme Guanziroli (2007),

[...] a maior parte das pesquisas encontradas sobre o tema buscava mais uma avaliação de processo do que a aferição de impacto propriamente dito. Além disso, também não foi possível encontrar muitas avaliações de impacto que tenham incluído no grupo controle o contrafactual necessário para poder comparar efeitos do programa sobre beneficiados e não beneficiados. Não encontramos pesquisas que tenham adotado a metodologia de painel que permita comparar no tempo a evolução de um grupo de agricultores beneficiados (GUANZIROLI, 2007, p. 314).

Mesmo assim, Guanziroli selecionou um elenco de 13 pesquisas que trazem dados relacionados com o impacto do PRONAF na renda, tanto de âmbito regional como nacional. O quadro seguinte traz uma síntese dos resultados das pesquisas selecionadas:

Quadro 3: Síntese dos resultados das pesquisas selecionadas

Instituição /autor	Amostra	Resultados	Problemas e Soluções Propostas
<p>1- LUMEN Instituto de Pesquisa da PUC/MG (1997)</p>	<p>550 questionários na Zona Sul da Mata de MG com 110 beneficiários.</p>	<p>(41,2%) responderam ter obtido aumento na produção; (20,6%) aumentaram a renda; (14,7%) aumentaram a produtividade e (5,9%) afirmaram ter obtido regularidade no plantio.</p>	<p>São agricultores mais bem informados, mais abastados e com maior grau de associativismo que a média regional.</p>
<p>2- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA Abramovay e Veiga (1998)</p>	<p>Pesquisa de campo em 8 estados com 16 municípios.</p>	<p>Poço Verde (SE) colheu 20 mil toneladas de milho, 10 mil toneladas de feijão, e o valor total da produção agropecuária (R\$ 6 milhões) permitiram uma arrecadação de ICMS de R\$ 400 mil, 30% a mais que na safra sem PRONAF. Concentração de recursos na região Sul e na agroindústria de fumo.</p>	<p>Operacionalização do programa por um fundo de aval, com a participação de agricultores. Liberação dos recursos que passe diretamente da instância federal para a municipal.</p>
<p>3- FAVERO, Luiz e Fábio José Alves (2002) Pesquisa do Fórum Nacional de Sec. Agric. (1999)</p>	<p>15 entrevistas Região do Agreste Pernambucano</p>	<p>80% dos agricultores familiares afirmam que houve aumento da área plantada (Investimento). 40% aumentaram o número de pessoas ocupadas na família e o crescimento de 80% na contratação de terceiros. Pequena melhora no padrão de vida dos agricultores familiares.</p>	<p>Crédito investimento que ainda tem que dar retornos para ser avaliado melhor. Baixa compreensão da formação dos custos de produção, e um baixo interesse no gerenciamento. Necessidade de capacitação para gestão do agronegócio da agricultura familiar.</p>
<p>4- MAGALHÃES André Matos; Filizzola Mário (2005) com base em pesquisa de (2001).</p>	<p>6.100 agricultores, 2/3 que receberam e 1/3 que não Receberam PRONAF em 133 municípios do Paraná.</p>	<p>Controlando pelas características dos participantes (OLS) dá impacto positivo de R\$ 437 no valor de produção e de R\$ 80 per capita. Com método de Propensity Score dá negativo de R\$ 1.820 e de 42 per capita. Só da positivo no D de R\$ 2.647 e R\$ 852 na per capita.</p>	<p>O impacto do PRONAF na renda e na produtividade seria modesto. A baixa integração nos mercados seria um dos fatores. Estaria atingindo seus objetivos só em algumas áreas do país (Sul principalmente e entre os integrados).</p>

<p>5- MAGALHÃES André Matos et al. (2005) pesquisa de (2001).</p>	<p>4.500 quest. em PE, com pequenos agricultores, 2/3 Beneficiários do PRONAF 1/3 não Beneficiário. Pesquisa de campo realizada pela FADE-UFPE.</p>	<p>O impacto do programa sobre o valor da produção por hectare, o efeito foi negativo em torno de R\$ 345,00. As do grupo D (maiores rendas) tiveram efeito positivo na produção (ha.).</p>	<p>Pode haver um conflito entre a necessidade de financiar agricultores familiares que têm, ou podem vir a ter participação nos mercados, mas também objetiva política social sobre todo o grupo de agricultores familiares.</p>
<p>6- FEIJÓ Ricardo L.C. (2001)</p>	<p>Dados secundários de IBGE (PAM), PRONAF, FGV técnicas de pareamento Tornqvist-Theil</p>	<p>Favorecidos pelo PRONAF têm baixo crescimento de produtividade de 2,03%, o grupo de controle tem desempenho superior: 3,61% .</p>	<p>Beneficiados pelo PRONAF têm crescimento da produtividade acima do grupo de controle em 1997 e nos anos de 2000 e 2001, o que sugere que o programa começa a surtir impacto produtivo.</p>
<p>7- FECAMP (2002)</p>	<p>1.994 produtores rurais: ½ beneficiados e ½ não em 8 estados (Sul e NE).</p>	<p>Efeito negativo sobre a renda dos domicílios: Produtores com financiamento apresentam renda média 20,31% menor que o grupo sem acesso.</p>	<p>A relação negativa pode ser decorrente do fato de serem os agricultores mais pobres os que recorrem aos financiamentos desse Programa.</p>
<p>8-SACCO DOS ANJOS Flavio (FECAMP 2002)</p>	<p>200 questionários em Rio Grande do Sul</p>	<p>Positivo: Mas se para o conjunto de PRONAFianos a renda média ficou em R\$ 8.553, para os não PRONAFianos ela é R\$ 7.125,00.</p>	<p>O subgrupo D dos PRONAFianos possui índice mais elevado entre todos os subtipos. Há uma clara diferenciação social entre os PRONAFianos. Dever-se-ia reforçar o grupo A e B.</p>
<p>9-PEREIRA Sebastião, dos Santos, E Loureiro (2004)</p>	<p>PNADs 1992 e 2001 com dummies para crédito e modelo de regressão de efeitos fixos. 43.000 produtores</p>	<p>O efeito do crédito é negativo ou residual na renda do produtor. (-0,11 e com OLS: - 0,2) que pode ser desviada para o consumo. Mesmo na região Sul.</p>	<p>a) Negociação através de empresas e cooperativas agrega maior valor. Importância da existência de crédito para a comercialização. b) Cada ano adicional de educação incrementa em média 6% a renda do trabalhador.</p>

