

UNICAMP

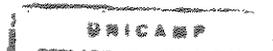
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP
FACULDADE DE ENGENHARIA AGRÍCOLA - FEAGRI
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E
PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA

AVALIAÇÃO DO PRONAF ATRAVÉS DO COMPORTAMENTO
DOS ATORES MUNICIPAIS:
estudo de caso em Espírito Santo do Pinhal/SP.

Por
Lucília Gonçalves Travaglini Carvalho Pereira

CAMPINAS/SP
2.000

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SECÃO CIRCULANTE



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP
FACULDADE DE ENGENHARIA AGRÍCOLA - FEAGRI
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA

**AVALIAÇÃO DO PRONAF ATRAVÉS DO COMPORTAMENTO
DOS ATORES MUNICIPAIS:**
estudo de caso em Espírito Santo do Pinhal/SP.

Por
Lucília Gonçalves Travaglini Carvalho Pereira

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Engenharia Agrícola, na área de concentração Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável, do curso de Mestrado da Faculdade de Engenharia Agrícola da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação do Prof.º Dr.º Mauro José Andrade Tereso.

CAMPINAS/SP
2.000

UNIDADE	30
N.º CHAMADA:	TIUNICAMP
	P414a
V.	Ex.
TOMBO BC/	420.11
PROC.	16-278/00
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	RS 11,00
DATA	3/10/8/00
N.º CPD	

CM-00144778-3

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DA ÁREA DE ENGENHARIA - BAE - UNICAMP

P414a

Pereira, Lucília Gonçalves Travaglini Carvalho

Avaliação do PRONAF através do comportamento dos atores municipais : estudo de caso em Espírito Santo do Pinhal/SP / Lucília Gonçalves Travaglini Carvalho Pereira.--Campinas, SP: [s.n.], 2000.

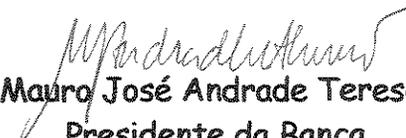
Orientador: Mauro José Andrade Tereso.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Agrícola.

1. Agricultura familiar. 2. Políticas públicas. 3. Desenvolvimento rural. I. Tereso, Mauro José Andrade. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Agrícola. III. Título.

PARECER

Este exemplar corresponde a redação final da dissertação de mestrado defendida por Lucilia Gonçalves Travaglini Carvalho Pereira e aprovada pela Comissão Julgadora em 21 de março de 2000. Campinas, 27 de junho de 2000.


Mauro José Andrade Tereso
Presidente da Banca

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

*" Dedico esta etapa vencida a DEUS,
que me deu a oportunidade dessa
existência".*

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Mauro José Andrade Tereso, pela liberdade da orientação, permitindo que eu "andasse" por todos os "caminhos", até que eu encontrasse o "meu caminho".

A prof.a e amiga Sônia Bergamasco, pela contribuição fundamental na minha formação e o incentivo para a realização do meu trabalho. Se eu não chegar a ser uma boa pesquisadora e professora, seguramente não é por falta de um excelente exemplo.

Ao prof. Walter Belik, pela fundamental importância no amadurecimento desse trabalho com suas sugestões e orientações e que também ao participar do exame de qualificação e de defesa dessa dissertação, apresentou valiosas sugestões.

A amiga Rose, pela amizade e pelo carinho e que suportou além da "crise da qualificação" a da "crise da tese". Sem ela certamente a edição desta tese não teria ficado tão linda e bem feita.

A amiga Cyra que me proporcionou boas discussões em nossas longas conversas sobre política agrícola.

A prof. Stella Simões pelo incentivo e estímulo para ingressar no mestrado.

A prof. Elaine Borghi pela amizade, carinho e incentivo.

A Julieta que sempre me proporcionou discussões produtivas

Aos amigos do Departamento: Cidinha, Nilsão, Luiz, Emília, prof.º João Luiz, pelo carinho e socorro nas horas de precisão.

A Aninha e Marta, as melhores secretárias que já vi na vida, pela amizade e carinho.

As amigas e amigos que ingressaram comigo no mestrado: Silvia, Patrícia, Cristiane Fabiano, Cristiane Colleti, Camila, Marcia, Fabiana, Cibele, Sara, Rosa, Helga, Mariana, Ruy Roberto (meu assessor para assuntos informáticos) e Jefferson, Léo pelo prazer de suas companhias.

Ao Wirley, grande amigo que muito me apoiou e grande incentivador no decorrer da minha trajetória.

A todos os funcionários da FEAGRI por todo carinho a mim dedicado.

Aos agricultores de Espírito Santo do Pinhal, principalmente os do Bairro de Santa Luzia, que resgataram em mim a simplicidade e o prazer da vida rural.

A todos os funcionários da Casa da Agricultura de Espírito Santo do Pinhal que me receberam com muito carinho e tiveram fundamental importância para minha pesquisa de campo.

Ao Cleyton Campanhola, que em momentos cruciais deste trabalho, me orientou com muito profissionalismo.

A CAPES (Coordenadoria Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela bolsa recebida no período, sem a qual seria impossível a realização deste trabalho.

Aos meus sogros grandes incentivadores e pais amorosos.

A "Polenta" pela companhia nas muitas madrugadas.

Ao Marcello, meu companheiro e amigo, que nunca se importou com minhas "ausências" e sempre me deu todas as condições para que eu realizasse esse trabalho.

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO.....	12
2 - A AGRICULTURA FAMILIAR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	16
2.1 - O Crédito Rural no Brasil.....	16
2.2 - A Agricultura Familiar e o Processo de Modernização.....	18
2.3 - Proposta para um Novo Modelo de Desenvolvimento baseado no Fortalecimento da Agricultura Familiar.....	22
3 - A AGRICULTURA FAMILIAR E O PRONAF.....	24
3.1 - Apresentação do Programa.....	24
3.2 - Características do PRONAF.....	26
3.2.1 - Princípios e Diretrizes Gerais do Programa.....	26
3.2.2 - Objetivos e Beneficiários do Programa.....	28
3.2.3 - Linhas de Ação.....	29
3.3 - Considerações sobre o PRONAF.....	30
4 - DELIMITAÇÃO DO TRABALHO E OBJETIVOS.....	48
5 - CAMINHOS METODOLÓGICOS.....	56
6 - OS RESULTADOS.....	62
6.1 - Os Agricultores Familiares e o PRONAF.....	62
6.2 - Os Agentes Financeiros.....	79
6.3 - A participação da rede de extensão rural oficial do Estado.....	82
7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	85
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	97
ANEXOS.....	103
APÊNCIDE.....	112

LISTA DE TABELA

TABELA 1 - Número de contratos e valor em reais do crédito concedido pelo PRONAF na Região Sudeste em 1998.....	46
TABELA 2 - Número de contratos e valor em reais do crédito concedido pelo PRONAF, por região, em 1998.....	47

LISTA DE QUADROS

- QUADRO 1 - Condição dos produtores, segundo cadastro da Casa da Agricultura de Espírito Santo do Pinhal, 1996/1999 61
- QUADRO 2 - Área total em hectares das propriedades de agricultores familiares que requereram o crédito do PRONAF, segundo cadastro da Casa da Agricultura de Espírito Santo do Pinhal, 1996/1999..... 62
- QUADRO 3 - Local de moradia dos agricultores, segundo cadastro da Casa da Agricultura de Espírito Santo do Pinhal, 1996/1999 62
- QUADRO 4 - Mão-de-obra utilizada pelos agricultores cadastrados na Casa da Agricultura, 1996/1999..... 63
- QUADRO 5 - Instituição Financeira a qual o agricultor foi requerer o crédito do PRONAF segundo cadastro da Casa da Agricultura de Espírito Santo do Pinhal, 1996/1996..... 65

RESUMO

AVALIAÇÃO DO PRONAF ATRAVÉS DO COMPORTAMENTO DOS ATORES MUNICIPAIS: estudo de caso em Espírito Santo do Pinhal/SP.

Em julho de 1996, o governo federal lançou o PRONAF elegendo o agricultor familiar como protagonista, pela primeira vez de uma política orientada para o desenvolvimento rural.

No contexto de dificuldades que se encontram os pequenos produtores familiares em reproduzir suas atividades agrícolas e assegurar, ao mesmo tempo, condições de vida adequadas para suas famílias, uma linha de crédito voltada para essa categoria só poderia ser encarada como positiva.

Com o intuito de contribuir para o debate das políticas agrícolas voltadas para o fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil, este trabalho analisou o comportamento dos atores municipais (agricultores familiares, agentes financeiros e rede de extensão rural oficial) na implantação e operacionalização do PRONAF, através de um estudo de caso no município de Espírito Santo do Pinhal, SP.

A avaliação foi realizada com base na análise de depoimentos, entrevistas e aplicação de questionários, sem que houvesse uma preocupação amostral, em nível de um rigor estatístico, optando-se por uma análise qualitativa que fornecesse indicações precisas do caminho a desvendar. A análise revelou alguns limitantes na implantação do Programa no município como: pouca divulgação, a não participação de todos os atores, insuficiência de técnicos na Casa da Agricultura e nas agencias financeiras. A principal conclusão obtida foi

que o sucesso da implantação do PRONAF depende principalmente da efetiva participação de todos os atores municipais, com engajamento e integração entre eles.

ABSTRACT

In July 1996, the Federal Government starts the PRONAF, choosing for the first time the family farmers as protagonist of a public policy towards rural development. In the context of difficulties in which the small family farmers are to reproduce and assure at the same time appropriate life conditions to their families, this special credit should be faced as positive. This work analyses the behavior of the local actors (family farmers, financial agents and the official rural extension net) in the implementation and functioning of the PRONAF. Within the intention to contribute for the agricultural policies debate for strengthening and developing family farming in Brazil, throughout the case of study in Espírito Santo do Pinhal City, at State of São Paulo. The evaluation was done considering the statements, interviews and questionnaires applied without sample rigor in the statistical meaning. This qualitative analyses option indicates best the paths to unveil. The analyses revealed some limits in the implementation of the Program in the local level such as little information spread, the non-participation of all actors, the insufficiency of the local technicians in extension and financial offices. The main conclusion obtained for the success of the implementation of the PRONAF depends mainly of the effective participation of all local actors with their engagement and integration.

1 - INTRODUÇÃO

A produção familiar não tem sido considerada historicamente como uma possibilidade viável para a organização da produção na agricultura. Segundo ABRAMOVAY (1992), ao analisar as obras de Marx e Kautsky, aponta que o desenvolvimento do capitalismo no campo era visto como o elo que transformaria as relações sociais e de produção no meio rural, da mesma forma como acontece na indústria. Neste sentido, com a separação entre os capitalistas e os trabalhadores, por um lado, e a grande exploração frente às pequenas explorações de outro, ocorreria um crescente assalariamento nas relações de trabalho na agricultura e a eliminação das unidades agrícolas do tipo familiar.

Passados mais de cem anos, a realidade da agricultura em praticamente todos os países, desenvolvidos ou subdesenvolvidos, não comprova estas previsões, pois não houve o predomínio das relações de assalariamento rural, nem tampouco as unidades familiares desapareceram. Ao contrário, é consenso de que houve um fortalecimento da agricultura organizada sob a forma de exploração familiar. A lógica ou o objetivo do produtor familiar é a reprodução da sua unidade de produção, como forma de garantir a sua sobrevivência enquanto unidade familiar. Por não incluir no seu cálculo a taxa de lucro e da renda da terra é que se pode sustentar a superioridade da produção familiar, comparada com a exploração capitalista na agricultura.

Sendo assim, a organização da agricultura, através de unidades familiares, cumpre um papel interessante e importante na dinâmica de reprodução do capitalismo, ao permitir, dentre outras coisas, manter níveis reduzidos dos preços

dos produtos de origem agrícola, especialmente destinados ao consumo humano, e consumido por grande parte da população urbana de baixos níveis de renda.

Apesar da importância da agricultura familiar no Brasil, não foi ela que foi beneficiada pelas políticas públicas, e sim a grande propriedade, que conseguiu se impor como modelo socialmente reconhecido e recebeu o estímulo social através da política agrícola que procurou modernizá-la e assegurar a sua reprodução.

Entre as transformações por que vem passando o meio rural brasileiro, podemos destacar o "descobrimento" da agricultura familiar pelo governo, que coloca em prática uma política de estímulo para esse segmento - o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

O PRONAF, lançado em julho de 1996, veio beneficiar esta categoria, marginalizada pelas políticas públicas que privilegiaram a grande produção e a grande empresa capitalista no processo de modernização agrícola, elegendo o agricultor familiar como protagonista, pela primeira vez, de uma política orientada para o desenvolvimento rural.

O PRONAF propõe-se a atender as reivindicações de melhoria das condições produtivas dos agricultores familiares. Ao menos em sua filosofia, o ponto forte do programa é a gestão social para que haja uma melhor gestão do orçamento público, democratizando o crédito e os serviços de apoio e a infraestrutura que os agricultores familiares necessitam para sua consolidação e estabilização (PRONAF, 1996).

O Programa coloca em prática uma política de estímulo para esse setor, com o objetivo de possibilitar o desenvolvimento sócio-econômico mais sustentável e eqüitativo no meio rural.

Um programa de governo é, antes de mais nada, uma carta de intenções, e há uma grande distância entre sua proposição e sua execução efetiva. Os objetivos apresentados pelo programa apresentam algumas dualidades: ao mesmo tempo que defende uma política agrícola voltada para a agricultura familiar, o programa assume critérios de modernização e competitividade. Porém, os formuladores do programa desconsideraram que as atividades do setor agrícola estão cada vez mais voltadas para o setor agro-exportador, ao qual estão inseridos os agricultores altamente capitalizados. Sendo assim, fica difícil fortalecer o segmento da agricultura familiar se o governo não romper com as forças de pressão dos interesses da agroindústria e do mercado internacional.

Há um consenso quanto à pertinência do PRONAF na conjuntura atual do país. No contexto de dificuldades para os pequenos produtores familiares em reproduzir suas atividades agrícolas e assegurar, ao mesmo tempo, condições de vida adequadas para suas famílias, uma linha de crédito voltada para infraestrutura rural e para custeio e investimento na agricultura, acessível a esse tipo de agricultor, só poderia ser encarada como positiva.

A análise do PRONAF demonstra que ele constitui um programa extremamente bem recebido pelos seus atores, enquanto idéia e proposta geral. Financiar a agricultura familiar, supondo priorização dos seus segmentos menos ou não capitalizados, é, de fato, uma necessidade do país e uma vitória de movimentos reivindicatórios desses agricultores. No entanto, seus problemas têm a ver com alguns elementos sociais que não têm o perfil do cliente prioritário dos agentes financeiros. Em outros termos, como conciliar um programa percebido como de vocação social com uma abordagem tradicional de programas de crédito,

com todo o seu modelo operacional sujeito aos requisitos de instituições financeiras?

Justamente essa contradição explica porque parecem ser mais facilmente corrigidos os problemas de implementação ligados ao PRONAF infra-estrutura e capacitação do que os ligados ao PRONAF crédito e investimento. Nesta última linha de financiamento os entraves são mais estruturais, e acabam refazendo o círculo vicioso de excluir os excluídos ao invés de propiciar sua integração, por meio de mecanismos diferenciados, a recursos que os viabilizem crescentemente como agricultores, mesmo se implementados de uma forma de fazer agricultura que não seja a hegemônica - prioritariamente voltada para o mercado e consumidora crescente de produtos industriais voltados para a produção agrícola.

É fundamental, portanto, uma avaliação das ações realizadas para orientar a condução do Programa.

No presente trabalho pretendo contribuir para o debate das políticas agrícolas voltadas para o fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil, através de um estudo de caso realizado no município de Espírito Santo do Pinhal, estado de São Paulo, que analisa o comportamento dos atores envolvidos na implantação e operacionalização do Programa a nível municipal (os agricultores familiares, as instituições financeiras e a rede de extensão rural oficial do Estado).

É nesses atores que está o maior gargalo do sucesso do Programa. Se não houver participação integral desses atores, o PRONAF poderá ser apenas uma carta de intenções como tantas outras formuladas pelos governos brasileiros.

2 - A AGRICULTURA FAMILIAR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 - O CRÉDITO RURAL NO BRASIL

Quando se analisa historicamente a evolução da agropecuária brasileira e suas condicionantes, é possível detectar um conjunto de diretrizes, tanto de política agrícola como de políticas gerais, que tiveram um impacto sobre o desenvolvimento da agricultura.

O desenvolvimento agrícola brasileiro, na década de 40, tinha aparentemente duas alternativas: o incremento da produção por meio da expansão da fronteira agrícola e/ou investimento em pesquisas de natureza químico-biológicas, capazes de economizar terra e aumentar a produtividade. Escolheu-se o primeiro caminho, já que nesse período se enfatizou a industrialização substitutiva de importações e, tal como relata MENDONÇA DE BARROS (1982), "*nas fases iniciais do processo de industrialização, tratou-se, mais de tudo, de elaborar meios de transferir recursos reais do setor primário para financiar a incipiente indústria local*", além do que, era conveniente que a agricultura, se baseasse nos fatores terra e trabalho, que eram abundantes no Brasil, não concorrendo assim com a indústria por capital. Nessa conjuntura, a agricultura, que em 1950 era responsável por 14% de renda interna, 98% das exportações e ocupava 64% da população do país, começou a perder terreno e a sua importância relativa dentro da economia do país foi caindo. Essa redução da participação da agricultura na renda global, assim como as crises de abastecimento de alimentos no final da década de 50 e começo da de 60, mudou os rumos da política agrícola brasileira. Optou-se por uma política agressiva de conquista do mercado externo

e uma rápida resposta ao elevado crescimento da demanda interna, que excedia em muito, as possibilidades da oferta agrícola da época. Ainda assim, a política continuou a favorecer a expansão da fronteira agrícola, surgindo, porém, uma ênfase nos aspectos ligados à modernização do setor agrícola.

Esta modernização deveria se traduzir em aumento de produtividade e produção. E estes objetivos tinham que ser apoiados pelos seguintes instrumentos:

- 1) política de preços mínimos;
- 2) maior abertura ao comércio internacional;
- 3) política de pesquisa e extensão rural;
- 4) tratamento especial ao setor de insumos;
- 5) uma retomada dinâmica da política de crédito rural.

Essa "retomada dinâmica" do crédito rural iniciou-se com o estabelecimento do programa de crédito rural através da lei 4.829, de 5 de novembro de 1965. As normas e regras dessa lei definiam que os propósitos do programa de crédito rural seriam:

- 1) estimular o crescimento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para o armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agrícolas, quando efetuados por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade;
- 2) financiar o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtores agropecuários;
- 3) favorecer o fortalecimento econômico de produtores rurais, especialmente os pequenos e médios; e

- 4) facilitar e incentivar a introdução de métodos racionais de produção no setor agrícola, visando ao aumento da produtividade e a melhoria do padrão de vida das populações rurais e a adequada defesa do solo.

Essa nova política de crédito rural envolvia maiores disponibilidades de recursos para o setor agrícola a taxas de juros subsidiados. Tem-se aceito, normalmente, que a política de crédito subsidiado, que foi implantada desde 1965, teve como objetivo básico a "modernização" da agricultura por meio da adoção de técnicas mais produtivas. Através desse dinheiro "barato", pretendia-se estimular o uso de tecnologias modernas que aumentassem a produção. Assim, HOMEM DE MELO (1982) afirma que: *"Talvez o crédito rural representasse o instrumento de políticas econômicas em que mais expectativas foram depositadas, pelas autoridades governamentais, para se realizar as metas de aumento da produção e modernização agrícola"*.

2.2 -AGRICULTURA FAMILIAR E O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO

A agricultura nacional, em função da política econômica que foi adotada, sofreu durante as décadas de 60 e 70 um intensivo processo de modernização. As transformações provocadas por esse movimento alteraram profundamente a forma de produzir. Este processo foi seletivo, tanto no que se refere aos produtos e produtores, como em relação as regiões atingidas. Contudo, não há dúvida que a transformação da estrutura produtiva e a mudança da base tecnológica foram responsáveis pela diferenciação das propriedades e das relações sociais e de produção no setor agrícola do país. No Brasil, segundo

Graziano da Silva (1983:30), apesar do Estado contribuir para essa diferenciação do campesinato, *"... o governo brasileiro tem-se caracterizado por ignorar a diferenciação de classes sociais na agricultura - ignorância conveniente porque beneficia os mais poderosos, os grandes proprietários rurais"*.

