

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA

DISTRIBUIÇÃO DE CRÉDITO PARA AGRICULTURA
FAMILIAR: UM ESTUDO DO PRONAF A PARTIR DE UM
INDICADOR DE DESENVOLVIMENTO RURAL.

FERNANDA FARIA SILVA

FERNANDA FARIA SILVA

DISTRIBUIÇÃO DE CRÉDITO PARA AGRICULTURA FAMILIAR: UM
ESTUDO DO PRONAF A PARTIR DE UM INDICADOR DE
DESENVOLVIMENTO RURAL.

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de Concentração: Desenvolvimento Sócio - Econômico e Políticas Públicas.

Orientador: Profa. Dra Vanessa Petrelli Corrêa

Uberlândia
2006

Dissertação defendida e aprovada em 27 de outubro de 2006, pela banca examinadora:

Profa. Dra. Vanessa Petrelli Corrêa (IE/ UFU)

Orientadora

Prof. Dr. Walter Belik (IE/ UNICAMP)

(Membro)

Prof. Dr. Henrique Dantas Neder (IE/ UFU)

(Membro)

Prof. Dr. Marcelo Dias Carcanholo

Coordenador “*Pró Tempore*” do Programa de Pós- Graduação em Economia (IE/ UFU)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S586d Silva, Fernanda Faria, 1978-

Distribuição de crédito para agricultura familiar : um estudo do PRONAF a partir de um indicador de desenvolvimento rural / Fernanda Faria Silva. - 2006. 250 f. : il.

Orientadora: Vanessa Petrelli Corrêa.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia.

Inclui bibliografia.

I. Crédito agrícola - Brasil - Teses. 2. Agricultura familiar - Brasil - Teses. 3. Desenvolvimento rural - Brasil - Teses. I. Corrêa, Vanessa Petrelli. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU: 336.77:338.43(81)

Elaborado pelo Sistema de Bibliotecas da UFU / Setor de Catalogação e Classificação

Dedico esse trabalho aos meus pais, Francisco e Maria: exemplos de integridade, paciência e apoio.

Agradecimentos

Essa Dissertação de Mestrado não é fruto de um trabalho individual, mas sim um produto gerado a partir de um conjunto de esforços de pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para que esse se concretizasse enquanto trabalho acadêmico.

Nesse sentido, mesmo ciente de que posso incorrer no risco de omitir injustamente algum nome, quero dividir com esses “colabores” mais diretos, a minha satisfação quanto ao desenvolvimento e conclusão desse trabalho.

Primeiramente agradeço a Deus, que além do dom da vida, tem me concedido muitas *benesses*. Uma delas é a minha família. Aos meus pais, Francisco e Maria, que nunca mediram esforços para formar a mim e aos meus irmãos em boas instituições de ensino. Sempre presentes (mesmo à distância), deram-me mais do que o apoio necessário para seguir adiante nas horas difíceis: transmitiram-me respeito, integridade e amor. E foi pela confiança a mim conferida, que tive liberdade em optar pela carreira acadêmica e prosseguir meus estudos de Pós-Graduação. A vocês, muito obrigada!

Aos meus irmãos: Guilherme, Henrique e Simone, agradeço e retribuo o carinho, o companheirismo e a presença constante, nos momentos de dúvidas e decisões, nas conquistas e alegrias. Eu os tenho com muito orgulho e admiração.

Nesse trajeto de proximidade com a Academia, a convivência com minha orientadora: Prof^ª. Dra Vanessa Petrelli Corrêa, foi fundamental. Ao meu lado, desde os trabalhos de iniciação científica, aguçou as minhas aptidões para este meio e para o domínio da pesquisa acadêmica. Certamente é um exemplo de mestra que desejo seguir.

Estes agradecimentos são extensivos a todo corpo docente do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, em especial, a dois professores envolvidos mais diretamente com esta dissertação: Prof. Dr. Henrique Dantas Neder e Prof. Dr. Antonio César Ortega. Ao Prof. Henrique, co-orientador deste trabalho, não poupou esforços, tempo e paciência na ajuda à montagem da base - de - dados, bem como na construção e análise dos indicadores. Mais do que isto, mostrou-se sempre muito próximo de nós, alunos, como um grande amigo. Ao Prof. Ortega, meu agradecimento pelas contribuições dadas quando defendido o Projeto de Qualificação (que muito enriqueceram este trabalho), como também no esclarecimento de dúvidas e apoio nos projetos.

Neste ensejo, demonstro a minha gratidão ao Prof. Dr. Walter Belik, membro da banca, pelo tempo dispensado à leitura deste trabalho e certamente pelas suas contribuições.

Menciono também minha gratidão a todo o corpo administrativo do Instituto de Economia da UFU, pela atenção e responsabilidade com que conduz os seus trabalhos.

Neste trajeto percorrido desde a Graduação ao Mestrado, conhecer, conviver e aprender com os colegas - dentro e fora da Universidade - permitiu-me guardar boas lembranças e solidificar vínculos de amizade que espero reter por toda a vida.

No âmbito da Academia, agradeço a todos os colegas do Curso de Mestrado. Em especial, à Luciana Rosa, Francisca Diana, André Luiz e Daniel Caixeta, cuja amizade ultrapassou a sala-de-aula e tornou-se presente em nosso cotidiano (seja nas “noites infindáveis” no Laboratório, ou na disponibilidade para dividir questionamentos e anseios).

Não poderia deixar de agradecer à Sabrina Souza, à Dona Magda e à toda família, que fizeram com que eu tivesse o apoio de um “segundo-lar” em Uberlândia.

À cara amiga Renata Faria, sempre prestativa e paciente, esclareceu-me muitas dúvidas quanto à montagem da base - de - dados. Aos amigos José Borges e Luciene, pelo apoio e confiança em mim depositada. Estendo os meus agradecimentos à Olga, Camilla e mais uma vez, à minha irmã Simone (pela ajuda na organização dos dados do IBGE); à Luciana Rosa (pelo “apoio técnico”); à Mirella e Karine (pela ajuda com os mapas).

Fora da Universidade, agradeço a todas as colegas das “repúblicas” pelas quais passei: em especial: à Keila, Daniela, Roziane, Mirella, Fernanda Menegoli e Laila. Obrigada, pelos desabafos, alegrias, discussões, enfim, pelo aprendizado proporcionado pela convivência.

Por último (e não menos importante), agradeço aos meus amigos de “longa-data”, que acompanham-me intensamente e me fazem crer que, para a amizade, não há tempo nem distância. Em especial, à Gabi e à Nice pela compreensão e apoio nos momentos de ausência. À Joyce, pelo constante entusiasmo frente ao meu cansaço. À Daniella Grossi e à Fabiana Zirolto por já constituírem parte da família. À “Família Matilinho” pela amizade e incentivo demonstrados a mim e aos meus. Vocês foram muito importantes em todas as conquistas que tive. Muito obrigada!

*“Vivendo se aprende, mas o que se aprende mais, é só fazer outras
maiores perguntas”*

*“O senhor sabe?: não acerto no contar, porque estou remexendo o
vivido longe alto. (...) Ou quero enfiar a idéia, achar o rumorzinho
forte das coisas, caminho do que houve e do que não houve. Às vezes
não é fácil. Fé que não é”*

*(Guimarães Rosa In: “Grande Sertão: Veredas” - 35ª edição. Rio de
Janeiro: Nova Fronteira, 1986:174)*

Resumo: O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) constituiu –se um avanço na ampliação do acesso e da inclusão de agricultores familiares no crédito rural formal, que se direcionava majoritariamente a agricultores de maior porte. Nos anos iniciais de implantação do PRONAF, observou-se forte concentração de recursos nas regiões Sudeste e Sul do Brasil e nos agricultores familiares mais integrados ao mercado. Recentemente, ocorreram algumas mudanças que, teoricamente, estariam alterando o perfil do Programa no sentido de direcionar recursos a um número maior de agricultores mais carentes. Além disso, essas mudanças viriam estimular o “desenvolvimento local” e incorporar o debate do “Paradigma de Desenvolvimento Territorial”. Dessa forma, o intuito desta dissertação é verificar a lógica recente da distribuição dos recursos do PRONAF, feita pelas duas principais modalidades: Crédito e Infra-estrutura, a fim de verificar o perfil dos agricultores familiares e das localidades que têm recebido recursos nas regiões Nordeste e Sul. Para tanto, foi feito um estudo do enquadramento de agricultores familiares e municípios que mais captam recursos dessas modalidades e, em seguida — com base no trabalho de Kageyama (2004) —, calculado um Índice de Desenvolvimento Rural para se analisarem as dimensões econômicas, de bem-estar social, populacionais e ambientais desses municípios. Por meio das análises estatísticas dos dados, buscamos averiguar se, mesmo com a alteração recente da legislação, o PRONAF continua atrelado à lógica concentradora de recursos, definida pelas exigências do sistema bancário; ou seja, se tem prevalecido a lógica concentradora de distribuição de recursos semelhante às das demais linhas de financiamento do Sistema Nacional de Crédito Rural.

Palavras - Chave: PRONAF; Crédito Rural; Agricultura Familiar; Desenvolvimento Rural.

Abstract: The National Program for the Development of Familiar Agriculture (PRONAF) has brought an advance in terms of increasing the access and inclusion of familiar farmers regarding the formal agricultural credit, which was directed mainly for bigger farmers. During PRONAF early years, one observed that resources were concentrated both in the Brazilian regions of Southeastern and South and in familiar farmers already integrated to the agricultural market. Recently, some changes would modify theoretically the program profile, with resources being directed to a bigger number of lacking farmers. Besides, these changes encouraged the “local development” and incorporated the debate on the Territorial Development Paradigm”. In this regard, this dissertation aims to verify the logic of the recent resource distribution of PRONAF main modalities, Credit and Infrastructure, by evaluating the profile of familiar farmers and agricultural localities that received them in the Northeast and South of Brazil. For that, we studied the inclusion criteria of familiar farmers and cities that collect these modality resources most. Next, based on the paper of Kageyama (2004), an Index of Rural Development was calculated to evaluate the economic development, social welfare and environment, population issues in these municipalities. Through statistical data analysis, we tried to verify if, even with the recent changes the legislation, PRONAF still follows the concentrative logic of resources defined according to the banking system requirements; that is, if the concentrative logic of other funding lines of the National System Agricultural Credit has prevailed.

Key words: PRONAF; Family Farm; Rural Credit; Rural Development.

Sumário

CAPÍTULO I	23
A NOVA CONFIGURAÇÃO DO FINANCIAMENTO AGRÍCOLA BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1990.....	23
1.1) Breve histórico da evolução do Sistema Nacional de Crédito Rural.....	25
1.2) O novo desenho do financiamento agrícola.....	30
1.2.1) As Fontes de recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural: Fontes Tradicionais e Novas Fontes.....	30
1.2.2) A nova institucionalidade fora do SNCR: os novos instrumentos financeiros e as fontes semi-formais e informais de recursos.....	37
1.3) A performance das fontes de recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural.....	48
1.3.1) O desempenho do Sistema Nacional de Crédito Rural: a nova composição dos recursos e a queda dos patamares emprestados	49
1.4) A Análise do perfil das liberações de recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural – a manutenção da lógica de concentração.....	59
1.4.1) A concentração por tipo de produtos, tipo de produtor e regiões geográficas:	59
CAPÍTULO II:.....	66
CRIAÇÃO, INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONFORMAÇÃO E AVANÇOS DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF).....	66
2.1) O Projeto FAO-INCRA e o dimensionamento da agricultura familiar no Brasil.....	68
2.2) O surgimento e a conformação do PRONAF.....	76
2.3) A estruturação do PRONAF: fontes de recursos, modalidades de ação e mudanças recentes na legislação do Programa.....	79
2.3.1) A estrutura do PRONAF: a participação das fontes de recursos.....	79
2.3.2) A estruturação do PRONAF nas modalidades de recursos.....	86
2.3.3) O PRONAF – Infra Estrutura/ Serviços Municipais.....	88
2.3.4) O PRONAF Crédito.....	93
2.4) As liberações de recursos do PRONAF nos primeiros anos de sua implantação – a questão da concentração e a estagnação dos recursos.....	98
2.4.1) As liberações agregadas de recursos do PRONAF Crédito, em sua fase inicial.....	99
2.4.2) As liberações iniciais de recursos pelo PRONAF Infra - Estrutura.....	102
2.5) As liberações agregadas dos recursos do PRONAF no período mais recente.....	104
2.5.1) A evolução total dos recursos.....	104
2.5.2) A evolução das liberações agregadas do PRONAF Infra-Estrutura - a questão das liberações por regiões.....	107
2.5.3) As liberações agregadas de recursos para o PRONAF Crédito.....	109

CAPÍTULO III.....	123
A IDENTIFICAÇÃO DO PÚBLICO ALVO ABRANGIDO PELO PRONAF, À PARTIR DA ANÁLISE DO INDICADOR DE DESENVOLVIMENTO RURAL.....	123
3.1) Os indicadores sociais como mecanismos de auxílio às análises de políticas públicas.....	124
3.1.1) A dificuldade de delimitação do meio “rural”.....	128
3.2) A formação da base de dados e a especificação da metodologia para a construção dos indicadores.....	129
3.2.1) Composição e cálculo dos Indicadores.....	132
3.2.1.1) O Índice de Desenvolvimento Rural (IDR).....	132
3.2.1.2) O Índice de Fisher.....	138
3.2.1.3) A tendência de crescimento do PRONAF Crédito.....	141
3.2.1.4) Os procedimentos estatísticos e técnicas adotadas.....	142
3.3) O perfil do IDR nas regiões Nordeste e Sul do Brasil – as liberações para o PRONAF Crédito e Infra- Estrutura.....	143
3.3.1) A classificação dos IDRs e seus “sub-índices”.....	143
3.3.2) A representação gráfica do IDR nas regiões Nordeste e Sul do Brasil – as liberações para o PRONAF Crédito.....	149
3.3.2.1) Análise dos histogramas para o conjunto dos municípios atingidos pelo PRONAF Crédito.....	149
3.3.2.2) O perfil das liberações de recursos do PRONAF Crédito para os maiores e menores municípios captadores – Região Nordeste.....	152
3.3.2.3) O perfil das liberações de recursos do PRONAF Crédito para os maiores e menores municípios captadores – Região Sul.....	155
3.3.3) A representação gráfica do IDR nas regiões Nordeste e Sul do Brasil – as liberações para o PRONAF Infra- Estrutura.....	158
3.3.3.1) O perfil das liberações de recursos do PRONAF Infra-Estrutura para os maiores e menores municípios captadores.....	160
3.3.4) A liberação das modalidades de Crédito e Infra-Estrutura, sob o enfoque do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).....	164
3.4) O detalhamento dos dados por meio das Análises de Correlação.....	168
3.5) A relação das variáveis na caracterização do perfil dos beneficiários – uma abordagem da técnica de Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas.....	174
3.5.1) Discussão dos resultados – algumas constatações verificadas com a técnica de Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas.....	177
3.6) Cálculo das Taxas de Crescimento e a questão da ampliação dos recursos do PRONAF Crédito.....	189
CONCLUSÃO:	200
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	209
ANEXOS.....	217

Lista de Quadros

Quadro 1.1) Fontes de recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural.....	33
Quadro 2.1) Número e Área dos Estabelecimentos Rurais por Modalidade de agricultura.....	70
Quadro 2.2) Classificação dos Agricultores Familiares.....	74
Quadro 2.3) Fontes de recursos do PRONAF.....	80
Quadro 2.4) Principais programas executados mediante depósitos especiais do FAT - exercícios de 2000 a 2005.....	84
Quadro 2.5) PRONAF: Discriminação dos beneficiários – Custeio.....	95
Quadro 2.6) Principais Enquadramentos e linhas de ação do PRONAF Crédito.....	96
Quadro 3.1) Indicadores selecionados para caracterização dos municípios – Índice de Desenvolvimento Rural (IDR):.....	133 - 134
Quadro 3.2) Grupos de Produtos Integrados e Não-Integrados por Região:.....	140
Quadro 3.3) Estatísticas descritivas – IDR’S e seus Componentes.....	145
Quadro 3.4) Estatísticas descritivas – IDR’S e Componentes – Regiões NE e SUL.....	148
Quadro 3.5) Legenda para os histogramas de freqüência dos municípios que (não) obtiveram recursos das modalidades de Crédito e Infra-Estrutura <i>versus</i> IDR.....	151
Quadro 3.6) Resumo das variáveis.....	169
Quadro 3.7) Resumo das variáveis – Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas.....	175

Lista de Tabelas

Tabela 1.1) Exigibilidade em crédito rural.....	31
Tabela 1.2) Operações com CPR do Banco do Brasil (em R\$ milhões*).....	43
Tabela 1.3) Participação do principais produtos sobre as CPR's do Banco do Brasil.....	44
Tabela 1.4) Operações com CPR do Banco do Brasil (em R\$ milhões).....	46
Tabela 1.5) Financiamento concedido a produtores e cooperativas.....	50
Tabela 1.6) Crédito agrícola oferecido pelo SNCR: participação percentual das fontes de recursos.....	51
Tabela 1.7) Subsídios e subvenções econômicas (Operações Oficiais de Crédito)	52
Tabela 2.1) Percentual das fontes de recursos – PRONAF	82
Tabela 2.2) Composição percentual (%) do patrimônio do FAT	83
Tabela 2.3) Liberações do PRONAF Crédito – anos iniciais.....	99
Tabela 2.4). Direcionamento do PRONAF Crédito para as regiões.....	101
Tabela 2.5) Número de estabelecimentos familiares e participações relativas segundo as grandes regiões.....	102
Tabela 2.6) PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais - 1997-1999.....	103
Tabela 2.7) PRONAF – liberação por linha de ação. Brasil - 1999 a 2004*.....	106
Tabela 2.8) PRONAF Crédito – valores anunciado x aplicado.....	110
Tabela 2.9) Participação sobre o total do PRONAF Crédito– (por regiões).....	111
Tabela 2.10) Participação das instituições financeiras no repasse do PRONAF.....	114
Tabela 2.11) Participação percentual do enquadramentos por regiões geográficas.....	116
Tabela 2.12) PRONAF: distribuição do crédito de Custeio por principais produtos	118
Tabela 3.1) Limites de valores e classificação do IDR.....	144
Tabela 3.2) Estatísticas Descritivas – IDE	147
Tabela 3.3) Análises de correlação: PRONAF Crédito e Infra-Estrutura.....	170
Tabela 3.4) análises de correlação: PRONAF Crédito e Infra-Estrutura – região Nordeste...	171
Tabela 3.5) Análises de correlação: PRONAF Crédito e Infra-Estrutura – região Sul.....	172
Tabela 3.6) Classificação e intervalos das categorias: “Familiar” e “grupo CDE”	176
Tabela 3.7) Freqüências cruzadas de municípios que receberam (ou não) PRONAF Infra-Estrutura e/ ou Crédito – regiões Nordeste e Sul.....	179
Tabela 3.8) Freqüências cruzadas de municípios que receberam (ou não) PRONAF Infra-Estrutura e/ ou Crédito e posição de IDR – regiões Nordeste.....	180
Tabela 3.9) Freqüências cruzadas de municípios que receberam (ou não) PRONAF Infra-Estrutura e/ ou Crédito e posição de IDR – regiões Sul.....	181
Tabela 3.10) – Freqüências cruzadas de municípios que receberam (ou não) PRONAF Infra-Estrutura e/ ou Crédito e posição de IDR – regiões Nordeste e Sul	182
Tabela 3.11) Evolução do valores e número de contratos negociado pelo PRONAF Crédito – região Nordeste.....	191
Tabela 3.12) Taxa de crescimento – valores liberado - região Nordeste.....	192
Tabela 3.13) Taxa de crescimento – contratos - região Nordeste.....	193
Tabela 3.14) Evolução do valores e número de contratos negociado pelo PRONAF Crédito – região Sul.....	194
Tabela 3.15) Taxa de crescimento – valores liberado - região Sul	195
Tabela 3.16) Taxa de crescimento –contratos - região Sul	196

Lista de Gráficos e Histogramas

Gráfico 1.1) Distribuição da CPR por região geográfica	45
Gráfico 1.2) Valores liberados para o crédito rural - 1969 a 2004.....	49
Gráfico 1.3) Desempenho das Fontes Tradicionais de Recursos.....	54
Gráfico 1.4) Desempenho das Novas Fontes no crédito rural.....	56
Gráfico 1.5)) Desempenho do crédito <i>versus</i> produção agrícola.....	58
Gráfico 1.6) Desempenho do crédito rural para culturas com baixo grau de integração ao mercado.....	61
Gráfico 1.7) Desempenho do crédito rural para culturas com alto grau de integração ao mercado	61
Gráfico 1.8) Distribuição dos recursos do crédito rural por regiões geográficas.....	63
Gráfico 2.1) Dimensionamento das modalidades de recursos / PRONAF.....	105
Gráfico 2.2) Dimensionamento das modalidades de recursos (PRONAF Infra – Estrutura).....	108
Gráfico 2.3) Evolução dos recursos liberados por regiões geográficas – PRONAF Crédito	112
Gráfico 2.4) Dimensionamento da participação das instituições financeiras no PRONAF – Crédito.....	113
Gráfico 2.5) Dimensionamento da participação dos enquadramentos no PRONAF – Crédito	115
Gráfico 3.1) Histograma da participação do IDR frente aos municípios do Nordeste que não receberam (0) e receberam (1) recursos do do PRONAF Crédito.....	151
Gráfico 3.2) Histograma da participação do IDR frente aos municípios da região Sul que não receberam (0) e receberam (1) recursos do PRONAF Crédito.....	152
Gráfico 3.3) Histograma dos 25% dos municípios que mais captam recursos do PRONAF Crédito – região Nordeste.....	153
Gráfico 3.4) Histograma dos 25% dos municípios que menos captam recursos do PRONAF Crédito – região Nordeste	154
Gráfico 3.5) Histograma dos 25% dos municípios que mais captam recursos do PRONAF Crédito – região Sul	156
Gráfico 3.6) Histograma dos 25% dos municípios que menos captam recursos do PRONAF Crédito – região Sul.....	157
Gráfico 3.7) Histograma da participação do IDR frente aos municípios do Nordeste que não receberam (0) e receberam (1) recursos do PRONAF Infra – Estrutura.....	158
Gráfico 3.8) Histograma da participação do IDR frente aos municípios da região Sul que não receberam (0) e receberam (1) recursos do PRONAF Infra – Estrutura.....	159
Gráfico 3.9) Histograma dos 25% dos municípios que mais captam recursos do PRONAF Infra – Estrutura – região Nordeste	160
Gráfico 3.10) Histograma dos 25% dos municípios que mais captam recursos do PRONAF Infra – Estrutura – região Sul.....	161
Gráfico 3.11) Histograma dos 25% dos municípios que menos captam recursos do PRONAF Infra – Estrutura – região Nordeste	162
Gráfico 3.12) Histograma dos 25% dos municípios que menos captam recursos do PRONAF Infra – Estrutura – região Sul.....	163

Gráfico 3.13) Histograma da participação do IDH frente aos municípios do Nordeste que não receberam (0) e receberam (1) recursos do PRONAF Infra - Estrutura.....	164
Gráfico 3.14) Histograma da participação do IDH frente aos municípios do Nordeste que não receberam (0) e receberam (1) recursos do PRONAF Infra - Estrutura.....	166
Gráfico 3.15) Histograma da participação do IDH frente aos municípios do Nordeste que não receberam (0) e receberam (1) recursos PRONAF Crédito.....	166
Gráfico 3.16) Histograma da participação do IDH frente aos municípios do Nordeste que não receberam (0) e receberam (1) recursos do PRONAF Crédito	167
Gráfico 3.17) Diagrama bi-plot para a representação dos atributos em duas dimensões com variáveis de Crédito, Infra-Estrutura e IDR – região Nordeste	185
Gráfico 3.18) Diagrama bi-plot para a representação dos atributos em duas dimensões com variáveis de Crédito, Infra - Estrutura e IDR – região Sul.....	186
Gráfico 3.19) Diagrama bi-plot para a representação dos atributos das variáveis em duas dimensões com categorias: Infra - Estrutura, IDR, grupo familiar (FAMPO) – região Nordeste.....	187
Gráfico 3.20) Diagrama bi-plot para a representação dos atributos das variáveis em duas dimensões com categorias: Infra - Estrutura, IDR, grupo familiar (FAMPO) – região Sul.....	188
Gráfico 3.21) Taxa de Crescimento dos valores liberados para o PRONAF Crédito – região Nordeste	190
Gráfico 3.22) Taxa de Crescimento dos valores liberados para o PRONAF Crédito para os estados da região Nordeste	192
Gráfico 3.23) Taxa de Crescimento dos contratos liberados para o PRONAF Crédito – estados da região Nordeste	193
Gráfico 3.24) Taxa de Crescimento dos valores liberados para o PRONAF Crédito – região Sul.....	194
Gráfico 3.25) Taxa de Crescimento dos contratos liberados para o PRONAF Crédito – região Sul.....	195
Gráfico 3.26) Taxa de Crescimento dos contratos liberados para o PRONAF Crédito – região Sul.....	196

Anexo

Anexo I: Condições de Crédito do PRONAF – Modalidades e Grupo

Anexo II: Histogramas – Composição do Índice de Desenvolvimento Rural (IDR)

Anexo III: Tabelas de Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas

Anexo IV: Mapas

Anexo V: Lei da Agricultura Familiar

Siglas

ACC: Adiantamento de Contrato de Câmbio

AFCM: Análise Fatorial de Correspondência Múltipla

AGF: Aquisições do Governo Federal

BACEN: Banco Central do Brasil

BASA: Banco da Amazônia

BM&F: Bolsa de Mercadorias e Futuros

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento e Social

BNB: Banco do Nordeste

CMDR: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

CNA: Confederação Nacional da Agricultura

CNAE: Código Nacional de Atividades Econômicas

CODEFAT: Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

CONDRAF: Conselho de Desenvolvimento Rural e Sustentável da Agricultura Familiar

CPR: Cédula de Produto Rural

DER: Depósitos Especiais Remunerados

DIR: Depósitos Interfinanceiros Rurais

EGF: Empréstimos do Governo Federal

ESALQ: Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”

FAE: Fundo Extra-Mercado

FAF: Fundo de Aplicações Financeiras

FAO: *Food and Agricultural Organization* (Tradução: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)

FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCO: Fundos Constitucionais do Centro-Oeste

FIF: Fundo de Investimento Financeiro

FND: Fundo Nacional de Desenvolvimento

FNE: Fundos Constitucionais do Nordeste

FNO: :Fundos Constitucionais do Nordeste

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBES: Indicador de Bem-Estar Social

IDE: Indicador de Desenvolvimento Econômico
IDH: Índice de Desenvolvimento Humano
IDR: Índice de Desenvolvimento Rural
IGP-DI: Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IMA: Indicador de Meio Ambiente
INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPOP: Indicador de População
LEADER: Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural
MAARA: Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária
MCR: Manual do Crédito Rural
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
NTN: Notas do Tesouro Nacional
OGU: Orçamento Geral da União
OOC: Obrigações Oficiais de Crédito
PAM: Pesquisa Agrícola Municipal
PEA: População Economicamente Ativa
PESA: Programa Especial de Financiamento de Ativos
PGPM: Programa de Garantia de Preço Mínimo
PMDRS: Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
PROCERA: Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária
PROGER: Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSH: Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
RECOR: Registro Comum de Operações Rurais
RMB: Renda Monetária Bruta
RT: Renda Total
SAF: Secretaria da Agricultura Familiar
SDT: Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIDRA: Sistema IBGE de Recuperação Automática dos Dados
SNCR: Sistema Nacional de Crédito Rural
STN: Secretaria do Tesouro Nacional

UTC: Unidade de Trabalho Contratado

UTF: Unidade de Trabalho Familiar

VBP: Valor Bruto da Produção

VCO: Valor do Custo de Oportunidade

Introdução

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) constituiu-se num importante avanço em termos da ampliação do acesso e de inclusão dos agricultores familiares no crédito rural formal, que até então, era direcionado majoritariamente para os agricultores de maior porte. Nos anos iniciais da implantação do PRONAF, observou-se uma forte concentração de recursos nas regiões Sudeste e Sul do Brasil, como também nos agricultores familiares mais integrados ao mercado.

Nos últimos cinco anos, ocorreram algumas mudanças que, teoricamente, estariam alterando o perfil do Programa, no sentido de direcionar os recursos a um número maior de agricultores mais carentes. Além disso, essas mudanças estimulariam o “desenvolvimento local”, incorporando, inclusive, o debate do Paradigma de Desenvolvimento Territorial.

O objetivo geral deste estudo é analisar a lógica recente da distribuição dos recursos do PRONAF, feita pelas duas principais modalidades: Crédito e Infra-Estrutura, no sentido de constatar o perfil dos agricultores familiares e das localidades para os quais estão sendo direcionados esses recursos. O foco de nossas análises será nas duas regiões geográficas brasileiras que congregam o maior número de agricultores familiares: o Nordeste e o Sul.

Para possibilitar o levantamento das características desses municípios, foi construído um Indicador de Desenvolvimento Rural, adaptado do trabalho de Kageyama (2004). O intuito do cálculo desse índice é o de permitir uma melhor caracterização dessas localidades/regiões, em termos de relevantes dimensões relacionadas com o desenvolvimento das mesmas, quais sejam: econômicas, de bem – estar social, populacionais e ambientais.

Esse trabalho apresenta como hipóteses principais o fato de que as liberações de recursos efetuadas via PRONAF Crédito – que concentra a maior parte dos recursos desse Programa – seguiriam a lógica bancária, que historicamente têm prevalecido no Brasil: no sentido de incorporar majoritariamente aqueles grupos de agricultores enquadrados como de maior renda média e de maior integração econômica ao mercado. Por outro lado, o PRONAF Infra-Estrutura, teria uma lógica de atuação diferenciada, no sentido que estaria mais diretamente articulado à conformação de um “capital social”, privilegiando principalmente aquelas regiões rurais com maior número de agricultores familiares e com baixos níveis de desenvolvimento.

Seguindo as nossas hipóteses, supõe-se que ambas as modalidades, por atenderem à um público alvo diferenciado, não apresentam integração entre si. Ademais, espera-se um maior impacto entre os municípios que têm recebido esses repasses e o aumento da participação relativa dos produtos mais e menos integrados. Essa verificação será feita mediante análise de correlação entre os valores repassados para ambas as modalidades e o Índice de *Fisher*.

Em termos da estruturação desse trabalho, além dessa breve introdução, a dissertação foi organizada em três capítulos. No primeiro deles, foi apresentado o funcionamento e a composição do Sistema Nacional de Crédito Rural, que, a partir de 1990, adquiriu uma nova configuração. Segundo Corrêa (1998), esse novo desenho apresentou como características centrais: (i) a queda abrupta dos volumes de recursos ofertados pelas Fontes Tradicionais, em especial, dos Recursos do Tesouro Nacional; (ii) a não recomposição dessa queda por parte das Novas Fontes de Recursos, que não conseguiram deslanchar; (iii) a forte concentração de recursos em alguns produtos e nas regiões economicamente mais favorecidas do país (Sudeste e Sul). A idéia é vincular esse cenário fortemente desfavorável para o financiamento agrícola, com o surgimento do PRONAF, que é um Programa voltado para a agricultura familiar.

Já no segundo capítulo será detalhado o surgimento, a conformação e os primeiros indícios de distorção na liberação agregada de recursos do PRONAF. Conforme destacado em nossas hipóteses, presume-se que, principalmente a modalidade de Crédito apresente uma lógica de liberação muito parecida com as demais linhas do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Ou seja, que os recursos têm sido majoritariamente liberados para os grupos de agricultores familiares situados nas regiões mais dinâmicas do ponto de vista econômico, enquadrados como de maior renda média e cuja produção tem voltado para culturas de maior nível de integração ao mercado. Por outro lado, o PRONAF Infra-Estrutura, tenderia a seguir uma lógica mais descentralizada, no sentido de atingir as regiões geográficas com a maior concentração de agricultores familiares, caracteristicamente mais carentes.

Em seguida, no terceiro capítulo, traçaremos mais pormenorizadamente o perfil das liberações de recursos. Será feita uma análise mais desagregada dos dados, a partir dos municípios e dos enquadramentos de agricultores familiares dessas regiões. O propósito desse capítulo é associar a liberação dos recursos provenientes das modalidades de Crédito e Infra-Estrutura, com os perfis de agricultores que majoritariamente seriam favorecidos, além de caracterizar as localidades mais fortemente beneficiadas. Isso será feito por meio um

indicador de Desenvolvimento Rural, que congrega as quatro importantes dimensões já citadas para se identificar a dinâmica dessas localidades (econômica, de bem-estar social, populacional e de meio ambiente).

Com isso, além de caracterizar de forma mais completa, o perfil das localidades que seriam contempladas pelas modalidades em questão, poderá ser identificado um público que potencialmente poderiam ser enquadrados ao Programa e que ainda não estão sendo abarcados por nenhuma dessas linhas. Por fim, à guisa de conclusão, serão apresentadas as considerações finais desse estudo, na última seção.

Capítulo I:

A nova configuração do financiamento agrícola brasileiro na década de 1990.

O objetivo geral deste capítulo é o de mostrar as mudanças ocorridas no âmbito do financiamento agrícola no Brasil, particularmente na década de 1990, no intuito de verificarmos de que forma essas mudanças afetaram a oferta de crédito e a inserção dos agricultores (principalmente aqueles menos integrados e aliçados dos Programas Oficiais; bem como o agricultor do tipo familiar).

A idéia é fazermos o levantamento das principais modificações constatadas na legislação recente, identificarmos as mudanças mais elementares e o desempenho das principais fontes de recursos que subsidiam as atividades agrícolas no Brasil: as Fontes Tradicionais e as Novas Fontes. Essas constatações se fazem importantes para compreendermos o contexto no qual o PRONAF – o principal objeto desse estudo – foi criado e se conformou enquanto linha de financiamento específica para a agricultura familiar.

A escolha do período em questão, tem a ver com o fato de que a economia brasileira passou por profundas transformações decorrentes da intensificação do processo de liberalização comercial e financeira, da desregulamentação dos mercados e da pressão dos organismos internacionais, para que os países em desenvolvimento fizessem o “ajuste estrutural”, conforme preconizado no Consenso de Washington¹.

Dessa forma, mudou-se o enfoque acerca do papel do Estado no que se refere às políticas públicas e aos seus Programas. Conseqüentemente, isso gera impactos nos diversos setores da economia, especialmente no setor agrícola. No plano político, o Estado Brasileiro, após anos de atuação mais centralizada, voltou-se para o ajustamento ao padrão liberalizante, o qual previa que o mercado deveria assumir o papel de agente regulador das políticas sociais, agora mais “focalizadas” e articuladas com o setor privado.

No bojo dessas transformações, a questão do financiamento agrícola também passou por acentuadas mudanças. Parte delas, foram decorrentes da paulatina retirada do Estado na definição e implementação de políticas para o setor em questão. Nesse sentido, pôde ser

¹ O Consenso de Washington é uma expressão cunhada por John Willianson para designar o conjunto de pontos referentes à política econômica, que deveriam ser adotados pelos países da América Latina e Caribe, de acordo com a visão das Agências Multilaterais. Entre esses pontos estão: a disciplina e reformas fiscais, competitividade real via mercado, abertura de mercado, ampliação das exportações e restrição do papel do Estado à agente regulador. Para maiores detalhes, ver: Willinson, J. “The Washington Consensus revisited” In: EMMERIJ, L (ed). Economic and social development into XXI century, 1997.

constatado o decréscimo do volume de recursos e mudanças na composição das suas fontes; como também o aumento da participação de mecanismos privados no mercado (novos títulos, mudanças no sistema financeiro, intensificação do uso de mecanismos de *hedge*, entre outros), para os quais o acesso é mais seletivo. Ou seja, o uso desses novos mecanismos está restrito aos produtores menos integrados ao mercado.

Percebe-se que a lógica adotada para o financiamento agrícola articulou-se à política de liberalização comercial e financeira e à idéia de que o "mercado" deveria ser o principal supridor de recursos para o setor. A perspectiva levantada pelo Governo, na época, foi a de que deveria trabalhar com uma economia aberta e que a agricultura teria que se ajustar a essa nova realidade, sendo introduzidos novos instrumentos, que alteraram as bases da política agrícola, no sentido de torná-la mais “moderna” e menos dependente de mecanismos de crédito tradicionais.

Diante desse cenário, abriu-se um novo desenho do financiamento agrícola brasileiro. Para levantar esse novo perfil, será descrito, neste capítulo, qual é essa nova configuração do Sistema Nacional de Crédito Rural e as fontes alternativas de recursos fora do referido sistema (fontes semi-formais e informais de recursos). A seguir, será feita uma análise das fontes que compõem o Sistema Nacional de Crédito Rural (as chamadas fontes formais). O objetivo é o de mostrar que esses recursos que, teoricamente, possibilitariam um acesso mais amplo dos agricultores ao crédito, apresentaram, na verdade, as seguintes características: (i) apresentaram um forte declínio nas magnitudes liberadas, tendo em vista a queda da participação do Tesouro Nacional; (ii) houve uma expansão restrita de Novas Fontes, determinadas efetivamente pelo mercado; (iii) e, por último, esses recursos continuam fortemente concentrados a determinados produtos, produtores mais integrados e regiões geográficas economicamente mais favorecidas.

No intuito de verificar o desempenho do crédito rural, no âmbito do SNCR, foram utilizados os dados do Anuário Estatístico do Crédito Rural, publicado pelo Banco Central do Brasil (vários anos). Por meio deste Anuário, puderam ser obtidos os dados que captam a evolução das fontes de recursos que compõem as Fontes Tradicionais e as Novas Fontes. A partir daí, foi possível classificar as liberações por fontes de recursos, produtos e regiões.

Esses dados foram levantados anualmente, em cada relatório. A idéia foi fazer a compilação, principalmente entre o período de 1994 até 2003 (data do último Anuário disponibilizado). Para o ano de 2004, foram utilizados os dados do Ministério da Agricultura,

obtidos no site². Os valores correntes foram transformados em valores constantes de 2005, no intuito de tecer comparações intertemporais. O deflator utilizado pelo Departamento de Informações Financeiras do Banco Central (responsável pela publicação do Anuário) é o IGP-DI³ médio centrado, calculado pela Fundação Getúlio Vargas. Esse índice representa a média geométrica do IGP-DI do mês corrente ao seguinte (ou seja, reflete a média do meio do mês).

No que se refere aos dados das fontes informais e semi-formais de recursos, há uma certa dificuldade de mensurá-las corretamente, visto que muitos contratos, devido aos altos custos cartorários, não são fechados formalmente. Assim, fica difícil quantificar precisamente esses valores. De tal forma, recorreremos especialmente às consultas feitas no Banco do Brasil e em jornais (citados na bibliografia). Como trataremos mais especificamente do caso das Cédulas de Produto Rural (CPR's), os dados foram coletados no Banco do Brasil, e as estimativas dos valores foram retiradas dos mesmos jornais, já referidos.

Antes de ser detalhado o conjunto de elementos que caracterizam o novo desenho do financiamento agrícola brasileiro, será apresentado um breve histórico acerca da constituição do Sistema Nacional de Crédito Rural e a forma como está estruturada esta institucionalidade.

1.1) Breve histórico da evolução do Sistema Nacional de Crédito Rural

O SNCR foi criado por meio da Lei no. 4.829 e regulamentada pelo Decreto n.º. 58.380, de 10 de maio de 1966. Além do comprometimento pela demanda por crédito, era função do SNCR prover condições de pagamento compatíveis com as especificidades do setor rural, mediante taxas de juros favorecidas. O objetivo era viabilizar a rentabilidade rural, mediante uma lógica da inserção da agricultura brasileira aos padrões da Revolução Verde.

Apesar de a criação do SNCR ter se dado em 1966, sua organização institucional foi efetivamente montada pela Resolução 69 do Conselho Monetário Nacional, de 22 de setembro de 1967, que tornou obrigatório o direcionamento de 10% dos depósitos à vista no sistema bancário, para a concessão de crédito ao setor agrícola.

A partir da implementação das reformas financeira e tributária, em fins da década de 1960, o crédito para o setor agrícola aumentou, tendo havido uma forte expansão dos depósitos à vista. Cumpre salientar que esse movimento se explica pela forma operacional de funcionamento do Sistema Bancário Nacional. Em situação de inflação e da prática de

² Dados retirados no *site*: <http://www.agricultura.gov.br>.

³ A sigla IGP-DI significa Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna.

cobrança de juros reais positivos, o que se verificou foi um movimento de forte expansão de agências para captar o máximo possível de depósitos à vista (uma vez que estes não eram remunerados), enquanto qualquer aplicação destes implicaria remuneração positiva. Aliás, o elevado ganho obtido com a prática de oferecer créditos com juros reais positivos, mais que compensava os altos custos operacionais envolvidos (Corrêa, 1999).

Dessa forma, pode-se afirmar que, nas décadas de 1960 e 1970, houve um crescimento do volume de crédito agrícola no Brasil, orientado para a modernização da agricultura brasileira, fundamentado nas exigibilidades dos Bancos Comerciais e complementados com os programas de incentivo ao setor, bancados pelo Tesouro Nacional e liberados por intermédio do Banco do Brasil (Servilha, 1994).

Apesar de o crédito rural ter tido um papel basilar quanto à constituição dos complexos agroindustriais no Brasil, no sentido de constituir-se “num elo soldador do capital financeiro à agricultura, possibilitando a disseminação desse padrão tecnológico”, é importante ressaltar que o processo de modernização conservadora disseminado pela Revolução Verde, acentuou ainda mais a exclusão de uma grande gama de produtores agrícolas (notadamente de agricultores familiares), que ou não conseguiam manter-se como produtores, ou o faziam sob grande dificuldade, restringindo a sua participação frente aos produtores mais capitalizados.

O crescimento da oferta de recursos sempre esteve sujeito a certas particularidades: desde o início, os empréstimos foram altamente seletivos, não somente no que se refere ao benefício dos agricultores de maior porte, como também para determinados produtos, e nas regiões economicamente mais dinâmicas (particularmente o Sudeste e Sul). Ou seja, desde a sua constituição, a clientela preferida pelo Sistema Financeiro era composta por:

“um grupo restrito de operadores, contando com massas de lucro apreciáveis a negociar com os bancos, podendo eventualmente gozar dos benefícios financeiros da reciprocidade, obtendo taxas de juros diferenciadas, prazos, condições outras não acessíveis ao pequeno tomador”
(Delgado, 1985:125).

Particularmente em fins da década de 1970, a situação de todos os produtores, de uma forma geral, foi alterada tendo em vista que a expansão do crédito foi interrompida, em decorrência da queda dos depósitos à vista sobre o total dos depósitos bancários, o que

prejudicou a captação de recursos via exigibilidades. No intuito de suprir essa queda, os recursos para crédito rural foram compensados pelo aumento dos recursos do Tesouro. A partir daí, o percentual de obrigatoriedade dos bancos comerciais foi modificado várias vezes (Servilha, 1994). No entanto, à medida que a política econômica do país se alterava, a elevação dos percentuais das exigibilidades quase que eram neutralizadas.

No início da década de 1980, o crédito rural foi inserido dentro da lógica de um sistema financeiro geral, tornando-se atrativo para outros setores, como o financeiro e o bancário, o que favoreceu a integração de capitais (Delgado, 1985). A economia brasileira passara por períodos de instabilidade interna e internacional, em consequência do Segundo Choque do Petróleo e do aumento das taxas internacionais de juros, o que culminou na acentuação do déficit público brasileiro e do processo inflacionário. Sob pressão do FMI, o Estado iniciou uma política econômica restritiva, elevando as taxas de juros internas, reduzindo subsídios financeiros, iniciando, assim, o processo de desoneração do sistema de crédito formal, sinalizando para um relativo aumento da participação do crédito privado no financiamento agrícola. No âmbito do agricultor, a retração do crédito, somada ao aumento dos custos, levaram a diminuir seus lucros e a aumentar o endividamento (Servilha, 1994).

Ou seja, em decorrência do crescimento da inflação nessa época, somado ao aumento das possibilidades de ganhos especulativos, os intermediários financeiros passaram a concentrar seus passivos em várias outras modalidades de captações alternativas, em detrimento dos depósitos à vista (tradicional forma de captação bancária). O que se verifica, portanto, é a queda da participação dos depósitos à vista sobre o total dos passivos bancários. Ressalte-se a captação via fundos, que possibilitava altos ganhos de *floating* (Corrêa, 1999).

Quanto aos intermediários financeiros públicos, estes assumiram o papel de destaque na concessão de créditos em períodos de desaceleração, uma vez que continuaram responsáveis pelos financiamentos de longo prazo, como também para aqueles setores ditos mais arriscados (como o agrícola). Paralelamente, as autoridades monetárias aumentaram compensatoriamente a sua participação na oferta do crédito rural, pela forma de subsídios. Por outro lado, os intermediários financeiros privados direcionaram-se para o movimento de desintermediação financeira. Assim, progressivamente, a participação das exigibilidades (fonte de recursos não inflacionária) foi decrescendo no total do crédito agrícola.

À medida que a participação dos bancos comerciais foi se reduzindo, a estatização do crédito rural foi acentuada, principalmente por meio dos empréstimos do Banco do Brasil,

com recursos do Tesouro Nacional, o que gerou maiores pressões sobre a base monetária. O potencial inflacionário da política agrícola baseada nos subsídios pressionou o governo a buscar novas fontes para o financiamento dessa atividade, menos inflacionárias e menos dependentes dos Recursos do Tesouro Nacional.