<p>10- GASQUES, José Garcia et al (2005)</p>	<p>Dados IBGE e PRONAF de crédito em municípios</p>	<p>Os resultados não permitem dizer que haja uma relação entre taxa de crescimento do crédito e taxa de crescimento da população total. A taxa de crescimento da população rural tem baixa probabilidade de ser influenciada pelo crédito do PRONAF.</p>	<p>Tendência de concentração do crédito em (micro) regiões homogêneas entre si do ponto de vista da absorção dos recursos do programa (High-High), com significância estatística em particular na Região Sul. Os valores aferidos através da distribuição do PRONAF no período 2000 a 2004 mostram ter havido um aumento da cobertura geográfica do programa.</p>
<p>11- NUNES, Sidemar et al (2004)</p>	<p>Pesquisa de Campo com Conselhos de Desenv. Rural</p>	<p>PRONAF Infra: Na maioria dos casos, os recursos financeiros do programa foram aplicados de forma inadequada, e não conseguiram fazer com que os Conselhos articulassem processos de desenvolvimento rural.</p>	<p>Tende a representar um novo rearranjo nas relações de poder, por representar uma nova disputa por espaços.</p>
<p>12- OLALDE, Alicia Ruiz (2005)</p>	<p>45 sistemas agroflorestais do Sul da Bahia</p>	<p>85% disseram que as atividades financiadas tiveram desempenho ruim, 40% avaliam mal a experiência, mas 80% gostariam de receber o crédito de novo. Usaram para consumo, não se capitalizaram e têm problema para pagar.</p>	<p>Assistência Técnica Tradicional (monocultura). Falta de estrutura de comercialização. Precisa-se de Planejamento do desenvolvimento regional, comercialização e agregação de valor.</p>
<p>13- MATTEI, L (2006)</p>	<p>100 municípios que mais receberam PRONAF entre 2000 e 2004</p>	<p>Em 69 municípios ocorreu aumento do PIB agropecuário. A produção total aumentou em 86 %. Em 72 deles, a área colhida aumentou. Em 81% dos municípios, as contratações superaram as demissões. Elevação da arrecadação em 83 municípios.</p>	<p>Apenas dois produtos apresentaram tendência significativa de crescimento dos preços: soja e mandioca. Esse comportamento dos preços agrícolas sugere que a variável preço exerce bem menos influência na definição da expansão da produção agrícola, comparativamente a outras variáveis, como é o caso da disponibilidade de crédito.</p>

Pode-se perceber que, das 13 avaliações efetuadas no decorrer do processo de implementação do PRONAF, cinco revelaram resultados positivos, duas resultados ambíguos e seis negativos.

Entre as pesquisas que mostraram resultados positivos, duas (2) são muito antigas (IPEA, LUMEM) e uma trata de uma região pequena (FAVERO). As outras duas positivas (Sacco dos Anjos e a de Mattei) são mais recentes e são de âmbito estadual ou nacional. A pesquisa de Mattei, entretanto, usa dados secundários que permitem fornecer apenas indicadores indiretos de sucesso do PRONAF na produção, emprego, arrecadação etc. (GUANZIROLI, 2007).

Várias pesquisas de âmbito nacional revelaram resultados negativos em termos de impacto. A pesquisa da FECAMP fez um número considerável de entrevistas (1994) em vários estados e a de Magalhães, embora de âmbito regional (Pernambuco e Paraná) também entrevistou um número grande de agricultores (6.500). As três pesquisas tiveram grupos de controle em suas amostras. Infelizmente estas pesquisas transmitem a idéia de que o PRONAF teria piorado a situação dos beneficiários de crédito em relação aos que não tiveram (GUANZIROLI, 2007).

Além disso, tem-se que, o pequeno aumento da renda dos beneficiários do crédito PRONAF-investimento redundou, logicamente, na dificuldade em pagar os créditos uma vez vencidos. Dados do Ministério de Integração Regional referido aos Fundos Constitucionais da região Norte¹⁵ mostram índices de inadimplência bastante altos para 2004: PRONAF A: 3,4%, PRONAF C: 8,1%, PRONAF D: 4,2% (GUANZIROLI, 2007).

Por outro lado, a inadimplência do PRONAF-custeio teria sido de 1,6 % nos grupos B, C, D, ou seja, bastante baixa, segundo o Relatório das Dívidas Rurais de janeiro de 2004, preparado por um grupo de gestores da Secretaria do Tesouro Nacional. Isto ocorreria porque o Crédito do PRONAF ao ser controlado por organizações de agricultores e de assistência técnica e extensão rural, por meio da Declaração de Aptidão, impõe exigências bastante rígidas ao processo de seleção dos agricultores. Contribuiria, também, a prática do aval (garantia mais moral que efetiva) existente nesse processo seletivo (GUANZIROLI, 2007).

¹⁵ Não foi possível conseguir dados sobre atrasos e renegociações para as demais regiões do país, apesar dos insistentes pedidos realizados ao BB e ao BNB (GUANZIROLI, 2007).

Entre os fatores descritos nas pesquisas que influenciaram negativamente o processo de geração de renda dos agricultores, impedindo, portanto, que se viabilizasse o reembolso dos empréstimos, Guanziroli (2007) destaca os seguintes:

1) Falta de Assistência Técnica ou baixa qualidade da AT: Os rendimentos previstos nos projetos são calculados a partir de coeficientes técnicos distantes da realidade do pequeno agricultor. Além da deficiência técnica, o tamanho do corpo técnico das instituições oficiais de assistência técnica é insuficiente para dar orientação individualizada aos agricultores;

2) Dificuldades no gerenciamento dos recursos do crédito. Em alguns casos, os recursos não são aplicados integralmente na atividade programada, seja porque existem muitas carências de investimentos em outras atividades produtivas na mesma propriedade agrícola ou porque ele não tem como sustentar a família até que o projeto comece a dar retorno;

3) Falta de visão sistêmica dos técnicos: Existem divergências entre a avaliação feita pelos técnicos e a prática dos agricultores;

4) Falta de integração nos mercados, de estrutura de comercialização e de agregação de valor: os agricultores devem olhar primeiramente para os mercados, ver seus sinais e produzir aquilo que tem demanda e perspectivas de integração agroindustrial. Depois, pensar-se-ia na tecnologia e finalmente no crédito que porventura for necessário para adotar essa tecnologia.

Não se trata, portanto, de implementar políticas de curto prazo em função apenas de objetivos sociais de ordem individual, mas de resgatar e fortalecer, entre outras coisas, as cadeias produtivas que formam a coluna vertebral de um grupo de municípios, de forma a ganhar em competitividade e poder, assim, combater a pobreza rural de forma efetiva.

3. O PRONAF E A AGRICULTURA FAMILIAR NA BAHIA

Nesta parte do trabalho, faz-se uma breve análise da atuação do Pronaf para a Bahia, referente ao financiamento da produção no estabelecimento, também conhecida como Pronaf-crédito. Para tanto, por conta de escassez de pesquisas no Estado, observam-se alguns resultados de uma pesquisa da SEI (publicada em 28/08/2002, até então a única na Bahia) de avaliação do Pronaf-crédito feita junto a agricultores familiares.

