

O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF: UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR

Rosângela Aparecida de Medeiros Hespanhol¹

Introdução

As discussões acerca da importância econômica e social da agricultura familiar ganharam um novo impulso no final do século XX.

Essa retomada das discussões sobre a agricultura familiar, particularmente no decorrer da década de 1990, deveu-se à conjugação de uma série de fatores, que em última análise, propiciaram o ambiente favorável ao reconhecimento da importância econômica e social dessas unidades produtivas.

Dentre esses fatores, destaca-se o fato de que, diferentemente do que pressupunham estudos clássicos da questão agrária², o aprofundamento das relações capitalistas no campo não provocou o desaparecimento completo dessas unidades produtivas, mas sim o desencadeamento de profundas mudanças que levaram, por um lado, parcela considerável destes agricultores à expropriação de seus meios de produção, sobretudo a terra, criando um grande contingente de excluídos do circuito produtivo e, por outro, engendrando uma grande diversidade de unidades produtivas que se firmaram sob a denominação de agricultura familiar³.

No Brasil, considerando-se as especificidades regionais presentes no agro nacional, pode-se afirmar que coexiste sob a denominação de agricultura familiar, uma ampla diversidade de unidades produtivas, as quais apresentam entre si, significativas diferenças de ordem econômica, social, política e tecnológica. Apesar dessas diferenças, essas unidades produtivas têm em comum, o fato de estarem organizadas fundamentalmente sob o trabalho dos membros da família.

Outro aspecto relacionado à retomada das discussões sobre a agricultura familiar, diz respeito à grande expectativa criada em torno dessas

¹ Docente do Departamento de Geografia da FCT/UNESP de Presidente Prudente e doutoranda no Curso de Pós-graduação em Geografia do IGCE/UNESP de Rio Claro.

² Sobre a tendência à diferenciação e/ou o desaparecimento do campesinato ver LÊNIN (1980, 1985) e KAUTSKY (1980).

³ A diversidade e a importância da agricultura familiar em vários países foi ressaltado por ABRAMOVAY (1992), LAMARCHE (1993), VEIGA (1991), entre outros.

unidades produtivas em função do seu potencial como produtora de alimentos, na geração de emprego e na melhoria da renda no meio rural, podendo levar à redução do êxodo rural e dos conflitos sociais. Assim, essas unidades produtivas familiares deveriam se constituir neste final de século no *locus* privilegiado para a manutenção e sobretudo, para o retorno de parcela da população excluída social e economicamente, seja no desenvolvimento da agropecuária, propriamente dita, ou em outras atividades rurais não-agrícolas⁴, tais como o turismo e lazer rural, a piscicultura, as agroindústrias comunitárias, etc.

A degradação ambiental e a emergência na década de 1990, de um novo paradigma tecnológico, consubstanciado nos pressupostos da sustentabilidade ambiental, também vislumbrou na produção familiar, caracterizada por sua maior diversidade e flexibilidade produtiva, como um espaço privilegiado para sua disseminação.

Nesse contexto de retomada das discussões sobre a agricultura familiar é que se insere o presente texto, o qual tem como objetivo principal, avaliar, ainda que de forma preliminar, um dos principais programas governamentais direcionados para esse segmento produtivo, ou seja, o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

A importância econômica e social da agricultura familiar no país

No âmbito institucional, a publicação do Relatório da FAO/INCRA em 1994, identificando as principais formas de produção na agricultura brasileira, agrupadas sob a designação de modelo patronal e familiar (Quadro 1), contribuiu não apenas para a disseminação do potencial econômico e social da produção familiar no campo, como também serviu de base para a elaboração do PRONAF.

⁴ Sobre o desenvolvimento de atividades rurais não agrícolas ver GRAZIANO DA SILVA (1999).

Quadro 1: Características Básicas do Modelo Patronal e Familiar

MODELO PATRONAL	MODELO FAMILIAR
Completa separação entre gestão e trabalho	Trabalho e gestão intimamente relacionados
Organização centralizada	Direção do processo produtivo assegurada diretamente pelos proprietários
Ênfase na especialização	Ênfase na diversificação
Ênfase em práticas agrícolas padronizáveis	Ênfase na durabilidade dos recursos naturais e na qualidade de vida
Trabalho assalariado predominante	Trabalho assalariado complementar
Tecnologias dirigidas à eliminação das decisões "de terreno" e "de momento"	Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo
Tecnologias voltadas principalmente à redução das necessidades de mão-de-obra	Tomada de decisões "in loco", condicionada pelas especificidades do processo produtivo
Pesada pendência de insumos comprados	Ênfase no uso de insumos internos

Fonte: FAO/INCRA (1994)

A partir da caracterização dessas duas principais formas de produção, o relatório observava que, do total estimado de 5,8 milhões de estabelecimentos agropecuários existentes no campo brasileiro em 1985, 1,4 milhão poderiam ser englobados no modelo patronal, enquanto aproximadamente 4,4 milhões seriam familiares.

Essas unidades produtivas familiares, apesar de ocuparem apenas 22% da área total e terem acesso a 10,7% do montante de recursos aplicados no crédito rural, foram responsáveis em 1985 por cerca de 30% do valor total da produção agropecuária nacional, contavam com 54,0% do pessoal ocupado na agricultura (correspondendo a 12,6 milhões de pessoas) e obtiveram produtividade 12% superior à média do país.

