

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRONAF NO BRASIL

Diana Mendonça de Carvalho¹

Fernanda Viana de Alcântara²

José Eloízio da Costa³

Resumo

A temática do rural no Brasil sempre remontou a ampliação da produtividade agrícola. Prova disso é a reconhecida prioridade do Governo em conceder crédito à agricultura patronal. Tanto por isso, que somente na década de 1990, a pequena agricultura foi agraciada com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Mediante sua importância no contexto da agricultura familiar, o referido trabalho tecerá algumas análises sobre o Pronaf no espaço rural brasileiro, a partir da avaliação teórico-institucional e das mudanças visualizadas nos quase 20 anos de operacionalização. Para tanto, foram considerados levantamentos bibliográficos e análise quantitativa dos dados do IBGE e do Banco Central. O respectivo enfoque considera que em quase duas décadas de operacionalização, o Pronaf se consolidou como importante atividade e instrumento de apoio às atividades agrícolas, mas deixa ainda a seguinte indagação: qual o futuro para o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar?

Palavras-chave: Pronaf, Agricultura Familiar e instrumento produtivo. (Times 12)

Introdução: Times New Roman, tamanho 12, negrito, espaçamento 1.5

A temática do rural no Brasil sempre remontou a ampliação da produtividade agrícola. Prova disso é a reconhecida prioridade do Governo em conceder crédito à agricultura patronal. Tal contexto se articula, na atualidade, a incorporação de tecnologias e a competitividade mercadológica através do agronegócio. Por isso, o segmento da grande agricultura brasileira tem sempre prioridade, pois é dentro da ideia de produção e produtividade que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) trabalha para manter elevadas *commodities* e superávits comerciais.

Disso decorre o mínimo interesse direcionado para a pequena agricultura, que teve sua expressão na década de 1990, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e das reivindicações dos movimentos sociais que contribuíram para o revigoramento da Reforma Agrária. O programa se fizera forte até meados de 2016, isto é, ganhará fôlego por

¹ Doutora pelo Núcleo de Pós Graduação em Geografia (NPGeo/UFS).
dianamendoncadecarvalho@yahoo.com.br

² Doutora pelo Núcleo de Pós-Graduação em Geografia (NPGeo/UFS). falcantara17@hotmail.com

³ Doutor em Geografia Agrária pela UNESP/Rio Claro, Coordenador do Núcleo de Pós-graduação em Geografia da UFS. oiziolecosta@yahoo.com.br

aproximadamente 20 anos, sendo na atual conjuntura do país novamente relegada a um segundo plano. Apesar disso, o período de expressão política, de reconhecimento de sua importância produtiva deu à pequena agricultura, juntamente as formulações conceituais de agências multilaterais, como Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (IICA) e Banco Mundial, fundamentos para a definição da categoria social – Agricultor familiar.

Na lógica desenvolvimentista proferida pelas agências que motivaram a agricultura familiar, a sua base fundamental dava-se na unidade produtiva e na relação entre trabalho e gestão de modo sustentável. Isso porque nessas pequenas unidades existe uma busca por equilibrar as dimensões econômicas, sociais e ambientais. Além disso, a agricultura de base familiar apresenta ênfase na diferenciação produtiva, na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida do agricultor.

Nesse contexto, valida-se que até a década de 1990, a pequena agricultura de base familiar era marginalizada frente às políticas públicas dirigidas ao meio rural. A implementação do Pronaf (1995/1996) representou o rompimento com o paradigma do capitalismo agrário que se consubstanciava na grande propriedade, geradora de riquezas e de produtos voltados à exportação. Nesse viés, o programa garantiu aos agricultores familiares (categoria social que até então sobrevivia sem favorecimento do Estado) acesso às políticas de geração de renda e de trabalho, representadas nas políticas de crédito à produção, à infraestrutura produtiva, à habitação, à saúde, à educação e à capacitação. E assim, buscou definir um padrão de desenvolvimento que refletisse satisfação e bem estar de agricultores e consumidores.

Define-se desta forma, que o Pronaf é uma política de tendência mundial, que visa estruturação de mercados institucionais voltados ao fortalecimento de microfinanças rurais, que possam soerguer segmentos economicamente estagnados, com impactos locais, territoriais, regionais, isto é, promovendo melhorias socioeconômicas dentro da própria unidade familiar. As mudanças implementadas podem decorrer do incremento produtivo agrícola, da simples aquisição de um animal ou do pagamento de uma dívida. Deste modo, o acesso e implemento do programa podem trazer mudanças significativas na estrutura interna da unidade produtiva, contribuindo para a superação de questões como a insegurança alimentar e promoção do desenvolvimento local e territorial.

Por conseguinte, o referido trabalho tecerá algumas análises sobre o Pronaf no espaço rural brasileiro, a partir da avaliação teórica-institucional e das mudanças visualizadas na agricultura familiar brasileira nos quase 20 anos. Por essa perspectiva, o trabalho em tela parte das seguintes indagações: Qual a função do institucional Pronaf? O que fundamentou a institucionalização do Pronaf no Brasil? Como se distribuiu espacialmente o Pronaf no Brasil? A referida análise toma como base estudos sobre: 1- Desenvolvimento Rural, no sentido do Pronaf alicerçar produção, interações sociais e mudanças na vida social do agricultor; 2- Agricultura Familiar, como categoria que designa unidades produtivas, a partir da terra, dos meios de produção e do trabalho; e 3- Crédito Rural – Pronaf. Esse último é o lócus do referido trabalho. Além disso, são considerados dados quantitativos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Banco Central do Brasil (BACEN).

O respectivo enfoque considera que em quase duas décadas de operacionalização, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) se consolidou como importante atividade e instrumento de apoio às atividades agrícolas. Mas que no atual momento, tem apresentado quebra de seu sentido inicial, haja vista a depreciação de seu sentido institucional, com a ampliação das taxas de juros e decréscimos nos valores direcionados a pequena agricultura de base familiar.

O Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Até a década de 1990, as políticas públicas em termos de financiamento agrícola priorizavam os setores mais capitalizados da agricultura, a fim de estabelecer sua modernização tecnológica e diminuir os desequilíbrios da balança comercial brasileira. Esse contexto se modificará após a promulgação da constituição de 1988, quando passa a serem introduzidos novos mecanismos de gestão social para tais políticas, com a finalidade de democratizar o acesso a recursos públicos e em 1995, quando é criado pela Resolução nº 2.191 do Banco Central do Brasil, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Esse programa é oficializado pelo Decreto Presidencial, Nº 1.946 de 28/06/1996. Segundo Alencar (2010, p.112),

[...] em 1996, apenas ações relativas ao crédito de custeio foram implantadas e [...] a ampliação do programa para áreas de investimento, infra-estrutura e serviços municipais, capacitação e pesquisa, só ocorreu a partir de 1997, quando ganhou maior dimensão e passou a operar de forma integrada em todo o território nacional.