A atuação do Estado através das políticas de crédito rural e de preços, dois fatores muito importantes na adoção das inovações tecnológicas necessárias ao processo de modernização da agricultura, passou a ser decisiva no processo que viria diferenciar o "campesinato", por um lado em agricultor capitalizado e por outro em proletário. Segundo GOODMAN (1985), *"... O Estado com sua estratégia de "modernização conservadora", tornou-se o arquiteto de um novo modelo de acumulação, que se expressa na expansão e diversificação do Complexo agroindustrial e na rápida penetração das relações capitalistas de produção na agriculturd"*.

Não é de estranhar pois que, em detrimento da pequena propriedade, o maior volume de crédito agrícola concedido no Brasil destinou-se a grande exploração dedicada a produção de cana de açúcar, café, soja, e outros produtos de exportação. Dentro da política que se propunha, a agricultura brasileira, pouco capitalizada, necessitava de recursos para fazer frente aos investimentos necessários a sua modernização.

O agricultor familiar não chegou a ser beneficiário de um volume significativo do crédito subsidiado. Segundo CARDOSO (1997), em média os pequenos agricultores representavam 81,9% do número de contratos, mas receberam apenas 24,7% do volume de recursos. Por outro lado, os grandes produtores, com apenas 5,1% do número de contratos receberam 37,6% do volume total.

A falta de acesso ao crédito subsidiado, por parte dos agricultores familiares, fez com que esse importante segmento da agricultura brasileira ficasse fora do processo de "modernização" da agricultura no país, pois sem disponibilidade de crédito, os agricultores familiares não puderam ter acesso às inovações tecnológicas necessárias. Além disso, a modernização da agricultura provocou transformações no meio rural provocadas pela ação do Estado e pelas relações capitalistas de produção, ocasionando profundas mudanças também na maneira do produtor se relacionar com os fatores externos e internos à sua unidade de produção.

As questões relativas ao financiamento rural na economia brasileira, via crédito subsidiado, só passaram a ser discutidas, com maior interesse, a partir dos problemas surgidos com a modernização da agricultura na década de 60. Nesse sentido, e apoiado na literatura sobre economia agrícola brasileira, pode-se dizer que a maioria dos trabalhos sobre crédito rural tem focado os seguintes problemas:

- 1) eficácia da política de crédito subsidiado;
- 2) concentração do crédito rural;
- 3) juros subsidiados;
- 4) esgotamento do padrão de financiamento.

Esses problemas surgiram como resultado do funcionamento do sistema financeiro rural, a partir de meados da década de 60, voltado para atender às necessidades da modernização da agricultura. O crédito rural foi o principal instrumento de política econômica utilizado para viabilizar o desenvolvimento da agricultura e sua conseqüente modernização, tornando-se peça central de toda a

estratégia do modelo de desenvolvimento agrícola do país. Os diversos incentivos e controles, utilizados para viabilizar a política de crédito rural, geraram distorções no fluxo e no custo social do crédito. O crédito rural foi utilizado principalmente por produtores rurais de médio e grande porte, com tendência de exclusão dos agricultores familiares. A concentração do crédito tornou-se injusta, já que também canalizou os subsídios para o segmento de produtores com melhor situação econômica.

Uma das restrições mais freqüentes encontradas na literatura ¹ está ligada à concentração do crédito em benefício de grandes produtores e de grandes propriedades de terras, em detrimento das categorias mais necessitadas, bem como à distribuição desigual no território nacional, favorecendo as regiões tecnologicamente mais desenvolvidas e capitalizadas e um maior estímulo para as culturas voltadas ao mercado externo e energéticos. Evidentemente estas ações são compreensíveis sob a ótica do aumento de divisas para o país, mas seria desejável que as concessões creditícias também fossem orientadas para a diminuição das disparidades no espaço rural, para nortear uma regionalização produtiva mais adequada e, também, contribuir para a diminuição das diferenças dos níveis de renda no campo.

1 Ver entre outros:

Cardoso, João L. Características da Distribuição do Crédito Rural Institucional no Brasil: Uma Análise dos Dados Estatísticos de 1979 a 1983. Jaboticabal, São Paulo, 1985 (mimeo)

Martine, G. & R. C. (org.). Os Impactos Sociais da Modernização Agrícola. São Paulo, Caetés, 1987.

Rocha, Marina. Agricultura, Política de Garantia de Preços Mínimos e Planos de Estabilização na Década de 90. Agricultura em São Paulo, 1995.

Sayad, João. Notas sobre agricultura no curto prazo. Revista de Economia Política, vol. 2, n. 4, out./dez, 1982.

2.3 - PROPOSTA PARA UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO BASEADO NO FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Os problemas do meio rural brasileiro sempre foram encarados de forma dissociada dos demais problemas da sociedade. As políticas públicas priorizaram o crescimento do setor urbano, deixando a população rural com poucas opções econômicas e sociais. As políticas públicas estiveram sempre voltadas para os grandes produtores e as agroindústrias, ficando os agricultores menos capitalizados marginalizados do processo de desenvolvimento, assim como o meio rural como um todo.

O financiamento para a agricultura familiar tem sido um dos pontos que mais tem gerado discussões na área de política agrícola². Nesse sentido, diversas propostas foram discutidas pelo governo, pelas entidades de classe e pelo setor privado. O centro das discussões esteve em torno da preocupação de elaborar uma política agrícola capaz de atender as necessidades de financiamento e desenvolvimento dos agricultores familiares.

Essa política deveria estar voltada não só para o financiamento da agricultura familiar em condições favoráveis mas, também, voltada para o desenvolvimento do setor rural como um todo, rompendo com a velha visão na qual o meio rural serve apenas como espaço para realização de atividades tradicionais.

Eleger a agricultura familiar, como protagonista da política orientada para o desenvolvimento rural, não deixa de ser um indicativo de mudanças na

²Cardoso, João L. Política de Crédito Rural: Retrospectiva e Tendências de um novo padrão de financiamento. Anais do 35 SOBER, Natal, 1997 CD Rom).

Gasques, J. G. e Villa Verde. Novas Fontes de Recursos, Propostas e Experiências de Financiamento Rural. Revista de Economia e Sociologia Rural, vol. 34, n. 3 e 4, jul./dez 1996.

Sobol, Walter. Novos Caminhos para o financiamento da produção agropecuária. São Paulo em Perspectiva, jul/set.1993.

orientação do atual governo em relação à agricultura e aos próprios agricultores. Significa, também, um reconhecimento de que este setor há décadas esteve relegado a segundo plano nas políticas públicas, e que tem sobrevivido em meio a competição de condições e recursos orientados para favorecer os setores privilegiados pelo processo de modernização da agricultura brasileira. Além dos agricultores familiares disputarem o crédito com os demais produtores, eles foram obrigados a seguir a mesma rotina bancária para obtenção do crédito rural, sendo que as normas para tal privilegiavam o perfil do grande produtor.

A ação do governo nesse sentido foi o lançamento, em 28 de julho de 1996, do PRONAF, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que coloca em prática uma política de estímulo para esse setor, com o objetivo de possibilitar o desenvolvimento sócio-econômico mais sustentável e eqüitativo.

Apesar do programa protagonizar o agricultor familiar como o centro das atenções dessa política, iremos observar, já nos princípios que nortearam a sua formulação, que nem todos os agricultores familiares são beneficiários do programa, voltando-se apenas para aqueles que são aptos a se qualificar tecnologicamente, que conseguem obter quase a totalidade da renda familiar oriunda da atividade agropecuária, e que são capitalizados o suficiente para dar as garantias que os bancos exigem.

3- AGRICULTURA FAMILIAR E O PRONAF

3.1 - APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA

Por muitos anos a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) reivindicou uma política agrícola diferenciada, voltada para o desenvolvimento da agricultura familiar. Foi em abril de 1995 que a CONTAG conseguiu iniciar as negociações com o Governo Federal, para conseguir tal política. Em agosto deste mesmo ano, após muitas pressões da CONTAG, o Banco Central publicou a Resolução 2.191, que regulamentou a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, PRONAF.

Porém, foi só no ano seguinte que se constitui a base legal do Programa, através do Decreto Presidencial nº 1946 de 28/06/96, onde foram fixadas as diretrizes do Programa, suas linhas de ação e estrutura (Anexo 1).

O PRONAF foi lançado com o objetivo de apoiar o desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar, tendo como fundamento o fortalecimento das condições técnicas e econômicas de inserção da agricultura familiar no desenvolvimento local.

O Programa é composto por quatro linhas de ação identificadas como os pontos de estrangulamento para o desenvolvimento econômico do público beneficiário. São elas: negociação de políticas públicas com órgãos setoriais; financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios; financiamento da produção da agricultura familiar; e capacitação e profissionalização dos agricultores familiares.

O objetivo do Programa é beneficiar os pequenos produtores que moram e produzem em uma propriedade de até quatro módulos fiscais (o tamanho de cada módulo varia de acordo com a região), empregando, no máximo, dois trabalhadores assalariados permanentes e comprovando que pelo menos 80% da renda bruta anual são provenientes de atividade agropecuária ou extrativa.

Posteriormente foram editados um conjunto de documentos com o intuito de aprimorar o Programa. Esses reajustes expressaram as dificuldades que o Governo Federal estava enfrentando em implementar os objetivos fundamentais do Programa.

O PRONAF também foi lançado com o intuito de promover o ajuste de políticas públicas à realidade dos produtores familiares em áreas como educação, saúde, habitação, crédito rural e armazenamento, para fortalecer a agricultura familiar enquanto segmento produtivo e gerador de emprego e renda. Outra ação importante foi o financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios. A infra-estrutura será produtiva, como no caso da eletrificação, irrigação, industrialização, armazenamento, comercialização e transporte, ou social, compreendendo escolas, habitação, postos de saúde e saneamento.

O governo também apontou como meta o desenvolvimento de um trabalho de capacitação e profissionalização dos agricultores, para que eles pudessem se organizar melhor e fortalecer suas ações na execução dos planos municipais de desenvolvimento rural. A idéia era de proporcionar conhecimentos, habilidades e tecnologias de acordo com suas necessidades.

Para assegurar maior eficiência ao PRONAF, o governo determinou sua descentralização operacional e financeira para estados e municípios, fazendo com que o repasse dos recursos seja feito não somente através do Banco do Brasil,

mas também por bancos estaduais, Cooperativas de Crédito e de Produção, além de garantir assistência técnica e extensão rural gratuita aos beneficiários do Programa.

Segundo o documento de lançamento do PRONAF, a aplicação de recursos do Governo Federal no PRONAF deveria mobilizar a contrapartida dos Estados, dos Municípios, da iniciativa privada e dos próprios beneficiários provocando um efeito multiplicador dos recursos, suficiente para dinamizar o desenvolvimento do meio rural, gerar novos empregos e propiciar fontes interiorizadas de renda.

3.2 - CARACTERÍSTICAS DO PRONAF

3.2.1 - PRINCÍPIOS E DIRETRIZES GERAIS DO PROGRAMA

São princípios gerais do PRONAF, de acordo com o documento do Ministério da Agricultura e Abastecimento e Reforma Agrária (1996):

- a) atuação por demanda:** significa colocar as prioridades e necessidades dos agricultores familiares como pontos orientadores para partida e chegada das ações do programa;
- b) descentralização:** entendida como a valorização do papel propositor, executor e controlador dos agricultores familiares, suas organizações, dos governos estaduais e municipais, através das decisões dos respectivos conselhos;
- c) agilidade:** traduzida na redução de processos burocráticos e decisórios entre os agricultores familiares, e suas organizações, e as instâncias governamentais municipal, estadual e federal.

d) **parceria:** comprometimento de esforços e recursos no planejamento e execução conjunta de ações entre o poder público municipal, estadual e federal e o setor privado, com os protagonistas do programa, os agricultores familiares.

Em relação às diretrizes do Programa, de acordo com o documento do Ministério da Agricultura e Abastecimento e Reforma Agrária (1996), identifica-se:

- a) atuar em função de demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações.
- b) buscar o estabelecimento de compromissos negociados, como forma de se obter apoio, e fomentar processos participativos e descentralizados.
- c) viabilizar a produção, beneficiamento, industrialização e comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar, mediante o acesso ao crédito, à tecnologia, à assistência técnica e extensão rural, à capacitação, dentre outros fatores.
- d) possibilitar a implantação, ampliação, modernização e racionalização da infraestrutura produtiva e social no meio rural.
- e) agilizar os processos de trabalho, de modo a permitir que os benefícios do programa sejam rapidamente apropriados pelos agricultores familiares e suas organizações.
- f) buscar a participação dos agricultores familiares e/ou seus representantes em colegiados, assegurando-lhes o protagonismo nas decisões e iniciativas do programa.
- g) promover parcerias entre os poderes públicos e o setor privado para o desenvolvimento das ações previstas.

h) estimular e potencializar as experiências de desenvolvimento nas áreas de educação, formação, pesquisa, produção, entre outras, que estão sendo executadas pelos agricultores familiares e suas organizações.

3.2.2 - OBJETIVOS E BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA

De acordo com o documento do Ministério da Agricultura e Abastecimento e Reforma Agrária (1996), os objetivos do PRONAF constituem-se em:

- a) ajustar políticas públicas à realidade da agricultura familiar;
- b) viabilizar infra-estrutura rural necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural;
- c) fortalecer os serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar;
- d) elevar o nível de profissionalização de agricultores familiares, propiciando-lhes novos padrões tecnológicos e de gestão; e
- e) favorecer o acesso de AF e suas organizações aos mercados de produtos e insumos, tornando-os competitivos.

Em relação aos beneficiários, o programa é voltado para os agricultores familiares que exploram a terra na condição de proprietários, assentados, posseiros, arrendatários ou parceiros, e que atendam, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- a) utilizar o trabalho direto seu e de sua família, com concurso de empregado eventual ou ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigir;

- b) ter no mínimo 80% da renda familiar originados da exploração agropecuária, pesqueira e/ou extrativa;
- c) residir na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo; e
- d) não deter, a qualquer título, áreas superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor.

3.2.3 - LINHAS DE AÇÃO

São quatro as linhas de ação do Programa:

- **Negociação de Políticas Públicas com Órgãos Setoriais.** O objetivo desta linha de ação é definido como *"articular os órgãos setoriais com o propósito de promover ajustamento nas políticas públicas, de modo a adequá-las à realidade da agricultura familiar"* (Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, 1996).

- **Financiamento de Infra-Estrutura e Serviços nos Municípios.** Esta linha tem como objetivo financiar a implantação, ampliação, modernização e realocização da infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar, de forma a dinamizar o setor produtivo e assegurar sustentação ao desenvolvimento rural.

Para o município obter os recursos do Programa é necessário que ele tenha sido selecionado e aprovado pelo Conselho Nacional do PRONAF, tenha um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e que possua um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), aprovado pelo CMDR.

O PMDR é entendido como documento oficial do município para orientar sua estratégia de busca de recursos para implementação do Programa de

desenvolvimento, voltado para a agricultura familiar. Deve ser elaborado com a participação efetiva dos agricultores familiares.

- Financiamento da Produção da Agricultura Familiar - Crédito Rural.

Esta linha se subdivide em:

- crédito de custeio: tem o limite de R\$ 5.000,00 por produtor, em cada safra, e prazo máximo de dois anos para quitação. A taxa de juros que em 1995 era de 12% a.a., reduziu-se para 9% a.a. em 1996, para 6,5% a.a. em 1997 e 5,75% a.a. em 1998.
- Crédito de investimento na propriedade ou no processamento e comercialização: tem o limite de R\$ 15.000,00 para o agricultor individual ou de até R\$ 75.000,00 para o crédito coletivo, respeitando o limite individual por beneficiário. Desde a safra 1996/1997, a taxa de juros é a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) mais 6% a.a., com rebate de 50% sobre os encargos financeiros.

- Capacitação e Profissionalização de Agricultores Familiares. Os recursos desta linha são canalizados diretamente às unidades de extensão rural para capacitação de agricultores familiares.

3.3 - CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRONAF

O PRONAF propõe-se a apoiar o desenvolvimento rural, tendo como fundamento o fortalecimento da agricultura familiar, enquanto segmento gerador de emprego e renda, de modo a estabelecer um padrão de desenvolvimento

sustentável que vise ao alcance de níveis de satisfação e bem estar de agricultores e consumidores, no que se refere às questões econômicas, sociais e ambientais, de modo a produzir um novo modelo agrícola nacional (PRONAF, 1996).

Ao valorizar a agricultura familiar, o PRONAF colocou em cena este segmento que, embora sempre presente, era até então pouco contemplado pelas políticas públicas. O programa teve o mérito de inserir nas análises e nos procedimentos oficiais direcionados ao meio rural um recorte inovador e qualitativo. Nesse sentido, avançou na discussão em torno do tema. Isto poderá indicar, embora com décadas de atraso, que o governo brasileiro esteja fazendo a mesma opção que os países desenvolvidos já fizeram: a defesa dos segmentos mais carentes do meio rural como forma de incentivar o desenvolvimento rural.

As diretrizes do PRONAF tiveram como referência o modelo de modernização agrícola dos países europeus, principalmente a França do pós-guerra. O modelo adotado nesses países, selecionou a camada de produtores que apresentavam condições de modernizarem e tornarem-se agricultores empresariais, que produzissem uma renda equivalente a pelo menos, o salário mínimo do trabalhador urbano. Isso fez com que se elevasse substancialmente os índices de produtividade e rentabilidade agrícola, porém essas medidas, geraram uma crise de superprodução nos anos 80, tendo como conseqüências a queda dos investimentos na produção agropecuária e o corte dos subsídios.

Esse modelo foi implantado no país justamente quando ele está num processo de esgotamento e crise na Europa. A conseqüência de privilegiar os agricultores mais aptos à modernização trouxe conseqüências como a desertificação de várias aldeias e terras anteriormente cultivadas e êxodo rural,

principalmente dos jovens. Isso fez com que, nos anos 80, a França revisse sua política de modernização agrícola ³. Sendo assim, parece questionável adotarmos um modelo que não deu certo, não no enfoque de priorizar a agricultura familiar, mas sim nos meios de se obter o desenvolvimento desse setor. Além disso, segundo CARNEIRO (1999), ao se importar modelos de outros países, dever-se-iam levar em conta as especificidades das conjunturas e os contextos de cada realidade.

Já em relação ao público alvo do PRONAF, a tipologia feita pelo relatório da FAO/INCRA (1995) é problemática, na medida que a estratificação realizada baseia-se nas condições materiais dos agricultores familiares. Essa tipologia divide os agricultores familiares em três categorias: consolidados, em transição e periféricos.

Essa tipologia foi baseada no trabalho de VEIGA (1995), que fez a delimitação da agricultura familiar por estratificação dos estabelecimentos segundo os níveis de renda. O autor optou pela Renda Monetária Bruta do estabelecimento, medida em Salários Mínimos, como critério fundamental da estratificação. Esta renda foi obtida por meio da simples diferença entre receitas e despesas, tendo o cuidado de excluir toda receita ou despesa que não fosse proveniente de atividades agropecuárias. Segundo o autor, a Renda Monetária Bruta Média e per capita, em salários mínimos por ano, para as três categorias de agricultores familiares é:

- Agricultores familiares consolidados = 52,7 RMB;
- Agricultores familiares de transição = 11,5 RMB;
- Agricultores familiares periféricos = 0,9 RMB.

³Carneiro, M. J. Política de Desenvolvimento e o “Novo Rural”. Texto apresentado no Seminário “O Novo Rural

A categoria dos agricultores familiares em transição foi escolhida pelo PRONAF para ser o público alvo atendido por sua política pelo fato deste segmento apresentar melhores condições de incorporar novos padrões tecnológicos e vir a competir nos mercados agrícolas.

Os agricultores denominados consolidados foram excluídos do programa, ao menos no discurso, por possuírem certo nível de capacitação e encontrarem-se capitalizados o suficiente para não necessitar de financiamento institucional em condições mais favorecidas, já que possuem condições de obter crédito a juros de mercado.

Os agricultores periféricos, cerca de 2,5 milhões de famílias que vivem em estabelecimentos totalmente marginais, deverão ser beneficiados pela política de reforma agrária, pela geração de empregos não agrícolas (de preferência rurais) e pela prestação de serviços temporários. Ou seja, essa categoria estaria relegada às políticas sociais e não às políticas econômicas.