A referida pesquisa foi contratada pelo Projeto de Cooperação Técnica firmado entre a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA (PCT - IICA/PRONAF). O Instituto de Economia da Unicamp (IE/Unicamp) ficou responsável pela montagem da metodologia, aplicada em oito estados brasileiros. Coube à Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) a responsabilidade de sua execução na Bahia (CERQUEIRA e COUTO E FILHO, 2002).

Vale ressaltar, contudo, que os resultados coletados na referida pesquisa não são suficientes para se realizar, de modo consistente, uma avaliação de impacto do Pronaf-crédito na Bahia. Para tanto, é necessário repetir a pesquisa em outros anos, de forma a criar uma série histórica, que permita verificar a evolução dos “pronafianos” e a dos “não-pronafianos”.

Além da referida pesquisa, usa-se artigo publicado por Avena (2002) e artigo de Cerqueira (2002) os quais também trabalharam com a pesquisa da SEI para complementar a análise do Pronaf na Bahia.

Sendo assim, busca-se verificar a capacidade do PRONAF em impulsionar a agricultura familiar baiana, ressaltando as principais características desse segmento e os limites na implementação do Programa na modalidade crédito.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NA BAHIA

O processo de modernização da agricultura baiana, tal como no Brasil, concentrou seus recursos nos segmentos mais modernos e dinâmicos, em particular nas unidades produtivas de maior porte e cunho empresarial, deixando à margem uma ampla parcela de produtores agrícolas familiares (AVENA, 2002).

A maior parte do semi-árido baiano se enquadra no “novo mundo rural atrasado”. Esse novo mundo rural atrasado abarca a maioria da população rural baiana, sendo, portanto, o principal responsável pela dinâmica da população e ocupação rural na Bahia. É justamente nessa região que predomina a agricultura familiar cuja estratégia de sobrevivência caracteriza-se pela combinação maior de trabalho agrícola e não-agrícola como mecanismo de reprodução da unidade familiar (AVENA, 2002).

A Bahia possui a maior população rural do país. São 4.297.902 habitantes que vivem no espaço rural e dependem das políticas direcionadas a esse setor. Segundo estudo do INCRA¹⁶ (2000, apud CERQUEIRA e ROCHA, 2002) 89% do total de estabelecimentos rurais baianos são caracterizados como familiares, ocupando 38% da área total e são responsáveis por 40% do Valor Bruto da Produção no Estado. Do total de ocupados na agricultura baiana, 85% está na produção familiar (CERQUEIRA e ROCHA, 2002).

Vale ressaltar que muitos municípios baianos têm na agricultura a sua principal fonte de renda econômica. Conforme Ribeiro (2002, apud CERQUEIRA e ROCHA, 2002), em cerca de 95% dos 150 municípios baianos mais pobres a população residente é predominantemente rural, revelando o elevado índice de pobreza localizado no meio rural.

Porém, na Bahia, a solução de diversas dificuldades na realização deste programa deverá passar pela melhor articulação entre as instâncias executoras do Programa (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural; Conselho Estadual do PRONAF e respectivas Secretarias Executivas, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural), e pela eliminação do descompasso entre estas instâncias e os diversos programas/órgãos governamentais envolvidos (como por exemplo, a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola EBDA, Agentes financeiros, etc.) (AVENA, 2002).

Outro problema rural da Bahia é a estrutura fundiária, pois ela apresenta alto grau de concentração da terra. Conforme se pode ver a Tabela 7, a grande maioria (93,5%) dos estabelecimentos possui até 100 ha, mas ocupa apenas 29,8% da área total, sendo que os extratos de até 20 ha representam cerca de 72% do total de estabelecimentos, detendo apenas 9% da terra. Ressalta-se ainda que os extratos acima de 1000 ha, com apenas 0,5% do total de estabelecimentos, concentram aproximadamente 35% da área (AVENA, 2002).

¹⁶ O estudo, realizado pelo Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, traça um perfil da agricultura familiar no país, com base nos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995/1996.

Tabela 7 - Estabelecimentos e Área pro grupos de área total – Bahia, 1996.

GRUPOS DE ÁREA	NUMERO DE ESTABELECIMENTOS	%	ÁREA HA	%
Menos de 1 a 20 ha	500.190	71,6	2.697.900	9,0
20 a menos de 100 ha	153.296	21,9	6.210.239	20,8
100 ha a menos de 1000 ha	41.874	6,0	10.627.611	35,6
1000 ha a mais	3.563	0,5	10.307.150	34,5
Total	698.923	100	29.842.900	100
Sem-Declaração	203			

Fonte: Censo Agropecuário IBGE, 1995/1996 (apud AVENA, 2002)

Por outro lado, é também significativa à representatividade das unidades agrícolas cujos proprietários são os próprios produtores. Cerca de 89% dos estabelecimentos agropecuários, ocupando 98% da área total, estavam enquadrados na categoria de proprietários em 1996, o que, apesar de a propriedade ser pequena, possibilita outras formas de ocupação, complementando a renda da família, sustenta Avena (2002).

Ai esta um dos fatores explicativos da capacidade de fixação da população rural baiana. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1997, a Bahia tem aproximadamente 44% da população ocupada na zona rural, o maior contingente absoluto de pessoas ocupadas no meio rural no País (AVENA, 2002).

De fato, a agricultura familiar na Bahia, se constitui em um importante segmento na agropecuária baiana. Conforme se observa na Tabela 8, os estabelecimentos de base familiar são responsáveis por 85 % do pessoal ocupado no setor agropecuário. Já o setor patronal que ocupa 61,6% da área total emprega apenas 14,1% da mão-de-obra agropecuária (AVENA, 2002).

Tabela 8 – Pessoal Ocupado Segundo Categorias – Bahia

CATEGORIAS	TOTAL	%
Total	2.508.590	100,00
Total Familiar	2.126.576	84,8
Patronal	353.323	14,1
Instituições Religiosas	2.245	0,1
Entidades Publicas	26.234	1,0
Não-Identificados	212	0,0

Fonte: Censo Agropecuário 1995/1996. IBGE/Convenio INCRA/FAO

Nota-se assim, a significativa representatividade da agricultura familiar na Bahia. Por outro lado, revelam também um grande potencial e um grande desafio, no que se refere ao desenvolvimento e à execução das ações concernentes ao PRONAF na Bahia.

3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAF CRÉDITO NA BAHIA

Um dos objetivos desse Programa é fornecer apoio financeiro às atividades agropecuárias desenvolvidas pelos agricultores familiares. Os recursos originam-se do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), das exigibilidades bancárias e dos Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO) e do Nordeste (FNE). Os principais agentes de crédito são o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), para aplicação em investimento e custeio agropecuário.

Contudo, observa-se que ainda há muito por avançar em relação à aplicação dos recursos do Programa e à própria elaboração de projetos de financiamento na Bahia conforme adiante.

Segundo a Secretaria Executiva Estadual da Bahia (apud AVENA, 2002), do total de contratos Pronaf a nível nacional para custeio e investimentos, em 1996 a Bahia realizou apenas 5% do número de contratos e aplicou 4% do volume de recursos contratados. Já em 1998, a participação em operações contratadas elevou-se para 10% e o volume de recursos para 14%.

