



AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL E OS IMPACTOS DO PRONAF COMO POLÍTICAS PÚBLICAS

FAMILY AGRICULTURE IN BRAZIL AND THE IMPACTS OF PRONAF AS PUBLIC POLICIES

Miriam Pinheiro Bueno, Universidade Estadual de Minas Gerais-UEMG, Brasil, buenomiriam@gmail.com

Eduardo Meireles, Universidade Estadual de Minas Gerais-UEMG, Brasil, eduardome@terra.com.br

Cesar Augusto Fernandes, Faculdade de Medicina de SJRio Preto-FAMERP, Brasil, cesardistrib@ig.com.br

Resumo

As políticas públicas para o setor agrícola, implementadas no Brasil a partir dos anos 1960, aprofundaram a desigualdade, sendo a agricultura familiar, apesar de sua importância social e econômica, deixada em segundo plano. Apenas a partir da década de 1990 o governo federal voltou sua atenção para o setor, criando programas, dentre os quais se destaca o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O objetivo deste trabalho foi configurar o setor e analisar o Pronaf e sua implantação, utilizando-se a pesquisa fenomenológica, através do levantamento de informações pertinentes ao tema. Os resultados encontrados mostram que o Pronaf, embora apresente números consideráveis, enfrenta dificuldades em atingir todo seu público alvo, devido a grande diversidade deste e falta de articulação com programas complementares, sendo ainda bastante criticado em sua forma de aplicação. Para melhorar seus resultados, precisa funcionar de forma descentralizada e melhor articulada, considerando as diferenças regionais do seu público alvo.

Palavras-chave: políticas; públicas; agricultura; familiar; Pronaf.

Abstract

Public policies for the agricultural sector, implemented in Brazil since the 1960s, have deepened inequality, with family agriculture, despite its social and economic importance, being left in the background. Only from the 1990s did the federal government turn its attention to the sector, creating programs, among which the National Program for Strengthening Family Farming (Pronaf) stands out. The objective of this work was to configure the sector and analyze the Pronaf and its implementation, using the phenomenological research, through the collection of information pertinent to the theme. The results show that Pronaf, although presenting considerable numbers, faces difficulties in reaching all its target audience, due to the great diversity of this and lack of articulation with complementary programs, being still much criticized in its form of application. To improve your results, you need to function in a decentralized and better-articulated way, considering the regional differences of your target audience.

Keywords: policies; publics; agriculture; family; Pronaf.



1. INTRODUÇÃO

A agropecuária é um segmento importante para a economia brasileira, destacando-se como gerador de renda e empregos. De acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA (2004), o setor possui modernidade, eficiência, competitividade, segurança e rentabilidade, conseqüências das vantagens comparativas como clima diversificado, chuvas regulares, energia solar abundante, quase 13% da água doce disponível no planeta e 388 milhões de hectares de terras agricultáveis férteis e produtivas, fazendo do país um lugar de vocação natural para a agropecuária, tornando-se um dos principais setores da economia nacional.

Apesar disto, o país ainda possui elevada proporção de pobres vivendo no meio rural, historicamente marginalizados por um modelo de desenvolvimento que privilegiou o meio urbano, revelando a necessidade de atenção e políticas públicas ativas para reduzir as disparidades, responsáveis pelas migrações e esvaziamento do campo observado em várias partes do país. Políticas públicas sociais, de garantia de renda, saúde, eletrificação e educação tiveram impactos positivos sobre a população rural, entretanto, ainda há muito que fazer, de acordo com Buainain (2012).

Entre as décadas de 1960 a 1980 houve um período de ausência de políticas estruturais para o meio rural, restringindo-se à adequação junto às políticas macroeconômicas e de incremento tecnológico ou aos programas específicos apoiados por organismos internacionais, instituindo-se um modelo com forte modernização tecnológica, crescente integração da atividade agrícola as agroindústrias, e dependência total do Estado, a quem cabia o papel de indutor da economia e de repressor dos conflitos que daí emergiram, segundo Favareto (2010).

O Censo Agropecuário 2006 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, (2006), baseando-se na Lei nº 11.326/2006 - Brasil (2006), que forneceu o marco legal da agricultura familiar, classificou os agricultores brasileiros em familiares e não familiares, permitindo a elaboração de estatísticas oficiais, identificando a dinâmica dos meios produtivos e uso da terra, a variabilidade nas relações de trabalho e ocupação, o grau de especialização e tecnificação da mão de obra e o reflexo sobre o patrimônio ambiental. Segundo o Censo, os agricultores familiares representam 84,4% dos estabelecimentos, mas ocupam somente 24,3% da área total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros, demonstrando uma estrutura agrária concentrada no país.

Segundo Veiga (1998), com muito atraso histórico, houve a percepção das vantagens sociais que podem trazer políticas públicas de expansão e fortalecimento da agricultura familiar, identificando os agricultores familiares como grupo distinto e reconhecendo-os como agentes coletivos do processo de desenvolvimento rural. Dentre tais vantagens o autor cita - em comparação com a agricultura não familiar - seu perfil distributivo de renda, maior inclusão social e vantagens sob o aspecto ambiental devido a seus sistemas poliprodutivos e maleabilidade nos processos decisórios.



