



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

**POLÍTICAS DE INCENTIVO À MELHORIA DA PRODUÇÃO RURAL
DE PEQUENOS AGRICULTORES: UMA ANÁLISE DO PRONAF MAIS
ALIMENTOS NO MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA - BA**

DIANA COQUEIRO DOS SANTOS

VITÓRIA DA CONQUISTA - BA
2012

DIANA COQUEIRO DOS SANTOS

**POLÍTICAS DE INCENTIVO À MELHORIA DA PRODUÇÃO RURAL
DE PEQUENOS AGRICULTORES: UMA ANÁLISE DO PRONAF MAIS
ALIMENTOS NO MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA - BA**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Economia.

**ORIENTADOR: Prof. M.Sc. Carlos
Eduardo Ribeiro Santos**

VITÓRIA DA CONQUISTA - BA
2012

S234p

Santos, Diana Coqueiro dos.

Políticas de incentivo à melhoria de produção rural de pequenos agricultores: uma análise do Pronaf Mais Alimentos no município de Encruzilhada-BA / Diana Coqueiro dos Santos, 2012.

76f.: il. (algumas col.)

Orientador (a): Carlos Eduardo Ribeiro Santos.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2011.

1. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Brasil). 2. Crédito agrícola - Políticas públicas (Brasil). I. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. II. Santos, Carlos Eduardo Ribeiro. III. T.

CDD: 338.1881

DIANA COQUEIRO DOS SANTOS

**POLÍTICAS DE INCENTIVO À MELHORIA DA PRODUÇÃO RURAL
DE PEQUENOS AGRICULTORES: UMA ANÁLISE DO PRONAF MAIS
ALIMENTOS NO MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA - BA**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Economia.

Aprovada em 17 de outubro de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Carlos Eduardo Ribeiro Santos
Orientador

Eric Gumes Lopo dos Santos
Examinador

Maíra Ferraz de Oliveira Silva
Examinadora

AGRADECIMENTOS

Foram tantas as pessoas que contribuíram e que fazem parte positivamente da minha vida que talvez eu possa até ser injusta ao citar algumas delas.

Em primeiro lugar quero agradecer aos meus pais Antônio José e Calcidia Coqueiro que, além de me dar a vida, me passaram noções de caráter, humildade e honestidade. Agradeço principalmente a minha mãe, que sempre foi muito dedicada e amorosa no decorrer dessa minha caminhada.

Em segundo lugar agradeço a Rodrigo Reis pelo apoio, compreensão nos momentos de ausência, atenção e amor, elementos essenciais a minha (nossa) realização pessoal.

Agradeço ainda a todos os meus familiares, irmãos e irmãs que sempre foram presentes em minha vida.

Aos meus colegas de turma com os quais convivi durante todo esse período. Em especial a Audileia Rodrigues, irmã por escolha e amiga inseparável em todas as situações.

Agradeço aos professores do curso de Ciências Econômicas, ressaltando o imenso carinho que tenho por todos. Deixo um grande abraço ao Prof. Doutor Gildásio Santana.

Devo também um agradecimento especial a Juliano Andrade que me surpreendeu com sua boa vontade ao me ajudar na realização da pesquisa de campo.

A Prof^{ta} Andréa Braz que apesar do pouco tempo que conheço tenho grande admiração.

E não posso deixar de falar aqui da pessoa maravilhosa que é Carlos Eduardo Ribeiro que com muita paciência e dedicação me orientou na conclusão deste trabalho.

E por fim, depois de tantos agradecimentos, a mensagem que tenho para deixar é o refrão de uma música do Padre Fábio de Melo,

[...] tudo é do Pai, toda honra e toda glória, é dEle a vitória alcançada em minha vida
[...]

“A mais importante Agenda do Estado não está relacionada às atividades que os indivíduos particularmente já realizam, mas às funções que estão fora do âmbito individual, àquelas decisões que ninguém adota se o Estado não o faz.

Para o governo, o mais importante não é fazer coisas que os indivíduos já estão fazendo, e fazê-las um pouco melhor ou um pouco pior, mas fazer aquelas coisas que atualmente deixam de ser feitas”.

John Maynard Keynes, 1926.

RESUMO

Este trabalho procura analisar o PRONAF Mais Alimentos como política pública em prol da agricultura familiar. Portanto, o objetivo é verificar em quais aspectos os agricultores familiares do município de Encruzilhada/BA foram beneficiados com o PRONAF Mais Alimentos, que é uma política de incentivo do governo federal que, tem por objetivo promover a modernização da produção dos pequenos produtores, verificando se este fator contribuiu para o desenvolvimento com geração de renda e emprego no meio rural. Procurou-se então, discutir especificamente os fatores que impulsionaram o surgimento dessa linha de crédito e sua eventual forma de financiamento. Analisar a importância desse incentivo para implantação de tecnologias e maquinários na produção de pequeno porte. Assim, como verificar a eficiência do PRONAF Mais Alimentos e as melhorias geradas aos agricultores familiares beneficiados. Dessa forma, o presente trabalho se justifica no sentido de levantar dados que irão identificar quais os efeitos que o PRONAF Mais Alimentos gera na condição de vida e na produção dos agricultores beneficiados. Fornecendo informações que possam subsidiar medidas de ajuste para essa ação de política pública. Para atingir os objetivos propostos neste trabalho, a metodologia adotada consistiu no desenvolvimento de um estudo descritivo-analítico, fazendo-se uso de uma revisão bibliográfica, contemplando ainda um estudo de campo. A pesquisa permitiu concluir, na amostra analisada, que o PRONAF Mais Alimentos é um incentivo do governo que possibilita ao pequeno produtor rural se modernizar no sentido de investir em maquinários e equipamentos para a produção. Porém, não foi constatada a preocupação do governo com treinamentos para uso dos equipamentos, assistência técnica que permita ao produtor trabalhar melhor o solo, respeitando a cultura e a dinâmica da região, como também não há ações destinadas ao escoamento da produção excedente.

Palavras-chave: Políticas públicas. Agricultura familiar. PRONAF Mais Alimentos.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Fluxograma do Esboço da classificação das políticas públicas.....	21
Figura 2 Fluxograma do Esboço do modelo linear do ciclo da política.....	25
Figura 3 Fotografia da propriedade Fazenda Três Corações.....	55
Figura 4 Fotografia da propriedade Fazenda Ouro Preto.....	56
Figura 5 Fotografia 2 da propriedade Fazenda Ouro Preto.....	56

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Sexo dos Produtores Encruzilhada BA beneficiários pelo PRONAF Mais Alimentos.....	54
Gráfico 2 Distribuição do trabalho nos estabelecimentos.....	58
Gráfico 3 Origem da renda dos produtores.....	58

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Tabela-Resumo da Evolução Histórica do Crédito Rural no Brasil.....	30
Quadro 2 Classificação da tipologia dos produtores rurais.....	33
Quadro 3 Relação entre a agricultura familiar e patronal no Brasil, 2006.....	35
Quadro 4 Características fundamentais do estabelecimento da agricultura familiar.....	40
Quadro 5 Grupos básicos do PRONAF, enquadramentos e finalidades.....	41
Quadro 6 Dimensões do módulo fiscal por municípios baianos selecionados.....	54

LISTA DE SIGLAS

BACEN	- Banco Central do Brasil
BB	- Banco do Brasil
BNB	- Banco do Nordeste
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	- Banco Nacional da Habitação
BRB	- Banco de Brasília
EBDA	- Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola
EMBRAPA	- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FUNRURAL	- Fundo de Assistência Rural
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPS	- Instituto Nacional de Previdência Social
MCR	- Manual do Crédito Rural
MDA	- Ministério do Desenvolvimento Agrário
PLANASA	- Plano Nacional de Saneamento
PNAE	- Programa Nacional da Merenda Escolar
PNRA	- Programa Nacional de Reforma Agrária
PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAF	- Secretaria da Agricultura Familiar
SNCR	- Sistema Nacional de Crédito Rural
SUDAM	- Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE - Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste

UESB - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 POLÍTICAS PÚBLICAS	15
1.1 Conceito, origem e importância das políticas públicas	15
1.2 Classificação das políticas públicas	20
1.3 A agenda e o ciclo da política pública.....	22
1.4 Políticas públicas no Brasil	25
1.5 Políticas Públicas para a agricultura brasileira: o crédito rural	28
2 AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS	32
2.1 A agricultura familiar	32
2.2 Políticas Públicas e a agricultura familiar brasileira	35
2.3 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).....	37
2.4 O PRONAF Mais Alimentos.....	43
3 UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO DO PRONAF MAIS ALIMENTOS COM A AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA/BA.....	46
3.1 As transformações dos pequenos produtores: a modernização agrícola	46
3.2 PRONAF Mais Alimentos: o estudo dos efeitos ocorridos para os beneficiários do município de Encruzilhada estado da Bahia	50
3.2.1 Metodologia	50
3.2.2 População alvo	52
3.2.3 Caracterização dos agricultores pesquisados no município de Encruzilhada.....	53
3.2.3.1 O produtor e a propriedade familiar	53
3.2.3.2 A produção, o trabalho e a renda.....	57
3.2.4 O PRONAF Mais Alimentos e a participação do pequeno produtor: resultados percebidos na amostra estabelecida.....	59
3.2.5 Análise geral dos efeitos do PRONAF Mais Alimentos para uma amostra de produtores do município de Encruzilhada/BA	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS	66
APÊNDICE 1 – Modelo de questionário aplicado aos beneficiários do PRONAF Mais Alimentos no município de Encruzilhada estado da Bahia.....	70

INTRODUÇÃO

As últimas décadas registraram a importância de se conhecer e investir no meio rural, e principalmente na agricultura familiar. Para tanto, verificou-se que, na tentativa de sanar disparidades existentes e promover a busca por iniciativas em prol da modernização e do desenvolvimento desse setor, uma das ferramentas que mais tem demonstrado efetividade, nesse intuito, é a formulação e implementação de políticas públicas.

Políticas públicas, podem ser compreendidas aqui como sendo uma ferramenta de ação dos governos, ou seja, um meio de intervenção direta do Estado, através de medidas que venham determinar a execução de atividades voltadas à administração pública e/ou em prol da sociedade e do próprio Estado.

No Brasil a agricultura familiar, como projeto de desenvolvimento, ainda é um processo em formação. O seu fortalecimento e valorização depende de um conjunto de fatores econômicos, políticos, sociais e culturais que necessitam ser trabalhados de maneira adequada e articulada, aproveitando a diversidade do setor. Dessa forma o Estado e suas ações de políticas públicas cumprem um papel importantíssimo e necessário no que se refere a minimizar as disparidades existentes no meio rural. Essas disparidades são reduzidas à medida que as políticas destinadas ao agricultor familiar, se transformem em respostas positivas que atendam e satisfaçam as necessidades do setor.

O reconhecimento de que o desempenho e a viabilidade dos pequenos agricultores dependem de um conjunto de fatores que procuram amenizar problemas estruturais como falta de educação, energia, água, tecnologia (especificamente para a região Nordeste do país), entre outros aspectos, e que são de responsabilidade dos formuladores/implementadores de políticas públicas, deslocou recursos e o interesse no desenvolvimento do setor agrícola e, sobretudo, da pequena produção.

Nos últimos anos o poder público tem voltado suas atenções para o setor agrícola. A partir da década de 1960 foram promovidos projetos que contemplaram a ampliação e geração de tecnologias para a produção rural. As primeiras ações voltadas para o setor foram à concessão de créditos para viabilização e aumento da produção.

No princípio, os beneficiados com as primeiras políticas públicas para o meio rural foram as grandes propriedades agrícolas. Somente na década de 1990, com o surgimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é que a agricultura familiar pode fazer parte dos programas criados. Com o PRONAF, o agricultor familiar pode contar com a disponibilidade de crédito tanto para custeio quanto para investimento. O

Programa destina-se ao apoio financeiro das atividades agropecuárias e não agropecuárias (serviços relacionados com turismo rural, produção artesanal, agronegócio familiar e outras prestações de serviços no meio rural), exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor rural e de sua família.

O PRONAF conta hoje com diversas linhas de crédito, e tem como objetivo o fortalecimento das atividades desenvolvidas pelo produtor familiar, de forma a integrá-lo à cadeia de agronegócios, proporcionando-lhe aumento de renda e agregando valor ao produto e à propriedade, mediante a modernização do sistema produtivo, valorização do produtor rural e a profissionalização dos produtores familiares.

Com o PRONAF o pequeno agricultor também pode investir em modernização, é o que propõe a linha de crédito do PRONAF Mais Alimentos. Essa linha de crédito possibilita ao agricultor financiar a aquisição de maquinário e equipamentos agrícolas, de correção e recuperação de solos, resfriadores de leite, melhoria genética, irrigação, entre outras modalidades, que possam contribuir para um aumento não apenas de produção, mas da produtividade com geração de renda.

A escolha da agricultura familiar está relacionada com multifuncionalidade desses produtores, que além de produzir alimentos e matérias-primas, gera mais de 80% da ocupação no setor rural e favorece o emprego de práticas produtivas ecologicamente mais equilibradas, como a diversificação de cultivos, o menor uso de insumos industriais e a preservação do patrimônio genético.

Portanto, este trabalho buscou conhecer, compreender e analisar, a princípio, os fundamentos e parâmetros de uma política que se apresenta como alternativa para a agricultura familiar. Sendo o objetivo geral verificar em quais aspectos os agricultores familiares foram beneficiados com o PRONAF Mais Alimentos, que é uma política de incentivo do governo federal, enfatizando se este fator contribuiu para o desenvolvimento com geração de renda e emprego no meio rural.

Procurou-se então, discutir especificamente os fatores que impulsionaram o surgimento dessa linha de crédito e sua eventual forma de financiamento. Analisando a importância desse incentivo para implantação de tecnologias e maquinários na produção de pequeno porte. Assim, como verificar a eficiência do PRONAF Mais Alimentos e as melhorias geradas aos agricultores familiares beneficiados.

Dessa forma, o presente trabalho se justifica no sentido de levantar dados que irão identificar quais os efeitos que o PRONAF Mais Alimentos gera na condição de vida e na

produção dos agricultores beneficiados. Fornecendo informações que possam subsidiar medidas de ajuste para essa ação de política pública.

Nesse sentido, procurou-se rever e entender, a plataforma tecnológica com que opera a agricultura familiar, suas carências e suas dificuldades, além de buscar também promover um entendimento sobre a oportunidade do PRONAF Mais Alimentos, e seus desdobramentos, na perspectiva de ampliação de produção e renda.

Para atingir os objetivos propostos neste trabalho, a metodologia adotada, a qual encontra-se em item próprio, consistiu no desenvolvimento de uma pesquisa descritiva analítica, contemplando ainda um estudo de campo.

Como fatores limitantes inerentes a esta pesquisa pode-se citar: a coleta de dados foi realizada através de questionários, o que pode ter levado a algum viés de interpretação dos entrevistados, influenciando algumas respostas e a falta de confrontação dos resultados obtidos devido a certa inacessibilidade a dados reais sobre a quantidade de financiamentos realizados para o município em que se aplicou a pesquisa, uma vez que não se obteve informações em órgãos como Secretaria Municipal da Agricultura, Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), agências bancárias (Banco do Brasil e Banco do Nordeste) e concessionárias de produtos agrícolas envolvidas no processo.

Portanto, esta pesquisa, além dessa parte introdutória, é composta por três capítulos seguidos de considerações finais. No primeiro capítulo procurou-se trabalhar com o conceito, estrutura e classificação das políticas públicas. No segundo capítulo estudou-se as bases da agricultura familiar e as ações de políticas públicas voltadas para o setor, bem como uma descrição do PRONAF Mais Alimentos e de sua eventual forma de financiamento.

Já o terceiro capítulo é constituído da análise dos dados obtidos na pesquisa de campo com os objetivos determinantes e formuladores da implementação da política pública PRONAF Mais Alimentos.

Por fim, são realizadas conclusões a cerca da problemática trabalhada, em que se evidência, quais os benefícios gerados pelo PRONAF Mais Alimentos na condição de vida e na produção dos agricultores beneficiados, além das considerações a cerca dos principais resultados a que essa pesquisa chegou.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS

São muitos os problemas que um país enfrenta para se desenvolver socioeconomicamente no cenário atual. O desemprego, a superpopulação urbana, a violência, a poluição e a má distribuição da renda, entre outros problemas provocados pelas transformações capitalistas ocorridas nas últimas décadas. Tais fatos acabam por evidenciar que políticas específicas, voltadas para cada questão, principalmente a questão de melhoria do bem-estar social e econômico da população, vem surtindo efeitos positivos para o meio urbano e também para o meio rural.

No Brasil a realidade não é diferente, e para entender melhor os motivos que levam um governo a implementar políticas públicas tentando sanar as disparidades existentes em uma localidade, este primeiro capítulo tem como objetivo descrever as políticas públicas, abordando seu conceito e aplicabilidade com a finalidade de contextualizar a agricultura familiar e, especificamente, contextualizar a apresentação do PRONAF Mais Alimentos em capítulos posteriores. Daí a importância em se definir o que são políticas públicas e qual o processo que interfere em sua criação e prática.

O presente capítulo, ao tratar da temática política pública procura descrever seu conceito, origem, importância, e todo o contexto no qual essas políticas são pensadas, formuladas e implementadas.

