

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: uma análise crítica

The National Program for Strengthening of Family Agriculture: A Critical Analysis

El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar: un análisis crítico

Le Programme National de Renforcement de L'agriculture Familiale: Une analyse critique

*Vibérica Gonçalves da Costa**

*Alícia Ferreira Gonçalves***

Resumo: Este artigo aborda a temática da agricultura familiar com foco na avaliação do PRONAF. O argumento central é que o PRONAF vem imprimindo na agricultura familiar o modelo produtivista e de especialização das atividades agropecuárias adotado no Brasil a partir da década de 1970. Neste sentido, o Programa não é efetivo para atender a diversidade das experiências no campo da agricultura familiar, e, especialmente, não atende os grupos de agricultores com menos recursos econômicos e tecnológicos, a exemplo dos assentados e do Grupo B. Para uma reformulação do PRONAF, seria necessário uma avaliação em profundidade de base local, territorializada e o mapeamento de indicadores correlatos. A proposta de uma avaliação em profundidade está baseada na pesquisa de campo qualitativa, com destaque para a visão dos agricultores sobre o programa, e na revisão bibliográfica.

Palavras-chave: agricultura familiar, PRONAF, avaliação de política.

Abstract: This article addresses the issue of family farming with focus on evaluation of the PRONAF. The central argument of this article is that PRONAF introjects in family farming model productivist and specialization of production activities adopted in Brazil since the 1970s. In this sense, the program is not effective to meet the diversity of experiences in the field of family farming, especially, does not meet farmer groups with fewer economic resources and technology, like the settlers and Group B. For a reformulation of PRONAF would need a thorough evaluation of locally based, territorialized and mapping related indicators. The proposed deeper evaluation is based on qualitative field research, highlighting the vision of farmers about the program and literature review.

Keywords: family farming, PRONAF, policy evaluation

* Engenheira Agrícola, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal da Paraíba - UFPB. E-mail: viberica@hotmail.com

** Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP, professora adjunta do departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, membro dos programas de pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) e Antropologia Social, na UFPB. É coordenadora Adjunta do Grupo Etnografias do Capitalismo Contemporâneo – UNICAMP. UFPB E-mail: aliciafg1@hotmail.com

Introdução A agricultura familiar vem assumindo grande relevância no cenário nacional, sobretudo, pelo reconhecimento social de milhares de produtores familiares, que por várias décadas foram excluídos do cenário e da vida política e econômica do país. Ademais, a Agricultura familiar é responsável pela segurança alimentar do país.

A categoria que compõe a agricultura familiar não é nova, tendo em vista que é composta pelos produtores antes designados mini/pequenos agricultores, pelos agricultores de subsistência ou camponeses; entretanto, o termo adquire a partir dos anos 1990 novas significações. Em 1996, pelo Decreto Presidencial Nº 1.946 foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Este programa representa o reconhecimento e a legitimação do Estado em relação às especificidades desse grupo social, que ficou denominado de “agricultores familiares”. Contudo, do ponto de vista legal, esse segmento social passa a ser reconhecido como segmento produtivo apenas em 2006, quando é promulgada a Lei 11.326/2006, conhecida como a Lei da Agricultura Familiar, sendo a primeira a fixar diretrizes para o setor. Decorridos 17 anos de execução do PRONAF, os estudos indicam o fortalecimento de determinados grupos de agricultores familiares em detrimento de outros grupos desfavorecidos econômica e tecnologicamente.

Agricultura Familiar: Conceito

Segundo Schneider (2003), o termo “agricultura familiar” é de uso recente no

vocabulário acadêmico, governamental e de políticas públicas em nosso país. Durante décadas os termos usados para se referir a esta categoria social eram pequena produção, agricultura de baixa renda, pequeno agricultor, ou mesmo agricultura de subsistência. Abramovay (1982) e Veiga (1991) foram os primeiros autores a inserir esse conceito nas ciências sociais, diferenciando-o do tradicional conceito de pequeno produtor ou de camponês, que vigorava anteriormente nos debates sobre questão agrária. Na ótica desses autores, a agricultura familiar é aquela na qual a “propriedade, a gestão e a maior parte do trabalho vêm de pessoas que mantêm entre si vínculos de sangue ou de casamento” (Abramovay, 1982).

Contudo, esta categoria social vem sendo estudada por pesquisadores ligados a variadas áreas do conhecimento e trabalhada em vários setores de políticas do Governo o que explica as diferentes concepções que envolvem o conceito, bem como os desafios e as perspectivas pertinentes.

Conforme Ferraz *et al* (2008), o conceito de agricultura familiar está ainda em discussão, pois é muito amplo e permite fazer várias abordagens e análises. Não obstante, existem algumas generalidades do conceito que permitem dar atributos comuns, sendo eles: a família como proprietária dos meios de produção, o trabalho na terra, modalidades de produção e manifestações de valores e tradições (patrimônio sociocultural) em torno da e para a família (Tedesco, 2001).

