

(DES)CAMINHOS DA POLÍTICA DE CRÉDITO DO PRONAF NA LUTA CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL RURAL¹

Joacir Rufino de Aquino²
Sergio Schneider³

Resumo

O objetivo deste artigo consiste na tentativa de uma reflexão crítica sobre a dinâmica e as contradições da política de crédito do PRONAF no período de 1996 a 2008. Em linhas gerais, a pesquisa mostra que o PRONAF se transformou em um importante instrumento de financiamento público para os agricultores familiares do Brasil. Contudo, o modelo de distribuição e aplicação dos recursos do programa apresenta um viés concentrador, setorial e produtivista. Após discutir estas e outras questões, o trabalho sinaliza que é necessário repensar a lógica operacional do PRONAF e corrigir seus rumos na direção de um padrão de desenvolvimento rural que procure compatibilizar produção de riqueza, equidade social e valorização do meio ambiente.

Palavras-Chave: Agricultura Familiar; Políticas Públicas; Pobreza Rural; Equidade Social.

1. Introdução

Embora sujeitas a controvérsias conceituais e normativas, as formas sociais de organização do trabalho e da produção, atualmente abrigadas pelo guarda-chuva da noção de agricultura familiar, têm em comum o fato de terem sido historicamente relegadas no Brasil, politicamente excluídas do acesso a recursos públicos e, não raro, serem questionadas quanto a sua relevância social e econômica.

Mas é importante mencionar que, apesar de ser recente o uso do termo agricultura familiar em nosso país, esta forma social caracterizada pela unidade entre trabalho, produção e unidade doméstica conforma um modo de vida muito presente e significativo na formação do tecido social brasileiro, particularmente no espaço rural. Mesmo assim, somente a partir de meados da década de 1990 ela passou a ganhar espaço e legitimidade, tornando-se uma categoria reconhecida econômica e politicamente.

Os primeiros estudos disponíveis sobre a temática mostraram que o grupo social

¹ Artigo apresentado na *I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade*, realizada no período de 10 a 12 de novembro de 2010, em Natal – RN.

² Mestre em Economia Rural e Regional (UFCG). Professor do Departamento de Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (Campus de Assú). E-mail: joaciraquino@yahoo.com.br

³ Doutor em Sociologia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). E-mail: schneide@ufrgs.br

formado pelos estabelecimentos que usavam mão-de-obra familiar chegava a 71,6%, de um total de 5.151.155 estabelecimentos existentes no Brasil em 1985 (KAGEYAMA & BERGAMASCO, 1989). Os trabalhos posteriores (FAO/INCRA, 1995 e, sobretudo, FAO/INCRA, 2000), desenvolvidos com critérios de classificação semelhantes a partir do Censo Agropecuário de 1995/1996, indicaram que a agricultura familiar brasileira representava 85,2% dos 4,8 milhões de estabelecimentos recenseados no período, ocupando 30,5% da área e respondendo por 37,9% do valor bruto da produção agropecuária nacional.

Em face de sua indiscutível importância socioeconômica, o Estado brasileiro foi reconhecendo a especificidade das demandas deste segmento social na agenda de prioridades políticas da nação, primeiro, através da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), por meio do Decreto Presidencial nº 1.946, datado de junho de 1996 e, segundo, através de um ato que lhe conferiu legalidade, com a promulgação da Lei 11.326/2006, conhecida como a Lei da Agricultura Familiar.

Desde o lançamento do PRONAF, a agricultura familiar brasileira passou a ganhar relevo e destaque, quer seja no âmbito dos resultados bem sucedidos da aplicação de crédito rural ou mesmo entre os estudiosos e pesquisadores. De fato, o PRONAF se tornou o programa de referência para um conjunto mais amplo de questões relacionadas ao próprio desenvolvimento rural. Não sem motivo, ao longo dos anos, o governo ampliou o portfólio de “produtos” deste programa, segmentou seu público-alvo em grupos (A, B, C, D e E), incorporou outras políticas e passou a atender demandas específicas dos movimentos sociais criando novas linhas de ação (agroecologia, jovens, mulheres, etc.).

Na verdade, o PRONAF passou a ser entendido, especialmente pelos seus gestores governamentais, como a mola-propulsora de uma estratégia nacional de valorização da diversidade social da agricultura familiar e do meio rural. Nestes termos, sua missão fundamental seria combater as desigualdades sociais e regionais que marcaram as políticas estatais tradicionais voltadas para estimular a modernização tecnológica da agricultura brasileira. Contudo, decorridos pouco mais de dez anos desde sua criação, será que o referido programa vem conseguindo atender a estes postulados e contribuir para o redirecionamento da política de financiamento agrícola a favor de um padrão de desenvolvimento rural mais equitativo e equilibrado ambientalmente?

Com o propósito de responder esta indagação fundamental, o presente artigo busca recuperar alguns elementos marcantes da história do PRONAF entre 1996 e 2008 e, em seguida, analisa de forma crítica a dinâmica e as tendências verificadas na distribuição e aplicação do crédito rural do programa neste período. A nossa hipótese principal é que a inovação

institucional promovida pela expansão da política de crédito rural do PRONAF não tem sido suficiente para assentar as bases de um novo padrão de desenvolvimento no campo brasileiro, pois, em muitos aspectos, esta política repete no âmbito da agricultura familiar o viés concentrador, setorial e produtivista que caracteriza o modelo de desenvolvimento agrícola vigente no país. Outra hipótese que adotamos como eixo norteador deste artigo é que as contradições apontadas devem-se à própria lógica interna do desenho normativo do programa e a um conjunto de problemas operacionais que estão além do seu campo de atuação.

O estudo foi realizado a partir da revisão bibliográfica de parte da produção acadêmica disponível sobre o tema e utilizou como dados empíricos informações obtidas através da sistematização e análise das estatísticas oficiais disponibilizadas pelos órgãos governamentais brasileiros: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A estrutura do texto está organizada em três seções, além desta breve introdução e das considerações finais. A primeira seção discute de forma crítica os avanços e impasses do desenho normativo da política de crédito do PRONAF, tanto em sua versão original como em seu formato mais recente. A segunda seção, por sua vez, analisa a evolução e a distribuição dos recursos financeiros do programa por região e por tipo de produtor familiar. Por fim, a última seção se dedica ao estudo dos impactos e dilemas desta política pública no meio rural brasileiro.

2. Caminhos e descaminhos do desenho normativo da política de crédito do PRONAF

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi instituído oficialmente através do Decreto Presidencial n.º 1.946, de 28 de junho de 1996, sendo concebido com a finalidade de apoiar o desenvolvimento rural, tendo como fundamento o fortalecimento da agricultura familiar, como segmento gerador de emprego e renda, “*de modo a estabelecer um novo padrão de desenvolvimento sustentável que vise ao alcance de níveis de satisfação e bem-estar de agricultores e consumidores, no que se refere às questões econômicas, sociais e ambientais, produzindo um novo modelo agrícola nacional*” (BRASIL, 1996, p. 11).

Para levar adiante essa missão, a estrutura operacional do programa foi dividida originariamente em quatro eixos de ação, a saber: 1) negociação e articulação de políticas públicas; 2) instalação e melhoria de infraestrutura e serviços nos municípios; 3) financiamento da produção da agricultura familiar (custeio e investimento); e 4) capacitação e profissionalização de agricultores familiares e técnicos. Dentre estes, tendo em vista que o elevado custo e a escassez de crédito eram apontados na época como um dos maiores problemas dos produtores rurais, o governo elegeu o “financiamento da produção”, ou melhor, o PRONAF-

crédito, como o principal instrumento a ser utilizado para promover “um novo padrão de desenvolvimento sustentável” no campo.