Assim, estruturalmente, primeiro abordar-se-á, o conceito e como surgiu o termo políticas públicas através de um apanhado histórico entre alguns dos principais teóricos que trabalham com o tema. Em um segundo momento são enfatizadas a classificação e a formação, ou seja, o ciclo das políticas públicas. E por fim será também apresentado seu papel no cenário brasileiro e sua importância para a agricultura familiar.

1.1 Conceito, origem e importância das políticas públicas

Um requisito básico para a compreensão da ação de políticas públicas voltadas à promoção e evolução do bem-estar social é entender e separar Estado de Governo no que tange à sua ação. Assim, segundo Hofling (2001) é possível considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes (órgãos legislativos, tribunais, exército, entre outros) que possibilitam a ação dos diversos governos durante seu período de gestão. O Estado

representa, então, uma Instituição permanente que atua seguindo diretrizes específicas e constantes em um guia físico, no caso do Brasil, a Constituição Federal.

Já o Governo, segundo Hofling (2001), representa um conjunto de programas e projetos que partem da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil, entre outros), propostos por um grupo específico de indivíduos, os agentes políticos, que representam, também, uma Instituição, porém uma Instituição Política, dos partidos políticos.

E, assim, cada governo, de acordo às suas perspectivas políticas, propõe para a sociedade como um todo, seu modelo de gestão e objetivos, configurados com base numa orientação política que passa a representar a instância máxima de administração executiva, que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Neste contexto, o governo se mostra como peça central no processo de negociação e de tomada de decisões que visam atender e sanar as necessidades da população. Nessas ações que o governo desempenha em favor da sociedade, é que podem estar caracterizadas as ações de políticas públicas.

Assim, políticas públicas não devem ser compreendidas como políticas constitucionais, pois quando são constitucionais, as políticas devem ser únicas, não podendo ser alteradas, devido à sua importância e obrigatoriedade do Estado em implementá-las para com a população. Já as políticas de governo, bem como as políticas públicas, são muitas vezes criadas devido às necessidades ou deficiências apresentadas num contexto histórico ou institucional, o que implica em um possível não prosseguimento dessas políticas por novos governantes.

Porém, o que se observa na maioria das vezes é que o governo só desempenha o seu papel diante de pressões e mobilizações sociais, após perceber que é necessário suprir determinadas demandas da sociedade para além da capacidade de supressão disponibilizada pelas políticas constitucionais. Sendo essas ações secundárias (complementares), a política pública.

De acordo com a visão de Souza (2006, p.26), pode-se resumir política pública, então, como o campo do conhecimento e prática de ação que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) quando necessário e, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Souza (2006) coloca ainda que não existe uma única nem melhor definição sobre o que seja política pública. E para mostrar essa diversidade a autora cita conceitos estabelecidos por alguns autores. Dentre eles tem-se o de Lynn (1980) que define a política pública como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos em situações específicas; de Dye

(1984) que sintetiza a definição de política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer.

Peters (1986) segue o conceito de que política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam na vida dos cidadãos. Já Mead (1995), as define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e suas ações em relação a tal.

No entanto, na opinião de Souza (2006), a definição mais consolidada continua sendo a de Laswell (1936), já que todas as definições mais atuais partem da premissa proposta por esse autor a sinalizar que as decisões e análises sobre política pública implicam acompanhar as seguintes questões: quem ganha o quê com elas? Por que, e que diferença ela faz ao ser implementada? Nesse sentido, é que muitas vezes o gestor acaba por considerar a política pública como uma ação de política de governo (quem vem e que passa, de acordo ao partido político que esteja no poder).

É importante evidenciar, entretanto, a diferença que há entre uma política de Estado e uma política pública. Souza (2006) descreve que a política pública pode ser vista como uma ferramenta diretiva, através da qual se construirá um arcabouço de ferramentas e objetivos que possam solucionar os problemas específicos à qual ela foi especificamente estabelecida e implementada. Sendo, muitas vezes, resultado de uma não-total eficiência da política estatal específica.

Já com relação às políticas de Estado, estas apresentam-se como um conjunto de ações que, prioritária e exclusivamente, tem de ser desenvolvidas pelo Estado em relação ao bem estar social, político e econômico, tal como a política monetária, a política cambial, educacional ou a de segurança nacional. Assim, conclui-se que as políticas de Estado representam a prática das políticas constitucionais, enquanto as políticas públicas às de governo.

Os objetivos das políticas públicas são, na maioria das vezes, tentar solucionar ou colocar em evidência os desajustes que podem intervir entre um setor e outros, ou ainda entre um setor e a sociedade. Sendo o objetivo das mesmas a gestão de um processo ou ação global e setorial. Podendo-se observar, assim, que há políticas públicas sempre que uma autoridade da política local, estadual ou nacional pretende, por meio de um programa de ação coordenada, modificar a situação social ou econômica da população em determinados aspectos ou observações.

Há duas questões fundamentais na gênese das políticas públicas. Uma se refere à origem acadêmica da análise das políticas, como um método para estudar e compreender a

ação do Estado: que classe de pensamento e quais são as interrogações sociológicas ou filosóficas nesse sentido. E a outra faz referência à própria origem das políticas públicas, quais foram as transformações dentro da sociedade para produzir essa explosão de regulamentos estatais da política as quais pretende dar conta.

Assim, as primeiras análises sobre políticas públicas enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica teve sua origem ou surgimento nos Estados Unidos e na Europa, com objetivos semelhantes, porém sob aspectos opostos. Assim, segundo Souza (2006, p.22),

[...] na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

Souza (2006) acrescenta que o pressuposto que fundamentou a constituição e a consolidação dos estudos sobre o tema políticas públicas, seguiu o caminho trilhado pela ciência política norte-americana, transformando em disciplina os assuntos que se referem ao estudo das ações públicas. Dentre os caminhos traçados para consolidação do tema, o primeiro segue a tradição de Madison¹, que focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar as atitudes inerentes à natureza humana. O segundo caminho segue as idéias de Paine² e Tocqueville³, que viam, nas organizações locais, a virtude do saber ser cidadão para promover governo adequado.

O último caminho, de fato, foi o das políticas públicas que, como um ramo da ciência política, busca entender como e por que os governos optam por determinadas ações e buscam, através de políticas públicas, atingir determinados objetivos que não seriam capazes através de uma prática mais ampla. Como é o foco desse trabalho de pesquisa que busca analisar a relação entre uma política pública, voltada para um público específico e seu objetivo.

[...] assim sendo, de forma contraditória, mas no mesmo sentido, pode-se analisar que o processo de origem das políticas públicas surge como forma

¹ James Madison, Jr. foi um advogado e político estadunidense. Foi o quarto Presidente dos Estados Unidos, entre 1809 e 1817.

² Thomas Paine foi um político britânico, além de panfleteiro, revolucionário, radical, inventor, intelectual e um dos fundadores dos Estados Unidos da América. Viveu na Inglaterra até os 37 anos, quando imigrou para as colônias britânicas na América, em tempo de participar da Revolução Americana.

³ Alexis Henri Charles Clérel, visconde de Tocqueville, dito Alexis de Tocqueville foi um pensador político, historiador e escritor francês. Tornou-se célebre por suas análises da Revolução Francesa.

de entender porque os governos optam por não atuar em todas as áreas e porque buscam agir em determinada situação em detrimento de outra – e não em todas as áreas simultaneamente (no mesmo período de tempo ou de gestão) (SANTOS; OLALDE, 2009, p.3).

Assim, ainda segundo Souza (2006), a introdução da política pública na área do governo, como ferramenta das decisões, é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas conseqüências. Seu introdutor no governo dos Estados Unidos foi Robert McNamara que estimulou a criação, em 1948, da RAND Corporation, organização não-governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks*⁴.

Desde então, esse processo de gestão pública inovadora e, em alguns casos, participativa, vem estabelecendo e estimulando o desenvolvimento regional, englobando uma estrutura multidimensional que compreenda tanto os setores econômico, sociais, culturais e ambientais. Procurando, desse modo, realizar um planejamento que combine demanda social, econômica e política, determinação e conhecimento técnico da realidade, o que poderá levar a decisões capazes de reverter situações insatisfatórias de privação e desigualdade.

As políticas públicas se mostram, nesse sentido, importantes e efetivas, pelo fato de suas características permitirem distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que realmente ele faz, além de ter uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados, e ao mesmo tempo ser abrangente não se limitando a leis e regras, já que, teoricamente, no processo de formulação, principalmente, deveria contar com a participação dos agentes que vão sofrer ou se beneficiar com suas ações.

Esse tipo de política envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também em uma implementação, execução e avaliação dos resultados, que identifiquem seu impacto, tanto no curto, quanto no longo prazo.

⁴ As usinas de ideias (em inglês: *think tanks*). Organizações que produzem pesquisas, análises, e conselhos orientados a política de temas domésticos e internacionais com a tentativa de executar decisões bem informadas sobre a política pública em questão.

1.2 Classificação das políticas públicas

As políticas públicas são diferenciadas a partir de algumas modalidades. Segundo Lowi (1972 apud SOUZA, 2006), o tipo de política implementada dependerá do interesse do Estado e de como tal ação repercutirá na sociedade, podendo assumir quatro formatos: políticas regulatórias, distributivas, redistributivas e/ou constitutivas.

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuros para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos (SOUZA, 2006, p.28).

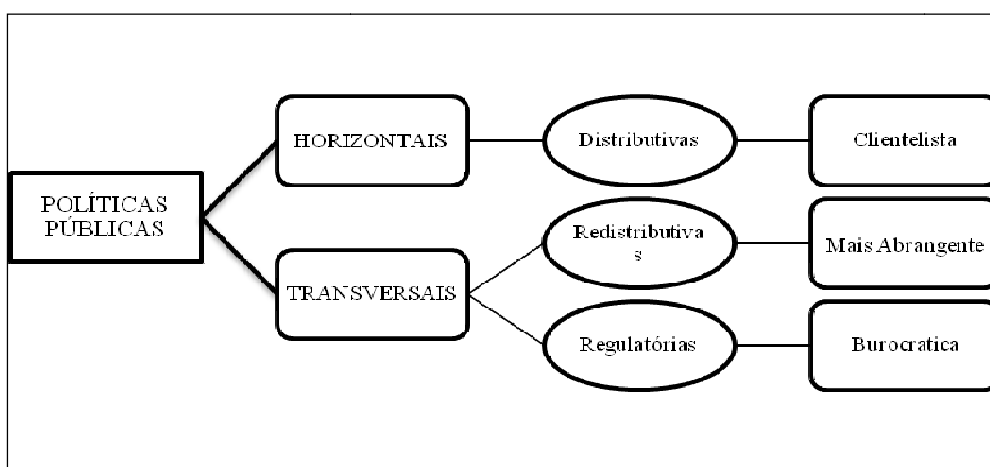
A classificação das políticas públicas é necessária para que se possa verificar e analisar a relação entre o seu papel e os impactos que podem causar aos seus beneficiários. No caso das políticas distributivas, as quais visam distribuir benefícios individuais, costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo⁵, fato que se observa, principalmente, quando a agenda da política é fundamentada apenas num grupo de decisão.

Um outro fator que pode ser observado é que as políticas redistributivas e constitutivas são, talvez, as mais eficientes em prol do sanamento definitivo de pontos de estrangulamento e desequilíbrios setoriais e sociais, tendo em vista que não agem de forma específica nem diretiva como as políticas distributivas e regulatórias, mas de forma ampla e transversal, atingindo e beneficiando toda a sociedade. Porém, essas políticas são as mais difíceis de serem implementadas devido ao seu amplo caráter, onde nem todos serão beneficiados da mesma maneira (já que um grupo tende sempre a se sentir prejudicado).

Santos e Olalde (2009) enfatizam que as políticas podem ser, ainda, horizontais e/ou transversais. As primeiras geralmente são diretivas – abrangendo, apenas, uma parcela específica da população (ou segmento) de acordo ao seu objetivo central. As segundas são mais amplas, pois, mesmo com um objetivo específico ela irá abarcar diversos grupos (ou

⁵ O clientelismo é um sub-sistema de relação política, com uma pessoa recebendo de outra a proteção em troca do apoio político, ou seja, é característico de um sistema de trocas.

problemas) com suas medidas. Segundo os autores, pode-se observar como uma política horizontal a política agroindustrial que, diretamente, só atingiria a uma parcela da população (os grandes produtores rurais). Enquanto política transversal, observe-se o PRONAF⁶ que, embora seja voltado para os agricultores familiares, respectivamente, atingirão outros grupos de pressão como as mulheres, os negros e os jovens, (discriminados, principalmente, no mercado de trabalho). Uma melhor compreensão dessa classificação das políticas públicas pode ser observado na Figura 1.



FONTE: Santos (2010) / Adaptado pela autora.

Figura 1: Fluxograma do Esboço da classificação das políticas públicas

Outra classificação das políticas públicas, um pouco distinta da citada anteriormente, é proposta por Teixeira (2002), que trabalha essa diferenciação quanto à natureza ou grau da intervenção por ela proposta, podendo ser: a) estrutural – quando buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, e propriedade ou; b) conjuntural ou emergencial – quando objetivam amainar uma situação temporária, imediata. No caso da análise proposta por essa pesquisa, pode-se evidenciar que o PRONAF se enquadra, então, como uma política estrutural, ao tentar mudar um quadro social evidenciado historicamente no Brasil.

Quanto à abrangência dos possíveis benefícios elas podem ser: a) universais – para todos os cidadãos; b) segmentais – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.); e/ou c) fragmentadas – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento (como o PRONAF).

⁶ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Tem por finalidade financiar projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. (MDA)

1.3 A agenda e o ciclo da política pública

Os estágios pelos quais passam a política pública são identificados como ciclo político ou ciclo da política (*policy cycle*) e registram os processos de formação da agenda de interesses, formulação das propostas, implementação dos processos e avaliação/controlado dos resultados dessas políticas.

Na formação da agenda são selecionadas e identificadas as prioridades de interesse do Estado e dos agentes formadores da agenda (sociedade civil e instituições de referência). Na formulação são apresentadas as soluções ou alternativas para os problemas elencados na etapa de formação da agenda e, posteriormente, ainda no processo de formulação. É quando acontece a escolha das ações e se estabelecem as metas/objetivos da política. A implementação é a fase da execução das ações, o início da ação efetiva da política. E, por fim tem-se avaliação das políticas com o objetivo de acompanhamento do alcance total/parcial dos objetivos e alterações nos mesmos.

Pode-se entender como formação da agenda, segundo Santos (2010), a etapa do ciclo que apresenta o processo de definição da lista de principais problemas da sociedade que merecem ser abordados por uma política pública. Tal processo envolve a emergência, o reconhecimento e a definição das questões que serão tratadas, e conseqüentemente quais serão deixadas de lado. Essas escolhas, geralmente, sofrem a interferência da pressão da sociedade civil.

Segundo Cavalcanti (2007) citada por Santos (2010), a agenda é constituída por problemas percebidos e enfrentados por atores sociais envolvidos com a política pública, podendo ser diferenciada entre alguns tipos: a) a sistêmica, pública, constitucional ou, ainda, não-governamental, que abrange determinados problemas que preocupam alguns atores sociais, mas que não mereceram de imediato, a atenção do governo; b) a formal, governamental ou institucional, que são configuradas por problemas que interessam ao governo, às suas plataformas políticas e que acabam por demandar ações imediatas ou; c) a agenda decisória (ou política) que inclui assuntos/problemas a serem decididos pelo governo e cuja intervenção pode ser protelada.

A partir do momento em que uma situação é vista como problema e, por isso, se insere na agenda governamental (da política pública), é necessário definir as linhas de ação que serão adotadas para solucioná-los. Portanto, após a identificação de um problema e a

construção da agenda, inicia-se uma segunda etapa no ciclo da política, que é a formulação da mesma.

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e objetivos em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real, com vistas ao bem coletivo. Assim, é a etapa de identificação das alternativas ou possibilidades de ação. É nesse momento, que se define qual é o objetivo da política, quais serão os programas desenvolvidos e as metas almejadas, o que significa a rejeição e aceitação de várias propostas de ação.

De acordo com Santos (2010), as ações propostas são compostas por estratégias de entendimento incrementais ou racionais no contexto de sua elaboração e em relação à estratégia adotada pelos formuladores da política. O aspecto racional prevê, antecipadamente, o conhecimento total do problema, da situação que o torna um problema e procura-se elencar opções que melhor possam impedir o aumento dos mesmos, visando senão solucioná-los, ao menos, minimizá-los.

No que tange ao aspecto incremental, ainda segundo Santos (2010), a formulação é desenvolvida através da análise e aproveitamento de experiências anteriores na elaboração da melhor opção de políticas. Geralmente, aproveita-se o esboço de políticas pré-utilizadas, generalistas, e se formulam novas políticas com base nas mesmas experiências anteriores.

Marin Filho (2005) diz que as funções que sustentam as políticas públicas são o planejamento, o orçamento e a execução. Sendo o planejamento considerado como a concepção ou formulação das políticas; o orçamento é a alocação de recursos para a viabilização das políticas; e a execução é entendida como sendo a implementação ou operacionalização das medidas para realização dos objetivos almejados pela política. Neste sentido, à formulação de tais políticas, pode-se seguir uma criação de cunho elitista, pluralista e/ou estrutural/funcionalista.