Em 2000, foi firmado um Convênio entre a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

(INCRA), em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que resultou no estudo denominado o Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto, que vem sendo considerado um dos mais importantes trabalhos sobre a agricultura familiar no país. Segundo a definição da FAO/INCRA, a agricultura familiar está baseada em três características: a gerência da propriedade rural é feita pela família, o trabalho é desempenhado na sua maior parte pela família, e os fatores de produção pertencem à família (exceção, às vezes, da terra).

Somente em 24 de julho de 2006, foi instituída a Lei nº 11.326, que estabelece a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. A Lei nº 11.326 institui os conceitos, princípios e instrumentos direcionados à agricultura Familiar. A partir de então, do ponto de vista legal, agricultor familiar é aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento, e

IV - dirija seu estabelecimento com sua família (art.3).

O que se observa de comum, em todas estas abordagens, é a relação entre terra, trabalho e família; ademais, é a junção destes três fatores que diferencia a agricultura familiar das outras formas de agricultura.

Um breve histórico da agricultura familiar no Brasil

A situação em que se encontra a agricultura familiar na atualidade, no caso brasileiro, é resultado de um processo histórico iniciado a partir da colonização, sendo influenciada, principalmente, pelos acontecimentos políticos, econômicos e sociais dos últimos séculos e principalmente das últimas décadas (Silva e Jesus, 2010).

A expansão do sistema capitalista na agricultura brasileira agravou a situação dos pequenos produtores rurais, sobretudo com o processo de modernização preconizado pelo que ficou conhecido nas décadas de 1960 e 1970 como "Revolução Verde". Consistiu em um conjunto de estratégias e inovações tecnológicas com o objetivo de se alcançar maior produtividade através do desenvolvimento de pesquisas em sementes, fertilização de solos, utilização de agrotóxicos e mecanização no campo (Santos et al., 2010), promovendo a industrialização da agricultura.

No Brasil, esse processo foi incentivado pelo Governo Militar, que preferiu aumentar a produtividade agrícola do país defendendo a adoção de pacotes tecnológicos pelos agricultores a ter que aumentar a produtividade por meio de uma reforma agrária justa e de um desenvolvimento rural sustentável. Esse modelo deixou à margem milhares de pequenos produtores rurais que, por diversas razões, não conseguiram adequar-se ao padrão capitalista de produção.

Os maiores beneficiados foram os grandes produtores rurais, em detrimento de outros

pequenos produtores, tendo em vista que os investimentos não alcançaram de forma democrática a todos os estabelecimentos, já que as maiores parcelas de financiamentos se destinaram a grandes e médios produtores que no decorrer da história foram os principais tomadores de crédito para agricultura, deixando de fora os pequenos, que representavam a ampla maioria.

A modernização do campo alterou a estrutura agrária do país; se por um lado promoveu o aumento da produtividade do setor, contribuindo para o *boom* do agronegócio brasileiro, por outro houve um grande custo para a sociedade e para o meio ambiente.

Pequenos agricultores que não conseguiram se adaptar às novas técnicas de cultivo não atingiram produtividade suficiente para tornar viável a sua atividade (Santos *et al*, 2010). Devido à alta dependência de insumos externos e da mecanização para a produção agrícola, os produtores que não receberam investimentos, ou seja, os pequenos, não conseguiram acompanhar essa modernização, vendo-se muitas vezes obrigados a venderem suas terras aos grandes latifundiários, o que acarretou em uma vasta expropriação de terras, acentuando a concentração fundiária e de renda já existente no país e provocando o êxodo rural. Os que optaram por permanecer no campo foram sujeitados a viver em condições de miséria rural, desamparados pelos programas governamentais de incentivo a modernização da agricultura.

A modernização da agricultura gerou, através destes 'pacotes inovadores', o agravamento dos problemas socioeconômicos, tendo em vista que é um processo extremamente desigual e excludente, e a degradação ambiental e cultural dos agricultores tradicionais, que acabaram perdendo a sua identidade.

Ressalta-se, também, o processo de globalização vivenciado no país em meados da década de 1980, que culminou com a criação do Mercosul em 1991. No início dos anos 1990, a agricultura brasileira estava fortemente afetada pelos impactos da abertura comercial e de desregulamentação dos mercados, fatores que a submetiam a um cenário de forte concorrência com os países participantes do bloco econômico. Somando-se a isso as dificuldades decorrentes da crise da segunda metade dos anos oitenta, especialmente no que se refere à falta de crédito agrícola, à queda dos preços dos principais produtos agrícolas e da renda (Castro e Campos, 2010). Esse cenário agravou a situação de milhares de agricultores, tornando-os ainda mais debilitados diante da nova conjuntura econômica e comercial do país.

Nesse contexto, cabe destacar a importância dos movimentos sociais de trabalhadores rurais e das lutas sociais no campo, agindo em prol dessa classe, sejam eles pequenos proprietários e ou assalariados temporários do campo, reivindicando políticas públicas que amparassem essa categoria social, sobretudo a redistribuição de terras com o intuito de promover a dignidade dos expropriados do campo. Entretanto, a luta pela terra é mais ampla, pois abrange as questões agrícolas, agrárias, políticas e de qualidade de vida das populações (Amorim, 2006).

A importância da Agricultura Familiar no Brasil

Embora a agricultura familiar no Brasil tenha sido por muitos anos um setor excluído e marginalizado do cenário e da vida política e econômica do país, os estudos realizados

sobre o tema destacam a relevância dessa categoria em termos econômicos e sociais, sobretudo, ao longo da última década.