Diante desse contexto, começaram a surgir modificações no SNCR, no sentido de criar as Novas Fontes de recursos, que, juntas às Fontes Tradicionais, constituiriam a institucionalidade do SNCR. Segundo Gasques & Conceição (2001):

“A principal mudança no crédito rural pode ser identificada com relação às fontes de recursos. Vários trabalhos (...) identificaram um esgotamento dos mecanismos tradicionais de financiamento que se apoiavam pesadamente nos recursos do Tesouro. Esse processo implicou em alterações profundas na forma de atuação do governo, representando tanto o redirecionamento dos recursos quanto mudança na sua forma de atuação. Um dos resultados mais visíveis da mudança no padrão de atuação do governo foi o aumento da importância relativa das fontes alternativas de financiamento”.
Gasques & Conceição (2001:100)

A partir daí, iniciava a paulatina retirada do Governo no financiamento agrícola, que passou a transferir uma parcela cada vez maior do crédito rural para a incumbência privada, principalmente incentivando “mecanismos de mercado”, além de reduzir abruptamente a concessão de subsídios.

Nesse sentido, o objetivo das Novas Fontes de Recursos seria a recomposição da queda drástica das magnitudes de crédito despedidas via Fontes Tradicionais. No entanto, o que se percebeu foi que, além de não recomporem as magnitudes decrescidas das Fontes Tradicionais, muitas das Novas Fontes foram extintas.

Apesar de muitas das Novas Fontes não terem conseguido deslanchar, algumas delas tiveram um papel importante. A principal foi a **Poupança Rural**. No ano de sua constituição, a Poupança Rural foi a maior fonte supridora de recursos para os créditos concedidos ao setor agropecuário, superando os recursos advindos das exigibilidades dos bancos comerciais. Conforme será visto adiante, essa fonte de recursos deixou de crescer, ao fim do processo inflacionário, e, assim como muitas das demais “Novas Fontes”, não conseguiram deslanchar e, portanto, compensar a queda de recursos das Fontes Tradicionais.

Na década de 1990, foi acentuada a queda do patamar de créditos liberados, sendo que esta foi aprofundada em 1995/1996. Desses anos até o final da década, não se pôde verificar um crescimento mais significativo na liberação dos valores ofertados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural. Essa constatação está articulada a toda uma concepção que o Governo de Fernando Henrique Cardoso teve no tratamento da Política Agrícola. A lógica adotada era de que fossem criadas novas formas de financiamentos, sendo que a perspectiva levantada pelo Ministério da Agricultura foi a de que se trabalhava com uma economia aberta e que a agricultura brasileira teria que se ajustar a essa nova realidade, tornando-se mais “eficiente”⁴. Neste sentido, começaram a ser introduzidos novos instrumentos de financiamento, com o propósito de alterar as bases da política agrícola, fazendo com que esse setor se modernizasse e se tornasse menos dependente de mecanismos de crédito tradicionais. Dessa forma, os recursos direcionados deveriam ser mais “determinados pelo mercado”.

Diante dessa perspectiva, é que foi estimulado o estabelecimento de mecanismos semi-formais e informais de recursos, fora das fontes básicas do SNCR, como também o desenvolvimento de mecanismos que envolviam esquemas de *hedge* (que não constituem fontes de financiamento), sendo formas de proteger as operações ligadas, principalmente, ao esquema de Bolsas de Mercados e Futuros, minimizando o risco de perdas decorrentes de variações de preços e câmbio.

É importante destacar que mesmo o surgimento das fontes informais e semi-formais de recursos, conforme será visto no item a seguir, não conseguiu recompor a perda de recursos e a abrangência em termos de ampliação do acesso dos produtores ao crédito rural. Ainda, até os dias atuais, apesar de os patamares de recursos anunciados nos dois últimos Planos de Safra (2004 / 2005 e 2005/ 2006) terem tido acréscimos, os volumes de recursos não conseguem chegar àqueles anteriormente disponibilizados. A partir da discussão baseada em Corrêa (1999), referente ao surgimento de novas fontes fora da institucionalidade do SNCR, da queda dos volumes de recursos facilitados pelas fontes oficiais, e do aumento da

⁴ Percebe-se que o discurso implícito na questão da desoneração do Estado, quanto ao tratamento de políticas públicas, tem como “pano de fundo” o discurso neoliberal das agências multilaterais, no sentido de que a participação do Estado deveria-se ater a políticas de monitoramento, controle e garantia dos direitos de propriedade, sem interferir diretamente na concessão de crédito. Na interpretação do Governo de Fernando Henrique Cardoso, os subsídios direcionados para a agricultura (via crédito rural) são considerados ineficientes, uma vez que tendem a gerar distorções, ou seja, ao invés de promover maior equidade e reduzir as desigualdades, provocariam maior concentração de renda. A estratégia adotada para corrigir essa “distorção” consistiu em reduzir os subsídios para a agricultura e direcionar o crédito mediante novas modalidades de financiamento mais determinadas “pelo mercado”(Corrêa & Silva, 2004: 2). Ainda a despeito desta questão, essa “ordem” propunha como foco a idéia de que, ainda que se fizesse qualquer forma de intervenção, esta deveria priorizar os segmentos tidos como mais “competitivos”, o que excluía uma gama considerável de agricultores menos integrados e alijados dos programas especiais, dentre eles, muitos daqueles tipicamente familiares.

procura por mecanismos de proteção contra variações de preços, é que se caracteriza a nova configuração do financiamento agrícola brasileiro a partir da década de 1990, objeto de estudo do item em seguida.

1.2) O novo desenho do financiamento agrícola

Conforme visto no item anterior, na década de 1990, houve mudanças significativas que desencadearam na alteração do perfil do financiamento agrícola brasileiro. Nesse sentido, vimos também que a nova configuração do financiamento agrícola, na atualidade, deve abranger uma institucionalidade mais ampla, que não passa somente pelas fontes de recursos inseridas dentro do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), mas também pelas fontes semi-formais e informais (que estão fora dessa institucionalidade do SNCR) e os mecanismos de *hedge*, negociados nas Bolsas, que afetam os custos e riscos dos financiamentos. Ou seja, quando examinamos a questão, temos que levar em consideração um universo mais amplo de análise, percebendo uma nova institucionalidade engendrada fora do SNCR. O item a seguir trata do desenho básico dessa institucionalidade.

1.2.1) As Fontes de recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural: Fontes Tradicionais e Novas Fontes.

No que tange à composição do Sistema Nacional de Crédito Rural, este é formado por duas categorias de fontes de recursos: as Fontes Tradicionais, criadas a partir de 1965, e as Novas Fontes, que começaram a ser instituídas no decorrer da década de 1980, no sentido de aumentar a participação privada no financiamento da agricultura.

As Fontes Tradicionais são compostas pelos Recursos Obrigatórios (MCR 6-2) e pelos Recursos Livres (MCR 6-8) e Recursos do Tesouro Nacional. Será destacado, agora, o detalhamento de cada uma destas fontes de recursos, iniciando pelas Fontes Tradicionais.

A primeira fonte a ser tratada refere-se aos Recursos Obrigatórios, que consistem em aplicações compulsórias em financiamento agrícola, nas condições fixadas pelo SNCR, de um percentual dos depósitos à vista nos Bancos Comerciais. Uma vez que os depósitos em conta corrente têm custo muito baixo para os bancos, foi possível orientar parte desses recursos a empréstimos subsidiados sem qualquer ônus para o Tesouro ou para os bancos comerciais, posto que, teoricamente, as exigibilidades formam parte do recolhimento compulsório que não

são liberadas pelo Banco Central, a não ser para um fim específico. O percentual da exigibilidade é definido pelo Banco Central do Brasil segundo as necessidades de recursos e a política monetária vigente. A tabela abaixo ilustra o movimento do percentual exigido ao longo dos anos 1995 a 1997. O percentual definido em 25%, a partir de janeiro de 1997, corresponde ao valor vigente atualmente.

Tabela 1.1 – Exigibilidade em Crédito Rural

Fonte	Ano	Percentual (%)	Documento
DER	1995/97	70	Res. 2108
FAE	1995/97	70	Res.2108
Poupança Rural	1995/97	65	Res.1898
	1998	40	Res.2473
	A partir de 2004	65	Res. 3224
MCR 6-2 (Recursos Obrigatórios)	07/94-07/95	25	Res.2086
	08/95-07/96	17	Res.2182
	Ago. 96	18	
	Set. 96	19	
	Out. 96	20	
	Nov. 96	21	
	Dez. 96	22	Res.2293
	A partir de Jan.de 97 – percentual atual *	25	

Nota:* esta percentagem permanece atualmente (2006). As instituições financeiras são obrigadas a manter 25 % do saldo médio diário das rubricas contábeis de recursos à vista sujeitos ao recolhimento compulsório em aplicações de crédito rural, sendo que, no mínimo 28% dos recursos obrigatórios devem ser aplicados em créditos com valor de até R\$60.000,00⁵.

Fonte: Banco do Brasil:UEN RURAL/GETER – Adaptado de Gasques & Conceição (2001:106).

O histórico das captações via exigibilidades aponta para uma série de oscilações durante a década de 1990. Esta rubrica apresentou uma queda até 1993, sendo que, em 1994, começou a recompor-se devido à volta dos depósitos à vista, após o fim do período inflacionário. A partir de 1996, o percentual exigido aumentou, o que segurou os Recursos Tradicionais, fazendo com que as liberações por meio desse mecanismo passassem a ser a principal fonte de captação de recursos para o crédito rural.

A segunda fonte corresponde aos Recursos Livres. As aplicações por intermédio dos Recursos Livres são realizadas, em sua maior parte, pelo Banco do Brasil. Porém esta

⁵Retirado do Manual do Crédito Rural, disponível em http://www.pronaf.gov.br/home/MCR_05-06_jul_05.doc. Acesso em Dezembro/ 2005.

instituição financeira tem diminuído a sua participação na concessão do crédito agrícola em razão das tentativas de ajustar-se às imposições do Acordo da Basileia⁶. Durante a década de 1990, após o fim do processo inflacionário, foi observado um aumento relativo na participação dos bancos privados no financiamento agrícola, graças ao retorno das aplicações em depósitos à vista o que, conseqüentemente, aumentou o volume das exigibilidades. Porém, esse aumento da participação dos bancos privados não foi acompanhado pela ampliação dos montantes de Recursos Livres concedidos por meio dessas instituições financeiras no crédito agrícola.

Por fim, a terceira fonte que compõe os Recursos Tradicionais refere-se aos Recursos do Tesouro, que são as transferências de recursos efetuadas diretamente do Orçamento do Tesouro Nacional. Já na década de 1990, o fato de as autoridades monetárias terem alcançado, num primeiro momento, a estabilização monetária, não impediu que ocorresse a queda nos volumes de recursos ofertados por essa fonte. A queda dos volumes dessa fonte está ligada à política da liberação dos recursos via Operações Oficiais de Crédito (OOC).

Desde o início da sua instituição até 1994, esses recursos foram alocados para o financiamento direto de operações de custeio agropecuário. Devido à contenção de gastos orçamentários impostos pelo Plano Real, essa rubrica teve a dotação orçamentária diminuída (Corrêa & Silva, 2004). Após essa data, grande parte de tais recursos foi utilizada para equalizar encargos financeiros, ocasionando uma queda brusca nos empréstimos para custeio, reduzindo os recursos para a Aquisição do Governo Federal (AGF) e Empréstimo para o Governo Federal (EGF).

No que tange às Novas Fontes, estas começaram a ser constituídas quando as Fontes Tradicionais já entravam num processo de decréscimo da oferta de recursos. Nesse sentido, a concepção inicial da criação das Novas Fontes versava sobre o aumento da atuação privada no crédito agrícola, porquanto a participação das fontes formais (principalmente os recursos do Tesouro) decrescia abruptamente. O quadro abaixo tipifica as Fontes do SNCR, indicando aquelas que não se implantaram ou que foram extintas⁷:

⁶ Documento internacional firmado pelo Brasil em 1988, no qual foram definidos os princípios fundamentais de supervisão bancária, adicionados de diretrizes, padrões e recomendações que deveriam ser seguidos pelas instituições financeiras internacionais. Após este Acordo, principalmente, os bancos privados tornaram-se mais seletivos para efetuar empréstimos.

⁷ Para um melhor detalhamento das fontes de recursos que compõem o SNCR e das fontes fora destas institucionalidade (fontes informais e semi-formais de recursos), ver CORRÊA (1999).

Quadro 1.1- Fontes de recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural.

Ano de criação	Fontes de financiamento
1965	Recursos Livres (MCR 6-8) - Fonte Tradicional
1965	Recursos Obrigatórios (MCR 6-2)- Fonte Tradicional
1965	Recursos do Tesouro Nacional – Fonte Tradicional
1985	Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária (Procera)
1986	Caderneta de Poupança Rural
1989	Fundos Constitucionais
1990	Sociedades de Crédito Imobiliário e Bancos Múltiplos
1990	Fundos de Aplicações Financeiras (FAF)
1990	Depósitos Intrafinanceiros Rurais (DIR)
1990	Depósitos Especiais Remunerados (DER)
1990	Fundos de <i>Commodities</i>
1991	Recursos externos (63 rural)
1991	Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)
1994	Recursos Extramercado (FAE)
1995	Adiantamentos sobre Contratos de Câmbio (ACC)
1995	Finame agrícola

Fonte: Corrêa (1999) – Novos caminhos do financiamento agrícola e as suas distorções.

Do total das Novas Fontes criadas, algumas não foram implementadas e outras ainda não podem ser consideradas como sendo “determinadas pelo mercado”, pois envolvem mecanismos de captação compulsória. Quanto às Fontes que envolvem a captação compulsória, citamos:

i) **Fundos Constitucionais de Financiamento** – Foram criados com a Constituição de 1988, tendo como fonte o percentual de 3% dos 47% da arrecadação do IPI e do IR para aplicação nas regiões Norte, Nordeste, e Centro-Oeste. Tais fundos, regulamentados pela Lei 7.827, de 27/09/89, visavam priorizar os pequenos produtores/ empresários rurais e industriais. Os Fundos Constitucionais das regiões Nordeste (FNE), Norte (FNO) ficaram a cargo do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e do Banco da Amazônia (BASA), respectivamente. Já na região Centro-Oeste (FCO), eles ficaram a cargo do Banco do Brasil, em decorrência da falta de um banco de desenvolvimento nessa região (Massuquetti, 1999). Esses fundos trabalham com taxas de juros mais baixas, controladas pelo Governo e são constituídos como fontes compulsórias de recursos.

ii) **Finame Agrícola** - Foi instituído pela Circular 95 do BNDES e pela Carta-Circular 10/95, ficando sob a responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Finame é constituído por recursos do Fundo PIS/PASEP e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e tem o objetivo de financiar as aquisições de máquinas e

implementos agrícolas novos, de fabricação nacional. O Finame agrícola é gerenciado pelo BNDES, e seu direcionamento está voltado para o crédito de investimento. Essa fonte é monitorada por instituições financeiras credenciadas, sem limite de valor, com garantias a ser negociadas com o cliente. O encargo financeiro é composto pelo custo financeiro (taxa de juros de longo prazo) + *spread* básico + *spread* de risco (negociados com as instituições financeiras e o cliente). O prazo de carência varia de 12 a 18 meses, sendo que o prazo máximo do empréstimo é de 5 anos.

Essa, também, é uma fonte compulsória de recursos. As dificuldades decorrentes da liberação de recursos por essa fonte refere-se ao fato de que os bancos repassadores estão exigindo garantias cada vez mais pesadas aos candidatos a empréstimos, e a rentabilidade das operações do BNDES é menor que a média conseguida pelos bancos no mercado.

iii) O **FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador)** e seus programas para a agricultura.

O FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, que foi instituído por meio da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, por ocasião da regulamentação do art. 239 da Constituição Federal (BRASIL, 2006). Conforme estabelecido no art. 11 da Lei nº 7.998/1990, constituem recursos do FAT: (i) o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao PASEP; (ii) o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; (iii) a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do Fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; (iv) o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º, do art. 239, da Constituição Federal; (v) outros recursos que lhe sejam destinados.

O FAT é uma fonte compulsória de recursos presente nos programas que apresentam oferta de recursos com taxas controladas. Esses programas foram criados, teoricamente, como alternativas à lógica de mercado nas operações de crédito tradicionais. É por meio dos chamados Depósitos Especiais⁸, que são destinados os recursos ao financiamento de projetos com potencial de geração de trabalho, emprego e renda, como por exemplo, o Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (PROGER), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o PROEMPREGO, o FAT-HABITAÇÃO, FAT-INFRA-ESTRUTURA, dentre outros.

⁸ Os Depósitos Especiais são disponibilidades financeiras do FAT aplicadas nas instituições financeiras oficiais federais nos termos do que determina a Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991.

Dentro do PROGER, está incluída a modalidade PROGER RURAL foi instituído e normatizado em 1995, com o objetivo de conceder financiamentos que visem ao desenvolvimento de atividades rurais dos micros e pequenos produtores, de forma individual ou coletivamente, associadas a programas de qualificação, assistência técnica e de extensão rural. As maiores liberações de recursos são efetuadas por intermédio do Banco do Brasil e Banco do Nordeste .

Em agosto de 1995, foi lançado o PLANAF (Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e transformado em PRONAF em junho de 1996. O PRONAF foi criado para dar condições de financiamento à agricultura familiar, visto que opera com taxas de juros abaixo das vigentes no mercado. Os recursos do FAT são os principais, mas este programa também conta com montantes advindos dos Fundos Constitucionais e das exigibilidades (após a incorporação do PROCERA). Esse Programa é o objeto de estudo deste trabalho, logo, será tratado de forma mais detalhada nos capítulos que se seguem.

Um ponto interessante de ser destacado, no que tange à esta fonte de recurso, é o fato da criação de uma linha de crédito aprovada no início de junho/ 2005. Por meio desta, passará a ser destinado cerca de R\$ 1 bilhão dos recursos do FAT para refinanciamento de débitos privados em bancos, *tradings* e indústrias de agrotóxicos, adubos e máquinas (Zanatta, 2005a). Além disso, está prevista, inclusive, a criação de uma linha adicional de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para refinanciamento da dívida dos produtores rurais com seus fornecedores privados (cerca de R\$ 3 bilhões)⁹.

iv) **Poupança Rural** – A Caderneta de Poupança Rural foi Instituída em 05 de setembro de 1986 e operacionalizada em 12 de fevereiro de 1987. Tem como fonte os depósitos do Banco do Brasil, Banco Nacional de Crédito Cooperativo, Banco da Amazônia e do Banco do Nordeste do Brasil. , de conformidade com as normas aplicáveis aos depósitos de poupança do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Atualmente (2006), os recursos desta fonte estão sujeitos ao seguinte direcionamento: (i) 20% em encaixe obrigatório no Banco Central do Brasil; (ii) mínimo 65%, a partir de 1/9/2004, para operações de crédito rural, como também para a comercialização, beneficiamento ou industrialização de produtos de origem agropecuária (ou de insumos utilizados nessa atividade) e para a aquisição, diretamente de seu emitente, de Cédulas de Produto Rural

⁹ Zanatta (2005b)

(CPR). Por meio desta fonte de captação, gera-se, então, uma oferta de recursos para o setor, com juros controlados pelo Governo (8,75% ao ano, segundo o Plano de Safra 2005/ 2006).

v) **PROCERA** (Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária). É um instrumento de incentivo aos assentados no processo de reforma agrária. Os beneficiários desse programa são os pequenos produtores rurais assentados em projetos de Reforma agrária criados ou aprovados pelo INCRA. Foram efetuados financiamentos para custeio e investimento, com taxas fixadas pelo Governo, sendo que, no ano de 1999, junto à unificação das políticas agrícola e agrária promovida pelo Governo FHC, o PROCERA foi incorporado ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (constituindo o Grupo PRONAF PLANTA BRASIL)¹⁰.

Ainda quanto às Novas Fontes, é interessante comentar aquelas que estão mais ligadas à captação de recursos externos, vistas como as que poderiam ter grande potencial de expansão dentro do SNCR. Segue, abaixo, um breve comentário sobre essas fontes.

vi) **Recursos externos** - Existe mais de uma modalidade de captação de recursos externos voltados para o financiamento agrícola. A Resolução do Banco Central n.º 1.872, de 25/09/91, regula a captação desses recursos com a finalidade de financiar os exportadores no custeio e na comercialização de produtos para exportação. A resolução 2.148 (set./91) regula a captação desses recursos com a obrigatoriedade de dirigí-los ao financiamento rural. Conhecida como "63 caipira", esta fonte envolve a captação de recursos a taxas de juros internacionais e sob correção cambial.

vii) **Adiantamentos sobre Contratos de Câmbio** – Na verdade, esta não é uma fonte de recurso; é uma modalidade de financiamento feita por uma fonte externa. Sua forma de operar envolve uma particularidade: o adiantamento para contratos internacionais já pactuados. Esses recursos são tomados pelos produtores que representam antecipações parciais ou totais de vendas a termo para o mercado internacional. Por constituírem adiantamentos a termo, ao ser realizada a captação, o pagamento será feito em produto, com preço estabelecido na data do contrato.

Essa particularidade faz com que o ACC atinja exportadores/ importadores que já tenham a sua exportação/importação contratada. Mediante esse contrato, o banco adianta os recursos da venda/ compra estabelecida (pode adiantar total ou parcialmente), tendo como garantia o contrato de entrega entre os contratantes (teoricamente não há problema de

¹⁰ Informação retirada do *site*: <http://www.incra.gov.br/estrut/ativ9599.htm>

demanda efetiva, pois a venda já está garantida). Tendo em vista ser um contrato de financiamento de vendas/ compras internacionais já firmadas, o banco pode cobrar juros mais correção cambial para esse tipo de empréstimo. Dada esta perspectiva, a fonte de recursos que alavanca o ACC são os recursos de curto prazo, captados nos mercados financeiros internacionais, que serão pagos pelo banco tomador com correção cambial mais juros. Mediante essa modalidade, o exportador recebe os recursos antecipadamente e, muitas vezes, repassa-o ao produtor rural, comprando seu produto de forma antecipada (Souza, Marques & Caffagni, 1998: 94-4).

Ainda no que tange aos recursos ofertados via SNCR, foram tentadas flexibilizações quanto ao pagamento dos financiamentos e, neste caso, citamos o Sistema de Equivalência Produto, estabelecido pela Lei Agrícola. Por esse sistema, admite-se que os produtores agrícolas possam utilizar sua produção como forma de pagamento dos financiamentos agrícolas do SNCR. A correção dos valores dos empréstimos estaria vinculada à evolução dos preços dos produtos financiados. No entanto, conforme ressaltam Araújo & Almeida (1997), uma das razões para as dificuldades desse sistema foi a escolha do preço de referência a ser utilizado no valor do empréstimo, seja este valor pautado em preços mínimos, preços de mercado ou médias móveis de preços de mercado.

1.2.2) A nova institucionalidade fora do SNCR: os novos instrumentos financeiros e as fontes semi-formais e informais de recursos.

A discussão acerca do novo desenho do financiamento agrícola na atualidade, deve abarcar também a questão das fontes alternativas de recursos, inseridas fora dessa institucionalidade. Tais fontes surgiram na década de 1990, no contexto de restrição da participação das fontes formais de recursos.

No âmbito dos grandes proprietários, é cada vez mais comum recorrerem a esse tipo de financiamento, além de poderem contar com recursos próprios, quando há falta de financiamento por parte dos Programas Oficiais. No âmbito do governo, tendo em vista a diminuição da sua participação nas políticas públicas voltadas para a agricultura, a cada Plano de Safra, tem sido comum o incentivo para que se faça uso de novos instrumentos financeiros no sentido de capitalizar o setor agrícola, principalmente para aqueles segmentos voltados para o agronegócio. A justificativa é de que a falta de recursos formais leva o Governo a estimular a busca de recursos privados. Essa foi uma estratégia verificada no Plano de Safra

2004/ 2005; quando foi incentivado o lançamento de Fundos Privados para a comercialização da safra (DESER, 2005a). A idéia é lançar títulos lastreados pela garantia de entrega dos produtos agropecuários que seriam negociados pelo mercado.

Um desses títulos de crédito é o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA). Destina-se a atrair poupança interna para o agronegócio, emitido por empresas de *securitização*, sociedades de propósito específico para esse fim. Outro mecanismo de captação de recursos de investidores estrangeiros, por meio da emissão de um *commercial paper* ou equivalente, refere-se ao título Letra de Comércio Agrícola (LCA), emitido por instituições financeiras e cooperativas de crédito.

Além disso, outro instrumento foi lançado: o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), voltado para cooperativas e empresas ligadas ao agronegócio, que atuam em armazenamento, comercialização, beneficiamento ou industrialização de produtos e insumos agropecuários, bem como no setor de máquinas e implementos agrícolas.

O CRA, a LCA e o CDCA serão os títulos representativos desses direitos creditórios dos principais recebíveis, como CPR, CPR's de gaveta, duplicatas e Nota do Produtor Rural (NPR), contratos de fornecimento e exportação, entre outros. Os direitos creditórios vinculados aos títulos poderão ser cedidos em custódia a uma instituição financeira, que fará as cobranças e os recebimentos. Os papéis poderão ser negociados na BM&F, em bolsas de valores e em mercados de balcão, autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários.

Com o intuito de captar recursos no Exterior, a Secretaria de Política Agrícola também formatou a Nota Comercial do Agronegócio (NC-a), que tende a ficar mais conhecida como "Agrinote". Estas são as principais características desse título: renda fixa, emissão por sociedade anônima (aberta ou fechada), classificação do emissor, lastro opcional de outras garantias reais ou financeiras, prazo de vencimento mínimo de 90 dias e máximo de 360, com regime tributário simplificado e incentivo tributário (RESENHA, 2004).

Outro instrumento de captação de recursos voltado para o setor privado foi divulgado no Diário Oficial da União, em outubro de 2004, por meio da Medida Provisória 221. Esta Medida regulamentou os novos instrumentos de crédito do *agribusiness*: o Certificado de Depósito Agropecuário (CDA) e o *Warrant* Agropecuário (WA). Os novos títulos poderão ser utilizados de forma casada, serviriam de suporte à comercialização da safra 2004/ 2005.

A perspectiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) é que a flexibilidade na operação deva atrair mais recursos para o campo. A intenção é captar parte

da poupança dos fundos de investimento para o agronegócio, que contam, atualmente, com patrimônio líquido de R\$530 bilhões¹¹.

O CDA e o WA são papéis emitidos pelos Armazéns Gerais Certificados e consistem em uma espécie de moeda. Embora não transfiram a propriedade da mercadoria a cada negociação, para se capitalizar, o agricultor poderá negociar o certificado como se vendesse o produto, pois o CDA é um título de crédito que representa a promessa de entrega de produto agropecuário depositado em armazém. Assim, não é necessário emitir notas fiscais, uma vez que estão registradas todas as características e condições da mercadoria e do depósito, de cujo papel não consta valor no próprio papel. A negociação equivalerá à de produtos sem incidência de ICMS¹², que ficará para a última etapa de comercialização.

Na operação com CDA e WA, o produtor entrega a lavoura colhida no armazém de sua confiança e solicita do depositário a emissão simultânea dos papéis. O comprador adquire o direito de assumir a propriedade da mercadoria. Será obrigatório o registro do negócio em sistemas autorizados pelo Banco Central (CETIP, BOVESPA, BM&F), nos quais ficarão em custódia. A negociação dos títulos será eletrônica. Além disso, podem ser garantidos por aval bancário ou seguro, o que confere credibilidade aos títulos, blindados ainda pela fiscalização do Ministério.

O comprador do CDA que desejar retirar a mercadoria deverá liquidar o WA ou depositar o valor correspondente na *clearing* do sistema eletrônico. O *Warrant* Agropecuário, por sua vez, permitirá que se levantem empréstimos com mais simplicidade, pois é um título de crédito que confere direito de penhor sobre o produto descrito no CDA correspondente. O comprador apenas do WA fica como credor do empréstimo do CDA. Não pode exercer o direito de ficar com a mercadoria, mas tem direito de penhor sobre ela.

Segundo a Revista RESENHA (2004), na prática, tais títulos tomam o papel dos bancos, que, quando efetuavam empréstimos, acolhiam os títulos em caução, na chamada “*warrantagem*”. Para o caso da venda do CDA, depois de vendido o WA, o comprador adquire o direito de assumir a propriedade da mercadoria, desde que quite ou deposite a dívida do *Warrant* Agropecuário. Tantas opções fazem com que os papéis tenham potencial de ampla liquidez, capaz de criar mercado secundário para os títulos. O CDA e o WA somam-

¹¹ O crédito rural oficial da safra 2004/05 somava R\$46,5 bilhões. A expectativa do governo é que os novos títulos tragam, em dois anos, cerca de R\$25 bilhões dos fundos, conforme afirmou Ivan Wedekin, secretário de Política Agrícola do MAPA (RESENHA, 2004).

¹² ICMS sigla para designar Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços.

se às alternativas de mercado para custeio e comercialização, como troca de insumos por produto, venda antecipada da produção, e uso de Cédula de Produto Rural (CPR) com pagamento em mercadoria ou com liquidação financeira.

Nesse ínterim, cabe observar que, além das fontes inicialmente citadas, que estão inseridas no âmbito do SNCR, novos instrumentos de financiamento agrícola foram lançados. Os agentes privados têm procurado novas fontes e formas de financiar as atividades rurais, que permitam complementar ou mesmo substituir parte dos recursos tomados do crédito rural formal. Destacamos, mais uma vez, que essa nova institucionalidade do financiamento rural envolve não somente as fontes do SNCR como também recursos alternativos.

Essas operações efetuadas fora do sistema financeiro convencional são chamadas operações financeiras semi-formais e informais (Araújo e Almeida, 1997). Neste sentido, fora do mercado formal, há uma grande variedade de intermediários realizando essa tarefa (vendedores e compradores, cooperativas, associação de produtores, casas de penhor, corretores, entre outros agentes). Várias dessas operações são eminentemente informais e podem não apresentar registros (negociação à balcão), o que dificulta o dimensionamento de volumes, prazos e custos dos montantes efetivamente transacionados. De acordo com Corrêa & Silva (2004), dentre essas operações podem ser citados:

i) Empréstimos diretos efetuados entre produtores e compradores: Estas operações são ofertadas diretamente pelo mercado, sendo que começaram a crescer nos anos 1990. Inicialmente, foram adotados esquemas de empréstimos diretos obtidos pelos produtores e ofertados por particulares ou firmas ligadas à atividade agropecuária. Esse tipo de alavancagem de recursos se dá sem uma institucionalização mais organizada, mas só é acessível aos produtores que tenham um porte mínimo e cujos produtos estejam ligados ao setor exportador ou a sistemas de distribuição. Além desse esquema, outras modalidades de levantamento de recursos são adotadas como adiantamento de recursos via vendas a futuro; operações caracterizadas como recursos via operações de mercado a termo, mecanismos que passaremos a tratar a seguir.

ii) Troca Insumo Produto - Operação também conhecida como troca-troca, um tipo de financiamento que lembra o “escambo”. A troca pode se dar na relação insumo/ produto, por meio da qual os produtores adquirem os insumos agrícolas, máquinas e equipamentos, para viabilizar o plantio, efetuando o pagamento com produtos agrícolas. Também se faz a troca serviços/ produto e, em ambos os casos, o pagamento se faz após a colheita. Esses

mecanismos são realizados, de um lado, por fornecedores de insumos e de serviços, de outro, cooperativas e produtores.

iii) Venda Antecipada (mercado a termo)/ soja verde - A Venda Antecipada, assim como o troca-troca, tem a iniciativa de caráter privado. Nesse caso, o produtor recebe antecipadamente os recursos necessários para viabilizar o plantio, geralmente, das agroindústrias e cooperativas. O pagamento pode ser feito em dinheiro ou por meio de títulos de crédito, principalmente Notas Promissórias Rurais (NPR) emitidas com base em contratos de compra e venda. Essas vendas se realizam entre produtores e comerciantes (exportadores e ou redes de distribuição); ou mesmo entre produtores e empresas agroindustriais. Obviamente, os produtores excluídos desse perfil, têm dificuldades para levantar recursos. A soja é o produto que mais se beneficia por esse tipo de financiamento, cujas fontes de recursos são a indústria processadora, exportadores e cooperativas. Existe certa controvérsia quanto à percentagem da produção de soja financiada via essa modalidade, uma vez que, conforme comentado, os mecanismos informais têm grande dificuldade de serem quantificados, tendo em vista que tais operações, freqüentemente, não apresentam registro.

Dentro desse cenário de alavancagens alternativas de recursos, via vendas/ compras no mercado a termo, surgem, posteriormente, novos instrumentos estabelecidos de forma mais organizada, mas também fora das fontes do SNCR. Podemos citar tanto o Certificado de Mercadoria com Emissão de Garantia (CM-G) e a Cédula do Produto Rural (CPR), que foi criada nos moldes similares ao do CM-G), tais como:

iv) Certificado de Mercadoria com Emissão Garantida (CM-G) - Em 1993, a bolsa de Cereais de São Paulo lançou o CM-G, que se constitui num título mercantil de contrato de compra e venda, disponível em duas modalidades: entrega futura garantida (CMFG) e entrega física disponível garantida (CMDG). A garantia de entrega ancorava-se em uma *clearing house* para a liquidação dos contratos e em esquemas de fiança bancária ou seguro de performance.

Essa modalidade podia ser usada pela indústria agrícola a montante (compra de insumos, matérias primas e materiais de embalagem) e a jusante da agricultura (venda à vista ou entrega futura de seus produtos). A inovação introduzida por esse título "foi ainda a de conferir, também ao produtor rural, a condição de emissor do título de comercialização de seus produtos, até então atribuição exclusiva da indústria, através da nota promissória

rural/duplicata rural, e dos bancos via cédula do crédito rural, e cédula de crédito industrial" (Araújo & Almeida, 1997:6).

v) Cédula do Produtor Rural (CPR)¹³ – Este instrumento alternativo de financiamento rural foi criado em 1994 pela lei n.º 8.929, em moldes similares ao do CM-G. É um título transferível e negociável em bolsa de mercadoria ou mercado de balcão, emitido por produtores, que envolve uma promessa de entrega futura de produtos agropecuários, indicando a venda a termo da produção. Assim, o produtor rural pode vender antecipadamente sua produção e receber o valor desta no ato do fechamento do contrato, sendo fixados a data e o local de entrega.

A idéia é a de que a cédula garante maior poder de negociação entre produtores e melhores preços. O Banco do Brasil foi a primeira instituição financeira a avaliar esse tipo de instrumento - (BB/ CPR), cobrando pelo aval que está efetuando. Esse título é comercializado por meio de leilão eletrônico, interligando 27 bolsas de mercadorias e futuros de todo o país, possibilitando o acesso a preços mais transparentes e compensatórios do que os obtidos em outros contratos mercantis, que, negociados em balcão informal, muitas vezes, embutem altos deságios nos preços obtidos. Esses deságios referem-se a taxas de risco e juros superiores às praticadas pelo sistema financeiro.

Assim, as Cédulas de Produto Rural podem ser divididas entre aquelas firmadas sem ou com o aval de uma instituição financeira, no caso, um Banco. De início, existiam somente CPR's negociadas sem o aval de instituição financeira (as chamadas CPR de Gaveta). Conforme já salientado, há uma dificuldade em dimensionar efetivamente os valores transacionados, sendo que, grande parte dessas operações, por envolverem um alto custo cartorário, são feitas sem registro ou mesmo sem o aval de algum Banco.

Até 1999, a maior parte do volume de CPR's em vigor não tinha o aval de instituição financeira alguma e calculava-se que os títulos avaliados pelo Banco do Brasil respondiam por um pequeno percentual do total emitido. Com a evolução desse mecanismo de financiamento informal, os recursos foram canalizados, via CPR avaliadas pelo Banco do Brasil, que passou a ter liquidação financeira a partir do início de 2000. A modalidade de CPR Financeira é a que mais tem ampliado em termos de número de contratos e modalidade de

¹³ Essa fonte semi-formal de recursos será mais fortemente detalhada devido ao seu crescente desempenho obtido tanto em termos de aumento no número de contratos quanto dos valores negociados desde a sua implantação. Como o propósito deste item é traçar uma visão geral da institucionalidade do financiamento agrícola fora do SNCR, somado ao fato da dificuldade de se obter informações sobre as fontes informais de crédito rural, não serão detalhadas, pormenorizadamente, a *performance* das demais fontes alternativas.

recursos. Conforme pode ser visto pela tabela abaixo, apesar de ter sido instituída após a modalidade Física, a CPR Financeira tem conseguido operar o maior volume de recursos.

Tabela 1.2) Operações com CPR do Banco do Brasil (em R\$ milhões*)

Ano	Física	Financeira**	Total
1994	119.774.050,88	0,00	119.774.050,88
1995	169.910.004,44	0,00	169.910.004,44
1995	94.653.025,74	0,00	94.653.025,74
1997	125.261.461,80	0,00	125.261.461,80
1998	178.868.911,47	0,00	178.868.911,47
1999	294.990.771,31	0,00	294.990.771,31
2000	358.336.582,72	696.758.295,37	1.055.094.878,09
2001	442.109.748,40	916.469.082,65	1.358.578.831,05
2002	476.629.810,97	1.018.634.526,07	1.495.264.338,45

Fonte: Merola (2004). *Valores em R\$ milhões constantes de 2005, atualizados pelo IGP-DI médio centrado.

No que tange à modalidade Financeira, essa pode ser liquidada por três diferentes formas: primeiramente pelo indicador ESALQ-BM&F. Essa modalidade difere das outras no ponto em que o preço de liquidação somente será informado na data de face da cédula. O preço dependerá do vencimento, do percentual do índice que será utilizado no resgate e das cotações que o mercado futuro estiver sinalizando para a época do vencimento (no caso da BM&F): do preço cotado no dia pela BM&F; (no caso do indicador ESALQ): o preço é atrelado ao valor de mercado do produto na data do vencimento da cédula. Nesse sentido, a variável “preço” será determinada conforme o comportamento das demais componentes desse índice, podendo apresentar, dessa forma, uma considerável variação.

Outro meio de liquidação da CPR Financeira é feito por meio do ajuste diário no fechamento das cotações de café na Bolsa de Mercadorias e Futuros. Nesse caso, o título em questão tem o seu valor de face atrelado à cotação do produto agrícola no mercado futuro e prazo de resgate determinado. Na data de liquidação do papel, o produtor recebe, junto ao Banco, o valor do título, baseado na cotação atual do produto.

Por último, a liquidação pode ser feita mediante a estipulação de um preço pré-fixado. Nesse caso, o emissor da CPR irá receber antecipadamente recursos do financiador no ato da emissão ou até dois dias úteis após o fechamento da negociação do preço em leilão. A taxa de juro, embutida nesse tipo de operação, geralmente fica acima do CDI (Certificado de Depósito Interbancário) e abaixo daquela cobrada para financiamento comum, captado em bancos comerciais (RESENHA, 2002). Dessa forma, o produtor assume o compromisso de pagar ao financiador, em data futura prefixada, o valor de resgate previamente acordado entre as partes,

o que caracteriza essa operação como sendo um financiamento. Nesse contexto, a CPR financeira passa a envolver a negociação no mercado a futuro (antes dessa modalidade, os contratos de CPR's eram efetuados tendo como base os contratos a termo), permitindo que esses títulos sejam transacionados por meio de contratos padronizados.

Um outro avanço no mercado de CPR's foi a forma de operacionalização da modalidade de Exportação (instituída em junho de 2000), contrato que permite ao produtor e à cooperativa vender diretamente sua mercadoria ao importador, sem precisar passar por intermediários. A grande diferença desse título repousa na moeda empregada no pagamento do título, o dólar, e na obrigatoriedade de o produto ser entregue em armazém alfandegado.

Apesar de considerarmos os avanços em termos dos aumentos substanciais dos números de contratos, modalidades e valores negociados via fontes informais, o nosso intuito é o de mostrar que as fontes fora do SNCR cresceram nos últimos anos, mas que a oferta das mesmas se dirige essencialmente a produtos e produtores já integrados economicamente ao setor exportador, às agroindústrias e às redes de distribuição.

Se, por um lado, observa-se que o volume de transações realizadas por instituições fora da institucionalidade do SNCR, vêm crescendo significativamente; de outro, permanece a limitação dos produtores que efetivamente têm acesso a esses mecanismos de mercado, pois a maioria dos contratos firmados são voltados principalmente para *commodities* (soja, boi gordo, café e milho), conforme pode ser visto nos percentuais registrados na tabela abaixo. Isto, por si só, já indica-nos que o acesso a esse tipo de fonte de recursos torna-se restrito a produtores de maior porte.

Tabela 1.3) Participação dos principais produtos sobre as CPR's do Banco do Brasil

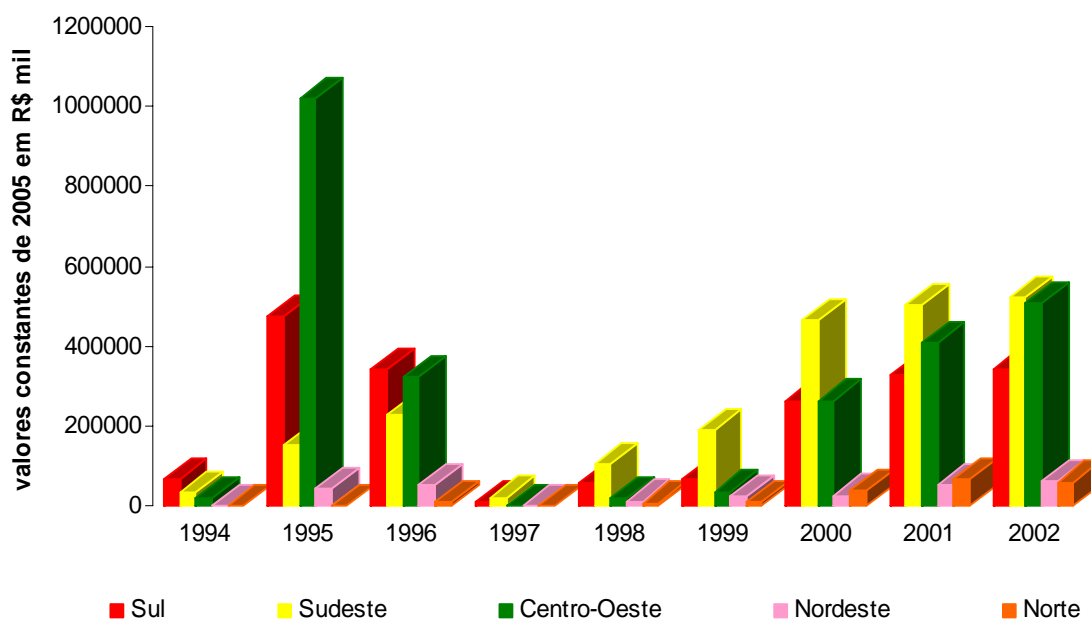
Valores em %

Ano	Milho	Soja	Café	Boi Gordo	Outros
1994	1%	15%	0%	9%	74%
1995	1%	93%	3%	0%	3%
1996	0%	81%	18%	1%	0%
1997	0%	26%	71%	3%	0%
1998	8%	15%	55%	4%	18%
1999	4%	12%	62%	5%	17%
2000	8%	16%	42%	15%	19%
2001	4%	22%	29%	19%	26%
2002	3%	28%	26%	16%	27%

Fonte: Merola (2004), a partir dos dados do BB.

Uma constatação parecida pode ser feita em termos do viés de liberação da CPR por região geográfica. Neste caso, como mostra o gráfico abaixo, pode ser verificado que as regiões mais atingidas pelas liberações, são aquelas de perfil bem específico: ou seja, principalmente o Centro-Oeste, que concentra a sua produção agrícola voltado para a exportação (portanto, a produção está articulada ao segmento do agronegócio); como também o sul e sudeste do país, regiões que sobressaem economicamente.

Gráfico 1.1 – Distribuição da CPR por região geográfica



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados de Merola (2004).

Dentro dessa questão, um desses indícios importantes de serem averiguados, refere-se à comparação entre as magnitudes das liberações das CPR's (feitas com aval do Banco do Brasil), *vis a vis* aos volumes liberados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural conforme pode ser verificado na tabela 2.4:

Tabela 1.4) Operações com CPR do Banco do Brasil (em R\$ milhões)

Ano	Volume de CPR	Volume do SNCR	% CPR/SNCR
1.994	119.774.050,88	39.596.576.069,20	0,30
1.995	169.910.004,44	18.081.922.645,28	0,94
1.996	94.653.025,74	15.782.979.644,71	0,60
1.997	125.261.461,80	22.874.696.559,32	0,55
1.998	178.868.911,47	24.942.444.000,65	0,72
1.999	294.990.771,31	23.746.848.388,66	1,24
2000	1.055.094.878,09	24.268.389.790,12	4,35
2001	1.358.578.831,05	28.818.803.707,20	4,71
2002	1.495.264.338,45	31.599.515.732,36	4,73
2003	2.052.750.662,00	35.990.576.132,00	5,70

Fonte: Merola (2004). Valores transformados em R\$ milhões constantes de 2005, atualizados pelo IGP-DI médio centrado.