Segundo Santos e Olalde (2009, p.3), no processo decisório de forma elitista, pode-se observar que os formuladores da política identificam o problema e procuram solucioná-lo de acordo com sua percepção “individual” de necessidade, ou talvez de um ponto de vista paternalista – como podem ser vistas as políticas de desenvolvimento regional baseado em políticas industriais que definem as regiões “preferidas” de acordo com a disputa ou aliança política.

Acerca do processo de decisão estruturalista ou funcionalista, a intervenção é pautada no atendimento aos pedidos de determinadas classes sociais ou de interesse, podendo

utilizar como exemplo as políticas de incentivo ao turismo, a política agroindustrial dentre outras.

E, em ultima evidência, ainda de acordo com Santos e Olalde (2009), tem-se o processo pluralista de decisão, que procura identificar as disparidades existentes na sociedade e propostas por ela própria. Normalmente, essas políticas são criadas através de um processo de organização e pressão social por parte de grupos de interesse em relação ao Estado, que exigem soluções para problemas voltados, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico, como é o caso da questão agrária no Brasil e sua relação com a agricultura familiar.

Depois de cumprida a etapa de formulação, o próximo passo a ser executado será a implementação da política. Essa fase corresponde à execução de atividades que permitem que decisões tomadas se transformem em ações aplicadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das mesmas. Em outras palavras, tratam-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Este processo precisa ser acompanhado, entre outras coisas, para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto.

O processo de implementação pode ser uma continuação da formulação, envolvendo flexibilização, idas e vindas, etc - de maneira que compreende um contínuo processo de interação e negociação ao longo do tempo, entre aqueles que querem pôr uma política para funcionar e aqueles de quem este funcionamento depende. (RUA, 1998, p.17)

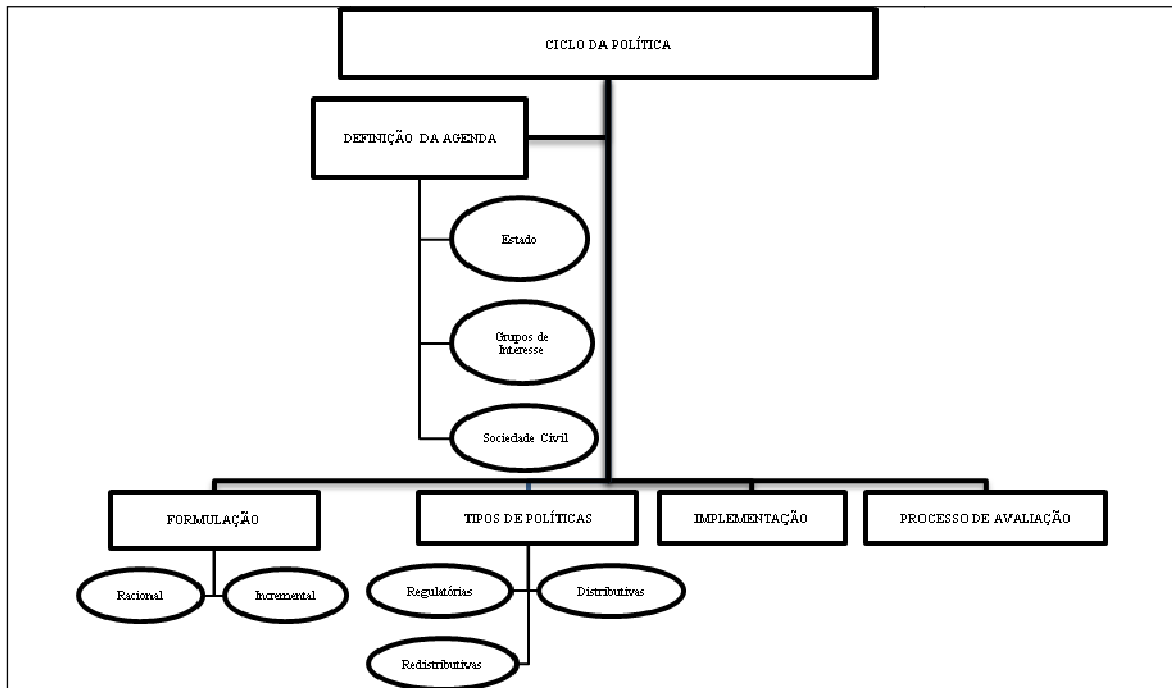
A etapa mais difícil e incerta do ciclo da política pública é a de avaliação, pois seu objetivo é a apreciação e análise da efetividade das políticas implementadas. Nele deve-se observar a real influência da política junto ao seu objetivo, buscando determinar pontos fracos e fortes e a busca de suas melhorias. Em alguns casos pode-se ainda cancelar a política por falta de efetividade ou a readequação ao contexto necessário.

De acordo com Faria (2005), o processo de avaliação de políticas encontra diversos impedimentos que levam a um resultado não eficaz e controverso do processo, sendo, que dentre eles, o principal, é o fato de o próprio Estado avaliar a efetividade ou não de sua ação (política pública).

Essa análise se faz pertinente ao ser pontuada à possibilidade de manipulação, assim, destas avaliações de forma a expressarem uma simples relação convencional aos interesses

governamentais, comprometendo o real objetivo a ser alcançado pela política. No entanto, mesmo com as dificuldades encontradas, o processo de avaliação das políticas de cunho público, assim como as demais etapas do ciclo, são necessárias para o melhor entendimento e aproveitamento da implementação de tais ações.

A figura abaixo evidencia todo esse ciclo da política.



FONTE: Santos (2010) / Adaptado pela autora.

Figura 2: Fluxograma do Esboço do modelo linear do ciclo da política

Assim, de acordo às características e definições das políticas públicas, um exemplo a ser citado é o Programa Nacional do Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que é uma política voltada para o setor da agricultura familiar no Brasil, do tipo redistributiva, com a qual propõe-se no seu processo de formulação e implementação ações que busquem amenizar as disparidades existentes no meio rural.

1.4 Políticas públicas no Brasil

Um primeiro olhar sobre a estrutura social brasileira faz pensar que o Estado investe muito pouco na área social, dado que o grau de desigualdade de renda do país é um dos maiores do mundo.

O processo de ocupação do espaço geográfico brasileiro se fez segundo as possibilidades de cada região em encontrar alternativas econômicas que lhe permitissem se inserir no mercado internacional. À medida que essa ocupação foi acontecendo, foram surgindo os primeiros desequilíbrios entre as cinco macro-regiões nacionais nas quais se dividiu o Brasil (Norte, Nordeste, Leste, Sul e Centro-Oeste).

A partir de então, o período que engloba os anos de 1880 a 1930, se referem ao período quando se intensificaram as bases das desigualdades regionais no país, em consequência da centralização industrial e da dinâmica econômica diferenciada nas várias regiões brasileiras.

Na tentativa de sanar essas desigualdades que se intensificavam, cada vez mais, a partir da concretização da industrialização brasileira pós anos 1950, as primeiras ações ou medidas de contenção da situação de desigualdade, no intuito de se levar o desenvolvimento industrial ao Norte e Nordeste foram a criação da SUDAM⁷ e da SUDENE⁸. No entanto, como cita Oliveira (2006), o planejamento no Brasil sempre esteve ligado à elaboração de planos econômicos e o controle da taxa de inflação. Sendo notória essa visão quando se analisa a quantidade de planos que já foram e continuam sendo elaborados com tais objetivos. E não tendo o planejamento centralizado nas disparidades regionais e sociais como foco principal.

Nesse sentido, Oliveira (2006) coloca ainda que, ao analisar as funções das secretarias ou do Ministério de Planejamento, é possível perceber um caráter altamente controlador, com atribuições que sempre priorizam o controle do orçamento e a alocação de recursos para diferentes órgãos estatais e projetos.

⁷ Autarquia do governo federal brasileiro criada, inicialmente em 1966 com a finalidade de promover o desenvolvimento da região amazônica, gerando incentivos fiscais e financeiros especiais para atrair investidores privados nacionais e internacionais. Foi recriada em 2003 e reimplantada em 2007 através da Lei Complementar nº 124 (SANTOS, 2010, p.60).

⁸ Autarquia especial, administrativa e financeiramente autônoma, criada inicialmente em 1959 pela Lei nº 3.692, recriada em 2003 e reimplantada em 03 de janeiro de 2007 pela Lei Complementar nº 125, como agente integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Dentre seus objetivos conta-se com a busca do desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional (SANTOS, 2010, p.60).

A pouca ênfase no bem-estar social, ou seja, a tradição de assumir muito mais o objetivo do crescimento econômico e muito menos o objetivo de proteção social ao conjunto da sociedade, fez com que o Estado adquirisse uma postura de fazedor e não de regulador.

Dessa forma, a partir dessa realidade social, as políticas públicas com fins sociais são inseridas neste contexto político. Essa ação, segundo Meksenas (2002), se desenvolveu, historicamente, em três campos: na previdência e na legislação trabalhista; na saúde e na educação e no saneamento básico habitação e transporte.

De acordo Carvalho (2001) citado por Fernandes (2007), o período inicial de concessão de direitos sociais no Brasil tem como marco principal o primeiro período da chamada “era Vargas”, entre 1930 e 1945. Nesta época, no que se refere aos direitos políticos e civis, estes foram concedidos entre 1930 e 1937. No entanto, nesse período, mesmo com a supressão de direitos políticos e civis foi ao mesmo tempo o momento de avanço dos direitos sociais. Assim, Fernandes (2007, p.12) coloca que,

[...] em 1930 é criado o Ministério do Trabalho, que entre outras coisas elaborou toda a legislação social e trabalhista do país, sendo a mais importante a Consolidação das leis do Trabalho de 1943, vigente até os dias de hoje com pequenas modificações. Em 1932 ficou decretada a jornada de oito horas para os setores da indústria e comércio, foi regulamentado o trabalho dos menores, criou-se a carteira de trabalho - documento de identidade do trabalhador, além do salário mínimo, adotado a partir de 1940. Ainda em 1932 foram criadas as Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento para arbitrar as disputas judiciais entre empregados e patrões, algo que seria o embrião da Justiça do Trabalho que entra em funcionamento em 1941.

Fica enfatizado, ainda, que estes direitos foram todos mantidos no período democrático entre 1945 e 1964, e aprofundados durante a ditadura militar.

No período da ditadura militar, mais uma vez se verifica a suspensão de direitos políticos e civis ao mesmo tempo que se ampliam direitos sociais. Neste período, em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que unificava o sistema com exceção do funcionalismo público civil e militar. Ainda em 1966 é criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que funcionava como seguro desemprego além de principal fonte de financiamento das políticas de desenvolvimento urbano nos setores de habitação, saneamento básico e infra-estrutura. Nesse mesmo ano também foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH) cujo objetivo era o financiamento de casa própria para os trabalhadores. Em 1971, é criado o Fundo de Assistência Rural (FUNRURAL), previdência do trabalhador rural formada com recursos de impostos sobre produtores rurais e das folhas de pagamento dos trabalhadores urbanos tendo os sindicatos rurais como responsáveis pela sua gestão. Em 1974 é criado o Ministério da Previdência

e Assistência Social, englobando também a assistência social e a saúde. (FERNANDES, 2007, p.14)

No que se refere ao desempenho dos programas sociais, houve uma melhora em todas as áreas. Segundo Fernandes (2007), o setor de saneamento apresentou uma grande expansão no abastecimento de água, após a criação a partir da década de 1960 das companhias estaduais de abastecimento e saneamento e também da implementação, pelo Governo Federal, do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Entre 1970 e 1984, a participação dos domicílios particulares com rede geral de abastecimento de água passou de 56% para 86% do total de domicílios particulares.

O mesmo autor coloca ainda, que a área de distribuição de alimentos foi setor onde mais se destacou o uso clientelista e corrupto de política social, e que apesar disso, alguns programas como o Programa Nacional da Merenda Escolar (PNAE) atendia anualmente a 17 milhões de crianças em idade escolar.

Na saúde, entre 1970 e 1980, houve um aumento do número de internações hospitalares, de consultas médicas, além do aumento do número de exames laboratoriais, odontológicos e radiológicos. Ainda verifica-se durante a década de 1970 e 1980 na área da saúde um crescimento significativo do número de hospitais e de leitos.

Apesar de uma melhoria nas condições sociais da população, o que se observa é que os programas sociais eram marcados pelo clientelismo e favorecimento pessoal, ineficiência e corrupção. Estas eram as razões pelas quais as políticas sociais no Brasil não conseguiam atender à maioria de sua população.

Em consequência dessas irregularidades, entre outros acontecimentos, é que foi promulgada a Constituição de 1988, que entre outras ações, terminou por descentralizar para estados federados e Municípios as políticas sociais e estabelecer a participação e controle social como critério de gestão. A Carta Constitucional de 1988 consagrou os princípios da descentralização, municipalização e da participação, ganhando os municípios o status de unidades autônomas da federação junto com os estados.

1.5 Políticas Públicas para a agricultura brasileira: o crédito rural

No Brasil as ações de políticas públicas voltadas para o setor rural só ganham espaço a partir dos anos 1960, período no qual foram promovidos projetos que contemplaram a

ampliação e geração de tecnologias para a produção rural. As primeiras ações voltadas para o setor foram à concessão de créditos para viabilização e aumento da produção, sendo criado em 1965 o Sistema Nacional de Crédito Rural.

O crédito rural trata-se de um crédito bancário destinado a atender as necessidades do homem do campo. Com base no Manual do Crédito Rural, pode-se caracterizar este crédito como uma modalidade que estimula investimentos de produtores e cooperativas, facilitando a produção, a comercialização e a inovação dos métodos e procedimentos de plantio e criação. O produtor rural pode contar com o crédito rural para produzir, beneficiar ou comercializar sua produção, seja ela agrícola ou pecuária.

Segundo Antão e Campanholo (2011) o crédito rural tem como finalidade o cumprimento de objetivos, previstos na lei que o institucionalizou em 1965, como: estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuados por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural; favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização dos produtos agropecuários; possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores, notadamente considerados ou classificados como pequenos e médios; incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando o aumento da produtividade e a melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada defesa do solo.

Duas datas marcam a trajetória do crédito rural no Brasil: a criação, em 1936, da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, e em 1965, a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Ao longo de mais de quarenta anos, apesar do crédito rural ter mantido sua formação básica, verificou-se que, desde a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), avanços institucionais foram realizados como a participação dos recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no fomento à atividade do campo. No quadro 1, são apresentados alguns desses marcos.

Data	Fato Histórico
1965	- Criação do Sistema Nacional de Crédito Rural. - Institucionalização do Crédito Rural, através da Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965.
1966	- Edição do Decreto nº 58.380, que aprovou o Regulamento do Crédito Rural.
1967	- Resolução do Conselho Monetário Nacional tornou obrigatório o direcionamento de 10% dos depósitos à vista no sistema bancário para a concessão de crédito ao setor agrícola. - o Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967 dispõe sobre os títulos de crédito rural.
1973	- Institucionalização do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), por meio da Lei nº 5.969, de 12 de dezembro de 1973. Revogado pela Lei nº 12.058 de 2009.
1986	- Extinção da conta-movimento ⁹ , o que limitou os recursos para o crédito rural à disponibilidade da União. - Criação da poupança rural.
1991	- Aumento da participação do BNDES no crédito rural através do Finame Rural e do Programa de Operações Conjuntas e do Programa de Operações Diretas.
1994	- Criação da Cédula do Produto Rural (CPR) que permitia a venda antecipada de parte da produção agrícola.
1996	- Criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). - Criação do Programa de Securitização das dívidas dos agricultores, que permitiu o reescalonamento do vencimento das operações a taxas de juros compatíveis com a atividade agropecuária.
1998	- Criação do Programa de Revitalização das Cooperativas de Produção Agropecuárias (Recoop).

Fonte: Martins (2010) / Elaboração da autora.

Quadro 1: Tabela-Resumo da Evolução Histórica do Crédito Rural no Brasil

A política agrícola adotada a partir de 1965 produziu um rápido crescimento da participação do crédito rural no total do crédito destinado a investimentos na economia. Segundo Sayad (1978), em 1964 essa participação que era de 29%, cresceu para 53,3% em 1966 atingindo 71% em 1968. Com a crise internacional do petróleo dos anos 1970 e o aumento das taxas de inflação no Brasil, a política agrícola deixou de ser prioritária.

A partir de então, o objetivo da política econômica era enfrentar os desequilíbrios da economia, daí levanta-se uma série de críticas à política agrícola, dentre as quais destacam-se: o aumento do subsídio à medida que o processo inflacionário passou a crescer de forma mais vigorosa a partir de 1974 produzindo taxas de juros reais negativas; a baixa participação dos produtores que obtinham crédito formal e a concentração do crédito nas mãos dos grandes proprietários de terra.

⁹ A conta-movimento, tinha o papel de registrar as operações realizadas pelo Banco do Brasil na condição de agente financeiro do Banco Central. Essa conta passou gradativamente a ser utilizada como fonte de suprimento automático do Banco do Brasil, viabilizando, assim, a realização da política de crédito oficial e outras operações do Governo Federal, sem o prévio aprovisionamento de recursos. Em 1986 foi extinta a conta-movimento e o fornecimento de recursos do Banco Central ao Banco do Brasil passou a ser claramente identificado nos orçamentos das duas instituições, eliminando-se os suprimentos automáticos que prejudicavam a atuação do Banco Central.