Para a consolidação desse programa alguns fatores, ao longo da década de 1990, foram determinantes na mudança dos rumos e efetivação das políticas de desenvolvimento rural no Brasil, entre elas:

a) O movimento sindical dos trabalhadores rurais vinculados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), que direcionaram as reivindicações desses trabalhadores à “reconversão e reestruturação produtiva dos agricultores familiares” (MATTEI, 2005, p. 12). Tais reivindicações começaram a ganhar foco a partir da primeira metade da década de 1990 com o Seminário realizado em Chapecó (1993), que elaborou um documento com propostas de crédito para os agricultores recuperarem e implementarem infraestrutura em suas propriedades rurais, e as Jornadas Nacionais de Luta, denominadas em 1995, de Grito da Terra Brasil;

b) A criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP) em 1994, durante o Governo de Itamar Franco, que operava com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Neste momento, um terço do crédito rural foi pago a taxas livres “[...] además de que el sector privado, especialmente las agroindustrias a través de las financiaciones, pasaron a orientar la agricultura, de acuerdo con sus intereses y con las tendencias del mercado, hacia los productos con mayor demanda interna y externa” (ZAAR, 2011). Em 1995, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, o PROVAP foi totalmente reformulado, tanto em termos de concepção quanto em área de abrangência, dando origem assim, ao Pronaf. O referido programa passou a ser a base para o desenvolvimento rural sustentável, com objetivo de promover o aumento da produção e aumento da renda as famílias agrícolas.

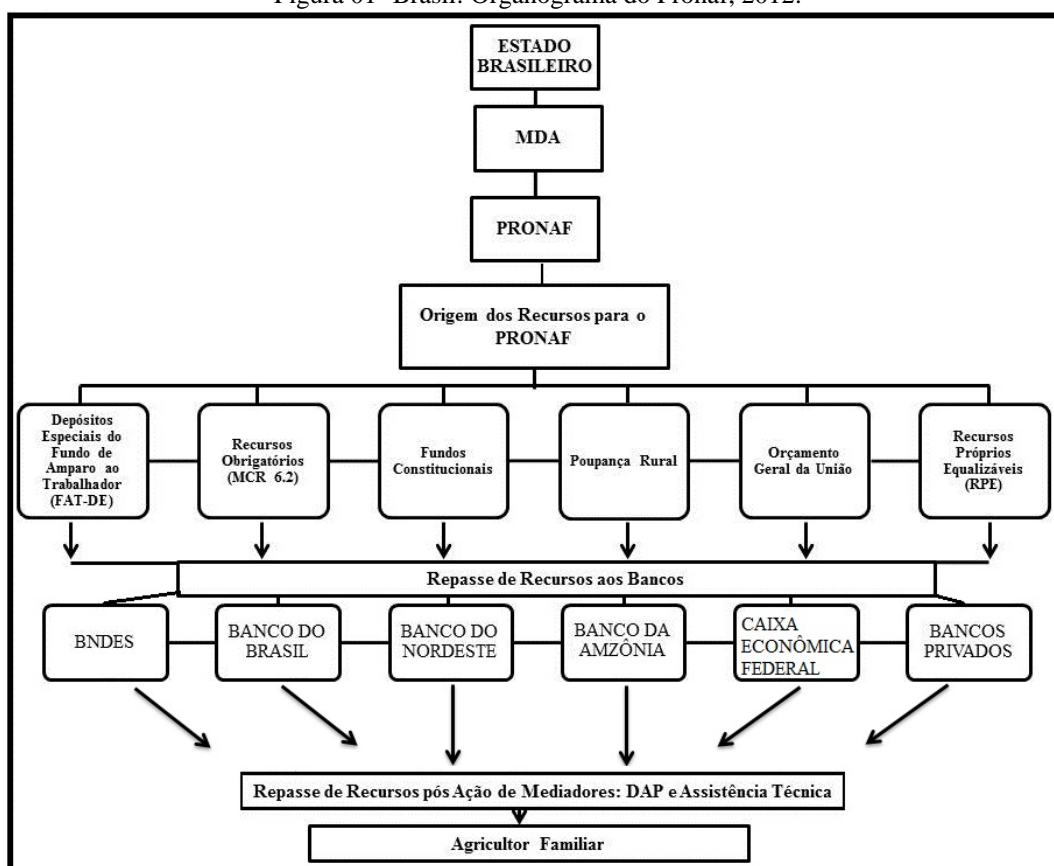
No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999- 2002), o Pronaf passou por uma série de mudanças institucionais, que lhe deram centralidade e importância social, mantidas até hoje, com pequenas modificações. Entre as modificações estabelecidas no governo FHC, destacam-se:

En primer lugar, dejó de pertenecer al Ministerio de Agricultura, al que estaba vinculado a la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR), y se incorporó al Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). En segundo lugar, en esta nueva forma de organización, el sector de la agricultura familiar ganó importancia, con la creación de la Secretaría de la Agricultura Familiar (SAF) (ZAAR, 2011, s/p).

Deste modo, o Programa é um instrumento de política do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), cuja Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) é a gestora. Essa secretaria objetiva “consolidar o conjunto de políticas para a agricultura familiar, visando promover o desenvolvimento local sustentável por meio da valorização humana e da negociação política com representantes da sociedade” (MDA, 2004).

Esse programa vem sendo alvo de permanentes aperfeiçoamentos na perspectiva de ampliação de sua base social, visando “[...] incorporar a heterogeneidade existente entre os agricultores familiares e a diversidade regional de situações estruturais e socioeconômicas que enfrentam para gerar a renda familiar” (BARBOSA, TEIXEIRA e DAMASCENO, 2012, p.253-254). Por esse contexto, o Estado fomenta um “arranjo institucional” para a efetivação do Pronaf, conciliando vários organismos que, por sua determinação, atuam na efetivação de contratos e na liberação de montantes (Figura 01).