Em 2003 o volume de CPR's avalizadas era de aproximadamente 2,2 bilhões de Reais, enquanto o montante do SNCR foi de 35,9 bilhões de Reais (em valores constantes de 2005). Esses valores tendem a reafirmar a importância dessas formas alternativas de financiamento para a agricultura nacional. Ainda assim, pelo gráfico acima, é perceptível que as magnitudes de recursos liberadas pelo SNCR ainda é maior do que os valores liberados via emissão de CPR's, o que, primeiramente, remete-nos a uma constatação importante: a de que, apesar da ampliação do número de contratos e valores liberados, a CPR ainda tem um perfil de concentração e uma abrangência limitada.

Com base nessa constatação, pode-se inferir que os recursos ofertados via SNCR, embora contemplem majoritariamente os produtores mais integrados (tido como mais "competitivos"), conseguem atingir também uma parte de produtores que estão em menor nível de integração, ou mesmo aqueles que, até então, estão alijados das políticas públicas voltadas para o setor e que não tenham condições de ofertar as garantias exigidas pela via bancária tradicional¹⁴.

Essa diferenciação de acesso acentua-se quando percebemos que os mesmos produtores que têm acesso às fontes alternativas de recursos como as CPR's são aqueles que têm capacidade de auto-financiamento, maior acesso às outras fontes alternativas (e melhores condições de arcar com as colaterais exigidas pelas instituições financeiras); ou mesmo melhor acesso aos mecanismos de proteção contra variações abruptas nos indicadores dos contratos (variações de preços e câmbio).

¹⁴ Como alguns tipos de agricultores familiares, por exemplo.

Considerando esta última questão, torna-se importante ressaltar, agora, uma última característica do novo desenho do financiamento agrícola na atualidade, tendo em vista a compreensão de que esta atinge os custos reais envolvidos nos financiamentos. Para isso, é preciso articular essa questão à existência de mecanismos de *hedge*, especialmente da utilização dos mercados futuros e de opções, que, mesmo que não sejam mecanismos de financiamento, têm a sua importância atrelada à minimização de eventuais riscos das operações com produtos agrícolas.

O mercado futuro de *commodities* reúne corretoras de mercadoria associadas, que fazem a intermediação de operações a futuro, com opções e outros derivativos. No Mercado Futuro, são fixados os preços dos produtos agrícolas por meio das transações de compra e venda de contratos liquidados numa determinada data.

As Bolsas criam contratos padronizados, definindo a qualidade, o tipo e a quantidade do produto, bem como o local de entrega e data de vencimento do contrato. O intuito básico desse mercado é o de garantir um preço futuro para sua mercadoria em uma data pré-determinada, sendo, na verdade, um mercado de índices e não de vendas efetivas, a futuro. Atestando essa afirmação, a grande maioria dos contratos firmados é encerrada sem a entrega do produto. Esta não é a situação dos mercados a termo em que, efetivamente, se levantam os recursos e se entregam os produtos.

Paralelamente, o objetivo dos que negociam na Bolsa com o intuito de *hedge* é o de se proteger dos riscos de variações de preços dos produtos. Os participantes que realizam o *hedge* (produtores, exportadores, grandes compradores) utilizam, ao mesmo tempo, o mercado futuro e o físico, fazendo operações opostas nesses mercados, isto é, comprando no Mercado Futuro e vendendo no mercado físico ou vice-versa. Aumenta, portanto, a modernização do mercado, especialmente por meio da utilização dos mercados futuros e de opções. No caso da atuação desses mercados, não estamos tratando de mecanismo de financiamento agrícola diretamente, mas de esquemas de proteção, que, obviamente, afetam os custos dos financiamentos captados pelos produtores rurais e que, muitas vezes, são utilizados pelo Governo como uma versão para as políticas de preços mínimos.

Assim, a questão do financiamento agrícola envolve não só a liberação de recursos, como também a questão da possibilidade de emprego de mecanismos de proteção, fator que diferencia ainda mais o perfil dos produtores que podem depender mais diretamente dos

mecanismos de mercado (ligados ao *agribusiness*), daqueles que não têm acesso às modalidades alternativas.

A partir desse conjunto de elementos apresentados (queda dos recursos oficiais, surgimento das fontes semi-formais e informais de recursos e o aumento da procura por mecanismos de *hedge*, principalmente pelos grandes produtores), percebe-se a nova realidade do financiamento agrícola. O que se pretende destacar é que os instrumentos alternativos, tanto de financiamento quanto de proteção, restringem-se às culturas com alto grau de integração econômica, enquanto as demais ficam na dependência das liberações de recursos via fontes formais no SNCR. Restaria saber o que ocorreu nesse segmento do financiamento formal, questão que será tratada a seguir, no item 2.3.

1.3) A *performance* das fontes de recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural.

Como visto, a questão do financiamento agrícola envolve não só a liberação de recursos, como também a questão da possibilidade de utilização de mecanismos de proteção, fator que diferencia ainda mais o perfil dos produtores que podem depender mais diretamente dos mecanismos de mercado (mais integrados ao *agribusiness*), daqueles que não têm acesso às modalidades alternativas.

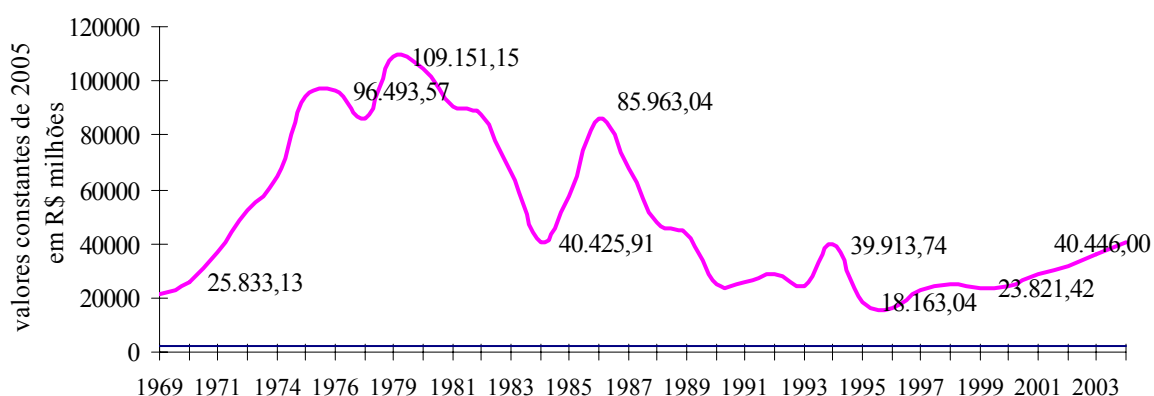
Apesar do aparecimento dessas fontes alternativas de recursos, o que foi observado é que os produtores de menor porte e não integrados ao setor exportador, às agroindústrias ou às redes de distribuição, não têm acesso às fontes que estão fora do Sistema Nacional de Crédito Rural e muito menos aos mecanismos de *hedge*. Conforme já abordado, na verdade, esses agricultores mais alijados do mercado dependem dos recursos que vêm do SNCR, sendo que estes tem tido uma tendência decrescente desde a década de 1980, conforme será analisado neste item, cujo propósito deste é revelar o que ocorreu no segmento do financiamento formal.

1.3.1) O desempenho do Sistema Nacional de Crédito Rural: a nova composição dos recursos e a queda dos patamares emprestados.

Primeiramente, deve ser considerado que o traço distintivo da análise do SNCR remete à queda da liberação dos recursos ofertados via fontes formais. Portanto, isso ocorre no âmbito das Fontes Tradicionais, como também das Novas Fontes de recursos. Foi mudada tanto a composição quanto a magnitude dos recursos ofertados pelo via crédito rural formal.

Outra constatação importante refere-se ao fato de que o direcionamento dos valores liberados continuou fortemente concentrado. Para esta análise, passa-se aos principais dados, iniciando pela queda no volume de recursos, seguida pela pequena recomposição, conforme mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 1.2 - Valores Liberados para o Crédito Rural - 1969 a 2004*



*R\$ a preços de 2005 - Inflator= Média IGP/DI médio centrado/ FGV . Elaborado pela autora a partir dos dados do Anuário Estatístico do Crédito Rural- anos 1969 a 2003. Para o ano de 2004, foram utilizados os valores disponíveis nas Estatísticas do *site* do Ministério da Agricultura: <http://www.agricultura.gov.br>

Em termos agregados, houve uma redução no volume total de recursos disponibilizados pelo SNCR, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, sendo que, nos últimos anos, pode ser percebido um aumento do volume de recursos. No entanto, estes acréscimos de recursos ofertados, embora importantes, ainda não conseguiram recompor a queda nos patamares da década de 1970. Além disso, outro ponto importante refere-se à forma como esses recursos estão sendo liberados, condicionados pela lógica bancária tradicional (esse aspecto será mais bem comentado em seguida).

Para a experiência mais recente, em termos da verificação dos volumes de recursos disponibilizados, tendo em vista a defasagem do Anuário Estatístico do Crédito Rural, só foi possível obter esses dados, pelo Ministério da Agricultura. Esses estão disponíveis por Ano-Safra, sendo que as magnitudes liberadas variam muito.

Como vimos no gráfico acima, e conforme confirmado pelos dados do Ministério (tabela abaixo), verifica-se que tem se ampliado a oferta de crédito nos últimos Planos de Safra; tendência que desde finais da década de 1970, não se confirmava.

Tabela 1.5 Financiamento concedido a produtores e cooperativas

Valores constantes de 2005 em R\$

Safra	Custeio	Investimento	Comercialização	Total
	Valor	Valor	Valor	Valor
02/03	15.277,99	6.716,92	4.729,71	26.724,62
03/04	25.993,36	13.096,57	8.406,25	47.496,19
04/05	23.814,30	10.705,38	9.688,20	44.207,88

Fonte: Banco Central do Brasil – Anuário Estatístico do Crédito Rural (www.bcb.gov.br).

Elaboração: MAPA/SPA/DEAGRI. Retirado em Janeiro de 2006.

Se voltarmos à criação das Novas Fontes de Recursos, na década de 1980, percebemos que, além das mudanças em termos da variação de crédito disponibilizado, apresentou-se também, uma mudança na composição das fontes de recursos, conforme indicado pela tabela 1.6, na página em seguida.

Em termos do percentual de recursos liberados pelas fontes formais, verificamos que, dentre as Fontes Tradicionais, há uma queda abrupta da participação das Fontes do Tesouro Nacional (referentes às Operações Oficiais de Crédito), o que representa um forte indício da desoneração do Estado quanto ao oferecimento do crédito agrícola.

Tabela 1.6: Crédito agrícola oferecido pelo SNCR: participação percentual das fontes de recursos

FONTES/ANO	1989	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tradicionais	46,3	74	48,5	49	54,6	49,1	28,5	52,4	47,1	45,3	56,54	64,82	59,57	50,62
Tes.Nacional (a)	24,00	26,7	23,0	26,9	27,1	19,7	3,5	1,5	1,7	0,1	0,01	1,61	1,69	1,90
Rec. Obrig. (b)	14,50	27,4	18,7	10,6	11,6	13,1	16,9	44,9	40,7	40,3	51,79	58,95	52,72	43,53
Rec. Livres (c)	7,80	19,9	6,8	11,5	15,9	16,3	8,1	6,0	4,7	4,9	4,73	4,26	5,16	5,19
Novas Fontes	53,80	26,0	51,5	51,0	45,4	50,9	71,6	47,6	52,9	54,7	43,46	35,18	40,43	49,38
Poupança Rural	51,60	20,0	45,5	43,7	34,9	36,1	9,1	8,4	13,0	18,8	14,36	10,32	12,60	23,34
Fundos Const.	0,80	4,5	3,1	5,5	5,0	9,0	14,9	5,6	7,0	7,5	5,85	6,04	6,88	5,54
Rec. Estaduais	0,30	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,12	0,74	0,12	0,07
FAT	0	0	0	0	0	0	22,0	18,4	15,9	16,2	12,7	9,97	10,17	8,67
FAE	0	0	0	0	0	0	13,9	6,7	1,1	0	0	0	0	0
FTRA/ Bco da Terra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,96	0,32
Outras Fontes	1,10	1,4	2,8	1,7	5,2	5,4	11,4	7,6	15,7	12,1	10,44	8,11	9,70	11,44
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100,00

Fontes: Araújo & Almeida, 1997, para os anos de 1989. Massuquetti (1999) para os anos de 90 a 95. Anuários Estatísticos do Crédito Rural para os anos de 96 a 2003. (a) Recursos Tesouro Nacional são recursos das Obrigações Oficiais de Crédito (OOC); (b) Recursos Obrigatórios (MCR 6-2); Recursos Livres (MCR 6-8). *Dentre os recursos de outras fontes estão contabilizados os recursos do FUNCAFÉ, dos fundos de *Commodities* recursos do BNDES/FINAME, INCRA/PROCERA e outros.

Também pela tabela acima, percebe-se que em 1993, quando as Fontes Tradicionais eram responsáveis por 49% dos valores liberados, as operações do Tesouro eram responsáveis por 26,9% dos recursos. Em 1998, quando as mesmas Fontes Tradicionais foram responsáveis por 47% das liberações, o Tesouro Nacional liberou apenas 1,7% dos recursos.

Conforme já mencionado, a queda dos volumes de recursos do Tesouro tem a ver com a *performance* das Obrigações Oficiais de Crédito (OOC's). Estas referem-se a uma rubrica que está sob a supervisão do Ministério da Fazenda, pela qual a Lei de Diretrizes Orçamentárias define os principais balizamentos para a destinação de recursos orçamentários ao setor agrícola. Analisando esses dados, o que se percebe é uma forte queda dos recursos, decorrente dos sucessivos cortes orçamentários, feitos para ajuste de gastos públicos.

Ademais, outra observação importante a ser feita é a de que grande parte desses recursos está indo para equalização de taxas de juros. Até 1994, os Recursos Oficiais foram alocados, em sua maior parte, para o financiamento direto de operações de custeio agropecuário (concessão de empréstimo). Após 1995, verifica-se uma mudança de comportamento: grande parte dos recursos é utilizada para equalização de encargos

financeiros (Lei 4.827 de 27/05/1992), tornando a concessão de empréstimos praticamente nula para custeio (Gasques & Conceição, 2001).

Paralelamente a essa drástica redução dos recursos, observamos que houve, inclusive, uma redução desses montantes para a modalidade de comercialização, via EGF e AGF, principalmente no período posterior a 1998 até 2004. No caso de EGF, a maioria dos recursos também foi liberada para equalizações de encargos financeiros, sendo que, até 1999, praticamente só houve concessão direta de empréstimos para AGF.

Tabela 1.7: Subsídios e Subvenções Econômicas (Operações Oficiais de Crédito)¹⁵ *

Dados anuais realizados de 1997-2004 (R\$ milhões)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Equalização Custeio Agropecuário	198	259	158	123	181	186	356	111	204
Equalização Invest. Rur. Agroind.	0	0	14	13	88	148	259	347	268
Política Preços Agrícolas	789	500	282	465	352	-444	396	237	1098
1. Equalização EGF	233	28	10	3	3	13	16	5	7
2. Equalização AGF	555	289	193	379	228	-575	354	217	855
3. Garantia à Sustentação de Preços	0	182	79	83	120	118	26	15	236
PRONAF	63	172	288	324	497	596	978	1122	814
1. Equalização EGF	0	0	0	0	0	0	569	609	762
2. Concessão de Financiamento (1)	0	0	0	0	0	0	409	513	52
PROEX	302	616	816	856	1292	465	847	548	666
1. Equalização EGF	0	0	0	0	0	0	917	484	609
2. Concessão de Financiamento (1)	0	0	0	0	0	0	-70	64	57
PESA	0	0	0	11	45	0	182	136	1129
Securitização (LEI 9.138/1995)	0	0	0	0	1093	1072	1928	1242	2699
Fundo Da Terra/ Incra (1)	0	0	0	0	0	0	0	256	545
TOTAL	1352	1546	1558	1793	3547	2081	5106	4299	7664

* Sujeitos a alteração. Exclui reordenamento de passivos e despesas com subvenções aos fundos regionais.

(1) Concessão de empréstimos menos retornos.

(2) Inclui "despesas" decorrentes da baixa de ativos associada a inscrição em Dívida Ativa da União.

Fonte: Retirado do site < http://www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/est_resultado.asp >

Pela tabela acima, verifica-se que, no período registrado, as subvenções realizadas via Equalização de Custeio Agropecuário mesclaram períodos de ascensão e queda, sendo que o último ano considerado acima, foi seguido de uma recomposição. Verifica-se também que

¹⁵Na rubrica "Concessão de Empréstimos": o Tesouro Nacional concede empréstimos para o financiamento do custeio agrícola e pecuário de mini e pequenos produtores rurais e suas cooperativas, limitando-os aos produtos amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Na rubrica Equalização: refere-se a uma ação destinada à cobertura do diferencial de taxas entre o custo de captação dos recursos pelas instituições financeiras oficiais acrescido dos custos administrativos e tributários dessas instituições, e os encargos cobrados do tomador final do crédito. Aplica-se especialmente a operações contratadas com recursos de outras fontes, tais como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo de Aplicação Extra-Mercado (FAE) e a Poupança Rural, beneficiando diretamente produtores rurais e suas cooperativas. Retirado do site:

< http://www.stn.fazenda.gov.br/haveres_uniao/operadores_oficiais.asp >. Acesso em dezembro/ 2005.

têm aumentado as subvenções para Investimento em atividades agroindustriais. Paralelamente à *performance* das equalizações, se for considerado o mesmo período percebe-se que as OOC's, representadas pelos recursos do Tesouro, foram as principais formas de liberação de recursos até meados da década de 1990 e isso fica claro na tabela 1.6 (na página 29).

No entanto, ao contrário das equalizações que, de uma forma geral, teve uma trajetória de expansão, para o caso das OOC's, observa-se o seu decréscimo em termos agregados, até os dias atuais. Se retomarmos à tabela mencionada, percebemos que a participação percentual dessa fonte, diante do conjunto daquelas que subsidiam o SNCR, permanecem em patamares ainda muito baixos. Uma das justificativas para a limitação dessa fonte, tem a ver com o fato de que os bancos tendem a não utilizarem os limites equalizáveis autorizados, no sentido de ampliar a oferta de empréstimos para a agricultura.

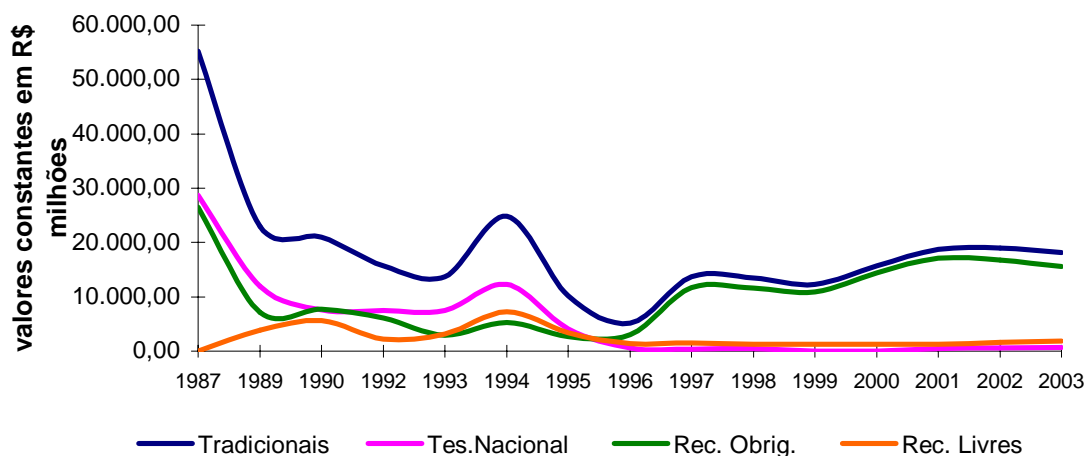
De maneira geral, o que se observou foi que, até 1996, as despesas com equalizações foram inferiores aos recursos disponíveis no Orçamento das Operações de Crédito (Gasques & Conceição, 2001). No entanto, posteriormente, essa tendência inverteu-se, de tal forma que, sendo a maior parte destinada à Equalização de taxas de juros, o o direcionamento de recursos via OOC foi comprometido. Então, um outro ponto importante para se destacar, refere-se à análise de que se deve entender a restrição nas dotações setoriais das Operações Oficiais de Crédito (OOC), consignados no Orçamento Geral da União (OGU), como mais um indício de que o Governo estaria se afastando, paulatinamente, do financiamento rural.

Além dos Recursos do Tesouro, que registraram a maior queda, outra Fonte Tradicional que apresentou decréscimo foram os Recursos Livres. Este movimento deve-se à desativação das operações de crédito para a agricultura em algumas instituições financeiras, especialmente, o Banco do Brasil, que, entre 1997 e 1999, reduziu em 94,8% os recursos liberados por essa fonte. Do lado da oferta dos recursos, isto se deve à maior seletividade dos Bancos na concessão de empréstimos (devido às regras da Basiléia), e, do lado da demanda, o problema foram os juros altos e as garantias exigidas, que reduzem a própria capacidade de demandar crédito. Neste sentido, o que ocorre não é uma falta de demanda e, sim, uma impossibilidade de requerer o crédito (Corrêa & Silva, 2004).

Dessa forma, a manutenção da liderança das Fontes Tradicionais de Recursos como principais liberadoras (ainda que, em alguns anos, isto não tenha se verificado), é explicada pelas ofertas de recursos efetuadas pelos bancos comerciais e múltiplos via exigibilidades sobre os depósitos à vista, que são captações compulsórias. A dinâmica dos Recursos

Obrigatórios é quem determina a posição das Fontes Tradicionais como principais liberadoras de crédito oficial, conforme pode ser visto no **Gráfico 1.3** abaixo:

Gráfico 1.3– Desempenho das Fontes Tradicionais de Recursos



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central (vários anos). Valores em R\$ milhões constantes de 2005, atualizados pelo IGP-DI médio centrado.

No entanto, essa fonte de recursos não teve tal desempenho em todos os períodos. No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, houve uma queda acentuada das exigibilidades por conta da alta inflação, que levou à queda dos depósitos à vista nos passivos dos bancos comerciais. Logo após a adoção do Plano Real, esses depósitos voltaram a ser recompostos. Como podemos perceber, as demais Fontes Tradicionais foram se reduzindo drasticamente, e as exigibilidades são quem praticamente definem o perfil das liberações dessas Fontes, sendo que eles são, basicamente, direcionados via crédito de custeio.

Conforme já mencionado, na década de 1980, quando foi iniciado o movimento de queda das magnitudes de recursos via Fontes Tradicionais, foi incentivado o surgimento de Novas Fontes de Recursos. A partir de 1994, a Caderneta de Poupança Rural, uma importante fonte de recursos que até então tinha uma participação representativa dentro do financiamento formal (foi responsável por cerca de 45,4% do total liberado pelo SNCR), perdeu, substancialmente, sua importância. Após a queda da inflação, essa fonte começa a perder atratividade e, em 2001, decresceu ao patamar de 10,3% dos recursos (voltar à **tabela 1.6**)

De fato, grande parte da *performance* dessa fonte deve-se à ação do Governo, que equaliza as taxas entre a captação de recursos e a oferta de instrumentos que tenham taxas de juros controladas. Após 1994, com a queda da inflação e da atratividade das cadernetas de

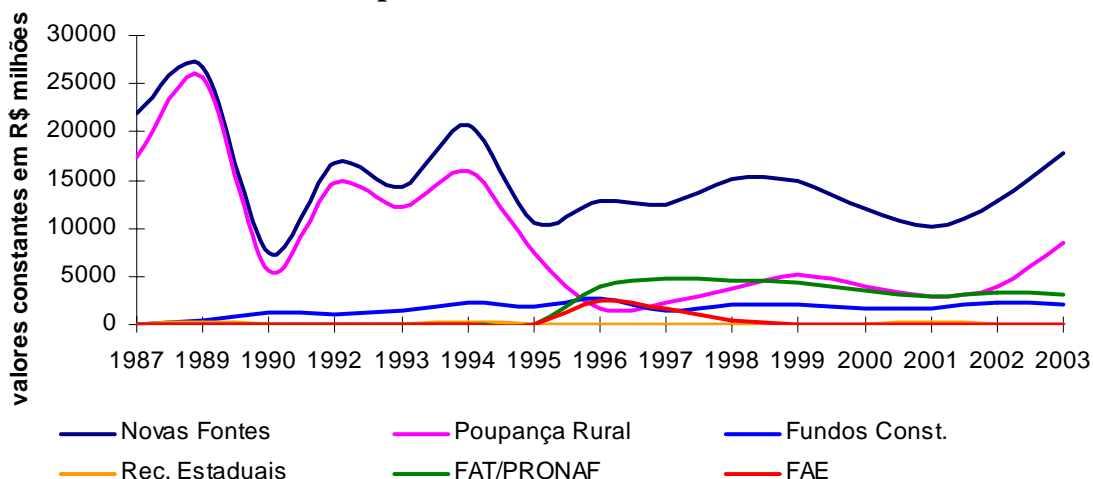
poupança, essa modalidade perdeu sua hegemonia entre as novas fontes, caindo drasticamente de patamar. A sua recuperação, após 1997, foi ainda muito pequena.

Os dados acima, então, já nos esclarecem que as principais fontes liberadoras de recursos continuam sendo aquelas compulsoriamente captadas, não sendo determinadas por mecanismos de mercado. Dentre as Novas Fontes, destacam-se os Fundos Constitucionais e os recursos do FAT, canalizados principalmente para o PRONAF. As demais fontes realmente não deslancharam.

A exceção é apenas a Caderneta de Poupança Rural, e mesmo estes recursos, submetem-se à intervenção da Política de Governo. Paralelamente à *performance* da Caderneta de Poupança Rural, já podemos verificar o paulatino crescimento da oferta de recursos carreado via Fundos Constitucionais (**gráfico 1.4**). A partir de 1995 e até 1998 os recursos das Novas Fontes mantiveram-se nos mesmos patamares, porém, a partir daí, mudaram as fontes liberadoras. Conforme mencionado, a maioria dos recursos passou a ser liberado por conta dos valores carreados por Organismos Oficiais, pela via de captações compulsórias (Corrêa & Silva, 2004).

Essa manutenção do patamar de recursos adveio do crescimento da participação dos Fundos Constitucionais, do FAE e, especialmente, do FAT. No caso desta última fonte, as liberações estão vinculadas ao PRONAF, que iniciam, efetivamente, suas atividades em 1996 e que apresentam uma expansão de recursos iniciais (Corrêa & Ortega, 2002). Este movimento dos recursos do PRONAF será visto mais detalhadamente no capítulo posterior. As demais fontes, realmente, não deslancharam, conforme pode ser visto no gráfico **1.4**:

Gráfico 1.4: Desempenho das Novas Fontes no Crédito Rural



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central (vários anos). Valores em R\$ milhões constantes de 2005, atualizados pelo IGP-DI médio centrado.

Ainda, dentro das Novas Fontes, um ponto importante de ser contemplado refere-se às captações de recursos internacionais a serem carreadas pelos bancos e direcionadas para o crédito rural. Percebe-se que, assim como as demais fontes de recursos inseridas dentro dessa institucionalidade, ela também não deslancharam. Os recursos da “63 caipira” (como era conhecida a rubrica Recursos Externos) revelaram fortes distorções e, na verdade, serviram por servir como fonte de ganhos especulativos aos bancos captadores.

Avaliando mais de perto essa questão, deve-se remeter à Resolução 2.148, que permite, desde a sua implantação, que os recursos captados não sejam, necessariamente, repassados a um tomador no mercado doméstico. Nesse sentido, possibilita que uma percentagem dos recursos captados possa ser aplicada em papéis, ou seja, as captações efetuadas via “63 caipira” ocorrem quando os Bancos se interessam em obter ganhos com arbitragem.

Segundo Corrêa & Silva (2004), no período imediatamente anterior à crise da Ásia, por exemplo, os bancos emitiam papéis de curto prazo (seis meses) via 63 caipira (2148/95) a um custo de, aproximadamente, 8% aa e aplicavam em NTNs e ou em Notas do Banco Central, com rendimento, em janeiro de 1997, próximo de 14% anuais. Com essa operação tinha-se um ganho de arbitragem de até 6% líquidos. A parte das captações que podiam ser aplicadas em papéis rendiam esse ganho de arbitragem, sem risco.

Paralelamente, a parte que deveria dirigir-se ao crédito agrícola apresentava baixa liberação efetiva, tendo em vista os altos juros cobrados pelos bancos para ofertar recursos

por essa modalidade. De fato, o *spread* cobrado aos tomadores de financiamento captados pela “63 caipira” estava, em 1997, na casa de 1,5% acima da rentabilidade das NTNs. Ou seja, os bancos só emprestavam o recurso se este rendesse mais do que a aplicação em títulos, garantindo o ganho de arbitragem mais uma taxa de risco.

Com a grande perda de reservas cambiais, em outubro de 1997, devido à crise financeira iniciada no Sudeste Asiático, o Governo criou um instrumento (uma das medidas do pacote fiscal de 13 de novembro) que estendeu a possibilidade da aplicação em títulos dos recursos captados via “63 caipira”. À medida que voltavam os recursos externos, mais uma vez, a legislação foi alterada em março de 1998, ficando estabelecido que os bancos poderiam aplicar 50% do total dos recursos em papéis públicos indexados ao dólar. A outra metade deveria direcionar-se para os empréstimos ao setor rural. Tal limite foi estabelecido no intuito de evitar que os recursos fossem aplicados em sua totalidade em títulos do governo, o que ocorrera quando se flexibilizou a possibilidade de aplicação nesses títulos. No entanto, tal restrição reduziu o interesse pela “63 caipira” por parte dos bancos.

Outro comentário importante referente aos recursos externos liga-se ao fato de que o Governo permitiu que não apenas os bancos pudessem captar e direcionar esses créditos. O Conselho Monetário Nacional aprovou, em abril de 1997, voto que permitia a captação de recursos externos por meio da “63 caipira”, pela indústria de fertilizantes. A intenção era permitir que as indústrias repassassem o dinheiro captado no mercado internacional a prazos mais longos e juros mais baixos para seus clientes distribuidores e revendedores, o que, até então, era proibido.

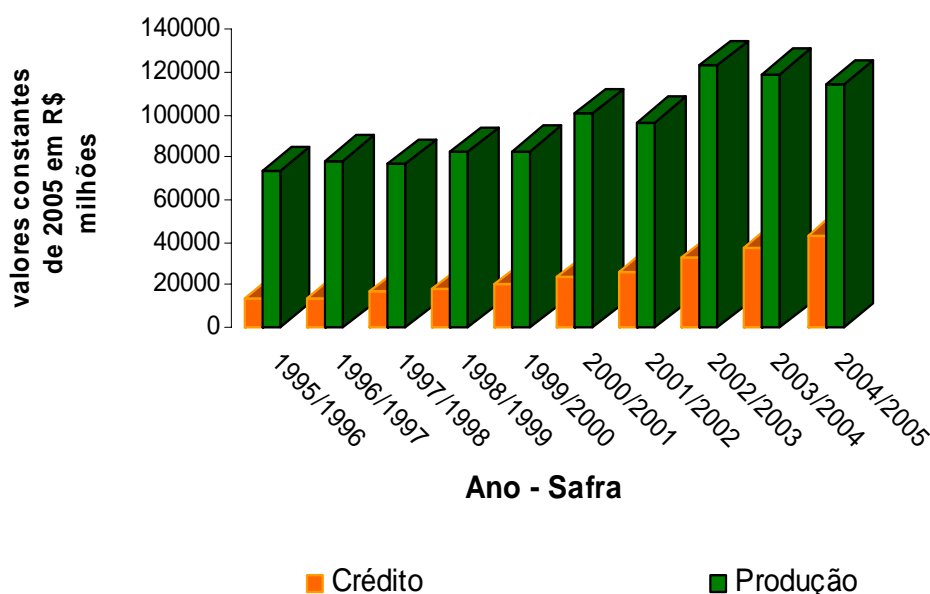
O argumento foi o de que o acesso a esses recursos deveria ser estendido às agroindústrias para que elas não onerassem com suas demandas o crédito agrícola interno. Se isto facilitou o acesso de recursos aos produtores integrados é um elemento a mais a nos indicar que aqueles que não tinham este grau de integração, não tiveram acesso aos recursos captados via “63 caipira”, pois o acesso mais amplo ficou praticamente inviabilizado: quer porque os bancos dirigiram grande parte dos recursos para a aplicação em títulos, quer porque os ofertaram com taxas inacessíveis (Corrêa & Silva, 2004).

As repercussões do movimento da queda dos recursos para crédito agrícola não se conformam pela sua escassez, mas pela questão do direcionamento desses recursos majoritariamente para segmentos agropecuários privilegiados. Além disso, estes segmentos

podem, mediante a queda do volume de recursos oficiais, acessar as fontes alternativas, ou mesmo recorrerem à outras medidas como o auto-financiamento.

Se analisarmos os dados referentes à produção de grãos, comparando-os à expansão do crédito via SNCR podemos perceber claramente esta questão: a expansão da produção de grãos, que contempla os segmentos mais privilegiados dos agricultores e das agroindústrias, têm tido uma *performance* positiva, que, muitas vezes, independe da expansão do crédito formal, reforçando o papel que as fontes alternativas ou do capital próprio têm tido para os segmentos de agricultores mais integrados e capitalizados (gráfico abaixo).

Gráfico 1.5: Desempenho do Crédito *versus* Produção Agrícola*



* Para produção: em mil toneladas. Valores de Crédito em R\$ milhões do ano-safra 2004/ 2005. Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados de Produção (Série Histórica da Produção/ CONAB). Dados de crédito: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). Deflator IPCA. Julho a junho.

Nesse sentido, apesar de o Governo continuar sendo um importante responsável pela liberação dessas fontes formais ofertadas no âmbito do SNCR, principalmente se for considerado o direcionamento de crédito para culturas e produtores tidos como “menos competitivos”, o modo de condução da política de financiamento agrícola tem se mostrado diferenciada do que se fazia no passado: as fontes efetivas do Tesouro não se dão mais para crédito direto e, sim, via exigibilidades, e a ação do Estado se faz sentir pela política de estabelecimento de fontes compulsórias de recursos – as principais liberadoras de crédito. É

importante reiterar que esses últimos não são recursos do Governo, mas são resultantes de políticas públicas, não sendo, portanto, determinadas pelo mercado.

1.4) A Análise do perfil das liberações de recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural – a manutenção da lógica de concentração.

A lógica de liberação de recursos para a agricultura que sempre prevaleceu no Brasil, mesmo no modelo que trabalhava com crédito subsidiado, que alavancou a "Revolução Verde", foi aquela que determina diferenças quanto às exigências demandadas a depender do tipo de produtor. Na verdade, a lógica de liberação e das garantias exigidas sempre determinou a forte concentração de recursos nas mãos dos produtores mais integrados economicamente e de maior porte. Desde a época da institucionalização do SNCR, aos produtores de maior porte era concedido crédito corrente, que não dependia de muitas formalidades e projetos técnicos. Já aos produtores que utilizavam técnicas tradicionais (na época, pequeno produtor) era concedido o crédito orientado, que exigia a apresentação de projeto técnico e de garantias (Servilha, 1994).

Ainda hoje, a oferta de recursos é feita de forma seletiva em termos de produtores que têm um perfil específico (dadas as exigências de altas garantias pelas instituições financeiras). As liberações de recursos ainda permanecem historicamente concentradas em produtos integrados às agroindústrias e ao setor exportador; nas Regiões Sudeste e Sul do país, mais dinâmicas economicamente, conforme será visto em seguida.

1.4.1) A concentração por tipo de produtos, tipo de produtor e regiões geográficas:

Não há dúvidas acerca da importância que o crédito rural, historicamente, tem alcançado. Desde o início da institucionalização do SNCR até os dias atuais, no financiamento de um setor que tem gerado divisas substantivas em decorrência do aumento das exportações. No entanto, quando o Governo busca incentivar a agricultura como mecanismo de atração de dólares para melhorar o saldo da balança de pagamentos, são as exportações quem efetivamente, ditam as possibilidades de captação de recursos para o financiamento agrícola.

É nesse sentido que, quando o Governo analisa o crescimento do PIB agrícola em termos agregados, as culturas que apresentam performance positiva são as de exportação e as culturas ligadas às agroindústrias. Estes dois segmentos, apesar da queda de recursos do

crédito tradicional, de 1994 a 1997, contaram com o financiamento de outras fontes captadas nos mercados externo ou mesmo de mecanismos diretos com fornecedores e compradores, como a CPR, a venda antecipada ou “soja verde”, que relaciona o produtor e o fornecedor de insumos e outros mecanismos (Corrêa & Silva, 2004).

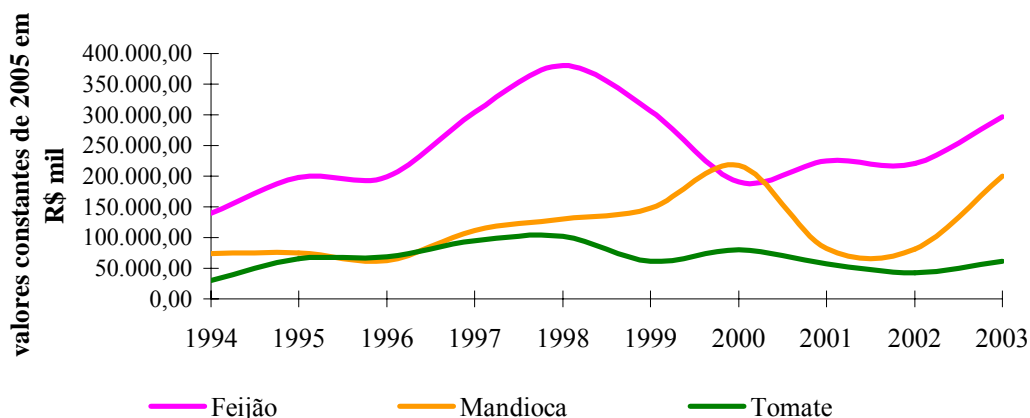
No que diz respeito ao financiamento das culturas voltadas para a exportação, estas não foram afetadas pela nova institucionalidade do crédito rural, mesmo que não tenham sido favorecidas pela sobrevalorização cambial do início do Plano Real, o que problematizou a competitividade externa desses produtos. O que se verifica é que as novas condições do financiamento agrícola impactaram negativamente os produtos voltados para o abastecimento interno, gerados, especialmente por pequenos produtores. Estes tiveram que recorrer diretamente a recursos ofertados pelo SNCR, mediante altas taxas de juros, altas garantias, concorrendo com produtos importados, baixos preços e baixas tarifas de ingresso no país.

Como o Governo demorou a *securitizar* as dívidas, vários agricultores tiveram problemas com relação ao sistema bancário, o que forçou a quebra de vários pequenos e médios agricultores. O impacto negativo, por outro lado, ainda é mais grave, se analisarmos o perfil dos financiamentos que estão sendo efetuados mesmo dentro do Sistema Nacional de Crédito Rural.

De um lado, indicamos a existência de forte concentração da liberação de recursos para as culturas que revelam maior grau de integração. De outro lado, no caso das culturas de mandioca, tomate e feijão, é possível observar o baixo no gráfico abaixo, o patamar dos recursos ofertados e a relativa estagnação destes, sendo que a cultura de feijão registrou decréscimo de liberação.

Observando o gráfico e a tabela em conjunto, percebe-se que o arroz expõe um perfil diferente das demais culturas. Na verdade, apesar de constituir um produto importante no que tange ao mercado interno, parte dessa cultura tem alto grau de integração. Ou seja, o maior volume de recursos liberado para esse produto, continua voltado para os agricultores de maior porte (o que pode ser comprovado ao se analisar a tabela abaixo do gráfico 1.6). Por meio da tabela, percebe-se que os valores disponibilizados para a cultura do arroz destoam das demais consideradas menos integradas e de mercado interno. Já as culturas consideradas como de menor integração e que agregam os produtores de menor porte, têm grande dificuldade em conseguir crédito. Isto justificou a retirada do arroz na representação gráfica.

Gráfico 1.6: Desempenho do Crédito Rural para Culturas com baixo grau de integração ao mercado.

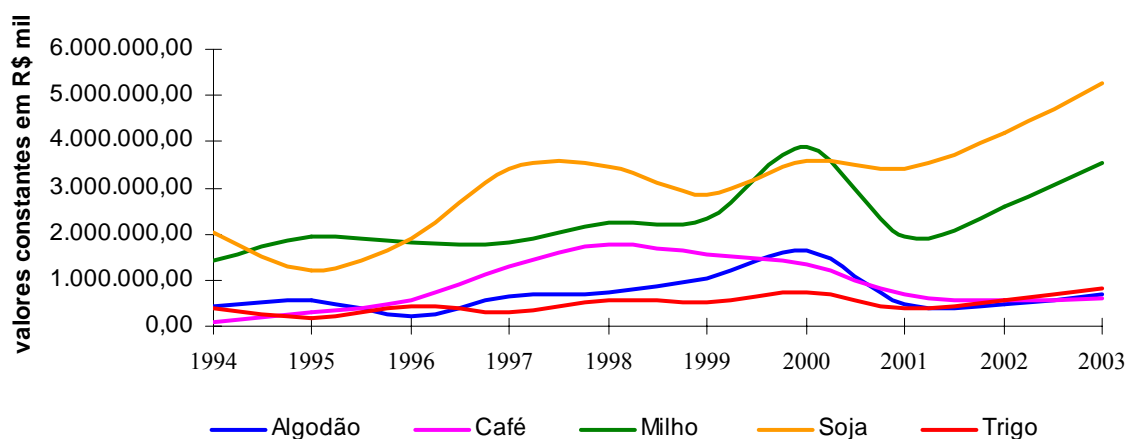


	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Arroz	909.573	762.719	759.679	875.162	1.120.926	1.080.661	1.341.575	738.769	761.499	1.073.008
Feijão	139.795	198.177	198.955	303.721	380.583	305.813	190.961	225.067	220.556	296.830
Mandioca	74.212	75.069	62.721	111.948	130.625	148.367	217.367	81.841	81.390	200.315
Tomate	30.070	65.835	68.845	94.599	101.630	61.284	79.933	57.507	43.226	61.050

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central (vários anos). Valores em R\$ milhões constantes de 2005, atualizados pelo IGP-DI médio centrado.

De outra parte, se tomarmos os valores liberados para os produtos que têm um maior grau de integração econômica – ligados ao setor exportador, às agroindústrias, às redes de distribuição (**Gráfico 1.7**) - , vemos que as magnitudes liberadas são muito superiores e que, a partir de 1996, houve uma certa recuperação na liberação dos recursos.

Gráfico 1.7: Desempenho do Crédito Rural para Culturas com alto grau de integração ao mercado



	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Algodão	432.575	541.779	236.611	661.531	753.338	1.036.550	1.657.843	483.975	477.094	676.581
Café	88.353	307.462	568.211	1.280.731	1.787.183	1.550.397	1.351.383	704.085	563.048	613.301
Milho	1.423.489	1.943.736	1.817.054	1.793.645	2.250.736	2.322.935	3.873.906	1.922.598	2.611.505	3.532.334
Soja	2.035.343	1.188.106	1.906.006	3.425.223	3.440.226	2.864.736	3.570.675	3.423.615	4.182.444	5.250.141
Trigo	371.835	183.902	450.872	301.331	580.586	533.066	728.204	399.061	544.600	821.941

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central (vários anos). Valores em R\$ milhões constantes de 2005, atualizados pelo IGP-DI médio centrado.

Na verdade, o acesso aos recursos liberados pelo SNCR continua sendo direcionado aos produtores de maior porte e aos produtos integrados. Tendo em vista que as exigências para liberar os recursos aumentaram por conta das regras da Basiléia (o que fez com que os bancos ficassem mais seletivos), continua a forte concentração de liberações nas regiões cujas culturas estão mais voltadas para o *agribusiness* e que agregam os produtores de maior porte.

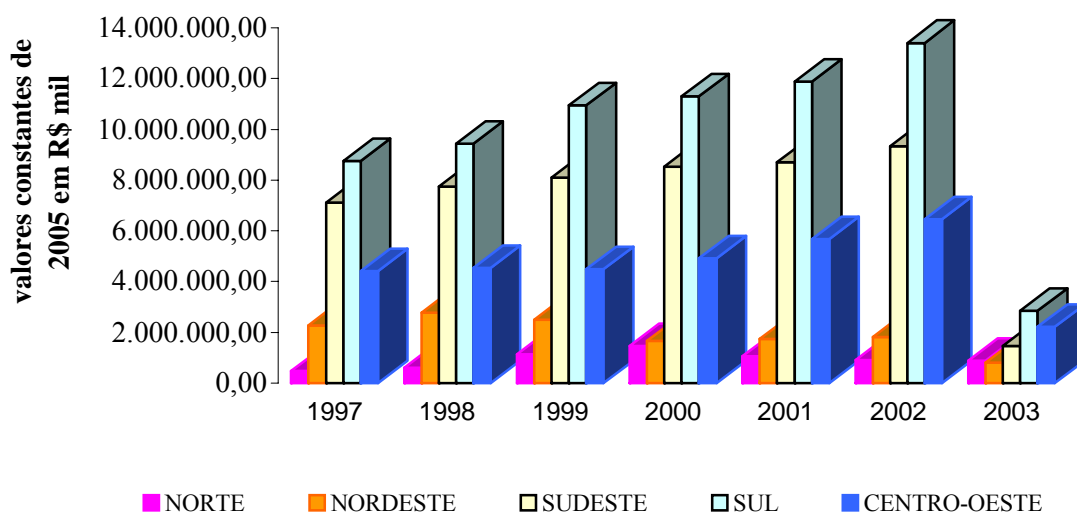
Como exemplo, temos a região Nordeste, que continua obtendo uma participação relativamente mais reduzida, por conta do perfil de seus agricultores. Há uma série de contradições no que se refere às liberações de recursos: apesar de grande parte dos agricultores familiares estarem situados na região Nordeste e sabendo que eles têm perfil de renda mais baixa do que o agricultor familiar da região Sudeste/ Sul, ainda assim, a maior parcela do crédito liberado (mesmo no caso do PRONAF) tem se dirigido para os agricultores mais integrados, cujas liberações têm privilegiado as regiões geográficas economicamente mais favorecidas¹⁶.