Entretanto, essa disponibilidade de crédito era concentrada em determinados estabelecimentos de produção agrícola, tendo em vista o risco do financiamento e de sua capacidade de pagamento dos valores financiados, ou seja, se concentravam na grande propriedade rural.

Assim, no que tange à agricultura familiar, especificamente, a grande evolução se deu, de fato, em um segundo momento, quando a atuação do governo passa a ser mais seletiva, focalizando-se na agricultura familiar, rompendo com o mecanismo de ação do crédito rural destinado, preferencialmente, à produção rural em regime patronal, da grande propriedade e dos espaços capazes de reproduzir o capital investido.

Por isso, em 1996, foi criado o Programa Nacional do Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), cujo intuito foi financiar, a taxas diferenciadas de juros, as atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas pelo pequeno produtor rural e sua família. A partir desse momento, com a criação do PRONAF, novas linhas de crédito interligadas ao programa foram surgindo, em anos posteriores, em benefício do agricultor familiar.

O crédito rural passou, então, a se apresentar como um instrumento que proporciona aos produtores rurais a oportunidade de se desenvolverem economicamente, de aprimorarem suas técnicas de produção, de melhorar o plantio, gerando uma produção mais eficaz e mais rentável.

A partir do desenvolvimento econômico rural busca-se caminhar para o desenvolvimento social e cultural, que tem como base o aumento da rentabilidade, da qualidade de vida e do bem estar das famílias rurais, inclusive as de produção em regime de agricultura familiar.

O desenvolvimento econômico propiciado pelo crédito rural além de estar principalmente voltado para o âmbito rural também ocorre em âmbito nacional, através do desenvolvimento da economia do país. O crédito rural proporciona a circulação de alimentos entre outros produtos, movimentando e gerando tributos para o Estado, elevando investimentos e gerando empregos.

Com base nessas discrepâncias e na busca de promover a potencialidade em prol do desenvolvimento socioeconômico que a agricultura familiar permite, é que a partir de 1996, o governo federal implementa a política pública de fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Suas especificidades, processos de formulação e implementação, bem como mecanismos de ação serão vistos no capítulo seguinte.

2 AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS

Este segundo capítulo se destina a discussão das ações de políticas públicas voltadas para agricultura familiar, especificamente a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), bem como analisar os objetivos que levaram à criação do PRONAF Mais Alimentos enquanto política pública voltada para o pequeno produtor rural. Assim, a preocupação central é descrever os mecanismos de políticas públicas em prol da agricultura familiar, enfatizando os objetivos do PRONAF Mais Alimentos, assim como seu público alvo e também as principais formas para se obter o benefício.

Inicialmente, o capítulo descreve as características da agricultura familiar. Em um segundo momento abordará as políticas públicas para a agricultura familiar, focalizando o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e dentro desse programa será discutido a linha de crédito fornecida pelo PRONAF Mais Alimentos.

2.1 A agricultura familiar

A agricultura familiar pode ser compreendida como sendo o cultivo da terra realizado por pequenos proprietários rurais, tendo como mão-de-obra o núcleo familiar. Portanto, a agricultura familiar se apoia, fundamentalmente, na união entre gestão e trabalho dos membros da unidade familiar, em contraste com a agricultura patronal que utiliza a incorporação do trabalho de terceiros (contratados), fixos ou temporários, em propriedades médias ou grandes.

De acordo com Prado Junior (1970), a agricultura familiar pode ser comparada à economia de subsistência em seu objetivo, ou seja, é uma modalidade de produção na qual se produz bens primários. Sendo essa prática realizada desde o período de escravidão, onde os escravos eram responsáveis pelo sustento alimentar da casa grande e da senzala.

Gasson e Errington (1993 apud ABRAMOVAY, 1997), sinalizam que as características básicas que definem a agricultura familiar são principalmente: gestão feita pelos próprios proprietários do espaço rural; os responsáveis pelo empreendimento estão ligados entre si por laços de parentesco; o trabalho é fundamentalmente familiar; o capital pertence à família; o patrimônio e os ativos são objeto de transferência intergeracional no interior da família; e os membros da família vivem na unidade produtiva. Uma diferenciação simples que define bem a agricultura familiar é exposta no quadro a seguir.

TIPOLOGIA DOS PRODUTORES	
UNIDADE PRODUTIVA	CARACTERÍSTICAS
Capitalista	<ul style="list-style-type: none"> - Mão-de-obra exclusivamente assalariada - Proprietários não trabalham diretamente na produção - Propriedades com áreas extensas - Produção especializada
Patronal	<ul style="list-style-type: none"> - Mão-de-obra familiar e assalariada - Proprietários participam da produção - Propriedades com área superior a quatro módulos fiscais - Produção especializada
Familiar	<ul style="list-style-type: none"> - Mão-de-obra fundamentalmente familiar - Proprietários participam da produção - Propriedade com tamanho máximo de quatro módulos fiscais. - Produção é bastante diversificada, tanto no que se refere à capitalização quanto aos sistemas de produção.

Fonte: Análise e diagnóstico de sistemas agrários - Guia Metodológico / Elaboração da autora

Quadro 2: Classificação da tipologia dos produtores rurais

Para este trabalho a visão de agricultura familiar utilizada inicialmente é referente ao entendimento de uma agricultura, onde a produção é apenas para a subsistência da família. Mesmo quando há a comercialização, do produto excedente dessa produção, essa é realizada apenas para manter as demais necessidades da família e não como meio de acumulação de capital. Sendo abordado posteriormente as transformações da categoria.

A agricultura familiar no decorrer do tempo passou por uma notória valorização. Antes, a produção que era pequena e para a própria subsistência passou a atender um mercado consumidor que busca produtos diferenciados e com mais qualidade. Evidenciando, dessa maneira, uma mudança das estruturas iniciais da agricultura familiar, pois o pequeno produtor familiar além de passar a produzir mais, também desenvolveu habilidades para a melhoria do solo, para a colheita e para a comercialização, o que, de certa forma, vem transformando a prática da agricultura familiar de apenas uma prática de campesinato para a busca de lucratividade no campo. Embora essa busca de lucratividade ainda não possa se comparar com uma prática produtiva estritamente capitalista, devido à capacidade de investimento de capital proporcionada pelo pequeno produtor.

Nesse sentido, o pequeno produtor familiar passou a apresentar a característica de produtor em regime de excedente, mas esse excedente ao ser comercializado tem a finalidade de gerar renda para a manutenção da vida da família e do acúmulo de capital.

Assim, e com essa visão por parte dos gestores públicos, a agricultura familiar vem ganhando destaque nos debates sobre políticas públicas. Diversas são as pesquisas e estudos que tem demonstrado sua importância para um desenvolvimento socioeconômico mais equilibrado e sustentado. No entanto, a agricultura familiar só conseguiu alcançar esse progresso através de incentivos que surgiram após um novo olhar por parte do poder público e da preocupação dos governos com essa parcela da população, após anos de destinação dos recursos financeiros, primordialmente, para o grande produtor/proprietário agrícola.

No Brasil, as bases da política agrícola foram estabelecidas nas décadas de 1960/70. Mas somente em 24 de julho de 2006, foi sancionada a Lei nº 11.326, que forneceu o marco legal da agricultura familiar, permitindo a sua inserção nas estatísticas oficiais. Esta Lei estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

De acordo com a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, a agricultura familiar foi assim definida:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Um importante fato que contribuiu para o fortalecimento das bases da agricultura familiar foi o Censo Agropecuário 2006, que veio possibilitar o preenchimento de uma importante lacuna de informações oficiais para as políticas públicas de desenvolvimento rural.

O Censo Agropecuário 2006 (IBGE) teve por objetivo retratar a realidade do Brasil Agrário, considerando-se suas inter-relações com atores, cenários, modos e instrumentos de ação. E, de acordo à metodologia utilizada na pesquisa do IBGE citada acima, para todas as alterações ocorridas desde a última pesquisa, realizada no período de 1995/1996, foi aplicado

um redimensionamento no modelo de captação dos dados, no que se refere ao aspecto conceitual.

Assim, no Censo Agropecuário 2006, foram identificados 4.367.902 estabelecimentos da agricultura familiar em todo o Brasil, o que representa 84,4% dos estabelecimentos brasileiros. Este numeroso contingente de agricultores familiares ocupava uma área de 80,25 milhões de hectares, ou seja, 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros.

Estes resultados mostraram uma estrutura agrária ainda concentrada no país: os estabelecimentos não familiares, apesar de representarem 15,6% do total dos estabelecimentos, ocupavam 75,7% da área ocupada, ou seja, o espaço rural ainda está concentrado na grande propriedade. A área média dos estabelecimentos familiares era de 18,37 hectares, e a dos não familiares, de 309,18 hectares.

	AGRICULTURA FAMILIAR	AGRICULTURA PATRONAL
Participação dos estabelecimentos na estrutura agrícola brasileira	84,4%	15,6%
Área ocupada	24,3%	75,7%
Área média das propriedades (hectares)	18,37	309,18

FONTE: Censo Agropecuário-IBGE (2006) / Adaptado pela autora

Quadro 3: Relação entre a agricultura familiar e patronal no Brasil, 2006

Com base, então, nessa nova caracterização do mundo rural brasileiro percebeu-se que, contudo, a agricultura familiar não vinha sendo reconhecida como prioridade pelos governos, haja vista que a agricultura patronal vinha concentrando, nos últimos anos, a maior parcela de crédito disponibilizado para financiar a agricultura nacional.

2.2 Políticas Públicas e a agricultura familiar brasileira

As políticas públicas em prol da agricultura familiar surgiram, no Brasil, a partir de meados da década de 1990, em decorrência do contexto macroeconômico da Reforma do Estado¹⁰. Foram dois os principais fatores que motivaram o surgimento dessas práticas: a

¹⁰ O plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado pode ser compreendido como uma medida que passa necessariamente pela “recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma administrativa pública com a implantação de uma

crescente necessidade de intervenção estatal frente ao quadro crescente de exclusão social e o fortalecimento dos movimentos sociais rurais além da busca da manutenção do morador do campo no campo.

Segundo Nascimento (2007), nas décadas compreendidas entre 1960 e 1980, a política agrícola de modernização da agricultura no Brasil, conduzida pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), privilegiou a grande propriedade como centro do modelo agrícola a ser estruturado no país.

Em virtude disso, excluiu-se do seu raio de cobertura, milhares de pequenos produtores familiares. É também, durante esse período que se tem a criação da previdência do trabalhador rural, o Fundo de Assistência Rural (FUNRURAL), formada com recursos de impostos sobre produtores rurais.

Só recentemente, em meados dos anos 1990, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi criado e elegeu, através da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), essa parcela da população como centro de interesse de uma política pública.

Castelões (2002) descreve que as características básicas da agricultura familiar são: a direção da unidade produtiva deve ser exercida pela família; a área do estabelecimento não ultrapassar quatro módulos fiscais¹¹; a mão-de-obra familiar é superior à contratada e a propriedade dos meios de produção é da família.

O PRONAF, assim, enquanto política pública possui como objetivo promover o desenvolvimento sustentável no âmbito das pequenas propriedades rurais que empregam mão-de-obra majoritariamente familiar, visando o aumento e a diversificação da produção, com o consequente crescimento dos níveis de emprego e renda, proporcionando bem-estar social e qualidade de vida.

Propõe, ainda, agregar valor ao produto e à propriedade, mediante a modernização do sistema produtivo, com valorização do produtor rural e a profissionalização dos produtores familiares (que vem a ser o fundamento para a implementação da linha de crédito PRONAF

administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento” (BRESSER PEREIRA, 1997, p.17).

¹¹ Módulo fiscal é uma unidade de medida agrária usada no Brasil. O módulo fiscal serve de parâmetro para classificação do imóvel rural quanto ao tamanho, na forma da Lei no 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Serve também de parâmetro para definir os beneficiários do Pronaf (pequenos agricultores de economia familiar, proprietários, meeiros, posseiros, parceiros ou arrendatários de até quatro módulos fiscais). (FEITOSA, 2011, p. 15).

Mais Alimentos dentro da estrutura de benefícios do PRONAF, como será visto ainda nesse capítulo).

O PRONAF atua com linhas de crédito rural, de infra-estrutura e serviços aos municípios; assistência técnica e extensão rural; capacitação e pesquisa. As linhas de crédito rural são diferenciadas em custeio e investimento para os agricultores familiares, classificados conforme a renda bruta anual.

Em 2002, a linha de capacitação lançou um programa com 11 temas prioritários (cooperativas de crédito, experiências inovadoras de assistência técnica, uso de tecnologias alternativas, mulheres rurais, escolas com regime de alternância, agroecologia, agências regionais de comercialização, agroindústria familiar rural, associativismo e cooperativismo, atividades não-agrícolas no meio rural, certificação de produtos de origem familiar) em que organizações governamentais e não governamentais apresentaram projetos. Serão destinados R\$ 30 milhões para esses temas e R\$ 6 milhões para a capacitação de conselheiros municipais de desenvolvimento rural em cerca de 1.600 municípios (CASTELÕES, 2002, p.3).

Dentre as linhas de crédito do PRONAF, encontra-se o PRONAF Mais Alimentos, que é objeto de estudo desse trabalho. O Mais Alimentos é uma linha de crédito que financia investimentos em infraestrutura da propriedade familiar, permitindo ao agricultor familiar investir na modernização de sua propriedade e da produção.

2.3 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

A política pública denominada Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), implementada em 1996, é um programa de apoio ao desenvolvimento rural, a partir do fortalecimento das atividades produtivas geradoras de renda nas unidades familiares de produção, com linhas de financiamento rural adequadas a sua realidade, ou seja, limites, juros e prazo de pagamentos adequados a essa população.

O PRONAF teve sua origem na determinação de atender uma antiga reivindicação dos movimentos sociais, mais especificamente dos trabalhadores rurais, representados pela sua Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, ou seja, o objetivo é que essa classe de produtores tivesse uma política de governo específica e dirigida ao seu desenvolvimento.

O programa é executado de forma descentralizada, ou seja, sua gestão é repartida entre as esferas da administração pública, e tem como protagonistas os agricultores familiares e suas organizações. Seu objetivo principal (sua meta enquanto política pública) é construir um padrão de desenvolvimento sustentável para os pequenos produtores rurais, visando o aumento e a diversificação da produção, com o conseqüente crescimento dos níveis de emprego e renda, proporcionando bem-estar social e qualidade de vida, o que o configura como uma política pública de inclusão socioeconômica.

Constituído por três tipos de intervenções, com base no melhoramento das infraestruturas rurais, apoio ao crédito para a agricultura familiar e a formação (educacional e profissional) dos agricultores, o PRONAF adotou a gestão social¹² como base de suas ações. Tornando-se, então, uma das políticas públicas do Governo Federal para apoiar os agricultores familiares.

Sendo sua coordenação de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), cabe ressaltar que o PRONAF até o primeiro semestre do ano de 1999 era coordenado pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAA). Tendo suas atividades transferidas para o MDA em agosto de 1999, que também é o ano de criação do ministério.

A partir de 1999, [...] o PRONAF passou por novas reformulações. Institucionalmente, o programa deixou de fazer parte do Ministério da Agricultura, onde estava vinculado à então Secretaria de Desenvolvimento Rural, passando a ser incorporado pelo recém criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O MDA substituiu o Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários, criado em 1995, tendo antes a condição de Secretaria de Estado¹². O MDA passou a abrigar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), instituição encarregada da política fundiária e de assentamentos da reforma agrária e, no lugar da Secretaria de Desenvolvimento Rural, foi criada a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), que passou a ser o guarda-chuva institucional das diversas linhas de ação do PRONAF e demais programas ligados à agricultura familiar brasileira. Nessa nova estrutura organizacional, o tema da agricultura familiar ganhou mais espaço, tanto na esfera pública federal como na sua visibilidade junto à sociedade civil (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p.6-7).

Assim, o PRONAF é caracterizado como uma política pública transversal de caráter redistributiva. As políticas públicas redistributivas têm por objetivo redistribuir renda na

¹² Conjunto de processos sociais no qual a ação gerencial se desenvolve por meio de uma ação negociada entre seus atores, perdendo o caráter burocrático em função da relação direta entre o processo administrativo e a múltipla participação social política. (TENORIO, 1998, p.7)

forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos para setores específicos. Então, as atividades produtivas beneficiadas pelo programa podem ser agropecuárias e não-agropecuárias. Como atividades não-agropecuárias estão incluídos os serviços relacionados com o turismo rural, a produção artesanal entre outros serviços no meio rural que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão de obra familiar.

A cartilha de acesso ao PRONAF delimita os tipos de créditos para os segmentos que podem ser financiados (2011/12, p.12-13), tais como:

I – Créditos de custeio

Destinam-se aos financiamentos das atividades agropecuárias e não agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização de produtos. De acordo com o projeto técnico, os créditos de custeio podem contemplar também verbas para:

- manutenção do beneficiário e de sua família;
- aquisição de animais destinados à produção necessária à subsistência.