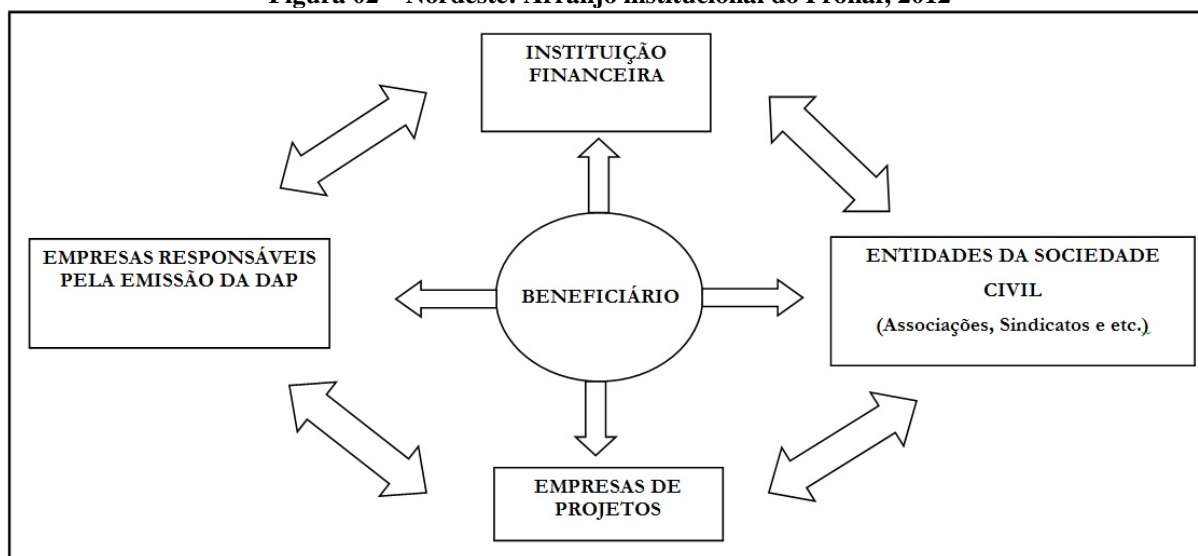
Figura 01- Brasil: Organograma do Pronaf, 2012.



Fonte: BCB – MCR, 2012 e BNB, 2011.
 Elaboração: Carvalho, 2014.

Desse arranjo participam instituições financeiras oficiais, que atuam na efetivação e na liberação dos contratos, assim como organismos mediadores que liberam a documentação, a exemplo da Declaração de Aptidão, para reconhecimento do agricultor familiar como apto a ser beneficiado. Sendo assim, para efeito de Nordeste, o arranjo institucional do Pronaf se resume a um círculo que integra instituição financeira, entidades da sociedade civil, empresas de projetos, de prestação de assistência técnica e emissão de DAP, que se voltam ao atendimento da demanda do agricultor familiar (Figura 02).

Figura 02 – Nordeste: Arranjo institucional do Pronaf, 2012



Fonte: BNB, 2011.

Elaboração: Carvalho, 2014.

Diante disso, é necessário visualizar que o Pronaf é resultante da existência de variadas fontes de recursos que permitiu a expansão, pois, na redução de um tipo de recurso, o orçamento seria compensado com outra fonte. Entre as principais e mais importantes fontes de recursos que subsidiam o Pronaf estão: 1- Depósitos Especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT-DE), cujo valor decidido pelo conselho é alocado na forma de depósitos especiais no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco da Amazônia (BASA); 2- Recursos Obrigatórios, cujos recursos estão definidos na seção 6.2 do Manual de Crédito Rural (MCR), impondo às entidades financeiras a aplicação em operações de crédito rural um percentual do valor dos depósitos à vista; 3- Fundos Constitucionais (FCs), regidos pelos Fundos Constitucionais do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), que repassam seus recursos aos respectivos bancos operadores na região a que pertencem; 4- Poupança Rural, em

que um percentual do depósito de poupança é captado e aplicado em operações de crédito rural; 5- Orçamento Geral da União (OGU), representando pelo Tesouro Nacional, responsável pelo repasse de recursos a bancos públicos federais (BB, BNB e BASA); e 6- Recursos Próprios Equalizáveis (RPE), que passaram a atuar a partir de 1999, pegando recursos próprios e destinando ao Pronaf (exemplo Bansicredi e Bancoob).

A evolução na participação dessas entidades variou de acordo com o plano safra anual. Essa conjuntura é expressa por Lopes (2007) que destacou o ganho de abrangência nacional do Pronaf após a safra 2003/2004, com a simplificação no acesso, na diversificação de linhas e na distribuição de políticas de assistência técnica. A isso se acresce também o histórico dos recursos utilizados no Pronaf, que se definem em três fases (SEAGRI/DEAGRI1/SER1, 2011): a primeira fase se define dos Anos-Safra 1995/1996 a 2002/2003, quando tiveram maior fôlego recursos provenientes do FAT-DE (com 73% do total), sendo reduzidos posteriormente em virtude da conjuntura econômica do país, com o desaquecimento da economia e do custeio com o seguro-desemprego. A segunda fase compreende os anos-safra 2003/2004 a 2007/2008, quando novas fontes de recursos, sem predominância, passaram a ser utilizadas pelo Pronaf, entre os quais o OGU⁴, Fundos Constitucionais e Recursos Obrigatórios; e a terceira, iniciada no Ano-safra 2008/2009, quando se incluem recursos da Poupança Rural. No final de 2010, o FAT-DE retoma sua participação em termos de recursos no programa.

Deste modo, o Pronaf tem agregado constante aperfeiçoamento, visando reduzir empecilhos, com à inserção de novos agricultores familiares, marginalizados quanto ao acesso a crédito e a mercados. As mudanças operacionalizadas no Pronaf desde sua criação representa um ajustamento com as transformações sociais e de suas demandas. Desde a safra 2006/2007, o Pronaf tem aumentado sucessivamente o volume de recursos destinados a agricultura familiar. Tal fato pode ser evidenciado nos números de contratos efetivados e no montante liberado no Brasil, nos anos de 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012 (Tabela 01). Os dados do Banco Central demonstram que há crescimento progressivo no montante total liberado de 2005 a 2012, em 182%, apesar de os números de contratos nem sempre acompanharem o ritmo de crescimento, sendo que entre 2005 e 2012 houve um decréscimo de 17.45%.

⁴ Houve, entre os Anos-Safra 2003/2004 e 2004/2005, um aumento significativo de recursos do OGU, mostrando que o Governo Federal, mesmo com dificuldades, quis manter recursos para financiamento do Pronaf.

