

TCC/UNICAMP
M581i
IE/2619



1290002619



TCC/UNICAMP M581i



Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP
Instituto de Economia

Relatório final - Monografia II

“A importância do crédito e do financiamento no desenvolvimento rural: uma discussão sobre o Pronaf”

Aluno: Aguirre Chung Micca

RA:015370

Orientador: prof. Dr. Pedro Ramos

Pedro Ramos

Campinas, dezembro de 2005.

CEDOC/IE

RESUMO

A agricultura familiar, diante de suas peculiaridades no modo de organização e produção, desempenhou um papel bastante importante no desenvolvimento de muitos países chamados de “desenvolvidos”. O apoio às unidades agrícolas familiares fez parte de estratégias e políticas de Estado, que enxergaram múltiplas dimensões dos impactos que o estímulo e o incentivo aos estabelecimentos familiares poderiam resultar, que não se limitava apenas ao mundo rural. O Estado brasileiro tem uma dívida histórica para com agricultura familiar: até 1996 ela nunca havia sido alvo direto de políticas e ações do governo. A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) marca uma mudança no tratamento e na visão das autoridades brasileiras com a agricultura. Passa a reconhecer o papel que agricultura familiar exerce e pode exercer sobre a economia e a sociedade em geral do Brasil. O Pronaf-Crédito é a modalidade que recebe mais recursos e é a mais consolidada dentre todas deste programa. Seu papel, como instrumento do Estado em conceder crédito e financiamentos aos agricultores familiares pode ser fundamental em se tratando de desenvolvimento rural e agricultura familiar no Brasil. O presente trabalho procura contribuir para discussão de todos estes aspectos, abordando especificamente o Pronaf-Crédito neste contexto.

PALAVRA-CHAVE: agricultura familiar, Brasil, crédito rural, desenvolvimento rural, Pronaf.

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO.....	5
CAPÍTULO I : O desenvolvimento rural e a agricultura familiar	8
1.1) A questão do desenvolvimento rural	8
1.2) A agricultura familiar no desenvolvimento rural	11
1.3) O aspecto do financiamento e do crédito rural.....	17
CAPÍTULO II : Sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	22
2.1) Alguns antecedentes do Pronaf	22
2.2) A constituição do Pronaf	26
CAPÍTULO III : O Pronaf-Crédito.....	33
3.1) Linhas gerais do Pronaf-Crédito.....	33
3.2) A distribuição dos recursos do Pronaf-Crédito	36
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	47

ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS:

Quadro 1.	5
Quadro 2: sobre o Pronaf Infra-Estrutura.	30
Tabela 1. Brasil - Evolução dos recursos do Pronaf-Crédito.....	35
Tabela 2. Brasil - Estados que mais/menos recebem recursos Pronaf-Crédito (em R\$ mi) ..	37
Tabela 3. Brasil - Agricultura familiar por região	37
Tabela 4. Brasil - Condições das unidades familiares	38
Tabela 5. Brasil - Áreas dos estabelecimentos familiares por região	39
Tabela 6. Brasil - Condição de inserção dos estabelecimentos familiares no mercado.....	39
Tabela 7. Brasil - Culturas que mais recebem recursos do Pronaf-Crédito (em mi R\$)	42

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta uma avaliação crítica do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) dentro do que este programa se propõe a ser: um mecanismo de impulso ao desenvolvimento rural e à transformação da realidade rural brasileira.

A idéia é ampliar e contribuir para o debate existente em torno deste programa, que é inovador em termos de políticas públicas de apoio e fomento à agricultura familiar no Brasil. O Pronaf traz consigo, entre outros aspectos, o objetivo de mudar uma realidade de políticas agrícolas historicamente construída e baseada no apoio às grandes propriedades rurais, nos grandes estabelecimentos agrícolas e complexos agro-industriais. Conseguiu desta forma colocar na agenda de ação governamental, o tratamento de um segmento da economia e sociedade brasileira tão significativo, a agricultura e os agricultores familiares.

Quadro 1.

A agricultura familiar corresponde com cerca de 80 % das atividades dos estabelecimentos rurais brasileiros, equivalendo a mais de 4 milhões de unidades agrícolas. Segundo dados da Contag, ela emprega mais de 75 % dos trabalhadores na agricultura (num universo de 17 milhões de trabalhadores na agricultura, quase 14 milhões estão ocupados na agricultura familiar). Esta atividade responde ainda com cerca de 38% da produção agropecuária nacional, segundo estudo FAO/INCRA realizado a partir do Censo Agropecuário 96.

Este trabalho procura, portanto, captar a importância que o Pronaf assumiu e vem assumindo para o rural brasileiro, especificamente junto aos seus agricultores familiares, e quais os seus alcances diante do que lhe foi proposto.

O estudo enfatiza a questão do crédito e do financiamento aos agricultores familiares através do Pronaf, porém, sem excluir do debate, fatores outros como mudanças de institucionalidades ou melhorias da infra-estrutura de cidades beneficiadas pelo programa, que também compõem o quadro de ações do mesmo.

No primeiro capítulo é feita uma discussão do conceito de desenvolvimento rural, abordando diretamente a agricultura familiar neste processo, e a questão do financiamento e do crédito rural. São apresentadas visões a respeito do tema, e procura-se aproximar a discussão junto à realidade do rural brasileiro. A importância e o sentido que a agricultura familiar pode tomar neste movimento (de transformações nas relações sociais, econômicas, culturais, etc) é assim devidamente explicitado, bem como o papel que o Estado pode assumir neste processo, e desta forma se acha possível fazer a discussão posterior do Pronaf em si, como um programa de fortalecimento da agricultura familiar para o desenvolvimento rural.

O segundo capítulo procura contextualizar as linhas gerais do Pronaf. Faz-se desta forma uma descrição da formação e operacionalização do programa. São pontuados os fatos relevantes do processo de formulação e constituição do mesmo. O objetivo deste capítulo é apresentar as origens do Pronaf, as mudanças pelas quais passou (e continua passando) e finalmente toda sua estrutura operacional, de forma que se estabeleça uma base teórica sustentável para se entender o Pronaf hoje.

No terceiro capítulo é feito um esforço para uma análise objetiva do Pronaf-Crédito e sua configuração junto ao mundo rural brasileiro. Apesar de se tratar de um programa jovem, com menos de dez anos de existência e que continua passando por mudanças, esta parte do trabalho está focada no desenho do perfil dos agricultores familiares que são os beneficiários do programa na modalidade Crédito: quem são os beneficiários, em quais atividades eles estão envolvidos, quais as características e natureza destas atividades, e no conjunto, como os recursos do Pronaf se traduzem na realidade de mudanças ensejadas. São apresentados assim, dados recentes do programa que foram disponibilizados pelo governo, seja através da Secretaria de Agricultura Familiar, seja através do INCRA, Bacen, Ministério do Desenvolvimento Agrário, bem como outras instituições.¹

De modo geral, o presente trabalho vem para discutir e refletir o Pronaf e seus impactos no mundo rural brasileiro. A opção feita de prioridade pela investigação da modalidade Pronaf-Crédito é justificada pelo fato de se tratar da modalidade que mais

¹ Foram utilizados para o estudo apenas dados secundários. A utilização de dados primários, baseados em uma pesquisa e estudo de campo foi descartada pelo professor e pelo aluno em função das limitações de tempo para realização do trabalho. Apesar das impor certas limitações, esta opção feita não descaracteriza e nem prejudica os resultados do estudo, até porque não se foge da proposta inicial do planejamento do trabalho.

recebe recursos do programa (ultrapassa 80 %), por ser uma modalidade que existe desde os primórdios do mesmo (enquanto que as modalidades de Infra-estrutura e Capacitação são criados somente em 1997), e pelo fato de que se trata da análise de um programa de curto período de existência, e que não haveria muito sentido de se aprofundar o estudo em aspectos como melhorias de infra-estrutura e serviços, e treinamento-capacitação dos agricultores, em que se exige um tempo relativamente mais longo para se mensurar ou analisar seus impactos e mudanças.

O crédito agrícola trata de recursos que são mobilizados diretamente à esfera produtiva, uma assistência financeira, o que inclui o apoio de custeio e investimento das produções (como cumprir com gastos de mão-de-obra, insumos agrícolas, combustíveis ou então possibilitar aquisição de máquinas e equipamentos, terras entre outros). Pode-se tornar, portanto, um elemento central para a realização ou não de um empreendimento agrícola (e de aspectos a ele derivados, como criação de empregos) ou sua própria expansão, para a efetivação ou não da produção ou trazer novas possibilidades para os agricultores. É sem dúvida nenhuma um ponto muito importante para se discutir desenvolvimento rural. Porém, é importante mencionar que não se fez a discussão isoladamente: o maior tratamento dado à questão do crédito não o dissociou de outras dimensões e fatores, até porque, no que se verá adiante, falar em desenvolvimento rural é falar em múltiplas esferas e inter-relações.

CAPÍTULO 1 : O desenvolvimento rural e a agricultura familiar

1.1) A questão do desenvolvimento rural

O desenvolvimento rural é um tema que desperta muita discussão no mundo atual, e faz parte de uma recente retomada da discussão teórica em torno da própria questão do desenvolvimento.

Falar hoje em desenvolvimento, bem como de desenvolvimento rural, é falar de possibilidades, de leques, oportunidades, horizontes, enfrentamento de interesses, de tensionamento, de questionamento de privilégios e de transformações em múltiplas esferas de uma sociedade. Necessita portanto de um tratamento ampliado das questões sociais e econômicas, não se restringindo ou se fixando somente no aspecto econômico (o próprio crescimento econômico), ou como no caso do desenvolvimento rural, em modernização e aumentos de produtividade e eficiência econômica. Brandão, em poucas palavras, sintetiza a discussão:

“Celso Furtado também esclarece que o crescimento econômico (geralmente levado a cabo com a preservação dos interesses constituídos) tem natureza distinta do processo de desenvolvimento (exigente de enfrentamento de interesses postos na sociedade). Este autor associa o desenvolvimento aos recorrentes processos de iniciativa, criatividade, melhorias do ‘sistema de incitações’, inventividade e enriquecimento do universo de valores capazes de incrementar a capacidade de ação, superando a passividade.”
(BRANDAO, p. 170)

Aspectos relacionados com o acesso à educação, infra-estrutura, saúde e habitação rural, além de participação e engajamento político, a preservação e o estímulo à diversidade (e não desigualdade) cultural e social são componentes básicos disto tudo, até porque, o que está em jogo não é simplesmente a maior ou menor renda auferida nas atividades agrícolas, ou então seus saltos de produtividade. Pode, é claro, envolver e se complementar com isso, porém ao se discutir desenvolvimento rural está se tratando em última análise, para um processo além do maior dinamismo econômico do mundo rural, está se falando da melhoria

do bem-estar da população rural e de enfrentamento de forças e interesses historicamente (no caso brasileiro) construídos e beneficiados. Mais contemporaneamente está se falando também na sustentabilidade do meio-ambiente, mas não num sentido e discurso puramente “ambientalista” (do “bem” para natureza), mas no que se verá mais adiante, em visões de médio e longo prazo para com o meio ambiente e a população rural.

É desta forma que se coloca a não possibilidade de dissociar e separar de maneira indiscriminada as questões agrícolas das questões agrárias. Se na primeira delas é dada uma ênfase nos aspectos produtivos, das condições e características das estruturas e complexos produtivos, sob um olhar na sua produtividade, em melhorias de técnicas, de incentivo e implantação tecnológicas, com vistas à obtenção de melhores resultados econômicos das atividades agrícolas, na segunda, as relações sociais, o impacto ambiental, as estruturas que permeiam o ambiente rural (desde estrutura fundiária, até a organização política) são colocadas em jogo. Torna-se difícil de se pensar em desenvolvimento rural num ambiente com sérios problemas sociais e ambientais, ou então em ambiente de estagnação ou retração das atividades. Associar o crescimento e um elevado dinamismo econômico à automática e sistemática melhoria do bem-estar da população já foi questionada, e desencadeou mudanças de rumos do debate e discussão teórica no tema.