Ainda que se reconheça que os agricultores pertencentes a categoria dos consolidados possuem as melhores condições de vida e produção entre as três categorias, segundo DESER (1997), esses agricultores também têm problemas, tais como: a alta taxa de juros nas modalidades de crédito disponível, a política de preços mínimos e a falta de controle dos custos dos insumos. Suas principais reivindicações são por uma política de investimento e de preços.

Os agricultores familiares de transição, escolhidos para serem o alvo das políticas do PRONAF, estão em crescente processo de desestruturação de seu sistema de produção e de toda infra estrutura. Esses agricultores foram pouco beneficiados pelos instrumentos de política agrícola, crédito, acesso a

informações e assistência técnica na época da modernização e, após a década de 70, foram praticamente excluídos dos mesmos instrumentos. Esses agricultores necessitam de políticas públicas de investimento, reconversão e reestruturação produtiva, ampliação das áreas de produção, crédito, preços, saúde e assistência técnica (DESER, 1997).

Por fim, os agricultores familiares periféricos nunca tiveram acesso às políticas agrícolas de crédito e assistência técnica, possuem em média até 7 ha de terra própria, o que os obriga a complementar sua renda com a venda de mão de obra dos membros da família, não conseguindo obter sequer 80% de renda advinda da extração agropecuária, exigência para o agricultor se enquadrar ao PRONAF. Esta categoria necessitaria ao menos das mesmas políticas dos agricultores familiares de transição, caso contrário irão se juntar às milhares de famílias que, num passado recente, migraram para as grandes cidades, à procura de melhores condições de vida, e hoje vivem na mais completa marginalização e pobreza.

Segundo CORBUCCI (1995), o PRONAF não tem contribuído para diminuir as diferenças sociais na agricultura brasileira, uma vez que tem favorecido uma camada de agricultores familiares que encontra-se em situação patrimonial distinta, que possui bens, imóveis, equipamentos agrícolas, ou seja, as garantias financeiras exigidas pelos bancos.

Os critérios de concessão de crédito do PRONAF, segundo a Resolução nº 2.191, de 24.08.95, do Banco Central, reza que os agricultores familiares deverão seguir as normas gerais do Manual de Crédito Rural, devendo se submeter às mesmas garantias e prazos exigidos aos demais agricultores. Para CORBUCCI

(1995), as principais barreiras colocadas pela burocracia são as garantias exigidas aos agricultores familiares no momento de tomar o crédito do PRONAF.

Para se enquadrar como beneficiário do PRONAF, o agricultor familiar deve atender simultaneamente aos seguintes requisitos: explorar a terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, ou parceiro; utilizar trabalho seu e de sua família, com concurso de no máximo dois empregados permanentes, contratados e/ou temporários; possuir área de no máximo quatro módulos fiscais; residir na propriedade ou em aglomerado urbano próximo; e retirar da exploração agropecuária, pesqueira ou extrativa ao menos 80% da sua renda familiar.

O critério que exige que o agricultor retire 80% de sua renda através da exploração agropecuária impede que profissionais liberais, proprietários de sítios de lazer, obtenham o crédito do PRONAF. Por outro lado, exclui uma parcela importante de agricultores que, por não conseguirem renda suficiente para manter sua reprodução, trabalham na condição de agricultor em tempo parcial, exercendo atividades não agrícolas para complementação de sua renda. Dados da PEA agrícola e rural apontam o aumento de atividades não-agrícolas nas zonas rurais, como forma de aumentar a renda do produtor e mantê-lo no meio rural (GRAZIANO DA SILVA, 1999). Tendo em vista esse problema, o PRONAF precisaria ampliar os critérios de identificação do agricultor familiar beneficiário de sua política, para que o programa consiga ir ao encontro das recentes tendências de desenvolvimento rural associadas à pluriatividade e a agricultura em tempo parcial.

Outro critério questionável é o emprego de até dois empregados permanentes na unidade de produção agrícola. No início do programa este critério

não constava e sua inclusão foi contra a vontade da CONTAG, já que os agricultores que empregam dois empregados permanentes são aqueles que possuem um certo nível de capacitação e, portanto, estariam na categoria dos agricultores familiares consolidados. Uma vez que grande parte deles são tecnificados ou modernos, integrados ao mercado e às agroindústrias, são considerados adequados ao crédito do PRONAF, pois podem oferecer garantias concretas aos bancos. Porém, se esses agricultores já possuem um certo nível de capacitação não deveriam ser público alvo de um programa que tem recursos escassos e se propõe a fortalecer um segmento que está à margem das políticas creditícias. Além disso, BELIK (1999) encontrou indícios de que é a categoria de agricultores consolidados a que mais tem obtido o crédito do PRONAF, exatamente por possuírem uma situação patrimonial mais sólida e poderem cumprir as exigências financeiras feitas pelos bancos.

Diversos autores fizeram uma análise do PRONAF, discutindo e contrapondo os resultados do programa, desde seu lançamento em 1996.

Esses estudos têm mostrado, entre outros aspectos, críticas a formulação do programa, bem como problemas de implantação para atingir os objetivos estabelecidos pelo próprio programa. Entre os aspectos abordados destacamos as normas para enquadramento como beneficiário do programa; as exigências que os agricultores devem cumprir para tomar o empréstimo junto aos bancos; a distribuição do crédito; a questão dos agricultores familiares integrados às agroindústrias; a ação dos extensionistas da rede oficial junto aos agricultores, tanto em nível da elaboração do laudo técnico, como em nível de assistência técnica e informação sobre o programa; e a morosidade no repasse do crédito para as agências; entre outros.

BÚRIGO (1997) ressalta que o PRONAF, para ser realmente um programa de impacto sob o ponto de vista social e econômico, precisaria romper radicalmente com a política tradicional de apoio ao setor rural, que nos últimos anos se limitou ao incentivo financeiro aos grandes projetos e à parte modernizada da agricultura brasileira.

Apesar da maioria dos programas sociais dirigidos ao meio rural terem sido historicamente mal formulados, o autor pondera que ao surgir programas bem elaborados, como o PRONAF, que apresentam um bom diagnóstico e dimensionamento correto dos problemas sociais, assim como propostas de intervenção que fazem sentido, encontra-se problemas nesses programas de outra natureza. Ressalta a distância entre as boas idéias e as ações objetivas para implantá-las, e que mais do que boas idéias os programas governamentais precisariam, para obter sucesso, destinar verbas coerentes com as propostas e alterar o comportamento da sua máquina administrativa.

Detectou também que o PRONAF vem enfrentando dificuldades operacionais. Já que um projeto desta natureza não gera lucratividade financeira significativa, e, assim, os bancos, mesmos os oficiais, estão relutantes em participar, mesmo entre os bancos que tradicionalmente atuam com o crédito rural. O Banco do Brasil, no início do Programa, resistiu em financiar projetos de investimento via PRONAF, deixando esta tarefa para o BNDES, com seus parceiros tradicionais (Brde, Badesc, etc.). Ocorreram muitos problemas na implantação dos financiamentos previstos no programa, uma vez que estes bancos têm pouca tradição no atendimento de comunidades rurais, que são o público do PRONAF. Estas dificuldades vão desde a falta de informação correta sobre as

regras do Programa até a determinação de normas operacionais contrastantes com seus princípios.

Outro aspecto, que BÚRIGO (1997) aborda, é o fato do Brasil estar atravessando um período de crise fiscal. Como sempre ocorre nesses casos, os setores que fazem mais pressões, que se utilizam de instrumentos sofisticados de organização (via suas entidades de representação corporativas e extra-corporativas), são os que conseguem obter vantagens fiscais e ter acesso direto ao dinheiro disponível do governo. Como os agricultores familiares não fazem parte desses setores, ficam sem o crédito que deveria ser destinado a eles.

Para ROSA (1996), o documento do PRONAF assume uma linguagem contemporânea e busca aliar as questões de desenvolvimento social às de crescimento econômico, dentro das novas determinações do mercado internacional. Sendo assim, o termo modernização continua ligado ao de competitividade, imediatamente acompanhado por globalização da economia e de redefinição do papel do Estado. É aí que surge uma das primeiras contradições do Programa, já que a defesa de uma política agrícola que prioriza a agricultura familiar, ao mesmo tempo em que assume critérios de modernização e competitividade dentro do mercado internacional, exigirá do governo muito mais que boas intenções. Ao se considerar que as atividades mais recentes do setor agrícola estão cada vez mais determinadas pelos interesses do capital global e agro-exportador, a autora levanta algumas perguntas: Como o governo prevê fortalecer o produtor familiar sem romper com as forças de pressão dos interesses da agroindústria e do mercado externo? Se o próprio governo tem defendido a maior inserção do país na economia mundial, como pretende fazê-lo e, ao mesmo tempo, fortalecer os interesses internos dos produtores familiares?

Teria o Ministério da Agricultura força e condições de barganha para superar esses impasses?

A mesma autora identifica, ainda, outras dificuldades no programa, como o confronto de forças tradicionalmente instituído dentro do setor rural brasileiro, que é marcado por interesses conflitantes, o que dificulta a pretensão de se organizar racionalmente os protagonistas do programa, os agricultores familiares. Outro problema que chama atenção diz respeito ao Plano Real, que ocasionou grande desestabilização no setor agrícola como um todo, cobrando juros e correções em valores muito mais altos do que o produtor recebeu por seu produto. O governo não tem previsão de medidas para alterar o quadro de endividamento e crise da agricultura brasileira.

A resolução nº2.191 de 24/08/95, do Banco Central, define que o crédito Rural para o PRONAF deverá destinar 20% dos recursos gerais do crédito. Esse valor representa muito pouco para a massa de agricultores familiares do país. Ao mesmo tempo, o programa diz que os créditos aplicados ao PRONAF deverão seguir as normas gerais do Manual de Crédito Rural, desde que não conflitem com as disposições estabelecidas na Resolução. Isso significa que, em termos de crédito rural, os agricultores familiares não terão que se submeter às mesmas garantias e prazos exigidos aos demais produtores.

Quanto aos programas de descentralização, reordenamento e ampliação da infra-estrutura rural, eles não estão muito definidos sobre quais as estratégias de viabilização de todas estas propostas, já que elas, necessariamente, envolvem um volume grande de recursos e investimentos, além de grande e efetiva articulação inter-institucional. Diante do quadro atual de contenção e da política orçamentais, difícil saber como isto se viabilizaria. Com relação a proposta de

descentralização da política agrícola em escalonar os diferentes setores, estabelecendo níveis de autonomia e de ação determinadas por interesses locais/municipais, ROSA (1996) aponta que os formuladores do Programa parecem desconsiderar a ação aglutinada dos grande produtores rurais em termos locais, que pode redirecionar os benefícios do programa a seu favor, na medida em que a estrutura operacional do Programa permanece verticalizada, reforçando as relações tradicionais de poder. Ao mesmo tempo, os atuais agentes financeiros, mesmo os estatais, não tem se comportado de forma a desconsiderar sua responsabilidade de ganhos em função de interesses de pequenos grupos.

O PRONAF exigirá muito esforço dos órgãos envolvidos para que se consolide. Enquanto política-institucional, o Programa é ainda muito pouco respaldado em uma política propriamente social, devendo passar por todos os caminhos e descaminhos das políticas públicas brasileiras. Enfrentará as pressões dos demais setores rurais, que buscam o pouco dinheiro público disponível, e a lentidão do processo institucional e burocrático brasileiro, que ainda não conseguiu se desvencilhar dos antigos vícios, e a resistência dos técnicos-burocratas aos novos conceitos e formas de organização e participação.

As diretrizes do PRONAF tiveram como referência experiências européias, principalmente a da França, que elegeram a agricultura familiar como forma de produção sobre a qual se implementou, no pós-guerra, a modernização da produção agrícola e da sociedade rural. CARNEIRO (1997) alerta que, quanto se trata de importar modelos adotados em outros países, é importante lembrar as especificidades das conjunturas e os contextos históricos de cada realidade.

O acesso às inovações tecnológicas e ao mercado é, simultaneamente, critério para seleção do público meta - a agricultura familiar de transição - e

objetivo de medidas a serem implementadas pelo PRONAF. Isso leva a identificar, nessa política, uma lógica produtivista sustentada na tecnificação e na realização de um rendimento para o agricultor que lhe possibilite não apenas melhorar seu padrão de vida mas, sobremaneira, reembolsar os investimentos públicos. Esse objetivo explicaria o fato de que 90% dos recursos do PRONAF para 1996 terem sido investidos nas regiões Sul e Sudeste. Outro ponto que CARNEIRO (1997) levanta para discussão é que as idéias de desenvolvimento contidas no PRONAF associam o aumento da capacidade produtiva à melhoria da qualidade de vida e à ampliação da cidadania no meio rural, e que a noção de sustentabilidade que o acompanha não implica, ao menos explicitamente, na opção por tecnologias alternativas ao padrão que vem sendo adotado até hoje. Para ela, ao assumir o compromisso com a democratização de informações, o governo não enfatiza a necessidade de implementar e pesquisar tecnologias apropriadas à forma de exploração familiar que possibilitem a redução de custos monetários de produtos, como, por exemplo, os de qualidade natural, em um contexto de megamercados de alta competitividade. Torna-se, portanto, difícil reconhecer a real possibilidade do governo em romper efetivamente com as práticas desenvolvimentistas do passado, pautadas na tecnificação, para se orientar na direção de um "novo paradigma de desenvolvimento rural".

No Programa, a agricultura familiar é valorizada também como segmento gerador de emprego e renda, de modo a estabelecer um padrão de desenvolvimento sustentável. No entanto, o Programa não explica, no contexto da heterogeneidade própria da agricultura brasileira, qual a forma de produção familiar que teria capacidade de realizar a absorção de mão-de-obra, mantendo ao mesmo tempo que a competitividade na economia. Parece contraditório atribuir

ao produtor a meta de aumentar a produtividade esperando, simultaneamente, que ele amplie a oferta de emprego, pois é necessário que se saiba qual o limite dessa tecnificação que, aplicada à unidade familiar de produção, não gere um excedente de mão-de-obra que certamente alimentará o êxodo rural.

Outro aspecto relevante do Programa se refere ao caráter excludente dos critérios de identificação do tipo de agricultor familiar beneficiário desta política. Segundo os critérios do Programa são considerados beneficiários os agricultores familiares reconhecidos como em transição e que respondem os seguintes requisitos: utilização do trabalho direto seu e de sua família, com possibilidade de utilização de empregado permanente ou de ajuda de terceiros quando a natureza sazonal da atividade agrícola exigir e que tenha, no mínimo, 80% da renda familiar originada da exploração agropecuária. Se realmente exigidas, tais condições, resultariam na exclusão de uma população de aproximadamente 11 milhões de pessoas que compõem as 2.333.000 unidades familiares classificadas como periféricas (CARNEIRO, 1998).

A incapacidade da unidade familiar de se sustentar exclusivamente da agricultura é vista pelo Programa como evidência da impossibilidade desse tipo de produtor de assimilar as demandas e a própria lógica do mercado e de incorporar as inovações tecnológicas (ABRAMOVAY & VEIGA, 1998). Porém, ao se analisar o modelo europeu, CARNEIRO (1999) encontrou um "part-time" muito presente na agricultura familiar, ou seja, algum membro da família trabalhando fora da unidade de exploração, em atividades não agrícolas. Às vezes apenas um membro trabalha na exploração da unidade familiar, porém, com todos os membros da família morando no campo e a renda obtida fora da unidade de produção sendo trazida para complementar a renda familiar.

As idéias de municipalizar a implantação do PRONAF têm de ser vistas de forma mais ampla e não limitada ao mero mecanismo de operacionalização de metas e objetivos, definidos global e uniformemente para todo o país. Ao contrário, a chamada descentralização deve ser pressuposto da política e considerada na definição dos tipos de agricultores a serem beneficiados. Levar em conta as potencialidades locais (da natureza, do mercado e trabalho e da cultura) implica ampliar a noção de agricultor, de maneira a incorporar também aqueles que combinam a agricultura com outras atividades. Ao integrar o social e o cultural ao econômico, é possível conceber uma política pública que vá além da simples implantação de novos arranjos tecnológicos e que incorpore os hábitos e os costumes locais, ainda que estes sejam considerados "tradicionais". Combinar modernidade e tradição significa ampliar o raio de ação das políticas intervencionistas de modo a assimilar práticas próprias da sociabilidade local, contribuindo, assim, para o enraizamento "sustentável" da população rural e a formulação de soluções específicas para cada situação em que se encontram as diferentes formas de agricultura familiar (CARNEIRO, 1997).

É importante considerar a pluriatividade como uma condição para manter a população no campo e, também, para viabilizar as pequenas unidades produtivas que não conseguem, por motivos vários, responder integralmente às demandas do mercado, sustentado-se exclusivamente na atividade agrícola. Assim, o apoio à agricultura familiar tem que ser pensado no âmbito do desenvolvimento local, no qual os aspectos econômicos, sociais, ecológicos e culturais devam ser igualmente levados em conta na busca de soluções não excludentes.

Já as críticas feitas por BELIK (1999) se referem às questões de operacionalização e implantação do Programa. Com relação à primeira fase do

programa, devido ao fato dos recursos só serem liberados após o cumprimento das exigências de apresentação de orçamento, plano ou projeto agropecuário, comprovação da aquisição de insumos, comprovação do pagamento do ITR, adesão obrigatória ao zoneamento agrícola, laudo técnico para comprovação de o agricultor se agricultor familiar, os resultados foram modestos e poucos produtores foram atendidos pelas dificuldades de cumprimento dessas exigências. Segundo o autor, a partir de outubro de 1996, com a eliminação da necessidade de apresentação de orçamento, plano ou projeto agropecuário, de aquisição de insumos e de pagamento do ITR, ficou mais fácil o acesso dos agricultores familiares ao programa. Isso, porém, não foi suficiente para solucionar a questão do acesso, já que outros aspectos o dificultam, como por exemplo, as exigências de garantias por parte dos agentes financeiros e a incapacidade das agências bancárias na operacionalização de concessão do crédito. O PRONAF só não teve um maior alcance devido a morosidade no repasse dos créditos para a rede bancária, na análise das solicitações e devido às exigências para obtenção do crédito.

FLORES (1998), no entanto, afirma que as exigências não são tão rígidas, citando o caso do município de Poço Verde (SE), onde a prefeitura aprovou, em março de 1998, um Fundo Municipal de Aval para os produtores obterem o crédito do PRONAF. Com isso, o município apresentou resultados extremamente positivos: 660 famílias foram beneficiadas com o crédito do PRONAF e obteve uma produção recorde em 1997, 30% a mais que na safra anterior. Porém, este caso é isolado, já que as garantias exigidas pelos bancos são as principais barreiras ao acesso do crédito do PRONAF.

BELIK (1999) cita que, em muitas localidades, o Banco do Brasil exige garantias reais, como a hipoteca do imóvel, avalista, reciprocidade e outras determinações que excluem posseiros, assentados e produtores com menor capacidade financeira. A liberação dos recursos para o PRONAF, pelos bancos teve muitos problemas. O Banco do Brasil foi praticamente o único em 1996 a trabalhar com o PRONAF, isso porque recebeu recursos do FAT (Fundo do Amparo ao Trabalhador) para aplicar no programa, mesmo assim com alta seletividade. Quando DESER (1997) aponta que *"... os demais bancos preferiram repassar ao Banco Central os recursos da Exigibilidade Bancária ao invés de aplicá-los no PRONAF"* nos leva a pensar que os agricultores familiares continuam sendo tão discriminados como nas políticas anteriores, que sempre privilegiaram os agricultores que tinham garantias a dar aos bancos, apesar de ter sido irrisória a inadimplência verificada no PRONAF nesses três anos de existência do programa.