Este é um ponto importante de ser destacado, o aspecto da concentração dos recursos por região geográfica. A análise do desempenho do crédito rural quanto às regiões geográficas mostra que os recursos estão concentrados, majoritariamente, nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Nestas regiões, constata-se que a distribuição dos recursos reflete a demanda por crédito segundo o nível tecnológico predominante e o grau de consolidação da agricultura.

As regiões Sul e Sudeste continuaram sendo beneficiadas quanto à concessão de maior volume do crédito. Além do fato de que estas regiões geográficas mais favorecidas concentram a maior parte da produção de *commodities* agrícolas com fins à exportação, também deve ser considerado a disponibilidade de uma maior número de agentes de intermediação bancária (oficial e privada), nestas regiões.

¹⁶ Esta hipótese será mais precisamente investigada no capítulo 3 desta dissertação.

Gráfico 1.8: Distribuição dos recursos do Crédito Rural por regiões geográficas



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central (vários anos). Valores em R\$ milhões constantes de 2005, atualizados pelo IGP-DI médio centrado.

Nesse sentido, conforme destacado em Silva (2003), a distribuição regional dos desembolsos por banco obedeceu a um padrão definido: os bancos públicos predominaram nas regiões Nordeste (71%) e Sul (58%) e os privados prevaleceram nas regiões Centro-Oeste e no Sudeste; os bancos oficiais estão quase inteiramente concentrados (acima de 50%) em determinadas regiões como o BANRISUL e o Banco do Brasil (Sul), o BANESPA (Sudeste) e o Banco do Nordeste (Nordeste); os bancos privados (como o BRADESCO) distribuíram seus repasses entre as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste; e os bancos de fabricantes de máquinas e equipamentos optaram pelas regiões Sul e Centro-Oeste. Percebemos que as regiões mais economicamente favorecidas atraem os maiores volumes de recursos, a maior concentração de bancos privados.

Nesse sentido, os dados mostraram os indícios de concentração dos recursos, revelaram que o novo desenho do financiamento agrícola continua perpetuando as distorções que, historicamente, sempre estiveram presentes na questão do crédito rural no Brasil.

Considerações sobre o capítulo:

Este capítulo procurou mostrar que, a partir da década de 1990, o conjunto de transformações estruturais pelas quais passou a economia engendrou uma série de mudanças também na questão do financiamento agrícola. Foi verificada a formação de um novo desenho de financiamento, que, teoricamente, estaria mais “articulado” com o mercado. Essa nova configuração abrangeria, além do decréscimo de recursos formais de crédito rural, o surgimento de fontes informais e semi-formais de recursos, bem como o aumento da busca por mecanismos proteção contra variações de preços e câmbio (instrumentos de *hedge*).

Em termos gerais, houve uma forte queda de recursos no SNCR (principalmente, no período posterior ao Plano Real, momento em que a estabilização monetária e a contenção dos gastos públicos foi seguida à risca). Mesmo considerando a relativa expansão nos últimos anos do Governo de Fernando Henrique Cardoso, essa ampliação na oferta de recursos foi restrita. Conforme mencionado neste capítulo, o primeiro ponto a ser destacado no novo desenho do financiamento agrícola, configurado na década de 1990, refere-se à queda abrupta do montante de recursos das Fontes Tradicionais disponibilizados para o crédito rural (principalmente da parte dos Recursos do Tesouro Nacional - referentes às Operações Oficiais de Crédito). Esta rubrica é responsável pelo atendimento dos programas de custeio, investimento e comercialização de produtos agropecuários, equalizações de taxas e preços dos financiamentos agrícolas. Com o fim do período inflacionário (no período posterior à introdução do Plano Real), verificou-se a recomposição dos depósitos à vista, o que aumentou a participação dos Recursos Obrigatórios no crédito formal. Esta fonte de recursos praticamente é responsável pelo carregamento dos volumes de crédito atual.

No que tange às Novas Fontes de Recursos, estas não estão conseguindo deslanchar, ou seja, algumas fontes, ainda que tenham conseguido ampliar a sua participação no total de crédito disponibilizado, ainda não conseguiram compensar a queda do volume total antes despendido pelas Fontes Tradicionais. Com o declínio da Poupança Rural, as principais carteiras que têm se sobressaído (especialmente os Fundos Constitucionais e o FAT), que são fontes regidas por captações compulsórias, conseguem contrarrestar à lógica de liberação de recursos, estando fortemente articuladas com alguns programas específicos voltados para grupos como os agricultores familiares.

Ademais, o perfil da liberação do crédito rural tem demonstrado que houve transferência de recursos controlados, dos segmentos produtores agrícolas para os segmentos à montante e à jusante da agricultura (setores industriais e comerciais), direcionados para culturas típicas do agronegócio e que estão fortemente concentrados nas regiões Sudeste e Sul do país, economicamente mais favorecidas.

No Governo Lula, apesar de a oferta de recursos anunciados nos Planos de Safra ter sofrido seguidos acréscimos, a expansão efetiva dos mesmos e a sua distribuição ainda não puderam ser analisadas, no que tange à institucionalidade do SNCR. Isto porque os dados do Anuário Estatístico do Crédito Rural (principal veículo que permite captar a liberação pelas fontes de recursos) são divulgados com considerável defasagem temporal (o último exemplar disponibilizado refere-se ao ano de 2003).

No entanto, pelas disponibilidades de recursos anunciadas, percebe-se que o setor do agronegócio ainda tem um peso significativo na influência no direcionamento do crédito (ainda que a agricultura familiar também tenha recebido quantidades crescentes de recursos a cada ano-safra)¹⁷. Historicamente, o que se observou foi que os montantes liberados têm sido menores que os anunciados, pois há grande dificuldade na liberação de recursos. Um ponto interessante verificado nos últimos planos de safra e que corrobora essa questão, com predomínio de políticas voltadas para o setor integrado é o aumento dos incentivos dos títulos privados no financiamento agrícola.

Tendo em vista que mesmo as fontes alternativas (de caráter eminentemente privado) tenham se expandido, elas não têm sido capazes de contrabalançar a queda de valores ofertados pelo crédito formal e nem incorporar uma gama de agricultores, principalmente os de pequeno porte, ainda não integrados e alijados das políticas públicas voltadas para o setor. Nesse sentido, parte-se agora ao detalhamento do PRONAF, programa voltado para a agricultura familiar, no sentido de verificar se a lógica de operacionalização deste é a mesma lógica concentradora das linhas do SNCR.

¹⁷ É importante reiterar que as análises da distribuição de recursos para a agricultura familiar será objeto de estudo dos capítulos 2 e 3, desse trabalho. Dessa forma, pretende-se apreender se as liberações anunciadas estão sendo direcionadas efetivamente para seu público-alvo.

Capítulo II:

Criação, institucionalização, conformação e avanços do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

O objetivo deste capítulo é o de mostrar as fases de criação, institucionalização, funcionamento e principais avanços advindos da introdução do PRONAF como programa de financiamento voltado para a agricultura familiar.

A idéia de fortalecimento da agricultura familiar inscreve-se na crítica às conseqüências sociais e ambientais desastrosas decorrentes do processo de modernização conservador na agricultura brasileira. De uma forma geral, esse processo deu-se de modo desigual e não incorporou grande parte dos produtores menos integrados e, principalmente, aqueles de menor porte, uma vez que grande parte destes produtores não conseguiu adaptar-se ao padrão tecnológico requerido pela Revolução Verde¹⁸ e outra somente o fez porque conseguiu manter-se economicamente, graças ao direcionamento da sua produção para nichos de mercado os quais não competiam diretamente com os produtores de grande porte. Afora os agricultores familiares que foram excluídos do processo de modernização agrícola, os que conseguiram manter-se no mercado ainda são fortemente dependentes da grande propriedade, convivendo com a precariedade dos meios de trabalho, pobreza desses agricultores e intensiva mobilidade espacial (Lamarche, 1997).

Por outro lado, o exemplo de desenvolvimento de um grande número de países industrializados com predomínio da agricultura familiar reforça os argumentos em torno das conseqüências favoráveis do apoio a este segmento, particularmente no que diz respeito à saúde econômica e à democratização substancial desses países (Ferreira *et ali*, 2001). Assim, a agricultura familiar, nos países desenvolvidos, assume um papel importante, recebendo, inclusive, o apoio social e financeiro do governo no sentido de incentivar a permanência dos agricultores no campo. Nesse sentido, o objetivo de qualquer programa de crédito direcionado para esse segmento agrícola, deve passar pela inserção deste grupo por meio de alternativas para potencializar o desenvolvimento (essencialmente via crédito), no sentido de gerar condições de emprego no campo.

¹⁸ A maior parte dos agricultores familiares no Brasil não foi incorporada pela Revolução Verde, tanto pela falta de uma política de crédito que permitisse inserir estes agricultores (assim como aconteceu com os produtores de maior porte, que foram beneficiados com a institucionalização do SNCR); quanto pelo fato da dificuldade de incorporar tecnologia, novos insumos e equipamentos necessários.

No âmbito do PRONAF, em especial, a concepção destacada atua no sentido de criar alternativas de incorporação de um segmento até então marginalizado da oferta de crédito formal no Brasil. Até a constituição desse Programa, não havia uma linha específica de financiamento para os agricultores familiares, sendo que tais agricultores tinham de competir pelos recursos com os produtores mais capitalizados, esforço que se mostrava desigual, principalmente se considerarmos que àqueles de maior porte têm maior acesso ao sistema bancário convencional, com melhores condições de ofertar as garantias exigidas.

Outra questão importante, diante do aspecto econômico, refere-se ao fato de que a consolidação de uma linha de financiamento específica faz com que, pelo menos teoricamente, um número maior de produtores familiares tenha acesso ao crédito, podendo garantir melhores condições de permanência do agricultor familiar no campo. Uma das conseqüências esperadas é a inibição do êxodo rural (tendo em vista a precariedade das condições de emprego nas cidades), podendo contribuir para a ampliação da oferta de trabalho no campo, dada pela incorporação desse tipo de mão de obra, muitas vezes, com pouca ou completamente destituída de qualificação profissional. Mais do que isto, a importância da agricultura familiar também é revelada no que tange à oferta de alimentos e abastecimento do mercado interno. Conforme ressaltou o documento do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, de 1995:

“ Numa área três vezes menor, o segmento familiar produz quase a mesma quantidade de alimentos produzida pelo segmento patronal, com a diferença de que aquele produz para alimentar a população brasileira, enquanto este produz principalmente para exportação” (MAARA/SDR, 1995:13).

Essas medidas de incorporação de agricultores familiares menos capacitados e mais alijados ao mercado, no entanto, não é simples. Na verdade, o conceito de agricultura familiar é muito amplo, englobando, também, os agricultores tipicamente integrados ao mercado e às agroindústrias, bem como aqueles voltados para o agronegócio. Nesse universo, está inserido, inclusive, o grupo de agricultores familiares mais capitalizados¹⁹.

¹⁹ De acordo com uma pesquisa coordenada pelo Prof. Guilhoto *et al* (2005), chegou-se ao resultado de que o segmento familiar da agropecuária brasileira e as cadeias produtivas a ela interligadas responderam, em 2003, por 10,1% do PIB brasileiro, o que equivale a R\$ 157 bilhões, em valores daquele ano. Tendo em vista que o conjunto do agronegócio nacional foi responsável, nesse ano, por 30,6% do PIB, fica evidente o peso da agricultura familiar na geração de riqueza no País. Concretamente, cerca de um terço do agronegócio brasileiro é atribuído à produção agropecuária realizada pelos agricultores familiares, cabendo observar, ademais, que o desempenho recente da agropecuária familiar e do agronegócio a ela articulada vem sendo bastante positivo, superando, inclusive, as taxas de crescimento relativas ao segmento patronal.

Esta breve introdução mostrou alguns indícios da importância da agricultura familiar (sejam os agricultores integrados ou não), notadamente para um país como o Brasil, caracteristicamente heterogêneo em termos de suas regiões geográficas e de grande extensão territorial. No entanto, como veremos adiante, mesmo tendo em vista a importância desse segmento, a situação de boa parte dos agricultores familiares (sobretudo aqueles menos integrados economicamente e os mais descapitalizados) tornou-se agravada com as mudanças ocorridas, essencialmente, na década de 1990, o que culminou na paulatina retirada do Estado no financiamento agrícola. Veremos de que forma tais mudanças interferiram no caso do PRONAF, da sua concepção à implementação (uma vez que foi em meados desta década que se deu a sua constituição). Passaremos, agora, à questão dos primórdios, constituição, evolução e mudanças incorridas no Programa. Para seguirmos, é importante destacar um estudo que consistiu na primeira tentativa de dimensionar a agricultura familiar no Brasil: o Projeto FAO-INCRA.

2.1) O Projeto FAO-INCRA e o dimensionamento da agricultura familiar no Brasil.

A importância da agricultura familiar foi destacada nas análises do Projeto Cooperação FAO-INCRA²⁰, cuja primeira versão foi elaborada em 1994²¹. Este levantou a dimensão que a agricultura familiar representava para o Brasil, na época. De acordo com esse estudo, foi constatado que cerca de 75% dos estabelecimentos agrícolas no Brasil tinham características de produção familiar, sendo que somente os estabelecimentos tidos como familiares abrangiam 22% da área total. Além disso, este tipo de estabelecimento era responsável por cerca de 60% do pessoal ocupado, detendo 28% do valor total da produção agropecuária. Os dados mostraram-se relevantes para indicar a importância da agricultura familiar na geração e manutenção do emprego no campo. Paralelamente, o mesmo estudo também detectou que, do total de estabelecimentos que tiveram acesso aos programas de financiamento, apenas 44% (cerca de 11% do valor total financiado pelas fontes formais de recursos) eram direcionados para agricultores familiares.

Cabe observar que, no Brasil, conforme observado anteriormente, a agricultura familiar tem um perfil muito heterogêneo, desigualmente distribuído pelo país, fato que

²⁰ As siglas correspondem respectivamente à Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (tradução do Inglês para o Português); e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

²¹ Documento: “Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar”. Brasília, FAO/Incrá, 98 p, 1994.

dificulta até mesmo uma classificação. Nesse universo, encontram-se, tanto agricultores economicamente integrados (a redes de distribuição, a agroindústrias, ao setor exportador) e que têm acesso a novos padrões tecnológicos quanto agricultores com baixo nível de integração e que produzem para o auto-consumo.

Para fins de caracterização do termo agricultura familiar, foram estipulados critérios de definição do referido termo: estabelecimento familiar e tipos de agricultores: familiar e patronal. No que tange ao primeiro aspecto, a caracterização de agricultor familiar, foram consideradas as seguintes características: (i) a gestão da unidade administrativa e os investimentos realizados devem ser conduzidos por indivíduos que tivessem laços de sangue ou de casamento; (ii) a maior parte do trabalho familiar deveria ser executada por membro da família; (iii) a propriedade e os meios de produção pertenceriam à família e a ela seria transmitida a posse da terra e dos bens em caso de falecimento (FAO-INCRA, 1994:4)

Outra caracterização efetuada, a definição de estabelecimento familiar, ficou conformada do seguinte modo: (i) o produtor deveria dirigir os seus trabalhos na unidade produtiva; (ii) não poderia haver despesas com serviços de empreitada; (iii) não poderia haver empregados permanentes e o número médio de empregados temporários deveria ser menor ou igual a quatro (ou então, poderia haver um empregado permanente, se o número médio de empregados temporários fosse menor ou igual a três); (iv) a área total do estabelecimento deveria ser menor ou igual a 500 hectares nas regiões Sul e Sudeste, ou menor ou igual a 1.000 hectares nas demais regiões²².

A metodologia para a definição dos beneficiários do Programa (Grupos A, B e C) passou pelo cálculo da Renda Monetária Bruta (RMB), ou seja, pelo cálculo da média e mediana para as microrregiões geográficas e unidades de federação, de modo que existisse sempre um estrato inferior constituído pelos 50% mais pobres. O outro estrato seria composto pelos estabelecimentos com RMB superior à média e, finalmente, um estrato intermediário, entre a média e a mediana. Com esta metodologia, pretendia-se minimizar os efeitos das distorções decorrentes das diversidades econômicas entre as regiões (Cabral, 2001:46).

²² Dessa forma, a agricultura brasileira teria, basicamente, duas caracterizações específicas: agricultura patronal e familiar. A primeira se subdividiria em três sub-caracterizações: (i) *agribusiness* (empreendimento agroindustrial integrado verticalmente e com gestão empresarial); (ii) agricultura patronal de base empresarial: caracterizada por um capital e fatores técnicos de produtividade, além da atividade agropecuária praticada de forma intensiva; (iii) agricultura familiar de base fundiária: capital representado pela terra; gestão não-empresarial e atividade empresarial extensiva (FAO-INCRA, 1994).

Com base nas constatações desse estudo, fez-se uma caracterização específica da agricultura familiar e foi instituída uma classificação fundamentada, basicamente, em critérios econômicos, pelos quais foram definidos os diferentes estratos. No enquadramento A, estaria contido um tipo de agricultura familiar mais consolidada, ou seja, de agricultores familiares mais integrados ao mercado e capitalizados e com acesso às inovações tecnológicas e políticas públicas, podendo atuar como empresas rurais (cerca de 1,5 milhão de estabelecimentos). O enquadramento B conteria os agricultores familiares em transição, isto é, ainda não totalmente integrados (cerca de 2,5 milhões de estabelecimentos). Este grupo teria acesso parcial tanto à inovação tecnológica quanto ao mercado, sem acesso à maioria das políticas e programas públicos e, embora não estando estruturado como empresas, possuíam viabilidade econômica.

Por fim, o enquadramento C abrangeria a agricultura familiar do tipo periférica, sem infra-estrutura e inviável do ponto de vista econômico (cerca de 2,5 milhões de estabelecimentos). Esses estabelecimentos seriam desprovidos de infra-estrutura, dependentes de políticas de reforma agrária, de crédito, de pesquisas, de assistência técnica para integração produtiva, portanto, eram passíveis de medidas compensatórias.

Após essa classificação, foi indicado que as políticas públicas deveriam voltar-se para a tentativa de inserção dos agricultores inseridos no estrato B, enquanto que aqueles vinculados ao estrato C deveriam ser contemplados por políticas agrárias específicas e compensatórias. Em linhas gerais, a conformação da agricultura brasileira estaria estruturada da seguinte forma, representada no quadro abaixo:

Quadro 2.1 – Número e área dos estabelecimentos rurais por modalidade de agricultura

Modalidade da Agricultura	Número (milhões)	Área média (ha)	Área total (milhões de ha)
Patronal	0.5	600	300
Familiar Consolidada	1.5	50	75
Familiar de Transição	2.5	8	20
Familiar Periférica	2.5	2	5
Totais	7	57	400

Fonte: Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MAARA)/(1995:12), adaptado pelo FAO-INCRA.

Um dado importante, da divisão acima representada, é que a grande maioria dos produtores familiares estava localizada nos últimos dois estratos, classificados, pelo estudo, como inviáveis economicamente em relação à infra-estrutura disponível e com a ocupação de menor área (Quadro 2.1). A idéia assentada na pesquisa FAO/INCRA é a de que a agricultura familiar tem um potencial produtivo maior do que realmente se observava, e a ampliação do acesso ao crédito poderia ser um fator essencial para estimular o desenvolvimento desse segmento. Nesse sentido, ao indicar que os recursos das políticas públicas deveriam centrar-se no agricultor familiar passível de consolidação, a idéia era de que este grupo deveria ser estimulado a desenvolver iniciativas consistentes de geração de renda, mesmo nas áreas não densamente povoadas.

O apoio ao grupo “em transição” também se revelava importante para a inserção destes agricultores no mercado, tendo em vista que a expansão da produção capitalista pressiona, continuamente, as pequenas propriedades familiares a se adequar ao padrão técnico de produção vigente .

Muitas vezes, a imposição desse padrão é semelhante aos das grandes propriedades, ou seja, caracterizada pela especialização de produto, pela exigência de escala mínima, o que impõe a esses agricultores a atuação em determinados nichos ou franjas de mercado; ou mesmo, quanto aos periféricos (tidos como inviáveis economicamente), a sua completa exclusão desse mercado. Conforme destacou Graziano da Silva (1999b: 216):

“ O processo de capitalização faz com que o agricultor familiar, de forma geral, torne-se um pequeno capitalista, logo, necessita: (i) guiar-se pela obtenção da taxa de lucro e pela concorrência entre capitais; (ii) comandar o trabalho alheio e (iii) desvincular-se das atividades produtivas diretas. Do ponto de vista técnico, torna-se necessário um volume físico de capital que funcione efetivamente como capital, enquanto uma relação social de produção, que envolve o proprietário dos meios de produção e seus liderados”.

Em virtude da necessidade de estudos específicos, que envolvam os produtores de menor porte, surge, então, a importância de se ter uma base conceitual e de informações para permitir a construção de políticas públicas específicas. Graziano da Silva (1999) levantou medidas que julgava necessárias para políticas agrícolas que iam em direção contrária às idéias da primeira pesquisa FAO/ INCRA. Como se viu, este estudo recomendou propostas de

políticas agrícolas diferenciadas, privilegiando os segmentos da agricultura familiar “Consolidada” e, principalmente, de “Transição”, indicando que a tipologia Periférica deveria ser incluída em outra categoria de políticas agrárias: baseada em medidas paliativas.

No caso do primeiro segmento (consolidado), as reivindicações aproximam-se dos setores tipicamente capitalistas da agropecuária brasileira. Numa perspectiva diferenciada de análise, os agricultores do grupo de transição e periférico correspondem aos camponeses médios e pobres, sendo estes os mais carentes no que se refere à necessidade de políticas efetivamente diferenciadas, dadas as imposições atuais do mercados agrícolas. Além disso, o autor citado chamou a atenção para o fato de que, no caso de se seguir a linha proposta pelo projeto FAO/ INCRA, existe o temor de que os agricultores mais fragilizados sejam marginalizados em detrimento do grupo de agricultores familiares mais integrados.

Outra crítica proposta por Graziano da Silva (1999b), para esse mesmo estudo, refere-se ao fato de que o caráter empresarial dos estabelecimentos agropecuários não deveria estar associado somente ao estabelecimento (e, portanto, ao tamanho da área), mas também às outras variáveis (tais como o tipo de cultivo praticado, a intensidade da mão-de-obra, a possibilidade de controle externo, a disponibilidade tecnológica); e estes fatores influenciam na tipificação das propriedades. Neste caso, conclui-se que “a estratificação pela área total dos estabelecimentos é uma simplificação que não pode mais ser aceita como representativa do corte capitalista/ familiar, ou patronal/ familiar, como enquadra o texto FAO/ INCRA” (Graziano da Silva, 1999b: 218). Em direção a essa crítica, o mesmo autor categoriza que a metodologia de classificação dos agricultores familiares ainda é tida como conservadora, pois os critérios que a definem baseiam-se nas condições materiais, adequando o Programa aos agricultores com o perfil mais “moderno”, o que exclui os agricultores mais “atrasados”, portanto, com menores possibilidades de inserção.

Portanto, a tipologia definida no Projeto FAO/ INCRA, de 1994, revela-se importante, porém ainda é precária. Segundo o autor, o ponto fraco desse trabalho está na confusão conceitual que caracteriza a agricultura familiar. Ao ser definido a forma patronal e familiar, por exemplo, elege como critério fundamental a separação completa entre gestão e o trabalho.

Os demais quesitos²³, segundo o autor, não têm estatuto teórico relevante para separar o modelo patronal do familiar. Dessa forma, se for aceito como fundamental o critério da separação entre gestão e trabalho, obrigatoriamente, deverá ser considerada a existência de poucos dados secundários disponíveis para uma caracterização da produção familiar no Brasil. Além disso, a falta de explicitação de critérios importantes e de conceitos trouxe uma série de fragilidades ao Projeto FAO/ INCRA de 1994, cuja crítica completa pode ser consultada em Graziano Da Silva (1999:216 a 231).

Apesar das críticas relativas aos problemas metodológicos observados na Primeira versão da pesquisa FAO/ INCRA (1994), uma atualização do mesmo Projeto foi elaborada em 2000²⁴. Além de novos levantamentos, foi realizada uma depuração dos outros trabalhos, com a finalidade de estabelecer critérios relativos às relações sociais de produção. Nesse trabalho, uma nova abordagem do termo agricultura foi consolidada, ou seja, foram minimizados critérios como o tamanho da área e o valor da produção, no sentido de dissociar a pequena propriedade da reduzida renda (Marques, 2004).

Essa nova versão do estudo FAO/ INCRA (2000:10-11) buscou adotar uma tipologia baseada na classificação dos produtores a partir das condições básicas do processo de produção, na tentativa de explicar as reações e dar respostas às variáveis externas, bem como à apropriação da natureza. Assim, o universo familiar revelou-se heterogêneo nos estabelecimentos que atendiam simultaneamente: (i) a direção dos trabalhos no estabelecimento era exercida pelo produtor; (ii) o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado; (iii) estabeleceu-se uma área máxima regional como limite superior para a área total dos estabelecimentos familiares.

Além disso, foi feita uma estimativa para a determinação da quantidade do trabalho familiar e do contratado. Segundo esse estudo, foi definido que, para o trabalho familiar, foi calculado o número de Unidades de Trabalho Familiar (UTF) por estabelecimento / ano. Já em relação ao trabalho contratado, as informações censitárias mostraram-se claramente inadequadas e, assim, utilizaram informações sobre as despesas realizadas com mão-de-obra

²³ Ressalta-se, aqui, para o modelo patronal: organização centralizada, ênfase na especialização, ênfase nas práticas agrícolas padronizáveis, trabalho assalariado predominante, tecnologias dirigidas à eliminação das decisões de “terreno” e de “momento”. Para o modelo familiar: a direção do processo produtivo é assegurada diretamente pelos proprietários, ênfase na diversificação e na durabilidade dos recursos, na qualidade de vida, trabalho assalariado complementar e decisões imediatas, adequados ao grau de imprevisibilidade do processo produtivo (Graziano Da Silva, 1999:217)

²⁴ Projeto de Cooperação Técnica INCRA/ FAO (2000) O novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto, Brasília.

empregada, para que pudessem calcular o trabalho contratado (UTC). Para indicar a renda dos agricultores, optaram por trabalhar com a Renda Total (RT) dos estabelecimentos.

O que se percebe é que a nova caracterização dos agricultores familiares envolve uma complexidade maior, não limitada à questão da renda, mas que também incorpora dados de área do estabelecimento, número de pessoal ocupado, salários, participação dos parceiros e empreita, bem como valor da diária estadual. A partir daí, é que foi traçada uma nova definição, que permitiu levantar um novo perfil da agricultura familiar no Brasil.

Nessa perspectiva, uma nova dimensão da agricultura familiar brasileira foi mostrada: o número de estabelecimentos familiares brasileiros chegava a 4.139.369, correspondendo a 85,2% das unidades, com 11% do total de estabelecimentos. Em termos de área total, ocupavam 30,5% da área (sendo que a agricultura patronal detinha 68% da área); além de 37,9% do valor bruto de produção.

Desse trabalho, emergiram novos elementos para serem utilizados na categorização da agricultura familiar brasileira: os capitalizados (grupo A), em vias de capitalização (grupo B), em vias de descapitalização (grupo C) e os descapitalizados (grupo D), conforme mostra o quadro 2.2 (abaixo). Mesmo considerando essa nova classificação, a diferenciação do universo dos agricultores familiares continua a apresentar forte heterogeneidade. Com relação aos trabalhos anteriores, que atuaram nesse sentido, tal classificação mostrou-se mais complexa, tendo, inclusive, incorporado algumas críticas já apresentadas na versão inicial. Além disso, a nova classificação permitiu a diferenciação de limites de renda de acordo com diferentes localidades.

Quadro 2.2 - Classificação dos agricultores familiares

TIPO	RENDA TOTAL ¹	SITUAÇÃO AGRICULTOR
A	superior a três vezes o valor do VCO	Capitalizado
B	superior a uma vez até três vezes o VCO	Em processo de capitalização
C	superior à metade até uma vez o VCO	Em descapitalização
D	igual ou inferior à metade do VCO	Descapitalizado

Nota¹: A Renda Total é composta pela soma do Valor Bruto da Produção (somatório do valor da produção vendida de milho e dos principais produtos utilizados na indústria rural + somatório do valor da produção colhida/ obtida de todos os produtos animais e vegetais); da receita agropecuária indireta (Receita total – receita de exploração mineral); do valor da produção da Indústria rural subtraído do valor total das despesas.

Fonte: Censo Agropecuário 1995/ 1996 – IBGE. In: FAO/ INCRA (2000).

Há que se admitir, no entanto, que, embora a classificação mais recente do projeto FAO/ INCRA tenha agregado algumas das críticas anteriormente feitas ao seu primeiro estudo, a classificação dos agricultores familiares esbarra ainda em dificuldades de detalhamento, por envolver inúmeras variáveis que, às vezes, não são fáceis nem mesmo claras para serem incorporadas ou mesmo definidas.

Os estudos realizados pelo INCRA/ FAO procuraram definir com maior precisão conceitual a agricultura familiar e, mais ainda, estabeleceram um conjunto de diretrizes que deveria nortear a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos grupos de agricultores familiares. Esta foi a base para o estabelecimento dos critérios de caracterização do perfil da agricultura familiar brasileira, que formatou os enquadramentos que, primeiramente, deveriam ser atendidos pelo PRONAF, e, dentro desse Programa, mais especificamente, para a modalidade de Crédito.

Dessa forma, foi gerada uma polêmica acerca de qual grupo de agricultor familiar deveria ser o foco do Programa: o tipo consolidado (tido como o segmento mais “competitivo” frente ao mercado), ou a opção periférica, mais marginalizada das políticas públicas, representando, de algum modo, a origem da agricultura familiar brasileira, associada, historicamente, à precariedade de políticas públicas (Marques, 2004:04).

Será discutido, neste trabalho, que a definição de um público-alvo para o Programa traz à tona uma série de dificuldades, dada a heterogeneidade do perfil agrícola brasileiro, seja pela existência de diferentes tipos de agricultores familiares, seja pelas diferenças em termos da estrutura fundiária e produção nas regiões geográficas nas quais estão inseridos, seja pela forma pela qual o crédito chega ao beneficiário, pela via bancária tradicional. Soma-se a isso, uma dificuldade adicional (já mencionada), no sentido de caracterização do segmento “agricultura familiar”, de forma que contemple as especificidades desse grupo e, a partir daí, fazer a delimitação dos enquadramentos e dos beneficiários a serem contemplados pelas políticas a serem direcionadas pelo setor.

No caso específico do PRONAF, já podemos antecipar que a própria delimitação dos beneficiários das modalidades de recursos ofertadas pelo PRONAF faz aflorar a questão da

diferenciação das ações em torno de grupos de interesses, seja no âmbito do agricultor individual, seja no âmbito dos municípios que, efetivamente, deveriam ser atendidos²⁵.

Por exemplo, o fato de o PRONAF assentar-se sobre três modalidades, com diferentes perfis de atuação, faz com que o público –alvo se diferencie sobremaneira. No caso de uma dessas modalidades (o PRONAF – Crédito), ao conceder apoio financeiro às atividades agropecuárias e não- agropecuárias, por meio da liberação direta entre o Banco e o demandante de crédito, sem que haja prioridades regionais ou mesmo regras de liberação que definam o seu público-alvo efetivo, o recurso financeiro pode voltar-se mais diretamente para o atendimento de agricultores familiares com melhores condições econômicas e com melhor nível de integração ao mercado. Essa modalidade estende-se a vários grupos do PRONAF, direcionando os recursos de acordo com o tipo de agricultor, classificados individualmente em enquadramentos que vão de “A” a “E”, cujo principal elemento definidor para categorizar o agricultor em tais classificações é a renda média bruta anual²⁶.

Essa delimitação, por si só, já é um indicativo do perfil de beneficiários que o Programa tende a selecionar. Ao considerar que a lógica de liberação de recursos dessa modalidade segue a lógica bancária, portanto, leva em conta a questão do histórico do produtor que deseja contratar o recurso e o uso de garantias para tal fim, pode ser inferido que, possivelmente, os bancos prefiram atender, prioritariamente, àqueles agricultores familiares enquadrados no nível de maior renda média bruta anual. Esta é um das hipóteses deste trabalho, que será analisada mais de perto nos itens a seguir.

2.2) O surgimento e a conformação do PRONAF

No contexto da nova institucionalidade do crédito agrícola no Brasil, que retira o Tesouro Nacional da oferta direta de recursos (e que foi apresentada no capítulo anterior), é que surge o PRONAF, destacando a sua concepção inicial de constituir-se em um programa de apoio aos agricultores familiares, que, até então, eram desprovidos de uma linha de crédito específica para esse segmento. Posteriormente, foram incorporados outros objetivos e ampliando a linha de atuação, entendendo que *“tão importante quanto conceder crédito e a*

²⁵ É importante salientar que a classificação feita pelo PRONAF tem por objetivo definir diferentes modalidades de acesso ao crédito, não tendo a pretensão de ser um indicador mais complexo da classificação dos agricultores familiares.

²⁶ Veremos adiante que, além da renda média bruta anual, há outras variáveis integrantes na definição dos enquadramentos dos agricultores familiares, ver quadro 2.5.

formação dos agricultores e dos técnicos, é a integração dessas políticas, por intermédio do esforço das organizações e do estímulo à coordenação entre atores econômicos privados, organizações associativas e diferentes esferas do governo” (PRONAF, 2002).

O PRONAF foi instituído com base nas recomendações feitas pelos Projetos FAO/INCRA (1994), tendo incorporado, posteriormente, algumas modificações efetuadas na segunda versão desse mesmo Projeto (2000). Na verdade, a proposta de que fosse estabelecida uma linha de financiamento específica para a agricultura familiar era uma discussão antiga, no entanto esta idéia somente foi passível de ser concretizada com a conformação PRONAF. Até esse projeto, os pequenos agricultores eram classificados, pelas normas do Manual de Crédito Rural, como “mini e pequenos produtores”, levando-os a disputar recursos com os grandes proprietários, fato que, conforme foi visto no capítulo anterior, historicamente, foram os principais tomadores do crédito destinado à agricultura.

Já no ano de 1987, durante a Assembléia Nacional Constituinte, foi elaborada uma proposta de Lei Agrícola, que incluía uma política de crédito especialmente dedicada à agricultura familiar. Porém, somente em 1993 foi que, com apoio da CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e de outros movimentos sociais, o Governo brasileiro apresentou uma proposta de política de financiamento voltada exclusivamente, aos agricultores familiares.

Assim, atento aos resultados do estudo realizado pela FAO/INCRA, em 1994, e com a finalidade de atender à solicitação dos movimentos sociais, o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA) criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural – PROVAP - uma linha de crédito exclusiva para os agricultores familiares, que eram classificados pelo tamanho da propriedade e pela mão-de-obra empregada na produção. Sobre os recursos utilizados incidiam juros de 4% aa sem atualização monetária (Corrêa & Ortega, 2002).

Somente em 1995 é que foi elaborado o PRONAF, tendo como base o estudo da FAO/INCRA. Naquele ano, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CONDEFAT- destinou o volume de R\$ 200 milhões para que fossem aplicados na produção familiar. O voto nº. 103 do Conselho Monetário Nacional e a Resolução do Banco Central nº. 2.191, de 24 de agosto de 1995, estabeleceram as regras de financiamento do PRONAF. Entretanto, ao contrário das orientações iniciais, que tiveram com base o estudo FAO/INCRA,

a prioridade deixou de ser somente os segmentos em transição e incorporou os chamados agricultores periféricos.

Em 19 de dezembro de 1995, por meio da Resolução nº. 2.223, foi autorizada às instituições financeiras a transferência das operações relativas ao financiamento de custeio, contratadas a partir de 01.09.95 e enquadradas no PROCERA (Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária) amparadas pelo PROGER/FAT (Programa de Geração de Emprego e Renda destinado ao setor Rural), para o PRONAF.

Por fim, em 28 de junho de 1996, mediante o Decreto n. 1.946, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Ao longo dos anos, esse Programa procurou incorporar a questão do “desenvolvimento sustentável” dos agricultores familiares, o que aumentou a sua capacidade produtiva, gerando empregos e melhorando sua renda. Para isto, previa a participação de entidades públicas e privadas; no âmbito das primeiras, envolvia as instâncias federais, estaduais e municipais (PRONAF, 2002).

Uma das implicações da estratificação elaborada com relação aos agricultores familiares, estaria relacionada à definição de qual seria o estrato prioritariamente atendido pelo PRONAF. Por intermédio desta classificação, foi definido que o público-alvo a ser atendido pelo Programa estaria focalizado nos agricultores familiares situados no estrato “B”, que seriam mais passíveis de integração ao mercado.

Inicialmente, foi estabelecida a primeira delimitação do tipo de agricultor familiar a ser incorporado pelo Programa, que deveria estar enquadrado nos seguintes critérios: (i) possuir, pelo menos, 80% da renda familiar originária da atividade agropecuária; (ii) deter ou explorar estabelecimentos com área de até quatro módulos fiscais (sendo seis módulos para atividade pecuária); (iii) explorar a terra na condição de proprietário, meeiro, parceiro ou arrendatário; (iv) utilizar mão de obra exclusivamente familiar, podendo ser mantidos até dois empregados permanentes; (v) residir no imóvel ou aglomerado rural ou urbano próximo; (vi) possuir renda bruta familiar anual de até R\$ 60.000,00.

Com o estudo FAO/ INCRA (1994), conforme já mencionado, foi dado o primeiro passo no sentido de tentar definir, com maior rigor conceitual, a agricultura familiar e, a partir daí, estabelecer um conjunto de diretrizes para o tratamento das políticas públicas para o segmento da agricultura familiar no Brasil. Tendo por base esse estudo, foi possível definir o público – alvo a ser atendido pelo PRONAF: o estrato “B” .

Diante da heterogeneidade do perfil da agricultura familiar brasileira, principalmente no âmbito das regiões geográficas, o PRONAF surgiu como uma possibilidade de inclusão de uma esfera de agricultores familiares, até então, marginalizados pelas políticas de crédito oficial (ao contrário dos agricultores familiares mais integrados).

A conclusão, conforme foi visto, era que os agricultores do estrato A não precisavam de apoio, pois já eram capitalizados, os agricultores do estrato “B” seriam o principal foco do Programa, uma vez que seriam mais facilmente inseridos no mercado. Quanto ao estrato “C”, por serem escassos em crédito, tecnologia e terra, demandavam mais políticas públicas compensatórias. Desde então, essa delimitação serviu como embasamento para articular a estruturação do Programa.

2.3) A estruturação do PRONAF: fontes de recursos, modalidades de ação e mudanças recentes na legislação do Programa

O intuito geral deste item é o de mostrar de que forma foi dada a conformação e a organização do PRONAF em termos das fontes de recursos que subsidiam o Programa pelas modalidades de recursos que o compõe, bem como as linhas de ações pelas quais está organizado. Além disso, pretende-se constatar as mudanças recentes na legislação no sentido de verificar se, efetivamente, essas alterações têm permitido ampliar o alcance do mesmo.

2.3.1) A estrutura do PRONAF: a participação das fontes de recursos .

No que tange às fontes de recursos que compõem o Programa, estas foram provenientes, inicialmente, de quatro fontes: as exigibilidades do MCR do Banco Central, o Fundo de Amparo ao Trabalhador, os Fundos Constitucionais e os Recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Somente após serem incorporados ao PROCERA, em 2000, essa última fonte começou efetivamente a liberar recursos (CORRÊA & ORTEGA, 2001). Em seguida, foi adicionada uma nova fonte, referente à rubrica recursos dos Bancos Cooperativos. Posteriormente, outras fontes foram incorporadas, como os recursos do BNDES, os do Depósito Interfinanceiro Rural, FUNCAFÉ e as exigibilidades provenientes da Poupança Rural, conforme ilustra o quadro 2.3:

Quadro 2.3 – Fontes de Recursos do PRONAF

FONTES INICIAIS	FONTES ATUAIS
FAT	BNDES
FUNDOS CONSTITUCIONAIS	DIR (Depósito Interfinanceiro Rural)
FCO	FAT
FNE	FUNDOS CONSTITUCIONAIS
FNO	FCO
EXIGIBILIDADE (sobre Depósito à Vista)	FNE
MCR 6.2	FNO
ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (OGU)	FUNCAFE
RECURSOS BANCOS COOPERATIVOS	EXIGIBILIDADES
	MCR 6.4^a (sobre Poupança Rural)
	MCR 6.2^b (sobre Depósito à Vista)
	OGU
	RECURSOS BANCOS COOPERATIVOS

Fonte: Elaborado pela autora.

Referindo – nos, primeiramente, à mais importante das fontes de recursos, em termos de participação nas liberações - o FAT - cabe ressaltar que este fundo recebe pelos empréstimos fornecidos ao PRONAF, a título de juros, a remuneração correspondente à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Pela legislação atual, somente os bancos públicos podem ter acesso aos recursos do FAT, sendo que estes somente são liberados quando os bancos oferecem garantias suficientes (PRONAF, 2002:48).

O patrimônio do FAT é composto, basicamente, por recursos aplicados nas instituições financeiras oficiais federais e alocados em diferentes modalidades²⁷. Dentre elas, a modalidade que subsidia diretamente o PRONAF são os **Depósitos Especiais** (determinado pela Lei N° 8.352, de 28 de dezembro de 1991). Além do PRONAF, essa modalidade também direciona recursos para programas como o PROGER, O PROEMPREGO, O FAT-HABITAÇÃO, O FAT INFRA-ESTRUTURA, entre outros.

Quanto aos Fundos Constitucionais, estes foram criados a partir da Constituição Federativa de 1988, com o intuito de direcionar recursos para as regiões economicamente menos favorecidas do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), no intuito de diminuir as diferenças regionais. Tais fundos são administrados por bancos públicos, de acordo com a atuação em cada região: Banco da Amazônia (BASA/ Norte), Banco do Nordeste (BNB) e

²⁷ As modalidades de alocação de recursos do FAT são: (i) Empréstimo Constitucional; (ii) Depósitos Especiais, (iii) Extramercado; (iv) Bens; (v) Recursos em caixa ou em Trânsito. Para maiores especificações, ver o documento BRASIL, 2006 (b).

Banco do Brasil, para a região Centro-Oeste, diante da falta de um banco regional nesta. Diferentemente do que ocorre com a primeira fonte de recursos citada (FAT), não há custos de captação para essa modalidade, pois os recursos provêm do Imposto de Renda arrecadado pela União.

A terceira fonte corresponde aos recursos do OGU, diretamente direcionados para o financiamento dos enquadramentos A, B, A/C e do PRONAF Florestal. Essa fonte de recursos arca com os custos de captação, ou seja, neles são embutidos os custos de equalização de taxa de juros e os custos operacionais (PRONAF:2002)²⁸. É importante salientar que os recursos direcionados para o PRONAF têm tido o cuidado de preservar a taxa de rentabilidade dos bancos operadores, sendo que o Estado arca com o descasamentos porventura existentes entre a captação de recursos e a ponta de oferta. No caso dos créditos dirigidos aos segmentos C, D e E os bancos emprestadores arcam com o risco de inadimplência, mas no caso dos beneficiários relativo a ao Grupo A e B, quem arca com esses riscos é o Tesouro Nacional.

A quarta fonte, referente às exigibilidades bancárias, desde a sua constituição, teve, inicialmente, boa parte das suas aplicações direcionada para as empresas integradoras (principalmente as fumageiras). Contudo, apesar da proibição da liberação de recursos para a cultura do fumo, atualmente esse direcionamento de recursos voltou a ser permitido, mediante algumas condicionalidades²⁹.

A última fonte de recursos (advinda dos bancos cooperativos) constitui-se no empréstimo de recursos próprios aos agricultores, sendo remunerados pela diferença entre os custos de captação e o recebimento dos empréstimos aos agricultores (PRONAF 2002: 49).

Do ponto de vista da origem dos recursos, hoje, as participações mais representativas têm sido, aquelas originárias do FAT, dos Fundos Constitucionais, recursos do MCR 6.2 e do OGU, conforme pode ser observado pela tabela abaixo:

²⁸ A questão do equalização das taxas de juros foi discutida no capítulo 1 deste trabalho. Essa questão remete a um ponto importante dentro da discussão dos empecilhos promovidos pela lógica bancária no direcionamento dos recursos via PRONAF Crédito. Em linhas gerais, isto tem a ver com o fato de que, mesmo que o Governo cubra as subvenções bancárias contidas nas taxas de juros, rebates e despesas administrativas, ainda assim, grande parte das instituições financeiras impõem restrições ao repasse do crédito, por meio, por exemplo, da exigência de altas garantias, ou mesmo por não utilizarem os limites equalizáveis.

²⁹ RESOLUCAO 3.283 (03 de maio de 2005).