II – Créditos de investimento

Esses créditos contemplam recursos para financiar:

- investimentos em projetos técnicos que demonstrem retorno financeiro e capacidade de pagamento suficientes do empreendimento;
- investimentos, inclusive em infraestrutura, que visem o beneficiamento, o processamento e a comercialização da produção agropecuária, de produtos florestais e do extrativismo, ou de produtos artesanais e a exploração de turismo rural, incluindo-se a:

I – implantação de pequenas e médias agroindústrias, isoladas ou em forma de rede;

II – implantação de unidades centrais de apoio gerencial, nos casos de projetos de agroindústrias em rede, para a prestação de serviços de controle de qualidade do processamento, de marketing, de aquisição, de distribuição e de comercialização da produção;

III – ampliação, recuperação ou modernização de unidades agroindustriais de agricultores familiares já instaladas e em funcionamento;

IV – implantação, recuperação, ampliação ou modernização de infraestrutura de produção e de serviços agropecuários e não agropecuários, assim como para a operacionalização dessas atividades no curto prazo, de acordo com projeto específico em que esteja demonstrada a viabilidade técnica, econômica e financeira do empreendimento;

V – capital de giro associado limitado a 35% (trinta e cinco por cento) do financiamento para investimento fixo;

VI – integralização de cotas-partes vinculadas ao projeto financiado;

- aquisição de equipamentos e de programas de informática voltados para a melhoria da gestão dos empreendimentos rurais e das unidades agroindustriais, mediante indicação em projeto técnico.

O MDA coloca que uma das principais vantagens do programa é oferecer financiamentos rurais com taxas de juros mais baixas, variando de 0,5% a 4,5% ao ano

(enquanto as taxas para outras classes de produção agrícola giram em torno dos 6,75% a.a). E que para ter acesso ao PRONAF, é necessário que o produtor trabalhe na terra em condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário (assentado) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA); resida na propriedade rural ou em local próximo; disponha de uma área de produção inferior a quatro módulos fiscais.

Além disso, a família deve ter uma renda bruta anual do grupo familiar entre R\$ 6 mil e R\$ 110 mil, com pelo menos 70% desse valor proveniente da exploração agropecuária e não-agropecuária, originada no estabelecimento (ou abaixo de R\$ 6 mil com pelo menos 30% provenientes da exploração agropecuária e não-agropecuária do estabelecimento).

Na propriedade pode-se ter, no máximo, dois empregados, sendo que a mão de obra deve ser prioritariamente familiar. Eventualmente, em épocas de plantio e colheita, pode-se ter mão de obra temporária, devendo essa mão de obra ser predominantemente familiar.

	CARACTERÍSTICA
Tipo de propriedade	- Posse - Arrendamento - Parceria ou - Assentamento da reforma agrária
Tamanho da propriedade	- Inferior a quatro módulos fiscais
Residência do proprietário	- Na propriedade ou em local próximo
Renda familiar	- Entre 6 e 110 mil reais com pelo menos 70% desse valor proveniente da exploração da propriedade ou - Abaixo de R\$ 6 mil com pelo menos 30% provenientes da exploração da propriedade
Trabalho aplicado à produção	- Mão de obra estritamente familiar e/ou - Máximo de dois empregados, sendo que a mão de obra deve ser prioritariamente familiar.

FONTE: MDA (2012) / Elaboração da autora.

Quadro 4: Características fundamentais do estabelecimento da agricultura familiar

No que se trata do financiamento possibilitado pelo programa, o mesmo divide seus beneficiários em cinco grupos básicos, que se atrelam às suas linhas complementares ou acessórias de financiamento. Cada grupo pode acessar linhas de crédito com finalidades e condições específicas, conforme o quadro 5, abaixo.

GRUPO	ENQUADRAMENTO	FINALIDADE
Grupo A	- Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), público-alvo do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e os reassentados em função da construção de barragens.	- Financiamento das atividades agropecuárias e não-agropecuárias.
Grupo A/C	- Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou público-alvo do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que já tenham contratado a primeira operação no Grupo A	- Financiamento do custeio de atividades agropecuárias, não-agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização da produção.
Grupo B (Microcrédito Rural)	- Agricultores familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 6 mil.	- Financiamento das atividades agropecuárias e não agropecuárias no estabelecimento rural ou áreas comunitárias próximas.
Grupo C	- Agricultores familiares titulares de Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) válida do Grupo C, emitida até 31/03/2008, que, até 30/06/2008, ainda não tinham contratado as seis operações de custeio com bônus.	- Financiamento de custeio, isolado ou vinculado, até a safra de 2012/2013.
PRONAF Agricultor Familiar	- Agricultores familiares com renda bruta anual acima de R\$ 6 mil e até R\$ 110 mil.	- Financiamento da infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não agropecuários no estabelecimento rural, bem como o custeio agropecuário.

FONTE: Cartilha de Acesso ao Pronaf 2011-2012

Quadro 5: Grupos básicos do PRONAF, enquadramentos e finalidades

Os passos a serem dados pelo agricultor familiar para acessar o PRONAF são simples, a contar da decisão familiar de buscar crédito via PRONAF; obter a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP); elaborar projeto técnico e procurar um agente financeiro.

Entretanto, se for observada a lógica que o programa tem enquanto política pública com meta de incluir e possibilitar o acesso de pequenos agricultores familiares a recursos que possibilitem sua ocupação e geração de renda, justamente pelo fato de estes estarem à margem do mercado financeiro, e distantes da lógica do financiamento agrícola, os próprios passos a serem dados acabam por excluí-los do processo. Afinal, esses indivíduos não possuem, muitas vezes, acesso a um profissional que possa elaborar um projeto e encaminhá-lo ao agente financeiro, além do preenchimento da declaração de aptidão.

O MDA enfatiza que a DAP é um documento necessário para a aquisição do empréstimo, pois como as condições dos financiamentos variam muito entre os grupos e as

respectivas linhas de crédito, a legislação exige que os agricultores familiares apresentem aos Agentes Financeiros essa declaração. Assim, a DAP identifica a família como beneficiária do PRONAF, mostrando a que grupo a família pertence.

A DAP é fornecida gratuitamente e emitida por órgãos públicos, entidades de classe como, na Bahia, a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA)¹³, sindicatos e associações de produtores rurais, técnicos agrícolas, entre outros, devidamente credenciados pelo MDA. Sua validade é de seis anos, a contar da data da emissão.

De posse da DAP, deve-se procurar o órgão estadual responsável pela assistência técnica e extensão rural, para elaborar um projeto técnico, quer seja para custeio, quer seja para investimentos, como é o caso do PRONAF Mais Alimentos (que através do financiamento de maquinário procura promover melhorias no processo produtivo agrícola). O projeto, por mais simplificado que seja, é obrigatório (exceto para o Grupo B, Microcrédito Rural). Nele deve ser discriminada a espécie, o valor e a época de todas as despesas, mostrando qual a receita esperada. Com o projeto em mãos deve-se procurar um agente de financiamento.

Os principais agentes de financiamento são o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste, o Banco da Amazônia, bancos cooperativos de desenvolvimento e inúmeras cooperativas de crédito.

O PRONAF vem evoluindo significativamente desde 2002. Em 2010, segundo o Banco Central, os agentes financeiros efetuaram um total de 1.585.486 contratos de operações de crédito, aplicando quase R\$ 12 bilhões no programa. Sendo que deste total R\$ 328 milhões foram destinados ao estado da Bahia. Possibilitando dessa forma que o programa disponibilize mais linhas de financiamento e que atenda uma parcela maior da população rural.

Dentre as linhas de crédito disponibilizadas pelo PRONAF encontra-se o PRONAF Mais Alimentos, que vem atuando de forma significativa na modernização da produção do pequeno produtor.

¹³ Que sucedeu a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado da Bahia (EMATER-BA).

2.4 O PRONAF Mais Alimentos

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), desde sua criação, vem contribuindo para um aumento gradual dos recursos disponibilizados para a promoção do desenvolvimento rural. Com uma atuação que enquadra o pequeno agricultor familiar a cinco grupos básicos de ação, o PRONAF conta com investimentos em diversas linhas especiais de crédito, que são complementares ou acessórias.

Dentre essas linhas especiais encontram-se o PRONAF Agroindústria, além do PRONAF Mulher, Jovem, Semiárido, Agroecologia, Floresta, Eco, Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares, Cotas-partes, além do PRONAF Mais Alimentos (foco desde trabalho) dada a sua linha especial de crédito de investimento para a produção de alimentos.

Segundo a SAF, o PRONAF Mais Alimentos é uma ação estruturante que permite ao agricultor familiar investir em modernização da produção e/ou aquisição de máquinas e de novos equipamentos voltados à melhoria da produção, como para correção e a recuperação de solos, resfriadores de leite, melhoria genética, irrigação, implantação de pomares, estufas e armazenagem.

Criado no Plano Safra da Agricultura Familiar 2008/2009, o PRONAF Mais Alimentos é uma linha de crédito específica do PRONAF, que tem como objetivo financiar investimentos para a modernização da propriedade rural familiar ao destinar recursos para investimentos em infraestrutura da propriedade rural e, assim, criando as condições necessárias para o aumento da produção e da produtividade da agricultura familiar.

O PRONAF Mais Alimentos é uma medida estruturante lançada pelo Governo Federal como resposta à crise que atingiu os mercados globais no primeiro semestre de 2008, quando os preços dos alimentos dispararam por conta de fatores como redução de estoques mundiais, aumento da demanda nos países em desenvolvimento, fatores climáticos, produção de etanol a partir de milho, alta do preço do petróleo e especulação financeira com commodities agrícolas.

Essa linha de crédito tem como beneficiários principais o agricultor familiar enquadrado no PRONAF que apresentar proposta ou projeto de crédito de investimento em que fique comprovado que, no mínimo, 70% da renda da unidade familiar seja oriunda das atividades relacionadas entre as finalidades estabelecidas para a linha de crédito, comprovada em projeto técnico ou proposta para investimento.

De acordo com o BACEN, as finalidades são as propostas ou projetos de investimento para produção, armazenagem e transporte de açafrão, arroz, café, centeio, erva-mate, feijão, mandioca, milho, sorgo e trigo; (conforme o artigo 4º da Resolução CMN 3.812, de 2009) e para a fruticultura, olericultura, apicultura, aquicultura, avicultura, bovinocultura de corte, bovinocultura de leite, caprinocultura, ovinocultura, suinocultura e pesca.

O MDA determina que, por meio desta linha de crédito, são financiados projetos individuais de até R\$ 130 mil e coletivos de até R\$ 500 mil, com juros de 1% para até R\$ 10 mil (redução de juros adquiridos no Plano Safra da Agricultura Familiar 2011/2012), e de 2% acima desse valor ao ano. Os beneficiários contam ainda com um período de até três anos de carência para o início do pagamento do financiamento e até dez anos para pagar a dívida.

O produtor rural pode escolher entre duas linhas de crédito para obter a concessão do crédito do Mais Alimentos, sendo elas: produção primária e agroindústria. O Mais Alimentos Produção Primária é uma linha de crédito que financia investimentos em infraestrutura produtiva da propriedade familiar e contempla os seguintes produtos e atividades: açafrão, arroz, cana-de-açúcar, café, centeio, feijão, mandioca, milho, palmácea para produção de palmito, soja, sorgo, trigo, erva-mate, apicultura, aquicultura, avicultura, bovinocultura de corte, bovinocultura de leite, caprinocultura, fruticultura, olericultura, ovinocultura, suinocultura e pesca. Os contratos dessa linha de produção primária são vinculados ao Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF).

Já o Mais Alimentos Agroindústria serve de linha de crédito que financia equipamentos para beneficiamento e processamento de produtos agropecuários para a agricultura familiar.

O PRONAF Mais Alimentos foi criado na perspectiva de vigência durante o período de 1 ano. No entanto, o programa fechou 2009 respondendo por 32% dos empregos do setor, com 1.667 ocupações diretas em um universo de 5.209 postos de trabalhos gerados pela agricultura familiar, fato que contribuiu para a permanência da linha de crédito em prol da agricultura familiar, a partir do ano 2011.

A primeira etapa, iniciada em julho de 2008, atendeu à modernização da infraestrutura produtiva, que resultou, em um ano, no aumento de 7,8 milhões de toneladas de alimentos, o que levou a, no segundo semestre de 2009, o Programa passar a financiar, também, estruturas de armazenagem.

O MDA sinaliza que, nos primeiros 18 meses de atuação do programa, o Mais Alimentos proporcionou a venda de 21.540 tratores e foi responsável por 80% do total de vendas de tratores de até 78 cavalos (potência do motor), objeto do programa. E, em janeiro

de 2010, o programa passou a financiar também os veículos utilitários como caminhões frigoríficos para auxiliar no escoamento da produção.

A tecnologia disponível, quando bem usada, tem se mostrado adequada e viável. Isto acontece porque há um grande número de pesquisas voltada para o setor. A maioria das tecnologias desenvolvidas visa aumentar a produtividade da terra e algumas, como máquinas e equipamentos adaptados aos pequenos produtores, têm como objetivo eliminar a ociosidade da terra ou aumentar a produtividade do trabalho.

O desafio maior da agricultura familiar, nesse contexto, é adaptar e organizar seu sistema de produção a partir das tecnologias disponíveis, o que vai aumentar a produtividade e a renda do homem do campo e colocar mais e melhores alimentos na mesa de todos os brasileiros.

3 UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO DO PRONAF MAIS ALIMENTOS COM A AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA/BA

A agricultura não está isolada do desenvolvimento geral da sociedade. Na sociedade capitalista, as características específicas do desenvolvimento e de reprodução do capital, atingem não somente o espaço urbano como também o rural. Daí que tanto no plano geral das unidades produtivas, quanto em especial no caso de uma dada unidade produtiva agrícola, a tecnologia exerce um papel essencial porque promove tanto a redução do esforço laboral dos seus agentes, quanto permite ampliar a acumulação, a partir do aumento da produtividade do trabalho das pessoas ocupadas.

Nesse terceiro capítulo é realizada uma análise relativa aos efeitos do PRONAF Mais Alimentos e as alterações que provoca sobre seus beneficiários no que tange ao aspecto da produtividade, rentabilidade e em relação às características da agricultura familiar. Enfatizando se essa modernização é uma alternativa para a agricultura familiar, e como se relaciona o incremento de tecnologia para essa categoria, tendo em vista os custos de manutenção da estrutura que a política possibilita/institui e a relação com o objetivo da produção em regime de agricultura familiar.

3.1 As transformações dos pequenos produtores: a modernização agrícola

A sociedade contemporânea tem passado por profundas transformações tecnológicas, em função do sistema de produção vigente, alterando de forma significativa os processos e os meios de produção. É neste contexto, que o trabalho agrícola passa a ser adaptado à lógica da produção capitalista através da adoção de técnicas mais modernas nos processos de aprendizagem e de produtividade. Além disto, a busca pela conservação dos recursos naturais impõe, à atividade agrícola, novos métodos e técnicas de produção, aliados à eficiência e maior controle dos resultados obtidos no campo.

Segundo Couto Filho (2007), a ocupação da mão-de-obra no meio rural tem apresentado uma série de mudanças, compondo o chamado novo rural. No geral, observa-se uma tendência ao crescimento das atividades rurais não-agrícolas, e simultaneamente uma queda no número de ocupados na agricultura.

O autor citado ainda coloca que, a agricultura brasileira vem experimentando um processo radical de modernização e industrialização. Esse processo tem fortes efeitos na distribuição das terras destinadas ao cultivo, nos ganhos de produtividade em grande parte das culturas e, ainda, nos sistemas agrários utilizados.

A mecanização como pressuposto básico dessa modernização da agricultura proporciona uma liberação de parte da mão-de-obra ocupada na agricultura, gerando a necessidade de uma nova divisão do trabalho e uma alocação de mão-de-obra para outras atividades não-agrícolas. Dessa forma a atividade da agricultura familiar deixa de ser exclusivamente agrícola. Fato que descaracteriza essa classe produtiva, isso levando em consideração o conceito que se tem sobre agricultura familiar, principalmente no próprio contexto utilizado pelas políticas públicas para essa categoria.

Um dos possíveis motivos que se justificou a inserção de progresso técnico no meio rural foi à possibilidade de um esgotamento dos recursos naturais, que vem sendo motivo de preocupação para muitos estudiosos. Alguns economistas clássicos em séculos passados temiam que à medida que a população mundial fosse crescendo, a humanidade teria de ir incorporando terras cada vez menos férteis, seja em função da sua menor produtividade física, ou devido à má localização das mesmas, objetivando aumentar a produção de alimentos.

Thomas Robert Malthus (1798), também demonstrou sua preocupação com este fator ao tornar-se célebre ao prever que a produção agrícola crescería numa progressão aritmética, enquanto a população crescería em progressão geométrica. Segundo essa previsão, se tornaria cada vez mais difícil alimentar os novos indivíduos da sociedade. O que evidência a importância da tecnologia aplicada à produção agrícola, principalmente, na produção de alimentos.

No entanto, nota-se que, a mecanização agrícola não se trata somente de uma mudança tecnológica, mas também da forma como as pessoas se organizam e interagem com estas mudanças, uma vez que com o progresso técnico ocorre uma redução do trabalho necessário, ou seja, uma desocupação de mão-de-obra agrícola através do aumento da produtividade das pessoas ocupadas.