Conforme constatou BELIK (1999), em 1997 foram liberados R\$ 89 milhões para o crédito do PRONAF, beneficiando somente 33.227 agricultores com crédito de custeio, sendo que 75,89% desses beneficiários estavam localizados na região Sul. A concentração do crédito rural do PRONAF, tanto em determinados grupos de agricultores como em determinadas regiões, também é um aspecto ressaltado em avaliações do programa. Aos mesmo moldes do que ocorreu nas décadas de 60 e 70, no tocante às políticas voltadas para a modernização da agricultura, o PRONAF estaria privilegiando as regiões de maior potencialidade e capacidade para o desenvolvimento. Os recursos, em sua maioria, foram destinados aos Estados do Sul, com 43% do valor aplicado e 60,5% dos contratos no ano de 1998. Já a região Nordeste, que detém 53,3 % dos

estabelecimentos familiares do país, teve apenas 37,5 % de recursos e 24,3% de contratos no mesmo ano.

Ao se analisar a atuação do PRONAF, nesses três anos de sua existência, constata-se que os agricultores integrados a agroindústria foram privilegiados com um volume expressivo do crédito do PRONAF, por oferecerem garantias de comercialização e renda suficiente para oferecer contrapartida aos bancos (ABRAMOVAY E VEIGA, 1998). Somente no Estado de Santa Catarina, metade dos tomadores de empréstimos são integrados à agroindústria do fumo. Há casos de empresas terem tomado o crédito em nome do produtor sem o seu conhecimento. Os créditos do PRONAF estão concentrados em Estados e municípios onde a agricultura familiar tem maior força econômica, e ligada a mercados dinâmicos.

BELIK (1999) aborda outros problemas de implantação e operacionalização que estão prejudicando a atuação do PRONAF, tais como:

- a) a dificuldade dos agricultores familiares em cumprir as exigências dos bancos e as normas do Programa; as instituições bancárias estariam dando preferência a agricultores que já possuem cadastro no banco e têm garantias a oferecer
- b) a ausência ou insuficiência de pessoal e qualificação dos funcionários das agências bancárias, que estaria causando o comprometimento da eficácia do programa;
- c) a demora no repasse do dinheiro para o agricultor familiar pode estar sendo causada pela morosidade do sistema ou falta de recursos; e
- d) o governo não tem liberado recursos suficientes para atender a todos os agricultores familiares que procuraram pelo crédito do PRONAF.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), lançado pelo Governo Federal, em julho de 1996, veio com o intuito de colocar a agricultura familiar como protagonista da política orientada para o desenvolvimento rural. O Programa se propõe a apoiar o desenvolvimento rural, tendo como fundamento o fortalecimento da agricultura familiar, reconhecendo que esta categoria há décadas esteve relegada a segundo plano nas políticas e tem sobrevivido em meio a competição de condições de recursos orientados para favorecer os setores privilegiados pelo processo de modernização da agricultura brasileira.

Os resultados alcançados na primeira fase do Programa foram modestos, e mesmo hoje, três anos após seu lançamento, muitos dos agricultores familiares que procuraram pelo crédito do PRONAF não conseguiram ser contemplados, ou por falta de recursos, como tem acontecido nos estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul, segundo o Relatório Regional Consolidado de Avaliação de Programas Sociais na Região Sul (1999), onde a demanda por crédito é superior a capacidade de atendimento dos bancos, ou por problemas de implantação nos municípios.

O PRONAF, ainda enfrenta problemas de implantação e operacionalização. O Programa ainda está em fase de maturação e estruturação para ser capaz de atender ao enorme contingente de agricultores familiares existentes no país, mas ainda falta muito por ser feito.

4 - DELIMITAÇÃO DO TRABALHO E OBJETIVOS

Ao observarmos os dados referentes a concessão de crédito do PRONAF no Brasil, verificamos que o Estado de São Paulo teve participação irrisória, tanto no número de contratos, como no valor do crédito do PRONAF, Tabela 1.

Tabela 1. Número de contratos e valor em reais do crédito concedido pelo PRONAF na Região Sudeste em 1998.

ESTADO	CONTRATOS	VALOR
MG	48.489	225.565.771,23
ES	6.573	22.524.611,20
RJ	1.963	8.188.058,97
SP	7.430	34.602.742,77
TOTAL	64.455	290.881.184,17

Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil

Ao compararmos aqueles dados com o percentual significativo de agricultores familiares no Estado que, segundo dados do levantamento Censitário da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, Projeto Lupa - 1995/96, por estratificação de área, são 238.391 estabelecimentos com até 100 ha, verificamos que 87,02 % dos estabelecimentos do Estado são possíveis públicos alvo do Programa. De acordo com um dos critérios do PRONAF, têm direito ao seu crédito, agricultores familiares que possuem propriedades até 4 módulos fiscais e, segundo a mesma fonte, esse limite para o Estado de São Paulo é de 100 ha. Se o Estado possui um número tão significativo de agricultores que poderiam ser beneficiados pelo crédito do PRONAF, ficamos nos perguntando o porque de em São Paulo ter ocorrido tão pouca concessão de crédito pelo Programa, justamente num momento em que a conjuntura do país não é das

melhores. A pequena produção passa por um contexto onde os agricultores familiares encontram dificuldades em reproduzir suas atividades agrícolas e, ao mesmo tempo, obter condições adequadas para suas famílias. Sendo assim, um programa agrícola que ofereça crédito a juros baixos e com uma política voltada especificamente para o setor, seria mais do que bem vinda. Porém, estranhamente os agricultores do Estado não estão recorrendo a ela.

Os agricultores familiares do Estado de São Paulo poderiam estar em situação privilegiada com relação ao crédito do PRONAF, já que possuem um grau maior de organização e de integração com o mercado, tanto como ocorre com os agricultores da região Sul, que tiveram o maior número de contratos e valor do crédito do PRONAF em todo o Brasil, com 43% do valor aplicado e 60,5% dos contratos, segundo dados do Anuário Rural Estatístico do Banco Central do Brasil, no ano de 1998, porém, isso não tem ocorrido. (Tabela 2).

Tabela 2. Número de contratos e valor em reais do crédito concedido pelo PRONAF, por região, em 1998.

REGIÃO	CONTRATOS	VALOR
Norte	6.947	27.273.585,36
Nordeste	94.968	154.584.049,84
Sudeste	64.455	290.881.184,17
Sul	303.015	821.016.490,89
Centro-oeste	8.333	34.235.382,64
TOTAL	477.718	1.327.990.692,90

Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil

As metas definidas para o PRONAF são necessárias e urgentes para o fortalecimento da agricultura familiar e da sociedade brasileira como um todo. São Paulo, apesar de ser um dos Estados mais ricos do país, em se tratando de

agricultura familiar, não difere dos demais. Seus agricultores familiares também foram excluídos do processo de modernização conservadora da agricultura. No Estado, como no resto do país, essa política teve como uma de suas conseqüências um êxodo rural que nunca tinha sido registrado até então no país.

A política agrícola proposta pelo PRONAF poderá vir a melhorar a situação dessa categoria, sempre marginalizada pelos governos brasileiros. Porém, é necessário que se conheça mais a respeito das necessidades, da realidade e do comportamento dos principais atores dessa política para que ela possa ter sucesso.

Após pesquisarmos entre alguns município do Estado de São Paulo, escolhemos Espírito Santo do Pinhal, para a realizar o estudo de campo, necessário para podermos avaliar como tem se comportado os três principais atores responsáveis pela implantação e operacionalização do Programa.

Escolheu-se Espírito Santo do Pinhal por termos encontrado nesse município características favoráveis à análise do presente trabalho, no tocante a participação dos três atores principais, agricultores familiares, Casa da Agricultura e Agentes Financeiros. Entre julho de 1996 e julho de 1999, 172 agricultores procuraram a casa da agricultura para obtenção do atestado de agricultor familiar e de posse deste, darem entrada no pedido de concessão do crédito do PRONAF. Além disso a casa da agricultura encontra-se estruturada e capaz de participar da implantação do Programa. O município conta com agencia dos principais bancos que trabalham com o crédito do PRONAF no estado, Banco do Brasil, BANESPA e Nossa Caixa Nosso Banco, além de possuir uma cooperativa de crédito rural.

O município possui uma área total de 41.764 ha. Desde total, 1.200 ha (2,87%) representam a área urbana e 40.564 ha (97,3%) a área rural. A última Contagem Demográfica (1995) registrou uma população de 45.000 habitantes, sendo que apenas 10.000 habitam a área rural. Desta forma, o índice de urbanização atinge 77,8% (35.000 habitantes). Detectamos, com esses dados, que o município, apesar de apresentar um alto percentual de área rural, possui baixo percentual de população no meio rural, significando que houve forte migração do campo para a cidade, já que o município teve seu passado ligado fortemente ao setor agrícola, particularmente à lavoura do café. Após um processo de diversificação, ao longo dos anos, conta atualmente com várias indústrias. As principais atividades industriais do município estão centradas na indústria de máquinas agrícolas, na indústria de confecções, indústria de alimentos (doces e conservas), usinas de pasteurização de leite e torrefação de café. Porém, no tocante às atividades agropecuárias, o café continua sendo o principal produto do município, com 8.000 ha de área plantada, seguido pela cana-de-açúcar com 3.000 ha.

O plantio de café vem da tradição dos agricultores do município. Espírito Santo do Pinhal foi um dos maiores municípios brasileiros plantadores de café, quando este produto atingiu seu auge. Nessa época, houve um número elevado de imigração italiana para trabalhar nas lavouras de café, e hoje, são os descendentes desses imigrantes, que seguindo a tradição de seus antepassados cultivam o café no município. A maioria dos estabelecimentos de propriedade de agricultores familiares, em sua maioria, são chefiados por descendentes de italianos.

Espírito Santo do Pinhal conta com um grande número de propriedades caracterizadas como sendo de agricultores familiares. Extratificados por área, 84,42% dos estabelecimentos possuem até 100 ha, 13,71% são estabelecimentos de 100 a 500 ha e apenas 1,87% dos estabelecimentos possuem área acima de 500 ha.

Segundo estudo realizado por KAGEYAMA e LEONE (1999), Espírito Santo do Pinhal está classificada na classe 2, Rural Pobre, que é caracterizada por ser predominantemente rural, de baixa densidade demográfica e praticamente estagnada em termos da população total e de oportunidades no mercado de trabalho.

O município necessita de uma política agrícola que seja capaz de reduzir o nível de pobreza da população rural e que aumente o nível de renda desta população, para que ela possa permanecer no campo, não aumentando ainda mais o êxodo rural no município.

A proposta de descentralização da política do PRONAF estabelece escalonar os diferentes setores, instituindo níveis de autonomia e de ação determinadas por interesses locais/municipais. Em Espírito Santo do Pinhal, esses elementos com relação ao PRONAF são os agentes financeiros (Banco do Brasil, BANESPA e Cooperativa de Crédito Rural), os extensionistas da Casa da Agricultura e os agricultores familiares, que no nosso entendimento poderiam ser os principais responsáveis pelo sucesso do PRONAF a nível municipal. Esses são os atores que o presente trabalho analisou para averiguar se sua participação na implantação do Programa está sendo desempenhada eficientemente, condição essencial para que o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar tenha sucesso.

O trabalho procurou analisar o comportamento desses atores, com o intuito de averiguar como têm se comportado diante de uma política específica para a agricultura familiar e se as diretrizes e objetivos do Programa estão de acordo com as necessidades dessa categoria.

No nosso entendimento, o PRONAF é um Programa que, se bem estruturado, poderá vir a contribuir realmente para o desenvolvimento da agricultura familiar mas, para que isso aconteça, é necessário que suas diretrizes e objetivos estejam de acordo com a realidade e necessidades do público alvo do Programa: os agricultores familiares.

O período analisado foi de julho de 1996, ano de lançamento do Programa, até julho de 1999. Especificamente, pretendeu-se verificar os seguintes aspectos de acordo com cada ator:

1) Agentes Financeiros:

- o interesse por parte das instituições financeiras em trabalhar com o crédito do PRONAF e com os agricultores familiares.
- se as agências bancárias estão verificando em que categoria o agricultor familiar, que está requerendo o crédito do PRONAF, está enquadrado, segundo os critérios do Programa.
- se o crédito do PRONAF está sendo destinado a agricultores que estavam há muito tempo fora do sistema bancário e/ou excluídos do acesso ao crédito, ou se o crédito está sendo destinado a agricultores que já tinham acesso ao crédito.
- se houve morosidade no repasse dos créditos para as agências bancárias e se está havendo problemas ligados à capacidade operacional do sistema bancário na concessão do PRONAF.

- se houve demora para o agricultor obter o crédito do PRONAF.
- se os agentes financeiros receberam do governo o montante de dinheiro suficiente para repassar a todos os agricultores que tiveram seu cadastro aprovado para obter o crédito do PRONAF.
- se as exigências feitas pelas instituições financeiras para a concessão do crédito do PRONAF estão indo além das previstas na legislação e nos acordos que deram origem ao Programa.
- o número de agricultores que procuraram as instituições financeiras para obter o crédito do PRONAF e o número de agricultores que obtiveram o crédito do Programa.
- quantos funcionários foram designados a trabalhar com o crédito do PRONAF.
- se foi realizado algum tipo de treinamento para os funcionários aprenderem as normas de funcionamento do PRONAF.

2) Rede de Extensão Rural Oficial

- o interesse dessa instituição em trabalhar com os agricultores familiares e com o PRONAF.
- O papel dessa instituição na divulgação do Programa no município.
- a integração dessa instituição com os agentes financeiros na implantação do Programa no município.
- se houve treinamento dos técnicos dessa instituição para trabalhar com o PRONAF.
- o número de agricultores que procuram a Casa da Agricultura para obtenção do certificado de agricultor familiar.

3) Os Agricultores Familiares

- as dificuldades que os agricultores tiveram em cumprir as exigências dos agentes financeiros e as normas do Programa.
- como foram tratados pelos agentes financeiros e pelos técnicos da Casa da Agricultura.
- o perfil sócio-econômico dos agricultores familiares para conhecer sua realidade e suas necessidades.
- se o montante do crédito do PRONAF foi suficiente para cobrir suas necessidades.
- o que os agricultores estão achando do Programa.
- quanto tempo demorou para os agricultores receberem o crédito do PRONAF.
- quanto tempo demandou para os agricultores terem o crédito do PRONAF liberado.
- Como os agricultores tomaram conhecimento do Programa.

Com base nessas verificações buscou-se avaliar a performance da operacionalização do PRONAF em Espírito Santo do Pinhal, pois acreditamos que para o Programa vir a ter sucesso é necessário que os atores a nível municipal estejam participando efetivamente de sua implantação.

5 - CAMINHOS METODOLÓGICOS

A avaliação do PRONAF em Espírito Santo do Pinhal foi realizada com base na análise de depoimentos, entrevistas e aplicações de questionários, sem que houvesse uma preocupação amostral, a nível de um rigor estatístico, optando-se por uma análise qualitativa que fornecesse indicações precisas do caminho a desvendar. Para a análise utilizou-se entrevistas e aplicação de questionários com os atores envolvidos no Programa no município: os agentes financeiros, os técnicos da Casa da Agricultura e os agricultores que obtiveram o crédito do PRONAF. (APÊNDICE 1).

A seguir faremos a descrição dos caminhos percorridos na coleta das informações necessárias para a análise da implantação do Programa no município, por cada ator individualmente.

1) INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Foram realizadas entrevistas com os responsáveis pelo crédito do PRONAF nas instituições que atualmente trabalham com o Programa: Banco do Brasil, BANESPA e Cooperativa de Crédito Rural, e também na Nossa Caixa Nosso Banco, que trabalhou com o PRONAF apenas no ano de seu lançamento, em 1996.

Nas entrevistas junto a essas instituições foram levantados os dados relativos ao número de pedidos de crédito do PRONAF pelos agricultores do município. Com isso pretendeu-se verificar, ao cruzar esses dados com o número de agricultores que procuraram a Casa da Agricultura para requererem o atestado de agricultores familiares, se houve desistência por parte dos agricultores em pedir o crédito. Tínhamos informações que, em muitos municípios

do país, os agricultores estariam desistindo de requerer o crédito do PRONAF junto às instituições financeiras, por encontrarem dificuldades de se enquadrar às normas do Programa ou às exigências das instituições bancárias. Tivemos a preocupação de analisar se isso estaria acontecendo em Espírito Santo do Pinhal, pois este é um fato que poderia, em muito, prejudicar a implantação do Programa em Espírito Santo do Pinhal, como tem prejudicado em outros municípios brasileiros.

Procuramos saber se os técnicos dessas instituições estavam verificando em qual categoria de agricultores familiares (consolidados, em transição ou periféricos) se encontrava o agricultor de Espírito Santo do Pinhal que estava requerendo o crédito do PRONAF. Esse dado poderá confirmar se no município são os agricultores consolidados e não os de transição, que a princípio eram a categoria escolhida pelo Programa para ser seu público alvo, que estão recebendo o crédito do PRONAF, como tem ocorrido, por exemplo, em Santa Catarina.

Também nas instituições financeiras foram levantados os dados relativos ao número de agricultores que requereram o crédito do PRONAF e se já haviam anteriormente obtido algum outro tipo de financiamento agrícola. Com esses dados pudemos verificar se o Programa estaria beneficiando agricultores que já tiveram acesso a crédito nessas instituições. Caso isso estivesse ocorrendo, a hipótese de que as instituições financeiras estariam dando preferência aos agricultores que já possuísem cadastro na agência bancária e que tivessem garantias a oferecer estaria sendo confirmada também no município de Espírito Santo do Pinhal (CORBUCCI, 1996, BELIK, 1999).

Foram colhidas, também, informações referentes às políticas dessas instituições com relação ao PRONAF, no que se refere ao atendimento e

interesse em trabalhar com o agricultor familiar, pois é fundamental para o sucesso de implantação a participação dessas instituições na execução da política do PRONAF.

Outra questão que abordamos junto aos técnicos dessas instituições foi com relação a realização, ou não, de treinamento dos funcionários que iriam trabalhar com o crédito e o número de funcionários que atenderem aos agricultores para concessão do crédito do Programa. A ausência ou insuficiência de pessoal, bem como a má qualificação destes, poderia comprometer a eficácia do Programa.

Averiguou-se o tempo de repasse do dinheiro pelo governo federal para as agências bancárias para saber se o agricultor, que teve seu cadastro aprovado pelo banco, estaria esperando muito tempo até ter acesso ao valor do crédito.

Procuramos saber se o montante de recursos liberados pelo governo para a concessão do crédito do PRONAF está sendo suficiente para atender a demanda de todos os agricultores que requereram o crédito do Programa no município, pois em todos os municípios dos estados do Sul, a oferta de crédito não tem sido suficiente para atender a todos.

Investigamos junto aos técnicos das instituições quais as exigências que estão sendo feitas aos agricultores para a concessão do crédito do PRONAF, caso as exigências estivessem indo além das previstas pelo Programa, o acesso dos agricultores familiares estaria sendo dificultado. Esses dados serviram também para confirmar ou refutar, se em Espírito Santo do Pinhal, a hipótese de que as instituições bancárias não têm interesse em trabalhar com os agricultores familiares estaria ocorrendo (CORBUCCI, 1996; DESER, 1997; BELIK, 1999).

2) CASA DA AGRICULTURA

Uma das averiguações realizadas nessa instituição relaciona-se ao número de agricultores que procuram o órgão para obter cadastro a respeito do PRONAF. Esse dado indiretamente nos deu pistas à respeito do conhecimento e interesse dos agricultores familiares do município pelo Programa.

Também colhemos informações na Casa da Agricultura sobre: o interesse do órgão em trabalhar com os agricultores familiares; a atuação dos extensionistas como divulgadores do programa e se houve ou não treinamento dos extensionistas para trabalharem com o PRONAF. Essas investigações tiveram o intuito de verificar a ação dos extensionistas da rede oficial de extensão do município na implantação do Programa e se o órgão está cumprindo seu papel na divulgação do Programa, pois foi comprovado que, onde a rede oficial de extensão rural teve forte atuação junto aos agricultores familiares houve grande número de concessão de crédito do PRONAF.

Também nessa instituição foram coletados os dados dos cadastros dos agricultores que requereram o atestado de agricultor familiar. Tais informações nos permitiram traçar o perfil dos agricultores familiares do município de Espírito Santo do Pinhal.

3) AGRICULTORES FAMILIARES

Para a análise do principal ator do PRONAF, os agricultores familiares, utilizamos os requerimentos preenchidos pelos agricultores que procuraram a Casa da Agricultura para obter o certificado de agricultor familiar (exigência das normas do Programa) e realizamos entrevistas com 12 agricultores que obtiveram

o crédito do PRONAF, para que através da aplicação de questionário (APÊNDICE 1), conjuntamente com as informações colhidas nos depoimentos desses agricultores, pudéssemos traçar um perfil sócio-econômico desse ator, verificar seu comportamento com relação ao PRONAF bem como averiguar se em Espírito Santo do Pinhal estão ocorrendo os mesmos problemas que vêm prejudicando o sucesso do Programa na maioria dos municípios brasileiros.