Diante da sua importância socioeconômica, o Estado brasileiro passou a reconhecer a especificidade das demandas deste segmento social como prioridade nas políticas da nação, por meio da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), primeiramente em 1996, por meio do Decreto Presidencial nº 1.946 e, posteriormente, com a promulgação da Lei 11.326 de 2006, conhecida como a Lei da Agricultura Familiar, que lhe conferiu legalidade, segundo Aquino e Schneider (2010).

Segundo Guanziroli (2007), o Pronaf surgiu numa época na qual o elevado custo e a escassez de crédito eram apontados como os problemas principais enfrentados pelos agricultores, particularmente os familiares, estendendo-se de forma considerável por todo o território nacional, ampliando o montante financiado, desenvolvendo programas diversificados e reforçando a infra estrutura dos agricultores e dos municípios em que se encontram.

Na literatura sobre a agricultura brasileira não existe consenso, pois o conceito de agricultura familiar perde seu conteúdo de universalidade devido à utilização de inúmeras composições de variáveis que dificultam a idealização de um padrão único para definição que permita uniformidade de critérios para todo território brasileiro. Assim, não há como compatibilizar a agricultura de subsistência do nordeste com a agricultura integrada e tecnificada do sul, de acordo com Gonçalves (2005).

Diante do exposto surge uma indagação: o Pronaf, diante da grande complexidade e heterogeneidade do seu público alvo, nestes quase vinte anos de existência, tem conseguido melhorar as condições de trabalho do agricultor familiar?

Esse questionamento se justifica, pois tal heterogeneidade dificulta a própria definição de agricultura familiar. Para (Buainain *et al*, 2012, p.55) a definição da esfera de atuação de programas e políticas públicas necessita atenção e permanente atualização, sem as quais não há como captar a verdadeira configuração do público alvo, nem identificar tendências em curso, concluindo que “*políticas e investimentos públicos perdem aderência ao objeto de intervenção e têm sua eficácia fortemente restringida*”, se forem mal definidas.

Portanto, diante da relevância social e econômica da agricultura familiar para o Brasil, o objetivo deste trabalho foi configurar o setor e descrever como o Pronaf vem sendo implementado e as dificuldades encontradas.

A metodologia utilizada foi tanto a pesquisa qualitativa, através da análise de informações não numéricas, buscando-se obter dados descritivos da situação-objeto de estudo, quanto a quantitativa, através do levantamento e análise de dados estatísticos já existentes. O método de pesquisa utilizado foi fenomenológico, que para Gil (2008), proporciona uma descrição direta da experiência como ela é, sendo neste trabalho a atuação do Pronaf, como política pública, o fenômeno estudado. A coleta de dados se deu pelo levantamento de informações relevantes à investigação e à compreensão das questões propostas, utilizando-se técnicas de documentação indireta (pesquisa bibliográfica em livros, artigos, textos eletrônicos e consulta a legislação pertinente).



2. AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

De acordo com Delgado (2005), o processo de modernização agrícola, responsável pela integração entre a produção primária e vários ramos industriais, criou blocos de capital que dominariam a política agrícola do Estado. A estratégia de tais blocos (modernização técnica sem reforma) ganha força política por se ajustar ao modelo imposto à economia brasileira pelo setor externo, agravando o quadro da exclusão no campo, prescindindo da massa de agricultores familiares não integrados ao sistema, convertendo-se a agricultura familiar em um setor de subsistência.

Segundo Abramovay e Piketty (2005), a expressão “agricultura familiar” passou a ser usada recentemente no vocabulário científico, governamental e das políticas públicas no Brasil. Até então o segmento era tratado pejorativamente como pequena produção, produção de baixa renda, de subsistência e agricultura não comercial, revelando um posicionamento marginal na economia, apesar de sua importância social.

A Lei nº 11.326/2006 – Brasil (2006) estabeleceu os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, articulando-se com a política agrícola e com as políticas voltadas para a reforma agrária. Segundo a Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- Não detenha, a qualquer título, área maior que quatro módulos fiscais;¹
- Utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- Tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
- Tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Utilizando-se de tal definição, o Censo Agropecuário 2006 - IBGE (2006), identificou que dos 5,17 milhões de propriedades rurais do Brasil, 84,4% são caracterizados como agricultores familiares, respondendo por cerca de 80% da população economicamente ativa do campo (pouco mais de 13 milhões de pessoas). Os 4.367.902 estabelecimentos de agricultores familiares ocupam uma área de 80,25 milhões de hectares, apenas 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários, demonstrando uma estrutura concentrada (Quadro 1).

¹ Módulo fiscal, expresso em hectares, é uma medida fixada para cada município avaliando-se fatores como tipo de exploração predominante e renda obtida.



Agricultores familiares				
Regiões Brasil	Número de Propriedades	% Participação por região	Total de hectares por região	Tamanho médio das propriedades (hectares)
Centro Oeste	217.531	6%	9.414.915	43,2
Nordeste	2.187.295	50%	28.332.599	12,9
Norte	413.101	9%	16.647.328	40,2
Sudeste	699.978	16%	12.789.019	18,2
Sul	849.997	19%	13.066.591	15,3
Brasil	4.367.902	100%	80.250.453	18,3

Quadro 1 - Agricultores familiares, número de propriedades, percentual de participação, total de hectares e tamanho médio das propriedades em hectares, por região do Brasil. **Fonte:** (IBGE, Censo Agropecuário, 2006).