Do ponto de vista da produção agropecuária, o Relatório da FAO/INCRA (1994) destacava que a agricultura familiar foi responsável em 1985, por 87% da produção nacional de mandioca, 79% do feijão, 69% do milho, 66% do algodão, 37% do arroz e 26% do rebanho bovino.

Não obstante essa importância econômica e social do segmento familiar, o referido relatório distinguia no interior deste, três modalidades de exploração: o **familiar consolidado**, em virtude do alto grau de capitalização, propiciado por sua integração ao mercado e o acesso às inovações tecnológicas e ao crédito rural, reunindo cerca de 1,1 milhão de unidades produtivas; o **familiar em transição**, abrangendo cerca de 1,1 milhão de estabelecimentos familiares, enfrentando inúmeros problemas quanto à capitalização do empreendimento, haja vista às inúmeras dificuldades de acesso ao crédito rural, à assistência técnica, a inserção parcial ao mercado, a exigüidade das terras, etc., apresentando todavia, um grande potencial para sua viabilização econômica; e o **familiar periférico**, abrangendo aproximadamente 2,2 milhões de estabelecimentos rurais, que em virtude da infra-estrutura inadequada, da quase total falta de integração à economia e da grande dependência de programas assistenciais do governo, tem se constituído muito mais, como locais de residência e subsistência de uma mão-de-obra desempregada ou subempregada do que propriamente em unidades produtivas.

Considerando esse recorte metodológico, o Relatório da FAO/INCRA (1994), ressaltava a importância da definição de estratégias de desenvolvimento rural que priorizassem a expansão e o fortalecimento dos agricultores familiares, em especial do segmento em transição e periférico.

Concomitante à divulgação do referido relatório, que de certa forma representou o reconhecimento institucional da importância da agricultura familiar como geradora de alimentos, de emprego e renda no meio rural, o governo brasileiro passou a ser pressionado no sentido de rever a posição marginal a que estava relegada esse segmento produtivo no conjunto das políticas públicas. Desse modo, as pressões econômicas, sociais e políticas realizadas, de um lado, pelo Banco Mundial, em sua política de redução dos níveis de pobreza nos países periféricos, como forma de garantir os interesses hegemônicos dos países capitalistas centrais, e de outro, pelas entidades representativas da agricultura familiar, como a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), levaram o governo brasileiro a criar, a partir de meados da década de 1990, programas voltados especificamente para a dinamização da produção familiar no país, tais como o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (PROGER) entre outros.

Dentre esses programas, deteremo-nos mais particularmente, ao PRONAF, o qual, incorporando várias das propostas⁵ apresentadas no Relatório da FAO/INCRA (1994), tem se constituído num dos principais instrumentos de financiamento da produção familiar no país.

O Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Esse programa, embora tenha sido lançado oficialmente pelo governo brasileiro em agosto de 1995, como uma linha especial de crédito de custeio, denominada de Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PLANAF), foi institucionalizado e regulamentado como programa governamental, ou seja, como "*um conjunto de ações globais para o desenvolvimento da agricultura familiar*" (MAA, 1996) em junho de 1996⁶, quando passou a integrar o Orçamento Geral da União, sendo denominado de PRONAF.

O documento de criação do PRONAF destaca como objetivo principal do programa, "*propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares*" (MAA, 1996, p. 26).

Para alcançar esse objetivo, o Programa foi estruturado com base na noção de gestão social, a qual fundamenta-se em três princípios básicos: a descentralização; a participação e o estabelecimento de parcerias.

Subjacente à adoção da gestão social como base de ação do PRONAF, está a idéia de que, ao municipalizar a atuação do programa, os agricultores familiares e suas organizações (associações, cooperativas, sindicatos), representadas por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural⁷, tornam-se os principais agentes do

⁵ Dentre as várias propostas incorporadas ao PRONAF, destacam-se: a necessidade de uma política diferenciada para os agricultores familiares; a noção do desenvolvimento global integrado, articulando os vários níveis administrativos (governos federal, estadual e principalmente, o municipal); a ênfase na participação dos produtores familiares e suas organizações representativas (cooperativas, associações, sindicatos); entre outras.

⁶ A base legal do PRONAF é o Decreto Presidencial no. 1.946 de 28 de junho de 1996. Com relação ao crédito rural, orienta-se por resoluções do Banco Central e por normas específicas dos Fundos Constitucionais do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). Do ponto de vista institucional, o PRONAF esteve, desde a sua criação, atrelado ao Ministério da Agricultura e Abastecimento. No entanto, em 1999, passou à esfera do Ministério Extraordinário de Política Fundiária.

⁷ Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural são formados por representantes de agricultores familiares e suas organizações (associações, cooperativas, sindicatos) e por

desenvolvimento local. Isso porque, esses conselhos têm como principais atribuições, analisar e aprovar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), sugerir alterações nas políticas do município em relação ao setor agropecuário e auxiliar no acompanhamento e fiscalização na aplicação dos recursos públicos.

A partir do estabelecimento desses princípios norteadores, o Programa foi estruturado em três níveis gerenciais, como se pode observar no quadro 02.