Procuramos indagar junto aos agricultores, através das entrevistas e aplicação dos questionários, questões que pudessem nos mostrar a importância do PRONAF para eles e se o Programa está contribuindo para melhor a qualidade de vida do agricultor familiar do município.

Também averiguamos se os agricultores estão tendo problemas em cumprir as normas do PRONAF e as exigências bancárias. Pois caso isso esteja acontecendo o acesso ao crédito do PRONAF pelos agricultores estaria sendo prejudicado.

Outra questão abordada junto aos entrevistados foi com respeito às dificuldades encontradas por eles para quitar o empréstimo do crédito do PRONAF nos prazos estipulados. Essa informação poderá dar pistas se os juros do PRONAF estavam compatíveis com a capacidade de pagamento dos agricultores.

Foi verificado, junto ao cadastro da Casa da Agricultura o montante de pedidos de crédito destinado para a finalidade custeio e investimento. Este dado nos permitiram verificar qual a finalidade de empréstimos que os agricultores estão mais necessitados e se os agricultores estão conseguindo e/ou procurando pelo crédito em infra-estrutura, pois há muito não havia uma linha de financiamento para esta finalidade.

Perguntamos aos agricultores a quanto tempo não tinham acesso a crédito agrícola e se essa era a primeira vez que solicitavam financiamento. Esta indagação nos permitiria verificar se o crédito do PRONAF estaria sendo fundamental para esses agricultores ou se seria uma opção mais barata de crédito.

Também nas entrevistas indagamos aos agricultores como eles foram atendidos nas agências bancárias e na Casa da Agricultura, pois um mal atendimento poderia ser indício do não interesse por parte desses órgãos em trabalhar com o agricultor familiar.

Ao perguntarmos aos agricultores se os valores de R\$5.000,00 do crédito para custeio e R\$15.000,00 para investimento foram suficientes para suas necessidades, queríamos saber se o valor das linhas de financiamento do PRONAF, está de acordo com as necessidades de crédito dos agricultores.

Com as informações obtidas junto a esses três atores, foi possível compor um quadro das limitações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura no município.

6 - RESULTADOS

Os resultados alcançados na avaliação da implantação e operacionalização do PRONAF, no município de Espírito Santo do Pinhal, foram obtidos através de pesquisa de campo, junto aos agricultores familiares que obtiveram o crédito do PRONAF; através da utilização dos cadastros da Casa da Agricultura do município; através de entrevistas realizadas com o representante da rede de extensão oficial no estado (que no caso de São Paulo, é representado pela Casa da Agricultura, órgão subordinado à CATI, Coordenadoria de Assistência Técnica Integral); e com os responsáveis pelo crédito do PRONAF nas instituições financeiras: Banco do Brasil, BANESPA, Nossa Caixa Nosso Banco e Cooperativa de Crédito.

É importante ressaltar que o sucesso do PRONAF, a nível municipal, depende fundamentalmente do pleno envolvimento desses atores na execução do Programa.

6.1 - OS AGRICULTORES FAMILIARES E O PRONAF

Através do cadastro da Casa da Agricultura, referente aos 172 agricultores que procuraram este órgão para obter o comprovante de agricultor familiar, foi possível traçar o perfil dos agricultores familiares que estão requerendo o crédito do PRONAF. Estes dados se referem ao período de julho de 1996, início do Programa, a julho de 1999, delimitados pelo tempo do presente trabalho.

A área total das propriedades ; a área ocupada; a condição do produtor; o local de moradia; a mão de obra utilizada na exploração; a finalidade do empréstimo; para qual instituição vai pedir o empréstimo; e o que produz na propriedade, foram os elementos utilizados na análise do perfil do agricultor que procura pelo crédito do PRONAF em Espírito Santo do Pinhal.

A grande maioria dos agricultores , 145 dos 172, que procuraram a Casa da Agricultura, conforme Quadro 1, explora a terra na condição de proprietário. Dos agricultores que arrendaram terras todos o fizeram em área contínua à sua exploração. Esses dados nos foram obtidos através dos mapas das propriedades encontrados nos cadastros dos agricultores.

Quadro 1. Condição dos produtores segundo Cadastro da Casa da Agricultura de Espírito Santo de Pinhal, 1996/99.

Condição do produtor	Número de produtores	Percentual
Proprietário	145	84,30
Arrendatário	22	12,79
Parceiro	2	1,16
Meeiro	3	1,74
Total		

Fonte: Casa da Agricultura de Espírito Santo do Pinhal, 1999

Ao cruzarmos esses dados com a área total das propriedades, e com a informação obtida junto aos técnicos da Casa da Agricultura de que o preço da terra no município é muito alto, concluímos que o arrendamento se deu, na maioria dos casos, para aumentar a área explorada, já que as pequenas explorações são majoritárias (85,46% das propriedades no município possuem até 40 ha). Ver Quadro 2.

Quadro 2 - Área total em hectares das propriedades de agricultores familiares que requereram o crédito do PRONAF, segundo cadastro da Casa da Agricultura de Espírito Santo do Pinhal, 1996/1999.

ÁREA (ha)	TOTAL DE PROPRIEDADES	PERCENTUAL
Até 20	102	59,30
De 20,01 a 40	45	26,16
De 40,01 a 60	13	7,56
De 60,01 a 80	12	6,98

Fonte: Casa da Agricultura de Espírito Santo do Pinhal, 1999

Com os dados referentes ao local de moradia dos agricultores e a participação no trabalho dos membros familiares na exploração, pudemos confirmar o caráter familiar de exploração no município. Segundo WANDERLEY (1999), pela própria natureza do agricultor familiar, a unidade de produção familiar é o resultado do trabalho dos membros da família proprietária. Em Espírito Santo do Pinhal, 80,23% dos agricultores que procuraram a Casa da Agricultura, Quadro 3, moram na propriedade com suas famílias. A grande maioria dos agricultores, 61,05%, usam apenas mão de obra familiar, ver Quadro 4.

Quadro 3 - Local de moradia dos Agricultores segundo Cadastrados da Casa da Agricultura, 1996/1999.

	TOTAL	PERCENTUAL
Na propriedade	138	80,23
No município	34	19,77

Fonte: Casa da Agricultura de Espírito Santo do Pinhal, 1999

Apenas 41 dos 172 dos agricultores que procuraram a casa da agricultura, contratam mão-de-obra eventual. Os técnicos da Casa da Agricultura nos

informaram que a contratação ocorre na época da colheita do café, pois as famílias não têm mão de obra suficiente para a colheita.

Quadro 4 - Mão-de-obra utilizada pelos agricultores cadastrados na Casa da Agricultura

	TOTAL
Somente familiar	105
Familiar com eventual contratação	41
Familiar com contratação de 1 empregado fixo	16
Familiar com contratação de 2 empregados fixos	10

Fonte: Casa da Agricultura de Espírito Santo do Pinhal, 1999

Os trabalhadores contratados para a colheita do café recebem R\$ 3,50 por alqueire colhido, trabalhando 8 horas por dia. Essa é uma fonte de renda garantida para os moradores carentes do município e também para os moradores dos municípios vizinhos, que se deslocam para Espírito Santo do Pinhal na época da colheita. Em épocas anteriores, no auge do café, o município recebia uma população flutuante muito maior para a colheita deste produto. A área colhida diminuiu muito com a crise do café e o baixo preço que o produto tem alcançado no mercado internacional. Mesmo assim, o café continua a ser a cultura predominante no município.

Para os 172 agricultores cadastrados na casa da agricultura, o número de empregados fixos nas propriedades é muito pequeno, 16 contratam um empregado e 10 contratam dois empregados. Os números baixos de empregados fixos contratados se devem ao fato de que os agricultores usam predominantemente a mão-de-obra familiar, pois a renda por eles obtidas na exploração agrícola não os permitem arcar com o custo de contratação de

empregados, recorrendo a eventual contratação apenas no auge da colheita do café.

A Casa da Agricultura e os órgãos ligados a secretaria da agricultura de Espírito Santo do Pinhal têm tentado introduzir novas culturas e criações. Existe inclusive um projeto de minhocário sendo desenvolvido pela Casa da Agricultura, porém, o número de agrônomos e técnicos é muito reduzido frente ao grande número de agricultores a serem atendidos, o que dificulta a implantação de qualquer projeto que seja.

De acordo com os dados dos cadastros, os agricultores do município têm no café seu principal produto cultivado e o que lhes garante 90% da renda da exploração agrícola. Isso os coloca numa situação muito frágil pois, ao não diversificarem sua produção, ficam dependentes do preço do café no mercado internacional. Quando o preço está bom, o agricultor pode assegurar a reprodução de sua família e de sua exploração em condições dignas. Porém, há muito que o preço do café está baixo. Este ano, apesar do governo ter prometido U\$100 pela saca do café, sua cotação ficou na média dos U\$70. O pequeno produtor, que depende apenas desse produto como fonte de renda, está passando por dificuldades, pois este preço está muito baixo para cobrir os elevados custos da produção, causados pelo aumento dos insumos agrícolas.

O Banco do Brasil foi a instituição financeira mais procurada pelos agricultores, conforme o Quadro 5, 74,42% dos pedidos de crédito foram feitos nessa instituição.

Quadro 5 - Instituição Financeira a qual o agricultor foi requerer o crédito do PRONAF, segundo cadastro da Casa da Agricultura de Espírito Santo do Pinhal, 1996/1999.

INSTITUIÇÃO	ANO				TOTAL NO PERÍODO
	1996	1997	1998	1999*	
Banco do Brasil	30	41	23	34	128
Nossa Caixa Nosso Banco	30	-----	-----	-----	30
BANESPA	-----	5	6	-----	11
Cooperativa de Crédito Rural	-----	-----	2	1	3
TOTAL	60	46	31	35	172

Fonte: Casa da Agricultura de Espírito Santo do Pinhal, 1999.

* Dados até julho de 1999

Entre as modalidades das linhas de financiamento da produção da agricultura familiar (custeio e investimento), o crédito de custeio foi o mais comum no município. Do total de agricultores que pediram o crédito do PRONAF, 74,58%, corresponderam às solicitações de custeio de café, 7,14 % para investimento em café, os restantes 18,28% divididos em 18 itens, entre eles: investimento em piscicultura, custeio de hortaliças, custeio de milho, custeio de feijão e investimento em minhocário.

Os bancos fazem mais restrições ao crédito de investimento, ao contrário de outras linhas de financiamento agrícola, como custeio, pois a área neste tipo de crédito está desestruturada, já que há muito tempo não havia financiamento para essa modalidade. Há contudo, interesse no crédito de investimento por parte dos agricultores, pelo fato de a agricultura estar descapitalizada. Porém, as dificuldades para o empréstimo voltado ao investimento costumam ser maiores, devido ao fato das exigências de garantias serem maiores que em outras linhas. Como os agricultores familiares estão descapitalizados, não têm como oferecer

as garantias necessárias. Sendo assim, não conseguem crédito para financiamento. Isso corresponde a uma situação sem saída: o agricultor descapitalizado, necessita de financiamento para investimento, porém, para consegui-lo necessita de oferecer garantias, que não possui por estar descapitalizado.

Em relação ao crédito para investimento em infra-estrutura, de modo geral, se registraram, em primeiro lugar, demandas para construções de armazéns, seguidas de compra de equipamentos agrícolas (trator, arado, grade, pulverizador, roçadeira, etc.).

Como o maior divulgador do Programa no município é o próprio banco, os agricultores acabam recebendo informações apenas sobre o crédito de custeio e investimento. Quanto às outras linhas de ação do Programa, como o crédito de infra-estrutura municipal (PRONAF-M) , os agricultores não tomaram conhecimento de sua existência. Esta linha de financiamento visa a implantação, modernização, racionalização e realocização da infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar nos municípios, pois o desenvolvimento agrícola depende de uma infra-estrutura adequada para alcançar seu sucesso. Em muitos casos, ações de apoio aos produtores podem ser inviabilizadas pela falta de canais de escoamento da produção ou de eletrificação rural, irrigação, telecomunicações, assistência técnica ao produtor, etc. Os agricultores precisam participar das reuniões do Conselho de Desenvolvimento rural, o que não tem acontecido, para que suas reivindicações sejam atendidas, através da elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural do município, e assim serem beneficiados por esta linha de financiamento do PRONAF, que poderá vir melhorar as condições de

escoamento da produção e a qualidade de vida de suas famílias, já que esta linha permite inclusive investimento em saneamento.

Nos depoimentos colhidos na pesquisa de campo, através das entrevistas e da aplicação dos questionários, foi possível conhecer mais sobre a realidade e necessidades do agricultor familiar de Espírito Santo do Pinhal. Essa análise também nos permitiu avaliar a atuação do PRONAF junto a seu principal ator e como está ocorrendo o seu relacionamento com os atores envolvidos na execução do Programa no município.

A herança dos imigrantes italianos é muito forte no município. Em bairros rurais, como o de Santa Luzia, a vida no campo é dinâmica e autônoma em relação a cidade, apesar das propriedades não ultrapassarem 15 Km da zona urbana de Espírito Santo do Pinhal. As famílias reúnem-se principalmente na Igreja de Santa Luzia. Os filhos e netos dos agricultores estudam na escola rural do bairro. Os laços de parentesco entre os moradores é grande e encontramos diversos parentes entre os agricultores entrevistados. É um bairro onde 90% dos moradores são descendentes dos colonos italianos vindos para o Brasil substituir os escravos na lavoura do café. Até hoje eles formam uma colônia, onde todos se conhecem, se ajudam e são amigos.

A idade média dos entrevistados foi de 57 anos, todos são proprietários e residem na propriedade. Todos são filhos de agricultores, foram criados nos sítios e estão há mais de 35 anos trabalhando com suas famílias, dando continuidade à constituição do patrimônio fundiário familiar, que teve início com seus pais e avós.

O nível de escolaridade dos entrevistados é baixo: 9 agricultores não concluíram a 4ª série primária e os 3 restantes só completaram a 4ª série. A

razão do baixa índice de escolaridade dos chefes da exploração, encontramos no fato de que todos os agricultores freqüentaram as escolas rurais, e de acordo com informação colhida junto a secretaria de educação do município, as escolas rurais só começaram a oferecer ensino além da 4ª série, a partir de 1980.

Mesmo assim, os agricultores têm "opinião política formada". Para eles *"o governo nunca fez nada pela agricultura no Brasil, e sentem-se totalmente abandonados e desprovidos de uma efetiva política agrícola"*.

Ao serem perguntados sobre o que o governo deveria fazer pela agricultura, todos foram unânimes em dizer que necessitam de, em primeiro lugar, garantia de preço mínimo para os produtos agrícolas. No caso dos agricultores dessa região, o governo havia prometido pagar pela saca de café U\$100 dólares, e o que estava ocorrendo, por ocasião da entrevista, era que a saca estava valendo entre U\$75 a U\$80 dólares. Com isso, os agricultores estavam tendo dificuldades, pois os preços dos insumos estava muito alto, fazendo com que os custos de produção se elevassem muito.

A segunda reivindicação dos agricultores dizia respeito justamente ao elevado custo dos insumos agrícolas. Eles reivindicam que o governo controle o setor para que o preço não seja abusivo.

Já a reivindicação por crédito ficou em terceiro lugar. Com relação ao crédito, os agricultores desejam que os juros sejam mais baixos, como no caso do PRONAF, pois dessa forma eles poderão fazer o empréstimo e quitar a dívida nos prazos estipulados. No município, a taxa de inadimplência, nesses três anos de existência do Programa, foi de zero. Todos agricultores conseguiram honrar suas dívidas nos prazos estipulados.

Os agricultores se mostraram muito preocupados com a questão pagamento de empréstimos. Para eles, saldar uma dívida significa não apenas correr o risco de perder suas terras, mas também honrar o nome na "praça".

Quando perguntados sobre o montante do empréstimo do PRONAF ter sido suficiente para cobrir suas necessidades, também tivemos respostas unânimes e muito interessantes. Todos afirmaram que a quantia de R\$ 5.000,00 não cobria todas as suas necessidades, principalmente pelo alto valor dos insumos. Porém, era melhor que o valor não fosse muito alto, já que eles têm medo de não conseguir pagar o empréstimo e acontecer o que ocorreu com muitos agricultores da região que perderem suas terras.

Ao analisar a estrutura familiar da região, percebemos que ela não difere muito do resto do país: famílias numerosas. Entre os entrevistados a estrutura familiar é bem diversificada. Três famílias têm até cinco filhos, 3 têm de 6 a 8 filhos, e as 6 restantes têm mais de 9 filhos, sendo que um dos agricultores tem 14 filhos. Em 8 das explorações visitadas, três gerações habitam a mesma casa: o dono da propriedade, seus ascendentes, pai ou mãe, geralmente viúvos, e os filhos. Encontramos uma propriedade onde habitavam cinco gerações. Foi a família mais numerosa encontrada: ao todo residiam e sobreviviam da exploração da propriedade 16 pessoas, sendo que o sítio tinha apenas 30 hectares.

A preocupação com o futuro dos filhos ficou muito clara nas entrevistas. Apesar de todos agricultores consultados responderem que gostariam que seus filhos seguissem a profissão de agricultor, eles reconhecem que esta não seria a melhor opção, por considerar essa vida sacrificada e com poucas perspectivas. Quando perguntados sobre que profissão desejavam para seus filhos, 9 gostariam que fossem médicos, 2 agrônomos e 1 industrial. A profissão de médico, segundo

os agricultores, é melhor, pois além de bom salário a pessoa é respeitada em toda comunidade.

No conjunto, o nível de escolaridade dos filhos dos entrevistados, é relativamente elevado: 30% completaram até a 4ª série, 50% cursaram ou estão cursando o 2º grau ou cursos técnicos e 20% estão cursando universidade. Não encontramos analfabetos ou crianças em idade escolar fora da escola entre os filhos e netos dos entrevistados.

Dos filhos que cursam ou cursaram universidade, as carreiras mais encontradas foram letras, direito, administração e agronomia. Estas pessoas custeiam seus estudos. Enquanto cursam a faculdade, em Espírito Santo do Pinhal, à noite, trabalham na cidade durante o dia, já que suas famílias não têm condições de custear seus estudos. As mensalidades das Faculdades são muito altas.

Em 8 das propriedades visitadas, todos os filhos adultos, mesmo casados, continuam a morar com os pais, inclusive os que trabalham na cidade. Essa situação reflete muito na renda da família. Os salários dos filhos que exercem atividades externas remuneradas são muito importantes para complementarem a receita da família.

Metade dos entrevistados possuem aposentadoria ou têm um membro da família que é aposentado, encontrando nesse provimento um complemento na renda familiar.

Como ocorre em outras regiões do país, a renda agrícola não tem sido suficiente para a reprodução da família. A pluriatividade tem sido a solução encontrada para que essas famílias possam continuar com a exploração agrícola e manter a propriedade. Não encontramos nenhuma família que desempenhasse

atividade não-agrícola na propriedade entre os entrevistados, apenas uma esposa que fazia crochê eventualmente e o vendia na cidade.

Outra informação obtida através das entrevistas, e que achamos muito interessante, foi quando perguntamos se o agricultor mudaria de profissão. Com exceção de um, a resposta foi não. Apesar das dificuldades por que passa o agricultor brasileiro, eles não mudariam de profissão, gostam do que fazem, sentem que são importantes para o país, por produzirem alimentos, e acham que seu trabalho pelo menos lhes dá uma condição de vida digna, apesar de sacrificada. O único agricultor que mudaria de profissão, disse que gostaria de ser político pois, segundo ele, *"os políticos ganham muito bem e não fazem nada"*.

A participação dos membros da família é proporcional à quantidade de trabalho necessário para a colheita do café. Na época da colheita toda a família trabalha na lavoura, inclusive as mulheres, crianças e idosos. Fora dessa época, as mulheres trabalham no serviço da casa e cuidam de pequenas criações (galinhas e gansos).