Não se tem um conceito definitivo de desenvolvimento rural (e nem poderia se ter) já que sua noção é mutável, e depende muito do período em que ele é pensado.

“desenvolvimento rural, nos anos 70, necessariamente incluiria a intensificação tecnológica e a crescente absorção de insumos modernos pelos produtores, como parte de uma estratégia de aumento da produtividade e, como objetivo finalístico, a elevação de renda dos produtores.” (NAVARRO, p.88)

A década de 70 ainda vivia muito do euforismo que fez parte dos “Anos Dourados” do capitalismo mundial, em que muitas economias experimentaram elevadas taxas de crescimento. A idéia de desenvolvimento rural associava-se às transformações do período, envolvendo-se com a preocupação de modernização e crescimento produtivo-econômico, numa estratégia pela “dinamização” da economia rural. Imaginava-se que a pobreza rural seria superada através da modernização das grandes propriedades agrícolas, que se bem

integradas no mercado e produzindo eficientemente, poderiam trazer benefícios, e que estes transbordariam para todo o ambiente que estava a sua volta. Além disso, esta estratégia poderia garantir uma forte entrada de divisas, liberaria mão-de-obra para a indústria crescente, bem como reduziria o preço médio dos alimentos.

Apesar deste momento ímpar das economias pelo globo, o mundo rural, em especial dos países “em-desenvolvimento” não teve impactos relevantes, ou então teve retrocessos, se pensar na dimensão social: a utilização intensiva de capital-tecnologia em detrimento à mão-de-obra, foi expulsando muita gente do campo, bem como as relações de concorrência excluíram e marginalizaram muitas das pequenas e médias unidades agrícolas, com pouco potencial de resposta às mudanças em rumo, ou do contexto a que lhes eram submetidas (como o direcionamento de muitas políticas agrícolas que privilegiaram e incentivaram as grandes unidades e complexos agrícolas).

Da mesma forma, os impactos no meio-ambiente que as transformações da agricultura estavam impondo, com seus novos padrões de exploração agrícola também vêm à tona. O novo ritmo de utilização dos recursos naturais, como uso da terra, ou então o uso muitas vezes indiscriminado de insumos agrícolas de correção ou potencialização da produção (incluindo uso de agentes químicos, defensivos agrícolas como inseticidas, pesticidas, etc) são questionados quando não, duramente criticados.

É desta forma que a noção de desenvolvimento rural transita e se transforma. Se antes se pensava que o desenvolvimento rural desembocaria automaticamente do crescimento econômico e dos aumentos de produtividade, hoje, se pensa num processo muito mais complexo e difícil de lhe dar, que envolve múltiplas esferas e diferentes relações: sociais, econômicas, ambientais, culturais e até políticas. Trata-se, portanto, de um conceito amplo e abrangente, que abarca diferentes dimensões, econômicas e não-econômicas, levando em conta desde aspectos como renda auferida pelas famílias, até a qualidade de suas vidas, envolvendo questões como acesso a serviços básicos (educação, saúde, habitação, etc), mobilidade e progresso social.

Muitas das disparidades, distorções e desigualdades da realidade rural, que são latentes em “países em desenvolvimento”, como a concentração de terra, de poder político (a qual se define classes, segmentos da sociedade a serem beneficiados por políticas), concentração de renda e falta de acesso aos serviços básicos por grande parcela da

população rural, e que não foram solucionados e nem tiveram algumas respostas que apontassem nesta direção são o grande desafio do desenvolvimento rural que se coloca no debate atual, e é partir de então que surge a discussão da agricultura familiar, como um elemento importante para o incentivo de transformações e o papel do Estado neste processo:

“Desenvolvimento rural (...), trata-se de uma ação previamente articulada que induz (ou pretende induzir) mudanças em um determinado ambiente rural. Em conseqüência, o Estado nacional – ou seus níveis subnacionais – sempre esteve presente à frente de qualquer proposta de desenvolvimento rural, como seu agente principal. Por ser a única esfera da sociedade com legitimidade política assegurada para propor (e impor) mecanismos amplos e deliberados no sentido da mudança social, o Estado funda-se para tanto em uma estratégia pré-estabelecida, metas definidas, metodologias de implementação, lógica operacional e as demais características específicas de projetos e ações governamentais que têm como norte o desenvolvimento rural.” (NAVARRO, p. 88)

1.2) A agricultura familiar no desenvolvimento rural

A agricultura familiar se apresenta no mundo atual como uma alternativa viável e real para se pensar em desenvolvimento rural. Se antes era vista em grande parte como uma atividade atrasada, de bases precárias e arcaicas, sem nexos com o desenvolvimento e a inovação tecnológica, que produzia ineficientemente e que se associava e se confundia de imediato com as tradições camponesas, hoje se pode ter um outro olhar sobre a mesma.

Entende-se aqui que a exploração camponesa é familiar, porém o oposto não é válido em sua totalidade: nas tradições camponesas agrícolas é possível identificar um vínculo e uma relação direta entre a produção e o consumo dos agricultores. É quase que associar a uma cultura de subsistência, em que os agricultores plantam antes de tudo para cumprir com suas necessidades, e buscam uma condição próxima de autonomia (produzem-se valores-de-uso e não de troca).

Assim, agricultura familiar como uma exploração agrícola que envolve laços familiares na propriedade e organização de trabalho, é um conceito mais geral, que traz consigo uma diversidade enorme de situações e condições, sendo que estar a par de tradições camponesas é uma delas, bem como pode também estar dirigida para o mercado.

O que caracteriza a agricultura familiar não é o destino da sua produção, mas o conjunto das relações que permeiam a base de sua organização/exploração produtiva e de propriedade. Um critério e fonte de estudos e análises da agricultura familiar no mundo de hoje é o grau em que as unidades de produção familiar estão integradas com o mercado. Desta forma vê-se que podem existir extremos entre unidades familiares de produção, desde unidades “autárquicas”, com pouca ou nenhuma ligação da sua produção com o mercado, até aquelas em total integração com o funcionamento do mercado.

Analisar o grau de integração que as unidades de produção agrícola familiares têm com o mercado possibilita que se entre em outras dimensões da discussão. A integração com o mercado significa em certa instância que se coloque o quanto os agricultores estão próximos do modo de vida da sociedade de consumo (produzir para vender é naturalmente uma outra forma de se relacionar com a sociedade e economia), ou até que ponto estão integrados com o comércio de máquinas, equipamentos, insumos e técnicas (a não integração com o mercado não exclui as possibilidades da unidade agrícola de incorporar estes aspectos à sua produção, porém dificulta o seu acesso).

A agricultura familiar não é um conceito restrito, de fácil e automática definição e nem para um sistemático enquadramento de agricultores. Ela carrega consigo peculiaridades de organização e relações, que permitem que a diversidade e a heterogeneidade (social, cultural, econômica, técnica, etc) caminhem ao seu lado:

“As explorações familiares agrícolas não constituem um grupo social homogêneo, ou seja, uma formação social que corresponda a uma classe social no sentido marxista do termo. Desse modo, a exploração familiar não é portanto um elemento da diversidade, mas contém nela mesma toda esta diversidade.” (LAMARCHE, p. 18)

A afirmação de Abromovay, logo na introdução de seu livro *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão* comprova que muito se pode (re)pensar sobre a agricultura familiar, seu papel e suas possibilidades:

“é fundamentalmente sobre a base de unidades familiares de produção que se constitui a imensa prosperidade que marca a produção de alimentos e fibras nas nações mais desenvolvidas.” (ABROMOVAY, p. 19)

Marques, fazendo menção ao texto “Transformações da agricultura e políticas públicas” complementa a idéia de uma agricultura familiar multifuncional, flexível, que pode ser eficiente e trazer resultados sociais, econômicos e culturais muito relevantes, em se tratando de desenvolvimento rural:

“Em geral, a idéia de fortalecimento da agricultura familiar se inscreve na crítica às conseqüências sociais e ambientais desastrosas da modernização conservadora da agricultura brasileira. De outra parte, o exemplo do desenvolvimento de um grande número de países industrializados reforça os argumentos em torno das conseqüências favoráveis do apoio aos agricultores familiares no que diz respeito à saúde econômica e à democratização substancial destes países.” (MARQUES, p. 169)

Ao contrário do que muito se pensou da agricultura familiar, o dinamismo econômico, a inovação e a incorporação tecnológica e a modernização são aspectos que podem muito bem estar a par do funcionamento desta forma de organização produtiva. Ela corresponde inclusive, como se vê, a um grande percentual, senão a maior parte da base da moderna atividade agrícola de países como Estados Unidos, Japão, França e Austrália.

Importante colocar desde já, que a posição e o papel da agricultura familiar nestes países não foi um simples resultado de coincidências ou do desenrolar da história: a agricultura familiar foi alvo de políticas agrícolas e agrárias, ou seja, a realidade atual destes países é fruto de, entre outros determinantes, da opção e estratégia do Estado em apoiar e fortalecer a agricultura familiar.

José Eli, menciona em seu Seminário “Diretrizes para uma nova política agrária” a adoção de políticas e medidas por parte de governos de países desenvolvidos como forma de incentivo da agricultura familiar:

“todos eles foram levados a adotar políticas de sustentação de preços que impediam reduções abruptas da renda média dos agricultores e, ao mesmo tempo, políticas visando uma aceleração da chamada modernização: organização da comercialização, créditos com taxas de juros favorecidos, aumento dos prazos de arrendamento, renovação de sistemas de pesquisa intimamente relacionados com os correspondentes sistemas educacionais e

correspondentes redes de experimentação-informação-e-vulgarização agropecuária, (...), principalmente pelo incentivo à aposentadoria dos agricultores mais idosos, leis proibindo o acúmulo de mais terras por agricultores que já dispunham de área suficiente para o pleno emprego da mão-de-obra familiar (...)" (VEIGA, p.6)

Esta opção de fomento a agricultura familiar é claro, tem bases que a justifiquem: a pequena unidade de produção, baseada nas relações familiares, se apresenta como um espaço flexível, que não somente é aberto, mas como bastante apto a incorporar os processo de inovação tecnológica e sistemas de produção eficiente. É além de tudo, intensiva em mão-de-obra, e não necessita de grandes somas ou montantes mínimos de capital para sua realização ou manutenção.

Obviamente, se pensar na dinâmica capitalista em si, o processo de competição e concorrência entre as grandes unidades agrícolas e as unidades baseadas na agricultura familiar não é, e nunca ocorrerá de maneira igual (não está se discutindo qual é mais produtiva, eficiente ou superior tecnicamente, o que se coloca são as condições que elas têm para competir no mercado, envolvendo fatores como poder de barganha, ou força para sustentar níveis de preços abaixo dos preços de custos, etc). São estas diferenças de condições, poderes, forças entre unidades agrícolas familiares e as demais que justificam a intervenção do Estado. Em última instância significa a opção, a escolha política do governo. Em alguns países adiantados o Estado conseguiu enxergar nas especificidades da agricultura familiar, aspectos que faziam justificar as políticas voltadas a ela. A agricultura familiar pode antes de tudo ser muito eficiente, em termos econômicos, sociais, ambientais, entre outros. Em países como o Brasil, o processo ocorreu às avessas: entendia-se que seria prioritariamente através dos grandes estabelecimentos rurais que a modernização chegaria ao campo.

Baseado em pequenas e médias unidades de produção, a agricultura familiar traz consigo a possibilidade de combinar diferentes culturas, diversificar a produção, complexificar o sistema produtivo como uma forma intrínseca de se constituir e se fortalecer. Numa mesma propriedade baseada no trabalho familiar, a (co)existência de diferentes formas de plantio e produção (desde feijão, com mandioca, com milho, com arroz, até a criação de animais como aves e porcos), a própria diversidade em si, só tende a

contribuir para a sustentabilidade do ambiente, a aumentar a produtividade e prover diferenciais produtivos aos agricultores familiares que não têm como, e nem procuram ganhar em escalas.