Tabela 2.1: Percentual das fontes de recursos – PRONAF

Fontes de Recursos	2000	2001	2002	2003	2004	2005
BNDES	3,05	8,74	1,05	0,40	0,95	1,25
DIR*	-	-	-	-	2,41	0,18
FAT	64,42	52,70	64,92	35,53	18,18	39,32
FUNDOS CONSTITUCIONAIS	11,60	6,44	9,30	12,43	18,94	25,50
FCO	1,97	2,17	2,73	2,27	4,58	5,72
FNE	6,66	3,32	4,13	4,04	7,92	18,76
FNO	2,96	0,96	2,44	6,12	6,44	1,02
FUNCAFE	-	-	-	-	0,08	0,31
EXIGIBILIDADES	7,98	13,97	6,08	25,42	24,54	17,26
MCR 6.4 ^a	-	-	-	18,84	2,05	1,23
MCR 6.2 ^b	7,98	13,97	6,08	6,58	22,49	16,03
OGU	9,66	13,84	14,53	21,96	33,28	14,66
BANCOS COOPERATIVOS	3,29	4,31	4,12	4,26	1,62	1,52
TOTAL (%)	100	100	100	100	100	100

* Refere-se à rubrica Depósito Interfinanceiro vinculado ao crédito rural (RESOLUCAO 3.224 29/07/2004).

^a Refere-se à exigibilidade sobre Poupança Rural ^b refere-se à exigibilidade sobre Depósito à vista.

FONTE: Elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis no site do MDA.

No entanto, apesar de essas fontes representarem a maior parte das liberações de recursos, as principais mudanças verificadas recentemente têm se referido às alterações na sua composição, o que tem interferido na participação de cada uma delas. Conforme verificado na tabela acima, a principal mudança passa, primeiramente, pela queda substantiva dos recursos do FAT, de 64% em 2000 para 18% em 2004. Esse percentual foi recuperado para 39 % em 2005, no entanto, ainda, sem recompor aos patamares anteriores.

Uma das justificativas para essa questão está associada ao fato de que o potencial de expansão do FAT é limitado. Parte da sua arrecadação dá-se por meio das contribuições em folha de pagamento (provenientes das contribuições compulsórias do PIS/ PASEP). Tendo em vista que os níveis de emprego e de crescimento econômico encontram-se estagnados, as arrecadações para o Fundo não conseguem expandir-se.

Um outro ponto importante de ser ressaltado refere-se à relativa à estagnação do FAT, tem a ver com o fato de que cerca de 40% das liberações desse Fundo são destinados à rubrica “Empréstimo Constitucional”, ou seja, são recursos que devem ser destinados obrigatoriamente ao BNDES³⁰. Assim ao estabelecer um percentual fixo para o direcionamento dos recursos, dificulta a ampliação da participação de outras fontes.

³⁰De acordo com a determinação do Parágrafo 1º do artigo 239 da Constituição Federal - BRASIL (2006a).

Além disso, é importante verificar que as expansões da modalidade Depósitos Especiais (responsável pelas liberações para o PRONAF) não têm se expandido. A tabela abaixo também mostra a composição dos recursos entre as rubricas do FAT, confirmando a maior participação do repasse ao BNDES (tabela 2.2).

Tabela 2.2: Composição Percentual (%) do Patrimônio do FAT

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
I- Extramercado	11,31	13,88	11,01	15,53	15,10	11,88
II - BNDES-Prog.Desenv. Econ.	61,91	51,19	63,33	60,70	57,75	51,91
III – DEPÓSITOS ESPECIAIS	24,63	22,67	23,27	22,54	24,31	28,80
III.1 - Banco do Nordeste	4,94	3,66	2,82	1,93	1,48	0,80
III.2 - Banco do Brasil	6,87	5,79	5,65	7,18	8,67	10,20
III.3 - BNDES	12,82	13,22	14,80	13,43	14,16	17,80
III.4 - FINEP	0,42	0,27	0,08	0,10	1,51	0,31
III.5 - CAIXA	0,34	0,79	1,91	2,13	2,06	2,29
III.6 – BASA	0,00	0,00	0,00	0,03	0,06	0,02
IV – IMOBILIZADO	0,14	0,14	0,15	0,15	0,13	0,13
V - VALORES EM CAIXA	0,12	0,36	0,08	0,00	0,00	0,00
VI - VALORES EM TRÂNSITO	0,00	0,00	0,03	0,01	0,03	0,08
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

*Posição: Saldo a preços de 31/dez de cada exercício, atualizado pelo IGP-DI/FGV.

Fonte: CGFAT/SPOAF/SE/ME – retirado de BRASIL (2006a)

Corroborando com a questão da dificuldade de crescimento dos recursos do FAT para o PRONAF, o quadro 2.4 mostra a participação percentual dirigida para esse e outros Programas, bem como para as linhas de crédito especiais. Então, à estagnação das expansões dos Depósitos Especiais, associa-se o fato de que, dentro dessa rubrica, somente cerca de 14,7% são direcionados para o PRONAF, o que consistiria em um dos fatores que limitariam a expansão do Programa.

Quadro 2.4: Principais programas executados mediante Depósitos Especiais do FAT - exercícios de 2000 a 2005

PROGER Urbano	26,37
FAT-Empreendedor Popular	0,86
PROGER Rural	2,37
PRONAF	14,68
PROEMPREGO	19,52
PROTRABALHO	0,63
FAT-HABITAÇÃO	1,14
FAT-Material de Construção	2,78
FAT-FOMENTAR	6,24
FAT-INTEGRAR	0,77
FAT GIRO RURAL	0,90
FAT-EXPORTAR	13,26
FINEP - Inovação Tecnológica	1,69
Outros	8,79
TOTAL	100,00

Fonte: CGER/TEM – Retirado de BRASIL (2006a)

Com isso, a expansão e o potencial de avanço do FAT , enquanto principal fonte de recursos para o Programa, ficam comprometidos pela dificuldade de direcionamentos e circunstâncias acima indicados.

Passaremos agora, à observação acerca da segunda fonte de recursos do PRONAF, provenientes do Orçamento Geral da União (OGU). É importante retomarmos a tabela 2.1 a fim de atentar para a questão da participação dessa rubrica nas liberações para o PRONAF. O percentual de participação passou de 9,66% em 2000; posteriormente, para cerca de 33% em 2004, caindo para quase 15% em 2005. O aumento verificado no ano de 2004 tem a ver com a ampliação da concessão de crédito suplementar pelo Tesouro Nacional, para o referido ano (principalmente para fazer frente às equalizações extras), e com o aumento do rebate para determinados enquadramentos do PRONAF, especialmente para o Grupo E ³¹, conforme mostra o Documento (BRASIL, 2006b:08):

³¹ Retirado de Documento “Atividades e Projetos desenvolvidos” – OOC. disponível no site do Orçamento Geral da União: <<http://www.cgu.gov.br/sfc/bgu2004/Volume%20I/B%20-%200011.pdf>>

“(...) esse fato se deve, em parte, ao pagamento de acertos de rebates/bônus de adimplência, concedidos pelo Banco do Brasil no período de janeiro/2003 a novembro/2004, sobre operações do PRONAF com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalho-FAT, Tesouro Nacional-TN, Exigibilidade sobre depósitos à vista-MCR 6.2 e exigibilidade sobre a Poupança Rural-MCR 6.4. Segundo informação do Banco, em função da renegociação prevista na Lei 10.696/2003, houve necessidade de reprocessamento das operações, incluindo as novas modalidades de rebates/bônus, totalizando R\$ 177.400,56 mil. Em 19.11.2004, a Portaria nº 343 do Ministério da Fazenda elevou em R\$ 200 milhões o limite equalizável para financiamentos de custeio no âmbito do FAT/PRONAF-Grupo”E”, concedidos pelo Banco do Brasil. Além disso, a Portaria nº 399, de 17 de dezembro de 2004, elevou em R\$ 45 milhões os limites equalizáveis para financiamentos de custeio para o FAT/PRONAF-Grupo “C” e de investimento do FAT/PRONAF - Grupo “D”.

Dessa forma, com a finalidade de atenuar o impacto dessas equalizações extras em 2005, foi realizado o pagamento de R\$ 57.729 mil ao Banco do Brasil, referente à antecipação de uma parte da despesa de equalização dos financiamentos de investimento do PRONAF, contratados no 2º semestre de 2004 (cujo pagamento estava previsto e orçado para 2005, abrindo, assim, espaço orçamentário para acolher o impacto dos novos limites).

Relativamente à finalidade, o PRONAF - Custeio absorveu a maior parte das despesas com equalização de taxas, R\$ 376.046 mil, enquanto os gastos com Investimento foram de R\$ 179.905 mil, e os pagamentos referentes à remuneração dos agentes financeiros que operam com recursos do OGU totalizaram R\$ 53.259 mil, em 2004 (BRASIL, 2006b).

Um terceiro ponto, dentro da discussão sobre o desempenho das fontes mais representativas de recursos do PRONAF, tem a ver com o aumento da participação dos Fundos Constitucionais no Programa, de 11,59% em 2000 para 18,96% em 2004. O percentual atingido em 2005 foi maior que no ano anterior, sendo que, notadamente a partir do mês de agosto, a liberação de recursos para os Fundos começou a crescer. Isso pode estar relacionado ao fato de que grande parte dos recursos que antes não foram emprestados podem estar sendo liberados. Para essa verificação, deve ser feito um estudo direcionado para essa linha de funcionamento, o que foge ao escopo deste trabalho.

2.3.2) A estruturação do PRONAF nas modalidades de recursos.

No que tange à organização do PRONAF, este foi fundamentado em três modalidades: Crédito, Infra-Estrutura e Serviços Municipais e Capacitação. A primeira delas, o PRONAF – Crédito, objetiva conceder apoio financeiro às atividades agropecuárias e não agropecuárias, por meio da liberação direta entre o Banco e o demandante de crédito, sem que haja prioridades regionais ou regras de liberação que definam um público-alvo efetivo.

Essa linha de financiamento é composta pelo crédito de custeio da safra agrícola (para o qual é direcionada a maior parte dos recursos) e pelo crédito de investimento produtivo. Em função das mudanças ocorridas na legislação do Programa, a partir de 1999, com relação ao seu público beneficiário (até então, não se fazia distinção dos tomadores de crédito), foram introduzidas diferenciações em termos dos agricultores familiares beneficiários do PRONAF. Inicialmente, os beneficiários foram enquadrados em quatro classificações, para fins de acesso ao crédito do Programa: A, B, C, D. Outra modificação importante, ocorrida em 1999, foi a transferência das famílias assentadas por intermédio do PROCERA, para serem beneficiárias do Grupo A do PRONAF (MANUAL OPERACIONAL, 2002:7)

Atualmente, foi ampliado o número de enquadramentos a ser atendidos pelo Programa. São cinco categorias de beneficiários a serem contempladas pela linha de Crédito³². Esses grupos estão classificados em estratos de “A” a “E”, selecionados de acordo com critérios típicos de cada segmento. Essa é a modalidade que apresenta a maior liberação de recursos, tendo o Banco do Brasil como o principal agente financeiro em termos de repasse desse Programa. Com o avanço dos Planos de Safra, novos grupos de beneficiários foram incorporados: o PRONAF Mulher, Florestal, Jovem, entre outros. Posteriormente, no Plano de Safra 2004/2005, foi incorporado, nessa mesma modalidade, a linha Agroindústria Familiar.

A segunda modalidade corresponde ao PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais, que busca priorizar a implantação, a ampliação e a modernização da infraestrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar. Segundo o Relatório

³² Essas categorias de beneficiários foram definidas pela Resolução 2.629, de 10 de agosto de 1999, que passou a integrar as normas gerais do Manual de Crédito Rural, definidas no capítulo 10. Conforme foi ressaltado, a categorização dos agricultores familiares só foi possível graças à publicação dos estudos firmados no âmbito do convênio FAO/INCRA (principalmente o de 1999), que identificou distintos grupos de agricultores familiares, de acordo com o nível da renda bruta familiar anual. Essa classificação diferenciada dos agricultores permitiu que as regras de financiamentos fossem mais adequadas à realidade de cada segmento social, sendo que os encargos financeiros e os rebates pudessem ser mais bem estipulados para aquelas parcelas com menores faixas de renda.

Institucional do PRONAF (2002), a proposta dessa modalidade é a de fornecer os recursos aos municípios sem condicionar os repasses à troca de clientelismos políticos, dando origem às novas formas de governança, por meio da implementação de planos locais de desenvolvimento, elaborados de forma participativa entre entidades e agricultores.

A terceira modalidade refere-se à Capacitação e objetiva habilitar os agricultores familiares e técnicos no levantamento das demandas por crédito obedecendo a determinadas prioridades, definindo as ações a serem desenvolvidas para atendimento às demandas e na elaboração e monitoria dos PMDR's (Planos Municipais de Desenvolvimento Rural).

Pela breve descrição das três linhas de ação do Programa, já se pode ter uma idéia do perfil dos beneficiários atingidos e que a lógica de liberação dos recursos das mesmas tende a diferir, sobretudo no âmbito do PRONAF Crédito, com relação às demais. O PRONAF Crédito é o principal liberador de recursos, no entanto deve ser destacado, primeiramente, que a liberação de recursos é feita por intermédio das instituições financeiras e isto tende a atrelar a concessão dos recursos de forma individual e seletiva (ou seja, cada produtor acessa individualmente o empréstimo) assim como as demais lógicas de operação dos próprios bancos repassadores de recursos, condicionando os empréstimos às exigências de garantias.

A lógica de definição dos beneficiários do Programa também é diferente, como fora já ressaltado. No que tange às Linhas: Infra-estrutura e Capacitação, a escolha do público - alvo considera a importância da formação do "capital social", com o objetivo de gerar uma rede para construir uma estratégia de desenvolvimento rural, com base no fortalecimento da agricultura familiar. Veremos, mais de perto, o detalhamento das duas principais modalidades enfatizadas neste trabalho: Infra-Estrutura e Crédito, das quais compararemos alguns aspectos³³.

³³ Essas considerações iniciais deste capítulo serão feitas mediante uso de dados ainda mais agregados. O detalhamento em um nível de desagregação maior, no âmbito dos estados e municípios, será feito no capítulo 3 deste trabalho, com intuito de corroborar ou não com as suposições feitas neste trabalho.

2.3.3) O PRONAF – Infra Estrutura/ Serviços Municipais

Cada vez mais, os agricultores familiares têm procurado formas de organização coletivas e de âmbito local, uma vez que a inserção e a adequação às exigências do mercado dificilmente podem ser dadas de maneira individual, em vista da dificuldade de inserção econômica dos agricultores familiares não integrados.

Para responder a esse processo, especialmente no meio rural, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento devem articular o envolvimento de um conjunto de forças sociais locais, atuando na implementação de ações coletivas, benéficas à comunidade (Ortega & Nunes, 2002). Essas forças, organizadas, conformam o “capital social” daquela comunidade, incluindo a capacidade de organização da mesma, envolvendo, inclusive, o conjunto de normas e sistemas que se organizam para facilitar as ações coordenadas (Putman, 1999).

Segue-se, portanto, a relevância da adoção de políticas públicas que levem em conta uma nova forma de orientação e uma organização que abranja o âmbito local, priorizando-se a autonomia das localidades. A partir daí, abre-se o espaço para a adoção de políticas descentralizadas, sendo que o próprio Estado passa a agir no intuito de promover o fortalecimento da cidadania e da participação da comunidade, gerando condições de ampliação do número de atores sociais.

É no âmbito desse debate que surgiu a indicação, por parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), de que essa mesma lógica deveria ser adotada nas atuações públicas que impliquem transmissão de recursos, sendo que o direcionamento e utilização dos mesmos deve compreender a lógica “local”, a partir da descentralização de decisões.

Então, especialmente no âmbito rural, caso se tenha uma concepção de desenvolvimento centrado nas melhorias das condições de vida das comunidades e na maior inserção dos grupos excluídos, indica-se a importância de que as políticas adotadas partam de um “pacto territorial”, impulsionado mediante a articulação de atores-chave. Entre esses grupos de atores estão inseridos as cooperativas, as organizações de produtores, associações

empresariais, sindicatos, poder público (em diversas esferas: municipal, estadual, federal), igrejas, instituições financeiras, entre outros³⁴.

No caso do Brasil, o PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais e a linha de Capacitação têm a perspectiva de descentralização e, uma vez que sua atuação é condicionada à formação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CMDRS), logo, propõe-se maior autonomia às políticas públicas com relação ao aparato burocrático do Estado. Mais do que isto, ao envolver a participação direta dos atores sociais, a idéia que está por trás da linha de ação do PRONAF é a de procurar romper com a questão da hierarquia de poderes e com as relações de clientelismo (Schneider *et al*, 2004)³⁵.

Nessa forma de gestão, o Poder Público Federal não intervém diretamente; o repasse dos recursos é transmitido às instâncias locais que devem usá-los e geri-los. A intervenção mais direta é feita por intermédio da Caixa Econômica Federal, que verifica se os municípios estão respeitando as condições previstas nos contratos.

No caso específico do PRONAF Infra-estrutura/ Serviços Municipais, a legislação prevê, inicialmente, que o público - alvo deva ser os municípios mais carentes e a seleção dos municípios a serem abrangidos por essa modalidade passa por análises com base nos critérios previamente estabelecidos, sendo uma das condicionalidades a exigência de que o município constitua o seu Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), além da elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS). Nesse sentido, a escolha dos municípios a ser beneficiados por essa modalidade de recursos foi estabelecida por meio da Resolução nº 3, do Conselho Nacional do PRONAF (de 14 de março de 1997). A seleção desses municípios deve atender aos seguintes critérios:

(i) a relação entre o número de estabelecimentos agropecuários com área até 200 ha e o número total de estabelecimentos do município tem que ser maior que a relação entre o número de estabelecimentos com área até 200 ha e o total de estabelecimentos do Estado;

³⁴ Esta noção de desenvolvimento rural, voltado para o âmbito local, territorial, foi a perspectiva do Programa LEADER (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), desenvolvido na Europa, cuja concepção original foi a de promover a dinamização das zonas deprimidas e excluídas do atual padrão agrícola-tecnológico (em Portugal, na Espanha e na Grécia). O que se observou a partir da implantação daquele programa foi que o enfoque no desenvolvimento local incentivou a maior participação da população e de agentes econômicos, pois estes atuaram não somente na elaboração, como também na gestão dos projetos. Dentro do contexto brasileiro, o PRONAF apresenta algumas similaridades com esta experiência européia. A este respeito, ver ORTEGA & CARDOSO (2001)

³⁵ Conforme ressalta MARQUES (2002:143): “ (...) *Afin d’éviter distorsions (communs dans une organization avec hiérarchie de pouvoir), le gérant de la ligne Infrastructure souligne que le CMDRS constitue une instance de décision du municípe et non pas du PRONAF*”.

(ii) a relação entre a população rural e total do município deve ser maior que a mesma relação no âmbito do Estado;

(iii) o valor da produção agrícola por pessoa ocupada no município deve ser menor que a mesma relação no plano estadual.

(iv) o número de municípios selecionados mediante estes três critérios deva ser inferior ao número previsto para o Estado.

Ou seja, a escolha dos municípios leva em conta três tipos de critérios: o populacional, o fundiário e de valor bruto da produção. Além disso, em 2001, introduziu-se mais um critério de diferenciação para selecionar os municípios a serem contemplados com o PRONAF Infra-Estrutura: os municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 0,5 e para os beneficiários dos Programas Comunidade Ativa e/ou Comunidade Solidária.

Com essa medida, o Conselho do PRONAF tem a prerrogativa de selecionar os municípios restantes dentre os que atendam dois dos três critérios, priorizando aqueles contemplados pela Comunidade Solidária e os que têm maior número de famílias assentadas e ou de pescadores artesanais (PRONAF, 2002). Nesse sentido, o critério de escolha dos municípios procura considerar o perfil de carência da localidade a ser beneficiada.

Essa linha tem uma concepção de política, que visa uma inovação institucional que é a de integrar uma rede de agentes. Destacam-se os sindicatos de trabalhadores rurais que têm participação decisiva na formação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDRS), os extensionistas que ajudam na elaboração dos planos municipais e no apoio às iniciativas dos agricultores, as universidades que capacitam os membros dos Conselhos Municipais, além de diferentes organizações locais que se integram ao processo.

Ademais, a própria forma de liberação dos recursos supostamente tenderia a diferir daquela apresentada pelo PRONAF Crédito (que destacaremos em seguida). No caso do PRONAF Infra-estrutura e Serviços Municipais, as transferências de recursos para os municípios são operadas via Caixa Econômica Federal. A liberação envolve um trabalho integrado: depende da constituição dos Conselhos Municipais, que elaboram os Planos de Desenvolvimento e autorizam os Planos de Trabalho; dos Conselhos Estaduais, que homologam estes Planos, e das secretarias de Agricultura Familiar, que aprovam os Planos de Trabalho e os encaminha para a Caixa Econômica Federal.

No início do Governo Lula, em 2003, foi anunciada uma série de alterações, entre elas, mudanças no enfoque de operacionalização do PRONAF INFRA-ESTRUTURA. Foi incorporada a dimensão territorial no que tange à adequação de estratégias para essa linha, cuja unidade de atendimento deixa de ser os municípios e passa para o âmbito Intermunicipal, no sentido de promover maior integração em torno de um projeto de desenvolvimento territorial.

Segundo o Documento (BRASIL/ MDA:2003), constituem a base política e institucional dessa proposta: a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), os demais órgãos da administração pública federal, estaduais e municipais e um vasto número de organizações da sociedade civil e movimentos sociais e as populações dos territórios rurais. Segundo consta no *site* do MDA/ SDT³⁶, a justificativa para adotar a abordagem territorial, tem como referência uma estratégia de apoio ao desenvolvimento rural, sendo justificada por, ao menos, quatro aspectos: (i) O rural não se resume ao agrícola, ou seja, mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais como tais, são suas características espaciais; (ii) limitação da escala municipal para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento (em contrapartida, a escala estadual é excessivamente ampla para responder pela heterogeneidade e de especificidades locais); (iii) necessidade de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços e atores locais; (iv) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições. Nesse sentido, a nova institucionalidade abrange um conjunto de dimensões: econômica, sócio-cultural, político-institucional e ambiental.

Em termos dos impactos dessa mudança para a agricultura familiar, Portugal & Olalde (2004) salientam que a passagem do modelo setorial para o modelo de base territorial tende a valorizar a agricultura familiar, a diversificação da economia local (em termos das questões como a pluriatividade³⁷ e a ampliação do acesso e da oferta de serviços locais). Soma-se a isso, a incorporação de atividades agrícolas e não-agrícolas no mesmo local,

³⁶ Artigo disponível na página do MDA, intitulado: Abordagem Territorial (13/10/2005). <<http://www.mda.gov.br/sdt>>, acesso em janeiro de 2006.

³⁷ Segundo Fuller & Brun (1988) *apud* Schneider (1999:78), a pluriatividade implica uma forma de gestão do trabalho doméstico, no qual o trabalho agrícola encontra-se sempre incluído, podendo não ser uma atividade exclusiva, ou mesmo a mais importante. Outras atividades podem ser assumidas com o objetivo de sustentar ou dar suporte à unidade doméstica, podendo ser motivadas por considerações não relacionadas à agricultura.

perdendo sentido a velha divisão rural/ urbana, ultrapassando o enfoque predominantemente setorial no espaço rural e promovendo a ampliação da geração de renda nessas atividades.

Conforme já foi visto, o processo de modernização conservadora gerou o agravamento da exclusão e desagregação de muitos agricultores familiares que não conseguiram se enquadrar nesse processo. Segundo Ortega & Cardoso (2001), uma das formas de minimizar essa exclusão seria a inclusão desses agricultores em novas formas de organização, no sentido de conseguirem maior inserção no mercado³⁸. Além disso, foi levantado que a renda rural apresentou-se estagnada nos anos 1990 (com tendência à queda) sendo as rendas agrícolas as responsáveis pelo decréscimo da renda média das pessoas residentes no meio rural brasileiro (Graziano da Silva & Del Grossi, 1999).

Esse cenário caracterizou uma nova face do meio rural brasileiro, que foi o objeto de estudo do Projeto RURBANO, coordenado pelo Prof. José Graziano da Silva, que procurou destacar a importância das atividades não enquadradas tradicionalmente como agrícolas ou pecuárias. Mais do que isto, a partir dessas constatações, foi evidenciada a necessidade de incluir os novos grupos de agricultores nos Programas Oficiais e não somente aqueles grupos voltados para as atividades agrícolas³⁹.

As implicações da consideração de outras atividades como parte de uma nova composição do “novo rural” repercutiram em novas definições e medidas para todas as modalidades do PRONAF, a partir das mudanças na legislação que regem o Programa. Com isso, vários aspectos tiveram que ser revistos no intuito de ampliar o leque de beneficiários enquadráveis, fosse ele o próprio agricultor familiar, ou o território no qual estivesse inserido.

Como exemplo dessas revisões, pode ser citado o próprio fato de que a escala para alcance do PRONAF Infra-Estrutura ganhou a dimensão de territórios e não se restringiu somente a um único município. Outro exemplo refere-se ao fato de que, anteriormente a essas mudanças, a renda agrícola deveria representar, no mínimo, 80% da renda total do produtor para que este pudesse ser enquadrado como beneficiário do PRONAF- Crédito, o que restringia o acesso de vários agricultores familiares a esses recursos, bem como daqueles que

³⁸ Seja na forma de cooperativas de crédito para agricultores familiares, associações conjuntas para compra/venda de produtos e matéria-prima, negociação conjunta entre bancos e poder público local, exploração de nichos de mercados e de ocupação de parte do tempo com atividades não-agrícolas, entre outros.

³⁹ Estas novas atividades passaram por um processo de valorização derivadas da crescente urbanização do meio rural (moradia, turismo, lazer e prestação de serviços), atividades decorrentes da preservação do meio ambiente e da exploração de nichos de mercados (como, por exemplo, a produção de alimentos orgânicos, a criação de *escargots*, entre outras atividades) Graziano da Silva & Del Grossi, 2000.

atuassem em atividades enquadradas como não-agrícolas. A partir de então, começou a ser observado que as atividades não-agrícolas não significavam uma ameaça à continuidade da atividade agrícola, nem uma tendência ao desaparecimento de tais unidades produtivas, entendendo que esse segmento também deveria ser incorporado.

Tendo em vista que uma das questões importantes na concepção inicial do PRONAF é o dimensionamento social proposto, sendo como um dos propósitos o ajuste das políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares, a modalidade de Infra-Estrutura, nesse aspecto, ganhou uma dimensão importante, de atuação mais descentralizada, supostamente, mais direcionada para o direcionamento de recursos para um público-alvo mais efetivo.

Ou seja, uma das premissas desse trabalho é que esta linha de Infra-Estrutura tem a lógica de liberação dos recursos diferenciada da linha de Crédito (apesar de receber menos recursos); no sentido de conseguir atingir efetivamente aqueles municípios mais carentes, situados nas regiões geográficas mais desfavorecidas economicamente e que contam com o maior número de agricultores familiares, como o Nordeste do Brasil.

A análise mais minuciosa, no sentido de verificação dessa hipótese, será feita a partir de um estudo abrangendo os indicadores feitos para os estados das regiões Nordeste e Sul, que procurará detectar o perfil dos municípios e agricultores familiares verdadeiramente atendidos, será feita no capítulo 03 que segue à este.

2.3.4) O PRONAF Crédito

No que se refere à principal modalidade em termos de liberações de recursos: o PRONAF Crédito, a delimitação do público - alvo assume um caráter individual. Também, neste caso, está indicada a formação de uma rede de agentes. Os sindicatos dos trabalhadores rurais, por exemplo, emitem as declarações de aptidão que atestam aos bancos que o pretendente ao financiamento é um “agricultor familiar”. De outro lado, encontram-se as Cooperativas de Crédito, voltadas para a agricultura familiar, que vão, paulatinamente, organizando-se para tentar resolver os problemas de acesso dos agricultores menos integrados. Ainda que essa articulação entre agentes exista, a perspectiva da liberação dos recursos é, basicamente, bancária e analisada a partir do demandante do recurso. O que se pretende destacar é que essa lógica de liberação não permite que se apresente uma articulação direta desta linha de ação com as demais.

No que tange ao público - alvo indicado pelo Programa, observamos que a legislação tem-se modificado nos últimos anos. O Decreto que criou o Programa, estabeleceu as diretrizes orientadoras de suas ações e determinou os critérios e limites para a concessão dos recursos. No âmbito dessa modalidade, instituiu-se o perfil do agricultor a ser preterido pelo PRONAF Tradicional: os principais beneficiários deveriam ser aqueles enquadrados dentro do Grupo D do Programa. A partir dessa legislação e até a atualidade, o Programa vem sofrendo uma série de modificações, incorporando novos perfis de beneficiários, sendo que, anteriormente, a concentração em determinados enquadramentos era grande⁴⁰.

Essas mudanças da legislação vieram no propósito de acolher as críticas que questionavam o baixo acesso de recursos a produtores de mais baixa renda, a excessiva burocracia para a liberação de crédito, o fato de que o PRONAF, em sua formulação original, não contemplava o novo perfil do rural brasileiro por concentrar-se apenas nos produtores voltados exclusivamente para a produção agrícola.

De um lado, tomavam-se medidas no intuito de facilitar o acesso aos recursos como foi o caso da institucionalização do crédito rotativo (PRONAF Rural Rápido) do Banco do Brasil que liberou financiamentos com maior facilidade àqueles que eram clientes do banco. De outro lado, a legislação foi mudando na perspectiva de aumentar o público - alvo do Programa, sem que, obrigatoriamente, aqueles tipos já enquadrados necessariamente estivessem tendo acesso aos recursos.

Em termos dos grupos que definem as várias modalidades de condição de acesso, observamos, inicialmente, a criação do PRONAF Especial (PRONAFINHO), que gera o Grupo C e, a seguir, temos a inclusão do PROCERA, instituindo o Grupo A. Este foi incorporado com o estabelecimento do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que congrega o PRONAF e explicita a idéia de que os assentados são agricultores familiares em fase de consolidação e não um segmento à parte. Esta incorporação gera mais um grupo de beneficiários, sendo que os bancos liberadores de recursos não assumem o risco das operações efetuadas por este grupo.

Outro destaque, no âmbito da modalidade Crédito, refere-se à instituição do Grupo B, destinada a atender os agricultores familiares tido como mais marginalizados. O intuito da

⁴⁰Em seguida, temos dois quadro-resumos referentes aos beneficiários do Programa e as novas categorias / grupos enquadrados recentemente. O Anexo deste trabalho contém o quadro completo com todas as definições e números referentes às taxas de juros cobradas para cada um dos enquadramentos, rebates, prazos, bem como a parte de legislação e normatização definida para o PRONAF.

criação desse novo grupo foi o de incorporar as famílias rurais nordestinas ao Programa, o que exigia que os financiamentos se direcionassem a agricultores com renda mais baixa que o PRONAF C. Esses recursos beneficiariam uma gama maior de agricultores marginalizados e originavam-se inteiramente do Orçamento Geral da União, sendo que o Banco liberador do recurso não incorre em risco de crédito, que é assumido pelo Tesouro. Por fim, foi criado o Grupo E que tem a lógica inversa: a de expandir o limite de renda dos beneficiários, enquadrando os agricultores com renda mais alta, conforme mostra o Quadro 2.5:

Quadro 2.5 : PRONAF: Discriminação dos Beneficiários – Custeio

Beneficiário	Especificação
GRUPO A	Beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária (PROCERA); beneficiados pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário do MDA que ainda não receberam crédito de investimento no Procera; agricultores não contemplados com o limite de crédito de investimento no Pronaf Grupo A.
GRUPO B	Renda bruta familiar anual de até R\$ 2 mil*; mínimo 30% dessa renda seja proveniente da exploração agropecuária e não-agropecuária.
GRUPO C	Agricultores familiares que utilizem apenas eventualmente o trabalho assalariado (safrista ou diarista); renda bruta anual familiar acima de R\$ 2 mil e até R\$ 14 mil*; mínimo de 60% dessa renda seja proveniente da exploração agropecuária e não-agropecuária do estabelecimento.
GRUPO A/ C	Agricultores familiares egressos do Pronaf Grupo A. São aqueles que estão em transição de assentados para agricultores familiares ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário.
GRUPO D	Agricultores familiares que utilizem eventualmente trabalho temporário (safrista ou diarista), podendo ter, no máximo, até 2 empregados fixos; obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$ 14 mil e até R\$ 40 mil*; no mínimo, 70% dessa renda venha da exploração agropecuária e não- agropecuária do estabelecimento.
GRUPO E/ PROGER Familiar Rural	Agricultores familiares que utilizem eventualmente trabalho temporário (safrista ou diarista), podendo ter, no máximo, até 2 empregados fixos; obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$ 40 mil e até R\$ 60 mil*; no mínimo 80% dessa renda venha da exploração agropecuária e não- agropecuária do estabelecimento.

* Excluídos os benefícios sociais da previdência rural

Fonte: Manual do Crédito Rural – Plano de Safra da Agricultura Familiar – 2004/ 2005.

Já o quadro 2.6 (abaixo), nos mostra o e resumo das taxas de juros, bônus, prazo, para todos os enquadramentos contemplados pelo PRONAF Crédito.

Quadro 2.6: Principais enquadramentos e linhas de ação do PRONAF – Crédito

ENQUADRAMENTO	ENCARGO	BÔNUS ADIMPLÊNCIA	PRAZO	LINHA	ENCARGO	BÔNUS ADIMPLÊNCIA	PRAZO
GRUPO A	1,15% a.a.	40% - s/ ATER 45% - c/ ATER	Até 10 anos total Até 5 carência	AGROINDÚSTRIA, A/C, B, C, D e E	3% a a.		Até 8 anos total Carência até 3 ou 5 anos
GRUPO A/C	2% a. a.	R\$ 200	Até 2 anos Conforme atividade	CUSTEIO AGROINDÚSTRIA A, A/C, B, C, D e E	8,75% a. a.	-	Até 12 meses
GRUPO A novo financiamento	1% a a.	-	Até 10 anos Carência até 3 anos	PRONAF JOVEM A, A/C, B, C, D, E	1% a a.	-	Até 10 anos Carência até 3 anos
GRUPO B	1% a. a.	25% sobre cada parcela	Até 2 anos total	PRONAF MULHER A, A/C, B, C, D, E	A, A/C-1%a.a. B-1% a.a. C, D-3%a.a. E-7,25% a a.	A, A/C, B – 25% da parcela C – R\$ 700,00	A, A/C e B - Até 2 anos C, D, E - Até 8 anos total. Carência até 3 ou 5 anos
GRUPO C	4% a. a.	R\$ 200	Até 2 anos Conforme atividade	SEMI-ÁRIDO A, A/C, B, C e D	1% a a.	-	Até 10 anos Carência até 3 anos
	3% a. a.	R\$ 700 fixo	Até 8 anos total. Carência até 3 ou 5 anos	FLORESTA – B, C, D	3% a a.	-	12 anos com OGU e 16 anos FCO, FNO, FNE Carência até 8 anos
GRUPO D	4% a. a.	-	Até 2 anos	AGROECOLOGIA C, D	3% a a.	-	Até 8 anos total. Carência
GRUPO E	3% a. a.	-	Até 8 anos total. Carência até 3 ou 5				
	7,25% a. a.	-	Até 2 anos				
	7,25% a. a.	-	Até 8 anos total, carência até 3 ou 5 anos				

Fonte: Manual do Crédito Rural/ Plano de Safra da Agricultura Familiar: 2004/ 2005

O quadro acima ilustra a diversidade de enquadramentos que surgiram, principalmente, a partir do Plano de Safra 2003/ 2004. Nesse sentido, o PRONAF Crédito tem avançado em termos da incorporação de novas atividades e tipos de beneficiários, ampliando o seu escopo para segmentos que, até então, não haviam sido contemplados com linha de ação específica (Agroindústria, Jovem, Mulher, Semi-Árido, entre outras).

No entanto resta saber se a liberação dos recursos está se dando, efetivamente, para os enquadramentos tidos como prioritários dentro do Programa (especialmente para o Grupo B); ou se a maioria dos direcionamentos dos recursos estão sendo destinados para aqueles enquadramentos nos quais estão sendo inseridos os agricultores familiares mais integrados. Essa é uma das análises que faremos neste trabalho.

De outro lado, um dos aspectos positivos que pode ser observado no quadro acima refere-se à cobrança de taxa de juros, condizente com as condições dos enquadramentos. Verifica-se que para aqueles enquadramentos que agregam os agricultores com menor nível ou desprovidos de capitalização (e supostamente menos integrados ao mercado) as taxas de juros são menores (ver enquadramentos A, A/C e B). Ademais, o bônus de adimplência sugerido também procura favorecer as condições dos agricultores contemplados com essa linha de crédito.

Por fim, uma vez tendo sido indicadas as determinações legais que definem os enquadramentos gerais das modalidades de recursos, bem como as características e categorias principais que definem os potenciais beneficiários de cada uma dessas linhas, passamos, no item posterior, à análise da liberação agregada dos recursos, com o intuito de levantar os primeiros indícios de que o público alvo efetivo do Programa, nos últimos anos, têm diferido tanto entre as modalidades, como também na lógica de atuação proposta por uma delas.

Após esta análise preliminar, esperamos ter a dimensão do perfil de beneficiários efetivamente atendido pelas duas principais linhas de ação do Programa (Crédito e Infra-Estrutura). De posse dessas informações gerais, será feito, no capítulo 3, um estudo pormenorizado, utilizando um maior nível de desagregação. Desse modo, poderá ser constatado de que forma tem se dado a atuação das modalidades e como o Programa, conseqüentemente as suas modalidades, estão sendo efetivamente operacionalizadas. Nesse sentido, tencionamos constatar se tem atendido o seu público alvo efetivo.

2.4- As liberações de recursos do PRONAF nos primeiros anos de sua implantação – a questão da concentração e a estagnação dos recursos

Nesse item, o intuito é o de detectar os primeiros indícios referentes à lógica de direcionamento de recursos por parte das principais modalidades do PRONAF (Crédito e Infra-Estrutura). A idéia é de que, embora seja reconhecida a importância do Programa em questão, tanto no sentido de contemplar um segmento de produtores voltados à atividade agropecuária (que até então não contava com a definição de uma política pública específica); como em termos dos avanços relativos ao aumento do volume dos recursos e do número de beneficiários; o Programa ainda tem incorrido em falhas de operacionalização que o limita a atingir o seu público alvo efetivo, principalmente os agricultores com maior dificuldade de integração econômica ao mercado.

Para analisar mais de perto essa questão, retomemos primeiramente à fase inicial de implantação do Programa (1996 a 1999), com o objetivo de analisarmos a *performance* das primeiras liberações e verificarmos se a lógica recente das mesmas, pode estar atrelada às distorções de operacionalização concebidos desde à fase inicial do Programa.

Para esses propósitos, os dados serão trabalhados com o recorte temporal compreendido no período de 1996 a 1999. Essa escolha justifica-se por essa fase abranger o ano inicial do Programa à uma primeira definição de beneficiários enquadráveis, que vigorou até o período de 1999. As informações utilizadas foram disponibilizadas pelo Banco Central, constantes do Anuário Estatístico do Crédito Rural (vários anos)⁴¹.

Todos os valores foram deflacionados pelo IGP-DI médio centrado no intuito de fazermos uma análise da evolução dos dados em valores reais de 2005. Iniciaremos apresentando as liberações totais do Programa para as principais modalidades: Crédito e Infra-Estrutura.

⁴¹ A escolha em utilizar os dados dos Anuários Estatísticos, ao invés dos dados do *site* do PRONAF (que utilizaremos na segunda fase de nossas análises), tem a ver com o fato de que os primeiros dados disponíveis no *site* do PRONAF iniciam-se no ano de 1999, ainda em forma agregada. Apesar de os dados do Banco Central permitirem levantar a série desde a implantação do Programa, muitas vezes, estes estão subestimados (uma vez que nem todos os recursos liberados pela modalidade “Investimento” são obrigatoriamente disponibilizados).

2.4.1) As liberações agregadas de recursos do PRONAF Crédito, em sua fase inicial.

Analisaremos agora, o PRONAF Crédito em sua fase inicial de implantação. A nossa discussão parte, agora, do ano de 1996, no qual foi instituído efetivamente o Programa em questão. Os dados da Tabela 2.3 nos mostram os montantes liberados a partir de 1996, período o qual, efetivamente, o PRONAF começou a fazer os direcionamentos dos recursos para os quatro perfis de agricultores familiares enquadráveis até então: A, B, C e D. Já em 1996, o valor liberado atingiu, aproximadamente, R\$ 1.370 milhões (em valores constantes de 2005), divididos em contratos de custeio e investimento. Já nos anos seguintes (1997 e 1998), houve uma substantiva ampliação nos valores concedidos, seguida de um aumento relativamente menor em 1999, conforme mostra a tabela abaixo:

Tabela 2.3- Liberações do PRONAF Crédito – anos iniciais

Valores em R\$ constantes de 2005

Ano	Custeio	Investimento	Total
1996	1.345.048,13	25.745,81	1.370.793,93
1997	2.184.046,57	922.291,71	3.106.338,29
1998	2.596.214,75	633.602,16	3.027.547,12
1999	2.961.176,50	633.059,35	3.594.235,85

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Anuário Estatístico do Crédito Rural – vários anos – Deflacionados pelo IGP-DI médio centrado.

A partir das primeiras liberações do PRONAF, levantaremos alguns aspectos sobre o direcionamento dos recursos e algumas de suas distorções. A idéia é a de questionar essa lógica e mostrar que o programa privilegiou, nessa fase inicial, essencialmente os agricultores familiares que já estavam integrados. Na verdade, o maior direcionamento de crédito do PRONAF deu-se em detrimento da maioria dos agricultores familiares, cuja maioria estava concentrada na região Nordeste e que não teve acesso à maioria dos recursos. A partir daí, compararemos com as liberações de recursos mais recentes e verificaremos se prevalece essa mesma tendência.

Na verdade, conforme já registrado por Corrêa (1999): “a lógica de liberação de recursos para a agricultura que sempre prevaleceu no Brasil, mesmo no modelo que trabalhava com crédito subsidiado, que alavancou a ‘Revolução Verde’, foi aquela que determina diferenças quanto às exigências demandadas, a depender do tipo de produtor que demanda o recurso”. Sendo assim, a lógica de liberação e das exigências definidas, sempre determinou a forte concentração de recursos por parte dos agricultores de maior porte.

Teoricamente, a proposta do PRONAF visava facilitar o acesso do agricultor familiar ao crédito, democratizando o acesso e oferecendo uma perspectiva distinta do perfil concentrador apontado acima. No entanto, os dados evidenciam que prossegue a mesma lógica de liberação do modelo pretérito de financiamento agrícola desenvolvido no Brasil, no qual os agricultores familiares mais integrados, são aqueles quem conseguem honrar as garantias exigidas pelos bancos, o que lhes facilita o acesso a tal benefício. Além disso, conforme veremos por meio dos dados, esses agricultores, tal qual os principais beneficiários do crédito tradicional, subsidiados via SNCR, permanecem concentrados nas regiões economicamente mais favorecidas.

Ainda que, desde a sua criação, o PRONAF Crédito sofreu diversas alterações, de novas modalidades de crédito, e, posteriormente, quanto aos tipos de beneficiários enquadráveis, destacaremos que, na verdade, os grupos que constituiriam o público-alvo do Programa, não têm conseguido acesso mais amplo, quanto aqueles agricultores mais integrados. Vejamos melhor essa questão.

A primeira alteração importante ocorreu em Julho de 1997, com a regulamentação da modalidade de Crédito Rotativo para o PRONAF, para as modalidades de custeio agrícola e pecuário. A finalidade dessa linha era de atender, de forma simplificada, as necessidades de conceder recursos aos agricultores familiares, desburocratizando o processo da tomada de crédito e reduzindo custos operacionais. A vantagem deste tipo de crédito é a de que o agricultor familiar pode utilizar livremente o recurso, com amortizações a seu critério, bem como a reutilizar o montante amortizado. Dessa forma, não só a liberação dos recursos é mais simples como também os juros só são debitados em função do uso efetivo dos recursos, havendo, a possibilidade de diminuir os custos do empréstimo.

Esta modalidade recebeu o nome de PRONAF – Rural Rápido, negociada pelo Banco do Brasil, sendo mais acessível aos mesmos agricultores que têm acesso ao PRONAF Tradicional. Isso porque, tendo em vista o perfil exigido, a liberalização por meio dessa modalidade continua tendo as mesmas limitações do PRONAF Tradicional, tendo em vista as exigências previstas para a liberação do crédito.

Visando atender aos produtores de baixa renda, em Outubro de 1997, foi instituída uma linha especial de crédito, denominada no meio rural como “PRONAFINHO”, cuja finalidade era a de atender ao financiamento de custeio agropecuário aos produtores de menor renda (posteriormente estendida ao financiamento de investimentos agropecuários fixos e

semi-fixos). A partir daí, os beneficiários do Programa que possuíssem renda familiar bruta anual prevista, não superior a R\$ 8.000,00 (admitindo-se rebate conforme as regras do Programa) teriam acesso a estes recursos.

Mesmo considerando esta mudança da legislação, o que se tem percebido é que o Programa estaria favorecendo uma camada de agricultores familiares que se encontram em situação patrimonial e econômicas muito específicas, que são os que conseguem oferecer as garantias exigidas pelo agente financeiro e que podem dar reciprocidade ao estabelecimento bancário. Ou seja, os produtores que estão tendo acesso a este tipo de crédito são aqueles mais integrados às agroindústrias e às grandes redes de distribuição, que estão justamente concentrados na região Sul e Sudeste do país.