Muitos agricultores driblam a necessidade de contratação de mão-de-obra temporária, para a colheita do café, usando uma estratégia muito interessante verificada nas entrevistas realizadas. Quando a mobilização de toda a família para a colheita é insuficiente, os vizinhos vêm em socorro. Há ajuda mútua entre os vizinhos, e os que acabam a colheita primeiro ajudam os que ainda não conseguiram realizá-la por falta de membros suficientes na família.

Quanto ao serviço de assistência técnica, os entrevistados disseram recebe-la esporadicamente. Quando necessitam de alguma orientação recorrem à Cooperativa ou à Casa da Agricultura.

A Cooperativa tem um agrônomo para atender os 300 associados e a qualidade dos serviços prestados por ela, segundo os agricultores é regular. O mesmo acontece com a Casa da Agricultura. Segundo os agricultores, a qualidade dos serviços prestados por este órgão é boa, mas há dificuldades de atendimento devido ao reduzido número de agrônomos.

Dos 12 agricultores entrevistados, três contrataram serviço de assistência técnica particular e consideraram excelente a qualidade de atendimento. Porém, esses agricultores disseram não poder ser servidos constantemente por esses profissionais, pois seus serviços são muito caros, e somente em caso de necessidade extrema voltariam a contratá-los.

Segundo o que foi constatado através das entrevistas, os agricultores recebem mais "assistência técnica", através dos vendedores de insumos. Os agrônomos contratados pelas empresas são treinados para "empurrar", não o que é melhor para o agricultor, mas aquilo que e na quantidade que melhor convém para as empresas.

Todos os agricultores entrevistados têm no café seu único produto comercial. Isso os torna muito vulneráveis e a mercê da cotação internacional do preço do café. Nos últimos anos, o preço do café tem caído muito, fazendo com que esses agricultores se descapitalizem cada vez mais. Pelas entrevistas realizadas junto aos técnicos da Casa da Agricultura e do Banco do Brasil, essa situação se estende a todos os agricultores familiares do município, pois praticamente todos têm no café seu principal, quando não único, produto comercial.

Dos 12 agricultores entrevistados, 9 nunca haviam obtido crédito agrícola antes do PRONAF. Ao serem perguntados do porque de nunca terem pedido

financiamento agrícola, todos disseram que a razão foi o alto valor dos juros e o medo de não conseguirem pagar o empréstimo e de perder a terra.

Os 3 entrevistados que já haviam feito financiamento agrícola antes, o fizeram no Banco do Brasil, todos para a finalidade custeio, e há mais de dez anos. Quando perguntados se tiveram dificuldades em pagar o empréstimo naquela época, responderam que sim e a razão foi a queda no preço do café.

Segundo os agricultores, as exigências feitas pelos agentes financeiros, para a concessão do crédito do PRONAF, foram as mesmas estipuladas pelo Programa: 1) possuir 80% da renda originária da agropecuária, 2) deter ou explorar imóvel rural em área de até 4 módulos fiscais, 3) explorar a parcela de terra na condição de proprietário, parceiro, arrendatário ou posseiro, 4) utilizar mão-de-obra exclusivamente familiar ou manter até dois empregados permanentes e 5) residir na propriedade ou aglomerado rural ou urbano próximo.

Todos agricultores declararam não ter tido dificuldades em cumprir aos requisitos do Programa, que os enquadram na categoria agricultor familiar. Porém, foi detectado que o requisito referente a 80% da renda advir de extração agropecuária, não foi investigado pela Casa da Agricultura. Foi constatado, através das entrevistas, que muitos dos agricultores não conseguiriam manter a propriedade sem renda não agrícola, contado com as aposentadorias e os salários dos filhos e genros que trabalham na cidade.

Ao serem perguntados sobre a forma de atendimento, os agricultores alegaram que foram bem tratados tanto pelos agentes financeiros, como pelos técnicos da Casa da Agricultura. Todos foram atenciosos e em nenhum momento os agricultores se sentiram discriminados.

Com relação a parte burocrática do empréstimo, os agricultores confirmaram as informações obtidas junto aos agentes financeiros e técnicos da Casa da Agricultura. O tempo de demora entre o preenchimento do pedido do crédito e a liberação do dinheiro não ultrapassou, em nenhum caso, uma semana.

Os agricultores precisaram ir à Casa da Agricultura apenas duas vezes. Na primeira, para tomarem conhecimento quanto aos documentos necessários e, na segunda vez, eles já saíam com o atestado de agricultor familiar e o projeto técnico.

Nos bancos, os agricultores também precisaram ir duas vezes, ou no máximo três em alguns casos. A maioria, dos agricultores cadastrados, foi apenas duas vezes, e os que precisaram ir uma vez mais, foi por não terem levado todos os documentos necessários.

Cem por cento dos entrevistados consideraram o processo e burocracia para obtenção do crédito do PRONAF, muito fácil. Nenhum agricultor teve qualquer dificuldade em cumprir com todas as exigências estipuladas pelo Programa e pelos agentes financeiros.

Nas visitas às propriedades pudemos observar que os agricultores encontram-se descapitalizados. As instalações estão velhas e necessitando de reparos. As casas são simples e, em sua maioria, muito velhas, com mais de 40 anos de construção, sendo que são poucas as que passaram por reformas. As outras instalações, como paiol, tulha, galpão, chiqueiro, também são antigas, datadas de mais de 30 anos.

Com relação às máquinas, implementos e veículos de transporte, a situação não é muito diferente. Os tratores têm em média 20 anos de uso, e os

implementos (esbulhador, esmerilho, arado, grade, que foram os mais encontrados nas propriedades), também são muito velhos.

O crédito para investimento é necessário para que esses agricultores possam aumentar sua produtividade. Porém, no município apenas 12,6% dos agricultores que requereram o crédito do PRONAF o fizeram para esta linha de financiamento.

O café é a principal cultura produzida. Dos doze entrevistados, dez comercializaram suas produções de café com as empresas exportadoras (Icatu, Caiá) e apenas dois com a Cooperativa. Os agricultores declararam que dão preferência as empresas exportadoras por elas pagarem mais pela saca de café do que a Cooperativa.

Encontramos apenas dois agricultores que cultivavam produtos hortifrutigranjeiros (repolho, quiabo, mandioca, laranja e banana) para serem vendidos, porém, a produção é pequena, e comercializada na feira-livre da cidade de Espírito Santo do Pinhal. Os dez agricultores restantes, cultivavam tais produtos apenas para o autoconsumo.

Quanto à produção animal, encontramos apenas um produtor que cria porcos. A comercialização é feita de forma clandestina nos açougues do município, sem qualquer controle e fiscalização. O restante dos agricultores criam os animais apenas para consumo: porcos, galinhas e vacas., sendo que o número de vacas chega no máximo a duas.

Estranhamos o fato do café ser praticamente a única fonte de renda extraída das explorações agrícolas, já que todos agricultores se queixaram que o preço da saca do produto estar em baixa já há alguns anos. Ao serem questionados do porque não produzir outras culturas, diversificando a produção

para tentar aumentar a renda da exploração, eles alegaram que sempre plantaram café e sempre viveram com a renda dele, do mesmo modo que seus pais que criaram bem todos os seus filhos.

As informações sobre o Programa não foram bem divulgadas no município. Dos 12 agricultores entrevistados, 7 ficaram sabendo da existência do PRONAF pelo funcionário do Banco do Brasil, 3 pela Casa da Agricultura e 2 tiveram informações sobre o Programa pela imprensa (jornal, rádio e TV). Esta tem sido uma tendência em todo o estado de São Paulo, a pouca procura pelo crédito do PRONAF tem sido devido a falta de divulgação do Programa.

Em estados como Santa Catarina, onde houve maciça propaganda do Programa, a demanda pelo crédito do PRONAF foi enorme, tanto que os bancos não foram capazes de atender a todos devido ao volume limitado dos recursos disponíveis.

Os agricultores consultados expressaram grande satisfação com o Programa, pois há muito tempo não tinham acesso a crédito e, também, pelo fato de nunca antes terem havido uma política agrícola específica para a agricultura familiar.

Para esses agricultores, o PRONAF veio em boa hora, pois a categoria encontra-se descapitalizada e desestruturada. Porém, o padrão produtivista identificado nas linhas do Programa coloca em risco seu sucesso, já que suas diretrizes determinam a modificação da agricultura tradicional, voltada para a produção de alimentos, renunciando o engajamento dos agricultores familiares no circuito capitalista de mercadorias, mediante a introdução de tecnologias modernas e intensivas em capital, o que se choca com o perfil dos agricultores

familiares do município, que estão totalmente descapitalizados e não possuem o perfil do agricultor capitalista, que visa o lucro em primeiro lugar.

6.2- OS AGENTES FINANCEIROS

Para realizar a análise do comportamento dos agentes financeiros com relação a operacionalização e implantação do PRONAF no município, foram coletados dados e realizadas entrevistas com os funcionários responsáveis pelo crédito nas instituições que trabalhavam com o Programa no município de Espírito Santo do Pinhal.

Os responsáveis nas instituições financeiras, pelo execução do PRONAF em Espírito Santo do Pinhal, têm ampla experiência, em trabalhar com crédito agrícola. Todos têm conhecimento de agricultura e contato sistemático com agricultores, o que obviamente facilitou seu desempenho na execução da implantação do PRONAF no município.

No primeiro ano de funcionamento do Programa, em 1996, somente o Nosso Banco Nossa Caixa e o Banco do Brasil trabalhavam com o crédito do PRONAF.

Neste período foram registrados a entrada de 60 pedidos de crédito para o PRONAF. Metade na Nossa Caixa Nosso Banco e outra metade no Banco do Brasil. Deste total, todos pediram empréstimo para a modalidade custeio de café. Todos os agricultores que fizeram o pedido de crédito junto ao Banco do Brasil obtiveram o crédito do PRONAF. Não conseguimos obter o número de agricultores que obtiveram o crédito, neste período, junto à Nossa Caixa Nosso Banco, pois, segundo informação do funcionário desta instituição, os arquivos referentes à concessão de crédito para o Programa foram deletados do sistema

da instituição, devido ao fato desta não trabalhar mais com o Programa há mais de dois anos.

A partir de 1997, a Nossa Caixa Nosso Banco deixou de trabalhar com o crédito do PRONAF. Depois dessa data também, o BANESPA e a Cooperativa de Crédito Rural do município, esta última a partir de 1998, começaram a trabalhar com a concessão do crédito do Programa, juntando-se ao Banco do Brasil.

De 1997 a julho de 1999, 87,5% dos agricultores que requereram o crédito do PRONAF, o fizeram junto ao Banco do Brasil, 9,8% junto ao BANESPA e 2,7% junto à Cooperativa de Crédito (ver Quadro 5). Dos agricultores que requereram o crédito junto ao Banco do Brasil, todos tiveram seus pedidos aceitos. Maiores informações referentes aos agricultores que obtiveram o crédito no BANESPA e na Cooperativa de Crédito Rural, não nos foram fornecidas pelos funcionários consultados. No BANESPA, o funcionário nos disse que esses dados não estavam mais no sistema de crédito da instituição e na Cooperativa de Crédito o funcionário disse não poder nos fornecer informações, alegando sigilo.

No ano de 1997, 46 agricultores requereram o crédito do PRONAF. Esse número cai para 31 em 1998. Essa diminuição de procura pelo crédito do PRONAF está relacionada ao problema de má divulgação do Programa no município. A elevação desse número, até julho de 1999, para 34 agricultores, deveu-se ao esforço do Banco do Brasil em divulgar o Programa.

O fato do Banco do Brasil ter sido a instituição mais procurada pelos agricultores nos chamou a atenção. Ao investigar a razão, constatamos que isso vem ocorrendo devido ao fato de que esta instituição tem grande interesse em trabalhar com o crédito do PRONAF, o que não ocorre com as demais. Inclusive é o funcionário da agência do Banco do Brasil, que trabalha com o PRONAF, que

tem divulgado o Programa para os agricultores no município, fazendo o papel de "garoto propaganda do PRONAF". Este funcionário nos informou que o Banco do Brasil tinha para o município de Espírito Santo do Pinhal 100 cartas de crédito do PRONAF como meta para ano de 1999. Porém, até junho desse mesmo ano, apenas 34 agricultores haviam requerido o crédito do Programa. Destes, todos já foram atendidos em suas solicitações e já estão de posse do dinheiro do financiamento.

Dos 128 agricultores que pediram o crédito junto ao Banco do Brasil, todos foram contemplados e, segundo as informações obtidas, 80% dos agricultores nunca haviam pedido crédito antes nesta instituição e também não eram correntistas do banco. Esses dados estão coerentes com as informações fornecidas pelos agricultores nas entrevistas.

Foi detectado que não tem ocorrido demora no repasse do crédito do PRONAF para o município. Quando da entrada dos documentos até a liberação do crédito na conta do agricultor, o tempo tem sido de no máximo cinco dias úteis. Essa informação foi colhida junto ao Banco do Brasil e também confirmada pelos agricultores nas entrevistas.

Essa informação quando cruzada com a de que 80% dos agricultores que quiseram o crédito do PRONAF, não serem correntistas do banco, mostra a atuação favorável do Banco do Brasil na implantação do Programa, facilitando o acesso dos agricultores familiares ao crédito do Programa.

As instituições financeiras não tiveram dificuldades em atender aos agricultores por falta de recursos financeiros. O montante destinado às instituições financeiras tem sido suficiente para atender os agricultores que tem procurado pelo crédito do PRONAF, tanto que o Banco do Brasil só não tem

repassado todo o dinheiro destinado para a concessão do crédito do PRONAF por falta de maior demanda.

Segundo as instituições financeiras, as exigências feitas aos agricultores para concessão do crédito do PRONAF são exclusivamente as estipuladas pelo Programa. Os agricultores ao serem consultados sobre esse aspecto, confirmaram que não lhes foram feitas nenhuma exigência além das previstas no Programa e que não estão encontrando dificuldades em cumprir as exigências para obterem o crédito.

Das três instituições financeiras que trabalham com o crédito do PRONAF no município, deve ser ressaltado o papel do Banco do Brasil, pois apenas este banco tem participado efetivamente na execução da implantação do PRONAF em Espírito Santo do Pinhal. O BANESPA e a Cooperativa de Crédito Rural não têm mostrado, até a época da realização das entrevistas, interesse em trabalhar com o agricultor familiar, preferindo os agricultores maiores, que utilizam-se das linhas de crédito comuns, com juros mais altos que os do PRONAF. Constatamos que isso ocorre porque a política interna dessas duas agencias bancarias está voltada para um retorno financeiro maior de seus empréstimos.

6.3 - A PARTICIPAÇÃO DA REDE DE EXTENSÃO RURAL OFICIAL DO ESTADO

A participação da rede de extensão rural oficial do estado é fundamental, pois são os técnicos de extensão rural os mais próximos do agricultor familiar, sendo assim, são eles os mais indicados para implantar um programa como o

PRONAF, já que possuem conhecimento a respeito das necessidades dessa categoria.

Além disso é esse órgão, juntamente com os sindicatos rurais, que fornece o atestado de agricultor familiar. Porém no município analisado, apenas a Casa da Agricultura tem fornecido esse atestado.

No Estado de São Paulo, a Casa da Agricultura é a representante oficial da rede de extensão rural nos municípios. Este órgão está subordinado diretamente a CATI, Coordenadoria de Assistência Técnica Integral, que por sua vez pertence a Secretaria da Agricultura do Estado.

A análise do comportamento desse ator na implantação e operacionalização do PRONAF, no município de Espírito Santo do Pinhal, foi realizada através de informações colhidas em entrevistas com o agrônomo e técnicos deste órgão, bem como nas entrevistas junto aos agricultores.

Esta instituição encontra-se bem instalada, equipada e com pessoal qualificado, ainda que em número reduzido, para atender aos agricultores. Constatou-se falta de técnicos para assistência direta aos agricultores, devendo ser também destacado que não existe pessoal contratado especificamente para atuar com o PRONAF. O corpo técnico atua em todos os programas desenvolvidos pela instituição. Assim, há grande acúmulo de tarefas, principalmente em determinadas épocas do ano.

No âmbito do atendimento direto ao agricultor, os técnicos do Sistema de Extensão Rural têm atuado como facilitadores estratégicos na implementação das políticas agrícolas, como o PRONAF, tendo em vista a experiência desses órgãos no tratamento das questões agrícolas. Constituem-se em agentes mediadores

fundamentais para o sucesso do Programa, uma vez que os técnicos agropecuários são indispensáveis para atuação junto aos agentes financeiros.

Não é sem motivo que a Casa da Agricultura foi avaliada positivamente pelos agricultores de Espírito Santo do Pinhal. Nas entrevistas com os agricultores, todos nos disseram que, quando a procuraram, necessitados de assistência técnica, foram bem tratados pelos técnicos da instituição e que as instruções dadas foram compatíveis com as técnicas que eles utilizavam, o que demonstra conhecimento e sensibilidade para com a realidade dos agricultores familiares. Vale ressaltar, ainda, que esta instituição acaba influenciando de várias formas a implementação do Programa, mais concretamente na orientação dada aos agricultores em como obter o crédito do PRONAF.

Embora tenha sido constatado que o número de técnicos da instituição não é suficiente para atender a todos os agricultores do município, esta instituição tem sido parceira fundamental com o Banco do Brasil para a execução do Programa, na medida que tem orientado bem os agricultores que vão até ela para pedir informações a respeito do PRONAF e/ou requerer o comprovante de agricultor familiar. Na Casa da Agricultura de Espírito Santo do Pinhal, constatamos que o técnico, que fornece o comprovante, tem a preocupação de elaborar um projeto técnico para orientar o produtor na aplicação do crédito.

Na percepção dos agricultores entrevistados, a Casa da Agricultura, constitui a entidade mais próxima de suas atividades e, portanto, mais credenciada para avaliar suas dificuldades e suas potencialidades. Sendo assim, o serviço de extensão rural é fundamental para a implantação do PRONAF, pois são os técnicos de extensão rural que atuam como facilitadores na implantação de programas de política agrícola a nível municipal, divulgando os programas e ajudando em sua implantação e operacionalização.

No município de Espírito Santo do Pinhal as análises realizadas apontam que a implantação do Programa tem apresentado bons resultados. Porém, para que o Programa execute plenamente a função de fortalecer a agricultura familiar, é necessário uma maior divulgação do PRONAF e um maior envolvimento de seus atores.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

As pequenas propriedades agrícolas constituem-se em meio de vida para seus ocupantes e respondem de forma muito positiva ao desafio da produção de alimentos e matérias primas para a indústria. Sua natural resistência, entretanto, encontra seus limites quando confrontadas com um modelo de desenvolvimento que privilegia a seleção de uns e a exclusão pura e dura de outros.

No entanto, esse processo gera reações que podem se traduzir em novas oportunidades de serviços e de produção em nível local: os agricultores, ainda que ameaçados de exclusão, buscam novas formas de organização que resultem em alternativas de trabalho e renda. A manutenção dos postos de trabalho passa a ser um desafio para aqueles que desejam e possuem condições para viver e trabalhar no meio rural: se possível na agricultura; se necessário fora dela; mas sempre no meio rural. É difícil imaginar, no entanto, a sobrevivência dessas pequenas unidades agrícolas fora de programas de reconversão que tenham em conta o desenvolvimento integrado das comunidades locais. Sem um esforço conseqüente de reconversão, a tendência é o agravamento desse quadro devido à internacionalização da economia.

Há um consenso quanto à pertinência do PRONAF na conjuntura atual do país. No contexto de dificuldades para os pequenos produtores familiares em reproduzir suas atividades agrícolas e assegurar, ao mesmo tempo, condições de vida adequadas para suas famílias, uma linha de crédito voltada para infraestrutura rural e para custeio e investimento na agricultura, acessível a esse tipo de agricultor, só poderia ser encarada como positiva.

A análise do PRONAF demonstra que ele constitui um programa extremamente bem recebido pelos seus atores, enquanto idéia e proposta geral. Financiar a agricultura familiar, supondo priorização dos seus segmentos menos ou nada capitalizados é, de fato, uma necessidade do país e uma vitória de movimentos reivindicatórios desses agricultores. No entanto, seus problemas têm a ver com alguns elementos sociais que não têm o perfil do cliente prioritário dos agentes financeiros. Em outros termos, como conciliar um programa percebido como de vocação social com uma abordagem tradicional de programas de crédito, com todo o seu modelo operacional sujeito aos requisitos de instituições financeiras?