Neste contexto e forma de produção, se exige do agricultor, conhecimentos e habilidades que lhes sejam peculiares, que só são adquiridos ou apreendidos com a experiência e com a vivência local. Técnicas produtivas são úteis à produção, somente se conciliadas, incorporadas e adaptadas às diversidades locais, e isso é fundamental para se entender agricultura familiar. Num conjunto trata-se de um processo de cumulatividade de conhecimentos, experiências e ganhos (sociais, ambientais, culturais, etc). Não por isso que há um movimento crescente de estímulo não só da agricultura familiar, mas esta juntamente com os sistemas agroecológicos (policultivos combinados, que privilegiam os processos regenerativos do ambiente e estimula a reciclagem de elementos do sistema, evitando ao máximo interferências externas e introdução de insumos químicos, comuns na agricultura tradicional), porém esta é uma outra discussão.

Os exemplos de países adiantados que colocaram na agricultura familiar um papel fundamental para o processo de desenvolvimento são muito válidos para se pensar a realidade brasileira. Ainda que no mundo rural brasileiro exista uma heterogeneidade substancial, sem paralelos com a realidade de países como França, Japão, Austrália e até EUA, a lógica por qual se fez o contorno do papel do Estado nestes países, com instrumentos de apoio e incentivo à agricultura familiar pode ser uma lição para o Brasil.

Sem dúvida nenhuma, discutir a agricultura familiar, bem como desenvolvimento rural na realidade do Nordeste é bem diferente que discutir para o Sul do Brasil. Trata-se de formações (sociais, políticas, culturais e econômicas) muito distintas, e seus diferentes problemas, virtudes, características e dinamismo são também decorrência deste processo. Estes contrastes do rural brasileiro demonstram que desenvolvimento rural, e a constituição de instrumentos de apoio ou intervenção para transformações do meio podem não ser algo de fácil planejamento, projeção e ação. A agricultura familiar de uma determinada região, cujas unidades de produção já estejam com relativo grau de integração com mercado ou complexos agro-industriais pode simplesmente necessitar de créditos mais baratos ou uma infra-estrutura de ponta, ao passo que as unidades de produção de uma outra região podem ter outro tipo de demanda, como maior acesso à assistência técnica ou então, maior

disponibilidade de créditos para investimento, para aquisição de máquinas e equipamentos, ou até mesmo de terras.

Porém, o fundamental nisto tudo é que a agricultura familiar, com suas especificidades e peculiaridades (e isto independe destas heterogeneidades) pode ser encarada como um aporte ao desenvolvimento rural: ser um mecanismo para assegurar as pessoas no campo, e conseqüentemente prevenir problemas advindos de um inchaço da população urbana; estabelecer a relação dos trabalhadores à terra de uma forma diferente, que não simplesmente como fonte de especulação e fonte para concentração de terra e poder (a relação familiar da produção com a terra envolve laços inclusive de afetividade com a terra. As pessoas adquirem terra não como simples elemento para ampliar a qualquer custo patrimônio ou poder, mas para expandir sua produção, diversificá-la, introduzir novas técnicas e culturas, para depois transmitir aos herdeiros); garantir que a produção agrícola ocorra não de forma totalmente exploratória, sem medir esforços e nem precedentes para com o meio ambiente ou as pessoas à sua volta, na busca por melhores resultados produtivo-econômicos. A agricultura familiar não segue uma lógica pura de obter resultados econômicos, e quando por exemplo os rendimentos da terra caem, as pessoas migram/abandonam o local, ou seja, de um modo geral sem pensar num médio e longo prazo com o ambiente a sua volta.

Enfim, pensar em agricultura familiar envolve aspectos outros em relação às agriculturas tradicionais praticadas, e por tanto tempo “louvada” em rurais como o brasileiro. E mais ainda, envolve também um modo diferente do Estado intervir no mundo rural, não sendo refém de interesses (econômicos) de classes ou grupos historicamente beneficiários das políticas agrícolas, e que estão pouco ou nada preocupados com a questão de bem-estar da população rural, ou seja, nada além de seu próprio bem-estar e/ou padrão de acumulação.

“Em países como o Brasil, a essa mudança de padrão deve ser acrescentada a necessidade de articular as políticas agrária e agrícola numa nova estratégia de desenvolvimento rural centrada na agricultura familiar que, embora tardiamente, faça com que o setor agrícola cumpra a função histórica de regulador da oferta de mão-de-obra para o setor urbano-industrial”
(ROMEIRO, p.258)

1.3) O aspecto do financiamento e do crédito rural

O financiamento é uma das vias para o Estado promover e se vincular com a questão do desenvolvimento rural. Trata-se de um mecanismo do governo que pode definir quais são suas prioridades e quais são seus objetivos, inclusive com a economia e a população rural. Para o aspecto do financiamento e crédito rural, estabelece-se direta ou indiretamente quem são os agricultores (e suas atividades) que terão empréstimos e assistência financeira que permita maiores garantias e dê maiores e melhores condições em termos de econômicos junto às produções agrícolas, ou seja, aumente a flexibilidade e amplie as possibilidades nas decisões destes agentes. A idéia é que este estímulo econômico se transborde à outras dimensões do mundo rural: geração de emprego e renda, diversificação das atividades e da produção, melhorias das condições de trabalho e de vida em geral. Pode assim ter efeitos distributivos.

O crédito rural pode atender fundamentalmente a três finalidades básicas aos agricultores: recursos financeiros para investimentos, ao custeio da produção e à sua comercialização.

No primeiro caso, de investimentos, abrem-se as possibilidades para os agricultores adquirirem novas máquinas, equipamentos e até animais, novos produtos de auxílio à produção, realização de obras e construção de benfeitorias, enfim, trata das chances dos agricultores constituírem, ampliarem e promoverem melhorias e reformas do ambiente e dos sistemas às quais trabalham e produzem. Pode ser o ponto de partida ou o “empurrão” do empreendimento agrícola.

No segundo caso, ligado ao custeio, o crédito está ligado aos custos variáveis, de gastos correntes de uma produção, como cobrir custos ligados à utilização de insumos, ao pagamento da mão-de-obra, combustível, ração, vacinas e remédios para animais, entre outros. Estes gastos vêm durante a realização das atividades de produção. Trata-se da portanto, da manutenção das atividades produtivas, e para fazer frente a uma dificuldade bem específica da agricultura em si: o crédito rural pode desempenhar um papel ímpar na dinâmica das atividades agrícolas. Por se tratar de uma atividade que não apresenta um fluxo de produção totalmente contínuo e em que os ciclos de produção são relativamente longos, têm-se naturalmente dificuldades com os pagamentos dos custos que são contínuos ao longo da realização da produção, ou de encargos financeiros correntes, advindos de compromissos

pré-estabelecidos à produção. Desta forma, enquanto que as receitas resultantes da comercialização dos produtos produzidos virão em um tempo relativamente longo, e ainda incerto, os custos e os gastos decorrentes desta produção ou de empréstimos realizados, podem não estar no mesmo compasso.

A especificidade e a importância do crédito rural aparece aqui: na adaptação e na flexibilidade deste para com a dinâmica da agricultura. Significa se adequar às necessidades da agricultura, principalmente aos seus tempos e às suas especificidades (que serão analisadas mais adiante), o que não corre no sistema financeiro tradicional, com os bancos comerciais. Isso de certa forma sempre foi uma barreira, um gargalo para os agricultores, principalmente os familiares (que sofrem com faltas de garantias reais a oferecerem²), em obterem crédito. Sem apresentarem garantias reais aos bancos comerciais, os agricultores familiares ficam reféns de encargos financeiros maiores (os bancos tendem a “compensar” nos juros mais altos essa falta de garantias), o que eleva seus riscos com os empreendimentos agrícolas. Políticas de crédito rural, ainda mais dirigidas à agricultura familiar, vêm também para contornar este enquadramento dos bancos comerciais sobre os agricultores familiares.

O terceiro ponto, de comercialização, está relacionado com os ciclos produtivos e os riscos que são inerentes da agricultura. Neste caso, a concessão deste tipo de crédito pode ser estratégico, de modo a garantir aos produtores um aporte financeiro a fazer frente aos imprevistos que podem acontecer na lavoura, quedas inesperadas de preços dos produtos, ou então liquidar e saldar financiamentos e outros compromissos financeiros.

A agricultura familiar no Brasil, como visto em páginas anteriores, pouco ou nada recebeu de estímulos e incentivos governamentais. Sua marginalização da esfera de ação das políticas públicas tem diversos efeitos, que podem ser perversos, e que vão compondo um quadro de grande vulnerabilidade e fragilidade de parcela substancial da agricultura familiar brasileira em relação aos demais empreendimentos da economia.

Se a atividade de agricultura envolve diversos e diferentes riscos, que estão ligados à própria dificuldade de se produzir (pragas, condições climáticas, etc) e depois de se comercializar (preços satisfatórios, que propiciem retornos e algum rendimento aos

² Estas garantias podem ser desde penhor de máquinas e equipamentos até hipoteca de terras e bens, alienação fiduciária ou até fiança.

agricultores), e disso podem advir outras dificuldades (como pagamentos e cumprimentos de compromisso financeiros), a agricultura familiar tem que somar mais esforços para enfrentar os tais efeitos, e diante de sua própria condição na realidade agrícola e agrária brasileira, enfrentar maiores dificuldades, sejam elas ligadas à esfera produtiva ou de mercado: sua marginalização, que é histórica, se reflete na pior localização da maior parte das suas unidades agrícolas vis-à-vis às unidades de sistemas tradicionais (estão em terrenos de terras menos férteis, com mais declives, de pouca infra-estrutura, ou ainda, mais distantes de mercados e de fontes para assistência técnica ou financeira). Assim como sua vulnerabilidade e fragilidade são maiores, sua sensibilidade às intervenções e ações governamentais também pode ser maior em relação às grandes unidades agrícolas (os efeitos de políticas podem ser de mais fácil resultado e com impactos mais relevantes, quando se trata de patamares mais baixos para tratamento e intervenção. No caso de crédito, por se tratar de pequenas e médias unidades agrícolas, não há necessidade de grandes somas de capital ou ações pontuais de grandes dimensões). E isto é importante para se entender o porquê um programa que nem o Pronaf, em sua modalidade crédito pode ser importante para promover mudanças do mundo rural brasileiro. Sem dúvida nenhuma, a intenção de transformar estruturalmente uma realidade rural exige projetos e políticas de grande envergadura, bem como o enfrentamento de interesses bastante fortes. No caso analisado, da modalidade de crédito do Pronaf esta discussão não se aprofunda muito, mas também não se separa das demais.

O aspecto de financiamento e crédito rural, se pensado dentro de políticas públicas, pode assim, ser um elemento dinamizador da produção agrícola, especificamente da agricultura familiar, de forma que impulse mudanças no meio rural. Pode representar melhoras das condições às quais os agricultores se submetem na realização de suas atividades, podendo gerar novas potencialidades e possibilidades aos mesmos, diminuindo as conseqüências negativas dos riscos a qual naturalmente se corre na atividade. A falta de mecanismos e instrumentos de crédito rural pode inviabilizar projetos, barrar planos de expansão e melhorias de sistemas produtivos, dificultar ou até mesmo não permitir um maior dinamismo, crescimento e transformações do meio rural na busca pelo desenvolvimento.

Posto isto, vê-se uma certa singularidade do elemento crédito na produção agrícola e para o desenvolvimento rural, já que este é um dos instrumentos que podem ser fundamentais para o Estado conduzir políticas agrícolas-agrárias. Estabelece-se quem serão os priorizados por políticas de financiamento, quem o Estado quer dar apoio financeiro e reduzir encargos e riscos de sua produção, ou então qual categoria ou tipo de atividade que o governo encara como vital para conseguir cumprir suas metas e chegar nos seus objetivos. Envolve portanto a questão de projeto, escolha política, planejamento e estratégia do Estado para com o mundo rural.

A questão do crédito rural, como agora visto, também não é de fácil discussão e tratamento. Ao mesmo tempo em que representa uma forma peculiar e que pode ser bem eficiente na promoção de melhorias no meio rural, ele também está vulnerável a problemas e geração de distorções, que descaracterizam suas potencialidades para o desenvolvimento rural até então apresentadas. Apresenta-se inicialmente como uma forma de concessão de crédito diferenciada e adaptada à realidade das atividades agrícolas, porém pode ser ao mesmo tempo excludente e restrita.