Quando o PRONAF-crédito foi criado, em 1996, seu raio de atuação limitava-se unicamente ao financiamento de atividades agropecuárias desenvolvidas pelos agricultores familiares brasileiros. Além disso, os produtores “periféricos”, ou seja, aqueles que obtinham os menores níveis de renda monetária entre os agricultores do país, não faziam parte do seu público preferencial (CARNEIRO, 1997; TONNEAU *et al.*, 2005). A partir do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e, principalmente, nos seis primeiros anos da gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2008) os critérios de distribuição do crédito rural foram reformulados, visando, segundo o discurso oficial, adequar a estrutura normativa do programa à diversidade da agricultura familiar e ampliar a sua capilaridade nacional.

Em junho de 2007, no lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar 2007/2008⁴, o PRONAF-crédito apresenta-se como uma política pública diferenciada que tem a finalidade de “*apoiar com financiamento às atividades agropecuárias e não-agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor rural e de sua família.*”⁵ Em função disso, nota-se que o seu desenho normativo, no início limitado unicamente às atividades agropecuárias, passou a prever um leque bastante diversificado de linhas de ação (MDA/SAF/PRONAF, 2007): PRONAF Agroindústria, PRONAF Mulher, PRONAF Jovem Rural, PRONAF Semiárido, PRONAF Floresta, PRONAF Agroecologia, PRONAF Pesca, PRONAF Pecuária Familiar, PRONAF Turismo da Agricultura Familiar, PRONAF Máquinas e Equipamentos, e PRONAF ECO Sustentabilidade Ambiental.

O público-alvo do programa também foi ampliado significativamente ao longo dos anos. Segundo as regras do Plano Safra 2007/2008, além dos produtores que já faziam parte da sua primeira versão, agora podem acessar os financiamentos do PRONAF as famílias de agricultores assentadas da reforma agrária e do crédito fundiário, extrativistas, pescadores artesanais, remanescentes de comunidades quilombolas e povos indígenas que pratiquem atividades produtivas agropecuárias ou não-agropecuárias no meio rural. Para tanto, eles precisam comprovar, mediante Declaração de Aptidão (DAP), que se enquadram na categoria

⁴ O Plano Safra da Agricultura Familiar 2007/2008 pode ser entendido como uma espécie de “síntese” das principais mudanças normativas experimentadas pela política de crédito do PRONAF no período compreendido entre 1996 e 2008.

⁵ Diversos autores indicam que o PRONAF-crédito adotou desde o início da sua operacionalização uma sistemática de pagamento bastante branda e com alto percentual de subsídio (ABRAMOVAY & VEIGA, 1999; BITTENCOURT, 2003; GUANZIROLI, 2007). Na safra 2007/2008, por exemplo, enquanto os juros cobrados na economia brasileira estavam entre os mais altos do mundo, os recursos dessa política pública eram ofertados no sistema bancário nacional (Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, bancos estaduais e privados) a taxas que variavam de 0,5% a 5,5% a.a., dependendo da modalidade do empréstimo (custeio ou investimento) e do tipo de agricultor beneficiado. Além disso, em algumas modalidades de financiamento, os produtores que honrassem os seus compromissos nas datas previstas podiam obter descontos de 25% até 46% do valor emprestado (MDA/SAF/PRONAF, 2007).

genérica “agricultura familiar”.

O formato recente da DAP, além de identificar a família como beneficiária potencial da política de crédito, classifica os agricultores familiares em seis grupos de beneficiários: A, B, A/C, C, D e E.⁶ Como mostra o Quadro 1, os grupos A e A/C são formados pelos assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e demais programas de crédito fundiário do governo federal (Cédula da Terra, Banco da Terra ou o Programa de Crédito Fundiário). Os quatro grupos restantes são divididos em função da renda bruta anual e da participação da mão-de-obra familiar nos trabalhos do estabelecimento.

GRUPO	CARACTERÍSTICAS
A	Assentados da reforma agrária.
B	Agricultores familiares com renda bruta anual até R\$ 4 mil e que obtenham ao menos 30% desse valor da atividade agropecuária.
A/C	Egressos do Grupo A.
C	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 4 mil até R\$ 18 mil e que obtenham ao menos 60% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.
D	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 18 mil até R\$ 50 mil e que obtenham ao menos 70% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.
E	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 50 mil até 110 mil e que obtenham ao menos 80% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.

Quadro 1 – Classificação dos agricultores “pronafianos” por Grupo na safra 2007/2008

Fonte: MDA/SAF/PRONAF (2007).

Entre os seis grupos definidos pelo PRONAF, os mais expressivos numericamente são o “B” e o “C”, que, conforme os dados do Censo Agropecuário de 2006, englobavam, respectivamente, 63,5% e 17,4% do total de 4.186.100 estabelecimentos familiares potenciais beneficiários do programa no Brasil. Já o segmento mais protegido/garantido pelo Estado é o “A” (9,7% do total), sendo os integrantes dos grupos “D” (6,2% do total) e “E” (3,2% do total) os mais habilitados a transacionarem com o sistema bancário (CORRÊA & FARIA, 2009; FRANÇA *et al.*, 2010).

Para os gestores da política de crédito do PRONAF, no atual governo e outrora, as novas normas adotadas conseguiram sintonizar o programa com a diversidade da agricultura familiar brasileira, pois, contrariamente a versão de 1996, a lista de possibilidades de crédito mostra uma maior abertura ao estímulo de atividades não-agrícolas e à proteção ambiental. Ademais, argumentam que a inclusão dos agricultores “periféricos” (grupos A e B) no público-alvo do programa teria solucionado praticamente todas as questões que se apresentavam originariamente. Comungando com essa visão, Tonneau & Sabourin (2007, p. 296) sentenciam: *“Parece, hoje, que o Pronaf conseguiu evoluir abandonando sua concepção inicial de apoiar*

⁶ A classificação dos agricultores familiares em diferentes grupos foi definida pela Resolução 2.629, de 10 de agosto de 1999. Segundo Schneider *et al.* (2004, p. 26), essa medida foi adotada para que *“as regras de financiamento fossem mais adequadas à realidade de cada segmento social, sendo que os encargos financeiros e os rebates (descontos) visam auxiliar mais as parcelas com menores faixas de renda e em maiores dificuldades produtivas.”*

apenas a agricultura familiar ‘integrada’ às cadeias produtivas.”

Esse tipo de interpretação otimista, comum entre os analistas que estudam o tema, esquece, porém, de considerar alguns pontos ambíguos implícitos na legislação do programa em foco que podem gerar efeitos inusitados e indesejados. Dentre estes, o principal aspecto crítico que tem sido desprezado na maioria dos estudos sobre a dinâmica recente do PRONAF-crédito refere-se à influência que os segmentos mais capitalizados da agricultura nacional têm exercido sobre a estruturação do seu desenho normativo. De fato, apesar de todos os problemas da primeira versão dessa política pública, o limite máximo de renda de R\$ 27,5 mil, estabelecido inicialmente como critério de enquadramento dos beneficiários, “fechava as portas” para os agricultores com níveis de renda superiores. No entanto, o que se observa através do exame do Quadro 2, apresentado a seguir, é que, ao longo dos anos, os valores de enquadramento foram sucessivamente elevados, “abrindo as portas” do programa para os agricultores mais capitalizados.

GRUPOS	RENDA BRUTA ANUAL LIMITE			
	Safra 1999/2000	Safra 2001/2002	Safras 2003/2004 e 2004/2005	Safra 2007/2008
A	Beneficiários da Reforma Agrária			
B	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00	R\$ 2.000,00	R\$ 4.000,00
C	R\$ 8.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ 14.000,00	R\$ 18.000,00
D	R\$ 27.500,00	R\$ 30.000,00	R\$ 40.000,00	R\$ 50.000,00
E	Inexistente	Inexistente	R\$ 60.000,00	R\$ 110.000,00

Quadro 2 – Limite de renda bruta anual dos grupos de beneficiários do PRONAF-crédito nas safras de 1999/2000 a 2007/2008

Fonte: Plano Safra da Agricultura Familiar (vários anos).