Tabela 01. A evolução do Pronaf no Brasil.

Custeio 2005		Investimento		Total	
Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
907.898	3.331.219.530,83	1.300.300	2.454.526.280,11	2.208.198	5.785.745.810,94
Custeio 2006		Investimento		Total	
Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
899.471	3.614.211.203,55	1.652.026	3.551.819.373,78	2.551.497	7.166.030.577,33
Custeio 2007		Investimento		Total	
Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
862.667	4.004.157.061,24	1.060.650	3.118.784.806,10	1.923.317	7.122.941.867,34
Custeio 2008		Investimento		Total	
Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
794.729	4.916.759.180,55	756.020	3.747.969.870,25	1.550.749	8.664.729.050,80
Custeio 2009		Investimento		Total	
Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
835.962	5.457.677.086,80	868.985	5.761.170.011,69	1.704.947	11.218.847.098,49
Custeio 2010		Investimento		Total	
Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
714.403	5.715.603.219,04	871.083	6.273.034.171,41	1.585.486	11.988.637.390,45
Custeio 2011		Investimento		Total	
Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
660.542	6.365.425.925,96	879.359	6.939.270.873,48	1.539.901	13.304.696.799,44
Custeio 2012		Investimento		Total	
Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante
658.347	7.441.385.677,01	1.164.860	8.917.592.476,11	1.823.208	16.358.978.153,12

Fonte: Banco Central do Brasil (2005-2012).

Deste modo, é evidente que a cada ano há um acréscimo de valores monetários em circulação, aspecto que auxilia no crescimento da produção agrícola, pois se coloca como estímulo no custeio produtivo e na implementação de infraestrutura com os investimentos. Esses crescimentos justificam-se, em termos de números de contratos pela inclusão de novos agricultores a essa política, ao passo que o montante cresce em função da inclusão de novos contratos e renovação de outros já existentes, isto é, através da adimplência os agricultores ficam aptos a renovarem seus contratos e de conseguirem se incluir em outra modalidade do programa. Por consequência, o desafio dessa política pública é fortalecer social e economicamente as famílias agricultoras.

Para MATTEI (2005), em menos de 10 anos, o Pronaf se transformou em alternativa concreta para diversos segmentos da agricultura familiar brasileira. A evolução do programa nas últimas safras agrícolas esteve fortemente atrelada à disponibilidade de crédito em suas diferentes modalidades, que passaram a ser o carro-chefe dessa política agrícola. Nessa curta trajetória do programa, foram promovidas diversas mudanças institucionais que ampliaram a capilaridade dessa política pública, tanto nacional como regional, verificando-se um aumento

do volume de recursos utilizados e das principais categorias de agricultores beneficiadas. Por esse contexto, as mudanças na sua forma de operacionalização serão contínuas, haja vista a diversidade social dos atores envolvidos e das diferenças regionais, e que repercutem positivamente no programa ao dar fomento às modalidades de crédito e tipo de financiamento ao agricultor familiar.

Além disso, o Programa tem agregado em meio a sua evolução várias medidas de apoio ao agricultor familiar, ao diminuir progressivamente os juros; ao criar o seguro agrícola (garantia-safra e Proagro Mais), o seguro de preços da agricultura familiar; ao articular o crédito a outras políticas, como: garantia de compra, Programa Fome Zero e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); ao estruturar uma política de assistência técnica; ao criar linhas de financiamento específicas, como PRONAF Mulher e Pronaf Jovem; e ao promover desenvolvimento de ações no sentido de inserir o agricultor familiar na lógica de mercado. Tanto por isso, que o Pronaf ganhou destaque nacional, estando presente em quase todos os municípios brasileiros.

Linhas de Financiamento

O Pronaf, de modo geral, se concentra em quatro grandes linhas de atuação, que são: 1- Financiamento da produção, que auxilia as atividades produtivas em quase todo o país, segundo cinco categorias de beneficiários. Essas categorias referenciam o nível de renda bruta familiar anual e foram definidas pela resolução 2.629 de 10 de agosto de 1999, quando passam a integrar as normas gerais do Manual de Crédito Rural; 2- Financiamento de infraestrutura e serviços municipais; 3- Capacitação e profissionalização dos agricultores familiares; e 4- Financiamento da pesquisa e extensão rural, como forma de transferir tecnologias para os agricultores familiares. Dentre essas quatro linhas de financiamento, a primeira barganha maior importância e foco para o entendimento da relação financiamento e agricultura familiar.

O financiamento de crédito para custeio da agricultura nacional, no momento de sua institucionalização tinha por objetivo a manutenção das safras anuais, sem intervenção sobre problemas estruturais do sistema de produção dos agricultores familiares. Após 1997, essa política é aperfeiçoada tanto em termos de mecanismo como de financiamento, passando a operar por modalidade. Em 1999, as taxas de juros foram reduzidas de 7,25% para 5,75% ao

ano, possibilitando assim, maior ampliação no número de agricultores familiares beneficiados. A partir de 2010 essas taxas desceram para 2% ao ano, dando maior estímulo ainda a agricultura familiar.

Para ter acesso ao Pronaf, os agricultores ditos familiares devem possuir pelo menos 80% de sua renda originária da atividade agropecuária; possuir estabelecimentos de até quatro módulos fiscais, quando da prática agrícola, e até seis módulos quando da prática de atividades pecuaristas; trabalhar a terra na condição de proprietário, meeiro, parceiro ou arrendatário; utilizar mão-de-obra exclusivamente familiar, podendo manter até dois empregados permanentes; residir no imóvel ou em aglomerado rural ou urbano próximo; e possuir renda anual mínima de até R\$ 10.000,00 (Pronaf B), com exceção do Pronaf A e A/C, que não requer garantia, haja vista ser área de reforma agrária.

As fontes de financiamento advêm principalmente, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), “[...] que assumiu o lugar de principal fonte de recursos, representando cerca de 80% do total desde 1996 até 2007” (ALENCAR, 2010, p. 116); Fundos Constitucionais do Nordeste (FNE) e do Centro-oeste (FCO), do Tesouro Nacional, da Exigibilidade Bancárias e do Banco Cooperativo (Sistema Sicred S. A.) e Banco do Brasil.

Esse programa se divide em 15 grupos de crédito (2012), entre os quais: A, AC, B, C, Comum, ECO, Mulher, Jovem, Floresta, Mais Alimentos, Agrinf, Agroindústria, Agroecologia, Semiárido e Seca(2012). Dentre todos esses grupos e modalidades, focalizar-se-á para efeito de estudo os grupos A, B e Comum, averiguando a análise quantitativa dos mesmos, entre 2007-2010, haja vista sua evolução nos últimos 4 (quatro) anos no Estado de Sergipe.