Como categoria social e produtiva, a agricultura familiar assume proporções nada desprezíveis para a formulação de um projeto de desenvolvimento no país, já que cerca de 90,0% de seus 5.807 municípios têm na atividade agrícola a base de sua economia (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2012). De acordo com os dados do último Censo Agropecuário, existem atualmente 4.367.902 estabelecimentos rurais de agricultura familiar no país, 84,4% do total de estabelecimentos rurais, que respondem por 40,0% do valor bruto da produção agrícola e empregam algo em torno de 75,0% da população economicamente ativa do setor rural. Porém, embora representem 84,4% das propriedades rurais, este numeroso contingente possuem apenas 24,3% da área total ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros, evidenciando a alta concentração fundiária no país. (IBGE, CENSO AGROPECUÁRIO, 2006).

Quanto à participação da agricultura familiar na economia brasileira, Guilhoto *et al* (2007) apontam que a produção familiar não é somente um fator de desaceleração do fenômeno do êxodo rural e fonte de recursos para famílias de rendas menores, como também possui importante contribuição para a geração de riquezas. Uma pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e contratada pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) revelou que somente em 2003 a agricultura familiar foi responsável por 10,1% do PIB do agronegócio, movimentando R\$ 156,6 bilhões. Em 2002,

essa participação correspondia a 9,3%. O levantamento mostra ainda que o PIB da agricultura familiar cresceu R\$ 13,4 bilhões em 2003, o que representa 9,37% a mais do que no ano anterior. Segundo (Guanziroli, Sabbato e Vidal, 2011), os dados apontam que a agricultura familiar participou do *boom* do agronegócio dos anos 2000 e também preservou seu papel de produtora comercial de produtos de alimentação. Ainda de acordo com o último Censo Agropecuário 2006, cabe destacar a participação da agricultura familiar na produção agropecuária brasileira, no que concerne ao valor da produção, segundo a cultura e criação - mandioca: 82,2 %; arroz: 41,3 %; feijão: 58,9 %; milho: 43,1 %; aves: 47,9 %; bovinos: 28,5%; leite: 55,4%; suínos: 59,0 % (IBGE, CENSO AGROPECUÁRIO, 2006).

É indiscutível a importância socioeconômica da agricultura familiar no país, especialmente ao longo da última década; o desempenho vivenciado por esse segmento social pode ser atribuído à formulação de políticas públicas voltadas para atender às demandas específicas dessa categoria, dentre elas, a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) por meio do Decreto Presidencial nº 1.946, datado de junho de 1996; dez anos depois foi promulgada a Lei 11.326/2006, conhecida como a Lei da Agricultura Familiar, que conferiu legalidade aos agricultores familiares.

O PRONAF

No início dos anos 1990, os pequenos trabalhadores rurais já acumulavam

inúmeras frustrações no que diz respeito às iniciativas governamentais para atender as demandas da classe. Entretanto, em 1995, com a pretensão de mudar esse panorama social, e mediante forte pressão dos movimentos sociais dos trabalhadores rurais e de organismos internacionais, o governo federal criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, inicialmente como uma linha de crédito de custeio. Em 1996 este adquiriu característica de programa governamental, através do Decreto Presidencial Nº 1.946, de 28 de junho de 1996, passando a integrar o Orçamento Geral da União. Em 2006, a agricultura familiar foi regulamentada no Brasil como segmento produtivo, com a promulgação da Lei 11.326/2006, conhecida como a Lei da Agricultura Familiar.

Segundo Aquino e Teixeira (2005), o PRONAF foi elaborado tendo como referência um estudo realizado por meio de convênio firmado entre a FAO e o governo brasileiro, em 1994/1995, sendo concebido com a finalidade de apoiar o desenvolvimento rural e tendo como fundamento o fortalecimento da agricultura familiar.

De acordo com o Manual Operacional do PRONAF, citado por Schneider, Cazella e Mattei (2004), o programa possui quatro objetivos específicos: 1) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; 2) viabilizar a infraestrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores; 3) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares, através do acesso aos novos padrões de tecnologia e gestão social; e 4) estimular o acesso dos agricultores aos mercados de insumos e produtos. E, ainda:

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 (Aquino e Schneider, 2010).

Já para Abramovay (2006) o PRONAF representa um marco na luta pelo reconhecimento da agricultura familiar; sendo “*uma das mais importantes políticas brasileiras de combate à pobreza, tem como principal característica interferir na matriz de distribuição de renda por meio da ampliação do acesso ao crédito formal a populações que a ele não tinham acesso*” (p. 1-2).

Entretanto, depois de mais de uma década e meia de existência do programa, o que se observa a partir dos trabalhos acadêmicos disponíveis sobre o assunto e dos dados disponibilizados pelas instituições governamentais: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é que o PRONAF vem imprimindo na agricultura familiar o modelo produtivista e de especialização das atividades agropecuárias vivenciado no Brasil a partir dos anos de 1970, contribuindo para o distanciamento entre os grupos que compõem a diversidade dos agricultores familiares, uma vez que os maiores beneficiados com os recursos do programa são os agricultores familiares mais abastados, que têm maior renda e conseqüentemente maior condição de perpetuar este modelo.