A Quadro 1 mostra que 50% das propriedades familiares brasileiras estão concentradas na região nordeste, caracterizadas pela pequena extensão territorial média, seguida pela região sul e sudeste, enquanto as regiões norte e centro-oeste são caracterizadas pelo menor número de propriedades, porem maiores em extensão.

Quanto ao uso da terra e produção, de acordo com o Censo 2006, dos 80,25 milhões de hectares da agricultura familiar, 45,0% são destinados a pastagens, 28,0% são áreas com matas, florestas ou sistemas agroflorestais e as lavouras que ocupam 22,0%, sendo responsável por garantir boa parte da segurança alimentar do país. Quanto à mão de obra, registrou-se que 12,3 milhões de pessoas trabalhavam na agricultura familiar, 74,4% do pessoal ocupado no campo.

Em estudo realizado pela FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) e INCRA (Instituto Nacional Colonização e Reforma Agrária) (1994) a agricultura familiar brasileira divide-se em três modelos:

- Agricultura familiar consolidada – agricultores com acesso ao mercado, inovações tecnológicas e a políticas públicas;
- Agricultura familiar de transição - acesso parcial ao mercado, tecnologia e programas governamentais, apresentando potencial de viabilização econômica;
- Agricultura familiar periférica – agricultores com infra-estrutura inadequada, marginalizados pelo mercado, dependentes de programas governamentais de reforma agrária, crédito, assistência técnica e comercialização.



O setor é formado por um conjunto heterogêneo de produtores, diferenciados por fatores como tamanho das propriedades, condições climáticas locais, diferentes níveis de qualidade na gestão, tecnologia e processos de produção, que afetam diretamente a produtividade e consequentemente a renda gerada. Tal heterogeneidade do segmento dificulta a identificação do público alvo e suas necessidades, assim como a elaboração de programas e políticas que venham a atender estas demandas. Assim temos, dentro do país, desde agricultores familiares que produzem com técnicas rudimentares, apenas para o autoconsumo, como agricultores familiares tecnificados e ligados à agroindústria.

2.1 Política Pública Agrícola Brasileira

Segundo Souza (2006), os diversos conceitos sobre política pública podem ser resumidos como um campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação, analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças nessas ações, cuja formulação constitui-se no estágio onde os governos transformam seus propósitos eleitorais em programas e ações com resultados ou mudanças no mundo real.

Segundo Fonseca (1985), através da oficialização da Extensão Rural no Brasil (1948), houve uma tentativa de integrar o agricultor familiar ao mercado, pois na época acreditava-se que o problema eram suas técnicas de produção atrasadas e sua incompetência por falta de orientação. Entretanto, diante da falta de condições econômicas destes agricultores mais pobres em adquirir os implementos necessários à modernização, definiu-se que o plano de extensão rural beneficiaria os agricultores mais capitalizados, com condições de aquisição de tais implementos, deixando a agricultura familiar sem condições para acompanhar o processo de modernização. Tal política favoreceu as grandes propriedades, orientando-se para especialização na produção de *commodities* exportáveis, sendo que as culturas de subsistência foram perdendo espaço.

A partir da década de 1970 os complexos agroindustriais passaram a ser o foco da produção, ditando os padrões no campo. Grandes corporações apropriaram-se dos processos de produção agropecuária, com a implantação de agroindústrias a montante, como fornecedores de insumos (fertilizantes, maquinário, sementes, etc.), e a jusante, transformadores dos produtos agropecuários (agroindústrias), configurando um novo formato de relacionamento no campo, de acordo com Teixeira (2005).

Com a abertura política, a partir de 1985, ocorre uma articulação ampla dos movimentos sociais e entidades de assessoria agrária, nascendo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), reorganiza-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Comissão Pastoral da Terra da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), criada em 1979, é fortalecida pela Igreja e surgem várias organizações não governamentais (ONGs) em apoio ao Fórum Nacional pela Reforma Agrária para Delgado (2005).

As reivindicações por políticas específicas para a agricultura familiar ganharam peso durante a Assembléia Constituinte de 1987, com a elaboração de propostas para uma lei agrícola. Em 1993, os movimentos sociais representados pela Confederação Nacional dos



Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) apresentaram ao governo uma proposta de crédito de investimento subsidiado para a agricultura familiar, destacando a necessidade de um programa que contemplasse a diversidade existente nesse tipo de atividade. Para atender a essa reivindicação, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que consistia em uma linha de crédito específica aos agricultores familiares, mas devido, principalmente, às exigências impostas pelas instituições financeiras, o programa teve curto alcance, segundo Silva (1999).

Tais fatos demonstram que as políticas públicas formuladas para o setor agrícola durante o período de 1950 a 1990 negligenciaram a agricultura familiar no Brasil, não havendo intervenções específicas para o setor. Somente a partir de meados da década de 1990 que o segmento passou a ganhar espaço, tornando-se uma categoria reconhecida econômica e politicamente, devido a sua importância socioeconômica. Tal década, marcada pela abertura comercial, mudanças legislativas decorrentes da promulgação da nova constituição (1988) e pelas diversas mobilizações deflagradas pelos movimentos sociais buscando o acesso ao financiamento público das atividades agropecuárias foi também a década do surgimento de programas voltados especificamente para a agricultura familiar.