Justamente essa contradição explica porque parecem ser mais facilmente corrigidos os problemas de implementação ligados ao PRONAF infra-estrutura e capacitação do que os ligados ao PRONAF crédito e investimento. Nessas linhas de financiamento, os entraves são mais estruturais, e acabam refazendo o círculo vicioso de excluir os excluídos ao invés de propiciar sua integração.

É fundamental uma avaliação das ações realizadas para orientar a condução do Programa.

A discussão sobre as três categorias de agricultores familiares (consolidados, em transição e periférica), prejudicou em muito os acertos no início do Programa. O meio acadêmico e os repensáveis pela execução do Programa tiveram que discutir muito sobre essa tipificação, suas conseqüências e viabilidade, pois caso permanecesse a idéia inicial de se dividir a agricultura familiar brasileira em três categorias, o Programa certamente naufragaria logo de início, pois a agricultura familiar no Brasil é muito diversificada, não podendo ser dividida em simplesmente três categorias.

Questões tão importantes como concentração do crédito em alguns estados e para os agricultores que mais tinham garantias a oferecer, ficaram sem atenção e solução. Os estados do sul do país tiveram o maior volume de crédito concedido, fato que se repete mais uma vez, lembrando a época da modernização agrícola brasileira, onde estes estados, na década de 70, também tiveram o maior volume de crédito concedido.

A divulgação do Programa também é identificada por nós como um entrave à sua implantação. Apesar dos bons resultados verificados em Espírito Santo do Pinhal, mais agricultores poderiam ter sido beneficiados pelo crédito do Programa se no município tivesse havido uma ampla divulgação do PRONAF. O município conta com 542 propriedades agrícolas até 100 hectares, porém apenas 172 agricultores procuraram o crédito do PRONAF, ou seja, 31,7%. Se bem divulgado, o Programa poderia ter contado com uma demanda muito maior.

Em estados como Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, onde a maciça divulgação do Programa pela imprensa (rádio, jornal e TV), das Secretarias de Agricultores, bancos, membros dos Conselhos Estaduais e Entidades representativas das categorias dos agricultores (sindicatos patronais, de trabalhadores, associações, etc.), a demanda pelo crédito do PRONAF foi superior aos recursos disponíveis para empréstimo (principalmente Santa Catarina), gerando uma seleção entre os agricultores que mais garantias tinham a oferecer, nesses casos, as agroindústrias tiveram papel fundamental, pois avaliavam os agricultores integrados em sua cadeia.

No estado de São Paulo a divulgação do Programa foi muito fraca, ocasionando pouca demanda pelo crédito do PRONAF e sobra dos recursos destinados às agências bancárias. Foi o caso do município pesquisado onde

somente para o Banco do Brasil foi destinada uma quota de 100 contratos de financiamento para o PRONAF no ano de 1999, que não foi cumprida por falta de procura pelos agricultores familiares. O Banco do Brasil, de Espírito Santo do Pinhal, tem tentado solucionar o problema, fazendo ele mesmo a divulgação do Programa junto aos agricultores familiares. A Casa da Agricultura tem colaborado muito, considerada suas limitações, na divulgação do PRONAF, por não ter recursos e pessoal suficiente. Seus técnicos não têm condições de somar mais essa tarefa a tantas outras que o órgão já desenvolve.

Problemas como este tem ocorrido em diversos municípios paulistas, desde a implantação do Programa, e até agora pouco ou nada foi feito para ser resolvido.

O Programa precisa ser intensamente divulgado para que chegue ao conhecimento de todos os agricultores potencialmente interessados. Para isso, sugere-se que a Secretaria da Agricultura do estado de São Paulo promova uma ampla divulgação com a intensa participação da CATI, através da rede de extensão oficial do estado, mobilizando as Casas da Agricultura de todos os municípios, para que seus técnicos façam a divulgação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. É também necessário que haja uma maior divulgação através dos meios de comunicação.

Outro problema que merece ser ressaltado refere-se a atuação da rede oficial de extensão rural. Nos municípios onde este órgão é mais atuante e mais voltado para os agricultores familiares, constatou-se uma maior demanda pelo crédito do PRONAF. Porém, em estados como São Paulo, onde a rede de extensão está pouco mobilizada, faltando técnicos e equipamentos, a demanda foi muito pequena.

Em Espírito Santo do Pinhal, a Casa da Agricultura conta com apenas dois agrônomos para atender todos os agricultores do município. Apesar de não conseguir dar uma sistemática assistência aos agricultores, estes avaliaram positivamente sua atuação, na medida em que quando vão à Casa da Agricultura são bem tratados e é dispensada total atenção para seus problemas. A isso é somado a longa experiência dos técnicos no trato com os pequenos agricultores, demonstrando uma maior sensibilidade por parte dos funcionários desse órgão para atender as questões que afetam os agricultores familiares. Ainda que os resultados possam ser considerados positivos em Espírito Santo do Pinhal, há ainda uma demanda potencial a ser explorada.

Face a desarticulação a qual foram submetidos os serviços públicos estaduais de assistência técnica e extensão rural, torna-se necessário repensar o modelo institucional desses serviços, colocando à disposição do agricultores familiares, assessoria técnica qualificada e em número suficiente, para poder resolver a complexidade dos processos produtivos e de um mercado que está cada vez mais competitivo e globalizado.

Também merece destaque a "vontade" dos agentes financeiros em trabalhar com o crédito do PRONAF. Foi constatado que, em muitos estados, há pouco ou nenhum o interesse dos bancos em trabalhar com o agricultor familiar. Em Espírito Santo do Pinhal, onde um dos principais divulgadores do Programa é o Banco do Brasil, percebeu-se que se não fosse o desconhecimento da existência do Programa por parte dos agricultores do município, haveria um número maior de contratos realizados para empréstimo do crédito do PRONAF. Por outro lado, no BANESPA e na Cooperativa de Crédito Rural, que não mostraram interesse em

trabalhar com o PRONAF, preferindo os agricultores maiores e mais capitalizados, os resultados e o envolvimento no Programa foram inexpressivos.

O desentrosamento entre as entidades que executam o Programa é um outro fator que atrapalha em muito sua implantação e operacionalização. Quando essas participam e têm interesse em implantar o PRONAF, os problemas ligados a operacionalização são contornados por elas mesmas, como foi constatado em Espírito Santo do Pinhal, onde o bom entrosamento entre as entidades que executam o Programa, a Casa da Agricultura e o Banco do Brasil, que trabalham na forma de parceria na implantação do PRONAF, fez com que seus técnicos discutissem soluções para os problemas que vêm surgindo desde o início do Programa.

Os resultados da implantação e operacionalização do PRONAF em Espírito Santo do Pinhal foi positivo em diversos pontos.

Os agricultores familiares do município não tiveram dificuldades para cumprir as normas do Programa, e nem as exigências das agências bancárias. Nas entrevistas realizadas, eles declararam que não tiveram dificuldade alguma com os protocolos do Programa. Também não tiveram dificuldades em quitar com o empréstimo. No município a inadimplência foi de zero.

Apesar de estarem descapitalizados, poucos agricultores no município demandaram o crédito para a finalidade investimento, 7,14%. Foi um dos pontos negativos do Programa, pois os agricultores encontram-se necessitados de investir em infra-estrutura, como construção de armazéns e compra de equipamentos agrícolas. Isso se deve as restrições bancárias com relação a essa finalidade de crédito. Como há muito o sistema bancário não trabalha com a finalidade de crédito para investimento na agricultura, as instituições estão

restringindo essa linha por não encontrarem-se capacitadas a trabalhar com os procedimentos do PRONAF.

Outro ponto negativo é a não participação dos agricultores familiares no Conselho de Desenvolvimento Rural do município. É necessário que os agricultores participem das reuniões, pois nelas são levantados os problemas e soluções para a zona rural do município. E só com a participação dos agricultores familiares é que os problemas que atingem essa categoria poderão ser solucionados.

Mesmo assim os agricultores do município mostraram satisfeitos com o PRONAF, pois há muito não tinham acesso ao crédito e também pelo fato de que é a primeira vez que eles têm uma política agrícola específica para a categoria.

Nem todos os agentes financeiros do município tiveram boa participação na implantação e operacionalização do Programa. Apenas o Banco do Brasil mostrou-se interessado, tanto que esta instituição bancária é o maior divulgadora do PRONAF para os agricultores. Se todas instituições bancárias tivessem mostrado interesse em trabalhar com o PRONAF, talvez tivesse ocorrido em Espírito Santo do Pinhal o que ocorreu nos Estados do Sul, onde a demanda pelo crédito do PRONAF foi tão grande que a oferta de recursos não foi suficiente para atender a todos os agricultores. Em Espírito Santo do Pinhal ocorreu o contrário, maior oferta de recursos e menor demanda pelo crédito.

A atuação da Casa da Agricultura poderia ter sido maior se houvesse mais técnicos. Os poucos técnicos que trabalham no órgão não são suficientes para desenvolver todos os programas os quais a instituição está envolvida.

Mas apesar de necessitar de alguns ajustes, a implantação do PRONAF no município de Espírito Santo do Pinhal pode vir a servir de exemplo para outros municípios do Estado de São Paulo.

Dois elementos positivos ao modo de operacionalização do PRONAF, devem ser destacados: primeiro, o fato de se constituir em verba liberada diretamente de instâncias federais, o que ameniza as pressões mais presentes em nível estadual, quando há oposição política entre governos estadual e municipal; segundo, o fato do órgão estadual, que faz o acompanhamento e coordenação do PRONAF, ter uma vocação mais técnica que política também ameniza tanto as eventuais ingerências das instâncias políticas estaduais, como as pressões políticas que ocorrem no plano municipal.

Existe um enorme potencial de trabalho junto às milhões de pequenas propriedades agrícolas geradas pela gestão familiar, que são capazes de responder rápida e efetivamente aos estímulos que lhes são eventualmente oferecidos. Entretanto, as estratégias adotadas até o momento colocam parte importante dessas unidades sob ameaça de desaparecimento, ocasionando o aumento dos bolsões de pobreza no meio rural e nas cidades.

O relançamento econômico das regiões afetadas pelo êxodo rural desenfreado, depende sobretudo, de consenso político, já que existe uma política agrícola em andamento para o segmento dos agricultores familiares.

O envolvimento e a participação efetiva dos serviços públicos agrícolas, pelo seu potencial em recursos humanos e materiais, é essencial à implementação de qualquer programa que tenha como meta atingir a massa dos agricultores familiares, atualmente em dificuldades. Para isso, é necessário implementar as alianças entre os parceiros já identificados articulando-os firmemente com a representação dos agricultores familiares, e o indispensável apoio político ativo que viabilizará a execução do PRONAF.

Em suma, reformular o PRONAF, para que atenda aos segmentos da agricultura familiar que mais necessitam dele, é um imperativo - o que não significa dizer que o Programa não deva continuar sendo implementado como uma política pública das mais importantes na atual conjuntura do país. Porém, a inclusão dos agricultores assentados, com o fim do PROCERA (Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária) para serem beneficiados pelo PRONAF, vai em muito comprometer este Programa, na medida em que se estará unificando duas políticas que atendiam a dois públicos alvo diferentes. Essa medida não só irá prejudicar os agricultores familiares, público inicial do Programa, como também os agricultores assentados que, a partir de junho de 1999, passam a ser também beneficiários do PRONAF, disputando o pouco recurso disponível com a categoria dos agricultores familiares.

Com base nas questões analisadas com relação a implantação e operacionalização do Programa no município de Espírito Santo do Pinhal, apontaremos algumas sugestões que poderão contribuir para aprimorar o PRONAF.

- 1 - O Programa deveria pensar em projetos regionais/locais voltados ao atendimento dos agricultores familiares. Estes agricultores estão necessitando de transformações tecnológicas urgentes devido as condições de concorrência, e que são impossíveis de serem implantadas devido a falta de recursos desses agricultores, principalmente onde a agricultura familiar se baseia em uma única atividade, porque são estas as condições mais precárias, como é o caso de Espírito Santo do Pinhal, onde os agricultores tem no café seu único produto comercial

- 2 - Incentivar as atividades não agrícolas quando a atividade agropecuária não resultar numa renda suficiente para o agricultor manter sua reprodução e de sua família.
- 3 - Capacitar um maior número de técnicos da extensão rural para que venham a formular políticas locais de fortalecimento da agricultura familiar. No município pesquisado, por exemplo, seria interessante introduzir outras culturas e criações, que possam vir a substituir o café.
- 4 - Estabelecer uma política diferenciada para cada tipo de agricultor familiar, levando em conta a diversidade das condições de reprodução dessa categoria.
- 5 - Incentivar projetos que associem sustentabilidade e atividade agrícola, que além de manterem a fertilidade do solo e preservarem os recursos naturais, também mantêm o patrimônio cultural dos agricultores.
- 6 - Intensificar a divulgação do Programa para que suas diretrizes e objetivos cheguem ao conhecimento de todos os agricultores potencialmente interessados em se beneficiar da primeira política voltada especificamente para o fortalecimento da agricultura familiar.

Os debates introduzidos pelo lançamento do PRONAF, sobre o desenvolvimento local e o desenvolvimento rural enfatizam à necessidade de se incluir a participação efetiva da comunidade local nos projetos de desenvolvimento, sobretudo os segmentos dos agricultores considerados mais atrasados, para que estes não sejam meros coadjuvantes do processo em jogo. Porém, as diretrizes do Programa têm o propósito de modernizar a agricultura

familiar determinando a modificação da agricultura tradicional, voltada para a produção de alimentos, auspiciando seu engajamento no circuito capitalista de mercadorias, mediante a introdução de tecnologias modernas e, não raro, intensivas em capital. Isso exclui 2.333.000 estabelecimentos, caracterizados pelo Programa como periféricos, que não encontram-se em condições de ter acesso às inovações tecnológicas e ao mercado, e que ficarão uma vez mais excluídos das políticas públicas, sobrando-lhes migalhas das políticas sociais.

Para que o PRONAF tenha sucesso será necessário mais do que "boas intenções do Governo Federal. O Programa só conseguirá seu objetivo de fortalecer a agricultura familiar, se buscar estratégias mais efetivas, que promovam uma maior participação e integração entre os diferentes atores municipais.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABRAMOVAY, R. Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão. São Paulo: HUCITEC, 1992. 275p.

ABRAMOVAY, R. A valorização do espaço rural, uma escolha de sociedade. São Paulo, Secretaria Agrária Nacional, Revista Espaço Rural: (13):19-23,1977.

ABRAMOVAY, R. & VEIGA, J.E. Novas Instituições para Desenvolvimento Rural: o Caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: IPE (texto para discussão), 1998.

BELIK, W. PRONAF: Avaliação da Operacionalização do Programa. Campinas, 1999 (mimeo).

BILLAUD, J. P. Agricultura sustentável nos países desenvolvidos: conceito aceito e incerto. São Paulo: Revista Agricultura Sustentável: (8):23-35, jul/dez, 1995.

BORGES, O. M. Gestão Social em Educação Rural e Profissionalização de Agricultores. Goiana: Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1996.

BÚRIGO, Luiz F. Verbas do PRONAF via Cooperativas de Crédito Rural: Dinheiro público para interesses públicos. Natal, XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Anais: CD Rom, 1997.

CARDOSO, João L. Política de Crédito Rural: Retrospectiva e Tendências de um novo padrão de financiamento. Natal, XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Anais: CD Rom, 1997.

CARNEIRO, M. J. Política e Agricultura Familiar: uma leitura do PRONAF. São Paulo. Revista Estudos Sociedade e Agricultura: (8): 70-82, abr/1997.

CARNEIRO, M. J. Camponeses, Agricultores & Pluriatividade. Rio de Janeiro: Editora Forense - Universitária, 1998.

CARNEIRO, M. J. Política de Desenvolvimento e o "Novo Rural". Campinas: UNICAMP, 1999(mimeo).

CARVALHO, Y. M. C. e KUHN L.V. Agricultura Familiar no estado de São Paulo: política e condições econômicas. São Paulo: Revista Técnica do Instituto de Economia Agrícola: 29(8):56-71, ago/1999.

CORBUCCI, Regina C. Algumas Reflexões sobre o Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF. São Paulo, Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária: 25(2/3):178-184, mai/dez, 1995.

DESER . Manual do PRONAF. Curitiba: DESER/CUT, 1997.

DESER. Agricultura Familiar e Desenvolvimento Local. Curitiba: DESER/CUT, 1997.

DESER. Municipalização e Desenvolvimento Local. Curitiba: DESER/CUT, 1998.

FAO/IN CRA. Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036. Março 1995.

FLORES, M.X. & MARCÊDO, M.M.C. Políticas para o novo rural brasileiro. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1999. (mimeo).

GASQUES, J.G. e C. VILLA VERDE . Prioridades e Orientação dos Gastos Públicos em Agricultura no Brasil. Brasília: IPEA, 1995.

GASQUES, J.G. e C. VILLA VERDE. Novas Fontes de Recursos, Propostas e Experiências de Financiamento Rural. Brasília: Revista de Economia e Sociologia Rural. (34): 6-19, jul/dez 1996.

GOVERNO FEDERAL. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília: Ministério da Agricultura , Abastecimento e Reforma Agrária, 1996.

GUIMARÃES, A. P. Quatro Séculos de Latifúndio. São Paulo: Paz e Terra, 1963.

GRAZIANO S. J. & KAGEYAMA. Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. São Paulo, Estudos Econômicos: 13 (3): 537-559, set/dez, 1983.

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba. Relatório Regional Consolidado de Avaliação de Programas Sociais na Região Sul. 1999.

KAGEYAMA, A. e LEONE E. T. Uma tipologia dos municípios paulistas com base em indicadores sociodemográficos. Campinas, IE/UNICAMP. Texto para Discussão: (66), jan. 1999.

LAMARCHE, Hungues (coord). A Agricultura Familiar. Campinas: Editora da UNICAMP, 1993.

MARTINE, G e R. C. (org.). Os Impactos Sociais da Modernização Agrícola. São Paulo: Caetés, 1987.

MARTINE, G. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. Brasília, IPEA?IPLAN. Revista Planejamento e Políticas Públicas. 1(1): 3-43, 1996.

MELLO, H. F. A agricultura e a política econômica em 1983. São Paulo, Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária. (2):8-23, mai/jun, 1983.

MENDONÇA B. J.R. A agricultura e Energia: Notas Introdutórias ao Dilema dos anos 80. São Paulo, FIPE, Série Relatório de Pesquisa. Economia Agrícola: Ensaio: (11), 1981.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E REFORMA AGRÁRIA.
Plano Agrícola - 1999/2000. Brasília: MAARA, 1999.

NEVES, Delma P. Modernização tecnológica: inclusões e exclusões. Rio de Janeiro: UFRJ, 1988. (mimeo).

POLÍTICA AGRÍCOLA: Novas regras do PRONAF.
www.incra.gov.br/fao/diretrizes.htm.

ROSA, Sueli L. C. Os desafios do PRONAF. São Paulo, ABRA. Revista da Associação de Reforma Agrária . 25(2/3):185-92, jan/abr, 1995.

SOBOL, Walter. Novos Caminhos para o financiamento da produção agropecuária. São Paulo, São Paulo em Perspectiva: 7 (3): 85-95, julho/set, 1993.

WANDERLEY, M.M.B. Agricultura Familiar: Realidades e Perspectivas. In: Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro. Passo Fundo: Editora Universitária. Universidade - UPF, 1999.

VEIGA, J. E. Delimitando a Agricultura Familiar. São Paulo, ABRA, Revista da Associação de Reforma Agrária : 25 (2/3): 128-41, jan/abr, 1995.

ANEXOS

DECRETO Nº 1.946, DE 28 DE JUNHO DE 1996

Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o Art. 84, inciso VI, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.

Art. 2º O PRONAF assenta-se na estratégia da parceria entre os Governos Municipais, Estaduais e Federal, a iniciativa privada e os agricultores familiares e suas organizações.

& 1º A aplicação de recursos do Governo Federal no PRONAF requer a adesão voluntária dos Estados, dos Municípios, da iniciativa privada e dos agricultores familiares às normas operacionais do Programa e à efetivação de suas contrapartidas.