Sobre a atuação das instituições financeiras na Bahia, com dados do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE, 1999, apud Avena 2002), o Banco do Brasil tem apenas respondido às demandas tradicionais. Esse banco é o responsável por cerca de 70% das operações do PRONAF e destas 95% é direcionada para o custeio agrícola e pecuário, em especial para os grupos C e D. Além disso, opera com taxa de inadimplência de 2,5%, o que inviabiliza a aplicação em cidades com este índice e torna o programa seletivo e excludente.

Apesar de o público potencial para o Pronaf na Bahia não estar sendo atingido, conforme dados da pesquisa citada acima, pelo menos se observa um grande impacto do Programa seja na manutenção da renda seja na geração de postos de trabalho. De janeiro de 1995 a fevereiro de 1998, 244.868 pessoas tiveram ocupação garantida no meio rural baiano com incremento de 21,3% em postos de trabalho. O valor do financiamento por ocupação gerada foi de R\$ 2.622,87, o mais baixo entre oito estados pesquisados (IBASE/MTb, 1999 apud AVENA, 2002).

Estes dados demonstram o quanto a agricultura familiar e em especial a baiana, é eficiente e sensível aos estímulos do crédito. Porém, a Bahia não conseguiu evoluir em

aplicação do crédito no período posterior ao ano 1998. Aliás, houve queda no montante aplicado apesar do relativo aumento de contratos segundo dados organizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Observa-se na tabela 9 que, em percentuais, no ano de 1999 os contratos representaram 5,3% do brasileiro e o montante 7,1%. Em 2000 os contratos foram de 5,9% e o montante de 5,7% e em 2001 os contratos ficaram em 7,9% mas o montante em 4,9% (MDA apud AVENA, 2002).

Um fato interessante apreendido da tabela 10, é que, apesar das instituições financeiras preferirem os Grupos C e D, elevou-se a participação do Grupo B no montante aplicado, de 5,5% em 2000 para 15% em 2001. Isso colocou a Bahia como melhor resultado neste Grupo, respondendo por 70% das verbas destinadas a esse segmento neste período. O que denota grande demanda desta parcela de produtores historicamente marginalizados (CERQUEIRA e FILHO, 2002).

Tabela 9 - Participação no total do Brasil e taxa média de crescimento do número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf Bahia e estados selecionados, 1999 a 2001.

	Contratos (%)				Montante (%)			
	1999	2000	2001	Tx cresc.	1999	2000	2001	Tx cresc.
Bahia	5,3	5,9	7,9	30,5	7,1	5,7	4,9	-10,1
Minas Gerais	7,4	6,7	8,2	12,2	9,8	9,0	9,0	4,1
Paraná	12,9	11,9	12,5	4,9	12,2	11,0	15,3	21,4
Rio Grande do Sul	33,9	30,9	31,4	2,5	24,6	23,8	27,4	14,5
Santa Catarina	13,8	13,0	13,7	5,9	12,2	11,1	14,0	16,3

Fonte: SAF, elaboração SEI, 2002.

Tabela 10 - Participação do número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf, segundo os grupos Bahia, 1999 a 2001.

	1999(%)		2000(%)		2001(%)	
	contratos	montante	contratos	montante	contratos	montante
Exigibilidade Bancária (*)	-	-	0,2	0,3	-	-
A	20,7	19,6	7,2	20,2	3,4	19,5
B	-	-	24,1	5,5	45,6	15,5
C	20,9	5,6	42,4	22,6	38,4	31,5
D	58,4	74,8	26,1	51,4	12,5	33,4

Fonte: SAF, elaboração SEI, 2002.

Notas: * Por se tratar de exigibilidade bancária não foi possível identificar o grupo

Não são claros os motivos da queda dos citados grupos, mas especula-se que houve uma diminuição do recurso disponibilizado para o grupo “A” no Estado e uma maior

dificuldade por parte do grupo “D” de obtenção do crédito junto aos bancos, que passaram a dar preferência aos recursos do grupo “B”, garantidos pelo Tesouro Nacional.

A aplicação do Pronaf-Crédito na Bahia ainda está muito abaixo do que se espera de um estado que abriga significativa parte de sua população em áreas rurais onde prevalecem formas de produção familiar. Para justificar este fato, tem-se, além dos problemas percebidos em todo o País, como burocracia bancária e assistência técnica insuficiente, a baixa mobilização dos agricultores no Estado (CERQUEIRA e FILHO, 2002).

Todavia, outras conclusões importantes de caráter geral e algumas relativas ao Pronaf (específicas) puderam ser tiradas da pesquisa da SEI (“marco-zero”), referida na introdução desse capítulo. As principais estão pontuadas a seguir.

A SEI realizou estudos de caso em três municípios: Ituaçu, Monte Santo e Maragogipe. A principal consideração para essa escolha, a cargo da equipe central, foi a representatividade com relação aos grupos do Pronaf (B, C e D). Para tanto, foi construído um indicador – Índice de Participação Relativa (IPR) – que relaciona os municípios que têm uma maior participação no total de contratos de um determinado grupo. Com esse indicador, construiu-se um *ranking* participativo para cada estado, possibilitando selecionar os municípios com maior probabilidade de contratos para cada grupo (IPR > 50%) (SEI, 2002).

O município de Ituaçu está situado a 524 km da capital do estado, compondo o semi-árido baiano. Conforme os dados do Censo 2000 do IBGE(apud SEI, 2002), a sua população está estimada em 17.268 habitantes, sendo que 74% estão residindo na zona rural. O Produto Interno Bruto (PIB), em 2000, estimado pela SEI, era de R\$23,85 milhões, representando 0,054% do PIB estadual.

Nesse município, no ano-safra 2000-2001, só foram concedidos créditos para agricultores do grupo B. Para os demais grupos não foram liberados créditos pelo Banco do Nordeste (principal agente financeiro do município) porque a maioria dos agricultores é produtora de café, com preços em baixa no período. Vale ressaltar que esse município é o mais pobre dentre os pesquisados, com agricultores em sua maioria analfabetos ou com pouca escolaridade, predominando a produção familiar de subsistência (SEI, 2002).

O município de Monte Santo está situado na região econômica do Nordeste, a 352 km de distância da capital do estado, também inserido no semi-árido baiano. De acordo com o Censo 2000 do IBGE (apud SEI, 2002), a sua população está estimada em 54.552 habitantes, com 87% residindo na zona rural. O Produto Interno Bruto (PIB), em 2000, estimado pela

SEI, contabilizava R\$42,97 milhões, representando 0,1% do PIB estadual. A produção no município é basicamente de subsistência, com um pequeno excedente vendido em feiras. A irregularidade das chuvas agrava o quadro de pobreza da região e a seca de 2001 deixou grandes prejuízos para os pequenos agricultores.