Apesar da suposta articulação institucional presente nesta estrutura e a preocupação com a participação dos agricultores ou suas representações junto as várias instâncias, no âmbito municipal, estadual e federal, constata-se que o governo brasileiro, por meio do Conselho Nacional do PRONAF, é quem realmente tem o controle administrativo, econômico e político do Programa. Nesse sentido, a adoção pelo programa, da gestão social, como forma de atuação, esbarra numa questão primordial, que é a centralização das decisões e dos recursos pelo governo federal. Restando aos agricultores ou suas representações e ao poder público municipal, um espaço relativamente limitado de ação, o qual circunscreve-se à execução e fiscalização do programa.

Com relação à definição do público alvo do PRONAF, este pode ser definido, segundo ABRAMOVAY & VEIGA (1999), como o resultado das negociações políticas que ocorreram no decorrer do processo de implantação do programa. Assim, inicialmente, o PRONAF deveria beneficiar exclusivamente as unidades produtivas que utilizam o trabalho direto e pessoal do produtor e sua família, sem o emprego de trabalhador permanente e que recorrem eventualmente, dado o caráter sazonal das atividades agrícolas, à ajuda de terceiros. Entretanto, em virtude das pressões políticas exercidas por alguns segmentos vinculados à agricultura, como os representantes dos sindicatos patronais, passaram a ser beneficiários do programa, as unidades produtivas que utilizam até dois empregados permanentes. Posteriormente, em virtude da extinção do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA), foram incluídos como beneficiários, os trabalhadores rurais assentados em projetos de reforma agrária. Ampliaram-se também, as atividades econômicas contempladas com os recursos do PRONAF, as quais passaram a abranger além da agropecuária, a pesca artesanal, a aquicultura e o extrativismo.

peças vinculadas a instituições, direta ou indiretamente relacionadas à agropecuária, que atuam no município, tendo pelo menos 50% de seus membros representados pelos produtores familiares.

Quadro 2: Estrutura básica do PRONAF

1) Nível municipal	1.1. Prefeitura Municipal; 1.2. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), com a participação dos agricultores familiares e suas organizações representativas (cooperativas, associações, sindicatos) e 1.3. Entidades municipais, públicas ou privadas.
2) Nível estadual	2.1. Governo Estadual; 2.2. Conselho Estadual do PRONAF, com a participação das representações estaduais dos agricultores familiares; e, 2.3. Secretaria Executiva Estadual do PRONAF
3) Nível federal	3.1. Ministério Extraordinário de Política Fundiária; 3.2. Conselho Nacional do PRONAF, composto por representantes do Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério da Fazenda; Ministério do Trabalho; Secretaria Especial de Políticas Regionais; Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária; Fórum dos Secretários de Agricultura; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural; 3.3. Secretaria Nacional Executiva do PRONAF; 3.4. Caixa Econômica Federal (CEF), como repassadora dos recursos orçamentários aos municípios e demais agentes financeiros públicos (Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil e bancos estaduais) e privados, além de cooperativas de crédito, que tenham convênio para repasse dos recursos.

Fonte: SILVA (1999)

As mudanças ocorridas na definição do público alvo do PRONAF geraram uma série de críticas ao programa, em virtude do fato de ampliarem consideravelmente o grupo dos potenciais beneficiários, abrindo espaço para a participação de agricultores capitalizados que, oferecendo garantias e contrapartidas ao bancos, possuem maior capacidade de endividamento no sistema financeiro.

Dessa forma, podem ser beneficiários do PRONAF, os agricultores familiares e trabalhadores rurais, proprietários, assentados, posseiros, arrendatários, parceiros ou meeiros, que utilizem mão-de-obra familiar e que tenham até dois empregados permanentes ou, dado o caráter sazonal das atividades agropecuárias, que utilizem o recurso à contratação eventual de trabalhadores temporários. Além disso, não devem explorar área superior a quatro módulos rurais e ter, no mínimo, 80% da renda familiar bruta anual proveniente das atividades agropecuárias, pesca artesanal, aquicultura ou extrativismo, e ainda, residir na propriedade ou em núcleo urbano próximo.

Assim, no quadro 03, apresentamos sinteticamente, os grupos de agricultores familiares e trabalhadores rurais que podem se beneficiar do PRONAF.

A partir da definição do público alvo, estabeleceu-se como eixos básicos do Programa, as seguintes linhas de atuação:

- a) **PRONAF Crédito Rural:** com o objetivo de fornecer apoio financeiro às atividades agropecuárias desenvolvidas pelos agricultores familiares e suas organizações, dividindo-se em crédito de custeio (máximo de R\$ 5.000,00 por produtor, em cada safra e prazo máximo de dois anos para quitação) e de investimento (R\$ 15.000,00 para o produtor individual ou de R\$ 75.000,00 para o crédito coletivo).
- b) **PRONAF Infra- Estrutura e Serviços nos Municípios:** é uma linha de financiamento do governo federal, com recursos não reembolsáveis, em parceria com os governos municipais, objetivando a implementação, ampliação, racionalização, modernização ou realocação da infraestrutura pública e de serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar. Os recursos destinados à essa linha de financiamento provem do Orçamento Geral da União e da contrapartida dos municípios selecionados, podendo variar de 20 a 40% do total demandado, exceto naqueles onde o Programa Comunidade Solidária estiver atuando. Até 1999, foram aplicados recursos da ordem de R\$

151,4 milhões, tendo sido selecionados 1.018 municípios, os quais beneficiaram aproximadamente 447 mil famílias.