A “abertura das portas” da política de crédito do PRONAF, acentuada a partir da safra 2003/2004, com a criação do Grupo “E” e a posterior ampliação para 110 mil reais do limite máximo de renda anual do público-alvo da ação governamental, gera ao menos duas consequências importantes que põe em xeque o otimismo de Tonneau & Sabourin (2007). A primeira é que aumenta a participação do sindicalismo patronal na execução nacional e local no programa.⁷ A segunda é que se tornam candidatos aos financiamentos agricultores mais capitalizados e com capacidade de oferecer aos bancos garantias reais e contrapartidas, os quais tenderão a absorver parte significativa dos recursos, sobretudo de investimento. Neste contexto, usando como referência as ideias de Long & Ploeg (1994), depreende-se que no interior do

⁷ Há muito tempo que o sindicalismo patronal incorporou o PRONAF na sua agenda de prioridades, buscando interferir nos rumos do programa em favor dos seus associados. De acordo com Luciano Carvalho (*apud* TOTTI, 2007, p. 15), assessor técnico da Comissão Nacional de Crédito Rural da CNA, um dos pleitos da entidade é que o governo amplie o teto de renda bruta anual para que os agricultores familiares tenham acesso ao crédito rural em condições especiais. Ele explica que a CNA considera o PRONAF uma “boa política de governo, integracionista, com bons mecanismos de execução. (...) Nada contra o Pronaf, só queremos colaborar para seu aperfeiçoamento. (...) Até porque há muitos beneficiários do Pronaf, das categorias D e E, que são, oficialmente, representados pela CNA. Mais de 60% dos filiados à estrutura da CNA se situam entre os que agora se chama de agricultores familiares.”

PRONAF desenrolam-se verdadeiras “lutas por classificação”. Essas lutas não envolvem apenas uma questão normativa, mas uma disputa por reconhecimento, poder e, acima de tudo, recursos governamentais baratos.

Em síntese, nos seus primeiros 12 anos de vida a política de crédito do PRONAF se transformou em uma fonte de financiamento público importante para diversos segmentos da agricultura brasileira. No entanto, a versão recente do PRONAF se apóia numa lógica evolucionista que elege os agricultores familiares de maiores níveis de renda (grupos D e E) como seu público preferencial. No item seguinte verifica-se qual o reflexo prático desse desenho normativo na distribuição dos recursos financeiros do programa.

3. A evolução e a distribuição “desigual” do crédito do PRONAF

Desde que foi criado, em 1996, o PRONAF vem consolidando-se ano a ano como a principal política pública de apoio à agricultura familiar no meio rural brasileiro. De acordo com as informações apresentadas na Tabela 1, percebe-se facilmente que entre 1996 e 2008 aumentaram sistematicamente tanto o número de beneficiários como o montante de recursos financeiros disponibilizados e aplicados em condições especiais pelo programa. Ao longo desse período foram realizadas 14.538.088 operações de crédito. O volume de dinheiro emprestado para custeio e investimento através dessa modalidade de financiamento, por sua vez, superou a marca dos R\$ 55 bilhões. Assim, mesmo considerando que a agricultura familiar ainda ocupa uma posição marginal na política agrícola nacional, nota-se que houve um esforço orçamentário crescente do governo brasileiro objetivando ampliar o alcance do financiamento público em prol desta categoria social específica do campo.

Tabela 1 – Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por ano fiscal, 1996 a 2008

ANO	N. CONTRATOS	VALOR (R\$ 1,00)
1996	311.406	556.867.943,17
1997	486.462	1.407.660.438,18
1998	646.244	1.357.455.540,94
1999	802.849	1.829.731.597,98
2000	969.727	2.188.635.003,31
2001	910.466	2.153.351.258,79
2002	953.247	2.404.850.769,99
2003	1.138.112	3.806.899.245,48
2004	1.611.463	5.761.475.996,11
2005	1.671.183	6.404.190.129,32
2006	1.858.048	8.101.543.699,88
2007	1.719.160	9.295.775.217,96
2008	1.459.721	9.759.838.901,83
TOTAL	14.538.088	55.028.275.742,94

Fonte: IPEA (2007a, 2007b – Anexo Estatístico); MDA/SAF/PRONAF (2010a).

No que diz respeito às liberações anuais dos recursos do PRONAF, pode-se observar que o montante de crédito aplicado pelo programa apresentou um movimento ascendente principalmente entre 2002 e 2008. Conforme mostra a Tabela 1, passou-se de uma liberação de R\$ 2,4 bilhões, em 2002, para mais de R\$ 9,7 bilhões, em 2008, o que aponta para uma modificação da tendência verificada nos anos anteriores, visto que, a partir de 2000 até o final do governo FHC, o programa começou a apresentar certa estagnação na liberação de recursos. Então, analisando-se o desempenho da política de crédito do PRONAF apenas pelo ponto de vista da quantidade dos recursos liberados, chega-se a conclusão de que, especialmente de 2003 para 2008, vem-se apresentando uma incontestável mudança para melhor.

Malgrado os expressivos resultados quantitativos registrados no parágrafo anterior, uma análise sobre a distribuição dos recursos do PRONAF mostra que eles não estão sendo repartidos de forma igual no território brasileiro. Um olhar panorâmico sobre o Gráfico 1 indica que anualmente todas as regiões do Brasil estão recebendo mais crédito rural, visto que o programa como um todo apresentou forte expansão em termos do montante absoluto emprestado. Porém, ao se verificar a distribuição dos valores aplicados, percebe-se que a região Sul foi e continua sendo a maior beneficiária dessa modalidade de financiamento rural. Já a região Nordeste, que segundo o Censo Agropecuário 2006 concentra metade dos 4,3 milhões dos estabelecimentos familiares do país⁸, só consegue ganhar espaço na repartição do crédito subsidiado a partir de 2004, quando passa à frente da região Sudeste, mas, ainda em 2007, volta a perder novamente posição no ranking nacional.

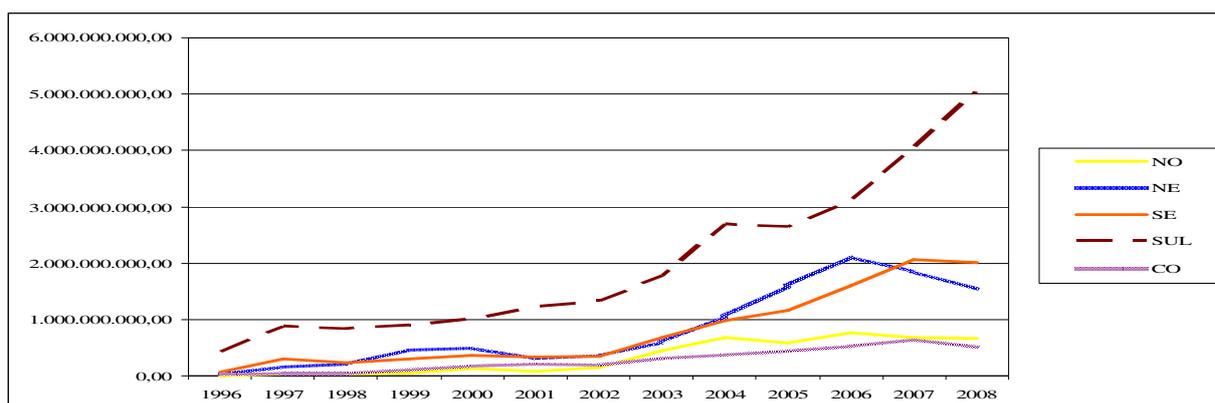


Gráfico 1 – Distribuição regional do crédito do PRONAF de 1996 a 2008 (Valores correntes em R\$ 1,00)

Fonte: IPEA (2007a, 2007b – Anexo Estatístico); MDA/SAF/PRONAF (2010b).