Monte Santo seria o município representativo do grupo C na Bahia. Como o sorteio do rol de entrevistados é aleatório, conforme a metodologia da pesquisa, nesse município a maioria dos agricultores “pronafricanos” entrevistados foi do grupo B. Na verdade, o número de contratos concedidos aos agricultores do grupo B, de acordo com os próprios dados do *site* da SAF, foi mais elevado, fato que foi refletido na amostra da pesquisa (SEI, 2002).

Já o município de Maragogipe está situado na região econômica do Recôncavo Sul, a 133 km da capital do estado. A população estimada, conforme o Censo 2000 (IBGE) é de 40.314 habitantes, com 48% desse contingente no meio rural. O Produto Interno Bruto (PIB), em 2000, estimado pela SEI, era de R\$53,13 milhões, representando 0,12% do PIB estadual. Esse município foi o representativo do grupo D, sendo entrevistados, em sua totalidade, agricultores desse grupo.

Por ser o município com melhores níveis de renda na pesquisa e, conseqüentemente, melhor escolaridade, durante as entrevistas muitos agricultores demonstraram ter conhecimento sobre o Pronaf e o apelidaram de “financiamento da terra”. Outro aspecto percebido durante o trabalho de campo foi a estrutura das famílias na articulação da produção. Os agricultores trabalham na comercialização conjuntamente (venda em lotes) e uma cooperativa beneficia a produção para a exportação. Os agricultores, em sua maioria, tomaram o crédito para o plantio do inhame. Apesar dessa articulação, as estradas para o escoamento da produção são precárias, dificultando e encarecendo a atividade produtiva (SEI, 2002).

De um modo geral, o trabalho de campo foi dificultado pelo baixo grau de escolaridade dos agricultores, tornando difícil o preenchimento dos questionários. Além disso, as distâncias entre as comunidades rurais e o acesso difícil em algumas localidades exigiam um tempo maior de deslocamento para a realização das entrevistas. Com exceção de Maragogipe, nos demais municípios os agricultores não conheciam o Pronaf. Em Monte Santo, os produtores sabiam apenas da existência de um projeto conhecido como “projeto do bode”, através do qual receberam um empréstimo do banco destinado à aquisição de caprinos e ovinos, de rolos de arames e de sementes para plantio. Já em Ituaçu, era conhecido como “os quinhentos”, devido ao valor do crédito recebido pelos beneficiários (SEI, 2002).

A pesquisa revelou que a renda média dos “pronafricanos” (os que acessarão o crédito), no ano de 2001, foi menor que a dos “não-pronafricanos” (os que não acessarão o crédito). Nesta última categoria, foi encontrado um maior número de pessoas com mais de 65 anos, que contam com os rendimentos da previdência social, fator que contribui para uma menor necessidade de obtenção de crédito (CERQUEIRA e FILHO, 2002).

Contudo, dentre os “pronafricanos”, quando questionadas se o Programa foi responsável pelo aumento na renda, 90% dos produtores pesquisados afirmaram que sim, 9% afirmaram que não e 1% não respondeu a questão, de onde se extrai que o Pronaf, apesar da deficiência da assistência técnica é potencialmente gerador de renda (SEI, 2002).

Os dados referentes à assistência técnica são preocupantes. Do total de entrevistados, 91% não receberam assistência. Dentre os que receberam, 29% são do grupo D contra 7,1% do grupo B. A falta desse tipo de serviço implica em problemas, tanto na aplicação correta do crédito quanto na melhoria das atividades produtivas, dificultando o desenvolvimento da agricultura familiar no estado. Ressalta-se ainda que apenas 4% do conjunto de agricultores entrevistados receberam assistência técnica de origem governamental, evidenciando a carência desse sistema no âmbito estadual, incapaz de atingir o elevado número de produtores familiares existentes (SEI, 2002).

Comparando-se os indicadores de tecnologia nos estabelecimentos das famílias dos grupos B e D do Pronaf, os dados demonstram que o grupo B utiliza principalmente a tração animal (52%), enquanto no grupo D a principal tecnologia é a tração mecânica (56%). Ainda neste último, a utilização de insumos químicos (17%) e de controle biológico (6%) foi maior, em relação ao grupo B (12% e 1%, respectivamente) (SEI, 2002).

Observando-se a produtividade nos estabelecimentos das famílias entrevistadas, os dados revelam que o crédito influencia de forma positiva, contribuindo para a melhoria dos indicadores. Os resultados da produção, referente ao ano de 2001, obtidos pelas famílias “pronafricanas” são melhores, quando comparados com os das famílias “não-pronafricanas”. Dentre os agricultores que tomaram o crédito do Pronaf, o Valor Bruto da Produção (VBP) agropecuário por hectare de área explorada atingiu, em média, R\$453,84; já para os que não obtiveram crédito no período, o VBP agropecuário foi, em média, R\$254,43. Nesse sentido, pode-se inferir que os recursos do Pronaf, se bem utilizados, influenciam diretamente na produtividade das famílias (SEI, 2002).

Ainda sobre esse quesito, em percentuais, 83% dos produtores afirmaram que verificou aumento da produção após aplicação dos créditos concedidos pelo PRONAF, 10% afirmaram que não e 7% não responderam a questão proposta (SEI, 2002).

Em relação aos indicadores de investimento nos estabelecimentos, os números da pesquisa não apontaram para um quadro de variação patrimonial significativa (61,6% dos “pronafricanos” revelaram não ter tido mudança patrimonial nos seus estabelecimentos em 2001). Já 15,8% apresentaram variação patrimonial negativa, índice que atinge 19% nos agricultores do grupo B. Este resultado reflete a fragilidade dos estabelecimentos familiares, em especial nos grupos de menor nível de renda (caso do grupo B), tornando as propriedades vulneráveis aos riscos proporcionados pelas adversidades climáticas. Com a seca que assolou a região no ano pesquisado, muitos agricultores foram forçados a vender seus bens para garantir a sobrevivência, ameaçando o patrimônio familiar (CERQUEIRA e FILHO, 2002).

É interessante observar que o grupo B apresentou também a maior variação patrimonial positiva (37% do total de estabelecimentos), revelando que os recursos do Pronaf contribuem mais fortemente para ampliação/redução dos bens dos agricultores mais pobres. No grupo D, apenas 2,1% dos agricultores apresentaram uma ampliação nos seus bens, enquanto 97,9% mantiveram o mesmo patrimônio, significando que, quanto mais capitalizados e consolidados os agricultores, menor é a influência direta do crédito na compra e venda dos seus bens (CERQUEIRA e FILHO, 2002).

Segundo a finalidade do crédito de custeio, os resultados da pesquisa revelaram que, além de aplicarem o recurso nas lavouras, os agricultores também o utilizaram em atividades não-produtivas como despesas da casa, doenças, sustento da família, etc. A situação precária dessas famílias torna o crédito do Pronaf uma alternativa de sobrevivência (CERQUEIRA e FILHO, 2002).