2.2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf

O Pronaf nasceu inicialmente como uma linha de crédito de custeio, estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional em 1995. Posteriormente, por meio do Decreto nº 1.946 de 28 de junho de 1996 - Brasil (1996), passou a ser um programa governamental, integrando o Orçamento Geral da União, mas com recursos ainda modestos, inicialmente sob responsabilidade do Ministério da Agricultura e Abastecimento (MAPA), transferido em 1999 para o recém criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Segundo informações do MDA (2013), o Pronaf financia projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, com as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais e as menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do País. O acesso ao Pronaf inicia-se na discussão da família sobre a necessidade do crédito e suas finalidades (custeio da safra, atividade agroindustrial, investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários).

De acordo com Silva (1999), a criação do Pronaf teve como objetivos dar condições para o aumento da capacidade produtiva, gerar empregos e aumentar a renda das famílias, melhorando a qualidade de vida e garantindo o exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares, tendo como eixos básicos o financiamento da produção agrícola, através da concessão de financiamento pelos agentes financeiros, a transferência de recursos orçamentários para o desenvolvimento rural de municípios selecionados e a capacitação e profissionalização dos agricultores familiares.

O Pronaf passou por muitas modificações durante a sua evolução, que segundo Gazolla e Schneider (2013) podem ser divididas em etapas: no seu início, em 1995/96, atuava em



quatro áreas básicas, financiamento do custeio e investimento agrícolas; fornecimento de infraestrutura rural; negociação e articulação de políticas públicas e formação de técnicos extensionistas e agricultores, tendo taxas de juros elevadas (12% a.a.) e pouco acesso dos agricultores. A partir de 1999 inicia-se movimento de redução nas taxas de juros e a inserção dos assentados da reforma agrária devido à extinção do Procerá (Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária). Com a incorporação deste público, o Pronaf divide-se em grupos (A, B, C e D) tendo como critério a renda bruta anual familiar, havendo aumento discreto no volume total de recursos apesar do aumento do público alvo. Entre 2003 e 2008, ocorrem novas reduções das taxas de juros e a diversificação das linhas de financiamento do programa, incluindo novas atividades e públicos alvo, com a criação do Pronaf Agregar, Mulher, Agroecologia, Turismo Rural, Jovem Rural, Alimentos e outras linhas, havendo um alargamento nas faixas de renda e um aumento anual crescente no volume de crédito disponibilizado. A partir de 2009, o programa continuou reduzindo os juros sobre os financiamentos e ampliando os volumes de recursos disponibilizados, além da tentativa de articulação do Pronaf com outras políticas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Assistência Técnica e Extensão Rural, Seguro Rural, entre outras e extinção dos grupos antigos e criação de novos grupos como micro-crédito rural, custeio e investimento para a agricultura familiar e as demais modalidades citadas anteriormente.

Para Silva (2012), tais alterações visaram melhorar sua capacidade de operacionalização, sendo que as principais ocorreram a partir de 1999, com a segmentação dos agricultores beneficiários em grupos, baseando-se principalmente na renda bruta anual e o surgimento de novas linhas de crédito voltadas para finalidades e grupos específicos, definindo-se uma taxa fixa de juros, permitindo redução progressiva dos encargos financeiros por operação de crédito e a dilatação de prazos e carências para os agricultores saldarem suas dívidas.

O Quadro 2, mostra os números de contratos e montante de crédito do Pronaf, da sua criação (1996) até 2011, onde se pode observar que, apesar do aumento orçamentário, o número de contratos mostra-se irregular, apresentando aumentos expressivos até 2006 e oscilações a partir de então.

Ano	Número total de contratos	Valor total dos contratos	Valor médio dos
1996	311.406	R\$ 556.867.943,17	R\$ 1.788,24
1997	486.462	R\$ 1.407.660.438,18	R\$ 2.893,67
1998	646.244	R\$ 1.357.455.540,94	R\$ 2.100,53
1999	802.849	R\$ 1.829.731.597,98	R\$ 2.279,05
2000	969.727	R\$ 2.188.635.993,31	R\$ 2.256,96
2001	910.466	R\$ 2.153.351.258,79	R\$ 2.365,11
2002	953.247	R\$ 2.404.850.769,99	R\$ 2.522,80
2003	1.138.112	R\$ 3.806.899.245,48	R\$ 3.344,92
2004	1.611.463	R\$ 5.761.475.996,11	R\$ 3.575,31



2005	1.671.183	R\$ 6.404.190.129,32	R\$ 3.832,13
2006	1.858.048	R\$ 8.101.543.699,88	R\$ 4.360,24
2007	1.719.160	R\$ 9.295.775.217,96	R\$ 5.407,16
2008	1.459.721	R\$ 9.759.838.901,83	R\$ 6.686,10
2009	1.704.947	R\$ 11.218.847.098,49	R\$ 6.580,17
2010	1.585.486	R\$ 11.988.637.390,45	R\$ 7.561,49
2011	1.539.901	R\$ 13.304.696.799,44	R\$ 8.639,97

Quadro 2 - Número de contatos e montante de crédito do Pronaf de 1996 a 2011. **Fonte:** (Anuário Estatístico do Crédito Rural, Banco Central do Brasil, 1996 - 2011).