Quadro 3: GRUPOS DE BENEFICIÁRIOS DO PRONAF

GRUPOS	MÃO-DE-OBRA	RENDA FAMILIAR	PÚBLICO ALVO
A	Exclusivamente familiar	Não determina percentual de renda mínima dentro do estabelecimento	Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária ⁸
B	Exclusivamente familiar	Não determina percentual de renda mínima dentro do estabelecimento. Renda de até R\$ 1.500,00 (excluída a aposentadoria rural).	Agricultores familiares descapitalizados; ou trabalhadores rurais descapitalizados com atividades não agropecuárias em estabelecimento rural.
C	Trabalho familiar predominante com possibilidade de contratação eventual de terceiros	Renda de R\$ 1.500,00 até R\$ 8.000,00, sendo 80% no mínimo, proveniente da exploração agrícola e não agrícola do estabelecimento, podendo atingir até R\$ 16.000,00 para as atividades de avicultura, bovinocultura de leite, aquicultura, caprinocultura, ovinocultura, fruticultura, olericultura, sericicultura e suinocultura.	Agricultores familiares ou trabalhadores rurais descapitalizados, com atividades não agropecuárias em estabelecimento rural
D	Utilizam mão-de-obra familiar e até 2 empregados permanentes.	80% da renda familiar deve provir do estabelecimento de exploração agropecuária ou não agropecuária. Renda bruta anual entre R\$ 8.000,00 até 27.500,00.	Agricultores familiares e trabalhadores rurais com maior nível de capitalização que exerçam atividades agropecuárias ou não agropecuárias em estabelecimento rural.

Fonte: DESER (1999).

⁸ São beneficiários do PRONAF, os assentados que não contrataram operações de investimento no limite individual (R\$ 7.500,00) permitido pelo Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA).

c) **PRONAF Capacitação e Profissionalização:** essa linha de ação tem como objetivo liberar recursos financeiros às entidades públicas ou privadas que possam proporcionar aos agricultores familiares, suas organizações e aos técnicos agrícolas, conhecimentos e habilidades de ordem tecnológica ou gerencial para o desenvolvimento das unidades produtivas familiares. Os recursos são repassados pelo Ministério da Agricultura, através de convênios firmados com as Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural, que são responsáveis pela organização de eventos e cursos, atendendo a demanda local dos agricultores familiares. Segundo dados do Ministério Extraordinário da Política Fundiária, até 1999 haviam sido repassados recursos da ordem de R\$ 78.540.000 para a extensão rural e R\$ 13.401.000 para a pesquisa agropecuária⁹.

d) **PRONAF Negociação de Políticas Públicas:** objetiva articular os órgãos dos governos federal, estaduais e municipais, buscando adotar medidas que atendam a realidade da agricultura familiar. Sua operacionalização se dá por meio das secretarias executivas articuladas aos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional do programa¹⁰.

Deve-se ressaltar que, os créditos do PRONAF podem ser concedidos de forma individual, coletiva (quando formalizado por grupo de produtores, para finalidades coletivas) ou grupal (formalizado por grupos de produtores, para finalidades individuais). No caso das solicitações coletivas ou grupais, estas podem ser feitas por meio das organizações de agricultores familiares (associações ou cooperativas), legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos seis meses, que congreguem em seu quadro social, pelo menos 60% de agricultores familiares.

Considerando-se a amplitude das linhas de atuação e o fato de ter sido relativamente recente a implantação do Programa, restringiremos as nossas considerações ao desempenho do PRONAF Crédito Rural, o qual constitui-se numa das principais modalidades de financiamento das atividades agropecuárias.

O PRONAF Crédito Rural

⁹ Os dados disponíveis não informam o número de beneficiados com essa linha de ação.

¹⁰ Informações mais detalhadas sobre essa linha de atuação não encontram-se, até o momento, disponíveis.

O PRONAF Crédito Rural, apesar de ter sido criado em 1995, quando foram destinados R\$ 200 milhões do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para o financiamento de custeio da produção, passou a ter abrangência nacional somente a partir de 1996, quando tornou-se um programa específico do governo federal. O mesmo ocorreu com relação ao crédito de investimento, que embora tenha sido criado em 1996, somente adquiriu importância econômica a partir de 1997.

Essa linha de financiamento reúne atualmente várias modalidades de crédito específicas para o PRONAF, como o Custeio Normal, o Rural Rápido, o PRONAFINHO, PRONAF Especial (Custeio e Investimento), PRONAF – Investimento Normal FCO e FNE, o PRONAF Agroindústria e o AGREGAR¹¹. Segundo SILVA (1999), no período 1995/98, os encargos financeiros para o crédito de custeio variaram de 12% a.a. até 5,75%, enquanto que, para o crédito de investimento, cujos encargos são definidos anualmente pela TJLP, é previsto rebate de 50% nesses custos, quando quitados até o vencimento.