Dessa perspectiva, cabe destacar que dentro do universo dos produtores classificados como agricultores familiares

existem produtores com distintos graus de desenvolvimento socioeconômico, com distintas lógicas de produção e sobrevivência (Guanziroli; Sabbato; Vidal, 2011).

A fim de adequar o formato do PRONAF à realidade dos distintos segmentos que compõem o setor da agricultura familiar brasileira, o Plano Safra 1999/2000 adotou seis diferentes grupos de agricultores familiares, conforme descritos no Quadro 1, estratificados de acordo com o nível da renda bruta familiar anual, sendo eles: grupos A, B, A/C, C, D, e E, dentre estes os grupos D e E são os que possuem maiores níveis de renda, sendo, portanto, os mais habilitados a transacionarem com o sistema bancário.

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

| 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. |

Fonte: Dados extraídos de Aquino e Schneider (2010).

Esta classificação deixou de vigorar em 30/06/2008, quando novas regras foram incorporadas ao Plano Safra 2008/2009. A partir daí foram extintos os grupos C, D e E, sendo substituídos pelo PRONAF Renda Variável ou PRONAF Comum.

Em estudo realizado por Guanziroli, Sabbato e Vidal (2011), no qual os autores fazem uma análise comparativa da agricultura familiar entre os dois últimos Censos Agropecuários, é levada em consideração para caracterizar os grupos de agricultores familiares a relação entre a Renda Total (RT)¹ e o Valor do Custo de Oportunidade (VCO)².

Deste modo, foram estabelecidos quatro tipos de agricultores familiares, a saber:

- 1) Tipo A, com Renda Total superior a três vezes o Valor do Custo de Oportunidade;
- 2) Tipo B, com Renda Total superior a uma vez até três vezes o Valor do Custo de Oportunidade;
- 3) Tipo C, com Renda Total superior à metade até uma vez o Valor do Custo de Oportunidade;
- 4) Tipo D, com Renda Total igual ou inferior à metade do Valor do Custo de Oportunidade;

Na tipologia adotada por esses autores, os agricultores do Tipo D são os mais pobres entre os agricultores familiares, diferentemente do que instituiu o Plano Safra 1999/2000 até o Plano Safra 2008/2009, onde o Grupo D era um dos grupos constituídos pelos produtores familiares de maior renda.

De acordo com Guanziroli, Sabbato e Vidal (2011), considerando que a tipologia elaborada tem por objetivo estabelecer uma diferenciação socioeconômica entre os produtores familiares, e tendo em conta os cálculos efetuados, poder-se-ia, grosso modo, associar os tipos A, B, C e D, respectivamente, a agricultores consolidados, em processo de consolidação, estagnados e

periféricos. Nos trabalhos originais da FAO/ INCRA, chamavam-se esses setores de: consolidados, em transição e periféricos. Do ponto de vista sociológico, seria possível nomear os três grandes segmentos de agricultores familiares empresariais, agricultores familiares não empresariais e camponeses.

A Tabela 1 mostra o comportamento da classificação dos agricultores familiares no intervalo entre os dois últimos censos. Percebe-se que o grupo de maior renda, Tipo A, cresceu pouco ao longo do período, cerca de 2,0%, entretanto, o Tipo D considerado o grupo dos mais pobres, também chamados de camponeses e periféricos, aumentou sua importância relativa, cresceu em torno de 27,0% no mesmo período. O aumento percentual do número de agricultores com menor renda deu-se em razão da redução dos segmentos intermediários ou de transição (B e C). Cabe destacar que os agricultores familiares mais pobres estão localizados na região Nordeste do país. Em 2006, do total de 2.624.927 familiares do Tipo D cerca de 1.415.583 encontram-se situados nessa região. O Nordeste também abriga mais da metade dos estabelecimentos familiares do país.

Tabela 1 – Classificação dos Agricultores Familiares – Brasil – 1996/2006.

| Tipo | 1996 | 2006 |
|--------|-----------|-----------|
| Tipo A | 406.291 | 412.806 |
| Tipo B | 993.751 | 941.716 |
| Tipo C | 823.547 | 572.518 |
| Tipo D | 1.915.780 | 2.624.927 |
| Total | 4.139.369 | 4.551.967 |

Fonte: Dados extraídos do Livro Agricultura Familiar no Nordeste – Uma Análise Comparativa entre Dois Censos Agropecuários. Guanziroli, Sabbato e Vidal (2011).

Guanziroli, Sabbato e Vidal (2011) destacam que embora os agricultores do Tipo A sejam a minoria, os mesmos participam com mais de 67,0% no Valor Bruto de Produção (VBP)⁵ no país, enquanto os agricultores familiares do Tipo D, que representam mais da metade dos familiares, respondem apenas por pouco mais de 11,0%. Os dados foram embasados pelo Censo Agropecuário de 2006. Os autores ainda enfatizam a diferença entre a renda auferida pelos diversos tipos de agricultores, conforme Tabela 2 abaixo. Chama a atenção os agricultores do Tipo A, composto por aproximadamente 400.000 produtores, que gera uma renda média anual bastante elevada, algo em torno de R\$ 53.236,00, equivalente a quase R\$ 4.500 por mês. A distância entre os produtores do Tipo A varia entre 200 vezes com o Tipo D e até 14 vezes Tipo B, estes dois grupo geram uma renda bruta anual de R\$ 255 e R\$ 3.725, respectivamente.