A criação do Pronaf estabeleceu um marco para a delimitação legal da agricultura familiar, cujos critérios de enquadramento passaram a ser estabelecidos por Resoluções do Banco Central, que definem parâmetros precisos de limite a partir de área, renda e de participação do trabalho familiar, entre outros. Tais resoluções são editadas periodicamente, buscando aprimoramento das normas, abrangência do programa e atualização dos parâmetros, segundo a FGV e IBRE (2010).

Segundo informações do Banco Central do Brasil (2012) são beneficiários do Pronaf os agricultores que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento, mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao Programa (DAP). O crédito pode ser concedido de forma individual ou coletiva (cooperativas ou associações), sendo necessária a apresentação de garantias para obtenção do financiamento, mediante livre convenção entre o financiado e o financiador, que devem ajustá-las de acordo com a natureza e o prazo do crédito, destinando-se a operações de:

- Custeio (financiamento das atividades agropecuárias, não agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização de produção própria ou de agricultores familiares enquadrados no Pronaf),
- Investimento (implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários, no estabelecimento rural) e;
- Créditos de custeio para agroindústrias familiares e para integralização de cotas-partes dos agricultores familiares filiados a cooperativas de produção de produtores rurais.

De acordo com Távora (2003), o Pronaf é a principal política pública para o setor, mas tem enfrentado problemas como a dificuldade de inter-relacionamento do público com o sistema bancário, direcionamento de recursos devido a riscos, problemas de garantia e a falta de parâmetros para verificação da eficácia das aplicações.

Denardi (2001) cita dois fatores que podem limitar a ação do Pronaf: primeiro a diferença de visão dentro do próprio governo federal, onde o programa causa divergências. De um



lado o MDA, apoiado pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), que enxergam o Pronaf como política de desenvolvimento rural, enquanto os Ministérios da Fazenda e da Agricultura vêem-no como política social compensatória que visa minorar os efeitos da marginalização dos pequenos agricultores; segundo que apesar do aumento quantitativo no acesso ao crédito, o programa não representou avanços em termos qualitativos, por tratar-se de crédito rural tradicional que financia o custeio de tecnologias convencionais para produtos tradicionais, faltando crédito para inovações nos sistemas de produção, reconversão produtiva e para atividades não agrícolas rurais, embora suas normas permitam e estimulem esse tipo de financiamento por parte das instituições bancárias.

Tal opinião é compartilhada por Schneider e Gazolla (2005), citando que um dos problemas do Pronaf é o padrão de financiamento vigente, onde o agricultor familiar é levado a plantar o que a política pública financia, facilitando onde as instituições bancárias têm, historicamente, tradição de financiamento e de operacionalização, não levando em conta a diversificação produtiva e econômica dos beneficiados. Tal modelo faz com que o agricultor fique vulnerável a mercantilização produtiva, inserindo-se na dinâmica de mercado e ficando dependente deste.

O Pronaf ainda é criticado pelo fato de mais de dois terços dos enquadráveis gerarem um Valor Bruto da Produção tão baixo que impossibilita a alteração significativa do seu nível de renda, produzindo praticamente para o auto consumo e não geram receita nos estabelecimentos, justificando-se sua inclusão em outros programas sociais e de combate à pobreza, em geral mais baratos e eficazes, segundo a FGV e IBRE (2010).

Para Guanzioli (2007), as liberações de recursos para os agricultores têm, em contrapartida, um custo para o Tesouro, devido à necessidade de equalizar com recursos do orçamento o subsídio dado ao crédito do programa. Tal montante mostra-se alto se comparado a outras políticas agrícolas, tratando-se de um programa caro e altamente subsidiado que, por isso, deve ser bem avaliado e ter indicadores de resultados que comprovem sua necessidade.

Em pesquisa publicada em 2009, (Anjos *et al.*, 2009) levantou-se que a inadimplência (dados até junho de 2006), chegava a 28,9% dos contratos (custeio, investimento e crédito), sendo o nordeste e o norte as regiões que concentram o maior número de operações sob inadimplência. Ainda, segundo os autores, dois fatores ajudam a entender essa situação: tais regiões são as que mais sofreram em relação ao sucateamento da assistência técnica e extensão rural públicas, onde alguns estados optaram inclusive pela desativação desse serviço diante da necessidade de ajuste fiscal e de redução do gasto social e; a experiência administrativa destes produtores é bastante precária, assim como sua inserção nos mercados, se comparados com os agricultores dos estados do sul, necessitando que o Pronaf atue em conjunto com outros mecanismos, buscando aperfeiçoar a infra-estrutura produtiva dos estabelecimentos e fortalecer os mecanismos de comercialização dos produtos da agricultura familiar, inserindo os produtores no mercado.

De acordo com Sabourin (2007), o Pronaf, sob forma de crédito individual ou de subvenção para equipamentos coletivos, tem beneficiado, principalmente, os agricultores



do sul do Brasil, mais dotados de capital, recursos e mais articulados com a rede bancária e a agroindústria. A região é beneficiada devido a tendência do crédito se concentrar em produtores cujos contratos com estas agroindústrias lhes forneçam garantias de comercialização, nos que possuem base patrimonial assegurando os empréstimos bancários e que comprovem renda suficiente para oferecer contrapartidas aos bancos.