Em termos relativos, as informações disponíveis revelam que houve um importante processo de desconcentração das aplicações financeiras do PRONAF entre 1996 e 2008, mas, no

⁸ O Censo Agropecuário de 2006, citado por França *et al.* (2009), identificou 4.367.902 estabelecimentos de agricultores familiares no Brasil, o que representava 84,4% dos 5.175.489 estabelecimentos agropecuários existentes no país em 31 de dezembro de 2006. Estes estavam distribuídos em todas as grandes regiões que formam o território nacional: Nordeste (com 2.187.295, ou 50% do total); Sul (com 849.997, ou 20% do total); Sudeste (com 699.978, ou 16% do total); Norte (com 413.101, ou 9% do total); e Centro-Oeste (com 217.531, ou 5% do total).

cômputo geral, constata-se que a distribuição do crédito ocorreu de forma desigual entre as cinco grandes regiões brasileiras. Como observa-se na Tabela 2, no acumulado do período, quase metade do montante de crédito emprestado pelo programa se concentrou nos três estados da região Sul do país: Paraná, Santa Catarina e, principalmente, Rio Grande do Sul. Por outro lado, a região Nordeste, que contava com a metade dos potenciais beneficiários, captou tão somente algo em torno de 1/5 do total de recursos aplicados. Estes resultados mostram-se de certa forma bastante incompatíveis com a racionalidade de uma política pública *nacional*.

Tabela 2 – Distribuição regional do crédito do PRONAF de 1996 a 2008 (Em %)

REGIÕES	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1996 - 2008
Norte	0,91	2,06	2,06	3,12	6,27	3,59	6,45	11,84	11,93	9,10	9,49	7,42	6,86	7,88
Nordeste	6,66	11,91	15,74	25,67	22,93	14,75	15,37	15,55	18,19	24,80	25,98	19,96	15,80	19,64
Sudeste	12,05	21,26	17,37	16,63	17,08	15,81	14,75	17,92	17,00	18,09	19,74	22,17	20,61	19,02
Sul	78,28	62,28	61,78	48,99	45,85	56,69	55,58	46,90	46,65	41,15	38,49	43,71	51,64	47,14
C.-Oeste	2,10	2,49	3,05	5,59	7,87	9,16	7,85	7,80	6,23	6,86	6,30	6,75	5,09	6,32
BRASIL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IPEA (2007a, 2007b – Anexo Estatístico); MDA/SAF/PRONAF (2010a, 2010b).

Vale à pena ressaltar que a lógica concentradora também se manifesta quando se analisa a distribuição do crédito rural entre os diferentes grupos de beneficiários. Pela Tabela 3, percebe-se que o Grupo D sempre foi o que recebeu mais recursos do PRONAF, o que se mantém até o período recente. Entretanto, essa categoria de produtores vem diminuindo a sua participação relativa que passa de 62,14%, em 1999, para 39,84%, em 2007. O Grupo C tem crescido em termos de participação. Em 1999, recebia 13,78% do total emprestado e, em 2007, essa participação sobe para 15,19%. O Grupo B, apesar do expressivo crescimento verificado a partir de 2003, ainda apresenta uma participação reduzida: 6,22% em 2007. Os grupos A e E, por sua vez, apresentam um comportamento bem distinto. Enquanto os assentados da reforma agrária reduziram substancialmente a sua participação, passando de 14,66%, em 1999, para 3,72%, em 2007, os agricultores do recém criado Grupo E quase triplicaram sua participação passando de 6,95%, em 2003, para 19,99%, em 2007.

Tabela 3 – Participação dos Grupos no montante do crédito rural do PRONAF no período de 1999 a 2007 (Em %)

GRUPOS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
A	14,66	21,30	15,33	17,35	14,22	7,83	8,0	6,84	3,72
B	0,00	1,09	2,47	3,51	3,53	6,79	7,3	7,72	6,22
A/C	0,00	0,09	0,37	1,00	1,29	0,83	0,6	0,43	0,34
C	13,78	21,96	26,72	28,97	27,62	25,16	24,3	20,72	15,19
D	62,14	47,58	41,26	43,09	45,55	37,30	37,6	39,28	39,84
E	0	0	0	0	6,95	11,59	13,3	16,77	19,99
Outros	9,42	7,98	13,85	6,08	0,84	10,5	8,9	8,24	14,69
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IPEA (2007a, 2007b – Anexo Estatístico); MDA/SAF/PRONAF (2010a, 2010c).

Com efeito, a evolução dos dados informados na tabela acima revela o viés concentrador e privilegiador que marca a política de crédito do PRONAF no decorrer de sua curta trajetória histórica. Deste modo, infere-se que os maiores beneficiários do programa têm sido efetivamente os agricultores mais capitalizados e capazes de oferecer garantias aos bancos (grupos D e E), ou seja, apenas 9,4% do público potencial dessa política pública em 2006. Enquanto isso, a fração mais empobrecida da agricultura familiar do país (grupos A e B), representada pela esmagadora maioria dos estabelecimentos rurais (73,2%), não consegue acessar e/ou manter uma relação estável com o sistema bancário nacional.⁹

De maneira geral, diferentes analistas observam que a distribuição desigual dos recursos do PRONAF está associada a problemas operacionais e sociopolíticos que estariam fora do raio de ação do programa. Assim, entre os fatores arrolados com maior frequência para explicar o quadro de desigualdades socioespaciais apresentado, destacam-se: os elevados obstáculos burocráticos impostos pelo sistema bancário aos agricultores familiares com níveis de renda inferiores; a maior organização dos agricultores mais capitalizados; as pressões de empresas agroindustriais às quais estes produtores estão vinculados; a concentração de agências bancárias e cooperativas de crédito nos estados da região Sul; e a desarticulação e baixa inserção social dos produtores do Norte e do Nordeste (ABRAMOVAY & VEIGA, 1999; BASTOS, 2006; SCHRÖDER & SOUZA, 2007).

Sem sombra de dúvidas, existem evidências de que a concentração das aplicações do crédito rural no Brasil se dá onde há agricultores familiares mais capitalizados, mais organizados e com maior apoio do Estado como, por exemplo, pela ação mais eficiente da assistência técnica e extensão rural pública na elaboração dos projetos e no acompanhamento dos beneficiários. No entanto, em que pese a importância destes fatores, é preciso esclarecer que eles são insuficientes para explicar o viés concentrador do PRONAF.

Conforme já mencionado, na sua própria concepção o PRONAF-crédito apresenta um caráter seletivo e excludente fundamentado em um viés produtivista e setorial. Ademais, o programa em nenhum momento de sua trajetória pretendeu atender os agricultores familiares de forma homogênea.¹⁰ Em conformidade com as recomendações do estudo da FAO/IN CRA

⁹ Deve-se ressaltar que a partir de 2008 ficou bem mais difícil visualizar através das estatísticas oficiais “quem é quem” na distribuição do crédito rural do PRONAF. Isso porque os grupos C, D e E foram agregados em um único grupo denominado no Plano Safra 2008/2009 de “agricultores familiares” (CORRÊA & FARIA, 2009; MATTEI, 2008). Esta medida reduziu a transparência da aplicação dos recursos públicos, ocultando o viés concentrador que marca a trajetória histórica do programa.

¹⁰ Não é demais lembrar que os agricultores familiares com níveis de renda inferiores nem mesmo figuravam como público da primeira versão do PRONAF, dada a sua impossibilidade de se enquadrar no “tipo ideal” de produtor a ser estimulado no país. Uma prova disso é que apenas a partir do mês de novembro de 2000, transcorridos mais de quatro anos da criação dessa política, é que foram liberados recursos (pela primeira vez) para financiar os agricultores classificados no Grupo B, ou seja, aqueles que na época tinham rendimentos de até R\$

(1995), ele foi elaborado para responder as necessidades de um “tipo ideal” de produtor - os agricultores familiares do tipo “em transição” - ou seja, *“aqueles que apresentariam potencialidades de serem transformados em ‘empresas familiares viáveis’, através da incorporação de tecnologia e de uma racionalidade econômica voltada para as demandas do mercado”* (CARNEIRO, 2000, p. 133-134).