Como Política Pública, o Pronaf buscou propiciar o aumento da produção agrícola, das ocupações produtivas, da renda e da qualidade de vida dos agricultores familiares a partir de cinco objetivos específicos, que são: 1- ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; 2-viabilizar infraestrutura para a melhoria do desempenho produtivo das unidades familiares; 3- elevar o nível de profissionalização dos pequenos agricultores, dando-lhes acesso aos novos padrões de tecnologia e gestão social; 4- estimular o acesso desses agricultores aos novos mercados de insumos e produtos; e 5- fortalecer os serviços de apoio ao desenvolvimento dessa agricultura (Manual Operacional do Pronaf, 1996, p. 08). DEste modo, o programa representa um alicerce de integração dos

pequenos agricultores às relações de mercado, pois apoia uma classe que ficou sempre à margem das políticas públicas nacionais.

A Espacialização do Pronaf no Brasil

A variação existente na distribuição de contratos e montantes liberados por regiões do Brasil reflete a existência de diferentes sistemas de produção e de diferentes produtos priorizados com os recursos financiados pelo Pronaf. A variação é observada no ano de 2005, quando 59,83% dos contratos foram realizados no Nordeste do país, sendo que o maior percentual de montante liberado (42,88%) estava no Sul (Figura 03). O número de contratos tão elevados no Nordeste é explicado pelo acesso dos agricultores familiares às modalidades A e B principalmente; enquanto o montante elevado no Sul corresponde aos créditos concedidos a grupos organizados em associações e cooperativas.

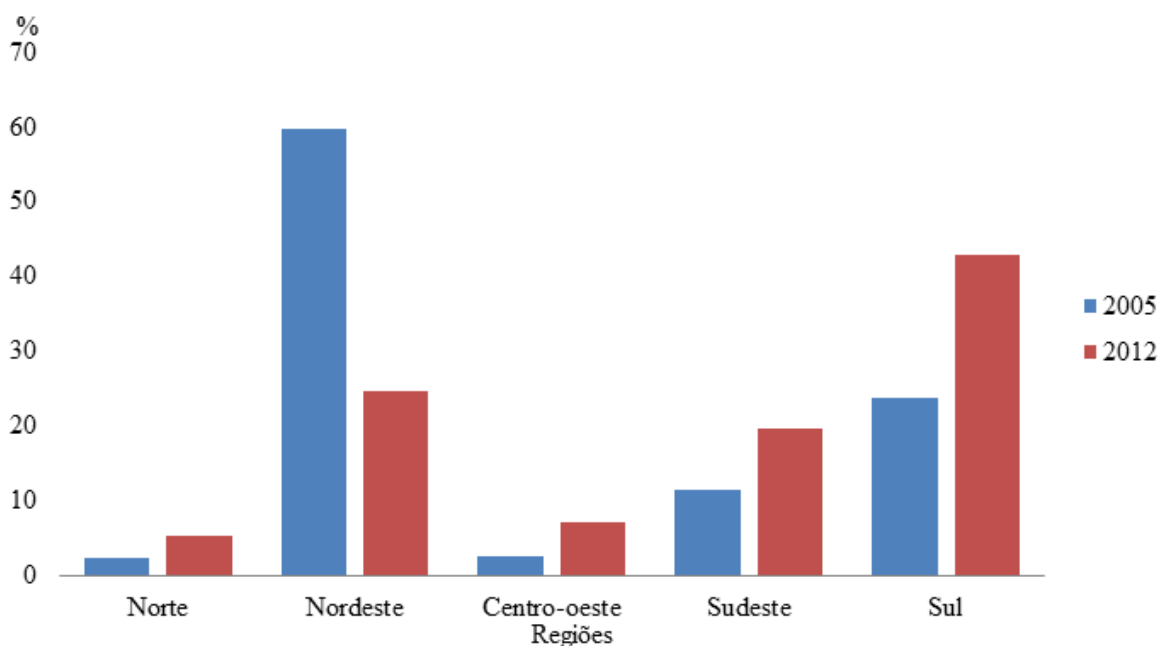


Figura 03 – Brasil: Representatividade dos contratos de Pronaf por região, 2005-2012

Fonte: BCB/DIOF/DEROP/DIORE (2005-2012).

Organização: Carvalho, 2014.

Em 2012, observou-se que 32,94% dos contratos efetivados e 49,96% do montante liberado estavam concentrados no Sul do país, contrariando o peso percentual de contratos no Nordeste (45,33%), região para a qual foram disponibilizados apenas 14,59% do montante nacional (Figura 04). Esse aspecto mostra a força dos agricultores sulistas em termos de

organização cooperativista e do empreendedorismo rural, principalmente com o desenvolvimento de lavouras comerciais (culturas alimentícias e culturas permanentes), típicas de clima subtropical, a exemplo das vinícolas e macieiras.