E assim, na agricultura familiar, aqui enquanto caso de estudo, observa-se que o incremento tecnológico observado nos últimos anos tem modificado as bases dessa categoria produtiva. Sua configuração, que tem mão-de-obra exclusivamente familiar, passa a ser alterada à medida que a mecanização atinge o processo produtivo.

Nos últimos anos, os gestores públicos passaram a reconhecer a importância da agricultura familiar, propiciando aos produtores políticas públicas de cunho social. Procurou-

se, principalmente, por meio de programas de crédito como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), financiar o desenvolvimento e a melhoria dos processos produtivos. Mas é preciso reconhecer que o crédito ajuda, mas não é suficiente.

Abramovay (2006) afirmou que a valorização da agricultura familiar no país foi estabelecida a partir de três planos distintos, sendo que o primeiro diz respeito ao plano intelectual, devido ao surgimento de diversos estudos e pesquisas que permitiram estratificar e capturar toda a heterogeneidade da agricultura familiar no país, bem como avaliar a sua relevância socioeconômica.

O segundo plano refere-se às políticas públicas, principalmente após o lançamento do PRONAF e com a intensificação dos projetos de assentamentos de reforma agrária durante a década de 1990. Já no plano social, a agricultura familiar corresponde a um conjunto de forças organizadas cujo principal objetivo de luta é a afirmação da viabilidade econômica da produção familiar, e, posteriormente, sua consolidação como seguimento importante para a economia social.

Assim, a introdução de tecnologias na agricultura familiar tende a ser um instrumento fundamental e decisivo para a contínua e mais eficiente participação deste setor no desenvolvimento social e econômico. Entretanto, tecnologias devem ser configuradas como parte de uma estratégia de desenvolvimento que requerem uma análise e um conhecimento adequado em relação a sua natureza, associadas a um conjunto de intervenções complementares, que permitam maximizar seus efeitos benéficos e minimizar os custos sociais.

O entendimento que se tem com relação ao conceito de modernização da agricultura varia entre os diversos autores que abordam o tema, uns a consideram apenas como modificações na base técnica e outros levam em conta todo o processo de produção.

No primeiro caso, considera-se modernizada a produção agrícola que faz uso intensivo de equipamentos e técnicas, ou seja, leva-se em conta a inserção do incremento tecnológico, tais como máquinas modernas, que permitem maior rendimento no processo produtivo. Assim, a modernização da agricultura seria sinônimo de mecanização e tecnificação da produção. E no segundo caso, considera que o conceito de modernização não pode se restringir somente aos equipamentos usados e sim, deve levar em conta todo o processo de modificações ocorrido nas relações sociais de produção, assim como outros recursos que proporcione melhorias do solo, como exemplo de insumos. Nesse sentido, como será observado, o PRONAF Mais Alimentos se apresenta como uma alternativa de modernização da agricultura familiar nos dois sentidos, porém de maneira diversa.

Esse aspecto da modernização agrícola se configura principalmente pelas características trazidas por Silva (2003) para quem a agricultura brasileira passou por um processo de intensa modernização a partir da década de 1960, sendo o crédito rural o elemento chave que proporcionou uma elevada aceleração de modernização na década de 1970. O autor coloca ainda que a modernização da agricultura vivenciadas a partir de 1960 provocou alguns desequilíbrios inevitáveis à população rural, tais como: concentração fundiária; o êxodo rural; a superexploração dos empregados e a concentração de renda.

Consequência dessa modernização também foi o aumento das taxas de expulsão da população rural. Que de acordo com Silva (2003), gerou uma ampla disponibilidade de força de trabalho para o setor industrial, ocasionando um inchaço nas periferias das cidades e contribuindo para o subemprego. E para os que continuaram no campo e permaneceram com suas atividades agropecuárias tiveram um aumento expressivo em sua carga horária, passando a serem explorados pela modernização.

Todos esses fatores contribuíram para uma concentração de renda muito grande no meio rural, pois o que na verdade acontece é que a modernização da agricultura segue os moldes capitalistas e tende a beneficiar apenas determinados produtos e produtores, tendendo a fortalecer a monocultura.

O processo de modernização relacionado à agricultura familiar só foi possível, como já foi abordado, devido à criação do PRONAF em 1996. No entanto, no caso da agricultura familiar essa modernização é mais complexa, pois à medida que se utiliza o incremento tecnológico na produção verifica-se uma mudança de modalidade produtiva, pois o pequeno agricultor deixa de produzir e comercializar para subsistência sua e de sua família e passa a produzir também para comercialização com objetivo geração e acumulação de renda. Embora esses produtores não consigam competir com a produção patronal, sendo essa mais competitiva devido ao nível e volume de tecnologia que consegue investir na produção.

É nesse cenário de mudança e modernização da agricultura familiar, que o surgimento do PRONAF Mais Alimentos, objetiva criar condições para os agricultores adquirirem maquinários e equipamentos, até mesmo caminhões, que proporcionem aumento da produção, com a vantagem de pagar juros abaixo do mercado.

3.2 PRONAF Mais Alimentos: o estudo dos efeitos ocorridos para os beneficiários do município de Encruzilhada estado da Bahia

Um dos requisitos essenciais para o desenvolvimento auto-sustentável de um país é o desenvolvimento de suas regiões rurais, sobretudo a melhoria da qualidade de vida dos integrantes destas regiões. É o que enfatiza Costa (2006).

É nesse sentido que a proposta de um programa de fortalecimento da agricultura familiar voltado para as demandas dos trabalhadores (sustentado em um modelo de gestão social em parceria com os agricultores familiares e suas organizações) representa um considerável avanço em relação às políticas anteriores. Tal tentativa de ruptura é apresentada pelo PRONAF, que procurou construir um novo paradigma de desenvolvimento rural para o Brasil, sem os vícios do passado.

Dentre as linhas de crédito do PRONAF encontra-se o PRONAF Mais Alimentos. O objetivo do programa, como foi colocado no capítulo anterior, é disponibilizar inovações tecnológicas voltadas para a produção de alimentos e apropriadas para agricultura familiar.

No entanto, o baixo nível tecnológico dos agricultores familiares brasileiros não pode ser explicado apenas pela falta de tecnologia adequada; ao contrário, em muitos casos, mesmo quando a tecnologia está disponível, esta não se transforma em inovação devido à falta de capacidade e condições para inovar.

E em meio a uma diversidade de produção e de problemas estruturais, o pequeno produtor familiar se encontra em uma situação ambígua. Pois, precisa de um lado, continuar com a diversificação (para diluir custos e aproveitar as oportunidades da oferta ambiental e disponibilidade de mão-de-obra); e de outro, especializar-se em um ou mais produtos de mercado, no qual possa agregar valor econômico e auferir mais lucro por unidade produzida.

Assim, este trabalho procurou rever e entender, a plataforma tecnológica com que opera a agricultura familiar, suas carências e suas dificuldades, além de buscar também promover um entendimento sobre a oportunidade que o PRONAF Mais Alimentos gerou para os pequenos produtores do município de Encruzilhada - BA, e seus desdobramentos, na perspectiva de ampliação de produção, renda e da característica da agricultura familiar.

3.2.1 Metodologia

Para atingir os objetivos propostos neste trabalho, a metodologia adotada consistiu no desenvolvimento de uma pesquisa descritiva analítica, contemplando ainda um estudo de

campo. Com a pesquisa bibliográfica, buscou-se a análise e interpretação de fontes secundárias, tais como, fichamentos baseados em artigos científicos, em revistas técnicas educacionais, livros, dissertações, monografias e teses, que satisfizessem o objetivo de estudo, visando à construção do referencial teórico. A partir de então foram coletados dados referentes às seguintes variáveis: políticas públicas, agricultura familiar, crédito rural, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e PRONAF Mais Alimentos.

A revisão bibliográfica também buscou subsídios nas publicações de alguns órgãos públicos, a exemplo do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), Banco Central do Brasil (BACEN) e do Banco de Brasília (BRB) como importante aporte técnico capaz de promover conhecimentos sobre o impacto do PRONAF Mais Alimentos na agricultura familiar.

Os dados primários foram obtidos através de entrevistas semi-estruturadas em formato de questionário e de visitas realizadas nas instituições intermediadoras da ação pública e, principalmente, nas propriedades agrícolas de agricultura familiar do município de Encruzilhada/BA. Sendo que a amostra utilizada não é probabilística, devido à natureza das variáveis coletadas, ou seja, é uma análise exploratória com base em uma pequena população amostral, sem objetivo de comprovar a realidade, mas apenas perceber os fatos, especificamente, para aquele grupo populacional.

A população analisada foi composta pelos produtores familiares do município de Encruzilhada estado da Bahia, beneficiários do PRONAF Mais Alimentos. Contemplando uma amostra de dez produtores rurais que acessaram o programa mediante o intermédio das concessionárias do município de Vitória da Conquista/BA. Essa amostra se restringe à quantidade de dez produtores tendo em vista que, dentre o número de propostas de financiamentos realizadas nas instituições de Vitória da Conquista/BA no início da ação dessa linha de crédito e disponibilizadas pelas instituições de financiamento, apenas essas dez já cumpriram as etapas de aquisição e já começaram a pagar os financiamentos.

Ou seja, a questão da escolha dos beneficiários que possuem propriedade rural no município de Encruzilhada/BA, se justificou pelo fato de terem sido os primeiros beneficiários a acessarem o crédito no município de Vitória da Conquista/BA e já estarem pagando o financiamento. Sendo o pagamento uma das questões de análise da pesquisa.

As visitas realizadas nas empresas que trabalham com as marcas mais atuantes no mercado, objetivaram ter acesso a informações tais como: número e região de projetos financiados pela linha de crédito do PRONAF Mais Alimentos. Sendo que não se obteve êxito na obtenção de dados nas empresas Conkiste Tratores e Equipamentos Agrícolas Ltda; Treviso

Máquinas e Implementos Agrícolas Ltda; e Triama Norte Tratores Implementos Agrícolas e Máquinas Ltda.

Somente a empresa Módulo Tratores e Implementos Ltda, forneceu informações como número de projetos financiados totalizando trinta processos para o estado da Bahia desde a criação da linha de crédito em 2008. E das propostas aceitas, sendo a região de Encruzilhada a mais atuante, com dez projetos financiados (aqueles participantes da pesquisa).

O questionário foi respondido pelos produtores rurais, possuindo questões objetivas e subjetivas respondidas, diretamente pelos beneficiários do PRONAF Mais Alimentos, através das visitas realizadas.

Quanto ao tratamento dos dados, depois da aplicação do questionário foi feita à tabulação dos dados, procurando realizar uma caracterização do produtor e da propriedade rural de Encruzilhada/BA, seguida por uma análise referente à mão-de-obra, produção e renda da família. As informações coletadas permitiram apresentar considerações sobre a revisão da literatura, o objetivo geral e os objetivos específicos.

3.2.2 População alvo

Devido às dificuldades encontradas para a obtenção de dados reais para a conclusão deste trabalho, a análise é apenas exploratória com base em uma pequena população amostral, sem objetivo de comprovar a realidade geral no que trata do objeto da pesquisa, mas apenas perceber os fatos referentes à população pesquisada.

A amostra é constituída por um total de 10 propriedades de agricultores familiares residentes na zona rural do município de Encruzilhada, no estado da Bahia. Sendo utilizado para coleta dos dados a aplicação de questionários semi-estruturados e observação dos espaços físicos das propriedades.

O município de Encruzilhada foi escolhido por concentrar um número significativo de famílias que acessaram a linha de crédito do PRONAF Mais Alimentos na região Sudoeste da Bahia. Além do fato, de terem sido os primeiros beneficiários a acessarem o crédito no município de Vitória da Conquista - BA e já estarem pagando o financiamento. Sendo o pagamento uma das questões de análise da pesquisa.

3.2.3 Caracterização dos agricultores pesquisados no município de Encruzilhada

Neste item é feita uma caracterização da amostra relativa ao estudo proposto com o objetivo de identificar alguns aspectos relacionados ao perfil do produtor familiar, as características da propriedade e da produção, como também a disposição da mão-de-obra e da geração de renda, para que em seguida sejam apresentadas as relações com o PRONAF Mais Alimentos.

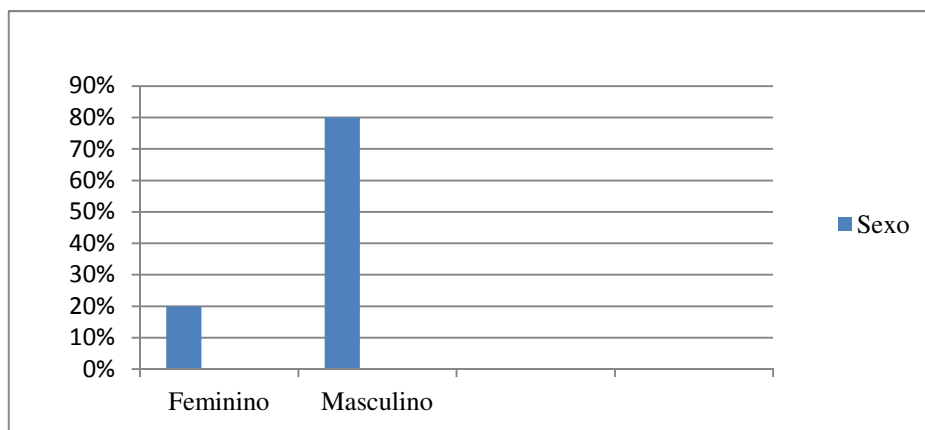
3.2.3.1 O produtor e a propriedade familiar

Na análise das entrevistas realizadas com os agricultores familiares da comunidade rural de Encruzilhada, verificou-se que as características dos pequenos produtores rurais é diferenciada do que se conceitua como agricultura familiar.

Entre os entrevistados, o número máximo de familiares que reside na propriedade se resume, em todos os casos analisados, a dois membros (casal – marido e mulher), sendo que nesta amostra, apenas um dos membros trabalha diretamente na produção agrícola. Os demais integrantes dessas famílias (filhos) se deslocam para o centro urbano com o objetivo de estudar e principalmente, trabalhar.

Ou seja, no que tange às famílias dessas propriedades pesquisadas, se apresentam como um pequeno número de produtores que se dedicam à produção agrícola e sinaliza, ainda, que permanecem no campo, mais por questões culturais que por produção.

Quanto às características sócio-demográficas, dos produtores entrevistados, 90% possuem idade entre 45 e 65 anos e apenas 10% apresenta idade menor que 45 anos. Sendo o chefe da família representado por 80% do sexo masculino e 20% feminino (observar gráfico 1). Quanto ao aspecto educacional, infelizmente, o analfabetismo predomina entre os agricultores entrevistados (90% dentre eles). Os demais 10% é representado, justamente, pelos indivíduos mais novos, com menos de 45 anos.



Fonte: Dados da pesquisa / 2012

Gráfico 1 – Sexo dos Produtores Encruzilhada BA beneficiários pelo PRONAF Mais Alimentos

Em relação ao aspecto físico do tamanho da propriedade, na área rural do município em questão, todas as propriedades se enquadram nos moldes propostos pelo programa em questão, ou seja, os agricultores possuem propriedades com até quatro módulos fiscais, sendo que a medida de um módulo fiscal para o município de Encruzilhada é de 50 hectares, conforme quadro abaixo.

CÓDIGO	MUNICÍPIO	UF	MÓDULO FISCAL (há)
315125	Vitória da Conquista	BA	35
316016	Encruzilhada	BA	50
317047	Paulo Afonso	BA	70
320072	Salvador	BA	5

Fonte: INCRA/Elaboração da autora.

Quadro 6- Dimensões do módulo fiscal por municípios baianos selecionados

O Módulo Fiscal de cada município, é previsto no Decreto nº84.685 de 06 de maio de 1980. No Estado da Bahia, a área de um módulo fiscal varia de 5 hectares (Salvador) a 70 hectares (Gongogí, Paulo Afonso, Coronel João Sá, Glória, Jeremoabo, Pedro Alexandre, Santa Brígida e Sítio do Quinto).

Observou-se ainda, com relação às instalações das propriedades, que de uma propriedade para outra existem disparidades nos níveis de renda das famílias. Fato que

caracteriza desigualdades dentro de um mesmo grupo de beneficiários do PRONAF. Veja as figuras 3, 4 e 5 a seguir.



Fonte: Dados da pesquisa / 2012

Figura 3 – Fotografia da Propriedade Fazenda Três Corações

Nessa figura 3 a residência da família é simples e a estrutura da área produzida ainda está em processo de formação, ou seja o produtor está conseguindo mudar a realidade de sua produção com o incremento de maquinários proveniente do acesso ao PRONAF Mais Alimentos.



Fonte: Dados da pesquisa / 2012

Figura 4: Fotografia da propriedade Fazenda Ouro Preto



Fonte: Dados da pesquisa / 2012

Figura 5: Fotografia 2 da propriedade Fazenda Ouro Preto

Nas figuras 4 e 5 têm-se fotos da estrutura de uma propriedade na qual os familiares possuem renda superior aos demais entrevistados, fato que se comprova observando a estrutura para beneficiamento e armazenamento da produção que se tem nas propriedades.

Evidenciando dessa forma algumas irregularidades quanto à classificação dos produtores que podem acessar a linha de crédito do PRONAF Mais Alimentos.