Uma das inovações do PRONAF Crédito Rural está na obrigatoriedade, por parte dos agricultores interessados em solicitar o financiamento, em apresentar ao agente financeiro a Declaração ou Certificado de Aptidão. Esse documento comprova sua condição de agricultor familiar, a qual deve ser requerida junto às organizações locais designadas para esse fim: sindicatos de trabalhadores rurais (filiação à CONTAG), as empresas estaduais de extensão rural e também, segundo ABRAMOVAY & VEIGA (1999), objeto de muito conflito, os sindicatos rurais (filiação à CNA).

Com relação à obrigatoriedade de apresentação do Certificado de Aptidão, ABRAMOVAY & VEIGA (1999) ressaltam que, se por um lado, existe o risco de cartorialismo e mesmo de exclusão, por outro, representa a formalização da mediação realizada pelas organizações locais na definição do público alvo do programa, algo que não poderia ser realizado pelo sistema bancário¹².

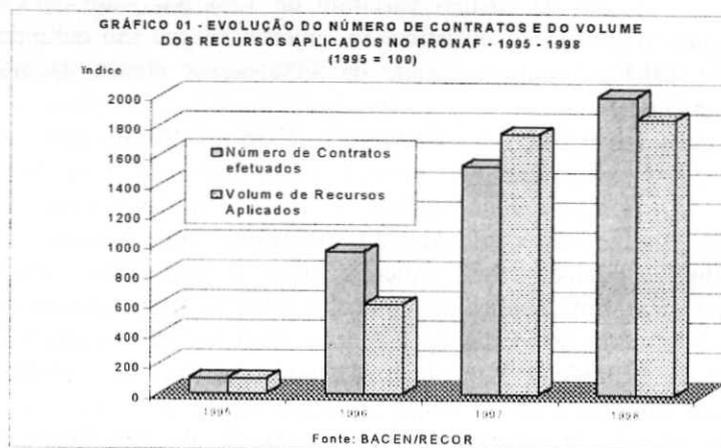
Os recursos provenientes para essa linha de crédito originam-se do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), das exigibilidades bancárias e dos Fundos Constitucionais do Nordeste (FNE), do Centro-Oeste (FCO) e do Norte (FNO).

¹¹ Maiores informações sobre essas modalidades de crédito consultar DESER (1999).

¹² Sobre os exemplos de interferência das organizações locais na implementação do PRONAF Crédito Rural consultar ABRAMOVAY & VEIGA (1999).

Assim, observando-se o gráfico 01, referente à evolução do montante de recursos aplicados e ao número de contratos efetuados, observa-se que houve um crescimento significativo na utilização dessa linha de financiamento.

Constata-se que no período analisado, enquanto o valor total dos recursos aplicados no PRONAF Crédito Rural cresceu 1.874,7%, passando de R\$ 93 milhões em 1995 para aproximadamente R\$ 1,7 bilhões em 1998, o número de contratos efetuados por essa linha de crédito apresentou um incremento de 2.028,0%, elevando-se de 32 mil em 1995 para 649 mil em 1998, corroborando a importância fundamental que o crédito rural têm como alavancador do processo de produção agropecuária no campo brasileiro.



Com relação ao valor total dos financiamentos, deve-se ressaltar que o maior aumento ocorreu entre 1996 e 1997, quando o montante de recursos aplicados no PRONAF Crédito Rural elevou-se de R\$ 557,6 milhões para R\$ 1,6 bilhões, representando um crescimento de 286,9%. Entre 1997/1998, a ampliação dos recursos destinados à essa linha de crédito rural foi relativamente menor, passando de R\$ 1,6 bilhões para R\$ 1,7 bilhões, representando um crescimento de 10,6%.

A ampliação do crédito rural, sobretudo entre 1996 e 1997, deveu-se, segundo SILVA (1999), à aprovação de algumas medidas pelo Conselho Monetário Nacional em 1996, que de certa forma, ampliaram as condições de acesso ao crédito rural. Entre essas medidas, destacaram-se: a) redução dos custos de operação do PRONAF no sistema bancário, objetivando

estimular a participação dos bancos no programa; b) diminuição dos encargos financeiros incidentes sobre o crédito de custeio, que passaram de 16% (com rebate de 25%) na safra 1995/96 para 5,75% na safra 1998/99; e, c) simplificação dos documentos necessários para a solicitação do crédito pelos produtores rurais¹³.

Decompondo-se esses valores totais entre o crédito de custeio e o de investimento, é possível fazer algumas observações mais detalhadas sobre a evolução do número de contratos e o valor dos financiamentos no período 1995-1998 (Tabela 01).

Tabela 1: PRONAF - CRÉDITO RURAL: número de contratos e valor dos financiamentos, 1995-1998.

	Custeio				Investimento			
	Valor Total dos Financiamentos (R\$ mil)	Participação sobre o total de crédito rural concedido (%)	Nº de Contratos (mil)	Participação sobre o número total de contratos de crédito rural (%)	Valor dos Financiamentos (R\$ mil)	Participação sobre o total de crédito rural concedido (%)	Nº de Contratos (mil)	Participação sobre o número total de contratos de crédito rural (%)
1995	93.000*	100,0	32,0	100,0	-	-	-	-
1996	547.500	98,1	299,9	98,5	10.100	1,9	4,4	1,5
1997	888.303	54,6	387,5	79,2	736.900	45,4	101,7	20,8
1998	1.114.736	63,9	532,8	82,0	628.800	36,1	116,5	18,0

Fonte: BACEN/RECOR.