De modo geral, em relação ao destino do crédito, pode-se destacar que os recursos foram direcionados para atividades tradicionais. Não foram aplicados recursos em atividades ditas “alternativas” (atividades agrícolas não-tradicionais ou atividades não-agrícolas), como o turismo, capazes de gerar uma renda mais elevada. Maragogipe e Ituaçu, por exemplo, possuem potencial para a atividade turística que poderia estar sendo explorado pelos agricultores familiares. Vale ressaltar, no entanto, que o desenvolvimento dessas atividades depende de uma melhor infra-estrutura local e mesmo de uma orientação mais específica para os agricultores, fatores que independem dos próprios produtores, mas que são essenciais para o retorno dos investimentos realizados (CERQUEIRA e FILHO, 2002).

As razões do não acesso ao crédito do Pronaf apontadas pelos agricultores “não-pronafianos” foram diversas, sendo a mais significativa “outros motivos para não contratar Pronaf” que engloba questões como burocracia, juros altos, dificuldade de pagamento e documentação necessária. Nesta opção foram registrados 20,7% do total dos agricultores entrevistados¹⁷. As opções “não têm interesse” e “não conhecia o Pronaf” apresentaram 13,8% e 13,1%, respectivamente. Outro motivo importante para o não acesso ao crédito foi “pedido não aprovado” pelos bancos (10,3%) (SEI, 2002)

Dentre os agricultores que utilizaram o crédito em 2001, 24% não apresentaram nenhum tipo de dificuldade, enquanto 47% assinalaram o item “outras” e levantaram questões como “Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural pouco operante”, “baixa organização para crédito coletivo”, “beneficiário não opina sobre o montante”, “formulação do pedido muito trabalhosa” e “burocracia”. Fatores como a insuficiência do crédito, apontada principalmente pelos agricultores do grupo B, e o prazo curto de pagamento, predominante nas respostas dadas pelo grupo D, também foram considerados entraves para o uso do Pronaf (CERQUEIRA e FILHO, 2002).

Esses elementos sugerem que o crédito é um elemento essencial para provocar mudanças nas condições socioeconômicas dos agricultores familiares, mas que deve estar atrelado a um conjunto de ações capazes de aperfeiçoar a tomada de recursos. São exemplos: a assistência técnica (para a correta aplicação do crédito e utilização de técnicas adequadas); infra-estrutura local (para possibilitar o investimento em diferentes tipos de atividades, de acordo com o potencial de cada município); capacidade organizativa (para viabilizar a comercialização e a inserção no mercado), dentre outros (AVENA, 2002).

Contudo, as ações podem e devem se orientar em duas frentes. A primeira direciona-se à integração e articulação entre as instancias executoras do Programa na Bahia (Conselho Estadual do PRONAF, Secretaria Executiva e Conselhos Municipais) e destas com outros programas e órgãos governamentais envolvidos com a agricultura familiar e desenvolvimento rural (AVENA, 2002).

A segunda frente a ser trabalhada relaciona-se à estrutura e composição do Conselho Estadual. Sustenta Avena que, a aplicação de políticas públicas torna-se tanto mais eficaz

¹⁷ Vale ressaltar que não existe outra linha de crédito que apresente juros mais baixos do que o Pronaf; apesar disso, esse fator ainda é visto como uma dificuldade para o acesso ao crédito, principalmente para os agricultores mais descapitalizados. É entre os grupos mais pobres que se observa um receio maior de serem considerados inadimplentes (SEI, 2002).

quanto mais ampla é a participação do público nas estruturas institucionais responsáveis pela condução dos programas (AVENA, 2002).

Quanto à atuação da EBDA na implementação do PRONAF, muitas das dificuldades com relação ao melhor desempenho do Programa estão atreladas aos limites organizacionais e operacionais do instituto. De fato, a rigidez na estrutura organizacional da empresa, a insuficiência de seu quadro técnico e a ausência de uma política de qualificação do mesmo constitui-se entraves que devem ser trabalhados de forma a garantir uma melhor efetividade do Programa no estado.

De outra forma, os agentes financeiros, também devem ter sua atuação ampliadas e aperfeiçoadas. Para tanto se sugerem: flexibilização das exigências bancárias; ampliação do número de funcionários em agências pequenas; fortalecimento de cooperativas de crédito ampliando a rede de repassadores; parcerias entre órgãos relacionados as cooperativas de crédito e os governos estaduais e municipais; e melhor capacitação dos técnicos do EBDA e dos agricultores (AVENA, 2002).

CONSIDERAÇÕES

Apesar da grande importância do setor agrícola para a economia do Brasil, somente a partir de 1996, entra em funcionamento no país o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Criado através da lei nº. 1946/96, este programa tem a finalidade de apoiar financeiramente o pequeno produtor rural em suas atividades agropecuárias e não-agropecuárias.

O Pronaf é a primeira política pública diferenciada em favor dos agricultores familiares brasileiros. O seu Manual Operacional estabelece como diretriz básica, propiciar condições para aumento da capacidade produtiva e a geração de emprego e de renda, de tal forma que melhore a qualidade de vida desses trabalhadores (BANCO DO BRASIL, 2005).

Por conta dessa perspectiva, foram definidos os seguintes objetivos específicos junto aos agricultores familiares: a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade destes agricultores; b) viabilizar a infra-estrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo; c) elevar o nível de profissionalização através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social; d) estimular o acesso aos mercados de insumos e produtos. (MATEI, 2001, apud BORRATO, 2005, p. 14).

Entretanto, no que se refere ao montante de recursos disponível para cada região geográfica do Brasil, percebe-se grandes disparidades. Apesar de algumas mudanças na sua distribuição, o Sul do país ainda concentra 47% do total dos investimentos financeiros, enquanto a região Nordeste diminui sua participação; despencando de 26%, no ano de 1999, para 18% em 2005, embora tenha aumentado o número de agricultores com acesso ao crédito rural. (MATTEI 2006).

Alem disso, a concentração de recursos nos grupos C, D e E (categorias de produtores definidas pelo PRONAF segundo a renda familiar bruta anual) continuou expressivo. No ano de 2006, eles responderam por 74% do total dos investimentos disponibilizados, enquanto, os grupos A e B, os que mais necessitam de apoio, receberam a menor parte, 26% (GUANZIROLI, 2007).

Outro dado que deve ser colocado em relevo é que, além da concentração de recursos por região e por grupo, há uma concentração de agentes financeiros. Sendo assim, um dos maiores entraves para o crescimento do programa tem sido o setor bancário. Na verdade, os

bancos são organizações pouco adequadas para liberar recursos às famílias sem condições de lhes oferecer garantias patrimoniais e contrapartidas na tomada dos empréstimos.