Além desse “vício de origem”, analisado em detalhes por Aquino *et al.* (2003, 2004), deve-se ter em conta que a versão recente do PRONAF se apóia numa lógica evolucionista que elege os agricultores de maior renda como o seu público preferencial. Em função disso, como se discutiu na seção anterior, a estrutura normativa do programa passou por diversas reformulações legais que possibilitaram a inserção dos grupos de renda superiores no público-alvo da ação estatal (Cf. Quadro 2). Dessa maneira, como as normas de concessão dos créditos são aplicadas uniformemente em todo território nacional, termina não sendo nenhuma surpresa que a parcela mais significativa dos recursos esteja se concentrando nas mãos dos agricultores mais abastados, clientes preferenciais dos bancos.

Logo, evidencia-se que boa parte das contradições apontadas pelo programa em foco é decorrência direta da ação dos atores governamentais responsáveis pela sua concepção e execução em Brasília, que, ao longo do tempo, cederam progressivamente à pressão dos segmentos mais organizados e estruturados do setor rural, os quais vêm ganhando nos últimos cinco anos (2003 a 2007) cada vez mais espaço na distribuição do crédito rural ofertado em condições especiais.

Guardadas estas questões, compete lembrar que muitas inquietações ainda pairam no ar, principalmente quanto à capacidade da política de crédito do PRONAF em gerar mudanças efetivas nas condições de vida dos agricultores familiares e contribuir para a construção de um novo padrão de desenvolvimento rural no Brasil. Assim sendo, tendo em vista a necessidade de aprofundar a análise empreendida até aqui, busca-se na sequência averiguar como os recursos do programa estão sendo aplicados e quais foram alguns dos seus principais impactos no meio rural nacional.

4. Impactos do crédito do PRONAF no meio rural: construindo novos caminhos ou fazendo mais do mesmo?

As primeiras pesquisas de campo realizadas para tentar aferir os impactos do PRONAF,

1.500,00. O problema é que esse segmento específico representava a grande maioria dos estabelecimentos da região Nordeste, pois, segundo dados do Censo Agropecuário de 1995/1996, de cada 100 explorações familiares dessa região, ao menos 76 se enquadravam nessa categoria (SABBATO, 2000). Isto quer dizer que mais de $\frac{3}{4}$ das famílias de agricultores que habitavam o semiárido brasileiro ficaram completamente abandonadas nos primeiros anos de vida do programa.

de uma forma geral, mostraram que essa política pública apresenta um grande potencial socioeconômico. Segundo a avaliação pioneira promovida pelo IBASE (1999), em oito unidades da Federação¹¹, o acesso a linha de crédito do programa foi um fator decisivo para estimular a criação e a manutenção de empregos no meio rural. Cada operação de crédito do PRONAF gerou em média 0,58 novas ocupações, a um custo médio de R\$ 6.470,81 por nova ocupação gerada. Assim, a cada duas operações de crédito calcula-se a geração de um novo posto de trabalho.

O IBASE (1999) destaca, ainda, que o aumento das ocupações não é o melhor indicador para medir os efeitos sociais causados pelo crédito do PRONAF. Na verdade, o maior impacto do programa refere-se a sua capacidade de estabilizar e manter empregos no meio rural. A cada operação de crédito foram mantidas 4,84 ocupações, a um custo médio de apenas R\$ 775,24. Esses indicadores sinalizam que o financiamento dos agricultores familiares pode estar funcionando como um instrumento importante para conter o êxodo rural através do estímulo à criação e manutenção de ocupações produtivas no campo.

O estudo da Fundação de Economia de Campinas (FECAMP, 2002)¹², por sua vez, detectou que os produtores que tiveram acesso aos recursos da política de crédito do PRONAF, em 2001, elevaram substancialmente o seu nível tecnológico e a produtividade agrícola dos seus estabelecimentos. Ou seja, os recursos do programa vêm contribuindo para que os agricultores familiares adotem técnicas agrícolas modernas, substituindo o crédito rural tradicionalmente destinado a comprar insumos químicos e máquinas. Nas palavras dos próprios avaliadores do programa: *“Todos os itens básicos da ‘agricultura moderna’ mostram associações positivas com a presença do crédito do PRONAF”* (FECAMP, 2002, p. 12).

Outras pesquisas efetuadas recentemente indicam que os resultados produtivos e econômicos do PRONAF não se resumem apenas ao interior das unidades produtivas, já que os recursos do programa também exercem forte influência no crescimento das economias locais. Mattei (2005), por exemplo, após analisar os 100 municípios brasileiros que mais receberam crédito do PRONAF entre 2000 e 2004, concluiu que em 69 localidades estudadas ocorreu

¹¹ A avaliação realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) abrangeu o período compreendido entre janeiro de 1995 e fevereiro de 1998. Foram pesquisados 896 municípios dos estados da Bahia (BA), Ceará (CE), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), Paraná (PR), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Sul (RS) e Rondônia (RO). Os registros sobre os recursos aplicados através do PRONAF-crédito e seus beneficiários, foram fornecidos, na forma de banco de dados, pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O levantamento das informações para verificar os resultados socioeconômicos dos investimentos realizados, ocorreu mediante a aplicação de questionários diretamente aos produtores.

¹² O estudo da FECAMP (2002) buscou avaliar através de testes econométricos a existência de possíveis associações entre a presença do crédito do PRONAF e variáveis econômicas (renda, produtividade, tecnologia), sociais (nível de vida) e ambientais (uso de agrotóxicos, ações de conservação). Para tanto, foi realizada uma pesquisa de campo em 21 municípios de oito unidades da Federação (AL, BA, CE, ES, MA, MG, RS e SC), a partir da seleção aleatória de 1.994 domicílios rurais, sendo que destes 996 receberam crédito do PRONAF em 2001 e 998 não receberam (grupo de controle ou comparação).

aumento do PIB agropecuário, em 86% delas aumentou a produção e em 83 municípios houve elevação da arrecadação de impostos. Isto significa que maiores aumentos na produção da riqueza agropecuária podem estar relacionados ao aumento dos recursos do programa.

Todavia, é necessário sublinhar que a política de crédito do PRONAF, a despeito dos seus impactos positivos na esfera econômica, não tem sido capaz de estimular uma mudança efetiva nas características do padrão de desenvolvimento agrícola que vigora no meio rural brasileiro. Pelo contrário, ao que tudo indica o programa mantém e incentiva entre os agricultores familiares o viés setorial e produtivista do modelo convencional, ou, em outros termos, está “fazendo mais do mesmo”. De fato, essa realidade pode ser evidenciada ao se comparar o uso dos recursos dessa política pública nas duas regiões brasileiras que concentram a maioria dos estabelecimentos familiares do Brasil: Nordeste e Sul.

No caso da região Nordeste, segundo Magalhães & Abramovay (2006), há uma enorme monotonia na aplicação dos recursos do PRONAF. Isto ocorre porque a maioria das operações de financiamento se limita simplesmente a ampliar a escala daquilo que os produtores da região timidamente já fazem há muito tempo e dedicam pouca atenção à diversificação das fontes de renda e a inserção mercantil diferenciada das famílias beneficiadas com o crédito rural. Como bem demonstram estes autores, em 2005, por mais que o desenho normativo do PRONAF B tenha sido alterado, possibilitando o financiamento de atividades não-agrícolas, quase metade dos contratos do programa na área de abrangência do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) se concentrou em investimentos na bovinocultura (43%) e mais de 1/3 (35%) dos recursos foi utilizado em apenas quatro atividades: suinocultura, ovinocultura, avicultura e caprinocultura.