Tabela 2 - Renda Monetária Líquida Anual por Tipo de Renda Brasil – 1996/2006

| Tipos | Renda Monetária Líquida Anual 1999 | 2006 |
|-----------|------------------------------------|--------|
| Tipo A | 30.333 | 53.236 |
| Tipo B | 5.537 | 3.725 |
| Tipo C | 1.820 | 1.499 |
| Tipo D | -265 | 255 |
| Patronais | - | 70.903 |

Fonte: Dados extraído do Livro Agricultura Familiar no Nordeste – Uma Análise Comparativa entre Dois Censos Agropecuários. Guanziroli, Sabbato e Vidal (2011).

Diante desses números, pode-se concluir que os agricultores familiares mais pobres, ou seja, os do Tipo D, também chamados

de camponeses e periféricos, produzem basicamente para subsistência familiar, gerando pouquíssimo excedente para comercialização.

A diferença de renda verificada entre os grupos aumentou nos primeiros 10 anos da criação do PRONAF (1996 a 2006), muito embora o número de operações contratadas e o volume de recursos disponibilizados para o programa tenham aumentado, conforme descrito na Tabela 3 adiante. Esse fato pode ser atribuído à elevação do grau de especialização das atividades produtivas desenvolvidas pelos agricultores familiares, ver tabela 4 adiante, sobretudo, na região Sul do país onde os agricultores estão inseridos na dinâmica produtiva dos grãos e das commodities agrícolas. Outro fato que pode ter contribuído para o aumento desse gradiente é que a maior parcela dos recursos liberados pelo programa estão direcionados para os agricultores familiares de maior renda, conforme tabela 5 adiante, capazes de oferecer aos bancos as garantias reais e as contrapartidas exigidas para o financiamento das suas atividades.

Segundo Tonneau, e Aquino e Teixeira (2005, p.65), os recursos financeiros efetivamente liberados pelo PRONAF “não costumam chegar nem perto da quantia anunciada publicamente pelo governo em cada safra agrícola. Em média, apesar do aumento dos valores ofertados, quase dois quintos do dinheiro disponibilizado deixam de ser liberados anualmente pelos bancos”. No Plano Safra 2009/2010 foram disponibilizados para o programa R\$ 15.0 bilhões sendo contratados R\$ 11.6 bilhões (BNB, 2012).

Tabela 3 – Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por ano fiscal, 1996 a 2008

| ANO | Nº 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: Dados extraídos de Aquino e Schneider (2010).

Os dados da tabela 4 revelam que houve uma tendência a especialização produtiva dos agricultores familiares de 41,0% para 55,0%, enquanto que o índice de diversificados reduziu de 59,0% para 45,0%. O grau de especialização ainda é maior entre os agricultores familiares mais capitalizados, ou seja, do Tipo A, que passou de 51,0% para 70,0%. Segundo Gazolla e Schneider (2004), o PRONAF continua a inserir os agricultores familiares no padrão produtivista

de desenvolvimento com o fortalecimento da especialização produtiva em torno do cultivo de grãos e commodities agrícolas. Para Mattei (2008), a lógica de produção em que se insere a agricultura familiar está, cada vez mais, pautada por um processo de especialização produtiva baseado no uso intensivo de insumos modernos e na produção de poucos produtos, especialmente do binômio milho-soja.

Tabela 4 – Grau de Especialização ou Diversificação da Produção Familiar – Brasil – 1996/2006

| Tipos | Especializados (%) | Diversificados (%) |
|----------------|--------------------|--------------------|
| Média Familiar | | |
| 1996 | 41 | 59 |
| 2006 | 55 | 45 |
| Grupo A | | |
| 1996 | 51 | 49 |
| 2006 | 70 | 30 |

Fonte: Dados extraído do Livro Agricultura Familiar no Nordeste – Uma Análise Comparativa entre Dois Censos Agropecuários. Guanziroli, Sabbato e Vidal (2011).

A tabela 5, abaixo, indica que embora o volume de operações e o aporte de recursos disponibilizados pelo PRONAF tenham se mantido em ascendência ao longo dos últimos 12 anos, esses recursos têm se concentrado nos grupos de maiores rendas (D e E)⁶, chegando em 2007 a 60,0%, já os grupos mais pobres (A e B)⁷ têm diminuído sua participação relativa ao longo do período chegando a 10,0%.

Tabela 5 – Distribuição dos Recursos do PRONAF por Categorias de Crédito, em Percentuais – Brasil – 1999/2004/2007

| Categorias | 1999 | Distribuição (%) 2004 | 2007 |
|------------|------|-----------------------|------|
| PRONAF A* | 21 | 8 | 4 |
| PRONAF B | 1 | 7 | 6 |
| PRONAF C | 22 | 25 | 15 |
| PRONAF D | 48 | 37 | 40 |
| PRONAF E | | 12 | 20 |
| Outros | | 11 | 15 |

Fonte: Dados extraídos de Mattei (2006) e Aquino (2009)

*Nota: grupo A – são os assentados de reforma agrária os demais estão em ordem crescente de renda, ou seja, o E é o mais rico e o B o mais pobre.