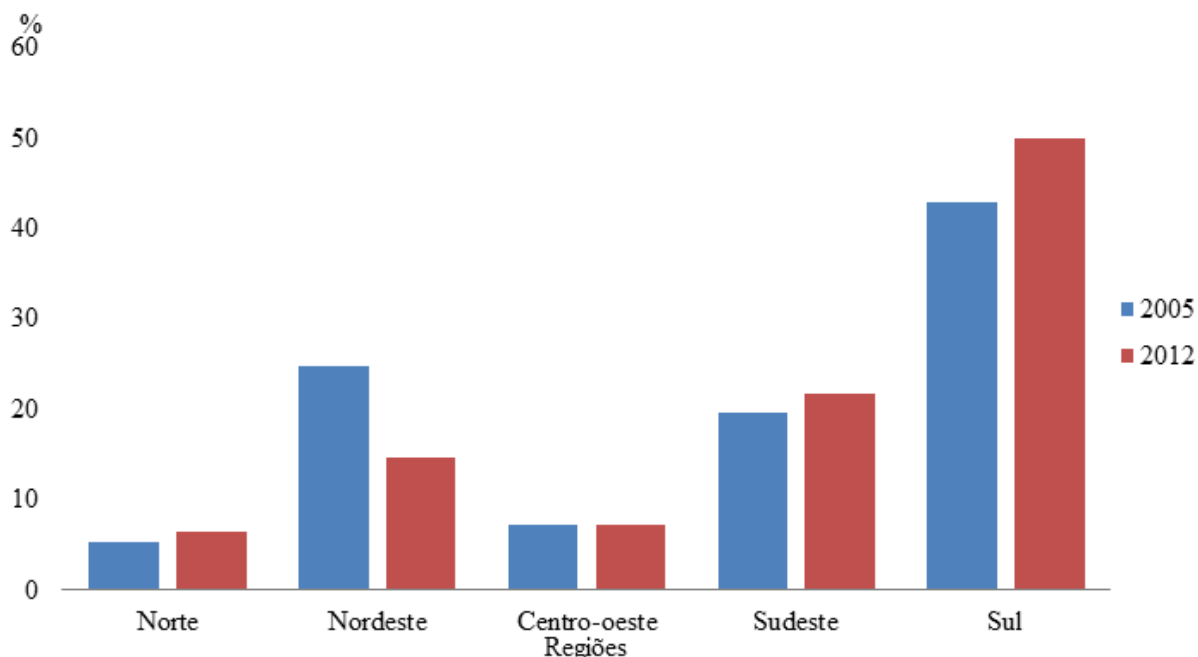


Figura 04- Brasil: Representatividade do montante de recursos do Pronaf, 2005-2012

Fonte: BCB/DIORF/DEROP/DIORE (2005-2012).

Organização: Carvalho, 2014.

Mattei (2005) aborda que o desequilíbrio espacial do Pronaf em termos de contratos e montantes liberados, concentrados no sul do país, justifica-se pelo peso econômico das agroindústrias, pelo nível de organização dos agricultores familiares e pela integração produtiva dos agricultores ao segmento agroindustrial. A frágil organização dos agricultores familiares nordestinos traduz o baixo poder reivindicatório e, por consequência, em volumes de contratos e créditos menores se comparados ao número de agricultores familiares presentes na região em relação ao sul do país. Essa situação demonstra que ainda há problemas com a questão da distribuição do crédito, pois é persistente o grande número de agricultores familiares à margem desse benefício no espaço rural.

É verificável ainda o aumento de contratos, em 2012, comparado ao ano de 2005, nas regiões Sudeste (4,5%), Norte (55,71%) e Sul (14,39%), contra um decréscimo de 11% na região Centro-Oeste e 37,44% no Nordeste. Em termos de montante liberado, visualiza-se crescimento em todas as regiões, sendo esse mais fortemente concentrado no Norte

(280,47%), Sul (229,3%) e Sudeste (212,52%), seguidos com menor índice o Centro-Oeste (150,20%) e o Nordeste (66,7%). Esse baixo crescimento no Nordeste, tanto em termos de contratos quanto em montante, está aliado à não renovação de contratos já anteriormente acessados, a exemplo da modalidade A e B; à impossibilidade dos agricultores acessarem novas modalidades; e, mesmo, à questão da inadimplência.

A distribuição do Pronaf, por estado, segundo dados do Banco Central do Brasil, em 2012, mostra forte concentração de contratos no Rio Grande do Sul que responde por 18,3% dos contratos realizados no Brasil, seguido por Minas Gerais (11,47%) e Paraná (10,31%) (Figura 05). A espacialização desses dados demonstra, por intervalos, como a região Sul, sobretudo, seguida da região Sudeste do país, concentra os maiores volumes de contratos do Pronaf. Tal fato está associado não só ao cooperativismo, mas também à melhor educação e infraestrutura do campo que se utiliza de ciência e de tecnologia para galgar maior produtividade e corresponder às demandas mercadológicas e sociais presentes nesses espaços.