Só na Bahia, por exemplo, o Banco do Brasil foi responsável por cerca de 70% das operações do Pronaf e, destas, 95% direcionou-se ao custeio agrícola e pecuário dos grupos C e D, ou seja, aos mais capitalizados. Portanto é necessário que o sistema de crédito do Pronaf utilize outras instituições como cooperativas de crédito, associações, sindicatos além de uma maior participação do Banco do Nordeste (AVENA, 2002).

Devido a isto, os autores aqui estudados enfatizam que, antes de conceder crédito é necessário resolver questões básicas que permitam a estruturação de um estabelecimento verdadeiramente agropecuário, o que inclui educação, acesso a terra e saúde, as quais revelavam índices extremamente baixos entre os agricultores periféricos.

Assim, pode-se perceber que a democratização do acesso ao programa ainda não está garantida. Menos de 20% dos agricultores familiares tem direito ao crédito rural via Pronaf. Portanto, o programa não ultrapassou os limites característicos de uma política compensatória de combate à pobreza no meio rural, e por isso, está longe de ser uma Política Pública de Desenvolvimento da Agricultura (SALMAZO, 2005).

No país e, especialmente, na Bahia, a solução dessas dificuldades deverá passar por melhorias nas articulações entre as instâncias executoras do Programa (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural; Conselho Estadual do PRONAF e respectivas Secretarias Executivas, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural), assim como entre os diversos programas/órgãos governamentais envolvidos (como por exemplo, a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola EBDA, Agentes financeiros, etc.) (AVENA, 2002).

Além disso, a aplicação do Pronaf na Bahia ainda está muito abaixo do que se espera de um Estado que abriga significativa parte de sua população em áreas rurais (maior população rural do país) onde prevalecem formas de produção familiar (cerca de 89% dos estabelecimentos rurais, e 85% dos trabalhadores rurais no Estado, segundo estudo do INCRA 2000). Para justificar este fato, tem-se, além dos problemas percebidos em todo o País, como burocracia bancária e assistência técnica insuficiente, a baixa mobilização dos agricultores no Estado (CERQUEIRA e FILHO, 2002).

Contudo, na Bahia, segundo pesquisa da SEI (2002), quando é observada a produtividade nos estabelecimentos das famílias entrevistadas, dados revelam que o crédito influência de forma positiva, contribuindo para a melhoria dos indicadores. Por exemplo, na

safras de 2001, dados referentes à produção obtidos pelas famílias “pronafricanas” são melhores, quando comparados com os das famílias “não-pronafricanas”. Dentre os agricultores que tomaram o crédito do Pronaf, o Valor Bruto da Produção (VBP) agropecuário por hectare de área explorada atingiu, em média, R\$453,84; já para os que não obtiveram crédito no período, o VBP agropecuário foi, em média, R\$254,43. Nesse sentido, pode-se inferir que os recursos do Pronaf, se bem utilizados, influenciam diretamente na produtividade das famílias.

Alem disso, quando a referida pesquisa da SEI (2002) questionou os produtores se o Programa foi responsável pelo aumento na renda, 90% dos entrevistados afirmaram que sim, 9% afirmaram que não e 1% não respondeu a questão, de onde se extrai que o Pronaf, apesar das deficiências operacionais é potencialmente gerador de renda.

Em se tratando de aumento na produção, após a aplicação dos créditos concedidos pelo Programa, 83% dos produtores afirmaram que foi verificado aumento, 10% afirmaram que não e 7% não responderam a questão proposta (SEI, 2002).

Por outro lado, os números da pesquisa da SEI na Bahia, não apontaram para um quadro de variação patrimonial significativa (61,6% dos “pronafricanos” revelaram não ter tido mudança patrimonial nos seus estabelecimentos em 2001). Já 15,8% apresentaram variação patrimonial negativa, índice que atinge 19% nos agricultores do grupo B. Este resultado reflete a fragilidade dos estabelecimentos familiares, em especial nos grupos de menor nível de renda (caso do grupo B), tornando as propriedades vulneráveis aos riscos proporcionados pelas adversidades climáticas.

Esses elementos sugerem que o crédito é um elemento essencial para provocar mudanças nas condições socioeconômicas dos agricultores familiares, mas que deve estar atrelado a um conjunto de ações capazes de aperfeiçoar a tomada de recursos. São exemplos: a assistência técnica (para a correta aplicação do crédito e utilização de técnicas adequadas); infra-estrutura local (para possibilitar o investimento em diferentes tipos de atividades, de acordo com o potencial de cada município); capacidade organizativa (para viabilizar a comercialização e a inserção no mercado), dentre outros (AVENA, 2002).

De outra forma, os agentes financeiros, também devem ter sua atuação ampliadas e aperfeiçoadas. Para tanto se sugerem: flexibilização das exigências bancárias; ampliação do número de funcionários em agências pequenas; fortalecimento de cooperativas de crédito ampliando a rede de repassadores; parcerias entre órgãos relacionados às cooperativas de

crédito e os governos estaduais e municipais; e melhor capacitação dos técnicos do EBDA e dos agricultores (AVENA, 2002).

As conclusões a que chegamos foram as seguintes: no segundo capítulo, vimos que a agricultura familiar tem forte relação com a agricultura de subsistência praticada pelos escravos no Brasil colônia. Não bastasse isso, em meados do século XX, a agricultura sofreu a pena da aplicação da modernização conservadora, quando fora financiado a implantação de tecnologia poupadora do capital abundante, que era a mão-de-obra. Este fato acarretou em êxodo rural e agricultores sem terra e sem capital. Devido a estes problemas e ao dinamismo e potencial gerador de riquezas da agricultura familiar brasileira, foi criado o PRONAF em 1995/1996.

Já no terceiro capítulo, discorremos sobre as características deste programa. Foi criado atendendo reivindicações dos trabalhadores rurais; e do PROVAP de 1994 reformulou-se em 1995 para o PRONAF, tendo como objetivo subsidiar a produção do pequeno agricultor para aumentar a sua capacidade produtiva bem como a geração de emprego e renda no meio rural. Contudo, o programa esbarra em algumas dificuldades como setor bancário burocrático e excludente, assistência técnica quase inexistente, assim como o volume do crédito ainda concentrado por região (o Sul representa 22% dos estabelecimentos familiares e recebe 47% do total dos recursos) e por categoria (os agricultores consolidados e integrados representam apenas 26,5% do total no país).

Porém, no quarto capítulo, mesmo com as dificuldades de nível nacional citadas acima e da pequena quantidade de recursos disponibilizado ao Estado da Bahia, vimos como este é sensível aos estímulos do crédito oriundo do Pronaf, pois apresenta resultados positivos como aumento da renda (90%) e da produção (83%), apesar do limitado número de pesquisas.

Apesar da forte concentração dos recursos e deficiente operacionalização e assistência técnica, é possível concluir que o PRONAF tem o mérito de estar incorporando uma crescente quantidade de agricultores familiares que antes estavam à margem do sistema creditício.