As fontes de recursos disponibilizadas para financiar o programa são provenientes dos Fundos Constitucionais (FNE, FNO e FCO); da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); dos Recursos Próprios Equalizados dos Bancos Cooperativos (RPE); da Poupança Rural; da Exigibilidade Bancária; do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); e do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). São operacionalizadas principalmente pelos Bancos Públicos Federais (Banco do Nordeste do Brasil, Banco do Brasil e Banco da Amazônia) encarregados de massificar a distribuição dos recursos do programa.

De acordo com Aquino e Schneider (2010), 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)⁸, 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)⁹, representada pela esmagadora maioria dos estabelecimentos rurais (73,2%), não consegue acessar e/ou manter uma relação estável com o sistema bancário nacional. Abramovay (1992) diz que "sociedades camponesas são incompatíveis com o ambiente econômico onde imperam relações claramente mercantis".

Os estudos realizados sobre o programa revelam que a grande parte das verbas liberadas pelo PRONAF foram empregadas na região Sul do país, conforme registra a tabela 6 adiante. Em 2010, foram contratadas 1.253.586 operações, somando ao todo R\$ 11,3 bilhões, sendo que a região com maior número de contratos foi a região Sul, representando 36,1% do total de contratos. Além disso, nessa região foram aplicados 43,3% dos recursos, cerca de R\$ 4,9 bilhões. Apesar de o Nordeste ocupar o segundo lugar em números de contratos 34,6%, o percentual dos recursos aplicados na região é de apenas 13,9% (BNB, 2012). Tal situação pode ser atribuída ao fato de os financiamentos na região serem, em sua maioria, operações de menores valores quando comparado a outras regiões do Brasil. O Nordeste abriga mais de 50,0% dos agricultores familiares com menor nível renda, portanto, a concentração de operações do PRONAF está direcionada para mini e pequenos agricultores familiares. Os dados do Banco do Nordeste, que é a principal instituição financeira a operacionalizar o PRONAF na região, registram que 54,2% dos valores contratados pelo Banco através do PRONAF no exercício 2010 foram direcionados para os agricultores do Grupo B, ou seja, os mais

pobres (BNB/ESCRITÓRIO TÉCNICO DE ESTUDOS ECONÔMICOS DO NORDESTE - ETENE).

Contratados por Região – Exercício de 2010.

| Região | Contratos | Valor % | Contratado (1)% | R\$ mil |
|--------------|-----------|---------|-----------------|---------|
| Brasil | 1.253.586 | 100 | 11.316.4354 | 100,00 |
| Nordeste | 433.161 | 34,6 | 1.570.712 | 13,9 |
| Sul | 452.567 | 36,1 | 4.894.514 | 43,3 |
| Sudeste | 255.319 | 18,0 | 2.642.592 | 23,4 |
| Norte | 96.897 | 7,7 | 1.340.797 | 11,8 |
| Centro Oeste | 45.642 | 3,6 | 867.821 | 7,7 |

Fonte: Dados extraídos do Livro Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) Relatórios e Resultados 2010, Banco do Nordeste.

A diferença regional constatada na distribuição dos recursos do PRONAF, especialmente nas regiões Sul e Nordeste, pode ser explicada pelo fato dos agricultores familiares do Sul possuírem um maior nível de organização e serem mais capitalizados, o que possibilita uma maior inserção no mercado, enquanto os agricultores familiares do Nordeste são pouco articulados e possuem um baixo nível de inserção social. Além disso, a região sofre com limitações de solo e clima. Cerca de 86,0% da região está localizada no Semiárido, grande parte situada em solos cristalinos, que são em sua ampla maioria solos rasos, de baixa capacidade de infiltração de água, o que limita o desenvolvimento das culturas. Além disso, a região está vulnerável a períodos

cíclicos de seca, o que agrava ainda mais a situação dos agricultores nordestinos.

Diante do exposto, fica evidente que o universo que compõe a agricultura familiar brasileira é constituído por agricultores que apresentam estratégias próprias de sobrevivência e de produção, no tocante aos meios de produção, acesso à terra, capacitação, assistência técnica e organização. Nesse sentido, revela-se a complexidade do público-alvo do PRONAF, que compartilha de uma mesma política pública.

É preciso repensar os rumos do programa, levando-se em consideração a heterogeneidade dos produtores que constituem a agricultura familiar no país, as suas particularidades e as suas necessidades, sobretudo, dos que compõem os grupos mais pobres. Essas constatações sugerem que, por mais subsídio que se aplique, o acesso ao crédito de forma isolada não é suficiente para promover uma mudança no modelo de desenvolvimento rural vigente. Para tanto, seria necessário reformular políticas específicas para estes grupos, que necessitam, primeiramente, de políticas agrárias e sociais de educação, de acesso à terra, à água e de ações de convivência com a seca.