O Quadro 3, mostrando a distribuição dos recursos do Pronaf entre 1996 e 2011, confirma as afirmações acima, mostrando que a região sul, com cerca de 19% das propriedades familiares (conforme mostrado anteriormente na Tabela 1), é a grande beneficiada com os recursos do Pronaf, mesmo com a queda nos números em relação aos primeiros anos, ainda situam-se em torno de 40%, vindo em seguida a região sudeste. O nordeste, que concentra em torno de 50% dos agricultores familiares do Brasil, nos anos recentes tem recebido menos de 20% dos recursos disponibilizados, sendo seguida pelas regiões norte e centro-oeste, onde a agricultura familiar é menos representativa.

Região	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
N	6,27	3,59	6,45	11,8	11,9	9,10	9,49	7,42	6,86	10,8	10,5	9,15
NE	22,9	14,7	15,3	15,5	18,1	24,8	25,9	19,9	15,8	17,3	18,7	19,5
SE	17,0	15,8	14,7	17,9	17,0	18,0	19,7	22,1	20,6	21,7	23,5	23,8
S	45,8	56,6	55,5	46,9	46,6	41,1	38,4	43,7	51,6	42,4	39,2	39,7
CO	7,8	9,1	7,8	7,8	6,2	6,8	6,3	6,7	5,0	7,6	7,8	7,6
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Quadro 3 - Percentual dos recursos do Pronaf disponibilizados por região do Brasil, de 2000 a 2011. **Fonte:** (Anuário Estatístico do Crédito Rural, Banco Central, 2000 a 2011).

Segundo informações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, 2013), o valor total para a agricultura familiar na safra 2012/2013 (incluindo todos os programas para o segmento) é de R\$ 22,3 bilhões, com ampliação dos serviços de assistência técnica e extensão rural, crédito, cobertura de renda no seguro, garantia de preços, comercialização e organização econômica, sendo distribuídos em:

- Crédito Pronaf - R\$ 18 bilhões;
- Seguro da Agricultura Familiar - SEAF - R\$ 480 milhões;
- Programa Garantia-Safra - R\$ 412 milhões;
- Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) - R\$ 90 milhões;
- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) - R\$ 1,2 bilhão em compras da agricultura familiar;



- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – R\$ 1,1 bilhão em compras da agricultura familiar;
- Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) - R\$ 542 milhões;
- Programa de Garantia de Preço Mínimo (PGPM) - R\$ 347 milhões;
- Fomento às atividades produtivas rurais do Plano Brasil sem Miséria - R\$ 81 milhões.

Para Gazolla e Schneider (2013), desde seu surgimento do Pronaf, houve inquestionáveis efeitos positivos para o desenvolvimento rural como melhoria nas condições de produção e manutenção dos agricultores no campo, aumento da oferta de alimentos e da produtividade de alguns produtos e na geração de empregos, entretanto, é necessário que o programa evolua politicamente, ajustando o foco nas reais necessidades da agricultura familiar, em suas várias dimensões, como questões ambientais, nas estratégias coletivas das famílias, o fomento às suas pequenas atividades econômicas e produtivas, incentivos à produção de alimentos, incorporação de atividades rurais não agrícolas e financiamento de empreendimentos que fortaleçam a célula básica da agricultura familiar – a família.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Analisando-se o histórico das políticas públicas voltadas para o setor agrícola brasileiro, pode-se dizer que o período de modernização agrícola (décadas de 1950, 1960 e 1970) trouxe bons resultados para a macro economia do país, melhorando as técnicas de produção e consequentemente aumentando a produtividade, contribuindo para transformar o agronegócio em um dos segmentos mais importantes da economia brasileira atualmente. Entretanto, tais políticas eram implementadas sem delimitação ou parâmetros que viessem a diferenciar categorias socioeconômicas, geográficas ou culturais, alocando todos os agricultores em uma única categoria, desconsiderando as demandas específicas ou regionais causadas pela grande área de abrangência, diversidade e heterogeneidade do setor.

Desta maneira, diante de programas de assistência técnica, subsídios e financiamentos, os pequenos e menos capitalizados produtores eram colocados em igualdade de disputa com os grandes, sob as mesmas exigências, taxas e rotinas bancárias. Tal modelo marginalizou uma grande quantidade de pequenos agricultores, que não conseguiam ter acesso a tais benefícios, trazendo miséria no campo e consequentemente às áreas urbanas, causada pelo êxodo rural.

Na década de 1980 com o agravamento da situação provocado pelo colapso do sistema de crédito e o sucateamento dos órgãos de assistência técnica estatal, ganharam força movimentos reivindicando o reconhecimento da importância da agricultura familiar (cerca de 84% das propriedades rurais do país) e a criação de políticas específicas para o setor, que tiveram como resposta a criação do Pronaf em 1996.

O programa surgiu como uma forma de delimitar o universo dos agricultores familiares, inclusive legalmente, e suprir suas demandas. Os números levantados demonstram que



apesar do total anual de recursos financiados e valores médios dos contratos terem subido consideravelmente desde sua criação, o número de contratos tem se mostrado estagnado, oscilando anos de alta e baixa. Dos mais de 4,3 milhões de produtores rurais reconhecidos legalmente como agricultores familiares, nos últimos anos, apenas cerca de 1,5 milhão tem tomado recursos do Pronaf anualmente.