Apesar da existência da modalidade “PRONAFINHO”, muitos agricultores de menor integração não têm acesso efetivo a esses recursos, sendo que os agentes financeiros (especialmente o Banco do Brasil, principal ofertador de recursos), libera magnitudes ainda pequenas para esta modalidade. Paralelamente, essa instituição financeira tem concentrado seus direcionamentos de recursos via PRONAF- Rural Rápido (crédito rotativo). Outro ponto que revela este tipo de distorção pode ser encontrado quando se analisa a liberação de recursos por regiões. Pela tabela 2.4 (abaixo), pode-se observar que a maior parcela dos recursos liberados pelo PRONAF, foram direcionados para a Região Sul do país, cabendo às regiões Norte e Centro-Oeste as menores participações no total liberado nos três anos de existência do Programa.

Tabela 2.4: Direcionamento do PRONAF Crédito para as regiões

	1996	%	1997	%	1998		1999	%
Norte	12.689,66	0,93	63.796,36	2,05	62.960,90	2,08	114.242,78	3,18
Nordeste	85.386,31	6,23	361.609,85	11,64	467.350,73	15,44	626.181,02	17,42
Sudeste	168.497,73	12,29	680.407,93	21,90	525.893,35	17,37	638.409,65	17,76
Sul	1.075.393,29	78,45	1.920.461,49	61,82	1.878.637,85	62,05	2.028.779,90	56,45
C.Oeste	28.826,94	2,10	80.080,87	2,58	92.704,29	3,06	186.622,50	5,19
Brasil	1.370.793,93	100	3.106.356,51	100	3.027.547,12	100	3.594.235,85	100

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Anuário Estatístico do Crédito Rural – vários anos – Deflacionados pelo IGP-DI médio centrado. Valores constantes de 2005, em R\$.

É interessante perceber que, o Programa não tem, pelo menos nessa fase inicial, se voltado para atingir as regiões menos favorecidas economicamente, e que concentram um grande número de agricultores familiares (principalmente àqueles enquadráveis no que seria o

público-alvo do Programa, ou seja, os agricultores familiares passíveis de integração – mais especificamente o Grupo B).

Se esses dados forem comparados com a concentração dos agricultores familiares cujos números foram compilados do estudo FAO/INCRA, a idéia da distorção a que referimos anteriormente torna-se mais evidente. Quando levantamos esta análise, podemos perceber a forte concentração dos produtores familiares na região Nordeste, conforme nos mostra a Tabela 2.5. Nessa região, na qual concentram 53% dos produtores familiares (FAO/INCRA, 1996), contou com cerca de 6% do total de recursos liberados, em 1996; tendo aumentado para 17, 42% em 1999 (ainda abaixo das regiões Sul e Sudeste).

Tabela 2.5: Número de estabelecimentos familiares e participações relativas segundo as grandes regiões

Grandes Regiões	Número de estabelecimentos Total	Número de estabelecimentos familiares	% sobre o Total Nacional	% sobre o Total Regional
Norte	543.713	446.177	10,3	82,1
Nordeste	2.798.239	2.312.678	53,3	82,6
Sudeste	993.978	546.046	12,6	54,9
Sul	1.198.542	918.827	21,1	76,7
Centro-Oeste	267.337	115.325	2,7	43,1
BRASIL	5.801.809	4.339.053	100	74,8

Fonte: IBGE: Censo Agropecuário de 1985, apud FAO/INCRA (1996:07) – retirado de Corrêa (1999)

A distribuição dos recursos do PRONAF para as regiões, tem a ver com as definições quanto ao público alvo do Programa, com as exigências para a liberação dos mesmos e com a própria lógica de liberação de recursos, que passa pela Rede Bancária Nacional, especialmente pelo Banco do Brasil (questões comentadas acima). Aliás, a concentração da liberação de recursos nas regiões Sudeste e Sul comprova que os tomadores destes empréstimos eram basicamente agricultores que já eram clientes do Banco do Brasil, que passaram a se valer desta nova linha de crédito. Passaremos agora às análises das liberações feitas pela modalidade de PRONAF Infra-Estrutura.

2.4.2) As liberações iniciais de recursos pelo PRONAF Infra-Estrutura.

No que tange ao PRONAF Infra-Estrutura, esta modalidade de recursos começou a liberação de recursos efetiva, no ano de 1997, focalizado, teoricamente, naquelas regiões geográficas que tivessem o maior número de municípios mais carentes, de perfil

eminentemente rural e que tivessem menor IDH. Além disso, os municípios potencialmente enquadráveis para o recebimento dos recursos da modalidade Infra-Estrutura deveriam seguir outras condicionalidades: como a constituição de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS).

A incipiente liberação de recursos, se comparada com o PRONAF Crédito (que além de receber a maior parte dos recursos do PRONAF, supostamente promoveria um acesso mais amplo), foi ampliada no período que está sendo considerado, conforme indica a tabela 2.6:

Tabela 2.6: PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais - 1997-1999 valores constantes de 2005

Regiões	1997		1998		1999	
	R\$ milhões	Municípios	R\$ milhões	Municípios	R\$ milhões	Municípios
Norte	9,47	48	16,75	75	29,47	120
Nordeste	38,97	138	51,84	258	99,14	392
Sudeste	20,50	96	33,90	152	52,24	227
Sul	23,83	135	19,36	153	38,44	170
Centro-Oeste	9,58	44	16,54	74	22,87	97
Total	102,36	461	138,39	712	242,12	1006

Fonte: Relatório Institucional do PRONAF (2002)

Um ponto interessante de ser destacado, para essa modalidade de recursos, tem a ver com o fato de que a maior parte do provimento feito por essa, no referido período, tem se concentrado na região Nordeste, o que pode ser considerado positivo, tendo em vista o número de municípios de perfis caracteristicamente rural e carentes, que congregam um grande número de agricultores familiares. Essa é a hipótese que investigaremos mais profundamente no capítulo 3, no qual será feito um detalhamento das liberações de recursos dessa modalidade para as duas maiores regiões brasileiras em termos do número de agricultores familiares: o Nordeste e o Sul do país. O intuito é o de levantar a extensão do Programa frente aos seus beneficiários, bem como captar a forma com que estes recursos têm sido distribuídos e quais potencialmente poderiam estar sendo enquadrados no PRONAF, no entanto, o Programa não está conseguindo atingir.

2.5) As liberações agregadas dos recursos do PRONAF no período mais recente

Para os propósitos dessa parte do trabalho, vamos detalhar os dados do Programa entre 2000 e 2004. Isso porque, o nosso intuito é detectar se houve uma modificação da lógica recente de direcionamento de recursos, especialmente após a incorporação de beneficiários referentes aos Grupos A e B do PRONAF – Crédito. Os anos considerados também são importantes para perceber o movimento do PRONAF Infra-Estrutura/ Serviços Municipais. O intuito é o de detectar o aumento (ou não) de sua importância em termos de participação no âmbito do conjunto do Programa, especialmente porque a atuação na conformação de Conselhos Municipais tem aumentado de forma vigorosa, juntamente com o debate acerca da importância de se utilizarem Políticas Públicas que incorporem a perspectiva do desenvolvimento local e da conformação do “capital social”.

Ademais, o corte temporal também se justifica pela base de dados utilizada: retirada do *site* do PRONAF (www.pronaf.gov.br). Todos os valores foram deflacionados pelo IGP-DI médio centrado, para fazermos uma análise da evolução dos dados em valores reais de 2005. Iniciaremos apresentando as liberações totais do Programa e suas modalidades para, posteriormente, detalharmos um pouco mais aquelas referentes às Linhas Crédito e Infra-Estrutura.

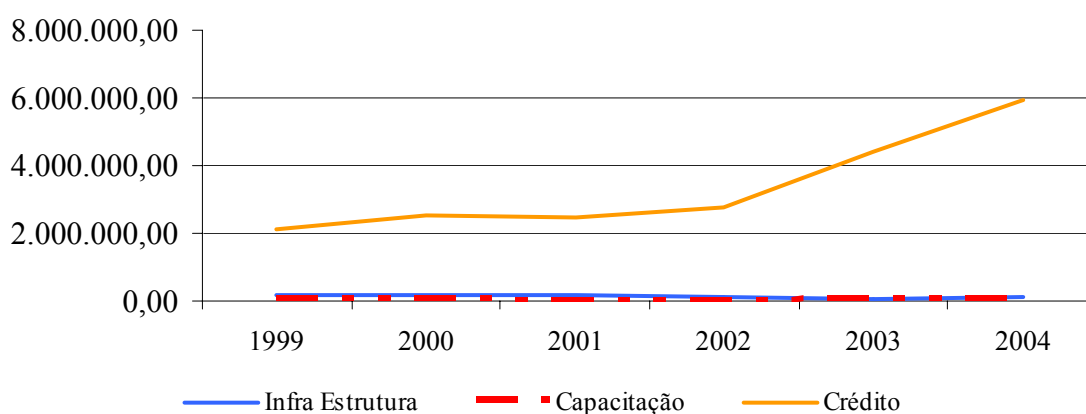
2.5.1) A evolução total dos recursos

No que tange às liberações totais do PRONAF, levando-se em conta o conjunto de suas linhas de ação, pelas informações constantes no gráfico 2.1, pode-se observar que o montante de crédito total direcionado pelo Programa apresentou um movimento ascendente entre 2002 e 2004. De fato, passou-se de uma liberação de R\$ 2.908,30 milhões para R\$ 6.070,00 milhões. Esta é uma modificação da tendência que se verificava anteriormente, visto que a partir de 1999 o Programa começara a apresentar estagnação na liberação de recursos. A queda de financiamentos também se apresentou para as linhas do PRONAF Infra-Estrutura e Capacitação, sendo que esta continuou ocorrendo, sendo expressiva até o ano de 2003.

Conforme foi visto quando discutida a fase inicial do PRONAF, nessa primeira fase, a liberação dos recursos do Programa, apresentou-se, caracteristicamente, poucos avanços em termos do crescimento dos recursos disponibilizados, ainda concentrado nas regiões sul e sudeste. Agora, na segunda fase, as magnitudes de recursos liberadas conseguiram deslanchar e a perspectiva seria incorporar um maior número de agricultores familiares, ainda não

integrados ao mercado. O que temos percebido é que, apesar dos avanços em termos da incorporação, pela legislação, de novos beneficiários, e do aumento dos volumes disponibilizados, o Programa ainda não conseguiu avançar em termos do direcionamento de recursos para um público alvo efetivo. Vejamos a representação do dimensionamento de cada uma das modalidades do Programa, no gráfico abaixo:

Gráfico 2.1) Dimensionamento das modalidades de recursos / PRONAF*



	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Infra Estrutura	198.895,10	170.708,00	160.849,00	116.792,39	82.868,78	107.335,69
Capacitação	49.285,78	40.951,17	23.168,58	14.439,35	36.991,93	42.959,05
Crédito	2.112.982,91	2.527.446,31	2.486.700,47	2.777.133,32	4.396.225,69	5.917.810,92
Total	2.361.163,79	2.739.105,47	2.670.718,05	2.908.365,06	4.516.086,40	6.068.105,66

*Valores constantes de 2005 em R\$ mil – deflator: IGP-DI médio centrado.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis no *site* do PRONAF.

Pelo gráfico em questão, percebe-se que a modalidade de Crédito é bem mais representativa em termos das magnitudes de recursos conferida. Os dados de Infra-Estrutura, permaneceram em patamares estagnados até 1999, tendo decrescido a partir deste ano; sendo que, apenas entre 2003 e 2004, eles iniciaram uma recuperação. De fato, o que se observa é que o PRONAF Infra-Estrutura/ Serviços Municipais tem reduzido sua participação no total de recursos direcionados para o PRONAF, visto como um todo (Tabela 2.7, abaixo).

Tabela 2.7: PRONAF – Liberação por linha de ação. BRASIL - 1999 a 2004*

Ano	Infra-Estrutura	Capacitação ¹	Crédito	Porcentagem
				Total %
1999	8,42	2,09	89,49	100
2000	6,23	1,50	92,27	100
2001	6,02	0,87	93,11	100
2002	4,02	0,50	95,49	100
2003	1,83	0,82	97,35	100
2004	1,77	0,71	97,52	100

* Dados referentes ao PRONAF Capacitação: provenientes do OGU. Elaborado pela autora a partir dos dados retirados do site www.pronaf.gov.br. Fonte: PRONAF Crédito e Infra-Estrutura: dados disponíveis no site www.pronaf.gov.br - acesso em: jan/ 2005

Pela tabela 2.7, percebemos que, em 1999, 8,42% dos recursos iam para esta linha de ação, 2,09% iam para PRONAF Capacitação e 89,49% para o PRONAF Crédito. Nos últimos anos esta participação vem caindo, sendo que, em 2004 os recursos liberados pelo PRONAF Infra-Estrutura/ Serviços Municipais correspondem a apenas 1,77% do total. Os do PRONAF Capacitação corresponde a 0,71% do total e os do PRONAF Crédito a 97,52%. Ou seja, a concentração de recursos no PRONAF Crédito, de lógica individual e bancária, tem crescido sobremaneira.

A queda do financiamento também pode ser verificada acima, pelos dados de Infra-Estrutura e de Capacitação, sendo que esta última continuou se expandindo até 2003, no entanto, ainda em patamares bem modestos. A perspectiva que deveria prevalecer é de um aumento do direcionamento dos recursos para que novos beneficiários pudessem ser somados ao Programa, tendo em vista a incorporação de novos perfis de beneficiários, pela mudança na concepção, agora, abarcando a dimensão territorial.

Então, analisando os dados do PRONAF, apenas sob o ponto de vista das liberações, chega-se à conclusão que, especialmente de 2003 para 2004 vem-se apresentando uma inflexão para melhor, ainda que se observe que a expansão efetiva está ocorrendo na modalidade do PRONAF Crédito. Afora essa constatação, objetivamos constatar se esse crescimento vem acompanhado de alguma mudança na lógica de direcionamento dos recursos, que caracterizou a fase inicial do Programa, no sentido de incorporar mais fortemente os agricultores familiares menos integrados economicamente.

Seria esta a expectativa, uma vez que a legislação incorporou novos perfis de beneficiários dentro da linha do PRONAF, que se referem aos agricultores com maior

dificuldade de acesso a recursos. Também seria esta a expectativa, uma vez que tem se intensificado o debate e a própria ação do Estado no sentido de incorporar a importância da liberação de recursos a partir de uma lógica coletiva, dentro de uma perspectiva de promoção do Desenvolvimento Territorial, tal qual a proposta no caso do PRONAF Infra-Estrutura.

2.5.2) A evolução das liberações agregadas do PRONAF Infra-Estrutura - a questão das liberações por regiões

Se passarmos para a análise da lógica da distribuição dos recursos do PRONAF Infra-Estrutura/Serviços Municipais, pelas regiões geográficas, observamos que a distribuição dos recursos, **em termos agregados**, está inicialmente condizente com a proposta da concepção dessa linha⁴². No entanto, pretendemos nesse item, que contempla as liberações mais recentes do PRONAF Infra-Estrutura, verificar a performance dessa modalidade frente a todo o Programa. .

Conforme indicamos anteriormente, o PRONAF Infra-Estrutura/Serviços Municipais libera seus recursos a partir da constituição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (atualmente chamado de Conselhos Intermunicipais), sendo que esta linha de ação, diferentemente da linha de Crédito, tem como pressuposto básico o envolvimento das comunidades rurais e dos agricultores familiares na concepção, gestão e fiscalização das políticas públicas. Ademais, a legislação explicitamente prevê que as comunidades rurais mais carentes são aquelas que podem se habilitar a receber os recursos.

Uma vez selecionados os municípios que integrarão o território, elabora-se o Plano Intermunicipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, que deverá ser constituído a partir de demandas dos próprios agricultores, em reuniões efetuadas nas próprias comunidades. O Plano é encaminhado ao Conselho Estadual e enviado à Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), órgão instituído no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Uma vez aprovado, formaliza-se o contrato, sendo que o Conselho Municipal responsabiliza-se pelo acompanhamento da execução junto à prefeitura do município ou ao órgão responsável.

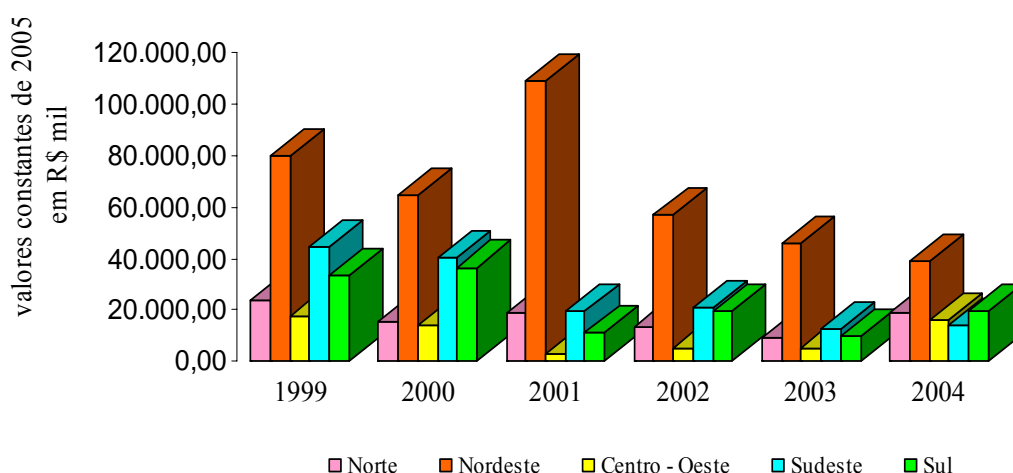
Tendo em vista que a concepção dessa modalidade passa pela descentralização da liberação dos recursos, sendo que a sua ação é condicionada à formação dos Conselhos

⁴² O negrito foi assinalado pela autora no sentido de enfatizar que, o maior detalhamento a respeito do direcionamento dessa modalidade de recursos, em termos de um maior nível de desagregação, é que possibilitará confirmar ou não a hipótese de que o direcionamento de recursos via PRONAF Infra-Estrutura tem se direcionado efetivamente para um público alvo mais carente.

Intermunicipais de Desenvolvimento Rural e Sustentável (fato que, teoricamente, conferiria uma maior autonomia das políticas públicas com relação ao aparato do Estado), espera-se que essa linha de ação tenha uma atuação mais direta no sentido de atingir aos municípios efetivamente mais carentes, conforme indicado na fase inicial do Programa.

A suposição desse trabalho passa pela aferimento do desempenho das duas principais modalidades do PRONAF, confrontando-as, de forma a demonstrar as lógicas de atuação distintas: a de Crédito, a principal liberadora de recursos, na qual predomina a lógica individual e bancária; a de Infra-Estrutura, que passa pela lógica coletiva e direta no atendimento a seu público-alvo. O gráfico abaixo, ilustra o direcionamento dos recursos pelas regiões geográficas contempladas por essa modalidade, destacando a participação da região Nordeste do país:

Gráfico 2.2) Dimensionamento das modalidades de recursos (PRONAF Infra – Estrutura)*



Fonte: Dados construídos a partir de valores de liberações por municípios apresentados no site: www.pronaf.gov.br. Acesso em Jan/ 2005. Em R\$ de 2005, deflacionados pelo IGP-DI médio centrado.

Percebemos que a Região Nordeste, que congrega o maior número de agricultores familiares (FAO/INCRA, 2000), é aquela que recebe mais recursos, sendo que esta *performance* permanece até a atualidade. No entanto, observa-se também que esta participação tem caído substancialmente. No que tange às demais regiões, observa-se que, em 1999 e 2000, as regiões Sudeste e Sul apresentavam uma participação relativamente maior. No ano de 2004 todas as regiões, à exceção da Nordeste, apresentam participações bastante semelhantes quanto ao recebimento de recursos. De acordo com Corrêa & Silva (2005: 12):

“Então, mesmo estes dados mais gerais nos mostram que a distribuição dos recursos desta Linha do PRONAF apresenta uma lógica especial, no sentido de que, pelas suas características, não se concentra nas localidades em que se destaca uma dinâmica econômica. Este é um fato distintivo, pois o movimento da liberação de recursos dos bancos, em resposta às demandas individuais de recursos privilegia regiões de forte dinamismo econômico. Esta é a lógica de liberação dos recursos vinculada ao PRONAF Crédito, por exemplo”.

Um dos aspectos que queremos analisar mais de perto no próximo capítulo, é se esta modalidade tem alcançado uma maior amplitude, uma vez que o número de conselhos municipais (e agora, intermunicipais) estão aumentando. Uma destas reformulações⁴³ está no incentivo a projetos inter-municipais, assumindo uma dimensão territorial (o que tenderia a aumentar a área de abrangência do Programa, principalmente para àquelas localidades mais carentes). O nosso intuito é verificar se esta modalidade está realmente conseguindo constituir uma nova institucionalidade, diferindo, inclusive, da modalidade de Crédito, em termos do maior acesso dos agricultores familiares e à maior capilaridade do Programa.

2.5.3) As liberações agregadas de recursos para o PRONAF Crédito

Conforme já destacado neste trabalho, esta linha de ação do PRONAF apresentou uma expansão considerável de 2003 para 2004, sendo que seu crescimento foi substancialmente maior do que o observado nas outras linhas. O que iremos apresentar a seguir são alguns dados referentes ao perfil da distribuição agregada destes financiamentos.

Conforme já destacado no início desse capítulo, atualmente, a grande maioria dos recursos do PRONAF Crédito são liberados por cinco Fontes: Fundos Constitucionais, Orçamento Geral da União (OGU), Fundo de amparo ao Trabalhador (FAT), Exigibilidades bancárias e Bancos Cooperativos. Estes últimos são os únicos que emprestam com recursos próprios aos agricultores. Os demais são Fundos Compulsórios.

No Caso dos Fundos Constitucionais (FNO, FCO e FNE), estes são repassados por Bancos Públicos (BASA, BNB e Banco do Brasil, na região Centro Oeste), sendo que, conforme já mencionado, estes recursos não têm nenhum custo de captação. Como se sabe, os bancos têm custos para emprestar os recursos e, ademais suas operações visam a busca de

⁴³ A Resolução 27 estabelece a utilização de cerca de 5 a 10% do valor da cota de cada Estado, repassado para o apoio de projetos feitos por entidades inter-municipais.

lucratividade. A partir daí, o OGU (Orçamento Geral da União) prevê o pagamento aos Bancos pela intermediação vinculada ao PRONAF, o que nos indica que os recursos direcionados para o PRONAF têm preservado a taxa de rentabilidade dos bancos operadores, sendo que o Estado arca com o descasamentos entre a captação de recursos e o lado da oferta. Ainda assim, destacamos o fato de que parte dos recursos anunciados continua não sendo totalmente liberados (Tabela 2.8 abaixo).

Tabela 2.8- PRONAF Crédito – valores anunciados X aplicados

Ano/ Safra	R\$ mil constantes de 2005	
	Valor Anunciado R\$ mil constantes de 2005	Aplicado/Anunciado (%)
96/97	1.416.091,19	49,9
97/98	1.589.970,47	106,6
98/99	2.469.834,32	78,3
99/00	3.992.012,80	56,9
00/01	4.500.631,60	49,4
2001/02	4.610.551,64	47,9
2002/03	5.214.030,28	52,5
2003/2004	5.980.316,44	81%
2004/2005	7.736.912,22	80%

Fonte: Dados do Ministério da Agricultura. Disponível em <http://www.agricultura.gov.br/>.

Embora a tabela indique melhorias no que se refere ao percentual efetivamente liberado, é importante indicarmos que estes ainda não são feitos em sua totalidade. Ainda persiste a dificuldade de liberação dos financiamentos, apesar de o Estado equalizar os valores superiores aos financiamentos que foram efetivamente liberados.

Quanto às linhas de ação do PRONAF Crédito: Custeio e Investimento, permanece a concentração da oferta de Crédito de Custeio que, entre 1999 e 2004 manteve-se sempre no patamar em torno de 60% do total (**Tabela 2.9**)⁴⁴.

⁴⁴ Por meio da RESOLUCAO 3.242 (28/10/2004), o BACEN autorizou que o BNDES passasse a operar as linhas de crédito de custeio agropecuário no âmbito do PRONAF.

Tabela 2.9: Participação sobre o total do PRONAF Crédito – (por regiões).

Ano	1999			2000			2001			2002			2003			2004		
	T*	C**	I***	T*	C**	I***	T*	C**	I***	T*	C**	I***	T*	C**	I***	T*	C**	I***
Norte	3	3	3	6	4	10	4	3	5	6	4	10	12	6	22	12	7	21
NE	25	11	59	23	12	42	15	10	25	15	12	21	16	12	22	17	10	29
CO	6	3	11	8	3	16	9	3	22	8	4	14	8	7	9	7	6	7
SE	17	21	7	17	20	11	16	20	8	15	20	7	18	21	13	18	21	13
Sul	49	61	23	46	60	21	57	65	40	56	61	48	47	54	35	47	57	30
BRA	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

T*, C**, I***: indica respectivamente Total, Custeio e Investimento. Fonte: Dados disponíveis no *site*: www.pronaf.gov.br. Acesso em Jan/ 2005

Estes dados nos mostram alguns elementos, mas não nos esclarecem inteiramente sobre a questão do perfil das liberações. Se verificarmos a distribuição dos valores entre as regiões, detectaremos que a região Sul continuou concentrando a maior oferta de financiamentos. Entre 1999 e 2004 sempre recebeu entre 46 e 57% do total de recursos liberados. A região Nordeste, que em 1999 estava em segundo lugar (25%) e perde participação ao longo do período considerado, retomando-o em 2005.

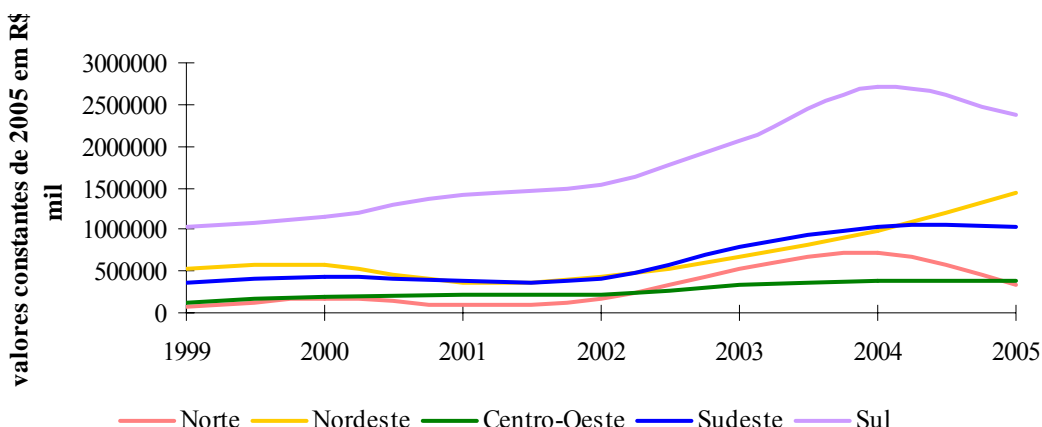
O fato da maior concentração de crédito se dar na região Sul, que concentra um maior número de agricultores familiares integrados, em detrimento daquela que incorpora a maioria dos agricultores familiares mais aliados, remete à mesma lógica de operações das demais linhas do SNCR. Desde a implantação do PRONAF, a região Nordeste apresentou-se como a segunda em termos de liberação de recursos e esta *performance* foi explicada pelo movimento do crédito para Investimento, sendo que esta situação permaneceu até 2001.

No período constatado na tabela acima (2.9), para se ter uma idéia, o ano em que a região Nordeste apresentou as maiores liberações de recursos foi em 1999 e, apesar de a região receber cerca de 25% do total de recursos, apenas 11% do PRONAF, foi distribuído para Custeio, nessa região. Ainda, o Nordeste recebia 59% do crédito de Investimento liberado pelo Programa. À medida que cai a participação da mesma no total ofertado de recursos, percebe-se que a queda vem acompanhada por uma redução mais drástica na participação do Nordeste no crédito de Investimento, sendo que em 2004 a região recebeu 29% dos repasses desta modalidade.

Paralelamente, a região que passa a receber um maior direcionamento da modalidade Investimento é a região Sul do país, sendo que a expansão dos recursos nesta modalidade é considerável, correspondendo a cerca de 30%.

Ainda verificando a distribuição de recursos por região, podemos constatar, pelo movimento dos recursos apresentados no Gráfico 2.3, que todas as regiões estão recebendo mais recursos, visto que o PRONAF Crédito de uma forma geral, apresentou forte expansão. Mais do que isto, o Sul permanece sendo o principal captador de recursos do PRONAF Crédito, seguido, a partir do Plano de Safra 2004-2005, da região Nordeste.

Gráfico 2.3) Evolução dos recursos liberados por Regiões Geográficas – PRONAF Crédito

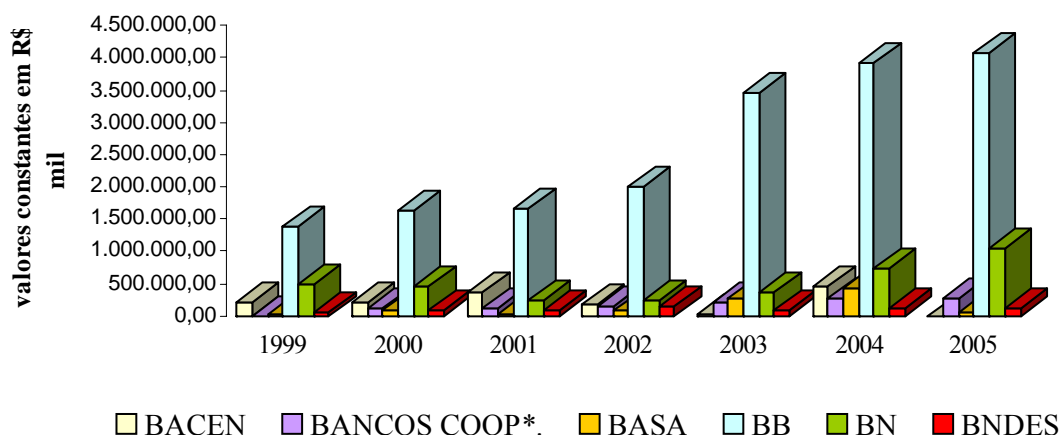


Fonte: Dados construídos a partir de valores de liberações por municípios apresentados no site: www.pronaf.gov.br. Acesso em Jan/ 2005. Em R\$ de 2005, deflacionados pelo IGP-DI médio centrado.

A questão da participação das regiões geográficas no direcionamento dos recursos do PRONAF está relacionada também com a liberação desses recursos pelas instituições financeiras responsáveis pelo repasse. Pelo gráfico 2.4 (abaixo), observamos como está distribuída a participação de cada instituição sobre o total do crédito. Ele permite visualizar o predomínio do Banco do Brasil no total das liberações direcionadas para o PRONAF - Crédito (73,13%, em 2005), como também a participação de alguns bancos (como o BASA, que aumentou a sua atuação em 2004, seguida de queda relativa considerável, em 2005). Essa queda foi consequência do fato de que Tesouro Nacional deixou de incluir esse banco no repasse dos recursos, o que acentuou a perda de participação do Banco nesse Programa⁴⁵.

⁴⁵ Em 19 de dezembro de 2003, foi firmado um contrato com o BASA, que passou a operar os créditos a partir de janeiro/2004, fato que explica a ligeira expansão dos recursos por parte dessa instituição. Com base nos termos dos contratos, periodicamente o Tesouro Nacional repassaria recursos aos agentes financeiros que, em nome da União, emprestaria aos mutuários (continua na próxima página).

Gráfico 2.4) Dimensionamento da participação das instituições financeiras no PRONAF – Crédito.



*Bancos Cooperativos= BANCOOB + BANSICREDI.

Fonte: Dados construídos a partir de valores de liberações por municípios apresentados no *site*: www.pronaf.gov.br. *BACEN (Somente Exigibilidade Bancária), BANCOOB, BANSICREDI, BASA, BB, BN E BNDES. Acesso em Jan/ 2005. Em R\$ de 2005, deflacionados pelo IGP-DI médio centrado.

A questão das dificuldades em torno da oferta de recursos via sistema bancário pode ser evidenciada, ainda, mediante dois aspectos. O primeiro deles refere-se ao fato de que o Banco do Brasil, principal instituição financeira que repassa recursos do crédito, dificultou o acesso a este crédito, tendo em vista os processos de reestruturação o qual foi submetido (Marques, 2002:168)⁴⁶. Soma-se a isso, o fato de que, ao tornar-se signatário do Acordo de Capital da Basiléia, o Brasil editou novas normas para a supervisão e controle do Sistema Financeiro Nacional. Estas normas têm criado mais dificuldades para os agricultores familiares no que diz respeito ao acesso dos mesmos aos recursos financeiros repassados pelas instituições financeiras participantes. São essas normas quem tornam os bancos mais seletivos e que definem os limites operacionais de uma instituição financeira, uma das questões que mais afetam o repasse dos programas, como o PRONAF (Corrêa & Silva, 2004).

Ainda, um outro ponto importante refere-se ao fato de que os bancos públicos, ainda sejam os maiores intermediadores no repasse de crédito, estão cada vez mais voltados para a

Continuação da nota anterior: No tocante à remuneração dos agentes financeiros, pela operacionalização do PRONAF/OGU, no exercício de 2004, foram pagos R\$ 53.259 mil, sendo R\$ 36.798 mil ao Banco do Brasil e R\$ 16.461 mil ao BNB. Para o BASA não houve remuneração devido às negociações terem sido concluídas já ao final do ano (BRASIL, 2006b).

⁴⁶ MARQUES (2002) dá um exemplo do município de Santo Cristo (RS), que, em 1989 tinha cerca de trinta funcionários na agência do Banco do Brasil local, ao passo que em 2000, contava com apenas três. Diante destas circunstâncias, coube ao Sindicato Rural dos Trabalhadores de Santo Cristo, a iniciativa de elaborar os projetos técnicos necessários para demandar recursos, assumindo uma função que anteriormente cabia ao Banco.

rentabilidade econômica, atuando praticamente como bancos privados. Neste sentido, acabam impondo dificuldades em trabalhar com populações de mais baixa renda. Da parte do Governo, nunca houve um apoio concreto para a criação de instituições financeiras voltadas para os segmentos de mais baixa renda e que proporcionassem acesso a outros tipos de serviços financeiros (Bittencourt, 2003:10).

Um dos problemas enfrentados com relação à perda de participação relativa das instituições, principalmente dos bancos regionais, têm a ver com o fato de perda de capilaridade para atingir os municípios. Em termos agregados, ressalta-se que a participação conjunta do BASA e do BNB, correspondia, em 1999, a cerca de 22%; passando a 11 % (em 2001), chegando a 2005 com um patamar estável com relação ao ano anterior (cerca de 20%), como mostra a tabela abaixo:

Tabela 2.10- Participação das Instituições Financeiras no repasse do PRONAF

Valores em %							
Agente informante	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
BACEN	9,42	7,98	13,97	6,08	0,49	7,49	-
BANCOOB	-	0,33	0,44	0,58	0,56	0,59	1,44
BANSICREDI	-	4,04	4,42	4,49	4,09	3,83	3,62
BASA	0,32	2,96	0,96	2,44	6,12	6,97	1,11
BB	65,21	64,20	66,40	72,13	78,32	66,81	73,13
BNB	22,41	17,54	10,13	8,56	8,38	12,22	18,85
BNDES	2,64	2,95	3,69	5,71	2,04	2,09	1,85
TOTAL (%)	100	100	100	100	100	100	100

FONTE: Elaboração própria a partir da base de dados do PRONAF disponível no *site* do MDA.

Paralelamente, no ano de 2005, o Banco do Nordeste liberou cerca de 18% dos recursos e continua sendo o segundo Banco liberador, por conta da oferta de recursos vinculados aos Fundos Constitucionais (que, conforme vimos, ampliou sua participação no conjunto do PRONAF); bem como o OGU, voltado para o PRONAF B. Destaca-se também, a sua atuação nos anos recentes, no esforço de construção de organizações locais de garantia aos empréstimos.

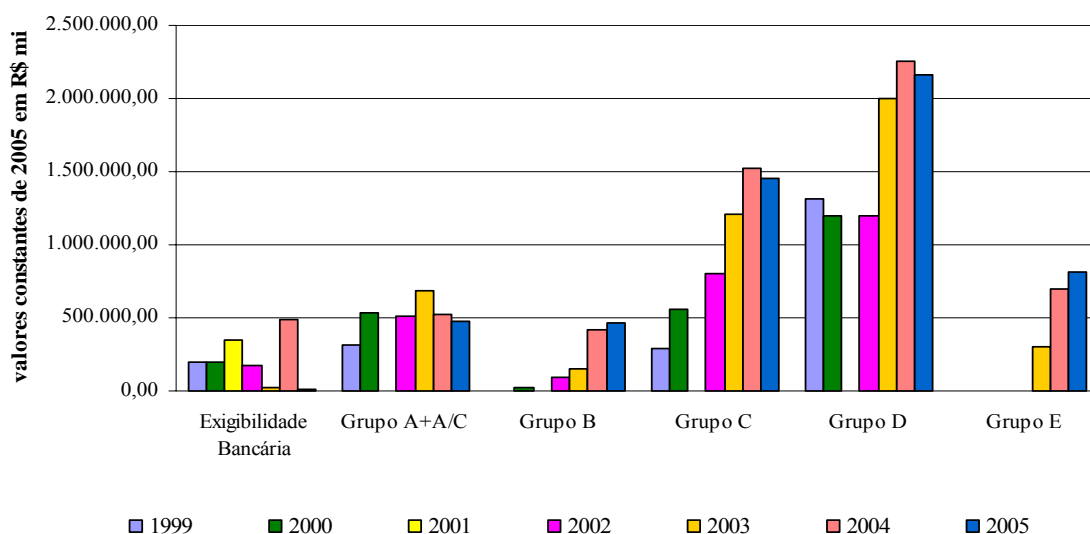
Destaca-se que nas operações de crédito do PRONAF, o BNB, tem se apoiado na constituição de mais de 1.200 fundos de aval. Mesmo considerando esta atuação, o Banco do Brasil continuou sendo o principal agente repassador do PRONAF (73,13 % das liberações). Na verdade, o que observamos é que nos últimos anos, não há uma mudança quanto ao peso e ao papel deste último banco; como também o mesmo continua concentrando suas liberações para as regiões menos carentes.

Ou seja, de um lado permanece a forte concentração do crédito de Custeio na região Sul e Sudeste, o que explica a concentração do total dos valores liberados nestas regiões (uma vez que a liberação para Custeio é muito maior no Programa como um todo). De outro lado, o crédito de Investimento, liberado em menor magnitude, outrora mais concentrado no Nordeste e atualmente apresenta uma distribuição mais equânime entre as regiões. Ainda assim, nota-se que desde 2001, a região Sul tem tido a maior participação relativa.

Logo, os recursos para Investimento, nos anos mais recentes, continuam tendo um perfil que permite o acesso a regiões que concentram agricultores familiares mais carentes, embora tenha aumentado o seu direcionamento em direção da região Sul. Para verificar se esta afirmação se sustenta e analisar profundamente esta questão, é interessante analisar a evolução das liberações agregadas e discriminadas pelos grupos de beneficiários, bem como por tipo de produto.

No que se refere aos grupos de beneficiários, pelo Gráfico 2.5, é possível perceber que o Grupo D sempre foi o que recebeu mais recursos, o que se mantém até 2005. O grupo C tem crescido em termos de participação, até 2004, quando decai no ano seguinte. De acordo com Corrêa & Silva (2005), em 1999, o referido grupo recebia 13,78% do total liberado e em 2004 esta participação sobe para 25,76%. O grupo B ainda apresenta uma participação reduzida, de 6,98% em 2004.

Gráfico 2.5) Dimensionamento da participação dos enquadramentos no PRONAF - Crédito



Fonte: Dados construídos a partir de valores de liberações por municípios apresentados no site: www.pronaf.gov.br. Acesso em Jan/ 2005. Em R\$ de 2005, deflacionados pelo IGP-DI médio centrado.

Para entender melhor a questão da concentração dos recursos é interessante observar a distribuição destes Grupos nas diversas regiões (Tabela 2.11).

Tabela 2.11-Participação percentual dos enquadramentos por regiões geográficas

Ano	Região/ Enquad	Exigib.. Banc. ¹	Grupo A	Grupo A/C	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Grupo E	Total %
1999	Norte	0,03	25,56	0,00	0,00	15,46	58,94	0,00	100
1999	NE	1,99	5,12	0,00	0,00	7,49	85,40	0,00	100
1999	CO	0,25	54,99	0,00	0,00	1,57	43,19	0,00	100
1999	Sudeste	3,44	3,22	0,00	0,00	2,96	90,39	0,00	100
1999	Sul	18,01	7,59	0,00	6,83	15,99	51,58	0,00	100
2000	Norte	0,08	56,02	0,00	0,00	14,71	29,19	0,00	100
2000	NE	0,18	34,56	0,38	4,68	21,33	38,87	0,00	100
2000	CO	0,19	69,06	0,00	0,00	4,78	25,97	0,00	100
2000	Sudeste	3,38	17,34	0,00	0,12	8,14	71,01	0,00	100
2000	Sul	16,55	0,00	0,00	0,00	32,36	51,09	0,00	100
2001	Norte	0,00	14,86	0,00	0,00	28,38	56,76	0,00	100
2001	NE	0,01	23,88	1,37	15,21	34,04	25,49	0,00	100
2001	CO	0,00	71,88	0,01	0,00	4,31	23,80	0,00	100
2001	Sudeste	2,52	9,46	0,01	1,60	12,21	74,21	0,00	100
2001	Sul	24,74	0,00	0,00	0,00	34,41	40,85	0,00	100
2002	Norte	0,00	57,48	0,09	0,00	17,08	25,35	0,00	100
2002	NE	1,35	23,81	2,76	20,48	36,80	14,80	0,00	100
2002	CO	0,00	61,32	3,32	0,00	2,77	32,60	0,00	100
2002	Sudeste	0,00	8,31	1,01	2,47	12,00	76,21	0,00	100
2002	Sul	10,69	6,74	0,30	0,00	36,41	45,86	0,00	100
2003	Norte	0,00	43,59	1,28	0,00	11,65	42,27	1,20	100
2003	NE	0,00	23,72	0,49	19,92	40,44	14,53	0,90	100
2003	CO	0,00	47,30	12,72	0,00	13,62	20,45	5,90	100
2003	Sudeste	1,44	5,76	0,95	2,54	18,56	66,50	4,25	100
2003	Sul	1,18	3,62	0,33	11,12	34,93	43,04	5,78	100
2004	Norte ²	6,67	24,06	0,12	2,35	11,33	28,13	24,97	98
2004	NE	0,57	17,71	0,55	30,91	35,43	13,41	1,42	100
2004	CO	0,28	9,68	4,47	13,24	23,99	38,79	9,54	100
2004	Sudeste	13,92	4,38	0,64	4,63	17,08	50,53	8,83	100
2004	Sul	11,49	1,12	0,25	0,04	29,40	38,62	19,08	100

¹ Exigibilidade Bancária não se refere a um Grupo do PRONAF, mas está ligada a uma das fontes de liberações em que não é possível discriminar o enquadramento. O próprio *site* do PRONAF faz esta distribuição quando demonstra os dados por enquadramentos.

² O Plano de Safra para a agricultura familiar 2004/ 2005, instituiu um novo enquadramento: O PRONAF Agroindústria Familiar. Somente a região Norte obteve participação, sendo responsável por 2,37% dos recursos.

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados obtidos no site www.pronaf.gov.br

Em 1999 se observa que o Grupo D é aquele que efetivamente conseguia liberar a maior parte dos recursos. O Grupo A, por outro lado, tem uma maior participação nas regiões Centro Oeste e Norte. Ou seja, a lógica bancária determinava que os recursos fossem liberados essencialmente aos agricultores que apresentassem garantias, o que explica inclusive o nível de retenção de recursos. Em 2004, 57,7% dos recursos eram canalizados para esta região (Sul), sendo que as liberações concentraram-se nos Grupos D e E. Paralelamente os Grupos A (A/C) continuaram tendo uma baixa participação (o Grupo B praticamente não recebeu recursos).

Resta saber o que tem ocorrido mais recentemente, até porque, conforme já salientamos, os empréstimos dos Grupos A e B não envolvem risco bancário. No caso da Região Sul, que continua recebendo a maior parte dos valores liberados, não observamos uma mudança da lógica de liberações, conforme pode ser verificado na tabela abaixo:

As regiões Sudeste e Centro-Oeste também apresentam o mesmo perfil de distribuição, ainda que, nesta última, o Grupo B tenha se mostrado mais importante, recebendo 13,41% dos recursos liberados. A região Norte apresentou um perfil de distribuição que pouco mudou com a incorporação do PROCERA. Nos anos mais recentes, vem distribuindo seus recursos de forma mais concentrada entre os agricultores do grupo D e os do Grupo A, enquanto que os agricultores dos grupos B e C, via de regra, liberam um percentual pequeno de recursos.

Já a região Nordeste, apresenta uma mudança no perfil da liberação, à medida em que a legislação foi incorporando os agricultores com mais dificuldade de acesso a recursos. Em 1999, 85,4% dos recursos liberados pela região iam para os agricultores do Grupo D, sendo que, em 2004 estes recebiam 13,41% do total liberado. Os agricultores que passaram a concentrar os valores liberados são os do Grupo B (30,91%), os do Grupo C (35,43%) e o Grupo A (17,71%), observando que esta mudança de perfil vem ocorrendo desde o ano 2.000 (tabela **2.11**).