Um exemplo que pode demonstrar as dificuldades de se implementar política de crédito rural é a questão de assimetria de informações: a falta de informações por parte do prestador com relação ao tomador, ou falta de conhecimento das suas atividades e das condições da produção pode implicar na impressão de um ambiente de maiores incertezas. Nesta situação, o prestador tende a exigir maiores e mais fortes condições e garantias dos tomadores para a concessão de crédito, já que a sua avaliação em relação ao tomador (e ao seu projeto) está prejudicada. Os agricultores desprovidos das condicionalidades impostas são excluídos dos benefícios do crédito, e normalmente estes agricultores são os mais pobres, os que apresentam estruturas piores nos seus sistemas produtivos, e às vezes os que mais precisam do crédito para promover mudanças. A utilização dos recursos será feita por aqueles que apresentam melhores condições e oferecem maiores garantias. A utilização do crédito (que deve ser prioritariamente aplicado na esfera produtiva, ou em aspectos a ela ligada) por aqueles que podem obtê-lo pode, como visto em exemplos da história da agricultura brasileira, ser utilizado para fins de especulação sobre o preço da terra, e portanto, para fins pessoais, e não de um bem estar coletivo.

Outro caso é o fato de que se demanda crédito rural a baixos custos. Por se tratar, a agricultura, de uma atividade que dificilmente rende elevadas taxas de lucro de forma contínua em comparação com outras atividades/segmentos da economia, torna-se difícil de pensar em cobranças de elevados encargos financeiros junto aos agricultores. Porém, a cobrança de juros baixos e o abrandamento das condicionalidades e penalidades impostas aos agricultores junto aos contratos (o que ocorre nas políticas de crédito rural) podem ajudar na seleção de projetos ruins, uma seleção adversa. A elevação dos encargos e penalidades junto aos agricultores poderia selecionar os projetos mais consistentes, mais eficientes e mais planejados, por outro lado, exclui também projetos bons, em que o agricultor não possui as garantias necessárias para obtenção de crédito.

Assim, a opção em se elaborar e colocar em prática um projeto que envolva crédito rural, especificamente à agricultura familiar, pode ser bastante importante. Sem se tratar de uma ação isolada, crédito rural voltado aos agricultores familiares é uma política que tende a romper com vícios e do discricionarismo do sistema financeiro tradicional, da história de marginalização da agricultura familiar nas políticas públicas, e ainda apresenta-se como uma forma com amplas perspectivas e horizontes para promoção de mudanças do ambiente rural. O Pronaf, em sua concepção, procura fazer o tratamento e realizar intervenções em várias esferas (infra-estrutura de cidades, participação dos agricultores na elaboração de planos e nos processos decisórios locais, etc), de modo que não se restrinja e nem se limite a ser um simples programa de crédito rural.

CAPÍTULO II : Sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

2.1) Alguns antecedentes do Pronaf

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi criado em 1995, como uma linha de crédito de custeio para agricultores familiares em extensão a um antigo programa, o Provap (Programa de Valorização da Pequena Produção Rural) que foi criado em 1994, porém com mudanças substanciais de concepção e abrangência em relação a este último, o que será discutido adiante.

Em 1996, o Pronaf deixou de ser uma simples linha de crédito, para tornar-se um programa governamental, integrando o Orçamento Geral da União, fato que contribuiu para aumentos dos seus recursos destinados³. A partir de então ocorreu uma ampliação do programa, que também passou a intervir efetivamente nas infra-estruturas de cidades (antes estava em fase de formulação e seleção de municípios) e promover a capacitação de agricultores familiares. É criado ainda, dentro do Pronaf – Crédito, a modalidade de investimentos (o que significa o aumento dos tetos para tomada de recursos por parte dos agricultores). É neste mesmo ano de 1996 que as condicionalidades impostas aos agricultores para retirada de recursos do programa se altera, diminuem: se antes era necessário que os agricultores apresentassem projetos e comprovassem a compra de insumos e o pagamento do ITR (Imposto Territorial Rural), agora não mais seria necessário. Ocorre a partir das mudanças colocadas em prática, o aumento do público beneficiário do programa, e sua abrangência é nacional efetivamente.

Até 1993, o Brasil nunca havia disponibilizado uma linha de crédito específica aos agricultores familiares, de forma que atendesse as suas necessidades particulares bem como se adequasse à sua realidade. Para obter crédito, estes agricultores tinham que seguir os mesmos procedimentos e se enquadrar às mesmas normas do sistema bancário que os outros agricultores. Aliás, como Belik coloca:

³

ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
recursos (mi/R\$)	93,00	649,80	1.637,44	1.814,97	1.829,73	2.188,64	2.188,64	2.404,85	3.806,90	5.623,82

Fonte: MDA

CC-0.0

“Na realidade, não existia o próprio conceito de agricultura familiar. O agricultor familiar era considerado ‘mini-produtor’ para efeito de enquadramento no Manual de Crédito Rural” (BELIK, p.2)

Além da agricultura familiar no Brasil carecer de mecanismos de financiamento específicos e particulares à sua dinâmica e realidade, ela também nunca foi alvo de políticas agrícolas de apoio e estímulo às diferentes esferas de seu processo de produção e comercialização. As políticas públicas das décadas de 80 e 90 voltadas ao rural brasileiro, acabaram sempre privilegiando os produtores dos setores ligados ao agronegócio. O dilema era de modernização e reestruturação deste setor, o que geraria aumentos de produtividade, e permitiria a expansão das exportações, aumentos nos saldos da balança comercial, ao mesmo tempo que contribuiria para aumentos do PIB brasileiro. A concentração fundiária e até a própria concentração das instituições financeiras (inexistentes em certas localidades, restringindo mais ainda o acesso de alguns agricultores a este tipo de serviço) agravavam uma certa condição de marginalização dos agricultores familiares. A exclusão da agricultura familiar dos benefícios das políticas agrícolas foi consequência deste contexto, mas não uma condição, ou seja, a política não era de excluí-los, mas seu resultado acabou sendo este.

Pode-se desta forma colocar que: a agricultura familiar brasileira, com restrições e limitações à expansão e progresso técnico na sua esfera produtiva, sofria ainda com a falta de orientação e apoio do Estado. O estímulo deste aos setores mais capitalizados da agricultura, dotados de maiores capacidades de resposta e enfrentamento de riscos e dificuldades inerentes à produções agrícolas, bem como maior acesso às novas tecnologias e inserção comercial, acabava por ampliar a distância econômica e tecnológica existente entre os grandes produtores e grande parcela dos agricultores familiares. Beneficiava-se os produtores em melhores condições para competir, se inserir no mercado, ter acesso a informação, técnicas, recursos, tomando uma lógica que exclui e marginaliza a agricultura familiar, pelo menos sua grande parte.

Para obtenção de crédito agrícola, os agricultores familiares tinham de se enquadrar às mesmas condições e regras dos demais agricultores, e isso criava outro problema: entre os agricultores familiares que conseguiam acesso ao crédito, os maiores beneficiários eram aqueles que estavam associados direta ou indiretamente aos complexos agroindustriais, ou aqueles que estavam em regiões de grande desenvolvimento agropecuário. Os pequenos

agricultores, pouco ou nada integrados em cadeias produtivas, que pouco ou nada tinham de acesso à linhas de financiamento ou tecnologia, e localizados em áreas de maior “atraso”, e que constituem o “grosso” dos agricultores familiares, eram aqueles, por consequência, realmente marginalizados de quaisquer benefício das políticas agrícolas.

“Entre os agricultores familiares, três grupos acabaram tendo mais acesso aos benefícios da política agrícola que os demais. O primeiro era formado pelos agricultores que conseguiram associar-se de forma mais efetiva aos complexos agroindustriais (fumo, aves, suínos e bicho-da-seda) que estavam em fase de estruturação com forte apoio do Estado, e por isso tiveram acesso ao crédito, assistência técnica e a infra-estrutura. (...). O segundo grupo foi formado por donos de pequenos estabelecimentos (15 a 80 ha) com solos de boa qualidade (físico e química), situados em regiões de grande desenvolvimento agropecuário. (...). O terceiro grupo foi formado por agricultores que conseguiram se beneficiar de algum nicho de mercado ou tecnologia de produção (perímetros irrigados). Estes três grupos representam cerca de 15 % dos estabelecimentos familiares.” (BITTENCOURT, p.65)

É preciso ter em mente logo de início, que o tratamento da agricultura familiar no Brasil tem de ser diferente do tratamento da agricultura familiar de outros países, como europeus e EUA. Muitos autores são envolvidos por uma visão “romântica” da agricultura familiar em si, em que esta seria “A” fonte para mudanças e transformações paradigmáticas da realidade rural brasileira, que é dotada de capacidades (sociais, econômicas, culturais, entre outras) ímpares que trazem novas possibilidades e potenciais à agricultura, bem como à economia e a sociedade nacional, visto as experiências de muitos países desenvolvidos.

As peculiaridades, os benefícios e as relações que envolvem a agricultura familiar são muitas vezes idealizadas, e assim torna-se mais do que importante contextualizá-las e ponderá-las pelas especificidades da agricultura brasileira, o que inclui uma análise a partir de uma perspectiva histórica, fato que Lamarche fez muito bem em seu trabalho *Agricultura Familiar, comparação internacional*, de onde o texto de Maria J. Carneiro fez menção.

“Ao contrário do que ocorreu no Brasil, onde a modernização da agricultura se sustentou nas grandes empresas e no benefício da acumulação do capital privado, na França a agricultura repousa historicamente na produção

familiar, seja na geração de valores, seja em relações sociais de produção, o que justifica a decisão de se processar a ‘industrialização’ da agricultura sobre as bases de uma força de trabalho e de um capital essencialmente familiar e de médio porte” (LAMARCHE, 1993: 99)

A agricultura no Brasil, mesmo a familiar, não vem de uma tradição forte e consolidada de valores e tradição associativa, de engajamento cívico, de vínculos e relações solidárias, e nem de um Estado que protagonizasse um movimento de estímulo a tal ou à própria agricultura familiar. Para completar, a estrutura agrária nacional se mostra muito mais do que concentrada, se demonstra com interesses e forças consolidadas, com poderes e com representação (inclusive política) bem fortes, de difícil enfrentamento.

Porém, isso não significa que a agricultura familiar em geral no Brasil está fadada a um “fracasso”, e não pode protagonizar um movimento pelo desenvolvimento rural. Significa que constituir e fazer crescer um movimento deste não é fácil e exige grande mobilização. A idéia discutida aqui está ligada ao fato de que, discutir agricultura familiar e programas e políticas públicas de estímulo, fomento e apoio a ela têm de estar a par desta realidade e linha histórica, e atuar no sentido de mudá-las. Não será possível promover as transformações do rural brasileiro a partir da agricultura familiar, se simplesmente ignorar a dinâmica construída historicamente, inclusive com o Estado de servindo de base a algumas das distorções. Abromovay contribui para este raciocínio:

“O Estado foi determinante na moldagem da atual estrutura social do capitalismo agrário das nações centrais. É claro que esta intervenção só foi possível pela existência de uma estrutura produtiva pulverizada, diferentemente do que ocorria em outros setores econômicos. Mas coube às políticas agrícolas garantir esta atomização na oferta, imprimir estabilidade de preços, de maneira a manter a renda do setor num patamar cada vez mais institucionalmente definido e no mínimo suficiente para assegurar produção abundante(...)” (ABROMOVAY, p. 21)

O Estado tem um espaço importante para ocupar e portanto estimular as mudanças no rural brasileiro, e é nisto que se dá o sentido de existência ao Pronaf. Há uma lacuna e uma “dívida” do Estado para com a agricultura familiar brasileira. Eleger a agricultura

familiar para protagonizar o desenvolvimento rural, criando um programa específico de apoio à mesma, significa de uma certa maneira, uma mudança de rumo e de percepção do Estado e de suas políticas junto à agricultura, pelo menos na teoria:

“O poder nacional deve defender a criação de oportunidades internalizadas de acesso a bens e serviços e coordenar a abertura de horizontes de enriquecimento nas fronteiras internas. (...) Engendra arranjos sociais, políticos e econômicos que imprimem unicidade na(da) ação, buscando superar clivagens regionais, culturais, etc.” (BRANDAO, p. 155)

A Constituição de 1988 é considerada uma marca para as reivindicações dos trabalhadores rurais brasileiros. Assegurou-se por exemplo o salário mínimo ou o número de horas máxima que se podia exigir do trabalhador rural. Considera-se que a partir de então, esta parcela da população começou a ser efetivamente ouvida, principalmente com as “Jornadas Nacionais de Luta”, já na década de 90. Os movimentos sindicais rurais elaboraram neste período a proposta de lei Agrícola, que entre outras coisas incluía uma política de crédito voltada para agricultura familiar. A criação do Provap (Programa de Valorização da Pequena Produção Rural) em 1994 vem neste movimento de reivindicações. Seria uma linha de crédito com taxas de juros mais acessíveis aos agricultores familiares (juros de 4 % aa., sem correção monetária), com créditos originários do BNDES dirigidos a estes agricultores, a partir do tamanho de seus estabelecimentos e da mão-de-obra utilizada na produção. Porém, foi um programa de alcance reduzido, diante das exigências colocadas pelas instituições financeiras intermediárias junto ao público-alvo, e até pela própria importância dada pelo governo ao mesmo.