& 2º As ações do Programa orientar-se-ão pelas seguintes diretrizes:

a) melhorar a qualidade de vida no segmento da agricultura familiar, mediante promoção do desenvolvimento rural de forma sustentada, aumento de sua capacidade produtiva e abertura de novas oportunidades de emprego e renda;

b) proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente;

c) fomentar o aprimoramento profissional do agricultor familiar, proporcionando-lhe novos padrões tecnológicos e gerenciais;

d) adequar e implantar a infra-estrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implantação de seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas;

e) atuar em função das demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações;

f) agilizar os processos administrativos, de modo a permitir que os benefícios proporcionados pelo Programa sejam rapidamente absorvidos pelos agricultores familiares e suas organizações;

g) buscar a participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do Programa;

h) promover parcerias entre os poderes públicos e o setor privado para o desenvolvimento das ações previstas, como forma de obter apoio e fomentar processos autenticamente participativos e descentralizados;

i) estimular e potencializar as experiências de desenvolvimento, que estejam sendo executadas pelos agricultores familiares e suas organizações, nas áreas de educação, formação, pesquisas e produção, entre outras.

Art. 3º Caberá ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento a coordenação do PRONAF, competindo-lhe, especialmente:

I - promover gestões e apoiar a reorganização institucional que se fizer necessária junto aos órgãos federais que atuem no setor, bem como junto aos

Governos Estaduais e Municipais, visando o reajustamento das políticas públicas aos objetivos do Programa:

II - apoiar e promover, em parceria com os Estados e Municípios e os agentes financeiros, linhas de financiamento para a adequação e implantação da infra-estrutura física e social necessária ao desenvolvimento e continuidade da agricultura familiar;

III - propor mecanismos mais adequados à concessão de crédito aos agricultores familiares, orientando-os sobre os respectivos procedimentos de acesso e de reembolso;

IV - levar em consideração, na formulação das políticas de preços agrícolas, a realidade da agricultura familiar, promovendo, ademais, a criação de centros primários de comercialização e a redução da cadeia de intermediários;

V - promover ações para a capacitação e profissionalização dos agricultores familiares e de suas organizações e parceiros, de modo a proporcionar-lhes os conhecimentos, habilidades e tecnologias indispensáveis ao processo da produção, beneficiamento, agroindustrialização e comercialização, assim como para a elaboração e acompanhamento dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural - PMDR;

VI - assegurar o caráter descentralizado de execução do PRONAF e o estabelecimento de processos participativos dos agricultores familiares e de suas organizações na implantação e avaliação do Programa.

Art. 4º O PRONAF será constituído por organismos co-participantes, cujas ações confluirão para os conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural - CMDR, Conselhos Estaduais do PRONAF e Conselho Nacional do PRONAF.

& 1º Integram a estrutura do PRONAF, no plano municipal, mediante ação voluntária:

a) a Prefeitura Municipal, cabendo-lhe:

1. instituir, em seu âmbito, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - CMDR e o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural - PMDR;

2. participar do CMDR e da execução, acompanhamento e fiscalização das ações do PMDR;

3. celebrar acordos, convênios e contratos no âmbito do PRONAF;

4. apontar as contrapartidas de sua competência;

5. promover a divulgação e articular o apoio político-institucional ao PRONAF;

b) o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - CMDR, o qual terá como membros, representantes do poder público, dos agricultores familiares e das entidades parceiras, inclusive das vinculadas à proteção do meio ambiente, cabendo-lhe:

1. analisar a viabilidade técnica e financeira do PMDR e seu grau de representatividade das necessidades e prioridades dos agricultores familiares;

2. aprovar em primeira instância o apoio do PRONAF a projetos contidos no PMDR, relatando o Plano à Secretaria Executiva Estadual do PRONAF;

3. negociar as contrapartidas dos agricultores familiares, da Prefeitura Municipal, do Estado e dos demais parceiros envolvidos na execução do PMDR;

4. fiscalizar a aplicação dos recursos do PRONAF no município;

5. articular-se com as unidades locais dos agentes financeiros com vistas a solucionar eventuais dificuldades na concessão de financiamentos aos agricultores familiares, relatando ao Conselho Estadual do PRONAF sobre os casos não solucionados;

6. elaborar e encaminhar à Secretaria Executiva Estadual do PRONAF pareceres e relatórios periódicos sobre a regularidade da execução físico-financeira do PMDR;

7. promover a divulgação e articular o apoio político-institucional ao PRONAF.

c) os agricultores familiares, aos quais cabe:

1. apresentar e priorizar suas demandas;

2. participar da execução do PRONAF;

3. aportar as contrapartidas de sua competência.

d) as organizações de agricultores familiares, cabendo-lhes:

1. formular propostas de ação compatibilizadas com as demandas dos agricultores familiares;

2. participar da elaboração e da execução do PMDR e do acompanhamento e fiscalização das ações do PRONAF;

3. celebrar e executar acordos, convênios e contratos com órgãos da administração pública e entidades parceiras privadas;

4. aportar as contrapartidas de sua competência.

e) as entidades parceiras, públicas e privadas, que direta ou indiretamente desenvolvam ações relacionadas com o desenvolvimento rural e a proteção ambiental, cabendo-lhes:

1. participar da elaboração e da execução do PMDR, dentro de suas áreas de atuação específicas;

2. aportar as contrapartidas de sua competência;

3. colaborar na elaboração de relatórios de execução físico-financeira do PRONAF.

& 2º Integram a estrutura do PRONAF, no plano estadual, mediante adesão voluntária:

a) o Governo Estadual, cabendo-lhe:

1. instituir, em seu âmbito, o Conselho Estadual do PRONAF e sua Secretaria Executiva Estadual;

2. participar da execução, do acompanhamento e da fiscalização do Programa no âmbito estadual;

3. celebrar acordos, convênios e contratos com órgão da administração pública e com entidades parceiras privadas;

4. aportar as contrapartidas de sua competência;

5. promover a divulgação e articular o apoio político-institucional ao PRONAF.

b) o Conselho Estadual do PRONAF, o qual terá como membros representantes, ao âmbito estadual, do poder público, das organizações dos agricultores familiares e das entidades parceiras, inclusive das vinculadas à proteção do meio ambiente, cabendo-lhe:

1. analisar o apoio do PRONAF a projetos contidos no PMDR, relatando os Planos à Secretaria Executiva Nacional do PRONAF;

2. promover a interação entre o Governo Estadual, os Governos Municipais e as entidades parceiras, com vistas à obtenção de suas contrapartidas aos PMDR;

3. acompanhar e avaliar a execução do PRONAF no âmbito estadual;

4. elaborar propostas de políticas públicas a serem encaminhadas aos órgãos da administração estadual e federal;

5. articular-se com as unidades administrativas estaduais dos agentes financeiros, com vistas a solucionar eventuais dificuldades encontradas, a nível municipal, na concessão de financiamentos aos agricultores familiares, relatando ao Conselho Nacional do PRONAF sobre os casos não solucionados;

6. promover a divulgação e articular o apoio político-institucional ao PRONAF.

c) a **Secretaria Executiva Estadual do PRONAF**, a ser chefiada por **Secretário Executivo Estadual** designado pelo Governo do Estado, cabendo-lhe:

1. analisar os **PMDR**, relatando-os ao Conselho Estadual do PRONAF;
2. implementar decisões do Conselho Estadual;
3. monitorar e avaliar a execução dos **PMDR**, relatando ao Conselho Estadual;
4. emitir pareceres técnicos.

& 3º Integram a estrutura do PRONAF, no plano nacional:

a) o **Governo Federal**, por intermédio do Conselho Nacional do PRONAF e sua **Secretaria Executiva**, que funcionarão no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento;

b) o **Conselho Nacional do PRONAF**, cabendo-lhe:

1. aprovar o seu regimento interno;
2. definir diretrizes nacionais para o PRONAF;
3. propor a adequação de políticas públicas às necessidades da agricultura familiar;
4. recomendar normas operacionais para o Programa;
5. identificar fontes de recursos para o PRONAF;
6. recomendar critérios para a locação e aplicação de recursos;
7. aprovar a programação físico-financeira anual do PRONAF e apreciar os pertinentes relatórios de execução;
8. examinar estudos de avaliação do PRONAF e propor redirecionamentos;

c) a **Secretaria Executiva Nacional do PRONAF**, a ser exercida pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento e chefiada por um **Secretário Executivo Nacional** designado pelo titular da Pasta, cabendo-lhe:

1. implementar decisões do Conselho Nacional do PRONAF;
2. analisar e aprovar o apoio do PRONAF a projetos contidos nos

PMDR:

3. propor normas operacionais;
4. promover estudos com vistas à adequação de políticas públicas às necessidades da agricultura familiar;
5. elaborar a proposta de programação físico-financeira anual do PRONAF, monitorar e avaliar sua execução, relatando ao Conselho Nacional;
6. receber pedidos, preparar acordos, convênios e contratos e promover a liberação de recursos para financiamento dos projetos aprovados no âmbito dos PMDR;

7. emitir pareceres técnicos
8. promover a divulgação e articular o apoio político-institucional ao PRONAF;

d) as Delegacias Federais da Agricultura - DFA, cabendo-lhes

1. assessorar os Estados, as Prefeituras Municipais, as organizações de agricultores familiares e as entidades parceiras, na elaboração dos processos para celebração de convênios, no âmbito do PRONAF, com o Ministério da Agricultura, instruindo-os quando aprovados;
2. fiscalizar a aplicação dos recursos dos convênios de que trata o item anterior;
3. emitir pareceres técnicos sobre a execução dos convênios antes referidos;
4. promover a divulgação e articular apoio institucional ao PRONAF;

e) os órgão e entidades de âmbito nacional, públicos e privados, vinculadas à agricultura e à proteção do meio ambiente, cabendo-lhes:

1. participar, mediante articulação da Secretaria Executiva Nacional do PRONAF, de estudos e debates com vistas à adequação de políticas públicas à realidade sócio-econômica da agricultura familiar;
2. mobilizar recursos financeiros, materiais e humanos, em suas respectivas áreas de situação, para o apoio às ações do PRONAF;
3. participar da operacionalização, acompanhamento e avaliação do Programa, segundo suas atribuições e aptidões institucionais;

4. mobilizar e orientar suas unidades estaduais e municipais, no sentido de integrá-las na operacionalização dos PMDR;

Art. 5º Integra o Conselho Nacional do PRONAF.

I- o Secretário Executivo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, que será o seu Presidente;

II- um representante do Ministério do Planejamento e Orçamento;

III- um representante do Ministério do Trabalho;

IV- um representante do Ministério da Fazenda;

V- um representante da Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária

& 1º Poderão ainda integrar o Conselho Nacional do PRONAF um representante de cada entidade a seguir indicada:

a) Fórum dos Secretários Estaduais de Agricultura;

b) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura -
CONTAG;

c) Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB;

d) Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência
Técnica e Extensão Rural - ASBRAER.

& 2º Os membros do Conselho Nacional do PRONAF serão designados pelo Ministério de Estado da Agricultura e do Abastecimento, mediante indicação dos titulares dos órgãos e entidades representados.

& 3º O Conselho Nacional do PRONAF deliberará por maioria simples, presente, no mínimo, a metade de seus membros.

& 4º Nas deliberações do Conselho, o seu Presidente terá, além do voto ordinário, o de qualidade;

& 5º Em suas ausências e impedimentos, o presidente do Conselho indicará seu substituto, dentre um dos representantes do Governo Federal.

& 6º A participação no Conselho não será remunerada, sendo considerada serviço público relevante.

& 7º Das reuniões do Conselho poderão participar, sem direito a voto e a convite do Presidente, especialistas, autoridades e outros representantes do setores público e privado, quando necessário ao aprimoramento ou esclarecimento de matéria incluída na ordem do dia.

& 8º O financiamento da produção dos agricultores familiares e de suas organizações será efetuado pelos agentes financeiros, no âmbito do PRONAF, segundo normas específicas a serem estabelecidas para esse fim nas instâncias competentes e de modo a atender adequadamente às características próprias desse segmento produtivo, contemplando, inclusive, a assistência técnica.

& 9º Nos financiamentos de que trata este artigo, será dada prioridade ao investimento e ao custeio associado ao investimento de propostas de candidatos localizados em municípios nos quais já tenham sido instituídos os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural - CMDR e os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural - PMDR, sem exclusão, porém, dos financiamentos para custeio isolado e, ainda, de candidatos localizados nos demais municípios, na medida das disponibilidades de recursos.

& 10º As propostas de financiamento apresentadas pelos agricultores familiares e suas organizações prescindem do exame pelos Conselhos do PRONAF e devem ser submetidas diretamente ao agente financeiro, a quem cabe analisá-las e deferi-las, observadas as normas e prioridades do Programa.

& 11º Esse Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 28 de junho de 1996; 175º da Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Arlindo Porto Neto

APÊNDICE

1 - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Este roteiro foi elaborado para servir de orientação quando foram entrevistados os técnicos das instituições financeiras e da casa da agricultura. As perguntas não foram obrigatoriamente realizadas na ordem abaixo e nem da mesma forma, foram inseridas no meio da conversa e na medida que o depoimento transcorria, porém todos estes aspectos forma questionados.

INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

1. número de solicitações para a concessão do crédito do PRONAF - custeio/investimento;
2. número de contratos efetivados para a concessão do crédito do PRONAF - custeio/investimento;
3. número de agricultores familiares que obtiveram o crédito do PRONAF e já haviam obtido crédito antes;
4. número de agricultores familiares abtiveram crédito pela primeira vez;
5. exigências feitas aos agricultores familiares para que eles obtenham o crédito do PRONAF;
6. tempo de repasse de recursos do Banco Central para a agência;
7. tempo entre o agricultor pedir o crédito e receber o financiamento
8. se houve treinamento dos funcionários para trabalharem com o crédito do PRONAF;

9. qual o número de funcionários que atendem os agricultores para concessão do crédito do PRONAF;
10. se o funcionário que atende os agricultores para a concessão do crédito do PRONAF é específico para essa função;
11. qual a política adotada pela agência em relação ao crédito do PRONAF e aos agricultores familiares;
12. se está verificando em qual categoria está enquadrado o agricultor que está requerendo o crédito do PRONAF;
13. quantas cartas de crédito foram liberadas pelo governo federal a agência;

CASA DA AGRICULTURA

1. qual o número de técnicos da instituição;
2. se houve treinamento dos técnicos para trabalhar com o PRONAF;
3. quantos agricultores procuraram a instituição para requerer o atestado de agricultor familiar;
4. quais as normas que a instituição está exigindo dos agricultores para o comprovante de agricultor familiar;
5. qual a política da instituição com relação aos agricultores familiares;
6. se está verificando em qual categoria está enquadrado o agricultor que está requerendo o comprovante de agricultor familiar;
7. se a instituição divulgou o PRONAF aos agricultores do município;

2 - QUESTIONÁRIOS

IDENTIFICAÇÃO: Pesquisa sobre a operacionalização do PRONAF

QUESTIONÁRIO

Controle:

Nome do Entrevistado:

Data:

Sexo:

Parentesco com o chefe da família (dono da propriedade):

Escolaridade:

Distância de Espírito Santo do Pinhal: _____ Km

Área total da propriedade: _____ ha

Toma área em arrendamento? _____ ha

Dá área em arrendamento? _____ ha. É nessa propriedade? _____

1 - Composição da família

Nome	Parentesco	Sexo	Idade	Estado Civil	Escolaridade
1-					
2-					
3-					
4-					
5-					
6-					
7-					
8-					
9-					
10-					

2 - Trabalho dos membros da família

Nome	Na Propriedade		Fora da Propriedade		Renda
	Agrícola	Não Agrícola	Permanente	Temporário	
1-					
2-					
3-					
4-					
5-					
6-					
7-					
8-					
9-					
10-					

3 - O sr. (a) desenvolve outras atividades não-rurais, que gere renda ?

- () não () sim. Quais ? _____ artesanato
 _____ bordado
 _____ costura
 _____ fabricação de doces
 _____ Outro. Quais

4 - O (a) sr.(a) contrata mão de obra? () não

() sim Permanente _____ Quantos _____

Temporário _____ Quantos _____

4.1 - Permanente

Atividade	Valor Pago	Tempo de trabalho

4.2 - Temporário

Atividade	Valor Pago	Tempo de trabalho

5 - Recebe assistência técnica? () não () sim. De quem?

	Periodicidade	Qualidade (boa, regular, ruim)
Casa da Agricultura		
ONG		
Cooperativa		
Associação		
Sindicato		
Outro		

6 - O sr. (a) beneficiou algum produto?

Produto				
Produção Total				
Produção Comercializada				
Há Quantos anos o beneficia				
Custo do beneficiamento				

7 - O sr. (a) beneficiou algum sub-produto?

Produto				
Produção Total				
Produção Comercializada				
Há Quantos anos o beneficia				
Custo de Beneficiamento				

8 - Que produtos vegetais o (a) sr.(a) cultivou na safra 97/98?

Produto							
Área							
Produção Comercializada							
Produção Consumida							
Há quantos anos o cultiva							
Para quem comercializa							

9 - Que animais o (a) sr.(a) criou e que produção eles renderam?

Criações							
Rebanho Total							
Matrizes							
Produção Total							
Produção Comercializada							
Produção consumida							
Há quantos anos os cria							
Para quem comercializa							

10 - Que tipo de recursos produtivos possui/utiliza?

10.1 - Instalações

Tipo						
Tamanho						
Ano de Construção						
Forma de aquisição (financiamento)						
Forma de Uso (individual ou coletiva)						

10.2 - Máquinas e Implementos e Transporte

Tipo				
Forma de Aquisição (financiada ou aluguel)				
Forma de Uso				
Ano de Aquisição				

11 - Obteve crédito agrícola antes do PRONAF?

() não. Por que?

() sim.

Tipo	Fonte	Valor R\$	Ano
Investimento			
Custeio			
Comercialização			

Teve dificuldade em pagar o empréstimo?

() não () sim. Por que?

12 - Valor do crédito do PRONAF foi satisfatório para suas necessidades?

() não () sim. Por que ?

13 - Quais exigências foram feitas ao sr.(a) pelo banco/cooperativa para conseguir o crédito do PRONAF?

14 - Teve dificuldade em cumpri-las?

() não () sim. Quais

15 - Como o sr. (a) foi tratado pelo funcionário do banco/cooperativa?

16 - O sr. (a) já havia trabalhado com banco antes? () não () sim

Qual?

17 - Como o sr. (a) ficou sabendo da existência do PRONAF?

18 - Como o sr. (a) foi atendido na Casa da Agricultura?

19 - Teve alguma dificuldade em cumprir as exigências que o PRONAF faz para o sr. (a) se enquadrar como beneficiário do programa? () não sim ().

Quais

20 - Quanto tempo demorou desde o preenchimento do pedido do crédito do PRONAF, até a liberação do dinheiro?

21 - Quantas vezes o sr. (a) precisou ir ao banco desde a entrega da proposta até a liberação do dinheiro?

22 - Quantas vezes o sr. (a) precisou ir à Casa da Agricultura?

23 - Quantas vezes o sr. (a) pediu o crédito do PRONAF?

Todas foram liberadas? _____

24 - Para o sr. (a) o processo para conseguir o crédito do PRONAF é:

muito difícil _____

difícil _____

fácil _____

muito fácil _____

Por que?

25 - O sr. (a) acha que o processo para conseguir o crédito do PRONAF poderia ser mais simples?

() sim. Como o sr. Gostaria que fosse o processo para conseguir o crédito do PRONAF

() não. Por que?

26 - O que o sr. (a) acha do PRONAF?

a) direito do agricultor

b) incentivo para o agricultor produzir mais

c) ajuda do governo para a agricultura

d) não resolve nada

e) outros _____

27 - Para o sr. (a) o que o governo tem feito pela agricultura?

28 - O que o sr. (a) acha que o governo deveria fazer pela agricultura?

29 - Como o sr. (a) se sente sendo agricultor?

30 - O sr. (a) acha que o trabalho que faz é importante para a sociedade?

() sim

() não. Por que

31 - Se pudesse o sr. (a) mudaria de profissão?

() não

sim. O que o sr. (a) gostaria de ser?

Por que ?

32 - O sr. (a) gostaria que seus filhos seguissem na profissão de agricultor?

não. Quais as profissões que o sr. (a) deseja para seus filhos?

sim. Por que?

33 - O sr.(a) acha que seus filhos vão ser agricultores?

não

sim

Por que