Nesse sentido, faz-se necessário uma avaliação em profundidade do programa, conforme formulado por Rodrigues (2011), através da aplicação de questionário, entrevistas qualitativas e principalmente considerar o ponto de vista do agricultor familiar, visando compreender melhor como esta política governamental poderia atender de forma mais abrangente as distintas categorias dos agricultores familiares nas diversas regiões do Brasil.

Considerações finais

Ao longo dos dez primeiros anos do surgimento do PRONAF, observou-se o aumento do grau de especialização das atividades agrícolas desenvolvidas pelos produtores familiares, especialmente entre os agricultores mais abastados, ou seja, do Tipo A. Concomitantemente, houve redução na diversificação da produção familiar, no Tipo A essa queda foi ainda maior. Diante do exposto, verificou-se que o PRONAF vem favorecendo a especialização da produção familiar, imprimindo o modelo produtivista tradicional baseado no uso dos chamados "insumos modernos", estimulando, especialmente, a produção de grãos e commodities. De acordo com Ferreira et al (2001), o PRONAF está fortalecendo somente os agricultores familiares integrados ao mercado, via os complexos agroindustriais.

Portanto, o que se observa ao longo da trajetória do programa é que os recursos disponibilizados pelo PRONAF não abrangem de maneira igualitária a diversidade dos agricultores familiares, sendo os maiores beneficiados com os recursos do PRONAF os agricultores familiares que possuem uma maior renda, já que estes têm maiores condições de acessar o sistema bancário, apresentando projetos viáveis do ponto de vista técnico, econômico e financeiro, oferecendo as garantias e as contrapartidas necessárias para obterem os financiamentos do programa.

Essa diferença se evidencia também em termos regionais onde a maior parcela dos recursos 43,3% é destinada para região Sul

do país, onde se encontra os agricultores de maior renda. A região Nordeste, apesar de responder pelo segundo lugar em número de operações, recebe apenas 13,9% dos recursos do programa.

Ressalta-se também a diferença de renda existente entre os grupos de agricultores familiares, que nos produtores do Tipo A¹⁰ a renda auferida chega a ser 200 vezes maior quando comparado com os agricultores do Tipo D¹¹.

Embora o PRONAF tenha sido reconhecido como uma importante ferramenta no processo de fortalecimento da agricultura familiar, ampliando o acesso ao crédito aos agricultores

que antes não o tinham, obstáculos ainda precisam ser vencidos pelo programa; em especial, a busca de mecanismos que atenuem as diferenças de renda existentes entre os agricultores familiares, promovam uma melhor condição de vida, e que sejam baseados na sustentabilidade das atividades agropecuárias. Para isso, faz-se necessário uma avaliação mais aprofundada do programa, levando-se em consideração a geografia agrária do país e o ponto de vista dos agricultores familiares, seus problemas, seus anseios e suas necessidades, e a partir daí redirecionar as políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, R.; PIKETTY M. G. Política de crédito do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (Pronaf): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. *Caderno de Ciência e Tecnologia*. Brasília, v. 22, n. 1, p. 53 -66, jan./abr. 2005.
- _____. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: HUCITEC/ANPOCS/Ed. da UNICAMP, 1992.
- AMORIM, J. M. *Capitalismo, questão agrária e os movimentos sociais, 2006*. Disponível em: <<http://revistas.jatai.ufg.br/index.php/geoambiente/article/view/38>>. Acesso em: 20/01/2013.
- AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. (Des)caminhos da política de crédito do PRONAF na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a pobreza e a desigualdade. Natal, 2010.
- AQUINO, J. R.; TEIXEIRA, O. A. Os desafios do novo rural e as perspectivas da agricultura familiar no Brasil. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, Vol 2, Nº 54 (2005).
- 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.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Relatórios e Resultados, 2009. Banco do Nordeste do Brasil – Fortaleza – CE: Banco do Nordeste do Brasil, 2012.

- CASTRO, F. J. A.; CAMPOS, R. T. Os Impactos do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar na qualidade de vida dos beneficiários no estado do ceará: um estudo de caso, (2010). Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/revista-de-desenvolvimento-do-ceara/n_01>. Acesso em: 14/01/2013.
- CAZELLA, A. A.; MATTEI, L.; SCHNEIDER, S. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar. Disponível em: <http://www.ufcg.edu.br/~cedrus/downloads/schneider/historico_pronaf.pdf>. Acesso em 27/01/2013.
- FERRAZ, O. G. et al. (2008). Microcrédito Rural: Análise Sobre a Modalidade do Pronaf B. Disponível em: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/107936/2/725.pdf>>. Acesso em 15/11/2012.
- FERREIRA, B. et al. A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. In: GARCIA. GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. As duas “caras” do PRONAF: Produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/2/376.pdf>>. Acesso em: 27/01/2013.
- GUANZIROLI, C. E.; SABBATO, A. D.; VIDAL, M. F. *Agricultura familiar no Nordeste: uma análise comparativa entre dois censos agropecuários*. Fortaleza – CE: Banco do Nordeste do Brasil, 2011.
- GUILHOTO, J. et al. A importância da agricultura familiar no Brasil e em seus estados. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A089.pdf>>. Acesso em: 23/12/2012.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário*, 2006.
- INCRA/FAO. *Novo retrato da agricultura familiar – O Brasil redescoberto*. Brasília: MDA, 2000.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas Públicas, Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial: Uma Análise dos Impactos Socioeconômicos no Território Médio Jequitinhonha - MG, 2012.
- MATTEI, L. Mudanças nas regras de financiamento do Pronaf, 2008. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3895>. Acesso em:14/01/2013.
- MATTEI, L. *Impactos do PRONAF: Análise de Indicadores*. Brasília: NEAD/MDA, 2005 (Série Estudos 11).
- MULLER, J. M. *Multifuncionalidade da agricultura e agricultura familiar: a reconstrução dos espaços rurais em perspectiva*. Disponível em: <http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/Trab_Format_PDF/73.pdf>. Acesso em: 20/01/2013.
- RODRIGUES, L. C. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios, 2011. *CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, nº 16, Março/2011 p. 55-73. Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb>