Então, a mudança da legislação gerou um impacto importante no perfil da distribuição dos recursos na região Nordeste, sendo que no caso dos agricultores do grupo C, em grande parte, a mudança deve estar vinculada à atuação dos fundos de aval articulados ao Banco do Nordeste. Ocorre, no entanto, que esta mudança de perfil não traz consigo uma maior concentração dos recursos totais do Programa para aquela região.

Conforme observamos anteriormente, justamente quando melhora o perfil da distribuição dos recursos, a região Nordeste vai perdendo participação na liberação total. Enquanto isto, as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste continuam mantendo o seu percentual. Por outro lado, a região Norte o aumenta e isto deve-se parcialmente à liberação de recursos vinculados ao PRONAF A (ainda que a mesma região continue concentrando recursos nos agricultores do tipo D). Ou seja: a tendência da manutenção de distribuição de recursos permanece forte, bem como o predomínio da lógica bancária.

Esta mesma tendência da manutenção do perfil concentrador, no que tange à distribuição dos recursos, preserva-se também quando analisamos os tipos de produto. Pelos dados da Tabela 2.12, observamos que no início da implantação do Programa, as culturas de fumo, milho e soja foram as que mais obtiveram recursos para custeio. Após a implantação do crédito rotativo, este tem tido uma participação importante nas liberações. O que destacamos é que, apesar de este tipo de crédito não apresentar a discriminação de culturas, sabe-se que o mesmo se vincula essencialmente a agricultores mais capitalizados que concentram sua produção basicamente nas mesmas culturas que inicialmente concentraram os recursos⁴⁷.

Tabela 2.12 – PRONAF: Distribuição do Crédito de Custeio por Principais Produtos – Brasil - 1996 – 2003

Produto	Valores em Percentagem (%)							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Arroz	2,2	1,8	1,4	2,06	1,39	1,33	1,94	3,43
Café	4,7	1,6	1,3	1,72	2,64	2,76	2,54	5,96
Feijão	2,6	2,1	2,5	3,00	1,70	1,97	2,35	3,83
Fumo	26,1	20,2	18,3	14,70	12,42	9,99	7,55	0,05
Mandioca	0,7	2,0	1,0	2,25	3,29	2,24	2,59	6,19
Milho	23,6	11,2	10,5	12,86	15,80	14,99	23,84	31,97
Soja	15,5	13,3	13,4	7,64	6,42	7,20	11,76	11,83
Trigo	3,84	2,05	1,57	0,88	0,95	0,88	1,51	1,70
Crédito Rotativo de Custeio Agrícola ⁽¹⁾	0	37,5	44,5	40,13	41,95	43,24	31,70	14,23
Outros ²	20,76	8,25	5,53	14,77	13,45	15,40	14,22	20,82
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

⁽¹⁾ Informações disponíveis na base de dados consultada (BACEN/ RECOR) não permitem conhecer a maior parte da destinação dos recursos para essa modalidade implementada pelo Banco do Brasil. Tendo em vista a liberação e a destinação deve ser essencialmente para soja, fumo, café, milho.

⁽²⁾ Engloba as rubricas: outras aplicações de custeio agrícola, outros produtos (algodão, batata, cana de açúcar) e custeio pecuário. Fonte: BACEN/RECOR e Anuário Estatístico do Crédito Rural (Banco Central), para 1996 e 2003.

⁴⁷ Fizemos o levantamento especificado para produto, somente para o crédito de Custeio porque o Anuário Estatístico do Crédito Rural apenas disponibiliza estes dados. Os dados de crédito de Investimento, discriminado para produtos, não são disponibilizados nem pelo Banco Central, nem mesmo no *site* do PRONAF.

De fato, as liberações continuam sendo transferidas para o mesmo perfil de culturas. Destaque-se que fumo perdeu participação e em 2003, ano no qual praticamente não tinha quase nenhum financiamento. Isto porque, no Plano de Safra 2002/ 2003 foi determinado que o PRONAF deixaria de financiar essa cultura.

No entanto, uma nova resolução, foi revogada em 2005, estipulando que parte dessa cultura poderia voltar a ser financiada, desde que as receitas dos novos empreendimentos, representem, no mínimo, 20% (vinte por cento) da receita gerada pela unidade de produção financiada. Essa mesma resolução (Nº 3.283/ 03/05/2005), determinou que fosse liberado a concessão de financiamento de investimento a produtores de fumo, que desenvolvem essa atividade em regime de parceria ou integração com agroindústrias, sob algumas condições⁴⁸.

Diante dessa questão, outra já levantada por diversos autores, refere-se à necessidade de se investigar, até que ponto o PRONAF estaria servindo de apoio para que empresas agroindustriais (em especial, à indústria fumageira do Sul), para que possam obter capital de giro em condições mais propícias.

No passado, este crédito veio a substituir os adiantamentos feitos com capital próprio, num período em que as taxas de juros se encontravam bastante elevadas. Além disso, como a maior parte da produção de fumo provém da região Sul do país, leva-nos a crer que, além de beneficiar um tipo de produto altamente integrado às agroindústrias - em sua maioria, multinacionais - este seria também um indício de favorecimento de uma região geográfica que é economicamente uma das mais relevantes.

Outros produtos com forte viés de integração ao mercado: como o milho e a soja, continuavam sendo os principais liberadores do custeio agrícola. Já as culturas menos integradas economicamente como o feijão, a mandioca e parte da cultura de arroz apresentam

⁴⁸ Por meio da RESOLUCAO 3.283 (03 de maio de 2005): “*autoriza a concessão de financiamento de investimento, ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), destinado a produtores de fumo, desde que as receitas esperadas com os novos empreendimentos objeto do financiamento, para efeito de cálculo da capacidade de pagamento, especificadas em projeto técnico, representem, no mínimo, 20% (vinte por cento) da receita gerada pela unidade de produção financiada*” Em termos das liberações com parceria com agroindústrias, estavam autorizadas, desde que: “*(a) o investimento não se destine exclusivamente à cultura do fumo e seja utilizado em outras atividades que fomentem a diversificação de explorações, culturas e/ou criações e a reconversão da unidade familiar; e b) no cálculo da capacidade de pagamento, especificado em projeto técnico, fique comprovado que, no mínimo, 20% (vinte por cento) da receita gerada pela unidade de produção tenha origem em outras atividades que não o fumo.*”. BACEN (Legislação). Disponível no site: <http://www.bcb.gov.br/?LEGISLACAO>. Acesso em Janeiro 2006.

baixa participação⁴⁹. Na verdade, pelo menos no que se refere aos dados agregados do PRONAF Crédito, percebemos que grande parte está sendo direcionado para agricultores que trabalham com culturas que apresentam alto grau de integração econômica e especialmente nas regiões Sudeste Sul, e majoritariamente para agricultores mais capitalizados.

Pelo que pudemos detectar até então, diante das análises feitas através dos dados **agregados** do PRONAF, a liberação dos recursos referentes à modalidade de Crédito permanece inserido na lógica de liberação bancária. Os principais indícios que pudemos constatar referem-se, em primeiro lugar, à permanência da forte retenção de recursos. Em segundo lugar, os agricultores que conseguem dar garantias mais consistentes são aqueles que já estão integrados e que captam a maior parte dos recursos, confirmando a lógica pretérita de distribuição verificada na fase inicial do Programa.

⁴⁹ Quanto ao arroz irrigado, cultivado principalmente na região Sul, é considerada uma cultura já integrada, uma vez que esta cultura já está integrada às agroindústrias, sendo boa parte destinada à exportação.

Considerações sobre o capítulo

O propósito desse capítulo foi o de mostrar o surgimento, a conformação e as principais mudanças ocorridas no âmbito do PRONAF, enquanto primeiro programa brasileiro de financiamento agrícola voltado para a agricultura familiar. Além disso, intentamos também, apontar o que está ocorrendo com o Programa em sua totalidade, uma vez que, principalmente após o início do primeiro Plano de Safra da gestão do Governo Lula, ocorreu uma inflexão nos volumes de recursos liberados: ou seja, verificou-se uma ampliação na oferta de recursos, o que supunha a necessidade de incorporação de um público alvo ainda alijado desse Programa. Por isso, além de detectar esse crescimento, procuramos indicar a forma pela qual esses recursos estavam sendo distribuídos.

Até então, na primeira fase do Programa, destacamos que as liberações de recursos apresentavam um movimento de decréscimo que, posteriormente voltou a crescer (especialmente no ano de 2004). O nosso intuito foi o de buscar, por meio de uma análise mais agregada dessas liberações, de que forma esta tem se verificando, no âmbito das duas principais modalidades (Crédito e Infra-Estrutura). Essas duas modalidades, com formas de atuação distintas, revelaram que tem ocorrido um maior direcionamento dos recursos para a linha de Crédito, que supostamente tem um perfil de liberação mais conservador, preso à lógica bancária. Ou seja, ao se definir pelas liberações individuais e passando pelas Instituições Financeiras, essa modalidade acaba por atingir a um público mais limitado (composto por agricultores familiares que tem uma situação patrimonial distinta, comumente já integrado à agroindústrias, canais de distribuição e ao mercado externo), localizados, principalmente, nas regiões Sul e Sudeste do país (regiões economicamente mais favorecidas). Dessa forma, essa modalidade tem guardado semelhanças, em termos de forma de operacionalização, com as demais linhas de financiamento, no âmbito do SNCR.

Ao nosso ver, as mudanças na legislação ocorridas em torno da modalidade de Crédito, fizeram com que a própria definição dos agricultores familiares fosse alterada. Em sua maioria, o propósito dessas mudanças seria beneficiar mais diretamente aqueles agricultores familiares mais integrados, situados nos enquadramentos D e E. Este é um dos pontos que queremos destacar e averiguar mais de perto, através de uma análise mais minuciosa (que será feita no capítulo 03): o fato de que, apesar de o PRONAF ter ampliado o número de beneficiários, principalmente para aqueles agricultores situados nos limites de

maior renda média, esse Programa tem tido dificuldade de direcionar efetivamente os recursos para aqueles grupos menos integrados.

De outra forma, no caso do PRONAF Infra-Estrutura, a nossa suposição é a de que, tendo em vista a análise das liberações **agregadas** dos recursos feitas por meio dessa modalidade, o direcionamento dos recursos esteja atingindo os municípios efetivamente mais carentes, apesar de os volumes terem decrescido substancialmente a partir de 2002. Os indícios preliminares, a partir dessas análises, constataram que essa linha tem atuado de forma mais direta naquelas regiões geográficas menos dinâmicas e que contam com um maior número de agricultores familiares (como o Nordeste do país).

No entanto, é importante checar, não somente os beneficiários contemplados, como também aqueles grupos que potencialmente poderiam ser incorporados pelo Programa e ainda não foram. Ainda que recentemente muito se venha discutindo a respeito da incorporação da dimensão territorial nas políticas públicas (e nessa modalidade, em especial), passando pela questão da conformação do capital social, o que se percebe é a queda da participação da modalidade de Infra-Estrutura (que tem esse perfil) e a conseqüente contrapartida, evidenciada pelo aumento da modalidade de Crédito (de perfil mais individual).

No capítulo que segue, faremos um melhor detalhamento dessas liberações, no sentido de confirmar as nossas hipóteses aqui apresentadas. O intuito é traçar um perfil dos beneficiários para os quais têm sido direcionados os recursos do Programa. A partir daí, será averiguado, o perfil dos beneficiários em duas importantes regiões do Brasil: o Sul e o Nordeste. A escolha dessas regiões é justificada pelas suas características díspares: em termos das diferentes formas de inserção capitalista na agricultura, o que é evidenciada pelos contrastes em termos de estrutura fundiária, tipo de agricultor, porte e organização dos mesmos, tipo de produtos cultivados e nos diferentes níveis de integração com o mercado.

Vale destacar que, ainda que possam existir falhas de operacionalização em programas desse tipo, a sua importância não se reduz, como um instrumento de fortalecimento da agricultura familiar. Nesse sentido, o papel do Estado continua sendo fundamental, regulamentando a participação da comunidade local nos espaços representativos, incentivando sua organização e dirigindo apoios específicos (como crédito) para esse segmento social, numa perspectiva de apoio às atividades agrícolas e às não- tradicionalmente agrícolas, que caracterizam a nova ruralidade brasileira.

Capítulo III

A identificação do público alvo abrangido pelo PRONAF, à partir da análise do Indicador de Desenvolvimento Rural

O capítulo anterior mostrou o início, a constituição e a consolidação do PRONAF, um Programa de financiamento voltado para a agricultura familiar. Tal Programa ganhou importância em termos de direcionamento de recursos para um segmento que, até então, não havia sido contemplado com nenhuma linha de crédito específica, tendo que competir com os grandes produtores pelos mesmos recursos. No entanto, apesar de considerar de que sua implantação constituiu um avanço em termos da ampliação dos volumes e do acesso dos agricultores familiares ao crédito rural oficial, o capítulo apontou indícios preliminares de falhas de execução do PRONAF, o que incorre na necessidade de detalhar melhor a questão da distribuição dos recursos.

A nossa suposição é de que as duas modalidades do PRONAF, que são objetos de nosso estudo, têm apresentado falhas de operacionalização, cujos primeiros indícios advieram da análise agregada do desempenho das liberações de crédito. Os primeiros indícios apontaram para uma diferença de público-alvo, ou seja, enquanto a modalidade de Crédito privilegiaria os enquadramentos de melhor renda média bruta, situados nas regiões economicamente mais favorecidas (Sul e Sudeste do país); a modalidade de Infra-Estrutura, teria um público-alvo mais bem definido, sendo estes os municípios, particularmente localizados na região Nordeste, que contêm o maior número de agricultores familiares e registram menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). No entanto, essa mesma modalidade apresentava um quadro de decréscimo nos valores liberados, além de ter expandido a sua atuação na região Sul do país, em detrimento das demais.

Nesse capítulo descrevemos o estudo realizado sob um maior nível de desagregação, e, partindo da construção de alguns indicadores que busquem contemplar aspectos econômicos, sociais, ambientais e populacionais dessas regiões consideradas. O intuito é o de verificar se as constatações acima referidas se confirmam ou não. Para isso, foram construídos alguns indicadores sociais, no intuito de caracterizar o perfil dos beneficiários que têm recebido os recursos das modalidades de Crédito e Infra-Estrutura, nas duas regiões do país: o Nordeste e a região Sul. A escolha dessas regiões justifica-se, primeiramente, por concentrarem o maior número de agricultores familiares. Apesar de esse aspecto ser comum a

ambas, essas regiões são, caracteristicamente distintas, o que denota a diversidade e os contrastes do perfil agrário e regional brasileiro. Conforme salienta Pacheco (1998:27), no intuito de explicar as diferenças entre elas:

“as regiões (ou padrões de divisão regional do trabalho), derivam de especificidades de suas estruturas produtivas, da natureza da articulação comercial que estabelecem entre si e dos padrões de reprodução de diversas frações do capital e da força de trabalho, que seguem sendo diferenciados, ainda que subordinados a uma dinâmica mais geral.”

Nesse sentido, as discrepâncias entre o Nordeste e o Centro-Sul do país tem a ver com o resultado da herança histórica e da redivisão do trabalho que essa última região comanda. Atualmente, conforme indica o mesmo autor, as regiões brasileiras caracterizam-se pela diferenciação e especialização econômica⁵⁰. Daí deriva a importância de se incorporar as especificidades de cada região nas análises efetuadas.

Para o estudo que pretendemos fazer, serão calculados alguns indicadores que serão detalhados adiante, no sentido de, a partir de grandes áreas, e abrangendo as várias dimensões da ruralidade brasileira (população e migração, bem-estar social, desempenho econômico e meio ambiente), associadas às ferramentas estatísticas (estatísticas descritivas, análises de Correlação e Fatorial de Correspondência Múltipla), permitirão vislumbrar a distribuição do recursos e o público-alvo que tem sido efetivamente atingido pelo PRONAF.

3.1) Os indicadores sociais como mecanismos de auxílio às análises de políticas públicas.

A título de introdução, será apresentada neste item, a importância dos indicadores sociais como instrumentos de averiguação e análise das políticas públicas. O marco conceitual sobre os indicadores sociais foi dado na década de 1960, utilizando-os como instrumentos de acompanhamento e avaliação de impacto das políticas sociais. Conforme salienta Jannuzzi (2002:53): *os indicadores sociais, quando bem empregados, podem enriquecer a*

⁵⁰ Segundo Pacheco (1998:230), o desenvolvimento da agricultura, da agroindústria e da indústria periférica, não apenas modificou a dimensão dos fluxos de comércio inter-regionais, mas também modificou a estrutura produtiva das regiões, resultando em diferenciação econômica do espaço. Esse fenômeno foi intensificado em meados da década de 1980, em razão do impacto diferenciado da crise econômica, e do surgimento das chamadas “ilhas de prosperidade”, dentro do contexto de estagnação nacional.

interpretação empírica da realidade social e orientar, de forma mais competente, a análise, a formulação e a implementação de políticas sociais.

Na década de 1980, no Brasil, o contexto de descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios, bem como o planejamento no âmbito local determinado pela Constituição de 1988, fez com que o uso de indicadores fosse mais difundido, como método de contribuição da análise e acompanhamento de políticas públicas. Segundo a definição dada por Jannuzzi (2001:15):

“Um indicador social é uma medida, em geral, quantitativa, dotada de um significado social substantivo, usado para substituir, quantificar, ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica), ou pragmático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma”.

Apesar da importância desses mecanismos de aferição da “realidade”, ainda que, muitas vezes, de forma parcial, é importante ressaltar as suas limitações. Primeiramente, é preciso considerar que os diagnósticos, mesmo abrangentes, são retratos parciais e viesados da realidade: espelham o que a visão de mundo e a formação teórica dos técnicos de planejamento permitem ou priorizam (Melo, 2005:70). Além disso, segundo o mesmo autor, a defasagem entre planejamento e ação pode tornar inadequadas as iniciativas formuladas em virtude de mudanças no contexto social e de novos desafios.

No caso brasileiro, as principais estatísticas, em sua maioria, são públicas e têm limitações, principalmente com relação à defasagem temporal. Ainda assim, as informações levantadas via Censos Demográficos, pesquisas amostrais ou registros administrativos, constituem a matéria – prima para a construção dos indicadores sociais. Por exemplo, o último Censo Agropecuário realizado no país, data de 1995/ 1996. Da mesma forma, outra importante base de dados que também apresenta defasagem, refere-se ao Censo Demográfico. O último feito, data de 2000, tendo sido efetivamente disponibilizado em 2002 e realizado a cada dez anos⁵¹. Este último foi utilizado nesse trabalho, devido à sua abrangência temática e

⁵¹ No Brasil, as principais estatísticas sociais, econômicas e demográficas, usadas para a construção dos indicadores são produzidas e disseminadas por órgãos públicos federais ou estaduais. O IBGE, junto às delegacias estaduais e agências municipais, atua como agente coordenador do Sistema de Proteção e Disseminação de Estatísticas Públicas, sendo o principal produtor de dados primários.

possibilidades de desagregação espacial, o que o torna uma importante fonte de dados para a construção de indicadores em vários âmbitos, especialmente no nível de desagregação municipal.

Nesse Censo (de 2000), foram levantados mais de 65 quesitos de informações nos boletins da amostra, versando sobre os diversos temas, como características da população (sexo, idade, migração etc); características sócio-econômicas (rendimento, posse de bens de consumo, ocupação, escolaridade), características dos domicílios particulares (Jannuzzi, 2001:40). Um dos aspectos relevantes com relação a essa base de dados, é a sua abrangência nacional e a ampla capacidade de desagregação geográfica.

No que tange aos indicadores propostos neste trabalho e destacados em seguida, eles foram organizados de acordo com aspectos fundamentais que procuram indicar as principais características dos municípios de cada região escolhida para a nossa análise (Sul e Nordeste do Brasil). São indicadores relacionados à população, bem-estar social, desempenho econômico e meio-ambiente. Convém destacar que esses aspectos foram, primeiramente, incluídos na proposta da OCDE, lançada em 1996⁵² e utilizada para descrever o desenvolvimento rural nas regiões dos países-membros.

Afora os aspectos que procuramos captar e que destacamos acima, enfatizamos o uso de outro indicador calculado (Índice de *Fisher*), no sentido de conferir se está havendo aumento da produtividade física das culturas agrícolas selecionadas. Ou seja, supõe-se que as áreas abrangidas pelos recursos do PRONAF apresentem aumento em termos da produção agrícola *vis a vis* às demais áreas não atingidas por esses recursos. Foram escolhidas culturas agrícolas já integradas e não integradas ao mercado. Entende-se como culturas integradas (ou seja, aquelas culturas que estão mais voltadas para o mercado externo ou, que já estão mais consolidadas junto às grandes redes de distribuição e agroindústrias, *vis a vis* àquelas voltadas ao mercado interno e que ainda não atingiram um maior grau de integração ao mercado).

⁵² Segundo o referido Relatório (1996) *apud* Melo (2005:70), foram estabelecidos três etapas para a geração de indicadores de desenvolvimento rural. Na primeira, foi elaborado um esquema territorial para a coleta dos dados, em nível subnacional nos diversos países membros, nos quais foram indicadas as regiões em três tipos: (i) predominantemente rurais; (ii) predominantemente urbanizadas; (iii) significativamente rurais. Na segunda etapa, foi estabelecido o conjunto de indicadores demográficos, econômicos, sociais e ambientais. Na terceira etapa, foram produzidas as séries estatísticas que permitiriam comparar e analisar as tendências de desenvolvimento rural.

Além disso, é importante que se faça menção a um indicador composto⁵³ que também será utilizado nas comparações de nossas análises. Estamos nos referindo ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), um dos critérios de classificação de municípios que passou a ser considerado pelo PRONAF Infra-Estrutura, para a deliberação dos recursos. Segundo Jannuzzi (2001), o IDH é um Índice Social, construído com base nas combinações de indicadores mais simples, relacionados às três dimensões básicas do desenvolvimento humano: nível educacional (computado por meio da taxa de alfabetização de adultos e da taxa de escolarização); esperança de vida (condições de saúde e de morbimortalidade); e o Produto Interno Bruto *per capita*, ajustado segundo técnica específica. O índice final pode assumir valores contidos no intervalo de zero a um, sendo que a proximidade de 0 indica um nível de desenvolvimento humano muito baixo; se próximo de 1 (um), significa um alto índice de desenvolvimento, portanto, a localidade tende a ter boas condições de vida para seus habitantes⁵⁴.

Desde a publicação do primeiro Relatório sobre Desenvolvimento Humano pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1990, uma das medidas para a comparação entre o crescimento dos países era considerar somente o crescimento do seu Produto Interno Bruto *per capita*; o que, posteriormente, tornou-se uma medida do desenvolvimento insuficiente. Nesse sentido, o IDH passou a ser idealizado e implementado como medida suplementar ao PIB *per capita*, no que tange à classificação e avaliação do desenvolvimento, tanto no âmbito das academias, como também nos programas políticos, servindo, em alguns casos como instrumento de avaliação de resultados de intervenções em escala regional e municipal (como é o caso do PRONAF Infra-Estrutura).

A idéia central do índice é que o desenvolvimento humano inclui o aumento da renda e da riqueza, mas também inclui outros bens e valores, nem sempre materiais, que fazem parte das aspirações das pessoas. Por isto, “o desenvolvimento humano consiste no processo de ampliação das escolhas das pessoas” Kageyama (2004). Segundo essa mesma autora:

⁵³ Jannuzzi (2001:22) define como Indicadores Simples: aqueles construídos a partir de uma estatística social específica, apontadas para uma dimensão elegida. Por outro lado, os indicadores Compostos (ou Índices Sociais) são elaborados mediante a aglutinação de dois ou mais indicadores simples, referentes a uma mesma ou diferentes dimensões da realidade social.

⁵⁴ Pelo fato de os indicadores que compõem o IDH serem medidos em diferentes unidades de medida, e portanto, com diferentes intervalos de variação, eles são transformados em medidas adimensionais, com magnitude entre 0 e 1 (Jannuzzi, 2002: 68)

O desenvolvimento — econômico, social, cultural, político — é um conceito complexo e só pode ser definido por meio de simplificações, que incluem decomposição de alguns de seus aspectos e aproximação por algumas formas de medidas.

Esse índice tem sofrido constantes mudanças metodológicas no intuito de melhorar a sua validade. A posição mediana na qual o Brasil se encontra deve-se, particularmente ao elevado PIB *per capita*; em contrapartida, em termos dos demais componentes, o Brasil está enquadrado entre os países de mais “Baixo” IDH. Há, nesse sentido, limitações no caso da renda *per capita*, que “camufla” a realidade de concentração de renda do país (uma das mais altas concentrações em todo o mundo). Outra crítica refere-se à necessidade de ajustamento do PIB *per capita* à paridade de poder de compra, no intuito de conferir maior fidedignidade às informações sobre custos de alimentação, serviços, entre outras variáveis, que diferem entre os países. Ainda assim, essas limitações, apesar de pertinentes, não invalidam o uso desse indicador.

Para esse trabalho, uma das limitações pertinentes ao uso desse indicador como elemento comparativo, refere-se ao fato de que, tal índice não capta as especificidades do meio rural, ou seja, ele não é um índice de desenvolvimento voltado para este setor. Apesar disso, ainda se mostra relevante por fornecer um indicativo da dimensão geral de desenvolvimento do município. Tendo em vista que o IDH é uma medida importante, porém insuficiente para captar as especificidades da “dimensão rural”, procuramos adaptar do trabalho de Kageyama (2004), a construção de um indicador que permitisse captar alguns elementos relevantes no âmbito da questão do desenvolvimento rural. Esse índice será tratado no item 3.2.1, a seguir.

3.1.1) A dificuldade de delimitação do meio “rural”.

O conceito de desenvolvimento rural envolve uma complexidade de conceitos. As próprias concepções acerca do desenvolvimento e do que pode ser chamado de rural mudaram consideravelmente ao longo do tempo. A discussão sobre a definição de rural é inesgotável; no entanto, segundo Kageyama (2004:02), existem alguns pontos consensuais a respeito dessa definição. São eles: (i) rural não é sinônimo e nem tem exclusividade sobre o agrícola; (ii) o rural é multissetorial (envolve a questão da pluriatividade) e multifuncional (pode ser

considerado em um *mix* de funções: produtivas, ambientais, ecológicas e sociais); (iii) as áreas rurais têm densidade populacional relativamente baixa (o que pode mesmo constituir sua própria definição legal); (iv) não há um isolamento absoluto entre os espaços rurais e as áreas urbanas.

No Brasil, o conceito de rural está muito ligado à questão da área administrativa. Segundo a própria definição do Censo Demográfico, “Rural é a área externa ao perímetro urbano de um distrito, composta por setores nas seguintes situações de setor: rural-de extensão urbana, rural-povoado, rural - núcleo, rural - outros aglomerados, rural – exclusive aglomerados” (IBGE, 2002:66).

Essa delimitação baseia-se na definição administrativa de distrito e de perímetro urbano (determinado como “linha divisória dos espaços juridicamente distintos de um distrito, estabelecida por lei municipal”) e é empregada para classificar os domicílios pesquisados pelo IBGE. Essa é a delimitação utilizada para classificar os domicílios pesquisados pelo IBGE e, como o presente trabalho tem como uma das principais fontes de dados o Censo Demográfico (2000), este será o critério utilizado para a delimitação (embora cientes de que essa não capte, em sua totalidade, a dimensão real do meio rural brasileiro, principalmente no que se refere aos dados datados posteriormente a 2000)⁵⁵.

3.2) A formação da base de dados e a especificação da metodologia para a construção dos indicadores.

O objetivo deste item é explicar a origem dos dados, os procedimentos empregados, o detalhamento dos indicadores utilizados neste trabalho, bem como a sua finalidade. As variáveis que permitiram a construção do Índice de Desenvolvimento Rural (IDR) - e que serão detalhadas junto às definições dos indicadores - foram retiradas, basicamente, de quatro bancos de dados. O primeiro deles é o Censo Demográfico (2000), disponível na forma de CD ROM, tendo sido utilizadas tanto a base “Universo”, mas principalmente a base “Amostrai” (Microdados). Estes CD’s foram disponibilizados pelo Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (IE/ UFU). Em geral, cada CD contém os dados relativos a um Estado da Federação. Além do Censo (2000), foi empregada também a sua versão mais antiga, o

⁵⁵ Segundo Veiga (2002), em quase todo o mundo, as estatísticas nacionais definem o rural como oposição, complemento ou resíduo do que é urbano. No caso Brasileiro, o problema de classificação do que é rural é mais grave, dado que se baseia numa definição de cidade (como sede do município), datada em 1938, utilizada, até hoje, com algumas adaptações feitas pelo IBGE.

Censo Demográfico (1991), usado apenas para calcular a variação de população rural entre 1991 e 2000. Os valores amostrais utilizados nesse trabalho foram devidamente ponderados, de acordo com os pesos fornecidos pelo próprio IBGE.

Além disso, foram utilizados os dados do Censo Agropecuário (1995-1996), também disponível no *site* do IBGE. Nessa fonte, são disponibilizadas tabulações especiais acerca de aspectos relacionados ao meio ambiente, utilização de adubos e fertilizantes e conservação do solo, levantados nos estabelecimentos rurais em todo o país. Considera-se que essas áreas analisadas são rurais com base no critério do Censo Demográfico de 2000 (situação do setor), que, conforme já mencionado, faz uso da delimitação do rural baseada na definição administrativa de distrito e perímetro urbano.

O outro índice calculado, e que também será detalhado em seguida, refere-se ao *Índice de Fisher*. Para esse cálculo, foram aplicados os dados disponíveis sobre valor da produção, quantidade produzida e área colhida (referentes aos anos 2000 e 2003)⁵⁶, para produtos agrícolas selecionados (que serão explicitados junto com os indicadores). Esses dados foram obtidos da Pesquisa Agrícola Municipal (PAM), contida na base de dados do Sistema IBGE de Recuperação Automática dos Dados (SIDRA), disponível no *site* do referido instituto (IBGE)⁵⁷.

Por último, foram levantados os dados do PRONAF, sendo que, os dados de Crédito foram retirados no *site* do Programa, e o de Infra-Estrutura, obtidos do sítio da Caixa Econômica Federal⁵⁸. Para as nossas análises, levamos em conta o intervalo de 2000 a 2004, considerando também todos os anos intermediários. A justificativa para a escolha desse período passa, primeiramente, pela maior disponibilidade dos dados na página do Programa e pelo nível de desagregação dos dados. Apesar de que, no *site*, estão contidos os valores para Crédito referente ao intervalo abrangendo os anos de 1999 a 2005; para o primeiro ano mencionado, estes estão disponibilizados na forma agregada, não possuindo o detalhamento exigido para nossas análises (enquadramentos, modalidades, agentes financeiros, entre outros).

⁵⁶ Os dados mais recentes referentes a valor de produção, área colhida e quantidade produzida datam de 2004. No entanto encontram-se incompletos no *site* do IBGE. Nesse sentido, esta é a justificativa para termos utilizado o ano de 2003 e não o de 2004.

⁵⁷ Disponível em < <http://www.ibge.gov.br>>

⁵⁸ Os dados do PRONAF Crédito estão disponíveis em < <http://www.pronaf.gov.br>> , que, atualmente, está sendo direcionado para o do MDA < <http://www.mda.gov.br>>. Para os dados de Infra-Estrutura, retirados no *site do* < <http://www.caixa.gov.br>> .

Quanto à utilização desses dados até o ano de 2004, isso se deveu ao fato de que o levantamento e manipulação dos mesmos foi iniciado em 2005, portanto, os dados ainda não haviam sido completamente disponibilizados (somente em 2006 foi possível acessar, na íntegra, os dados referentes ao ano de 2005).

Outra fonte de informações do PRONAF - Crédito é fornecida pelo Banco Central, constantes nos Anuários Estatísticos do Crédito Rural, no qual é possível levantar a série desde a implantação do Programa. Contudo, eles estão muitas vezes subestimados, uma vez que nem todos os recursos liberados pela modalidade “Investimento” estão computados. Além disso, esses anuários são disponibilizados com defasagem temporal. Neste sentido, optamos por trabalhar com a base de dados do referido *site*.

Os dados de Infra-Estrutura também se encontram disponíveis desde 1999, no *site* da Caixa Econômica Federal. No entanto, o início efetivo das liberações começou em 2000, o que permitiu utilizarmos o mesmo ano inicial para ambas as modalidades (Crédito e Infra-Estrutura). Todos os valores (tanto de Crédito quanto de Infra-Estrutura) foram deflacionados pelo IGP-DI médio centrado⁵⁹ para fazermos uma análise da evolução dos dados em valores reais de 2005, no intuito de traçar comparações inter-temporais. Para calcular a evolução dos recursos, será calculada a taxa de crescimento para a principal modalidade do PRONAF em termos de liberações: Crédito, com o intuito de verificar a tendência de expansão dessa linha no período considerado.

Cabe fazermos uma ressalva a respeito dos dados do PRONAF Infra-Estrutura. É sabido, e já expressamos no capítulo II deste trabalho, que essa modalidade recebeu modificações, tendo sido adotada a dimensão territorial. No entanto, os dados que tínhamos disponíveis, quando esse trabalho foi iniciado, foram aqueles retirados no *site* da Caixa Econômica Federal, no âmbito dos municípios. Provavelmente, os dados disponibilizados no dias atuais já estão agregados na forma de territórios. No entanto, como almejávamos o estudo desse linha no início da sua implantação até os dias atuais (quando se deu a mudança dessa institucionalidade), decidimos por utilizar os dados no nível de desagregação municipal.

Ressalta-se que, para efeito de não contaminação das análises descritivas e gráficas, foram retirados os municípios tidos como *outliers*, ou seja, aqueles que recebiam valores

⁵⁹ A escolha do deflator : IGP-DI médio centrado, calculado pela Fundação Getúlio Vargas, refere-se ao fato de ser utilizado pelo BACEN, no deflacionamento dos valores correntes, e dado que dispomos de dados anuais sem conhecimento do fluxo intra-anual dos recursos.

discrepantes de recursos, bem como aqueles municípios que foram criados posteriormente à realização do último Censo Demográfico, ainda não codificados pelo IBGE⁶⁰.

Por fim, para a manipulação e detalhamento estatístico dos dados, foram utilizados os recursos do Programa Estatístico STATA versão 8.2, para os diversos cálculos de estatísticas descritivas, coeficientes de correlação, articulação de variáveis de distintas bases de dados, diversas rotinas de cálculos estatísticos (obtenção de indicadores) e aplicação do método de Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas, especificados em seguida. Passemos ao detalhamento da composição e cálculo dos indicadores.

3.2.1) Composição e cálculo dos Indicadores

A idéia intrínseca neste trabalho é traçar uma caracterização das liberações de recursos pelas modalidades de Crédito e Infra- Estrutura, no âmbito do PRONAF. Pretendemos, com isso, analisar se o público-alvo que tem sido efetivamente atingido pelo Programa corresponde ao mesmo público delimitado pelos enquadramentos (no caso do PRONAF Crédito) e pelos municípios/ zonas mais carentes (no caso do PRONAF Infra-Estrutura)⁶¹.

A análise do direcionamento dos recursos das modalidades do PRONAF Crédito e Infra-Estrutura, será feita mediante a caracterização dos municípios e estados receptores, nos quais serão comparados os graus de desenvolvimento rural e humano dessas áreas. Segue o detalhamento dos indicadores utilizados, bem como das técnicas estatísticas utilizadas.

3.2.1.1) O Índice de Desenvolvimento Rural (IDR)

Para verificarmos o perfil das áreas atendidas pelas modalidades do PRONAF e as liberações desses recursos, foi calculada, para as regiões Sul e Nordeste do Brasil, uma série de indicadores que buscam captar aspectos relevantes para representar o grau de desenvolvimento rural desses municípios (e, conseqüentemente, das regiões nos quais estão inseridos), em termos populacional, econômico, de infra-estrutura e de meio ambiente. Isso

⁶⁰ Nesse sentido, foram excluídos de nossas análises, um total de 37 municípios da região Sul e 18 municípios da região Nordeste.

⁶¹ Para a modalidade de Infra-Estrutura, vale uma ressalva. Conforme já salientado no capítulo anterior, a partir do Plano de Safra 2003/ 2004, a dimensão territorial passou a ser considerada a área de abrangência dos principais Programas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Com isso, o enfoque municipal ganhou a dimensão territorial, ou seja, as políticas públicas passaram a ser tratadas no âmbito de uma institucionalidade maior, envolvendo um conjunto de municípios (abrangência intermunicipal).

foi feito por meio da construção e posterior cálculo da média desses “sub-indicadores”, com o intuito de gerar um indicador mais geral, chamado de “Índice de Desenvolvimento Rural (IDR)”. Com isso, objetivamos comparar, nas duas regiões com maior concentração de agricultores familiares no Brasil (apesar das dinâmicas diferenciadas), o perfil dos municípios que efetivamente têm recebido os recursos das principais modalidades do PRONAF.

Então, no que tange à construção do Índice de Desenvolvimento Rural, a metodologia adotada foi baseada no trabalho de Kageyama (2004). O IDR é obtido a partir da média aritmética simples de quatro outros indicadores: o Índice de População (IPOP), Índice de Bem-Estar Social (IBES), o Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) e o Índice de Meio Ambiente (IMA).

Com referência ao estudo feito por Kageyama (2004), foram feitas algumas adaptações no que se refere às variáveis utilizadas na construção dos indicadores, principalmente no que tange aos de meio ambiente e de bem estar social . Antes de passarmos para uma análise descritiva dos indicadores, explicitaremos a lógica de cada um deles:

Quadro 3.1: Indicadores selecionados para caracterização dos municípios – Índice de Desenvolvimento Rural (IDR):

Indicador	Descrição da Variável	Cálculo	Base de Dados Utilizada
Indicador de População (IPOP) = (a+b+c+d)/4	a) Densidade Demográfica (padronizada)*	Proporção das pessoas (total) do município, com relação ao seu tamanho em Km ²	IBGE (disponível no site)
	b) Variação da População Rural entre 1991 e 2002 (padronizada)*	Diferença entre a população rural nos anos de 1991 e 2000, dividido pela população de 1991.	Censos Demográficos IBGE (2000) e (1991) – microdados
	c) Proporção da população rural no município	Total da população rural do município, dividido pela sua população total.	IBGE (disponível no site)
	d) Proporção da População que não morou sempre no município (migração)	Proporção da população que não morou sempre no município	Censo Demográfico IBGE (2000) – microdados
Indicador de Bem – Estar Social (IBES) = (e+f+g+h+i)/5	e) Taxa de analfabetismo	Total de indivíduos com 15 anos ou mais que não sabem ler nem escrever	Censo Demográfico IBGE (2000) – microdados
	f) Média de anos de estudo (padronizada)*	Quociente dos anos de estudos da população de 15 anos ou mais pelo total da população de idade igual ou superior à 15.	Censo Demográfico IBGE (2000) – microdados

Indicador de Bem – Estar Social (IBES) = (e+f+g+h+i)/5 (continuação)	g) Proporção de crianças de 7 a 14 anos na escola	Proporção das crianças de 7 a 14 anos de idade na escola	Censo Demográfico IBGE (2000) – microdados
	h) Proporção de domicílios com água encanada em pelo menos um cômodo	Proporção dos domicílios rurais que têm água encanada com distribuição interna em pelo menos um cômodo	Censo Demográfico IBGE (2000) – Universo
	i) Proporção de domicílios com abastecimento de água.	Proporção dos domicílios rurais que têm acesso à água, ligada à rede geral de abastecimento	Censo Demográfico IBGE (2000) – Universo
Indicador de Desenvolvimento Econômico (IDE) = (j+k)/2	j) Proporção de ocupados em atividades não agrícolas**	Relação entre o total de ocupados em atividades não agrícolas e o total dos ocupados nos domicílios rurais	Censo Demográfico IBGE (2000) – microdados
	k) Rendimento Médio Domiciliar (per capita)	Renda Domiciliar Total dividido pelo número de membros do domicílio (exceto agregados, pensionistas, empregado doméstico)	Censo Demográfico IBGE (2000) – microdados
Indicador de Meio Ambiente (IMA) = (l+m+n)/3	l) Proporção de estabelecimento que adotam práticas de conservação do solo	Total de estabelecimentos que adotam práticas de conservação do solo/ total de estabelecimentos agropecuários	Censo Agropecuário 1995-1996
	m) Proporção de estabelecimentos que usam adubos e fertilizantes	Total de estabelecimentos que utilizam adubos e fertilizantes agrícolas, no município	Censo Agropecuário 1995-1996
	n) Ausência de monocultura	1- (proporção de áreas das monoculturas selecionadas)	Pesquisa Agrícola Municipal/ SIDRA (IBGE)
$\text{IDR} = \frac{(\text{IPOP} + \text{IBES} + \text{IDE} + \text{IMA})}{4}$			

*A padronização consiste em fazer uma transformação algébrica para que o índice varie no intervalo de zero a um. Essa transformação é o quociente (valor da variável – mínimo)/(máximo – mínimo).

** Especificamente para detectar a questão dos ocupados, foram considerados todos os códigos de ocupação que estivessem relacionados com atividades não-agrícolas (selecionados na variável v4462/CNAE), do Censo Demográfico 2000, Microdados. Fonte: Tabulação própria a partir dos dados dos Censos Demográficos (1991 e 2000); Censo Agropecuário 1995/1996; SIDRA (IBGE).

O quadro acima ilustra o conjunto de “sub- indicadores” que compõem o IDR. O primeiro deles, é o indicador de População (IPOP), que procura medir o dinamismo populacional de todo o município, ou seja, a idéia intrínseca desse indicador é de que, quanto

mais alto o nível de desenvolvimento rural, maior o favorecimento ao dinamismo populacional.

Para a composição do Indicador de População (IPOP), foram utilizadas quatro variáveis: densidade demográfica; variação da população nos anos de 1991 e 2000; proporção da população rural do município; proporção da população rural que não morou sempre no município. Esta última variável busca trazer uma noção sobre o poder de atração dos municípios, uma vez que quanto maior for a proporção de pessoas vindas de outro município, maior a capacidade de atração do mesmo.

Em linhas gerais, quanto maior a densidade demográfica, menor o isolamento das áreas rurais e maiores as oportunidades de estabelecimento nesses municípios; quanto maior a população rural e seu crescimento no período considerado (entre 1991 e 2000), maior a capacidade da área rural em reter população; quanto maior a proporção de pessoas que vieram de outros municípios, maior a capacidade de atração que aquele município exerce na região.

O segundo “sub-indicador” é o chamado de Bem-Estar Social (IBES). Este inclui dois indicadores que procuram levantar aspectos referentes à educação (taxa de analfabetismo e média de anos de estudo), dois indicadores referentes ao domicílio, importantes no que diz respeito a levantar as condições de Infra-Estrutura do domicílio.

No que tange aos aspectos educacionais, o objetivo do primeiro desses indicadores é apontar os municípios das regiões que apresentam as mais baixas taxas de analfabetismo, o que contribuiria para um IDR mais elevado⁶². Da mesma forma, a escolaridade média reflete a o perfil da população frente aos esforços de qualificação, manutenção da população na escola e à oferta de serviços.

O terceiro grupo refere-se aos indicadores de Desenvolvimento Econômico (IDE). Por meio desse, procura-se destacar o perfil do mercado de trabalho e do rendimento “Médio” dos domicílios. Para isso, foram escolhidas as variáveis renda domiciliar *per capita*, a taxa de desocupação e a proporção de ocupados rurais enquadrados em atividades não-agrícolas.

Uma das principais dificuldades é estabelecer e mensurar quais atividades podem ser consideradas como “agrícolas”. Essa questão foi resolvida mediante a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE Domiciliar), ou seja, a CNAE adaptada para as pesquisas

⁶² Cumpre destacar que mesmo que esse indicador seja pouco sensível aos esforços da educação básica (atinge a população de 6 a 14 anos), esse indicador permitirá detectar as regiões de menor taxa de analfabetismo.

domiciliares. Tais informações são disponibilizadas pela Documentação contida no CD-ROM do Censo Demográfico 2000 (Microdados)⁶³.

Nesse sentido, foram considerados como ocupações agrícolas todos os segmentos envolvendo os produtores na exploração agropecuária e trabalhadores (agrícolas, pecuários e agropecuários), pescadores, caçadores, extrativistas, trabalhadores da mecanização, irrigação e drenagem, entre outros⁶⁴. Para efeito de nosso cálculo, foram selecionados todos os ocupados cujo código de ocupação (variável V4462), estivesse relacionado com atividades não agrícolas (indústria da transformação e construção; do comércio; de alimentação; de transportes e comunicações; e de serviços, entre outras).

Uma outra dificuldade a ser mencionada, refere-se ao fato das limitações ao se trabalhar com dados sobre a renda *per capita*, com o objetivo de aumentar a fidedignidade com relação à mensuração do Indicador de Bem-Estar Econômico, diante deste quesito. A renda *per capita* é o resultado da divisão do rendimento familiar pelo número de pessoas na família (Hoffman, 1998:211). Ainda, assim, é relevante considerar que trabalhar com essa variável relaciona-se ao fato de que a renda familiar *per capita* não contemplar as diferenças e necessidades específicas entre os membros das famílias, tampouco o seu bem-estar. Além disso, outra questão importante é a dificuldade de mensurar o rendimento não-monetário, principalmente no universo dos grupos de agricultores do tipo familiar.