2.2) A constituição do Pronaf

O Pronaf é criado em 1995 com Fernando Henrique Cardoso na presidência da república. É resultado de uma reformulação do Provap, com mudanças de concepção e área de abrangência, tomando gradualmente maiores dimensões, tanto com relação ao público alvo, quanto aos recursos disponibilizados e localidades beneficiárias, numa dimensão nacional efetivamente. A concepção escolhida para o Pronaf na intervenção e ação junto à

agricultura, parte de estudos realizados num acordo FAO/INCRA em 1994. Estabelece-se a partir de então um modelo baseado na segmentação de:

- agricultura familiar consolidada: estabelecimentos familiares já integrados ao mercado, e com acesso à inovação tecnológica e às políticas públicas, chegando a integrar cadeias dos agronegócios.
- agricultura familiar de transição: estabelecimentos com acesso parcial aos circuitos comerciais e de inovação tecnológica, sem acesso à maioria das políticas e programas governamentais. Não são consolidados como empresas, mas têm grande potencial de viabilização econômica.
- agricultura familiar periférica: estabelecimentos de viabilidade econômica limitada, sendo dependente de atividades não-agrícolas e de programas de reforma agrária, assistência, crédito e pesquisa rural.

Seriam no total, aproximadamente 4,2 mi de estabelecimentos agrícolas familiares no Brasil, o que equivalia a cerca de 85 % das unidades agrícolas do país, ou então a somente 30 % da área produzida no Brasil. O primeiro grupo, de agricultores consolidados, bem como o segundo, de agricultores em transição seriam constituídos por cerca de 1 milhão destes estabelecimentos cada, sendo que o terceiro grupo, de agricultores descapitalizados seria o mais numeroso, com cerca de 2,2 mi de estabelecimentos nesta condição.

Há neste ponto, diferentes abordagens e correntes de pensamento sobre qual o tipo de intervenção que o Pronaf deveria fazer: dar prioridade ao segmento em transição e de agricultores periféricos, que se encontram (e sempre se encontraram) excluídos dos benefícios de políticas e programas agrícolas do governo e serviços financeiros, ou então favorecer e melhorar as condições que os agricultores “consolidados” enfrentavam, privilegiando as unidades familiares mais capitalizadas, adensando e desenvolvendo as cadeias e o ambiente às quais se inserem. Há aqui uma crítica, de que estes agricultores são aqueles que possuem melhores condições e oferecem maiores garantias aos bancos por empréstimos. Desta forma estariam excluindo os demais dos serviços bancários.

Paulo E. M. Marques coloca em seu texto “Concepções em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar (...)” que o Pronaf fez a segunda opção, mas com vistas a uma universalidade de resultados:

“Incontestavelmente, a linha de crédito do Pronaf favorece, e já favoreceu ainda mais, os agricultores familiares mais capitalizados. Segundo Murilo Xavier Flores, esta propensão foi prevista pela equipe responsável pelo Pronaf. Na medida em que o sistema financeiro não é acessível aos agricultores familiares mais marginalizados, a estratégia adotada no início consistiu a encorajar os agricultores situados mais no topo da escala da modernização (...). Num segundo momento, os gestores do Pronaf cogitavam que a emergência de uma camada pujante de agricultores familiares poderia beneficiar o conjunto da categoria”.

Por se tratar de um programa “jovem”, criado a menos de 10 anos, o Pronaf ainda passa por mudanças e reformulações. A “disputa” de concepções e visões à respeito do Pronaf e das suas ações/intervenções continuam, o que o faz um programa em contínua construção.

O Pronaf pode ser resumidamente definido como um programa de apoio à agricultura familiar, que operacionalmente está dividido em três modalidades, de acordo com o destino de seus créditos:

1. Crédito Rural (Custeio e Investimento): voltado ao apoio financeiro das atividades agropecuárias dos agricultores familiares e suas organizações. Possui várias linhas de crédito específicas, como custeio e investimento normal, rápido e Pronaf especial. Seus recursos são originários do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador, que corresponde com aproximadamente 80 % dos recursos), do Tesouro Nacional e Exigibilidades Bancárias MCR 6.2, além de fundos constitucionais. Os recursos desta modalidade são concedidos aos agricultores por intermédio do Banco do Brasil, Banco do Nordeste (BNB), Banco da Amazônia (BASA) e alguns bancos estaduais e privados.

2. Infra-estrutura e Serviços Municipais: voltada à melhoria (constituição, expansão e modernização) da infra-estrutura dos municípios selecionados, através do financiamento de obras e serviços necessários ao fortalecimento da agricultura familiar. Seus recursos são originários do Orçamento Geral da União.
3. Capacitação: modalidade ligada à preocupação em passar aos agricultores familiares o conhecimento necessário para se elaborar os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (condição para repasse de recursos de infra-estrutura aos municípios), ou proporcionar habilidades e técnicas de processos de produção, beneficiamento, comercialização aos agricultores familiares (sua profissionalização), promovendo inclusive intercâmbios de experiências entre os mesmos.

Ao início, o Pronaf somente implementou ações relativas à primeira modalidade, de crédito rural, concedendo créditos de até R\$5.000 para a linha de custeio e de até R\$15.000 para investimento dos agricultores, com taxas de juros de 16 % a .a., sendo que já em 1996, esta taxa de juros do crédito de custeio cai para 9 % a .a., e a de investimento com a TJLP acrescida de juros de 6%.

Neste começo, o público alvo do programa eram os agricultores que tinham renda familiar originária basicamente da agropecuária (piso mínimo de 80%), com propriedades de até 4 módulos fiscais, que utilizavam basicamente mão-de-obra familiar (podendo ter até dois empregados permanentes), bem como ter faturamento anual de no máximo R\$27.500.

Em 1997 são feitos os primeiros contratos do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais, o que significa uma ampliação do tratamento do Estado dado à agricultura familiar. Não se trata apenas de uma ação governamental que procura ampliar o acesso ao crédito dos agricultores familiares, apesar do significado e importância que isto têm, e que Bittencourt confirma, citando Brigitte Klein em sua tese:

“(...) a falta de acesso ao crédito formal e aos serviços integrais de intermediação financeira impede o crescimento da produção agrícola, dificulta a formação de novas empresas e a expansão e modernização das

existentes, além de dificultar as iniciativas destinadas a reduzir a pobreza rural” (KLEIN, 2001, in BITTENCOURT, P. 7).

A inclusão da modalidade Infra-estrutura e Serviços Municipais envolve uma outra sistemática/lógica dentro da operacionalidade do Pronaf. A obtenção de recursos desta nova modalidade exige o envolvimento e participação ativa das comunidades e de seus agentes junto ao processo decisório das esferas locais, pelo menos no âmbito de Pronaf e desenvolvimento rural, através da sua integração junto aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) e participando da elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR) de seus respectivos municípios. Prevê-se desta forma um certo protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação dos projetos de caráter municipal e comunitário.

Quadro 2: sobre o Pronaf Infra-Estrutura.

Os procedimentos operacionais para o repasse dos recursos do Pronaf Infra-Estrutura aos municípios são: a criação de um CMDR; a elaboração de um PMDR, a elaboração de Planos de Trabalho e respectiva aprovação dos conselhos estaduais do Pronaf aos mesmos; a aprovação dos Planos pelo Conselho Nacional do Pronaf e da Caixa Federal. Os municípios são considerados elegíveis ao recebimento de recursos desta modalidade do Pronaf se: sua proporção de estabelecimentos agropecuários de até 200 hectares for maior que a proporção de seu estado; se proporção da população rural frente urbana é maior que de seu estado; se valor da produção por pessoa ocupada na agricultura na cidade for menor que tal relação para estado. Ou seja, priorizam-se as cidades em que as pequenas e médias unidades agrícolas predominam, onde a população rural seja bastante representativa, e em locais que as atividades agrícolas resultam em baixos rendimentos.

O fato que se tem destacado a este conjunto de procedimentos é que a formulação do PMDR e sua aprovação pelo CMDR tornam-se a condição básica para os municípios conseguirem recursos desta modalidade do Pronaf. Coloca-se desta forma, pelo menos na teoria, os agricultores como agentes importantes do processo decisório, já que a formulação dos PMDRs têm de estar de acordo com as demandas dos próprios agricultores, para respectiva aprovação pelo CMDRs que são constituídos inclusive por agricultores familiares ou organizações/associações a eles vinculadas.

Abromovay e Veiga consideram este aspecto o grande avanço do Pronaf no rural brasileiro, apesar dos problemas que surgem com sua ampliação e extensão da ação:

“O Pronaf está conseguindo produzir o ambiente institucional necessário à ampliação da base social da política nacional de crédito e de desenvolvimento rurais (...). O importante agora é que a relação entre o sistema bancário e a agricultura familiar ganhou uma dimensão *pública* inteiramente inédita na história do país” (ABROMOVAY, DA VEIGA, p. 48).

O aumento dos recursos direcionados ao Pronaf, bem como a extensão de sua aplicação (surgindo a linha de infra-estrutura e mais tarde de capacitação) é complementada por mudanças institucionais que ocorrem no programa em 1999: o Pronaf deixa de fazer parte do Ministério da Agricultura, relacionando-se ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, obtendo maior status, criando-se inclusive a Secretaria de Agricultura Familiar.

No caso do Pronaf –Crédito, a segmentação do público beneficiário também sofre mudanças. Os agricultores familiares são classificados em 4 grupos (A, B, C, D), definindo seus benefícios e condições de financiamento a partir da renda e da mão de obra utilizada:

- Grupo A: constituído por assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e pelo Fundo de Terras e Reforma Agrária (custeio de até R\$ 2 mil, com juros de 2 % a.a.; investimento de até R\$ 13,5 mil, com juros de 1,15% a.a.).
- Grupo B: agricultores familiares, trabalhadores rurais, remanescentes de quilombos e indígenas com propriedade de no máximo 4 módulos fiscais e que tenham renda bruta anual familiar de até R\$ 1.500. Podem ter empregados temporários (investimento de até R\$ 1000, com taxa de juros de 1% a.a.).
- Grupo C: agricultores familiares e trabalhadores rurais com propriedade de no máximo 4 módulos fiscais, que obtenham no mínimo 80 % da renda familiar na exploração do estabelecimento, que obtenham renda anual

familiar de R\$ 1.500 até R\$ 10.000. Podem ter empregados temporários (custeio de até R\$ 2,5 mil com juros de 4 % a.a.; investimento individual de até R\$ 5 mil com juros de 4 % a.a.).