br/caos/n17/5.%20RODRIGUES,%20LEA%20AVALIA%C3%87%C3%83O%20EM%20PROFUNDIDADE%20UFC%2055-73.pdf>. Acesso em: 25/01/2013.

SANTOS, A. J. R. et al. *A Revolução Verde*. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAABNlcAK/revolucao-verde>>. Acesso em 27/11/2012.

SCHNEIDER, S. A pluriatividade como estratégia de reprodução social da agricultura familiar no Sul do Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v.16, p. 164-184, 2001.

SILVA, J. R.; JESUS, P. *Os desafios do novo rural e as perspectivas da agricultura familiar no Brasil*, 2010. Disponível em: <[http://connepi.ifal.edu.br/ocs/index.php/connepi/CONNEPI2010/paper/vie File/1407/457](http://connepi.ifal.edu.br/ocs/index.php/connepi/CONNEPI2010/paper/vie%20File/1407/457)>. Acesso em 19/11/2012.

TEDESCO, J. C. (Org.), *Agricultura Familiar: Realidades e Perspectivas*. 3ª Edição, Passo Fundo: Editora UPF, 2001.

TONNEAU, J. P.; AQUINO, J. R.; TEXEIRA, O. A. Modernização da agricultura familiar e exclusão social: o dilema faz políticas agrícolas. *Caderno de Ciências e Tecnologia*, Brasília, DF, v. 22, n.1, p.67-82, 2005.

Resumen: Este artículo aborda el tema de la agricultura familiar, con especial atención a la evaluación del PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar). El argumento central de este artículo es que el PRONAF ha fortalecido el modelo de agricultura familiar productivista y la especialización de las actividades agropecuarias adoptadas en Brasil desde 1970. En esta perspectiva, el programa no es efectivo para satisfacer la diversidad de experiencias en el campo de la agricultura familiar, especialmente en la atención a los grupos de agricultores con pocos recursos económicos y tecnológicos, como los inmigrantes y el Grupo B. Para reformular el PRONAF se necesita una evaluación a profundidad de base local, territorializada, además de la formulación de indicadores. La propuesta de evaluación se fundamenta en la investigación de campo cualitativa, resaltando la visión de los agricultores acerca del programa y la revisión de la literatura.

Palabras-clave: agricultura familiar, PRONAF, evaluación de políticas

Résumé: Cet article aborde le thème de l'agriculture en mettant l'accent sur l'évaluation de la PRONAF familiale. L'argument central qui inspire cet article est que l'impression est livré dans l'agriculture familiale PRONAF le modèle productiviste et la spécialisation des activités agricoles adopté au Brésil depuis les années 1970. En ce sens, le programme n'est pas efficace pour répondre à la diversité des expériences dans le domaine de l'agriculture familiale, en particulier, ne respecte pas les agriculteurs des groupes avec moins de ressources économiques et technologiques, comme dans le cas des colons et des groupe b. pour une reformulation de la PRONAF auraient besoin d'une évaluation approfondie de la base locale, territorialisées et la cartographie des indicateurs connexes. La proposition relative à une évaluation approfondie est basée sur la recherche qualitative, en mettant l'accent sur la vision des agriculteurs au sujet de l'examen du programme et de la littérature.

Mots-clés: l'agriculture familiale, PRONAF, l'évaluation des politiques

Notas

- 1 Renda Total (RT) = (VBP* + Receita Agropecuária Indireta + Valor da Produção da Indústria Rural) – Valor Total das Despesas. Ver Guanziroli, Sabbato e Vidal (2011).
- 2 Valor do Custo de Oportunidade (VCO) = 1,2 x Diária Média Estadual x 260. Ver Guanziroli, Sabbato e Vidal (2011).
- 3 VBP = Σ Valor da produção vendida de milho e dos principais produtos utilizados na indústria rural + Σ Valor da produção colhida/obtida dos demais produtos animais e vegetais. Ver Guanziroli, Sabbato e Vidal (2011).
- 4 Conforme classificação do Plano Safra 1999/2000.
- 5 Idem
- 6 Conforme classificação do Plano Safra 1999/2000.
- 7 Idem
- 8 De acordo com a tipologia utilizada por Guanziroli, Sabbato e Vidal (2011).
- 9 Idem