(*) Valor estimado, já que em 1995 os dados sobre o PRONAF Crédito Rural não estavam consolidados.

Uma primeira constatação diz respeito ao fato de que, tanto o crédito de custeio como o de investimento apresentaram no período, um crescimento significativo. O crédito de custeio apresentou um incremento da ordem de 1.198,6% no montante de recursos, enquanto o número de contratos elevou-se 1.665,0% no período. Com relação ao crédito de investimento, observa-se que houve aumento de 6.225,7% no volume de recursos e de 3.776,8% no número de contratos.

¹³ Para que o agricultor possa solicitar os financiamentos do PRONAF Crédito Rural no sistema bancário são necessários os seguintes documentos: a) Declaração de Aptidão, comprovando sua condição de agricultor familiar, podendo ser requerida junto aos sindicatos de trabalhadores rurais ou pela rede de extensão pública estadual; b) utilização de garantias financeiras: no caso do crédito de custeio, do penhor da safra e adesão ao PROAGRO, no crédito de investimento, o penhor cedular ou alienação fiduciária do bem financiado.

Entretanto, quando comparamos a participação relativa dessas duas modalidades de financiamento no volume total de recursos do PRONAF Crédito Rural, constatamos que, apesar da redução da importância do custeio, que diminuiu de 100,0 % em 1995 para 63,9% em 1998, o crédito de investimento, continua tendo uma participação minoritária, tendo passado de 1,8% em 1996 para 36,1% em 1998.

O melhor desempenho do crédito de custeio no período 1995/1998 está relacionado em parte, às condições mais favoráveis do Programa no sistema bancário (taxas de juros e correção monetária menores, diminuição das taxas de administração, etc.) e sobretudo, pela diversificação das linhas de financiamento dessa modalidade, como o Custeio Especial, o PRONAF Rotativo ou Rural-Rápido, o PRONAFINHO, entre outros, que passaram a atender segmentos diferenciados no interior da produção familiar. Nesse sentido, os valores médios dos contratos de financiamento de custeio também tenderam a elevar-se de R\$ 1.825,00 em 1996 para R\$2.092,00 em 1998, embora se mantivessem abaixo dos R\$5.000,00 estipulados pelo Programa.

Em relação ao desempenho do crédito de investimento no período, marcadamente inferior ao de custeio, deve-se em parte, ao fato de que os agricultores interessados nessa linha de financiamento devem ter junto ao sistema bancário, uma maior capacidade de endividamento, e por outro, à maior resistência do sistema financeiro em atuar nessa linha creditícia do PRONAF. Nesse sentido, uma série de negociações realizadas pelo Conselho Nacional do PRONAF junto às instituições financeiras que operam com o Programa, acabaram diminuindo essas resistências e ampliando o número de contratos efetuados no período. Dessa forma, o valor médio dos contratos de crédito de investimento variaram em torno de R\$2.295,00 em 1996, R\$7.245,00 em 1997 e de R\$5.397, 00 em 1998, situando-se, portanto, num patamar bastante inferior ao fixado pelo governo federal (R\$15.000, 00).

Segundo SILVA (1999, p.10) essa tendência de crescimento do valor médio dos contratos de 1997 em relação à 1996, deveu-se ao fato de que, os financiamentos dessa linha foram, em grande parte, absorvidos pelos produtores da Região Sul, enquanto em 1998, "cerca de 70% do total de crédito de investimento concedido no país destinou-se aos produtores da região Nordeste, os quais apresentaram menor capacidade de pagamento e, conseqüentemente, menor capacidade de financiamento em relação aos produtores da região Sul".

A predominância desses valores médios relativamente baixos nas operações do PRONAF Crédito Rural, indicam, na opinião de

ABRAMOVAY & VEIGA (1999) que apesar de não serem interessantes para o sistema financeiro, em especial para os bancos privados, a intervenção pública na relação entre esse sistema e os produtores, tem sido fundamental para garantir o acesso ao crédito rural aos produtores familiares. Todavia, considerando-se o número de agricultores familiares que, segundo o Ministério Extraordinário da Política Fundiária, deveriam ser beneficiados (algo em torno de 4,5 milhões de produtores familiares), percebe-se que menos de 1/3 desses foram contemplados com os recursos do PRONAF Crédito Rural no período 1995/1998.

Essa parcialidade no cumprimento das metas propostas pelo PRONAF, se agravam quando analisamos a distribuição dos recursos pelas regiões brasileiras (Tabela 02).

Tabela 2: Distribuição do PRONAF CRÉDITO RURAL segundo as regiões brasileiras (1996/1998).