A forma com que o programa busca adaptar-se as necessidades do seu público alvo é a segmentação deste em grupos, baseando-se em resoluções do Banco Central, e a multiplicação de suas linhas de financiamento, buscando atender estes segmentos específicos. Apesar desta demonstração de dinamismo, como resposta as demandas do setor, o Pronaf ainda é muito criticado por estudiosos do tema, que apontam diversos problemas na aplicação do programa, como:

- A dificuldade de acesso ao crédito pelos mais pobres devido às exigências bancárias ainda existentes;
- Falta de capacidades de gestão dos recursos financiados pelo próprio produtor/tomador;
- Falta de assistência técnica pública pré e pós financiamento, o que prejudica o planejamento e a obtenção de bons resultados;
- Alto custo do programa para o Estado, devido aos subsídios;
- Índice de inadimplência, principalmente pelos produtores mais pobres;
- Faltam dados e estudos que atestem a eficácia do programa;
- Faltam incentivos a métodos produtivos inovadores; e,
- Má distribuição dos recursos.

Obsevando-se o Quadro 3, claramente pode-se notar que durante toda sua trajetória, o Pronaf privilegiou as regiões sul e sudeste do país, onde concentra-se a parcela de agricultores familiares com mais recursos, tecnologia, ligados a agroindústria e inseridos no mercado. Estes números de distribuição demonstram que, mesmo exclusivamente dentro do universo da agricultura familiar, de certa forma continua acontecendo a mesma situação das políticas do período de modernização agrícola, privilegiando-se, de modo geral, os que já possuem melhores condições e recursos.

CONCLUSÃO

Visto que o Pronaf contabiliza 80% de todos os recursos disponibilizados pelo governo federal para o Plano Safra 2012/2013, demonstrando ser a principal ferramenta de desenvolvimento do setor, é importante que haja um controle de onde e como estes recursos estão sendo utilizados e acompanhamento dos resultados, visando analisar sua eficiência. Esta é uma missão difícil, visto que a principal característica da agricultura familiar no Brasil é a sua diversidade, dificultando tanto uma modelagem que defina suas necessidades como a implantação de políticas públicas que atendam todas suas demandas.



Apesar dos avanços alcançados pelo Pronaf em algumas regiões, o segmento ainda se apresenta socialmente carente, problema que não vai ser solucionado apenas pela criação de um programa de financiamento a juros subsidiados.

O Pronaf tem que funcionar como parte de uma política maior, que fomente o desenvolvimento rural, pois no modelo atual, desconsiderando as especificidades do segmento ao qual se destina, suas diferenciações territoriais e a diversidade de realidades dos produtores (onde encontram-se desde agricultores marginalizados do mercado, que produzem para auto consumo sob métodos produtivos arcaicos até agricultores tecnificados e ligados a agroindústria), não consegue atender a todos. Como política de desenvolvimento rural, não basta simplesmente disponibilizar recursos e financiar a produção. Tais ações devem levar em conta as características de cada região e ser aplicada em conjunto com outros programas, acessíveis a todos os agricultores familiares, como a assistência técnica pública - visando o planejamento da aplicação dos recursos, diversificação, inovação e utilização de técnicas de produção adequadas a cada região, buscando assim maximizar os resultados produtivos - e programas de inserção nos mercados consumidores, com políticas de apoio a comercialização, como as que já existem, mas ainda são pouco aplicadas (Programa de Aquisição de Alimentos e Programa Nacional de Alimentação Escolar), visando o escoamento da produção.

Além disto, é preciso descentralizar a operação do programa, com maior participação de órgãos, entidades e também produtores locais, que conheçam as necessidades específicas de suas regiões, buscando soluções para sua realidade. O produtor rural é o principal ator neste contexto.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R.; PIKETTY, M. G. (2005). *Política de crédito do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (Pronaf): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90*. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 22, nº1, p. 53-66, jan./abr. 2005.
- ANJOS, F. S. dos; CALDAS, N. V.; SILVA, F. N.; VALENTE, G. B.; SILVA, M. M. **Estudo sobre a inadimplência em contratos do Pronaf no Brasil**. Geografia, Rio Claro, v. 34, n. 3, p. 473-486, set./dez. 2009.
- AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. (2010). *(Des)caminhos da política de crédito do Pronaf na luta contra a pobreza e desigualdade social no Brasil rural*. I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, 10 a 12 de novembro de 2010, Natal – RN.
- BACEN. Banco Central do Brasil (2012). *FAQ – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/pronaf.asp>. (15 de outubro de 2018).
- _____. Banco Central do Brasil (2013). *Anuário estatístico do crédito rural 1996-2011*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL>>. (18 de abril de 2018).



BRASIL. *Decreto nº 1.946 de 28 de junho de 1996*. (1996). Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Brasília, 28 de junho de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm>. (5 de maio de 2018).

_____. *Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006* (2006). Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 de jul. 2006. p. 1, col. 2. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. (19 de fevereiro de 2018).

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). *Agronegócio Brasileiro: uma oportunidade de investimentos* (2004). Hipertexto disponível em: www.mapa.gov.br. (22 de março de 2018).

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (2013). *Hipertexto* disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>>. (13 de março de 2018).