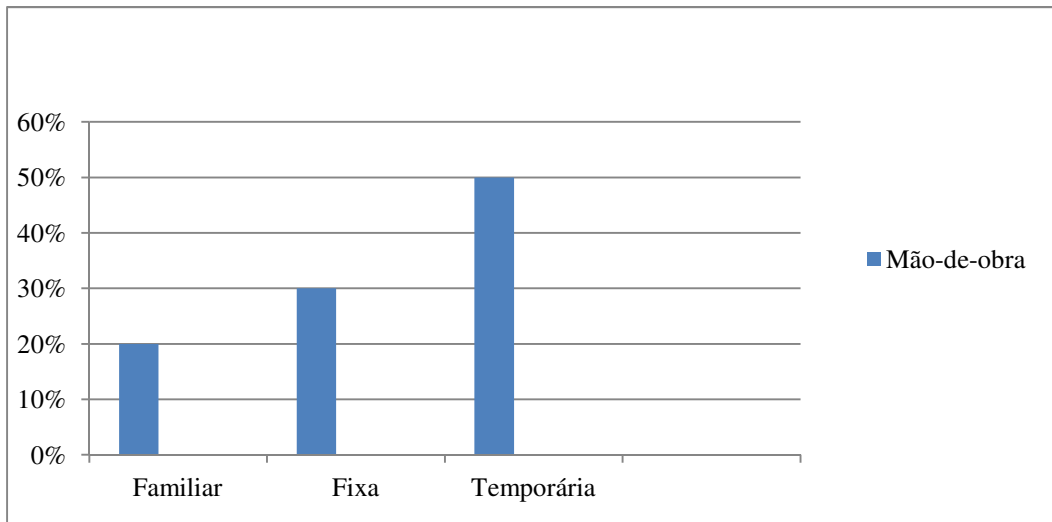
3.2.3.2 A produção, o trabalho e a renda

O café é o produto mais cultivado e comum a todos os entrevistados, seguido do feijão que também é bastante produzido na diversidade de culturas que diferencia a agricultura familiar da monocultura vivenciada pela agricultura patronal. Ou seja, os produtores diversificam sua produção com a plantação conjunta de café e feijão.

Em todas as propriedades, a produção tem como destino, na maioria dos casos analisados, a comercialização, contando apenas com um consumo mínimo da família. Ou seja, no entendimento da subsistência proporcionada pela agricultura familiar, essa é marcada pela comercialização dos produtos produzidos na propriedade e não pela incorporação, ao consumo, do próprio produtor da propriedade, o que os difere da prática do campesinato tradicional de subsistência.

Esse fato mostra, ainda, que a prática da comercialização do produto da propriedade familiar evidencia não a busca da acumulação de riquezas, mas gerar a renda suficiente para a manutenção da propriedade e da vida da família. Daí a perspectiva da pesquisa novamente se tornar de suma relevância, pois a política pública implementada por meio do PRONAF Mais Alimento visa à incorporação da tecnologia e dos aspectos da produtividade e competitividade para essas propriedades ligadas à agricultura familiar que produz, exclusivamente, para a subsistência da propriedade e da família. Inclusive, o escoamento da produção é realizado nas cidades vizinhas ou para atravessadores e não para os grandes demandantes que são os distribuidores de alimentos.

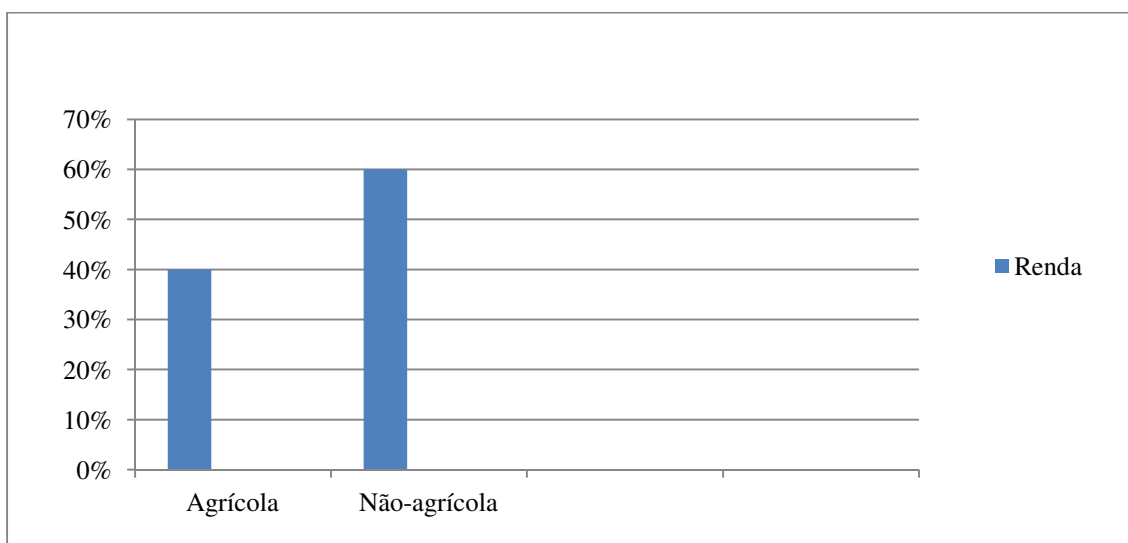
Com relação à mão-de-obra utilizada nas propriedades verificou-se, em todas as propriedades, que uma parcela muito pequena é composta pelos integrantes da família, até mesmo porque essas famílias, enquanto aspecto produtivo, são compostas por apenas o casal que reside na propriedade. Sendo a maior parte da mão-de-obra contratada, como empregados fixos e temporários. A mão-de-obra fixa é menor que a temporária, e o trabalho é informal. Em relação aos empregados temporários, só são contratados em períodos de colheitas já que a maioria dos equipamentos financiados pelo PRONAF Mais Alimentos estão vinculados ao plantio. Os dados referentes à incorporação da mão-de-obra à produção podem ser visualizadas no gráfico 2, baixo.



Fonte: Dados da pesquisa / 2012

Gráfico 2 – Distribuição do trabalho nos estabelecimentos

Quanto ao aspecto da renda, em 50% das propriedades, a renda dos produtores entrevistados é proveniente, unicamente, da produção agrícola. Os outros 50%, além da atividade produtiva familiar, possuem outras atividades não-agrícolas em cidades vizinhas (como supermercados, lojas, contabilidade, automóveis para transporte escolar e também, em alguns casos, o aluguel dos equipamentos financiados pelo Mais Alimentos). Essas atividades são praticadas, justamente, para complementar a renda familiar já que a sua produção não possui uma dinâmica capaz de gerar uma renda suficiente para viverem, apenas, do trabalho agrícola. Essa observação pode ser feita através do gráfico 3.



Fonte: Dados da pesquisa / 2012

Gráfico 3 – Origem da renda dos produtores

Em relação ao tempo em que atuam na produção do campo, ou ao trabalho com agricultura familiar em que se exerce a atividade agrícola, especificamente ao trabalho naquelas propriedades agrícolas, esses atuam já há mais de 10 anos (entre 10 e 25 anos) na propriedade em questão, o que evidência a característica cultural da produção agrícola familiar.

3.2.4 O PRONAF Mais Alimentos e a participação do pequeno produtor: resultados percebidos na amostra estabelecida

Como pôde ser observado ao longo de todo o trabalho, a agricultura familiar possui fundamental importância para a economia brasileira, pois detém o fornecimento da variedade alimentícia no mercado. Milhares de famílias sobrevivem dessa pouca produção e maior variedade, distribuindo os alimentos cultivados em tempo hábil ao consumidor.

No entanto, os produtores familiares, até recentemente, na década de 1990, eram desassistidos de qualquer apoio político e social. À medida que os governos passaram a reconhecer a agricultura familiar como categoria produtiva, é que ações públicas foram criadas com o objetivo de fortalecimento econômico do setor.

Com o uso de recursos do PRONAF Mais Alimentos o pequeno produtor familiar passou a investir em tecnologias, máquinas e equipamentos, que visavam possibilitar a essas propriedades se tornarem mais dinâmicas e com uma estrutura produtiva que possibilite a participação no mercado de maneira mais competitiva.

No entanto, os resultados obtidos mediante a aplicação da metodologia descrita, possibilitou constatar que no universo de agricultores familiares pesquisados, verificou-se um aumento de renda acompanhado de uma maior produção, porém não ampliou a sua capacidade de competir no mercado de comercialização dos produtos agrícolas, já que é difícil, dentro de sua estrutura de produção baseada na pequena propriedade, na incorporação de pouca mão-de-obra, na produção de seus próprios insumos/matérias-primas e no processo de comercialização, eles competirem com a produção das grandes propriedades que produzem os mesmos produtos.

Constatou-se ainda que o número de empregados (com mão-de-obra fixa ou temporária) também se ampliou, entretanto, com relação a essa geração de ocupações, ficou evidente que a mão-de-obra incorporada foi atrelada ao manuseio dos equipamentos financiados e são, geralmente, temporários, atrelados ao processo de plantio, mas sem vínculo

com a produção agrícola familiar, já que após o processo de plantio esses indivíduos deixarão de participar do processo de produção.

3.2.5 Análise geral dos efeitos do PRONAF Mais Alimentos para uma amostra de produtores do município de Encruzilhada/BA

O PRONAF Mais Alimentos é uma linha de crédito criada pelo Governo Federal, por intermédio do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), que prevê uma base de atuação a partir de um tripé de ações: o investimento, o conhecimento, e a comercialização.

Concebido originalmente com o propósito de proporcionar ao agricultor familiar investir em modernização, e ao mesmo tempo garantir o abastecimento interno, o PRONAF Mais Alimentos recorreu à Agricultura Familiar por sua condição estratégica com relação ao mercado, porque ao contrário da agricultura patronal, que tem foco no mercado internacional, para onde encaminha sua produção, a agricultura familiar tem foco no mercado local e é a grande responsável pelo fornecimento de alimentos no país.

Quando foi criado, previa-se que com a adesão ao PRONAF Mais Alimentos a agricultura familiar, além da possibilidade de acesso ao crédito para a aquisição de equipamentos, passaria a contar também com a capacitação técnica para operá-lo e mantê-lo, além das demais implicações prescritas pelos padrões tecnológicos dos fabricantes. Ou seja, organizações como a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), dariam condições ao agricultor de produzir respeitando a dinâmica local onde estivesse inserido. Mas o que foi verificado nesta pesquisa é que o que acontece, com frequência, é um desvirtuamento das políticas públicas, ou seja, da proposta inicial com a qual foi criada, já que nem todos os objetivos propostos são cumpridos como deveriam.

É abordado aqui como sendo desvirtuamento de políticas públicas o não cumprimento das informações estabelecidas em todas as etapas do ciclo (agenda, formulação, implementação e avaliação) de formação da ação política, ou ainda, o cumprimento parcial dessa ação.

Como o foco de análise é o PRONAF Mais Alimentos, o que se verificou na pesquisa com relação ao público alvo, é que o governo procura com essa linha de crédito permitir ao agricultor familiar investir na modernização da produção. No entanto, o que se nota em suas entrelinhas é que o principal objetivo do governo é incentivar o pequeno

produtor a continuar no campo produzindo, para garantir, dessa forma que chegue alimento na mesa dos brasileiros.

Portanto, de maneira analítica e baseando-se na pesquisa de campo realizada, depreende-se que um primeiro desvio da ação política observado é que, o crédito é concedido ao pequeno produtor familiar para que ele invista em melhorias para produção, porém a ação não se completa, por que o governo concede o crédito, mas não se preocupa se o produtor vai usá-lo corretamente e se está investindo em equipamentos adequados à sua produção. Também não há registro que os formuladores/implementadores da política pública se preocupam com a produção excedente desses beneficiários do PRONAF Mais Alimentos. Apenas estimula a sua produção.

Acaba ficando por responsabilidade do pequeno produtor familiar, que em sua maioria possui um nível baixo de escolaridade, utilizar o crédito de maneira adequada. Sendo muitas vezes influenciado pelas agências intermediadoras (concessionárias de equipamentos agrícolas) a adquirirem um número de equipamentos até desnecessários com relação ao tamanho ou a cultura da produção.

É de responsabilidade também do agricultor familiar comercializar a sua produção, apesar de existirem ações voltadas para essas questões, um exemplo são as ATERs, que atuam no sentido de melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias rurais, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção, de mecanismo de acesso a recursos, serviços e renda, de forma sustentável. E ainda, o Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), que funciona na prática como um seguro contra a oscilação de preços no mercado, introduzindo-se novas culturas e novos produtos, os quais serviram de lastro na equivalência preço-produto dos financiamentos bancários da Agricultura Familiar.

Falta ainda a presença de ação da política pública no que trata das questões referentes ao treinamento especializado para manuseio e também para manutenção física dos equipamentos. Os equipamentos agrícolas necessitam, periodicamente, de manutenção como revisões para troca de peças desgastadas, além de eventuais danos causados por mau uso devido à falta de instrução. Levando, dessa forma, os agricultores a contratarem mão-de-obra especializada para trabalhar com os equipamentos.

A pesquisa realizada constatou que em todas as propriedades pesquisadas já houve gastos com manutenção dos equipamentos, enfatizando que em 10% da amostra o valor destinado a consertos e reparos foi excessivo, devido ao manuseio incorreto das máquinas. Os beneficiários relataram ainda, que o valor destinado às despesas com a manutenção foi possível graças ao aumento da produção proveniente do uso dos próprios equipamentos

adquiridos. Ou seja, é possível que os rendimentos obtidos com a produção extra, proporcionada pelo uso dos equipamentos financiados podem ser destinados à sua manutenção, bem como ao pagamento dos mesmos.

O segundo desvio observado é com relação aos beneficiários, que em alguns casos agem de maneira inadequada ao que é proposto pela política. Verificou-se que entre os entrevistados, 20% alugam os equipamentos para serem utilizados em outras propriedades, (em alguns casos, além de sua própria propriedade, em outros, só os utilizam para a locação terceirizada), caracterizando dessa forma uma atividade não agrícola não prevista dentre os objetivos da política.

Registrou-se ainda casos em o produtor possui uma propriedade rural que excede o tamanho máximo permitido de quatro módulos fiscais para acessar a linha de crédito, mas que então transferiu para outra pessoa da família uma parte da propriedade para poder aderir ao programa. E, em sequência, as duas partes acabaram aderindo ao programa e adquirindo equipamentos.

Essa situação se mostrou evidente em 30% dos beneficiários entrevistados. Somente 50% dos entrevistados acessaram e usam, de maneira adequada, os benefícios do PRONAF Mais Alimentos, conforme o próprio preconiza.

São esses desvios de comprometimento com o que é proposto por uma política pública que acabam tornando ineficiente a ação do governo, e o motivo pelos quais, muitas vezes, não se consegue atingir os objetivos esperados, gerando dessa forma alguns efeitos negativos, como é o caso da inadimplência, principalmente por parte dos agricultores que alugam os equipamentos. Pois, como sua renda provém do aluguel das máquinas, se o ano tiver algum desastre climático poderá implicar em uma baixa demanda pelo serviço, ou ainda em um não recebimento dos serviços de aluguel prestados.

De maneira geral constatou-se mediante ao depoimento do total dos entrevistados que o PRONAF Mais Alimentos é um bom incentivo dos gestores públicos para promoção e modernização dos pequenos produtores. No entanto, precisa ser revisado e fiscalizado para que possa atingir resultados ainda mais positivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo verificar em quais aspectos os agricultores familiares foram beneficiados com o PRONAF Mais Alimentos. A problemática que conduziu a investigação buscou analisar o PRONAF Mais Alimentos no município de Encruzilhada/BA, enfatizando se este fator contribuiu positivamente para o desenvolvimento com geração de renda e emprego no meio rural. Tendo como hipótese o fato de que a ação da política pública proposta pela linha de crédito PRONAF Mais Alimentos não atinge todos os objetivos propostos.

O referencial teórico utilizado considerou questões que partiram desde o conceito, estrutura e ciclo de como uma política pública é pensada, formulada e implementada, além de direcionar a uma reflexão a cerca da importância das políticas públicas para uma modernização agrícola consciente, respeitando a cultura dos pequenos produtores.

Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. Como já foi abordado no capítulo 1, os objetivos das políticas públicas são, na maioria das vezes, tentar solucionar ou colocar em evidência os desajustes que podem intervir entre um setor e outro, ou ainda entre um setor e a sociedade. Podendo-se observar, assim, que há políticas públicas sempre que uma autoridade da política local, estadual ou nacional pretende, por meio de um programa de ação coordenada, modificar a situação social ou econômica da população em determinados aspectos ou observações.

A partir da teoria de políticas públicas relacionam-se gestores públicos e sociedade. Nessa compreensão, as políticas públicas podem oportunizar a melhoria da qualidade de vida da população redistribuindo renda, ou pode privilegiar setores dominantes da sociedade aumentando ainda mais a concentração da renda e da desigualdade social. Fato observado na política de crédito rural instituída no Brasil a partir da década de 1960.

Notavelmente, um dos fatores positivos e certamente decisivo para o desenvolvimento do setor agrícola no Brasil, mesmo beneficiando pequenos grupos, foi à institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), a partir de 1965 com a lei nº 4829. Sendo essa uma intervenção planejada e baseada em subsídios públicos. Porém, as primeiras ações realizadas tendenciosamente beneficiaram os grandes produtores rurais, incentivando a modernização e a produção no sistema de monocultivo.