	1996				1997				1998			
	Contratos		Valor		Contratos		Valor Financiado		Contratos		Valor Financiado	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
(I)	8.842	2,7	65.973	10,2	6.337	1,3	23.721	1,5	11.437	1,6	27.385	1,5
(II)	44.536	13,4	84.446	12,9	81.871	16,5	174.026	10,6	174.642	24,3	677.069	37,4
(III)	16.364	4,9	67.843	10,4	61.338	12,4	290.386	17,7	86.693	12,2	255.204	14,1
(IV)	258.954	77,8	420.283	64,7	332.307	66,9	1.048.840	63,8	429.707	60,0	782.778	43,2
(V)	3.922	1,2	11.252	1,8	14.697	2,9	105.467	6,4	13.375	1,9	67.535	3,8
Total	332.618	100	649.797	100	496.550	100	1.642.440	100	715.854	100	1.809.971	100

Fonte: BACEN/RECOR, BNDES, Banco do Brasil e Banco do Nordeste.

No que se refere à distribuição espacial dos contratos e do valor dos financiamentos do PRONAF Crédito Rural no período 1996/1998, podemos constatar que:

a) em 1996, 77,8% dos contratos efetuados e 64,7% do valor dos financiamentos estiveram concentrados na região sul do país, enquanto as demais regiões, em conjunto, perfizeram 22,2% dos contratos e 35,3% do valor dos financiamentos;

b) em 1997, não obstante a ampliação do valor total do financiamentos e do número de contratos, que cresceram respectivamente, 252,7% e 149,2% em relação a 1996, a Região Sul concentrou parcela significativa do crédito rural, tanto em termos de contratos (66,9%) como do montante das operações (63,8%). Em relação a 1996, o crédito absorvido por essa região, apresentou ampliação da ordem de 128,3% nos contratos

efetuados e de 249,5% no valor dos financiamentos. Em relação às demais regiões, observa-se que com exceção do Norte, que diminuiu sua participação tanto em termos absolutos como relativos, apresentaram elevação no número de contratos efetuados e no valor dos financiamentos:

c) em 1998, observa-se que, não obstante a redução na participação da Região Sul, especialmente, no montante de recursos financiados, e da Região Centro-Oeste, as demais regiões, apresentaram um desempenho satisfatório. Destaca-se o aumento verificado na participação, tanto em termos de contratos efetuados como de recursos financiados, da Região Nordeste do país.

A partir dessa análise mais geral sobre o desempenho das regiões brasileiras no PRONAF Crédito Rural no período 1996/1998, alguns aspectos ressaltados merecem uma análise mais pormenorizada.

O primeiro aspecto, diz respeito à grande concentração dos recursos do PRONAF na Região Sul, o qual explica-se em parte, pela presença marcante de agricultores familiares na estrutura produtiva dos três estados sulinos, mas também pelo fato de que, parcela considerável do crédito de custeio destinado ao financiamento das safras tenha sido absorvido pelas culturas de fumo (26,1% do crédito em 1996, 20,2% em 1997 e 18,3% em 1998), milho (23,6% em 1996, 11,2% em 1997 e 10,5% em 1998) e da soja (15,5% em 1996, 13,3% em 1997 e 13,4% em 1998). Essas três culturas, além de terem sua produção concentrada na Região Sul, constituem-se em lavouras realizadas predominantemente por agricultores familiares mais capitalizados (consolidados) e articulados às cadeias agroindustriais, que não deveriam se constituir em beneficiários do PRONAF.

Em virtude desse fato, o governo federal tomou algumas medidas adicionais para garantir o acesso ao crédito rural àqueles que realmente deveriam se constituir no público-alvo do PRONAF, ou seja, os agricultores familiares em transição e periféricos, localizados na Região Nordeste do país. Entre essas medidas, destacaram-se o maior apoio político e econômico ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB), que por meio de seu Programa de Agentes Municipais de Desenvolvimento, tem conseguido divulgar as formas de acesso e condições de financiamento do PRONAF Crédito Rural aos agricultores da região.

Associado a essa maior divulgação do programa, SILVA (1999, p. 26) destaca também, a *"maior organização e mobilização dos agricultores familiares, funcionando como instrumento de pressão junto aos agentes financeiros e aos governos estaduais, que contribuíram para a organização da demanda ao crédito"*.

A eficácia dessas ações, já puderam ser constatadas em 1998, quando a Região Nordeste aumentou a sua participação tanto no volume total dos recursos financiados como no número de contratos efetuados. Nesse sentido, SILVA (1999) constatou que nessa região, há uma nítida dispersão na aplicação dos recursos do crédito de custeio, sobressaindo-se as culturas regionais (algodão, mandioca, feijão, milho, etc.) e a fruticultura irrigada.

4. Considerações Finais

O presente texto teve como objetivo analisar, a partir da identificação e caracterização da agricultura familiar proposta pelo Relatório da FAO/INCRA (1994), a implementação pelo governo federal, do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Esse programa, criado em meados dos anos 1990, tem como objetivo apoiar o desenvolvimento rural, a partir do fortalecimento e expansão da agricultura familiar, reconhecido como um segmento gerador de postos de trabalho e renda no meio rural.

Adotando a gestão social como base de suas ações, o Programa desenvolve suas atividades em quatro linhas: no financiamento da atividade agropecuária (crédito rural), na oferta de serviços de apoio e capacitação dos agricultores (assistência técnica, pesquisa, cursos profissionalizantes, etc.), na formação de infra-estrutura física municipal (energia, transporte, comunicação, armazenamento, agroindustrialização, etc.) e na negociação intersetorial de políticas públicas para a agricultura familiar.