BUAINAIN, Antonio Marcio [et.al] (2012). *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas* (p.55). Série desenvolvimento rural sustentável; v.16. Brasília: IICA, 2012.

DELGADO, G. C. (2005). *A questão agrária no Brasil, 1950-2003*. In: *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/questaosocial/Cap_2.pdf>. (22 de março de 2018).

DENARDI, R. A. (2001). *Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável*. Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, Porto Alegre, v.2, n.3, jul./set.2001. Disponível em: <http://www.emater.tche.br/docs/agroeco/revista/ano2_n3/revista_agroecologia_ano2_num3_parte12_artigo.pdf>. (02 de março de 2018).

FAO/INCRA (1994). *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, Versão resumida do Relatório Final do Projeto. 24p. UTF/BRA/036, março, 1994.

FARAH, M. (2002). *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*. Revista de Administração Pública, Brasil, 35, abr. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6364/4949> (27 de janeiro de 2018).

FAVARETO, A. (2010). *A abordagem territorial e as instituições do desenvolvimento rural*. In: Políticas públicas e reflexões em transversalidade – Dossiê nº2. Rede de estudos rurais. Rio de Janeiro, 2010.

FONSECA, M. T. L. (1985). *A Extensão Rural no Brasil, um projeto educativo para o capital*. São Paulo: Loyola, 1985.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. (2013). *Qual "fortalecimento" da agricultura familiar?: uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul*. Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, v. 51, n. 1, mar. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032013000100003&lng=pt&nrm=iso>. (27 de janeiro de 2018).

GONÇALVES, J. S. (2005). *Agricultura familiar – limites do conceito e evolução do crédito*. Instituto de Economia Agrícola (IEA) / Agência Paulista Tecnologia Agropecuária (APTA). São Paulo, 2005. Disponível em www.iea.gov.br. (04 de fevereiro de 2018).



- _____. (2012). *Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP) Como Instrumento de Política de Resgate das Regiões de Agricultura Deprimida e de Redução da Exclusão Produtiva*. Textos para Discussão TD-IEA n. 31/2012. São Paulo, 2012.
- GUANZIROLI, C. E. (2007). *PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural*. Rev. Econ. Sociol. Rural vol.45 no.2 Brasília Abril/Junho 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032007000200004&script=sci_arttext>. (18 de março de 2018).
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006). *Censo Agropecuário 2006*. Rio de Janeiro, p.1-267, 2006. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/Brasil_censoagro_2006.pdf. (13 de março de 2018).
- KAGEYAMA, A. (2001). *As Múltiplas Fontes de Renda das Famílias Agrícolas Brasileiras*. Agricultura em São Paulo. São Paulo: Instituto de Economia Agrícola, 2001. (Série Ciência Apta – SAA/APTA) Vol.. 48, n° 2, p. 57-70.
- MENDES, E. P. P.; MESQUITA, L. A. P. (2010). *Modernização da agricultura e formação dos complexos agroindustriais*. XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária, São Paulo, 2009, pp. 1-17. Disponível em: http://www.geografia.fflch.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%20XIXENGA/artigos/Mesquita_LAP.pdf. (10 de março de 2018).
- MERA, C. M. P. (2010). *A questão agrária no Brasil: as contribuições de Caio Prado Junior e Ignácio Rangel*. XI Encontro Regional de Economia - ANPEC-Sul. Universidade Federal do Paraná, 2008. Disponível em: http://www.boletimdeconjuntura.ufpr.br/XI_ANPEC-Sul/artigos_pdf/a1/ANPEC-Sul-1-04-a_questao_agraria_no_bra.pdf. (14 de março de 2018).
- SABOURIN, E. (2007). *Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?* Sociedade e Estado, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751. set./dez. 2007.
- SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (2005). *As duas “caras” do Pronaf: Produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo?*. XVIII Congresso SOBER Julho 2005. Ribeirão Preto-SP. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/2/376.pdf>>. (21 de fevereiro de 2018).
- SILVA, E. R. A. (1999). *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Relatório Técnico das Ações Desenvolvidas no Período 1995/1998*. Texto para discussão n°664. IPEA. Brasília, agosto de 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0664.pdf>. (22 de março de 2012).
- SILVA, S. P. (2012). *Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial: uma análise dos impactos socioeconômicos do Pronaf no Território Médio Jequitinhonha-MG*. Texto para Discussão n°1693. Brasília: IPEA, 2012.
- SOUZA, C. (2006). *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. (27 de janeiro de 2018).
- TÁVORA, F. L. (2003). *A política agrícola brasileira: análise e histórico recente*. Revista Informação Legislativa pag. 153 a 207. Brasília n° 157 jan./mar. 2003.
- TEIXEIRA, J. C. (2005). *Modernização da agricultura no Brasil: impactos econômicos, sociais e ambientais*, 2005. Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Três Lagoas-



MS, v.2, n.2, ano 2, Setembro de 2005. Disponível em: <http://www.ceul.ufms.br/agbt/jodenir.pdf>. (25 de fevereiro de 2018).

VEIGA, J. E. (1998). *Diretrizes para uma nova política agrária*. Anais do Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Fortaleza, 1998. Disponível em: www.mda.gov.br/portal/nead/arquivos/.../arquivo_69.pdf. (10 de março de 2018).