- Grupo D: agricultores familiares e trabalhadores rurais com propriedade de no máximo 4 módulos fiscais, com renda familiar de no mínimo 80 % explorado no estabelecimento, podendo ter até 2 empregados permanentes, e obtenham renda bruta anual familiar de R\$ 10.000 até R\$ 30.000 (custeio de até R\$ 6 mil, com juros de 4 % a.a., e investimento individual de até R\$ 18 mil, com juros de 4 % a.a.).

Com relação às condições de financiamento, existem linhas de crédito coletivos em investimentos dos grupos C e D, de forma que se aumente os limites de empréstimos. Os prazos de pagamento, bem como bônus, carências e benefícios de rebate variam de grupo para grupo.

Os grupos B, C e D contemplam ainda pescadores artesanais, extrativistas (em exploração sustentável), silvicultores e aqüicultores (dentro de limites de área explorada). Foi criado ainda uma linha de crédito para atender associações e cooperativas de agricultores familiares tentando ampliar mais ainda as possibilidades de inserção e de inclusão dos agricultores familiares junto aos benefícios deste programa.

CAPÍTULO III : O Pronaf-Crédito

3.1) Linhas gerais do Pronaf-Crédito

O Pronaf-Crédito é a modalidade do Pronaf que trata de recursos a serem destinados aos agricultores familiares no apoio às suas atividades agropecuárias. Significa aumentar as possibilidades e dar maior flexibilidade às decisões e ações dos agricultores de forma a poder ser um instrumento indutor de expansões de capacidade, eficiência e melhorias de sistemas agrícolas, e disto resultar mudanças em outras órbitas do meio rural. Inclui desde gastos relacionados com compra de insumos, pagamento de mão-de-obra, até aquisição de novas máquinas e equipamentos, bem como realização de reformas e construção de armazéns e outras benfeitorias. Esta modalidade pode ser dividida em duas, de acordo com o tipo de utilização dos recursos: custeio e investimento (ambos já foram alvo de discussão no capítulo I do trabalho).

Os recursos do Pronaf-Crédito são repassados aos agricultores pela intermediação de agentes financeiros como o Banco do Brasil, Banco do Nordeste, BASA (Banco da Amazônia), bancos estaduais e privados, com destaque aos dois primeiros. O BNDES faz a intermediação de recursos do Pronaf na modalidade investimento, repassando os valores aos bancos. Como visto anteriormente, os recursos do Pronaf-Crédito têm como origem o Fundo de Amparo ao Trabalhador (que corresponde na média dos anos, com 70 % dos recursos), exigibilidades bancárias (entre 10 e 12 %) e Fundos Constitucionais (do Centro-Oeste, Nordeste e Norte).

Os dados relativos aos recursos disponibilizados e efetivamente utilizados são muito escassos para o primeiro ano do programa, 1995, ano em que além de poucos recursos ofertados, apresentou um número muito pequeno de contratos realizados e recursos utilizados. A partir de então é possível constatar seguidos aumentos de recursos ofertados e utilizados para custeio entre os agricultores familiares, e mais aumentos, ainda que irregulares, de recursos para investimento. Estes aumentos, que resultam numa cifra de mais de R\$ 3 bi do Pronaf-Crédito utilizados em mais de 1,7 milhões de contratos realizados no ano de 2003, mostram que o programa se expande e se consolida junto à agricultura familiar brasileira, pelo menos em números.

Tem-se ao longo deste período (1995-2003), a concretização de diversas medidas que contribuíram para expansão e maior abrangência do programa: criação de novas modalidades e linhas de crédito (como Pronaf Rural-Rápido; Pronaf-Mulher; Pronaf-Florestal; Pronaf-Agroecologia; Pronaf Jovem-Rural; o “pronafinho” – rotativo; linha para cooperativas, etc); redução das exigências junto aos agricultores (retira-se a necessidade de agricultores apresentarem orçamentos ou projetos, comprovação de pagamento de ITR e insumos, entre outros); melhoras nas formas e condições de pagamento de empréstimos e financiamentos (como extensão de prazos); redução dos encargos financeiros incidentes sobre o crédito concedido pelo programa, entre outras resoluções.

Aqui cabe um parêntese: a baixa taxa de juros do Pronaf-Crédito (praticadas pelos bancos que fazem a intermediação) são possíveis através da instituição do mecanismo de “equalização de encargos financeiros”, em que o Tesouro Nacional cobre a diferença existente entre as taxas de juros relativas aos recursos captados pelos bancos-intermediários (taxas de créditos oficiais – TJLP e Selic), e as (baixas) taxas referentes aos créditos concedidos aos agricultores pelo Pronaf. Significa um fundo perdido pelo Tesouro para cobrir a diferença, as “perdas” que os bancos têm para fazer o serviço da intermediação, como forma de fazer os mesmos a concederem empréstimos aos agricultores familiares. Faz-se então estimativas dos recursos que serão utilizados por modalidades, grupos de agricultores e entre os bancos (estimativas estas, a partir de dados dos anos anteriores, e de acordo com mudanças e medidas do programa em rumo), de modo que, considerando taxas bancárias, *spread* e custos de transação, a previsão dos custos para equalização é feita.

“O principal limitante financeiro para a expansão do Pronaf não está na disponibilidade de recursos para os empréstimos, mas no alto custo para equalização dos juros, pagamentos de taxas e *spreads* bancários e nos rebate concedidos nos créditos.” (BITTENCOURT, p. 129)

Viu-se que a manutenção de linhas de crédito a baixos juros pelo Pronaf faz o governo arcar com despesas bancárias, e que na soma são números substanciais (chega a ser 5% dos recursos totais utilizados pelo Pronaf-Crédito). Os recursos direcionados ao Pronaf geram custos com o cumprimento da equalização, de forma que o aumento de recursos utilizados entre os agricultores acarreta em maiores gastos do governo com os bancos:

“Para viabilizar as taxas de juros cobradas pelo Pronaf – inferiores às incidentes no crédito normal, o governo utiliza o mecanismo de equalização de encargos financeiros (Lei 4.827 de 27.05.92), através do qual o Tesouro Nacional ressarcir as instituições bancárias pela diferença entre a taxa de juros de captação e a taxa de juros do financiamento do Pronaf. Em 1997 a equalização da taxa de juros do Pronaf custou aos cofres da União R\$ 63,3 milhões. Em 1998, os gastos alcançaram a cifra de R\$ 171,4 milhões (...).” (SILVA, p. 12)

E os estímulos do governo para fazer os bancos realizarem empréstimos aos agricultores familiares não param por aqui: com recursos mobilizados das exigibilidades bancárias para o Pronaf, os bancos ganham um incentivo. O total destes recursos são multiplicados por 1,3, o que possibilita aos bancos aplicar o restante dos recursos onde bem entenderem (se o banco mobiliza 100 unidades monetárias das exigibilidades para o Pronaf, é como se ele tivesse cumprido com 130, ou seja, existem 30 unidades que o banco pode utilizar em outras aplicações).

Na tabela abaixo, é possível constatar aumentos anuais dos recursos utilizados para custeio entre os agricultores familiares, bem como aumentos do número de contratos realizados. Quanto ao crédito destinado aos investimentos, se tem um comportamento irregular, que não acompanha o movimento da linha de custeio:

Tabela 1. Brasil - Evolução dos recursos do Pronaf-Crédito

Ano	Custeio		Investimento	
	Recursos utilizados (em R\$ mi)	Nº de contratos realizados (em mil)	Recursos utilizados (em R\$ mi)	Nº de contratos realizados (em mil)
1995	300	S/inf.	0	0
1996	547	299,9	10	4,4
1997	888	387,5	736,9	101,7
1998	1114	532,8	628,8	116,5
1999	1463	690,8	312,9	100,8
2000	1607	751,8	257	82
2001	1698	705,2	512,3	95,4
2002	1674	710,8	740,6	118,5
2003	2102	821	995,5	166,4

Fonte: Anuários Estatísticos do Crédito Rural 97-03 e MDA

Os aumentos substanciais do crédito-custeio ofertado e efetivamente utilizado entre os agricultores familiares poderiam indicar um movimento animador. Porém, é preciso destrinchar e caracterizar estes aumentos. Quem são os beneficiários e os agricultores que têm acesso a este crédito? Quais as atividades que os mesmos estão envolvidos? Que tipo de impacto pode-se produzir com esta configuração de beneficiários do programa?

Por ora, é necessário colocar que a não simetria dos movimentos de acréscimo/decrécimo de recursos entre as duas linhas do Pronaf-Crédito pode ser um problema (no caso analisado, percebe-se movimentos nada harmônicos): créditos relacionados a investimentos significam ampliação e expansão das capacidades, melhorias e modernização dos sistemas produtivos. Significam um poder para o maior dinamismo das unidades agrícolas. O crédito ligado ao custeio está relacionado com os gastos correntes das atividades produtivas. Não é possível imaginar que aumentos de recursos destinados aos investimentos não venham acompanhados de aumentos dos recursos destinados ao custeio da produção (afinal, está se tratando em última análise de aumentos de possibilidades e dinamismo das unidades agrícolas, o que certamente acarreta em aumento de gastos correntes das mesmas). O oposto, de aumentos de recursos destinados ao custeio, sem um concomitante aumento de recursos destinados aos investimentos pode configurar uma situação em que os agricultores aumentam o ritmo das atividades de suas unidades sem, no entanto, aumentar as capacidades ou melhorá-las. O crescimento e o maior dinamismo local correm sério risco de serem limitados.

3.2) A distribuição dos recursos do Pronaf-Crédito

Os estados da região Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná foram os estados que mais receberam recursos do Pronaf-Crédito para todos os anos pesquisados⁴ (somente em 2003 Minas Gerais aparece como o terceiro estado que mais recebeu recursos, porém, o Paraná ainda aparece na quarta posição de receptor):

⁴ Para o estudo do Pronaf-Crédito foram utilizados os Anuários Estatísticos do Crédito Rural do BC. Esta opção acabou gerando um limite: o período estudado foi de 1999-2003, em função da disponibilidade na web de anuários relativos somente a estes anos.

Tabela 2. Brasil - Estados que mais/menos recebem recursos Pronaf-Crédito (em R\$ mi)

	1999	2000	2001	2002	2003
Estados que mais receberam recursos	RS 472,36	RS 525,68	RS 565,72	RS 770,70	RS 809,80
	SC 263,90	SC 291,46	SC 326,34	SC 329,75	SC 385,91
	PR 266,73	PR 300,51	PR 392,90	PR 342,11	MG 385,75
Estados que menos receberam recursos	AC 0,11	AM 0,17	AM 0,29	AM 0,07	AM 0,07
	AP 0,00	RR 1,05	AP 0,03	AP 0,01	AP 0,94
	RR 0,01	AP 1,25	RR 0,01	RR 0,00	RR 0,00

Fonte: Anuários Estatísticos Crédito Rural 1999/2003

A concentração de recursos nos estados do Sul ao longo destes anos revela que não ocorre(u) nenhum movimento de desconcentração de recursos do Pronaf-Crédito, pelo menos de forma relevante, consistente e contínua. O Sul têm e mantém elevada participação de recebimento de recursos do Pronaf-Crédito frente à totalidade de recursos do programa utilizados no território brasileiro. Esta concentração pode indicar alguns aspectos importantes da configuração do Pronaf-Crédito dentro da realidade da agricultura familiar brasileira.