Apesar da grande importância da agricultura familiar para a economia do Brasil, somente em 1996 este setor passa a ser assistido pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Criado com o objetivo de apoiar financeiramente o pequeno produtor em suas atividades agropecuárias e não-agropecuárias.

O PRONAF é a primeira política pública diferenciada em favor dos pequenos produtores familiares. O seu manual operacional estabelece como diretriz básica propiciar, através de linhas de crédito, condições para o aumento da capacidade produtiva e a geração de emprego e renda, de tal forma que melhore a qualidade de vida desses trabalhadores.

Por conta dessa perspectiva, procurou-se verificar, na amostra estabelecida, os fatores que impulsionaram o surgimento da linha de crédito PRONAF Mais Alimentos e sua eventual forma de financiamento. Analisando a importância desse incentivo para implantação de tecnologias e maquinários na produção de pequeno porte. Assim, como verificar a eficiência do PRONAF Mais Alimentos e as melhorias geradas aos agricultores familiares beneficiados do município de Encruzilhada - BA.

Como já abordado na metodologia utilizada para realização deste trabalho, a população analisada foi composta pelos produtores familiares do município de Encruzilhada estado da Bahia, beneficiários do PRONAF Mais Alimentos. Contemplando uma amostra de dez produtores rurais que responderam a questionários semi-estruturados com questões relacionadas à produção, renda, comercialização e participação no programa.

Analisado os dados coletados em contraposição com as informações obtidas mediante observação das propriedades dos entrevistados, verificou-se que a linha de crédito PRONAF Mais Alimentos propiciou para todos os beneficiários contemplados pela amostra, um aumento significativo no nível de renda e da produção, com geração de emprego (mão-de-obra especializada para uso dos equipamentos adquiridos).

No entanto, esse aumento de produção não significou aumento de produtividade, uma vez que, também em todos os casos, não se contabilizam os custos que tiveram para aumentar a produção. Outro fator que dificulta é que 60% dos beneficiários, além de possuírem rendas não-agrícolas não fazem a distinção dessa com relação a renda agrícola para se pagar as despesas.

Constatou-se ainda, que nenhum dos beneficiários teve apoio técnico quanto ao uso dos equipamentos, produção e melhoria do solo, apesar deste ser um dos objetivos do programa, que tem em suas bases oferecer assistência aos produtores familiares por meio de instituições como as a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

Portanto, a pesquisa permitiu concluir¹⁴ que o PRONAF Mais Alimentos é um incentivo do governo que possibilita ao pequeno produtor rural se modernizar no sentido de investir em maquinários e equipamentos para a produção. Porém, não foi constatada a preocupação do governo com treinamentos para uso dos equipamentos, assistência técnica que permita ao produtor trabalhar melhor o solo, respeitando a cultura e a dinâmica da região, como também não há ações destinadas ao escoamento da produção excedente.

Ou seja, nesse sentido, o PRONAF Mais Alimentos se apresenta como uma alternativa de modernização para a agricultura familiar, porém, de maneira diversa. No primeiro aspecto, a sua modernização é perfeita, já que vem possibilitando alterações no processo produtivo, o tornando mais dinâmico e aumentando sua produção.

Porém, no segundo aspecto, o das relações sociais de produção, os efeitos do Mais Alimentos podem significar alterações da estrutura produtiva da agricultura familiar, como a busca “ilusória” da possibilidade de acumulação de capital proposta pelo aumento da produção (mas sem a devida inclusão competitiva na produção de bens agrícolas com a agricultura capitalista e patronal); alterações nas relações de produção quanto às práticas do trabalho, já que se faz necessária uma mão-de-obra mais técnica para o uso dos equipamentos e, muitas vezes, essa mão-de-obra é oriunda de fora da família.

Desse modo, considerando as limitações da pesquisa, fica demonstrada a notável importância da linha de crédito PRONAF Mais Alimentos para o desenvolvimento econômico, mas não social da agricultura familiar. O que faz com que esse instrumento seja algo imprescindível para a modernização da agricultura familiar proporcionando aos produtores rurais mecanismos para o avanço da produção e o aumento da rentabilidade, mesmo não atingindo plenamente todos os objetivos proposto pela política.

Este estudo não encerra a discussão sobre o tema, pelo contrário, contribui 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 direcionadas.

¹⁴ Como a amostra é pequena e, estatisticamente, sem significância para a comprovação de uma realidade geral, as conclusões referentes à efetividade do PRONAF Mais Alimentos aqui abordadas, são apenas analíticas, sem o intuito de avaliar a política ou comprovar a verdade geral, devido à dificuldade encontrada para obtenção de dados reais e estatísticos quanto ao tema e quanto aos beneficiários do PRONAF Mais Alimentos na região de Vitória da Conquista/BA.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e o uso do solo: **São Paulo em Perspectiva**. Abr/jun, vol. 11, nº2:73-78, 1997. Disponível em: <http://www.abramovay.pro.br/artigos_cientificos/1997/Agricultura_familiar.pdf> Acesso em: 21 de abril de 2012.

_____. Agricultura Familiar e Reforma Agrária. *In*: **Estudo da Dimensão Territorial do PPA**. Brasília: CGEE, 2006.

ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Texto para discussão nº 641. Tiragem: 110 exemplares. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

ANTÃO, Rosimeire Aparecida de Souza; CAMPANHOLO, Tarcisio. O Crédito rural no contexto do desenvolvimento econômico e social. **Revista da Católica**, v. 3/n. 5/jan. Jul.2011. Disponível em: <<http://catolicaonline.com.br/revistadacatolica/artigosv3n5/artigo03.pdf>> Acesso em: 22 de abril de 2012.

BACEN. **Manual do Crédito Rural**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/>> Acesso em: 29 de abril de 2012.

BARCELAR, Tânia. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. Texto retirado de: Santos Junior, Orlando Alves dos...[et al.]. (organizadores). **Políticas Públicas e Gerstão Local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003. Disponível em: <http://www4.fct.unesp.br/grupos/gedra/textos/Texto1_politicas_publicas_no_br_TaniaBacelar.pdf> Acesso em: 17 de dezembro de 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF. Senado, 1988.

_____. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. **Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm> Acesso em: 29 de março de 2012.

BRB, Banco de Brasília. **Taxas de Financiamento**. Disponível em: <<http://portal.brb.com.br/para-voce/emprestimos-e-financiamentos/correntista/credito-agronegocio>> Acesso em: 08 de julho de 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A reforma do Estado nos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

CASTELÕES, Liliane. **Agricultura familiar predomina no Brasil**. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp07.htm>> Acesso em: 16 de dezembro de 2010.

COSTA, Heitor Scalabrini. **Tecnologia apropriada para a agricultura familiar sustentável do semi-árido brasileiro**: bombeamento solar de água para irrigação localizada. Universidade Federal de Pernambuco, Núcleo de Apoio a Projetos de Energias Renováveis. An. 6. Enc. Energ. Meio Rural, 2006. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000022006000200044&script=sci_arttext> Acesso em: 24 de setembro de 2012.

COUTO FILHO, Vitor de Athayde. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro. Brasília: MDA. Rio de Janeiro, Garamond, 2007.

DINIZ, Clélio Campolina. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. CEDEPLAR/FACE/UFGM. Belo Horizonte, 2001.

FARIA, Carlos Amélio Pimenta de. A política de avaliação de políticas públicas. **RBGS**. v.20, n.59, p.97-109, outubro 2005.

FEITOSA, Antônio Maurílio Alencar. A Agricultura e a Agricultura Familiar. E-TEC Brasil/CEMF, UNIMONTES, 2011, Montes Claros – MG.

FERNANDES. Antonio Sergio Araujo. Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social. IN: DANTAS, Humberto; JUNIOR, José Paulo M. (orgs). **Introdução à política brasileira**, São Paulo. Paulus. 2007. Disponível em: <http://serv01.informacao.andi.org.br/b6d71ce_114f59a64cd_-7fcc.pdf> Acesso em: 14 de abril de 2012.

GARCIA FILHO, Danilo Prado. **Análise e diagnósticos de sistemas agrários - Guia Metodológico**. INCRA/FAO, 1999, 65 p.

Governo Federal do Brasil. **Cartilha de acesso ao PRONAF 2011-2012**. Brasília/DF, 2011. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/F8D5FB4FAB4789938325771C0068DA07/\\$Ffile/NT00044052.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/F8D5FB4FAB4789938325771C0068DA07/$Ffile/NT00044052.pdf)>. Acesso em: 3 de fevereiro de 2012.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, ano XXI, nº 55, p.30-41, novembro/2001.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006 – Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**: notas técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>> Acesso em: 4 de janeiro de 2012.

JÚNIOR, Caio Prado. **História Econômica do Brasil**. Editora Brasiliense, 1970.

MARIN FILHO, Carlos José. **Concepção de políticas públicas** – definição, viabilização e execução. Curso de capacitação de técnico municipais para a elaboração de planos diretores. Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Campus Santo Ângelo, 2005. Disponível em: <<http://www.urisan.tche.br/~cursoplanodiretor/material/marin/cap1.pdf>> Acesso em: 21 de novembro de 2010.

MARTINS, Alberto André Barreto. **Crédito rural – Evolução histórica, aspectos jurídicos e papel do conselho monetário nacional e do banco central do Brasil**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 73, 01/02/2010 [Internet].

Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7156>. Acesso em 22/04/2012.

MALTHUS, Thomas Robert. Ensaio sobre a população. **Coleção Economistas**. Best Seller, 1996.

MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, Poder e Comunicação**. São Paulo: ed. Cortez, 2002.

NASCIMENTO, Carlos Alves do. Pluriatividade e política pública: o caso do Sul do Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 27, nº 3 (107), pp. 452-471, julho-setembro/2007.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista Adm. Pública** [online]. 2006, vol.40, n.2, pp. 273-287. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>> Acesso em: 16 de dezembro de 2010.

Políticas Públicas Conceitos e Práticas. Série Políticas Públicas. VI 7, supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008. 48 p. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/E0008A0F54CD3D43832575A80057019E/\\$File/NT00040D52.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/E0008A0F54CD3D43832575A80057019E/$File/NT00040D52.pdf)> Acesso em: 10 de março de 2012.

PORTUGAL, Alberto Duque. O Desafio da Agricultura Familiar. **Revista Agroanalysis**. Disponível em: <[http://www.embrapa.br/imprensa/artigos/2002/artigo.2004-12-07.2590963189/?searchterm=o desafio da agricultura familiar](http://www.embrapa.br/imprensa/artigos/2002/artigo.2004-12-07.2590963189/?searchterm=o%20desafio%20da%20agricultura%20familiar)> Acesso em: 16 de setembro de 2012.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Mais Alimentos**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/>> Acesso em: 20 de abril de 2012.

RAPP, Maria de Las Nieves Eirin de. **Políticas públicas, informação e cultura**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

RUA, Maria das Graças e CARVALHO, Maria Izabel Valladão (orgs.). O estudo da política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998

SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro. **Política Pública e Incentivo Fiscal: uma análise do modelo baiano para o desenvolvimento regional**. Dissertação (mestrado) - Universidade do Estado da Bahia, Programa de pós-graduação em Cultura Memória e desenvolvimento Regional, 2010.

SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro, OLALDE, Alicia Ruiz. **Desenvolvimento regional e políticas públicas: a isenção fiscal como ferramenta de promoção do desenvolvimento regional no sudoeste da Bahia**. 16 f. VII ENABER Encontro Nacional da Agência Brasileira

de Estudos Regionais e Urbanos, (2009). Disponível em: <
<http://aplicativos.fipe.org.br/enaber/pdf/153.pdf>> Acesso em: 12 de dezembro de 2010.

SAYAD, J. **Crédito rural no Brasil**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1978.

SCHNEIDER, Sérgio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir Antônio. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. 2004. Disponível em: <
http://www.ufcg.edu.br/~cedrus/downloads/schneider/historico_pronaf.pdf> Acesso em: 02 de setembro de 2012.

Secretaria da Agricultura familiar. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Disponível em: < <http://www.mda.gov.br/portal/saf/>> Acesso em: 27 de abril de 2012.

SILVA, José Graziano da. **Tecnologia e agricultura familiar**. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre-RS: ano 8, n.16, p.20-45, julho/dezembro 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. 2002. Disponível em: <
http://www.aatr.org.br/site/uploads/publicacoes/o_papel_das_politicas_publicas_no_desenvolvimento_local.pdf> Acesso em: 25 de outubro de 2001.
TENORIO, Fernando Guilherme. **Gestão Social: metodologia e casos**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

APÊNDICE 1 – Modelo de questionário aplicado aos beneficiários do PRONAF Mais Alimentos no município de Encruzilhada estado da Bahia



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA

Departamentos de Ciências Sociais Aplicadas

Colegiado do Curso de Ciências Econômicas

Disciplina: **MONOGRAFIA II**

Professor: Andréa Braz da Costa

Orientador: Prof. Carlos Eduardo Ribeiro Santos

Discente: Diana Coqueiro dos Santos

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA: PRODUTOR RURAL

Este questionário tem o objetivo de avaliar quais foram os benefícios gerados pelo Programa Mais Alimentos na condição de vida e na produção dos agricultores beneficiados. Enfatizando se este fator contribuiu para geração de renda e emprego no meio rural. As informações coletadas são exclusivamente para uso acadêmico.

Data: ___/___/___

Nº _____

- 1- Identificação do Produtor: _____
- 2- Vínculo com a propriedade rural: _____
- 3- Idade: _____
- 4- Escolaridade: _____
- 5- Local da propriedade: _____
- 6- Tamanho da propriedade¹⁵: _____
- 7- Número de familiares que residem na propriedade? _____
- 8- Média da idade dos familiares que residem na propriedade:

¹⁵ O tamanho máximo da propriedade para se enquadrar no programa deve ser inferior a quatro módulos fiscais.

9- Quantos trabalham na produção rural? _____

10- Média de idade dos indivíduos que trabalham na propriedade:

11- A renda da família é proveniente, unicamente, da produção da propriedade? Se sim, como essa produção se transforma em renda? Se não, o que mais incrementa a renda da família?

12- Há quanto tempo produz na propriedade? _____

13- Quais produtos são cultivados?

14- Qual o destino da produção da propriedade?

15- O que entende por agricultura familiar?

16- Há mão-de-obra contratada em sua propriedade?

() Sim

() Não

17- Se sim, a mão-de-obra é:

() Temporária

() Fixa

18- Se temporária, por qual período e por quanto tempo?

19- Como ficou sabendo do Programa Mais Alimentos?

- Informações em eventos
 - Pessoas públicas (Políticos)
 - Consultores de vendas
 - Outros
-

20- Quais os motivos que levaram o Senhor (a) a buscar os benefícios do programa?

- Melhoria da produção
- Maior lucratividade
- Condições favoráveis de obter os benefícios do programa
- Outros

Motivo: _____

21- Em relação à produção beneficiada pelo Programa Mais Alimentos, já tem quanto tempo?

- De 1 à 11 meses
- De 1 ano a 1 ano e 11 meses
- De 2 anos a 2 anos e 11 meses
- Acima de 3

22- Com o incremento de maquinário e tecnologia, provenientes do Programa mais Alimentos, houve:

- Contratação de mão-de-obra
- Dispensa de mão-de-obra

Por que: _____

23- Houve aumento na produção?

- Sim. Como? _____
- Não. _____

24- O Programa ofereceu algum tipo de treinamento quanto ao uso dos equipamentos?

- Sim
- Não

25- O que imaginava que a participação no programa traria para sua produção?

26- Existe alguma perspectiva de aumento do nível de produção e da contratação de mão-de-obra na sua propriedade?

27- Essas alterações tem ligação, direta, com o programa mais alimentos?

Sim

Não

28- A forma de comercialização do produto foi alterado após a utilização do programa?

29- Como se deu a inserção no mercado para essa produção excedente?

30- Como entende quais são os objetivos do programa do qual participa?

31- Que tipo de equipamentos foi adquirido com base no programa?

32- Quanto ao uso do equipamento adquirido, teve que contratar mão-de-obra específica ou o próprio pessoal da propriedade é quem utiliza?

33- Esse pessoal teve treinamento específico ou aprendeu com o uso?

34- Os equipamentos já apresentaram alguma necessidade de manutenção?

Sim

Não

35- O Programa cobre os custos com manutenção?

() Sim

() Não

36- Se não, essa despesa se enquadra no orçamento da família?

() Sim. Como? _____

() Não

37- Já começou a pagar os equipamentos?

() Sim

() Não

38- Como funciona o planejamento para o pagamento do equipamento e de seus custos de manutenção?

39- Se não, como está o planejamento para o pagamento?

40- Como acha que o valor destinado ao pagamento afetará a renda da família?

41- Nos dias atuais, depois de já conhecer o Programa, ainda teria interesse de obter esse benefício?

() Sim

() Não

42- Qual sua opinião sobre esse incentivo do governo?

() Positiva

() Negativa

Por quê? _____

43- O que mudou na vida da família após o início da participação da família no programa?

44- Acredita que o Programa alcançou os objetivos esperados? Porque?

() Sim

() Não

45- Tem alguma observação a acrescentar?