Com efeito, pode-se acrescentar ainda que os limites verificados na aplicação dos recursos do PRONAF-crédito no Nordeste brasileiro não se resume apenas a “monotonia” dos investimentos na criação de gado e pequenos animais. De acordo com Araújo *et al.* (2000) e Duque & Costa (2002), a questão principal e talvez mais essencial é que o programa continua a estimular a prática de atividades agropecuárias vulneráveis às secas que assolam periodicamente a região, sem nenhum esforço paralelo no sentido de disseminar novas tecnologias de convivência com as condições do semiárido. Esta situação eleva o risco das atividades financiadas fracassarem e diminui o efeito gerador de renda dos recursos outorgados, levando bom número de produtores a se defrontar com dívidas crescentes e até impagáveis. Portanto, pelo que se discutiu até o momento, não há como ignorar o fato de que o crédito do PRONAF está contribuindo muito pouco para introduzir modificações na fisionomia econômica da região Nordeste e reduzir as vulnerabilidades dos agricultores familiares mais pobres.

Já no que diz respeito ao Sul do Brasil, para onde tem sido direcionada a maior parte

dos recursos do PRONAF, também não há sinais de que essa política tenha sido capaz de gerar alguma mudança significativa na face da estrutura produtiva que predomina no espaço rural regional. Como mostram Gazolla & Schneider (2005) e Toledo (2009), nos municípios do Rio Grande do Sul o crédito do PRONAF tem se orientado, predominantemente, para fomentar o padrão de desenvolvimento produtivista assentado no uso de insumos químicos e promover a especialização dos agricultores familiares na produção de grãos e *commodities* agrícolas como o milho, a soja, o trigo, o fumo e outras em menor volume. Assim, o programa está ajudando a sustentar um modelo de produção agropecuária que, além de se basear no uso intensivo de “insumos modernos” cada vez mais caros¹³, é altamente danoso ao meio ambiente.

Na mesma direção analítica, a investigação realizada recentemente pelo IBASE com 2400 agricultores dos Grupos C, D e E do PRONAF no Paraná, constatou que, no interior de 95% das propriedades pesquisadas, desenvolve-se a agricultura tradicional, sendo insignificantes as outras práticas agrícolas, como a agricultura orgânica e a agricultura ecológica. Dessa forma, o referido estudo afirma que: “*o modelo de agricultura embasado nos insumos modernos também está fortemente consolidado no âmbito da agricultura familiar e o Pronaf está provocando poucos efeitos no sentido de mudar essa trajetória. Ao contrário, de certo modo o programa fortalece esse modelo de produção (...)*” (IBASE, 2006, p. 31).

Tais constatações revelam que, na prática, a política de crédito do PRONAF “*ainda não combina instrumentos de estímulo às atividades agrícolas com outros que fortaleçam e permitam a expansão das atividades não-agrícolas e a pluriatividade das famílias de agricultores*” (SCHNEIDER, 2007, p. 30). Isto significa que o programa está “pouco conectado” com a principal característica das formas familiares de agricultura, “*que historicamente conseguiram sobreviver e se reproduzir graças à sua capacidade de diversificação produtiva e convívio em ambientes socioeconômicos diversificados*” (MATTEI *et al.*, 2007, p. 226-227).¹⁴

¹³ Estimativas recentes de técnicos da Federação das Cooperativas Agropecuárias do Rio Grande do Sul (FECOAGRO) mostram que está cada vez mais custoso manter as lavouras artificializadas com produtos químicos no Sul do país. Segundo os dados disponibilizados pela entidade, em 1998, o produtor gaúcho precisava de 20,19 sacas de soja para comprar uma tonelada de adubo. Uma década depois, apesar da valorização do grão em relação aos anos anteriores, ele passou a gastar quase 13 sacas a mais para pagar a conta (+63,45%), já que uma tonelada de adubo custava em 2008 o equivalente a 33 sacas de soja (CASTRO & FERREIRA, 2008). Na mesma linha, a pesquisa realizada pelo jornal Correio do Povo/RS indicou que os produtores sulinos de milho também tiveram que destinar uma fração maior da safra para pagar os custos com uréia, diesel e calcário entre 1993 e 2008 (FANTINEL, 2008). O aumento expressivo registrado nos preços dos insumos industriais em relação ao preço dos grãos revela o que Ploeg (2008, 2009) denomina de “squeeze” (aperto) da agricultura modernizada, demonstrando que globalmente ocorre um processo de compressão da renda dos produtores especializados na produção de *commodities* agrícolas pelas empresas multinacionais que monopolizam a oferta de fertilizantes e agrotóxicos no Brasil. Em outros termos, este estilo de agricultura deixa os produtores dependentes de atores externos e reduz, ao longo do tempo, parte dos ganhos de produtividade obtidos através do “pacote tecnológico”, o que indica sua inconsistência econômica como estratégia para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar.

¹⁴ Nos últimos 15 anos vários estudos procuraram mostrar que quando as famílias rurais conseguem ter um *portfólio* mais diversificado de opções de trabalho em atividades agrícolas e não-agrícolas, tornando-se pluriativas, suas

Mas, afinal, por que o PRONAF, mesmo depois das várias mudanças normativas que foram realizadas, se limita a fazer “mais do mesmo” e não consegue ir além do viés setorial e produtivista que marcou sua primeira versão de 1996? Em outras palavras, por que o programa tem apresentado tanta dificuldade em diversificar os meios de vida das famílias rurais e promover inovações tecnológicas visando contrapor-se à lógica do modelo produtivista que vigora no campo brasileiro?

Inicialmente, há de se considerar que o sistema de incentivos do PRONAF-crédito tem sido orientado muito mais para massificar o número de contratos assinados a cada ano, do que para promover o uso transformador dos recursos emprestados nas realidades sociais em que eles se inserem. Deste modo, o programa acaba sendo não o elo de um conjunto coerente destinado a erradicar a pobreza rural por meio da luta contra a desigualdade, “*mas um elemento isolado que, enquanto tal, tende a ser avaliado muito mais sob o ângulo quantitativo – quantos agricultores receberam o crédito – do que qualitativo – o que ocorreu com a vida dos agricultores que receberam o crédito*” (MAGALHÃES & ABRAMOVAY, 2006, p. 18).

Em segundo lugar, tem-se que levar em conta que o PRONAF apresenta dificuldades para promover mudanças no campo, porque o modelo de agricultura preconizado pelo programa está intimamente ligado com a lógica setorial e produtivista do padrão de desenvolvimento convencional. Na verdade, o estilo de agricultura familiar efetivamente privilegiado pela política de crédito do PRONAF ao longo de sua trajetória não foi aquele baseado na diversificação de atividades e fontes de renda das unidades de produção, mas o da “pequena empresa familiar” especializada em atividades agrícolas integradas as cadeias produtivas do agronegócio exportador (grupos D e E). Ora, na medida em que se adotou este estilo de agricultura familiar como referência para a ação governamental, então, naturalmente, o crédito passou a ser disponibilizado em sua maior parte para fortalecer a produção e a produtividade das monoculturas de grãos, objetivando, com isso, elevar a competitividade dos “verdadeiros agricultores familiares” escolhidos como protagonistas do desenvolvimento rural brasileiro (CARNEIRO, 1997; GAZOLLA & SCHNEIDER, 2005; SABOURIN, 2007).