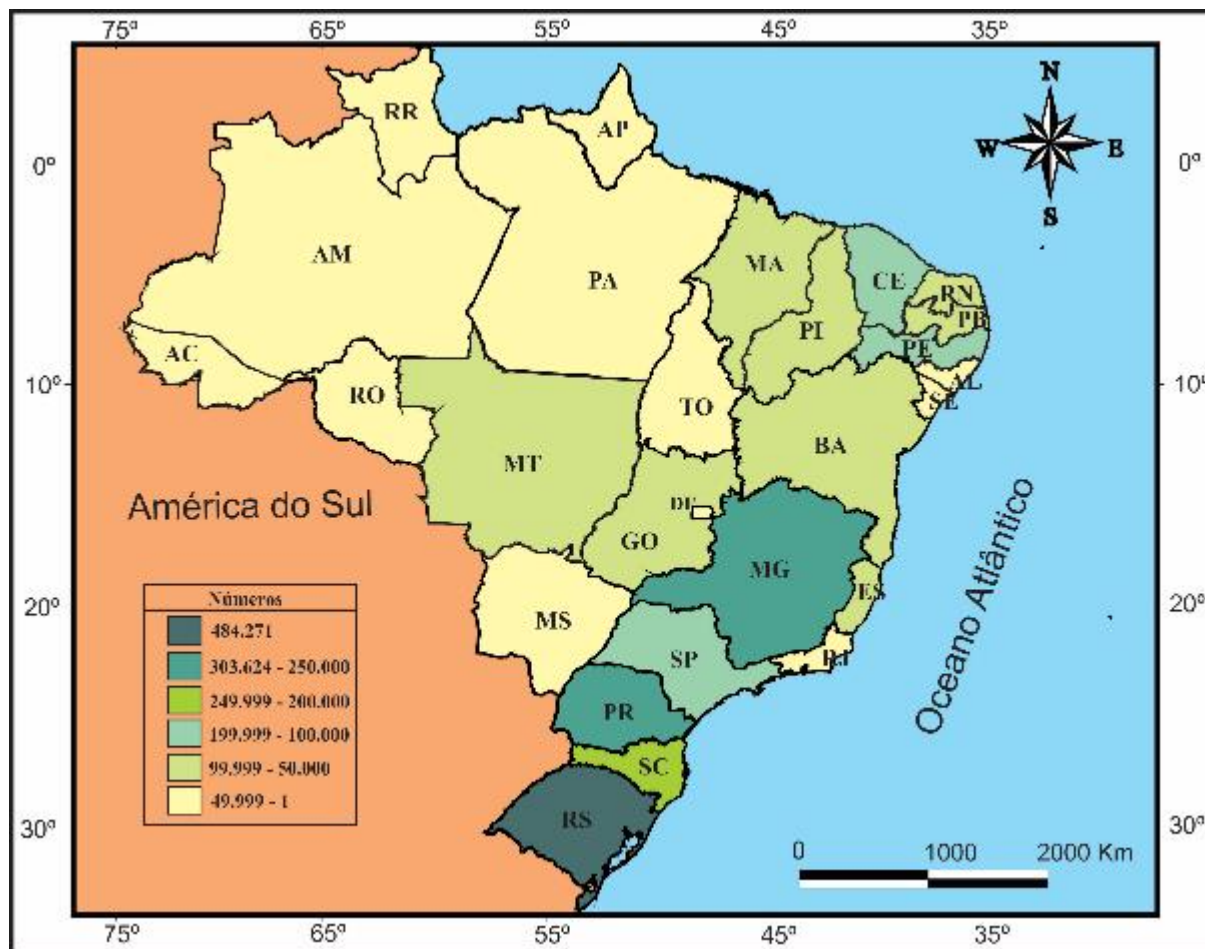


Figura 05- Brasil: Número de contratos do Pronaf, 2012

Fonte: Dados BCB/DIORF/DEROP/DIORE, 2012 e Atlas SEPLANTEC, 2004.

Organização: Carvalho, 2014.

A conjuntura evidencia a fragilidade organizacional do cooperativismo no Nordeste que acaba por prejudicar uma melhor distribuição dos recursos do Pronaf entre os que realmente precisam e trabalham. Nessa região, os indivíduos agem de modo individual em função da sua própria “desconfiança” e em virtude também da atuação dos mediadores que demonstram favorecimento para comunidades rurais mais desenvolvidas. Além disso, essa ação individual demonstra a persistência de uma modernização truncada que assistia os agricultores em termos de assistência técnica, sem uma metodologia de extensão coletiva e voltada parcialmente para o modelo empresarial. Deste modo, o modelo em voga não rompe com o nosso paradigma de modernização para o campo, somente realimenta-o, para um novo quadro, voltando-se aos mais pobres do campo.

Apesar disso, o acréscimo do crédito ano a ano tem contribuído para o crescimento da produção agrícola, pois coloca-se como estímulo ao custeio produtivo e à implementação de

infraestrutura com os investimentos. Esses crescimentos explicam-se pela inclusão de novos agricultores a essa política e pela renovação de contratos já vigentes. Em outras palavras, através da adimplência, os agricultores ficam aptos a renovarem seus contratos e a conseguirem se incluir em outra modalidade do programa. Todavia, o índice de inadimplência, conforme dados do BNB (2008, 2009 e 2010), ainda são expressivos, ficando em torno de 13%, tendo variado entre 13,6 e 13,2% no período, o que remete a um prejuízo da ordem de mais de R\$2 milhões de reais nos três anos.

Repercussão sócio-espacial do Pronaf no Brasil

A evolução desse programa repercute de modo importante na vida financeira das famílias beneficiadas com o crédito, pois quebra vínculos de subordinação clientelistas, em que muitos pequenos agricultores, sem condições de comprar insumos e equipamentos, ficavam subjugados a juros elevados juntamente a agiotas e a comerciantes no interior do país. Existe ainda uma ampliação macroeconômica de ganhos em muitos municípios, significando, assim, que o Pronaf é um importante veículo de transferência de renda para as famílias e para os municípios pobres do Brasil.

Agregado a esse aspecto, alia-se as evidências na ampliação da capacidade produtiva dos agricultores familiares, no período de 2005-2012. O respectivo crescimento é validado pelo aumento percentual dos produtos agropecuários financiados nesse período, cujos destaques foram o trigo (398,28%), a criação de animais (264,58%), a soja (177%), o café (160%) e outras lavouras (102,11%). Os respectivos números evidenciam uma especialização produtiva do agricultor familiar beneficiado com o Pronaf, que corresponde às demandas não só do mercado interno, mas também às demandas da agroindústria e do próprio agronegócio. Mas, apesar do caráter produtivista demarcado nesses percentuais, não se pode deixar de demarcar que há ainda a preocupação com a produção de subsistência, mantendo-se, em menor proporção, culturas alimentares, como o milho (45,80%) e o arroz (25,73%), e, mesmo em queda percentual frente aos produtos financiados, a manutenção produtiva da batata (-1,5%), da mandioca (-23,28%) e do feijão (-26,48%) (BCB, 2005-2012).

Ainda em termos de ampliações contribuídas pelo Pronaf, verifica-se o acréscimo de áreas com culturas de subsistência e a diminuição de desigualdades de gênero no meio rural, com ganhos em educação, aquisição de bens duráveis e condições sanitárias tanto para

homens quanto para mulheres. Decorrente disso, o Pronaf tornou-se um instrumento capaz de suprir algumas das principais necessidades do agricultor familiar, ao mesmo tempo que tornou possíveis mudanças espaciais, no sentido de área e de produção, da inserção desse agricultor em cadeias produtivas com fluxos comerciais e de promoção de desenvolvimento local, a partir da liberação e da circulação de montantes de recursos do Pronaf em municípios pobres, principalmente.

Nessa esteira, Mattei (2005) destaca que as políticas de desenvolvimento rural têm priorizado a agricultura familiar, em função da sua expressão na produção agropecuária do país, através da intervenção com crédito, infraestrutura, pesquisa e capacitação. Nesse sentido, o Pronaf “[...] está conformando um novo campo de coalização de atores sociais, públicos e privados, tendo por objetivo dar um tratamento adequado às necessidades da agricultura familiar. (Op. Cit, p.62)

Apesar disso, ainda persiste a necessidade de intervenção governamental que considere as dimensões do mundo rural e seu desenvolvimento, baseado na sustentabilidade econômica, social e ambiental, a fim de enfrentar limitações existentes no Pronaf, entre as quais: 1- a descentralização da política pública e a manutenção de concentração de poder decisório em órgãos governamentais; 2- a falta de integração política de beneficiários do programa em ações visando construir um modelo de desenvolvimento sustentável; e 3- a relação estabelecida entre agricultor e agências bancárias, as quais liberam crédito mediante garantias, em função de riscos corridos em empréstimos a agricultores descapitalizados. (Op. Cit, p. 62-64)

Ainda assim, o Pronaf se coloca como uma política de desenvolvimento rural, sendo construídas metodologias e organizações financeiras diferenciadas com intuito de operacionalizar e viabilizar o acesso do agricultor familiar, à exemplo do Programa Agroamigo (Programa de Microfinança Rural), executado com recursos do Pronaf, operacionalizado pelo Banco do Nordeste em parceria com o Instituto Nordeste Cidadania (INEC) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e dos Sistemas de Cooperativas de Crédito da Agricultura Familiar, como o Sistema Cresol (Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária), na região Sul do Brasil.