Diante dessas observações, este projeto conclui que o trabalho alcançou o objetivo geral proposto, tendo em vista que, mesmo com as limitações, avaliou bibliograficamente, a eficiência do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em melhorar a renda do pequeno produtor rural e sua família no País como um todo e na Bahia.

Sendo assim, a hipótese central do presente trabalho, de que o crédito concedido pelo Pronaf para produtores rurais na Bahia não tem tido a eficiência esperada na geração de ocupação e na elevação da renda e da produtividade, foi refutada, haja vista a melhora no índice elevação da renda e produtividade. Infelizmente não conseguimos avaliar o quesito geração de ocupação.

Este estudo não encerra a discussão sobre o tema, pelo contrário, vem trazê-lo à tona para que novas abordagens possam fomentar a importância que a agricultura familiar tem tanto socialmente como economicamente, e, portanto a necessidade de se ampliar os programas e políticas agrícolas e agrárias a ela direcionada.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**. v. 28 n. 1. Jan. 1998. P. 47-52.

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**. 2. ed. Porto Alegre: EDUFRS, 1998. p. 33-55.

ALTMANN, Rubens *et al* (Coord.). **Perspectivas para a agricultura familiar: horizonte 2010**. Disponível em: <<[http://www.icepa.com.br/Publicações/Agricult %20familiar.pdf](http://www.icepa.com.br/Publicações/Agricult%20familiar.pdf)>>. Acesso em: 5 jan.2005.

AQUINO, Joacir Rufino de; TEIXEIRA, Olívio Alberto. Agricultura familiar, crédito e mediação institucional: a experiência do PRONAF em São Miguel no nordeste brasileiro. **Cuadernos de Desarrollo Rural**. Disponível em: <<<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/117/11705404.pdf>>>. Acesso em: 21 ago. 2009.

AVENA, Armando (Org.). **Bahia século XXI**. Salvador: SEPLANTEC, 2002.

BANCO DO BRASIL. O agricultor familiar pode contar com o Pronaf do Banco do Brasil. **Cartilha Simplificada do PRONAF**. Disponível em: <<<http://www.bb.com.br/docs/pub/voce/dwn/cartilha.pdf>>>. Acesso em: 12 ago. 2009.

BACEN. **Manual de Crédito Rural**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?PUBMANUAIS>>. Acesso em: 12 set. 2006

BLUM, Rubens. Agricultura Familiar: Estudo preliminar da definição, classificação e problemática. In: TEDESCO, João Carlos (org). **Agricultura Familiar: realidades e perspectivas**. 3. ed. Passo Fundo: UF, 2001.

BORRATO, Nilse Beatriz Neitzke. **Agricultura Familiar Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. 2005**. 72 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas). Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão, 2005.

BONILHA, Jose A. **Qualidade Total na Agricultura**. Belo Horizonte, 1994.

BRASIL, Banco Central do Brasil: **Manual de Crédito Rural – MCR**. Resolução 2409 de 31/07/97. Brasília: Bacen, 1997.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento. PRONAF – Programa Nacional de fortalecimento da Agricultura Familiar. Disponível em: <<http://extranet.agricultura.gov.br/sislegisconsulta/consultarLegislacao.do?operacao=visualizar&id=18605>> Acesso em: maio 2008.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 20. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 1999.

CERQUEIRA, Patrícia da Silva e ROCHA, Ana Georgina. A agricultura familiar e o Pronaf: elementos para uma discussão. **Revista Bahia Análise & Dados**. Salvador, v. 12, n. 3, p. 105-117, dez. 2002.

CERQUEIRA, Patrícia da Silva; COUTO FILHO, Vitor de Athayde. Um olhar sobre o crédito do Pronaf na Bahia. **Revista Bahia Análise & Dados**. Salvador. v. 5, n.2, nov. 2002.

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. Pres. Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 28 de junho de 1996; 175º da Independência e 108º da República. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/112235/decreto-1946-96>> Acesso em: 2 jun 2009.

DENARDI, Reni Antonio. **Agricultura familiar e políticas públicas**: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. Disponível em: <<http://www.agroecologia.inf.br/biblioteca/AFpoliticaspUBLICAS.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2000.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Disponível em: <<http://www.embrapa.br/>>. Acesso em: 15 Jun 2009.

ESTATUTO DA TERRA. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br>> Acesso em: 13 fev 2004.

FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<http://www.ceplac.gov.br/radar/Artigos/artigo3.htm>>. Acesso em: 12 nov 2006.

FNP. **Anuário da Agricultura Brasileira**. Disponível em: <http://www.fnp.com.br/prodserv/anuarios/agriannual_anteriores.php> Acesso em: 14 dez 2002.

GUANZIROLI, Carlos E. *et al.* **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

GUANZIROLI, Carlos E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista Ensaio Rural**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, abr./jun. 2007, p. 301-328.

JUNIOR, Caio Prado. **Historia Econômica do Brasil**. Editora brasiliense, 1970.

KAUTSKY, Karl. **A Questão Agrária**. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1998.

SOLEIS. **Leis Federais e Súmulas por assunto**. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br/>> Acesso em: 5 fev 2004.

LUFT, Luiz Alberto. **Crédito Rural x agricultura familiar**: um estudo em busca da eficácia. Passo Fundo: UFRS, 2003.

MATTEI, Lauro. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**: Disponível em: < <http://www.sober.org.br/palestra/6/405>>. Acesso em: 19 mar 2001.

MICHAELIS: **dicionário escolar da língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2002.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas 2006.

NÚCLEO DE ESTUDOS AGRARIOS E DESENVOLVIMENTO RURAL. Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico/ Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2000.
PRONAF. **Manual do crédito rural plano safra da agricultura familiar-2004/2005**. Disponível em: < <http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=108>> Acesso em: 27 abr 2004.

PASTORE, José. **Agricultura e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: APEC/ABCAR.1973.

RODRIGUES, Roberto. **Celeiro do mundo: quando?** Disponível em: < <http://www.americaeconomia.com.br/92601-O-celeiro-do-mundo.note.aspx>> Acesso em: 21 jun 1999.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. Rio de Janeiro: Record 2005.

SALMAZO, Ada Maria Matheus; CESAR, Luis Antonio; ARAUJO, Rubens de. **Desenvolvimento da agricultura familiar para fixação do homem no campo**. Araquara: UNIARA, 2005.

SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR. **Crédito rural do Pronaf**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/plano_safra/2004_05/credito.htm>. Acesso em: 3 mar 2005

SEI. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Avaliação do Pronaf Crédito na Bahia**. Salvador, 2002.

_____. **Dez Anos de Economia Baiana**. Salvador, 2002.

_____. **Tendências da Economia Baiana**. Série Estudos Estratégicos. Salvador, 2002.

TEDESCO, João Carlos. **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. 2001. 405 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas). Universidade de Passo Fundo.

WEITZ, Raanan. **Desenvolvimento rural integrado**. Fortaleza: BNB, 1979.