Em terceiro lugar, deve-se considerar que ainda prevalece no Brasil uma “cultura institucional” que insiste na ideia de associar o bem-estar dos habitantes do meio rural ao crescimento exclusivo de atividades agropecuárias. Esta visão setorial, resistente a mudanças, é

rendas tendem a se elevar e adquirir maior estabilidade (ELLIS, 2000). Diante disso, percebe-se que a focalização excessiva dos investimentos do PRONAF em um leque restrito de atividades agropecuárias tradicionais resulta, em última instância, na perda de uma boa oportunidade para promover melhorias mais efetivas nas condições de reprodução social e econômica dos agricultores familiares beneficiados com os recursos públicos do programa. Conforme afirma Schneider (2007, p. 21), uma “*estratégia de diversificação das atividades ocupacionais, assim como das rendas, pode[ria] representar uma proteção às famílias em situação de risco, choques ou vulnerabilidades, tão freqüentes no meio rural, sobretudo nas regiões mais empobrecidas.*”

uma herança histórica da política agrícola adotada nos anos 1970 para promover a modernização da agricultura nacional e continua “impregnada” na mente dos mediadores sociais (órgãos de assistência técnica e bancos) encarregados de massificar a distribuição dos recursos do programa. Portanto, uma parcela importante dos limites observados no uso do crédito do PRONAF pode ser creditada ao viés agrícola e monoativo que guia a ação dos atores responsáveis tanto pela elaboração dos projetos técnicos de financiamento, como pela liberação dos recursos do programa na esfera local (AQUINO & TEIXEIRA, 2005). Nestes termos, convencer os técnicos, agentes e operadores “*de que a palavra de ordem não é mais a especialização agrícola (muitas vezes erroneamente confundida com profissionalização), mas a diversificação demandará um processo de aprendizagem de grande envergadura*” (SCHNEIDER, 2007, p. 29).

Finalmente, torna-se fundamental destacar que o mero aporte de recursos do PRONAF não é condição suficiente para provocar mudanças profundas no padrão sócio-técnico de produção que vigora no meio rural brasileiro, tendo em vista que tal política tem apresentado uma tênue integração com outras ações governamentais na área de redistribuição fundiária, educação rural, assistência técnica, apoio à comercialização (PAA, merenda escolar, etc.), melhoria da infraestrutura rural e difusão de tecnologias menos agressivas ao meio ambiente. A experiência ensina que a baixa articulação dos programas de crédito com um conjunto mais amplo de políticas públicas estruturantes reduz o efeito social dos recursos aplicados e limita o seu potencial indutor de mudanças. Por esta razão, “*se equivocam aqueles que supõem que o crédito pode ser substituto de outros motores do desenvolvimento (a formação de capital humano, o desenvolvimento dos mercados, a adoção de políticas adequadas e a construção de infra-estrutura). O crédito só pode complementar esses outros ingredientes do desenvolvimento rural*” (GONZÁLEZ-VEGA, 1998, *apud* SCHRÖDER & SOUZA, 2007, p. 26).

Diante do exposto, conclui-se que o PRONAF-crédito pode desempenhar um papel importante na construção de um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil. No entanto, persistindo a dinâmica do período analisado, a tendência é que este programa aprofunde ainda mais as desigualdades e as contradições do modelo agrícola convencional entre os agricultores familiares. Essas constatações sugerem que o debate público não pode ficar restrito apenas a luta por mais crédito. Além dessa bandeira, é preciso ampliar a discussão sobre a correção dos rumos do programa na direção de um projeto alternativo que eleja a diversificação social e econômica como estratégia viável para o meio rural nacional. Para tanto, faz-se necessário realizar novos estudos e pesquisas sobre o tema, visando entender melhor como as políticas governamentais podem e devem apoiar os variados estilos de agricultura familiar existentes nas distintas regiões e ecossistemas do país.

5. Considerações finais

A criação do PRONAF foi um dos acontecimentos mais relevantes que ocorreram na esfera das políticas públicas para o meio rural brasileiro no período recente. Na sua curta trajetória de vida, esse programa se transformou em um importante instrumento de apoio à agricultura familiar de norte a sul do país. Uma prova disso foi o crescimento significativo registrado tanto no número de beneficiários atendidos, como no montante de recursos disponibilizados e aplicados em condições especiais. O maior acesso ao crédito barato tem contribuído para elevar a produção da riqueza agropecuária nacional. Olhando apenas por este prisma o referido programa parece um sucesso incontestável.

Ressalte-se, entretanto, que os subsídios especiais embutidos nos recursos do PRONAF não estão sendo distribuídos de forma equitativa entre as diferentes categorias de agricultores familiares brasileiros. Isto porque o programa apresenta uma forte tendência concentradora de renda ao privilegiar as categorias de agricultores familiares mais capitalizados e as regiões mais ricas do país na aplicação do crédito rural. Assim, tudo indica que a política de crédito, ao invés de diminuir as desigualdades regionais e sociais, está levando a um acirramento destas no interior da agricultura familiar. Esta característica é especialmente preocupante, pois sinaliza um distanciamento do PRONAF de seu objetivo estratégico básico que é reduzir a desigualdade social no campo.

O estudo evidenciou também que o PRONAF tem estimulado poucas mudanças nas estruturas produtivas e nas atividades econômicas tradicionais que são realizadas no interior dos estabelecimentos agropecuários. Se, no Nordeste, que é a região mais pobre do Brasil, o programa não tem contribuído efetivamente no sentido de promover a diversificação econômica e disseminar tecnologias alternativas de convivência com o clima semiárido, nos estados da região Sul, onde se concentram os produtores familiares mais integrados ao mercado, a maior parte do crédito tem sido usada para reforçar o modelo tradicional de modernização tecnológica e a especialização produtiva. A reduzida diversificação das atividades financiadas deixa os “pronafianos” expostos à variabilidade climática e à volatilidade dos preços que caracteriza os mercados de insumos e *commodities* agrícolas.

Portanto, em muitos aspectos, a inovação institucional promovida pela democratização do crédito do PRONAF não tem sido suficiente para lançar as bases de um novo modelo de desenvolvimento no espaço rural brasileiro, pois este instrumento está repetindo, no seio da agricultura familiar, o viés concentracionista, setorial e produtivista do padrão de desenvolvimento agrícola em voga no país. O artigo procurou enfatizar reiteradamente que estas contradições devem-se à própria lógica interna do desenho normativo do PRONAF e a um

conjunto de problemas operacionais que estão além do seu campo de ação. Ou seja, não se trata de problemas episódicos, mas de limites estruturais que se relacionam seja ao formato institucional dessa política, seja ao comportamento dos agentes operadores de que ela depende.

Em termos práticos, isto significa que qualquer tentativa de alteração nos rumos do PRONAF exigirá mudanças de estrutura e forma, isto é, na lógica operacional do programa e nas atitudes dos atores encarregados de sua implementação em nível nacional e local. Dessa forma, a noção simplista de que bastaria o governo ampliar a oferta de crédito a cada ano, cede espaço a uma visão mais rica que centra a atenção na necessidade de (re)pensar o modelo estimulado até agora pelos fundos públicos. Na verdade, o grande desafio dos movimentos sociais é retomar o debate sobre o futuro da agricultura familiar e camponesa no campo brasileiro e redefinir qual o papel estratégico que o crédito rural pode e deve assumir em um projeto de desenvolvimento que procure compatibilizar produção de riqueza, equidade social e valorização do meio ambiente.

6. Referências

- ABRAMOVAY, R. & VEIGA, J. E. da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Brasília: FIPE/IPEA, 1999. (Texto p/ Discussão N.º 641).
- AQUINO, J. R.; TEIXEIRA, O. A.; TONNEAU, J. P. O PRONAF e a “nova modernização desigual” da agricultura brasileira. **Raízes**. Campina Grande/PB, v. 22, n. 1, p. 46-57, jan./jun. 2003.
- _____. PRONAF: política agrícola discriminatória?! *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 9., 2004, Uberlândia/MG. **Anais...** Uberlândia/MG: SEP/UFU, 2004. (CD ROM).
- AQUINO, J. R. & TEIXEIRA, O. A. Agricultura familiar, crédito e mediação institucional: a experiência do PRONAF em São Miguel no Nordeste brasileiro. **Cuadernos de Desarrollo Rural**. Bogotá/Colômbia, v. 54, n. 1, p. 61-85, 2005.
- ARAÚJO, T. P. de; LIMA, R. A. de; SOUZA, H. R. de. Políticas públicas de emprego: o PRONAF em Pernambuco. *In*: SAMPAIO, Y. (Org.). **Ensaio sobre economia agrícola e meio ambiente no Nordeste**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2000. p. 59-98.
- BASTOS, F. **Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar**. São Paulo: Polis; Campinas, SP: CERES – Centro de Estudos Rurais do IFCH - UNICAMP, 2006.
- BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. Campinas, 2003. 222f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2003.
- BRASIL. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. **PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Brasília, maio de 1996.
- CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, n. 8, p. 70-82, abril 1997.
- _____. Política de desenvolvimento e o “novo rural”. *In*: CAMPANHOLA, C. & GRAZIANO DA SILVA, J. (Eds.). **O novo rural brasileiro: políticas públicas**. Jaguariúna/SP: EMBRAPA

Meio Ambiente, 2000. p. 117-149.