Tais experiências apresentam contexto e focos diferenciados, pois a primeira experiência visa atender agricultores pobres com repasse de crédito produtivo; enquanto o segundo vincula-se mais a sua origem, isto é, a organização social e econômica dos

agricultores familiares em cooperativas a fim de conseguir crédito para os agricultores. Essas experiências acabaram por definir inovações institucionais e operacionais para o financiamento do PRONAF, e permitiram alcançar populações pobres tradicionais com dificuldade de acesso ao sistema bancário.

Por consequência, o Pronaf se torna um estímulo ao crescimento e melhoramento das práticas agropecuárias, ao tempo que se define em conjunto com as políticas sociais, um instrumento de inclusão social do agricultor familiar e também uma base na construção do desenvolvimento local, com equidade social e distribuição de renda.

Considerações Finais

O Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) reflete um contexto histórico de defesa a pequena produção, que em meio a globalização e a liberalização progressiva dos mercados agrícolas mundiais, estiveram quase sempre excluídas, frente a valorização da modernização agrícola patronal, da intensificação da monocultura e do aumento das exportações de grãos. Este enfoque da política agrícola nacional acarretou significativos desequilíbrios na estrutura da terra e do ecossistema, edificando a necessidade de políticas agrícolas para o fortalecimento da agricultura familiar, face às condições sócio-econômicas e de segurança alimentar. Por isso, Zaar (2011, s/p) aponta que “[...] Se ha considerado que las políticas agrarias que tienen como objetivo incentivar la producción para la subsistencia juegan un papel fundamental en el sostenimiento de las pequeñas explotaciones agrarias y, como consecuencia, en el desarrollo rural”.

Sendo assim, a integração governamental, via polícias públicas com características sociais, econômicas, tecnológico-produtivas e adicionais propiciariam elementos eficazes na realidade rural. Contudo, enquanto o detalhamento dessas características não ganharem um viés desenvolvimentista, o governo permanecerá utilizando-se de generalizações para promover o Pronaf. O programa no seu caminhar histórico vem passando por aperfeiçoamentos e expansão na rotatividade de recursos, que são reflexos das ações implementadas pelo ambiente institucional, que simplificaram a emissão da DAP, junto às entidades credenciadas pelo MDA, e mesmo às instâncias bancárias que passaram a liberar mais facilmente o crédito do Pronaf. Disso, verifica-se que desde a safra 2005/2006, o

programa vinha aumentando sucessivamente o volume de recursos destinados à agricultura familiar.

Apesar da falta de uma metodologia mais apropriada para a aplicação e direcionamento do Pronaf, esse programa apresenta externalidades positivas frente às transformações do espaço rural de algumas regiões brasileiras, principalmente no sul e no nordeste do país. Isso porque o acréscimo do crédito ano a ano tem contribuído para o crescimento da produção agrícola, colocando-se como estímulo ao custeio produtivo e à implementação de infraestrutura com os investimentos.

Desta feita, o referido trabalho colocou-se como mais um desafio geográfico, dentre as variadas discussões deliberadas sobre o Pronaf, que é fortemente trabalhada em outras áreas do conhecimento, sobretudo na sociologia rural e na economia, sem um mínimo de preocupação com a questão espacial. Além disso, na confluência da atual conjuntura governamental do Brasil (2016), o Pronaf tem apresentado direcionamento diferente do previsto no momento de sua fomentação inicial, suscitando inúmeras dúvidas quanto ao seu futuro, por parte dos pesquisadores e mesmo por parte dos agricultores que tenham interesse de acessá-lo. Isso decorre da conjuntura político-social vivenciada no país, que aponta para cortes orçamentários e também para crescentes taxas de juros, em termos de empréstimos.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. Alcance e limites das finanças de proximidade no combate à inadimplência: O caso do Agroamigo. In: BARBOSA, C. G.; TEIXEIRA, M. A. & DAMASCENO, W. S.(Orgs.). **Experiências dos Programas de Microfinanças do Banco do Nordeste**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012.

ALENCAR, M. T. de. **PRONAF como Instrumento de Atuação do Estado no Espaço Rural do Semi-árido Piauiense**. Tese de Doutorado: NPGeo, São Cristóvão, 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Anuário Estatístico do Crédito Rural**. 2005-2012. Disponível em < <http://www.bcb.gov.br/?id=RELRURAL&ano=2012>>. Acesso em: 09 jan. 2014.

_____. **MCR - Manual de Crédito Rural**. Disponível em <<http://www3.bcb.gov.br/mcr/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

BARBOSA, C. G.; TEIXEIRA, M. A. & DAMASCENO, W. S.(Orgs.). **Experiências dos Programas de Microfinanças do Banco do Nordeste**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012.

BNB. Manual Operacional do Pronaf, 1996.

BNB. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf: **Relatório de Resultados**. Fortaleza, 2008.

LOPES, E. S. A., et. al. COSTA, José Eloízio . **Impactos do Pronaf B nos Municípios de São Cristóvão e Itabaiana, Estado de Sergipe**: Para além da dimensão econômica. 2007. (Relatório de pesquisa).

MATTEI, L. **Impactos do Pronaf: Análise de Indicadores**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrário e Desenvolvimento Rural (NEAD – Estudos), 2005. Disponível em <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=319>>. Acesso em 27 de junho de 2010.

_____. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: Balanço e perspectivas**. UFSC: Departamento de Economia. 2001.

MDA. **Crédito rural do Pronaf**: Evolução histórica do Pronaf. 2004. Disponível em <<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf/2259286>>. Acesso em 24 de junho de 2010.

SCHRODER, M. Políticas Públicas e Agricultura Familiar no Brasil: Inovações institucionais a partir do Pronaf. In: BARBOSA, C. G.; TEIXEIRA, M. A. & DAMASCENO, W. S.(Orgs.). **Experiências dos Programas de Microfinanças do Banco do Nordeste**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012.

SILVA, A. G. da (COORD.). **Impactos do Pronaf B sobre o meio rural na Região Nordeste**. UFRN/IICA/NEAD/FUNTEC. Natal (RN), março de 2007.

ZAAR, Miriam-Hermi. **Las Políticas Públicas Brasileñas y la Agricultura Familiar: Quince Años del Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* . [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de febrero de 2011, vol. XV, nº 351. Disponível em <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-351.htm>>. Acesso em 02 de janeiro de 2013.