Para aprofundar um pouco mais da discussão, se faz necessária uma resumida apresentação da agricultura familiar brasileira:

Tabela 3. Brasil - Agricultura familiar por região

REGIÃO	Estab. total	% estab. sobre Brasil	VBP (mil R\$)	% VBP s/ total	Renda Total/estab.	Total Pessoal Ocupado
Nordeste	2.055.157	49,65%	3.026.897,00	43,0	1.159,00	6.804.420
Centro-Oeste	162.062	3,92%	1.122.696,00	16,3	4.074,00	551.242
Norte	380.895	9,20%	1.352.656,00	58,3	2.904,00	1.542.577
Sudeste	633.620	15,31%	4.039.483,00	24,4	3.824,00	2.036.990
Sul	907.635	21,93%	8.575.993,00	57,1	5.152,00	2.839.972
Brasil	4.139.369	100,00%	18.117.725,00	37,9	2.717,00	13.780.201

Fonte: Banco de Dados Inbra/ Novo Retrato da Agric. Fam. no Brasil

A tabela anterior mostra que o Nordeste é a região em que a agricultura familiar é mais representativa, pelo menos em termos de número de estabelecimentos e total de pessoas ocupadas. Entretanto, a agricultura familiar do nordestina é a que menos gera valor e a que menos gera rendimentos entre os estabelecimentos agrícolas. Ou seja, as unidades agrícolas familiares do Nordeste, que são muito numerosas e que ocupam grande parcela da

população, são pouco produtivas (a renda total mencionada na tabela 3. contabiliza a produção em geral, somando o que é produzido para autoconsumo e para a comercialização). Em termos absolutos, a região Nordeste tem mais que o dobro de estabelecimentos de agricultura familiar que a região Sul, e também ocupa mais de 2 vezes o número de pessoas. No entanto, estes mesmos estabelecimentos e pessoas ocupadas nordestinas geram menos da metade do valor bruto total gerado na região Sul, e proporciona uma renda total 3 vezes menor que as unidades do Sul.

As unidades familiares do Norte e Nordeste se demonstram como as unidades que estão envoltas por condições infra-estruturais, de assistência e de meios de trabalho mais precárias do Brasil. Estão abaixo da média brasileira e em patamares muito menores que os encontrados na região Sul. A tabela 4 ilustra de forma bem objetiva o contraste de algumas das condições das unidades do Norte/Nordeste e do Sul:

Tabela 4. Brasil - Condições das unidades familiares

REGIÃO	Só Força Manual	Uso de Força Animal ou Mecânica	Presença de Energia Elétrica	Assistência Técnica	Uso de Adubos e Corretivos
Nordeste	61,1	38,8	18,7	2,7	16,8
Centro-Oeste	47,3	52,6	45,3	24,9	34,2
Norte	87,1	13,0	9,3	5,7	9,0
Sudeste	42,2	57,7	56,2	22,7	60,6
Sul	14,3	85,6	73,5	47,2	77,1
Brasil	49,8	50,2	36,6	16,7	36,7

Fonte: Banco de Dados Incra/ Novo Retrato da Agric. Fam. no Brasil

A agricultura familiar do Nordeste e do Norte sofrem com problemas estruturais, e que se explicitam em alguns números apresentados. Muito numerosos, os estabelecimentos familiares destas regiões se mostram pequenos (ocupam menos de 50 % da área total rural, apesar de serem pelo menos 80 % do número de estabelecimentos rurais de cada região), e resultam em boa parte, do processo histórico de colonização e formação agrária local.

Tabela 5. Brasil - Áreas dos estabelecimentos familiares por região

REGIÃO	menos de 5 ha		de 5 a 20 ha		de 20 a 50 ha	
	% estab.	% área	% estab.	% área	% estab.	% área
NE	58,8	6,1	21,9	13,0	11,0	20,3
CO	8,7	0,3	20,5	2,9	27,3	10,7
N	21,3	0,8	20,8	3,8	22,5	12,5
SE	25,5	2,1	35,6	13,6	22,7	24,4
SE	20,0	2,6	47,9	25,1	23,2	32,5
BR	39,8	3,0	30,0	12,2	17,1	20,4

Fonte: Banco de Dados Inkra/ Novo Retrato da Agric. Fam. no Brasil

Os tamanhos das unidades em si não traduzem nenhum aspecto qualitativo da agricultura familiar nortista e nordestina, mas o modo pela qual elas se inserem e se constituem no meio rural são de fundamental importância para se analisar a região e sua agricultura familiar. A preponderância de grandes unidades agrícolas (patronais) no mundo rural N/NE, este baseado em relações (políticas, sociais, de trabalho) tradicionais-conservadoras coloca a pequena produção destas regiões em condição de delicadeza e de elevada fragilidade. A força política e econômica dos grandes proprietários forçam os agricultores familiares destas regiões a uma certa condição de marginalidade (estão envolvidos por estabelecimentos com forças e poderes muito superiores). E disto resulta, em boa medida, os números antes apresentados, desde a baixa agregação de valor, geração de renda, até tamanho da propriedade e inserção no mercado, este último como se pode ver a seguir:

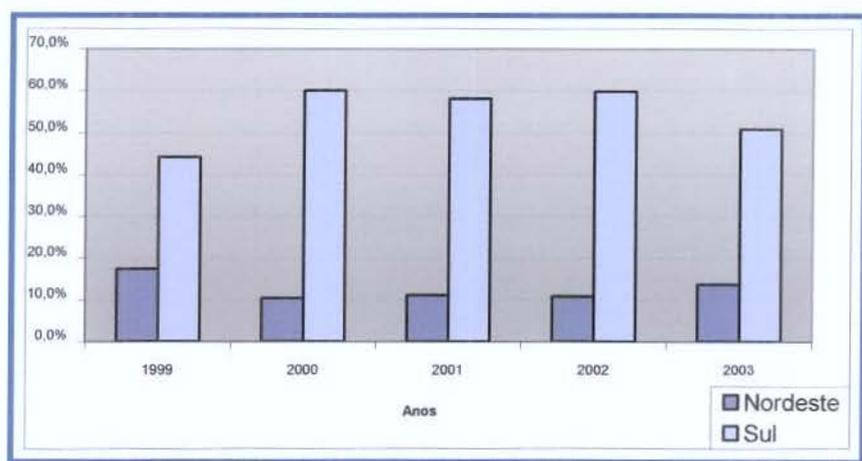
Tabela 6. Brasil - Condição de inserção dos estabelecimentos familiares no mercado

Categorias	Estab. (Nordeste)		Estab. (Norte)		Estab. (Centro-Oeste)		Estab. (Sul)		Estab. (Sudeste)	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Total Familiar	2.055.157	100	380.895	100	162.062	100	907.635	100	633.620	100
Muito Integrado	310.082	15,1	59.185	16	45.094	28	199.101	21,9	186.449	29
Integrado	655.977	31,9	119.756	31	64.683	40	397.207	43,8	185.052	29
Pouco Integrado	1.050.576	51,1	195.943	51	45.623	28	296.379	32,7	235.525	37
Grau Integr. Não Identificado	38.522	1,9	6.011	1,6	6.662	4,1	14.948	1,6	26.594	4,2

Fonte: Banco de Dados Inkra/ Novo Retrato da Agric. Fam. no Brasil

Se agricultura familiar em geral no Brasil já tem seus problemas e dificuldades frente agricultura tradicional, pode-se dizer que agricultura familiar no Nordeste e Norte tem estes fatores potencializados, bem como seus resultados (negativos). O fato do Pronaf em sua modalidade Crédito se dirigir muito mais à agricultura familiar do Sul, e que como foi exposto nas tabelas anteriores, estão em melhores condições de inserção no mercado, com infra-estrutura e assistência melhores e mais próximas, produzirem e agregarem mais valor passa a não ser mais novidade. Só para confirmar, um gráfico que compara recursos do Pronaf-Crédito (entre custeio e investimento) que se dirigem às regiões Nordeste (região de maior número de estabelecimentos familiares no Brasil), e o Sul, (região que tem as unidade familiares mais bem estruturadas-capitalizadas):

Gráfico 1. Brasil - Comparativo de participação entre Sul e Nordeste no recebimento de recursos (Pronaf-Crédito)



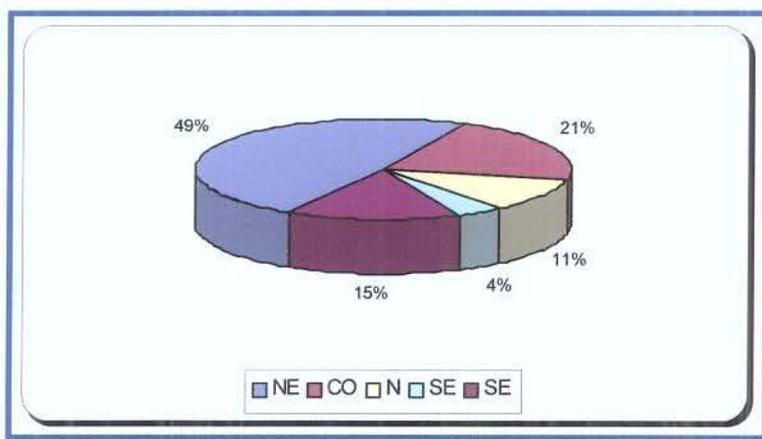
Fonte: Anuários Estatísticos Crédito Rural 1999/2003

A discussão aqui proposta se envolve nas palavras de Maria José:

“Assim como na Europa, o padrão de organização da produção privilegiado pelo Pronaf e a sua função social no desenvolvimento econômico do país estão sustentados, implicitamente, nas noções de produtividade e na rentabilidade crescentes, o que resultaria, segundo os formuladores desse programa, em uma contribuição do setor para a competitividade da economia nacional e, em consequencia, na melhoria da qualidade de vida da população rural” (CARNEIRO, p. 72)

Este “privilégio” proposital do governo às unidades familiares mais bem estruturadas e inseridas no mercado na distribuição de recursos do Pronaf-Crédito tem suas bases (fundamentadas principalmente em resultados econômicos e de produtividade) que não são desprezíveis. Porém, é preciso pensar que as unidades fragilizadas e pouco estruturadas, que pouco recebem de crédito do Pronaf são a grande maioria, são o “grosso” da massa de unidades familiares, e que absorvem a grande maioria de ocupados na agricultura familiar (agricultura familiar do Nordeste e do Norte, que em sua grande maioria está assentada em bases ruins ou precárias corresponde com mais de 60 % dos ocupados brasileiros na agricultura familiar):

Gráfico 2. Brasil - Distribuição de ocupados na agric. familiar por região



Fonte: Banco de Dados Inkra/ Novo Retrato da Agric. Fam. no Brasil

E mais, estas unidades “marginalizadas” pouco ou nada mantêm de relações com as unidades estruturadas, ou seja: a idéia de que incentivando e dando apoio aos estabelecimentos agrícolas familiares estruturados trará naturalmente resultados e conseqüências positivas às demais, e portanto ao mundo rural brasileiro em sua totalidade não é válida como regra geral. No máximo pode trazer efeitos para o mundo rural do Sul e Sudeste, sem no entanto chegar ao Nordeste e ao Norte de forma satisfatória e plena. Seriam quase 1,2 milhões de unidades agrícolas do Norte e Nordeste (sem qualquer integração com o mercado) excluídas de benefícios logo na largada, por princípio do programa. A geração de emprego e renda seriam restritos em duas formas: primeiramente por distribuição espacial, com o Sul na dianteira, e marginalizando Norte e Nordeste; segundo, mesmo no

Sul, como o crédito está focado nas unidades mais bem estruturadas, as chances de se aumentar produtividade (como é de se esperar, e o programa espera) e diminuir chances de criação de novas ocupações aumentam. E repare que as unidades agrícolas familiares do Sul são as que menos ocupam pessoas por hectare nos estabelecimentos agrícolas familiares.