Em virtude do caráter relativamente abrangente das ações, das pressões políticas realizadas pelos vários segmentos representados (sindicatos, movimentos sociais, instituições financeiras, etc.), pelas dificuldades de operacionalização, entre outros problemas, o Programa apresentou, no decorrer do processo de implantação, várias mudanças visando ajustá-lo às demandas e/ou reivindicações. Nesse sentido, os desvirtuamentos ocorridos no decorrer do processo de consolidação do programa são o reflexo dessa situação, haja visto que, da meta estabelecida pelo governo federal de 4,5 milhões de agricultores familiares que deveriam ser beneficiados com o programa, menos de 1/3 desse total foram contemplados com os recursos do PRONAF Crédito Rural no período 1995/1998.

Uma das primeiras críticas realizadas ao programa, diz respeito à própria concepção do que seja a agricultura familiar. Isso porque, esta

deveria contemplar apenas as unidades produtivas que se organizam com base no trabalho dos membros da família, podendo eventualmente, dadas as próprias características da atividade, contratar mão-de-obra temporária. Ao incluir aqueles que têm até dois empregados permanentes, ampliou-se significativamente os beneficiários do programa, aumentando a competição pelos recursos, limitando o acesso aos agricultores menos descapitalizados.

A própria definição do público alvo, foi algo questionado, já que este deveria voltar-se primordialmente para o segmento dos agricultores familiares em transição e periféricos, deixando os mais capitalizados para serem financiados pelo mercado. No entanto, os dados apresentados para o crédito rural no período 1995/1998, revelam justamente o contrário, ou seja, os recursos do PRONAF estiveram concentrados em dois segmentos dos produtores familiares: os que possuem base patrimonial para assegurar os empréstimos bancários e renda suficiente para oferecer contrapartida aos bancos, ou aqueles que, integrados às cadeias agroindustriais (fumo, soja e milho), têm assegurada a comercialização de seus produtos. Somente neste último ano (1998), observou-se tendência à desconcentração regional dos recursos, com destaque para a região Nordeste.

Não obstante as distorções constatadas no PRONAF Crédito Rural no período 1995/1998, um estudo do IBASE (1998) observou que esse programa criou, desde a sua implantação, aproximadamente 210 mil novos postos de trabalho. No entanto, o maior impacto do programa ressaltado pelo estudo, está no fato de que, ao promover o financiamento da produção agropecuária de unidades produtivas familiares, o PRONAF manteve no meio rural, cerca de 1 milhão e 550 mil empregos, representando uma média de cinco empregos por financiamento concedido. Outra constatação feita, demonstrou que, 50% dos beneficiários do programa, tiveram com esse programa, a sua primeira experiência de crédito rural.

Os resultados das análises, se por um lado, demonstram a distância existente entre a realidade de dificuldades vivenciada pela maioria dos agricultores familiares e os objetivos a que se propõe o PRONAF, por outro, abre a possibilidade aos produtores e suas organizações (sindicatos, associações, cooperativas) de participação nas discussões, na elaboração de alternativas às demandas desse segmento produtivo e na fiscalização da aplicação dos recursos. As correções a serem feitas no Programa, visando sobretudo, beneficiar os agricultores familiares que realmente necessitam dos recursos, depende, antes de mais nada, da organização efetiva desses agricultores e da pressão política exercida, não apenas por esse segmento produtivo, mas por toda a sociedade.

Referências Bibliográficas

- ABRAMOWAY, Ricardo. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Hucitec; Campinas: Unicamp, 1992. 275p.
- ABRAMOVAY, Ricardo, VEIGA, José Eli da. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. *Texto para Discussão, no. 641*, Convênio FIPE/IPEA, 1999. 49 p.
- BRASIL. Ministério da Agricultura e Abastecimento. *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Brasília: MAA, 1996. 37 p.
- DESER - *Política agrícola: novas regras do PRONAF*. Brasília: DESER, 1999. 7p.
- FAO/INCRA. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar*. Brasília: FAO/INCRA, 1994. 98 p.
- GRAZIANO DA SILVA, José. *O novo rural brasileiro*. Campinas: IE/UNICAMP, 1999. 153 p.
- KAUTSKY, Karl. *A questão agrária*. São Paulo: Proposta Editorial, 1980. 325 p.
- LAMARCHE, Hughes (Coord.). *A agricultura familiar: comparação internacional*. Trad. Angela M.N. Tijiwa. Campinas: UNICAMP, 1993. 336 p.
- LÊNIN, Vladimir H. *Capitalismo e agricultura nos Estados Unidos da América: novos dados sobre as leis do desenvolvimento do capitalismo na agricultura*. São Paulo: Brasil Debates, 1980.
- _____. *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- SILVA, Enid R. A. *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF: uma avaliação das ações realizadas no período 1995/1998*. *Relatório do IPEA*. IPEA/FIPE, 1999. 45 p.
- VEIGA, José Eli da. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: EDUSP/HUCITEC, 1991. 219 p. (Estudos Rurais, 11).
- VILELA, Sergio L. de Oliveira. *Qual política para o campo brasileiro?* In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 35, Agosto de 1997, Natal/RN. *Anais...* Natal: SOBER, s.p.