CASTRO, S. & FERREIRA, M. Como driblar a alta dos insumos. **Zero Hora**, Porto Alegre/RS, 13 jun. 2008. Campo & Lavoura. p. 2.

CORRÊA, V. P. & SILVA, F. F. Perfil das liberações dos recursos do PRONAF entre 1999-2006: ocorreu alguma modificação a partir da incorporação dos Grupos A e B? *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47., 2009, Porto Alegre/RS. **Anais...** Porto Alegre/RS: SOBER, 2009. (CD-ROM).

DUQUE, G. & COSTA, M. D. G. da. Reforma agrária no semi-árido nordestino: que passos para a sustentabilidade? O caso dos assentamentos Quandú e Bela Vista (PB). *In*: DUQUE, G. (Org.). **Agricultura familiar, meio ambiente e desenvolvimento: ensaios e pesquisas em sociologia rural**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2002. p. 121-140.

ELLIS, F. **Rural livelihoods and diversity in developing countries**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

FANTINEL, A. Lavoura de grãos está mais cara. **Correio do Povo**, Porto Alegre/RS, 23 mai. 2008. p. 16.

FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, segunda versão. Brasília, 1995.

_____. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília, 2000.

FECAMP. **Estudos de caso em campo para avaliação dos impactos do PRONAF**. Campinas, out. 2002. (Convênio PCT/IICA-FECAMP).

FERREIRA, B. & SILVEIRA, F. G. **Financiamento da agricultura brasileira – avaliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): público, alcance e limites**. Brasília: IPEA, 2002. (Projeto BRA 97/013 – Relatório Final).

FRANÇA, C. G.; DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. P. M. A. **O Censo Agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil**. Brasília: MDA, 2009. Disponível em: <<http://www.mineiropt.com.br/arquivos estudo/arg4b10179787f8b.pdf>> Acesso em: 22 dez. 2009.

_____. **A agricultura familiar faz bem ao Brasil**. Brasília: MDA, 2010. 15p. (Texto Mimeo).

GAZOLLA, M. & SCHNEIDER, S. As duas “caras” do PRONAF: produtividade ou fortalecimento da produção para autoconsumo? *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Ribeirão Preto/SP. **Anais...** Ribeirão Preto/SP: SOBER, 2005. (CD ROM).

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Brasília, v. 45, n. 2, p. 301-328, abr./jun. 2007.

IBASE. Avaliação dos programas de geração de emprego e renda. **Democracia Viva**. Editora Segmento, nov. 1999. (Edição Especial).

_____. **Relatório PRONAF: resultados da etapa Paraná**. Rio de Janeiro: IBASE, 2006.

IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2007a. (Edição Especial N. 13)

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2007b. (Edição N. 14)

KAGEYAMA, A. & BERGAMASCO, S. M. P. P. A estrutura de produção no campo em 1980. **Revista Perspectivas**, São Paulo, v.12/13, p.55-72, 1989.

LONG, N. & PLOEG J. D. van der. Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution

of the concept of structure. *In*: BOOTH, D. (Ed.). **Rethinking social development: theory, research and practice**. England: Longman, 1994. p. 62-90.

MA/SDR/DATER. **Manual operacional do PRONAF**. Brasília, 1996.

MAGALHÃES, R. & ABRAMOVAY, R. **Acesso, uso e sustentabilidade do PRONAF B**. São Paulo: MDA/FIPE, 2006. 25p. (Texto Mimeo).

MATTEI, L. **Impactos do Pronaf: análise de indicadores**. Brasília: MDA/NEAD, 2005. (NEAD Estudos, 11).

_____. Mudanças nas regras de financiamento do PRONAF. **Artigos mensais OPPA**. Rio de Janeiro/UFRRJ/CPDA, n. 17, p. 1-4, mar. 2008.

MATTEI, L. *et al.* **Impactos socioeconômicos do PRONAF nos 30 municípios que mais contrataram crédito no período entre 2001 e 2004 em oito estados do país (ES, MG, RO, PA, PE, RN, CE e BA)**. Florianópolis/SC: UFSC/FAPEU, 2007. 228p. (Relatoria Final de Pesquisa – Versão Preliminar).

MDA/SAF/PRONAF. **Plano safra da agricultura familiar 2007/2008**. Brasília: MDA/SAF, 2007. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>> Acesso em: 22 set. 2007.

_____. **Brasil: número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por ano fiscal, 1999-2008**. Brasília: MDA/SAF, 2010a. Disponível em: <http://smap.mda.gov.br/credito/anofiscal/rel_anofiscal.asp?cboAnoInicio=1999&cboAnoTermino=2008&cboUF=&SiglaDaUF=&NomeDaUF=&cboCDMunicipio=>> Acesso em: 19 fev. 2010.

_____. **Brasil: Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por Estado e ano fiscal, 1999-2008**. Brasília: MDA/SAF, 2010b. Disponível em: <http://smap.mda.gov.br/credito/anofiscal/rel_anofiscaluf.asp?cboAnoInicio=1999&cboAnoTermino=2008&cboUF=&SiglaDaUF=&NomeDaUF=&cboCDMunicipio=>> Acesso em: 19 fev. 2010.

_____. **Brasil: Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por enquadramento e ano fiscal, 1999-2008**. Brasília: MDA/SAF, 2010c. Disponível em: <http://smap.mda.gov.br/credito/anofiscal/rel_anofiscalenquadramento.asp?cboAnoInicio=1999&cboAnoTermino=2008&cboUF=&SiglaDaUF=&NomeDaUF=&cboCDMunicipio=>> Acesso em: 19 fev. 2010.

PLOEG, J. D. van der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

_____. Sete teses sobre a agricultura camponesa. *In*: PETERSEN, P. (Org.). **Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009. p. 17-31.

SABBATO, A. Di. **O público-alvo do crédito rural do PRONAF: estimativa a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996**. Projeto UTF/BRA/051/BRA, setembro de 2000.

SABOURIN, E. 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. A importância da pluriatividade para as políticas públicas no Brasil. **Revista de Política Agrícola**. Brasília, ano XVI, n. 3, p. 14-33, jul./ago./set. 2007.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *In*: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. C.; MARQUES, P. E. M. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2004. p. 21-49.

SCHRÖDER, M. & SOUZA, I. C. de. Agricultores pobres e acesso ao PRONAF: a importância dos arranjos institucionais na intermediação da política pública. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 31., 2007,

Caxambu/MG. **Anais...** Caxambu/MG: ANPOCS, 2007. (CD-ROM).

TOLEDO, E. N. B. **O PRONAF em Salvador das Missões**: contradições de uma política de crédito. Porto Alegre, 2009. 189f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

TONNEAU, J. P.; AQUINO, J. R.; TEIXEIRA, O. A. Modernização da agricultura familiar e exclusão social: o dilema das políticas agrícolas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília, v. 22, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 2005.

TONNEAU, J. P. & SABOURIN, E. (Orgs.). **Agricultura familiar – interação entre políticas públicas e dinâmicas locais**: ensinamentos a partir de casos. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2007.

TOTTI, P. Cooperativas e Pronaf, a parceria que deu certo. Valor Econômico, São Paulo, 13 de abril de 2007. *In*: MDA. **Agricultura familiar em foco**. Brasília: IICA/NEAD/MDA, 2007. p. 11-15.