Veremos que as unidades agrícolas familiares bem estruturadas estão, na verdade, dirigidas às atividades de cultivo de produtos tipicamente de cadeias agroindustriais. Estas unidades têm relações mais fortes com grandes empresas do que com demais unidades de agricultura familiar, mesmo regionalmente. E as aplicações dos recursos do Pronaf-Crédito se traduzem ou se complementam à esta realidade. Tem-se que nos estados do Sul, os produtores que mais recebem recursos desta modalidade do Pronaf, são justamente aqueles que produzem fumo, milho e soja, enquanto no Nordeste as culturas que mais recebem recursos são feijão, mandioca e milho (a produção de milho do Sul tem características bem diferentes da nordestina) :

Tabela 7. Brasil - Culturas que mais recebem recursos do Pronaf-Crédito (em mi R\$)

Região	Culturas	1999	2000	2001	2002	2003
Sul	fumo	209,3	196,1	168,1	168,1	não consta
	milho	163,1	217,8	212,2	212,2	542,6
	soja	72,3	47,9	120,2	120,2	247,5
Nordeste (BA e MA)	feijão	11,2	7,4	13,7	13,7	20,2
	mandioca	15,5	19,1	20,3	20,3	49,2
	milho	4,6	8,9	11,1	11,1	16,1

Fonte: Anuários Estatísticos Crédito Rural 1999/2003

A produção de fumo no Sul, que corresponde a mais de 85 % de toda produção nacional, se caracteriza por um íntimo e denso sistema de integração entre o pequeno agricultor (familiar) e as grandes empresas de tabaco. Desenvolve-se uma relação quase que de empresa-matriz e sua filial, em que esta última compromete-se com a utilização de tecnologias da primeira, e ainda tem sua produção inteiramente exclusiva desta. O cultivo do fumo ainda envolve uso intensivo de insumos químicos.

A cultura do milho do Sul se diferencia da Nordestina, pois ela também está relacionada com cadeias agroindustriais, a ser mais específico, com a criação de suínos e de aves. Mais da metade do que se produz em milho se dirige ao beneficiamento e produção de ração para animais. No Nordeste, a produção de milho está ligada diretamente ao

autoconsumo e às comercializações de pequena escala, com baixo grau de beneficiamento e agregação de valor sobre este produto.

A soja por sua vez é uma cultura dedicada quase que exclusivamente às cadeias agroindustriais. Sua produção se dá muito em parte às empresas que fazem seu processamento e beneficiamento: é um produto-insumo, não sendo um produto final e portanto, não se liga diretamente com o mercado consumidor e nem ao consumo de seus próprios produtores.

Para a região Nordeste, fez-se a opção de utilizar os dados relativos de dois estados: Bahia e Maranhão. Estes estados são os que mais recebem recursos do Pronaf-Crédito (correspondem com mais de 45 % do total nordestino), e, diante de um comportamento relativamente homogêneo entre as culturas e o recebimento de recursos do Pronaf entre todos estados nordestinos, viu-se que era possível utilizá-los como exemplos de maneira consistente. Estes dois estados revelam que as culturas de feijão, mandioca e milho são as mais representativas e as que mais recebem recursos da modalidade do Pronaf em questão (algumas ressalvas, como cultivo de arroz e café para determinadas períodos e determinados estados). Estas culturas ilustram de uma outra perspectiva o que já se constatou anteriormente.

A agricultura familiar no Nordeste está desta forma assentada no cultivo de produtos que têm pouca integração com mercado ou cadeias agroindustriais. Estas produções podem muito se identificar com o autoconsumo ou comércio de pequena e média escala (local e regional). Raramente estão inseridas na fabricação de produtos de médio e elevado valor agregado e em cadeias produtivas de grande dinamismo econômico.

Em linhas gerais, pode-se observar que o Pronaf-Crédito está mais voltado a um determinado perfil de agricultor familiar, localizado principalmente na região Sul. Este agricultor está cercado de condições e estruturas melhores que os agricultores familiares das regiões Norte e Nordeste, inclusive para obter crédito no sistema bancário tradicional. Esta configuração, de melhores condições e estruturas resulta também, como visto no capítulo III, em maiores possibilidades para captação de créditos do Pronaf.

E este quadro não aparece entre os formuladores do programa como uma distorção ou problema do Pronaf, parece mesmo ser a opção tomada: de elevar os agricultores familiares consolidados e quase consolidados a uma condição de sucesso econômico.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou discutir o Pronaf, em sua modalidade Crédito, e sua importância junto ao rural brasileiro. O papel que o crédito e o financiamento rural podem assumir na busca pelo desenvolvimento rural foi exaustivamente discutido ao longo do capítulo I. A agricultura familiar aparece como um elemento ímpar neste processo, como uma forma de organização e produção que pode conciliar a prática de atividades agrícolas sustentáveis, com atividades intensivas em mão-de-obra, e que se desenvolve em relações (sociais, econômicas, culturais, entre outras) que podem aumentar as perspectivas e horizontes dos agricultores (e da sociedade em geral) num médio e longo prazo.

A diversidade aparece como um elemento intrinsecamente constitutivo da agricultura familiar, e isto possibilita o cultivo de múltiplas culturas num mesmo sistema agrícola, de forma que estas culturas se complementam (pensando em termos agrícolas) e complementam as necessidades e as possibilidades de seus agricultores.

No entanto, a agricultura familiar brasileira foi historicamente marginalizada e excluída dos benefícios das políticas e programas de governo para com agricultura nacional. Diante da importância que agricultura familiar pode assumir no desenvolvimento rural, e diante da própria importância da agricultura familiar no contexto atual de dinâmica e realidade do mundo rural brasileiro, o Pronaf, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, surge como um instrumento de política e ação estatal muito interessante. Vem para cobrir uma lacuna construída ao longo da história nacional na agricultura, que ignorou a agricultura familiar, seu papel e possibilidades.

A agricultura familiar brasileira se mostra além de muito heterogênea, com uma grande diversidade de situações e configurações, muito desigual, com grandes disparidades de condições entre agricultores familiares. Estas diferenças, como visto ao longo do capítulo III, determinam em certo grau, as condições às quais os agricultores têm de acesso ao crédito, e não somente do sistema bancário tradicional, mas também de recursos do Pronaf.

O desenho do perfil de beneficiários dos recursos do Pronaf-Crédito apontam nesta direção: viu-se que os agricultores familiares consolidados, mais bem estruturados, articulados, inseridos e bastante integrados junto ao mercado, com condições infra-estruturais melhores, e que na sua maioria estão localizados na região Sul (em termos absolutos e relativos, junto à totalidades de agricultores familiares brasileiros) são os que

mais recebem recursos do Pronaf. Isso por si só já é alvo de controversas no debate de desenvolvimento rural e o papel do Pronaf neste processo: o programa tem como objetivo maior, a geração de emprego e renda, bem como melhoria das condições de vida de toda população rural. Porém, seu “braço” maior atinge a parcela de agricultores que já estão em condições de vida e produção consolidadas, e além do mais, empregam relativamente pouco (frente a outras regiões). Não haveria desta forma, nenhuma ruptura com “vícios” de políticas públicas do passado, pelo menos de forma “transformadora”, que atinja em larga escala as possibilidades e as perspectivas da massa rural.

A outra parcela de agricultores, não consolidados e à margem de qualquer tipo de sistema, cadeia produtiva ou mercado são os que menos recebem os recursos do programa. O problema é que estes agricultores são aqueles que vivem em piores condições de vida, são aqueles que tem horizontes curtos e perspectivas de melhorias de vida e de produção bem limitadas, e justamente são os mais numerosos. Localizam-se principalmente na região Nordeste, onde fatores de ordem natural (climáticas – região do semi-árido) e históricos (que conforma outras dimensões, envolvendo desde questão agrária-fundiária, até estrutura e configuração de poder político) impõem sérios limitantes ao desenvolvimento rural, e assim, desafios ao Pronaf.

Para o Pronaf se consolidar não somente como elemento de estímulo à agricultura familiar, mas como indutor do desenvolvimento rural, ele não pode negar e nem esquecer desta parcela de agricultores, se fixando numa lógica produtivista e de resultados imediatos.

Vê-se a necessidade da expansão e da ampliação dos raios de intervenção do Pronaf, pelo menos em sua modalidade Crédito. É bom lembrar que desagregando o Pronaf-Crédito em custeio e investimento, ver-se-á que os recursos ligados ao investimento são mais bem distribuídos (nos anos de 1999 e 2000 os estados de Pernambuco, Bahia e Pará aparecem como principais receptores, apesar de estarem nos anos seguintes ao lado de Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), porém na totalidade, em dados agregados, o Pronaf-Crédito se concentra (e bastante) nos estados da região Sul.

A afirmativa não é que mais recursos do Pronaf resolverão os problemas (que são estruturais) de agricultores familiares de certas regiões e de determinadas condições. Porém sabe-se que crédito rural e financiamentos são fatores fundamentais na contribuição para

superação de certos problemas do mundo rural, inclusive o brasileiro, e de seus agricultores familiares não-consolidados.

Os agricultores pouco ou nada estruturados e capitalizados são excluídos, de pronto e imediato, dos serviços do sistema bancário tradicional (não têm garantias reais suficientes para conseguirem empréstimos e financiamentos). O Pronaf, em sua concepção e luta pelo desenvolvimento rural não pode reproduzir esta lógica, de exclusão sistemática destes agricultores, que são a maioria e podem ser precursores de mudanças.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Pronaf, não se restringe somente a sua modalidade Crédito, que foi alvo dos estudos deste trabalho. Envolve também a questão de melhorias de infra-estrutura de cidades, maior participação dos agricultores e suas organizações na formulação e gestão de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, entre outros fatores. As dimensões agrária e agrícola se complementam: não se pode discutir desenvolvimento rural no Brasil sem abordar a questão agrária, tampouco a questão de financiamentos, extensão rural, etc. Isso explicita que se debater e fazer o tratamento de desenvolvimento rural não é uma questão somente de repasse de recursos financeiros aos agricultores familiares (e isso gera outra discussão: como falar em desenvolvimento num contexto de regressiva intervenção estatal na economia e sociedade brasileira?). Porém, apesar de não ser o suficiente, estes recursos são necessários, ainda mais em se tratando de um programa que quer um maior dinamismo econômico no mundo rural, gerando emprego e renda.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABROMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. Campinas, Ed. Hucitec, 1992.

ABROMOVAY, Ricardo e VEIGA, José Eli da (1997), “Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Pronaf”, texto para discussão n° 641, Brasília, IPEA.

BELIK, Walter. “Avaliação da Operacionalização do Programa Pronaf”, artigos on-line (eco.unicamp.br)

BITTENCOURT, Gilson Alceu. 2003. *Abrindo a Caixa Preta: O Financiamento da Agricultura Familiar no Brasil*. Dissertação de mestrado, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

BRANDÃO, Carlos. 2004. *A dimensão espacial do subdesenvolvimento*. Tese de livre docência, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

CARNEIRO, Maria José (1997). “Políticas Públicas e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf”, *Revista Estudos, Sociedade e Agricultura*, n° 8, UFRRJ.

GUANZIROLI, Carlos Henrique e CARDIM, Silvia Elisabeth. *Novo Retrato da Agricultura Familiar; o Brasil Redescoberto*. Brasília, 2000, INCRA/MDA.

LAMARCHE, Hugues (coord.). *A agricultura familiar: comparação internacional*. Campinas, editora da Unicamp, 1998.

MATTEI, Lauro. “Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): concepção, abrangência e limites observados”. Texto apresentado no IV Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, realizado em Belém (PA), em 19 a 23/03/01.

MOREIRA, Roberto José. “Agricultura familiar e Sustentabilidade: valorização e desvalorização econômica e cultural das técnicas” , *Estudos, sociedade e Agricultura*, nº 8, UFRRJ.

NAVARRO, Zander. “Desenvolvimento rural no Brasil: os limites e os caminhos do futuro” *Estudos Avançados*, nº 43, São Paulo, 2001.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. *Meio Ambiente e dinâmica de inovações na agricultura*. São Paulo, ed. Annablume, 1998.

SILVA, Enid Rocha A. da. “Pronaf – Relatório Técnico das Ações Desenvolvidas no Período 1995/98”, texto para discussão nº 664, Brasília, IPEA, 1999.

SILVA, José Graziano da. “Velhos e novos mitos do rural brasileiro”, *Revista Estudos Avançados*, nº 43, São Paulo, 2001.

VEIGA José Eli da. “Diretrizes para uma nova política agrária”, Seminário sobre a Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável, Fortaleza-CE (03.11.1998)

WEID, Jean Marc von der. “Qual estratégia para o desenvolvimento rural?”, publicações: Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (ASPTA). www.aspta.org.br

- Sites consultados:

<www.bcb.gov.br>

<www.ibge.gov.br>

<www.mda.gov.br>

<www.pronaf.gov.br>

<www.nead.gov.br>

<www.incra.gov.br>