O último sub-grupo de indicadores consiste no indicador de meio-ambiente. O intuito desse indicador é destacar variáveis relevantes para o desenvolvimento rural, no âmbito das questões envolvendo a preservação do mesmo. No entanto, dada a complexidade tanto no que se refere à indisponibilidade em obter os dados mais recentes (o último Censo Agropecuário, por exemplo, foi feito em 1995), quanto no que se refere à aquisição de informações mais completas sobre a qualidade do meio ambiente no meio rural para todos os municípios.

Mesmo com a falta das informações apropriadas, ainda assim, calculamos um indicador indireto com intuito de contrapor a presença dos efeitos nocivos do modelo de

⁶³ Esta classificação mantém-se idêntica à CNAE nos níveis mais agregados - seção e divisão, com exceção das divisões do comércio em que não se distinguem o varejo e o atacado, ou seja, há um reagrupamento de classes no qual o detalhamento foi considerado inadequado para pesquisas no domicílio e desagrega algumas atividades de serviços que têm nestas pesquisas sua única fonte de cobertura. Desta forma, o Censo Demográfico 2000 adere à padronização nacional e internacional da classificação de atividades econômicas, garantindo maior comparabilidade das informações relativas à atividade econômica no nível nacional (comparações com outras fontes nacionais) e com informações de outros países (comparações internacionais)

⁶⁴ Enfim, foram considerados trabalhadores de ocupações “agrícolas”, as pessoas que, na data do Censo (2000), alegaram exercer alguma dessas ocupações.

modernização agrícola, com os efeitos de compensadores das práticas de conservação do solo nos estabelecimentos agropecuários (Kageyama, 2004:11).

O primeiro componente desse indicador consiste na proporção dos estabelecimentos que praticam e adotam práticas de conservação do solo. O intuito é o de verificar as condições e a preocupação dos agricultores em usar técnicas destinadas a esse fim, seja para garantir uma maior adequação dos solos à atividade agrícola ou prevenir contra os efeitos da mecanização. A expectativa é que as atividades ligadas à agricultura familiar apontem para um maior índice de conservação do solo.

O segundo índice refere-se à proporção de estabelecimentos que utilizam fertilizantes e adubos. Tal prática abusiva está associada possíveis danos ambientais decorrentes do uso indiscriminado de agrotóxicos e da mecanização. A idéia implícita é que, particularmente as lavouras intensivas em monoculturas e altamente mecanizadas, têm um maior impacto ambiental decorrente dessas técnicas. Dessa forma, espera-se que no âmbito das atividades praticadas pela agricultura familiar, o uso de fertilizantes e adubos seja menos intenso *vis a vis* às culturas típicas aos estabelecimentos de grande escala.

O último componente desse índice refere-se à ausência de monoculturas. A idéia apresentada é a de que a presença de atividades relacionadas com as monoculturas, implica no maior uso de tecnologias químicas (defensivos, adubos e outros), em grande escala. Segundo Olivette *et al.* (*apud* Kageyama, 2004), um estudo efetuado para as regiões mais produtivas do Estado de São Paulo, mostra que estas tenderam a se especializar em uma ou poucas culturas “modernas”, que são grandes consumidoras de agrotóxicos, poluidoras do ar e/ou empobrecedoras do solo. Sob ponto de vista da agricultura familiar, as atividades agrícolas praticadas tendem a ser mais diversificadas.

Dessa forma, para esses grupos de atividades, a exigência de técnicas que agridam o meio ambiente tende a ser relativamente menor. Por isso, espera-se que haja maior presença de agricultura familiar, quanto maior o indicador de ausência de monocultura. Conseqüentemente, quanto maior for o IMA, menor a tendência de monocultura no município e maior tende a ser a adoção de práticas de conservação do solo.

Para o cálculo desse índice, foi considerado o somatório das áreas dos principais produtos voltados para a exportação ou de maior grau de integração ao mercado, dividido pela total das culturas cultivadas (permanentes e temporárias), disponibilizadas pelo IBGE. Desse quociente (que capta a presença de monocultura), foi subtraído uma unidade e a fórmula é mostrada abaixo:

$$\text{Ausência de Monocultura} = 1 - \frac{(\sum \text{áreas das principais monoculturas selecionadas})}{(\sum \text{das áreas de culturas permanentes temporárias})}$$

Para a região Nordeste, foram levadas em conta as principais monoculturas: café, cana, fumo, soja, algodão, milho, banana, cacau, coco, laranja, manga, maracujá, sisal e uva. Na região Sul, foram consideradas as culturas de café, cana, fumo, soja, algodão, milho, laranja e uva. Conforme já observado, o critério da escolha desses produtos tem a ver com o fato de estas representarem culturas tipicamente mais integradas ao mercado, em sua maioria, *commodities*, com vistas à exportação.

A extração, montagem e a manipulação desses dados, a partir das bases já referidas, foi realizada por meio do Pacote Estatístico STATA, versão 8.2. Uma vez calculados os quatro “sub-índices”, estes foram somados e, em seguida, foi calculada a média simples, gerando o Índice de Desenvolvimento Rural: $\text{IDR} = \text{IPOP} + \text{IBES} + \text{IDE} + \text{IMA} / 4$.

3.2.1.2) O Índice de *Fisher*

Além do Índice de Desenvolvimento Rural, foi calculado um outro índice para contemplar as análises acerca do desempenho da quantidade física das principais culturas nas duas regiões estudadas: o - Índice de *Fisher*⁶⁵. Esse é um Índice de *Quantum*, portanto, remete às variações de quantidade. serão feitas serão feitas as correlações com os demais indicadores e variáveis relativos aos contratos de crédito liberados, valores das modalidades estudadas, valores médios dos contratos para Crédito, Infra-Estrutura, IDH, entre outros. Com isso, objetivamos comparar, entre as duas regiões com maior concentração de agricultores familiares no Brasil, o perfil dos beneficiários que efetivamente têm recebido os recursos das principais modalidades do Programa.

⁶⁵ Este índice foi criado e seus critérios fixados por Irving Fisher (1922)

O índice de *Fisher* informa o aumento da quantidade física das culturas agrícolas selecionadas, em termos da participação relativa de cada cultura. Intuitivamente, podemos inferir que aquelas zonas/ localidades que têm um maior índice de Desenvolvimento Rural são aquelas mesmas que obtêm um maior aumento quantidade produzida, supostamente, são as grandes captadoras de recursos.

Esse Índice é composto por dois outros: de *Laspeyres* e de *Paasche*⁶⁶. O índice de *Laspeyres*, adota uma base fixa de ponderação, sendo que os fatores de ponderação dos índices relativos são considerados na unidade geográfica base para os diversos produtos. A transcrição algébrica desse índice é determinada pela fórmula abaixo, sendo que corresponde à média aritmética dos relativos de quantidades ponderadas pela importância relativa do produto, no período-base.

$$Laspeyres = \frac{\sum_i p_{i,0}.q_{i,t}}{\sum_i p_{i,0}.q_{i,0}}$$

Por outro lado, o outro componente do *Índice de Fisher*, é o *Índice de Paasche*, que adota uma base móvel de ponderação, cujos fatores são considerados na unidade geográfica para qual o índice está sendo calculado. Esse índice consiste na média harmônica dos relativos de quantidades ponderadas pela importância relativa dos produtos no período atual.

$$Paasche: \frac{\sum_i p_{i,t}.q_{i,t}}{\sum_i p_{i,t}.q_{i,0}}$$

Por fim, o Índice de *Fisher* é dado pela média geométrica dos Índices de *Laspeyres* e de *Paasche*, dado pela formatação algébrica abaixo:

$$Fisher = \sqrt{L \cdot P}$$

Dessa forma, pelas características apresentadas, esses índices permitem representar, para cada unidade geográfica, um conjunto de produtos, o que auxilia nas análises das demais variáveis que serão comparadas. Os índices foram calculados para cada município considerado⁶⁷, de ambas as regiões (Sul e Nordeste). Posteriormente, esses municípios foram agrupados em seus estados.

⁶⁶ Para um maior detalhamento sobre esses Índices, consultar Fonseca & Martins (1981); Hoffman (1980; 1998)

⁶⁷ Conforme já mencionado, foram excluídos os municípios criados após o Censo Demográfico (2000), e que ainda não tem codificação pelo IBGE.

Para efeito desse estudo, foram utilizados no cálculo desse índice, os dados referentes à Valor de Produção e Quantidade, disponíveis na base de dados do Sistema IBGE de Recuperação Automática dos Dados (SIDRA). Por meio dessa fonte, podem ser acessados os dados da PAM (Pesquisa Agrícola Municipal), dos quais foram extraídos: o valor da produção, área colhida e quantidade de cada produto. Para o cálculo do *Índice de Fisher*, selecionamos as variáveis: Valor da Produção e Quantidade produzida para 2003 e ano base 2000. Na verdade, os dados mais atuais relativos à essa base refere-se à 2004, no entanto, estes estavam incompletos no *site* do IBGE, razão pela qual selecionamos o ano de 2003.

Para cada região estudada (Nordeste e Sul do Brasil), o critério para a seleção dos produtos foi a escolha daqueles com maior integração no mercado e ao setor exportador de cada região. Essa orientação, de trabalhar com produtos “mais e menos” integrados, deve-se ao fato de que, com a emergência dos Complexos Agroindustriais (CAI’s), dificulta a classificação de que as atividades agropecuárias como exclusivamente exercidas por pequenos ou grandes produtores (Graziano da Silva, 1996:175).

Os produtores mais integrados estão associados aos grandes capitais e verticalmente às atividades agroindustriais. Logo, em sua maioria, atuam em setores cujos produtos estão mais integrados às agroindústrias e ao mercado exportador (principalmente *commodities*). Por outro lado, os produtores menos integrados (não integrados aos CAI’s), e em particular, situados nas regiões Norte e Nordeste do país, acabam condenados à produção para auto-consumo, ou, quando muito, para o fornecimento direto às populações locais, com nível tecnológico rudimentar (Ibdem, 1996:175). Nesse sentido, acabam voltando-se, quando muito, para atendimentos a nichos de mercados ou mesmo para o mercado interno. Os dois grupos de produtos focalizados por cada um desses segmentos são mostrados no quadro 3.2 (abaixo):

Quadro 3.2: Grupos de Produtos Integrados e Não-Integrados por região:

Região Nordeste		Região Sul			
Produto Integrado		Produto Não-Integrado	Produto Integrado		Produto Não - Integrado
Algodão	Laranja	Arroz	Algodão	Laranja	Arroz*
Banana	Manga	Feijão	Café	Milho	Feijão
Cacau	Milho	Mandioca	Cana	Soja	Mandioca
Café	Sisal	Tomate	Fumo	Uva	Tomate
Cana	Soja				
Coco	Uva				
Fumo					

*Ver nota de rodapé número 68. Fonte: Tabulação própria a partir dos dados da PAM/ SIDRA/ IBGE.

No que tange às culturas integradas, na maior parte dos estados do Nordeste, as que têm mais representatividade são: a cana de açúcar, o milho e a banana. Para algumas áreas isoladas da Bahia e do Piauí, a produção de soja teve destaque. No que se refere ao Sul do País, as principais culturas integradas são a soja, o milho e o fumo. Quanto aos produtos não integrados, ressalta-se que, na região Nordeste, destacam-se a mandioca e o feijão, enquanto que, no Sul, sobressaem o arroz⁶⁸ e o feijão. Os dados foram transportados do *site* do IBGE para o Programa STATA, sendo que, primeiramente, foram calculados os valores de *Paasche*, em seqüência, os de *Laspeyres* e, por último, a média geométrica destes dois índices, o que resulta no Índice de *Fisher*.

A partir da construção desse Índice, poderão ser feitas as correlações com outras variáveis, como o IDR (e seus componentes: IPOP, IBES, IMA e IDE); com os valores de PRONAF Crédito (detalhando o direcionamento para os diversos enquadramentos) e de Infra-Estrutura; além de outras variáveis. Para esse trabalho, foram calculados os valores para os Índices de *Fisher* para cada município, bem como para os produtos integrados e não - integrados. No entanto, para o tratamento descritivo desses dados, foram consideradas as análises de correlações calculadas no âmbito dos municípios e analisadas em termos dos estados e regiões geográficas.

3.2.1.3) A tendência de crescimento do PRONAF Crédito.

Para o cálculo da taxa de crescimento, relativos ao PRONAF Crédito, primeiramente, os dados foram divididos em dois “sub-grupos”: (i) o **Grupo Familiar**, composto pelos enquadramentos A, A/C, e B; (ii) o **Grupo CDE**, composto pelos enquadramentos de agricultores familiares com maiores rendas, ou seja, com maior nível de integração econômica.

A partir dessa organização, os dados foram calculados mediante uma função logarítmica, baseada no Modelo de Regressão *Log-Linear*⁶⁹, por meio do qual foi possível obter as taxas de crescimento para o período de 2000 a 2004. Através do *software* estatístico STATA, foi possível calcular essas taxas em termos dos municípios, estados e regiões, nos

⁶⁸ Para o caso da cultura do arroz na região Sul, vale uma qualificação importante: a cadeia do arroz tem um alto grau de integração ao mercado, sendo inclusive, um dos produtos voltados para a exportação. No entanto, ele foi enquadrado como produto não integrado, primeiramente pela dificuldade de se dissociar a parte destinada para mercado interno e consumo das famílias, daquela voltado para o mercado externo.

⁶⁹ Esse modelo é utilizado para detectar taxas de crescimento, por meio do cálculo de logaritmo natural. Para melhor detalhamento desse modelo, ver “Econometria Básica” (Gujarati, Damodar, 3ª edição. 2000).

diversos grupos selecionados: (i) contratos voltados para o grupo familiar (contr_fam); (ii) valores repassados para o grupo familiar (valor_fam); (iii) contratos repassados para os grupos CDE (contr_cde); (iv) valores repassados para o grupo CDE (valor_cde); (v) valores totais disponibilizados pelo PRONAF Crédito (valor_total); (vi) contratos totais disponibilizados pelo PRONAF Crédito (contr_total)

O intuito desse cálculo é o de verificar o crescimento e abrangência do PRONAF Crédito nas duas regiões, a partir dos grupos mencionados. Com isso, será possível averiguar para qual público a principal modalidade, em termos da liberação de recursos, tem canalizado a oferta de recursos.

3.2.1.4) Os procedimentos estatísticos e técnicas adotadas:

Os procedimentos estatísticos utilizados no tratamento dos dados variaram desde análises de estatística descritiva (cálculo de médias, desvio padrão, valores máximos e mínimos)⁷⁰ e análises de Correlação, à técnica de maior refinamento estatístico, empreendida por meio de Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas.

Este último, consiste num procedimento descritivo e exploratório de estatística multivariada cujo principal propósito é revelar a estrutura de uma matriz de dados complexa, através da substituição da matriz básica de dados por uma matriz mais simples, sem perda de informação essencial, removendo “ruídos” e informação redundante (Clausen, 1998:1) Na interpretação dos resultados de uma Análise de Correspondência são utilizados recursos analíticos e gráficos, sendo que a distribuição das variáveis consideradas mostra a relação entre elas, cuja visualização é facilitada pelos pontos no espaço gráfico, auxiliando na interpretação dos dados.

Esta técnica é dirigida para o tratamento de duas ou mais variáveis categóricas com o propósito de analisar a associação existente entre elas, pela representação das categorias (atributos) das variáveis, como pontos em um espaço de menor número de dimensões (normalmente um plano). Categorias com distribuições semelhantes serão vistas no plano como pontos próximos; e categorias com distribuições distintas são observadas nesta representação geométrica como pontos distantes.

⁷⁰ Para maior detalhamento acerca da definição estatística dessas variáveis, ver Martins & Fonseca (1981; pg 119 – 129); Hoffman (1980; pg 45 – 72).

A Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas parte das tabelas básicas de relacionamento das variáveis e, a partir das frequências relativas e perfis de distribuição dos atributos das variáveis, são obtidas distâncias (medidas geralmente como a distância *qui-quadrada*⁷¹) entre estes atributos de uma mesma variável.

Na discussão dos resultados, são apresentados um conjunto de tabelas e gráficos. Dentre esse conjunto de tabelas, pode ser apresentada a decomposição da inércia para as dimensões consideradas (no presente trabalho, foram consideradas duas dimensões). Na segunda tabela, são mostradas as coordenadas de cada categoria, em cada eixo (dimensão). Estas coordenadas são as mesmas que são representadas geometricamente nos gráficos correspondentes, sendo que a tabela formada a partir desses dados serve para destacar uma informação mais precisa de localização espacial das categorias no plano de representação, através da geração de um ponto no plano. Nesse caso, destaca-se que as categorias com maior semelhança (em termos de distribuição), apresentam proximidade nas coordenadas, portanto, também na representação gráfica.

Para esse trabalho, foi gerada uma grande quantidade de dados, cujos níveis de desagregação considerados estão no âmbito dos municípios. Dessa forma, o uso desse procedimento estatístico permitirá uma maior nitidez quanto à relação entre as variáveis. Após termos indicados as bases de dados e procedimentos estatísticos que permitirão as nossas análises, passaremos ao tratamento dos dados levantados.

3.3) O perfil do IDR nas regiões Nordeste e Sul do Brasil – as liberações para o PRONAF Crédito e Infra- Estrutura.

3.3.1- A classificação dos IDRs e seus “sub-índices”

O objetivo desse item é iniciar as constatações acerca do perfil dos municípios que têm recebido os recursos do PRONAF Crédito e Infra-Estrutura. Um dos pontos fundamentais que queremos destacar refere-se às diferenças intrínsecas às duas regiões estudadas. Existem diferenciações relacionadas às questões histórico-estruturais, que definem inserções econômicas diferenciadas, como também podem ser salientados aspectos institucionais, que inibem a articulação dos grupos, afetando diretamente o acesso às políticas públicas. Muitas dessas foram levantadas pela construção dos Índices de Desenvolvimento Rural e tentam

⁷¹ Nesse caso, a distribuição “*Qui-Quadrada*” (χ^2) deve ser considerada como medida descritiva. Para detalhamento dessa questão, ver “Econometria Básica” (Gujarati, Damodar, 3ª edição. 2000).

abarcam, em parte, a dificuldade comum a muitos dos municípios estudados, para conseguirem acessar os recursos desse Programa.

Para as nossas análises, foram considerados 1790 municípios na região Nordeste e 1170 no Sul. Conforme já mencionamos, foram desconsiderados aquele grupo de municípios criados após o último Censo Demográfico de 2000 e que ainda não receberam a codificação dada pelo IBGE.

A partir do levantamento efetuado e do cálculo dos sub-índices já descritos, chegamos à construção dos índices de Desenvolvimento Rural (IDR's) de cada um dos municípios. Os valores para o IDR podem variar no intervalo entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento rural. A construção desse índice permitiu traçar um panorama preliminar das diferenças entre as regiões, em termos de Desenvolvimento Rural pôde ser ilustrado pela tabela 3.1.

Nela estão indicados os intervalos contendo os valores de IDR, bem como a sua classificação segundo o nível de Desenvolvimento Rural apresentado. Para cada uma das regiões os municípios foram categorizados em quatro níveis de IDR: (i) “Muito Baixo”: no qual estão contidos os municípios com valor abaixo do primeiro quartil; (ii) “Baixo”: contendo os municípios com valores entre o 1º quartil e a mediana; (iii) “Médio”: contendo os municípios com valores entre a mediana e o terceiro quartil; (iv) “Alto”: representando os municípios com valores entre o 3º quartil e o maior valor observado.

Tabela 3.1: Limites de valores e classificação do IDR

Região Nordeste	Total de Municípios	Quartis	Classificação dos Intervalos	Intervalos de IDR
	1790	Até o 1º quartil	“Muito Baixo”	0.0104 – 0.2615
		Até o 2º quartil	“Baixo”	0.2616 – 0.3078
		Até o 3º quartil	“Médio”	0.3079 – 0.3581
		Até o 4º quartil	“Alto”	0.3582 – 0.7139
Região Sul	Total de Municípios			
	1170	Até o 1º quartil	“Muito Baixo”	0.0216 - 0.3801
		Até o 2º quartil	“Baixo”	0.3802 - 0.4262
		Até o 3º quartil	“Médio”	0.4263 - 0.4666
		Até o 4º quartil	“Alto”	0.4667 – 0.6453

Fonte: Tabulação própria, a partir dos dados gerados.

A tabela acima ainda nos mostra que os níveis dos Índices de Desenvolvimento Rural diferem de uma região para outra. De acordo com o esperado, os índices são, em geral, mais altos na região Sul, de forma que os intervalos de cada classificação (“Muito Baixo”, “Baixo”, “Médio” e “Alto”) envolvem valores mais elevados para o caso desta região⁷².

Se verificarmos as estatísticas descritivas para os indicadores que compõem o IDR (IDE, IBES, IPOP e IMA), verifica-se que prevalece a mesma tendência em se obter, em geral, valores “Médios” mais elevados na região Sul *vis a vis* aos do Nordeste do país. No **quadro 3.3**, ressalta-se o fato de que, dentre os “sub indicadores”, o que apresentou melhor *performance*, para ambas as regiões foi o IBES, que congrega características referentes à infra-estrutura e educação nos municípios, em cada região.

Ainda assim, justamente este indicador, nos mostra que a média da Região Sul (0,6660) é muito superior à observada para a região nordeste (0,4626). Este é um fator importante, pois o aspecto educacional é essencial para a conformação do chamado “capital social”, sendo que o acesso às políticas públicas disponíveis envolve a questão do alcance e decodificação das informações veiculadas pelo Poder Público. A relevância da educação, no âmbito da conformação do capital social, torna-se imprescindível para o PRONAF Infra-Estrutura, uma vez que, uma das exigências para o repasse dos recursos é a constituição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS)⁷³.

Quadro 3.3: Estatísticas Descritivas – IDR’s e seus componentes.

Nº de Observ.	Nordeste					Sul				
	1790					1170				
Variáveis	IDR	IDE	IBES	IPOP	IMA	IDR	IDE	IBES	IPOP	IMA
Média	0.3124	0.3311	0.4626	0.2227	0.2321	0.419	0.3093	0.6660	0.2418	0.4608
Desvio Padrão	0.0745	0.1406	0.1025	0.0979	0.1391	0.072	0.1390	0.0837	0.0808	0.1857
Valor Mínimo	0.0104	0	0	0	0	0.0216	0	0	0	0
Valor Máximo	0.7139	0.9998	0.9068	0.9583	0.7027	0.645	0.8057	0.9249	0.4965	0.9108

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados

⁷² A região Nordeste apresentou um valor máximo para IDR mais elevado que o da região Sul (caso do município Olinda). No entanto, exceto para esse município, os demais valores considerados mais elevados estiveram contidos abaixo de 0.6500

⁷³ Hoje, Conselhos Intermunicipais, uma vez que essa linha de financiamento passou a ser tratada em uma dimensão maior que dos municípios, tendo incorporado o debate territorial no tratamento desse tipo de política pública.

Outro fato interessante de ser destacado, refere-se à maior média do IDE, verificada para a região Nordeste do país, se comparada ao Sul, que tem uma distribuição mais homogênea em termos dos valores médios. Esta diferença é pequena e pode estar relacionada ao fato de que, na região Nordeste existem alguns municípios com altos IDR's, que compensariam aqueles que apresentam índices mais baixos.

Tabela 3.2: Estatísticas Descritivas – IDE

Região Nordeste				Região Sul			
Média	Desvio Padrão	Valor Mínimo	Valor Máximo	Média	Desvio Padrão	Valor Mínimo	Valor Máximo
0.3307	0.1410	0	0.9998*	0.3095	0.1392	0	0.8057

* Município: Saubara (BA). Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados

Por isso, a média na região Nordeste aparece como maior do que a da região Sul, cujos municípios apresentam IDE's e IDR's menos discrepantes entre si. Aliás, em se tratando do IDR, pela análise da Tabela 3.1, percebe-se que nos intervalos compreendidos por esse indicador, 75% dos municípios da Região Nordeste (referentes ao primeiro, segundo e terceiro *quartis*) apresentam níveis de IDR considerados médios para a região (até 0,3581). Esse valor, quando comparado à região Sul, correspondem ao IDR classificados como “Muito Baixo”, sendo que o valor para esta categoria é de até 0,3801.

Ainda, apenas 25% dos municípios da Região Nordeste apresentam IDR maior que 0,3581 (correspondente à categoria “Muito Baixo” para a região Sul). No entanto, alguns municípios apresentam IDR superior ao maior índice encontrado na Região Sul. Ou seja: a grande maioria dos municípios da Região Nordeste apresenta um nível extremamente baixo de Desenvolvimento Rural, quando comparados com os da região Sul, mesmo que algum município tenha apresentado valores expressivos para esse indicador.

Apontadas estas questões, passemos à análise referente ao estudo da distribuição dos recursos do PRONAF, articulada com o IDR de cada um dos municípios receptores e com os demais indicadores que o compõem. O intuito é o de observar o perfil dos municípios captadores das duas modalidades. O quadro abaixo, representa as estatísticas descritivas relativas a esses indicadores, articuladas com a liberação de recursos provenientes do PRONAF Crédito e Infra-Estrutura.

Em primeiro lugar, mostra-se que evidente é que a grande maioria de municípios teve acesso aos recursos do PRONAF em ambas as regiões, no período considerado (2000 a 2004).

De um modo geral, principalmente no PRONAF Crédito, apenas 18 municípios da Região Sul e 14 do Nordeste deixaram de receber algum recurso do PRONAF. Neste sentido, receberam recursos, tanto as localidades que apresentaram baixíssimo IDR, quanto as que apresentaram um elevado valor para esse Indicador.

No que tange aos valores levantados para o PRONAF Infra-Estrutura, criado para atender a municípios mais carentes, acreditamos que a análise dos IDR's seja mais completa do que a do IDH (utilizado como um dos critérios para que os municípios sejam enquadrados como beneficiários dessa modalidade); sendo que ela nos mostra algumas questões importantes acerca dos municípios receptores desses recursos.

Para essa modalidade, um dos critérios para determinar se o município pode ser beneficiado, é que o IDH seja inferior a 0,500. Com isso, gera-se um ponto problemático no sentido de que o IDH não consegue captar as especificidades da própria região, camuflando a sua realidade. De forma contrária, o IDR, além de contemplar os municípios que efetivamente apresentam uma dinâmica rural, consegue captar da melhor maneira as peculiaridades inerentes à região (essa discussão será retomada no item 3.3.4).⁷⁴

Pelo Quadro 3.4 podemos observar que, na região Sul, 359 municípios receberam recursos do PRONAF Infra-Estrutura no conjunto dos anos levantados – correspondendo a 30,68% do total de municípios. No caso da região Nordeste, 794 receberam, correspondendo a 44,35% do total. A média do valor de IDR dos municípios que receberam este tipo de recursos no Nordeste é de 0,3221, que está classificado como de médio Desenvolvimento Rural, para os parâmetros desta região.

Note-se, ademais, que o valor de IDR “Médio” é maior para aqueles municípios que receberam recursos, do que para os que não receberam. Ou seja: este resultado já seria um indicativo da existência de uma distorção na distribuição dos recursos. Esta questão também aparece quando verifica-se a existência de um município com IDR de 0,6837 – classificado como alto Desenvolvimento Rural - recebendo recursos do PRONAF nessa mesma região.

⁷⁴ Para essa questão, ver mapas do IDR e IDH (no ANEXO desse trabalho), nos quais estão ilustrados, geograficamente e para cada região, o indicadores para cada município.

Quadro 3.4: Estatísticas Descritivas - IDR's e componentes – Regiões NE e Sul

Nordeste						Sul				
	IDR	IDE	IBES	IPOP	IMA	IDR	IDE	IBES	IPOP	IMA
Recebem IE										
Obs	794	794	794	794	794	359	359	359	359	359
Média	0.3221	0.3351	0.4673	0.2411	0.2440	0.3980	0.2636	0.6464	0.2523	0.4297
D.Padrão	0.0647	0.1213	0.0927	0.0947	0.1285	0.0697	0.1249	0.0724	0.0753	0.1888
Min	0.0737	0.0	0	0	0	0.2107	0.0658	0.38155	0	0
Max	.6837	0.9188	0.8575	0.9583	0.6500	0.6453	0.7744	0.9249	0.4653	0.7603
Não Recebem IE										
Obs	996	996	996	996	996	811	811	811	811	811
Média	0.3039	0.3273	0.4580	0.2076	0.22218	0.4288	0.3298	0.6746	0.2367	0.4740
D.Padrão	0.0818	0.1549	0.1115	0.0984	0.1465	0.0720	0.14049	0.0867	0.08274	0.1832
Min	0.0104	0	0	0	0	0.0216	0	0	0	0
Max	0.71391	0.9998	0.9068	0.89007	0.7027	0.60924	0.8057	0.9076	0.4965	0.9108
Recebem Crédito										
Obs	1776	1776	1776	1776	1776	1152	1152	1152	1152	1152
Média	0.31178	0.3299	0.4620	0.2225	0.2316	0.4197	0.3073	0.6669	0.2423	0.4625
D.Padrão	0.0734	0.1387	0.10218	0.0977	0.1386	0.0714	0.1369	0.0785	0.0798	0.1844
Min	0.06546	0	0	0	0	0.0216	0	0	0	0
Max	0.68374	0.9998	0.90687	0.9583	0.70276	0.64534	0.8057	0.9249	0.4965	0.91083
Não Recebem Crédito										
Obs	14	14	14	14	14	18	18	18	18	18
Média	0.3466	0.4327	0.4750	0.2114	0.2672	0.3948	0.4521	0.6056	0.1948	0.3267
D.Padrão	0.2037	0.3133	0.2312	0.1453	0.2103	0.1325	0.2027	0.2426	0.1218	0.2364
Min	0.0104	0	0	0	0	0.1111	0	0	0	0
Max	0.7139	0.9894	0.7644	0.4345	0.6674	0.5559	0.7122	0.8685	0.4290	0.6452
Legenda: Obs= n° de municípios observados D.Padrão. = Desvio – Padrão Min e Máx = valores mínimos e máximos de IDR's										

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados.

No caso da região Sul, os municípios receptores do PRONAF Infra-Estrutura têm IDR mais baixo (0,3980) do que aqueles que não receberam. Para esta região, o IDR de valor médio (para o Nordeste), é considerado como sendo de baixo Desenvolvimento Rural, segundo os padrões da região Sul. Ainda assim, esses municípios com melhores níveis de Desenvolvimento Rural receberam o recursos.

Para termos uma idéia, um município com IDR é igual a 0,6453 – considerado o maior dessa região (Sul), recebeu recursos do PRONAF Infra-Estrutura nos anos considerados. Essa constatação sugere um desvio em termos do público alvo objetivado por essa modalidade na região Sul, tendo em vista que seu intuito seria contemplar os municípios efetivamente mais carentes.

Postas estas indicações preliminares, passemos a um maior detalhamento de alguns dos dados da distribuição dos recursos considerando, primeiramente, as liberações do PRONAF Crédito para cada uma das regiões e, em seguida, as do PRONAF Infra-Estrutura..

3.3.2) A representação gráfica do IDR nas regiões Nordeste e Sul do Brasil – as liberações para o PRONAF Crédito

Verificaremos, agora, o detalhamento das liberações do PRONAF Crédito para as regiões Sul e Nordeste do país. Essa modalidade é a principal liberadora, tanto em termos dos volumes de recursos, quanto em termos de número de contratos e municípios atingidos. Verificaremos mais de perto a *performance* dessa linha.

3.3.2.1) Análise dos histogramas para o conjunto dos municípios atingidos pelo PRONAF Crédito.

Conforme já comentamos, a maioria dos municípios recebeu recursos do PRONAF Crédito, abarcando tanto aquelas localidades que têm IDR “Muito Baixo”, como as que são categorizadas como “Alto”. O que nos interessa, então, é levantar o perfil daqueles municípios que têm recebido grandes quantidades de recursos, *vis a vis* aos que obtiveram menor captação.

Uma das hipóteses desse trabalho faz referência a esse ponto, no sentido de entender que, apesar da maior abrangência do PRONAF Crédito (tanto em termos do volume de recursos, quanto no que tange ao número de beneficiários que têm conseguido acessar essa linha de financiamento), esta modalidade supostamente privilegiaria os segmentos de agricultores familiares enquadrados como de mais alta renda, ou seja, aqueles agricultores mais integrados economicamente. Dessa forma, a liberação deste tipo de crédito, feita pelos bancos, implica em considerar o tipo de tomador de recursos (considerando se ele já é cliente do banco, se pode arcar com garantias) e não necessariamente com o perfil de desenvolvimento rural do município em que o demandante está inserido, visto que a lógica da liberação é essencialmente individual.

Para a ilustração de nossas análises, no caso do PRONAF Crédito, utilizaremos também o gráfico na forma de histogramas. Nessas figuras, foram incluídos todos os municípios, representados pelas seguintes variáveis:

Quadro 3.5: Legenda para os histogramas de freqüência dos municípios que (não) obtiveram recursos das modalidades de Crédito e Infra-Estrutura versus IDR

Variáveis	Descrição
Varinfrazero = 0	Municípios que não receberam recursos do PRONAF Infra-Estrutura
Varinfrazero = 1	Municípios que receberam recursos do PRONAF Infra-Estrutura
Valor_todoszero 0	Municípios que não receberam recursos do PRONAF Crédito
Valor_todoszero = 1	Municípios que receberam recursos do PRONAF Crédito

Fonte: Denominação própria, a partir das variáveis definidas no STATA (2004).

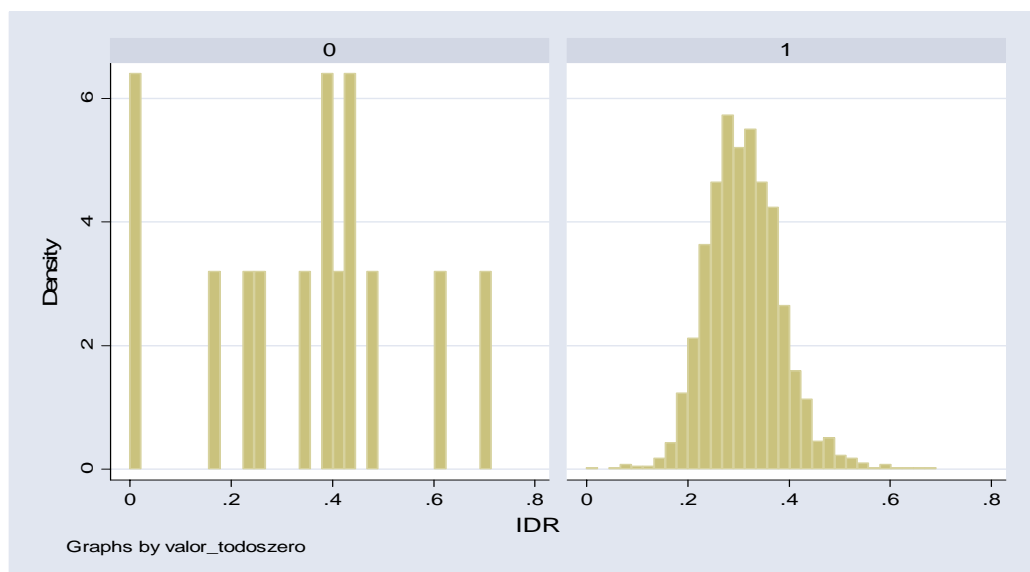
Dessa forma, para os histogramas de Varinfrazero igual a 1 (um), estão representados as freqüências de todos os municípios que receberam recursos do PRONAF Infra-Estrutura, de acordo com o IDR. Concomitantemente, para municípios com Varinfrazero igual a 0 (zero), significa que estes não receberam aporte de recursos do PRONAF Infra-Estrutura. Essa mesma lógica se estende para os histogramas de Crédito (aqui, representados pela variável Valor_todos).

Tendo em vista que o número de municípios não atendidos pela modalidade de Crédito (em ambas as regiões), é muito pequeno (no Nordeste são 14 municípios, para um universo de 1790; no Sul são 18 municípios, para um universo de 1170), as barras responsáveis pela representação gráfica nos histogramas, tornam-se descontínuas e heterogêneas (ver gráfico 3.1). Por isso, concentraremos nossas análises nos municípios que receberam o recurso dessa modalidade. Ademais, tendo em vista que a maioria dos municípios recebeu o PRONAF Crédito, podemos praticamente considerar que o Histograma (1) de ambas as regiões corresponde à própria distribuição dos IDR's para cada uma delas.

Em linhas gerais, para a região Nordeste, percebemos a maior freqüência de municípios situados no intervalo que apresentava IDR's com valores entre 0.2000 e 0.4000 (para esse intervalo, 1.512 municípios receberam recursos do PRONAF Crédito, frente as 5 que não receberam)⁷⁵. Note-se que se considerássemos a classificação do IDR da região Sul estes municípios estariam categorizados como de IDR's "Muito Baixo" e "Baixo".

⁷⁵ Desses municípios que não receberam recursos do Crédito, aqueles que aparecem com maior freqüência no intervalo de IDR maior que 0.3000 e 0.4000 (gráfico abaixo), são três municípios: dois pertencentes ao Rio Grande do Norte (Januário Cicco e Parau); e um em Alagoas (Satuba).

Gráfico 3.1) Histograma da participação do IDR frente aos municípios do Nordeste que NÃO RECEBERAM (0) e RECEBERAM (1) recursos do do PRONAF Crédito.



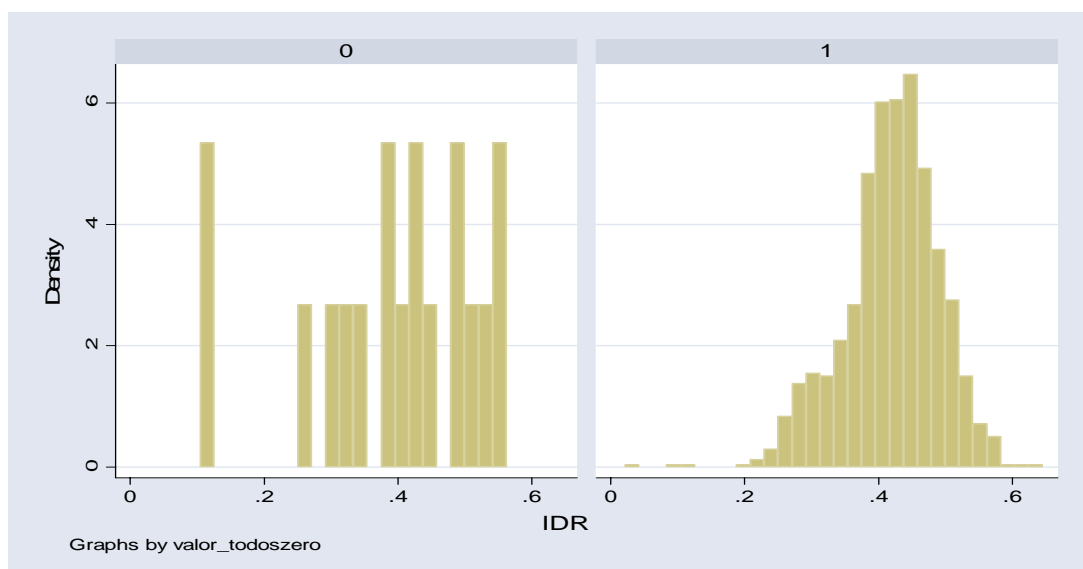
Deve-se lembrar que a média dos IDR's dos municípios que não receberam Crédito (0.34662) é maior, porém, muito próxima daqueles que receberam (0.31178), principalmente se considerarmos que o número de municípios atendidos é bem maior. Ou seja, o que define a distribuição dos recursos, efetivamente, não é o perfil do município.

No caso da região Sul, também existe um número reduzido de municípios que ainda não foram contemplados pelo PRONAF Crédito, de forma que, também nessa região, o perfil do Histograma daqueles que “Receberam Crédito” pode ser praticamente considerado o próprio histograma de distribuição dos IDR's.

Quando comparamos a distribuição das frequências no gráfico abaixo (Sul), *vis a vis* ao que já fizemos referência (Nordeste), percebemos que a maior parte dos municípios que recebem crédito está concentrada no intervalo com valores de IDR's superiores àqueles verificados no Nordeste, sendo que o histograma apresenta um desvio para a direita. A maioria dos municípios captadores estão concentrados no intervalo contendo IDR's entre 0.4000 a 0.5000, o que praticamente corresponde àqueles que têm IDR “Médio” ou “Alto” para os parâmetros da Região Sul. Caso usássemos os parâmetros da região Nordeste, tendo em vista a intenção de procedermos uma comparação, todos estes encontrariam classificados como de IDR “Alto”.

Na verdade, o histograma fornece-nos uma visualização mais clara do que já foi indicado anteriormente: o fato de que a maioria dos municípios da região Sul tem IDR's mais altos dos que os observados para aqueles que estão na Região Nordeste.

Gráfico 3.2: Histograma da participação do IDR frente aos municípios da região Sul que NÃO RECEBERAM (0) e RECEBERAM (1) recursos do PRONAF Crédito.



Isto posto, passemos a outro detalhamento: aquele que se refere ao perfil da distribuição dos recursos considerando os municípios que mais e menos captaram, no âmbito da modalidade Crédito.

3.3.2.2) O perfil das liberações de recursos do PRONAF Crédito para os maiores e menores municípios captadores – Região Nordeste.

Para efetuarmos as análises sobre o perfil dos municípios responsáveis pelas maiores e menores captações de recursos, foram compilados os dados do PRONAF, para as modalidades de Crédito e Infra-Estrutura, referentes ao período de 2000 a 2004 ⁷⁶. Estes valores foram somados para cada um dos municípios. Com isso, obtivemos a captação agregada para o período como um todo.

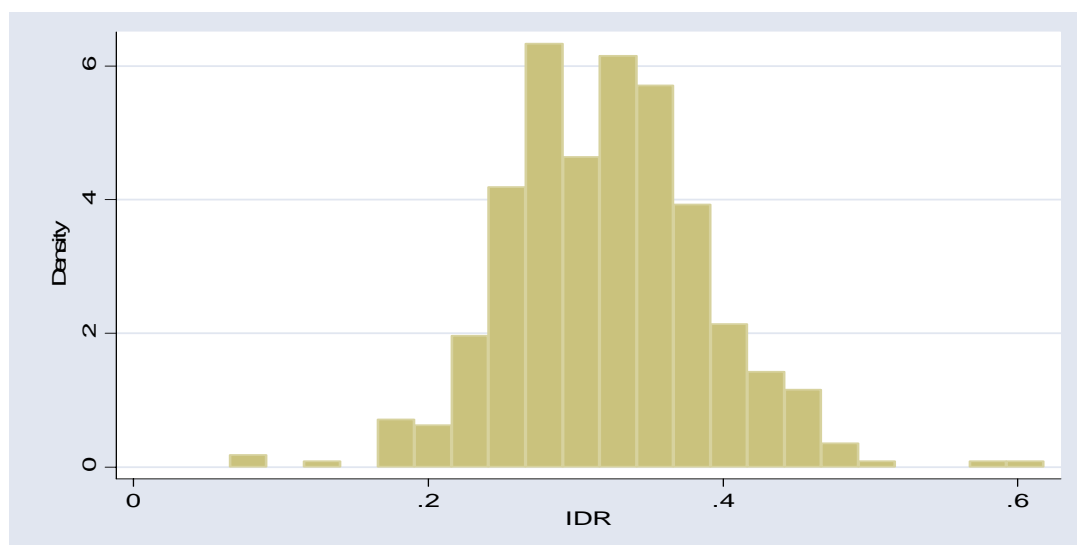
Em seguida, organizamos os municípios em ordem crescente de captação. Dessa seleção, foram retirados os 25% de municípios que mais (e menos) captaram recursos do

⁷⁶ Esses valores foram transformados para constantes de 2005, a partir do IGP-DI médio centrado.

PRONAF Crédito (independente se esse município recebeu PRONAF Infra-Estrutura ou não); procedendo da mesma forma para o caso do Infra-Estrutura. Para ambas as modalidades, foi realizado este mesmo procedimento e para cada uma das regiões aqui representadas.

Quanto à região Nordeste, no que tange ao público atendido, o número de municípios que mais concentrou as captações de recursos do PRONAF Crédito totalizou 448 municípios, que correspondem a 25% do total da região. Para essas localidades, foram repassados cerca de 92,29% do total do crédito concedido. Percebe-se, pelo histograma (abaixo), a maior presença de municípios cujos IDR's concentram-se na faixa de 0.2500 e 0.4000. Este intervalo concentra também os municípios considerados como de IDR “Baixo” a “Alto”, para os parâmetros da região. No entanto, podemos ver que, na verdade, há uma grande frequência de municípios cujos valores de IDR estão próximos de 0.3500, logo, acima da média da região (voltar ao **quadro 3.3**).

Gráfico 3.3: Histograma dos 25% dos municípios que mais captam recursos do PRONAF Crédito – região Nordeste



De qualquer forma, se considerarmos a comparação com o histograma de todos os municípios (Gráfico 3.1)⁷⁷, podemos ver que os maiores receptores apresentam um viés que se estende um pouco mais para a direita; em direção de maiores IDR's. Ainda assim, isto não é suficiente para dizer que são os municípios com maior IDR, aqueles preferencialmente mais atendidos pelos recursos. Na verdade, a liberação do PRONAF Crédito se concentra nos municípios com IDR's “Médios” e “Altos”, sendo que, apenas alguns dos maiores captadores

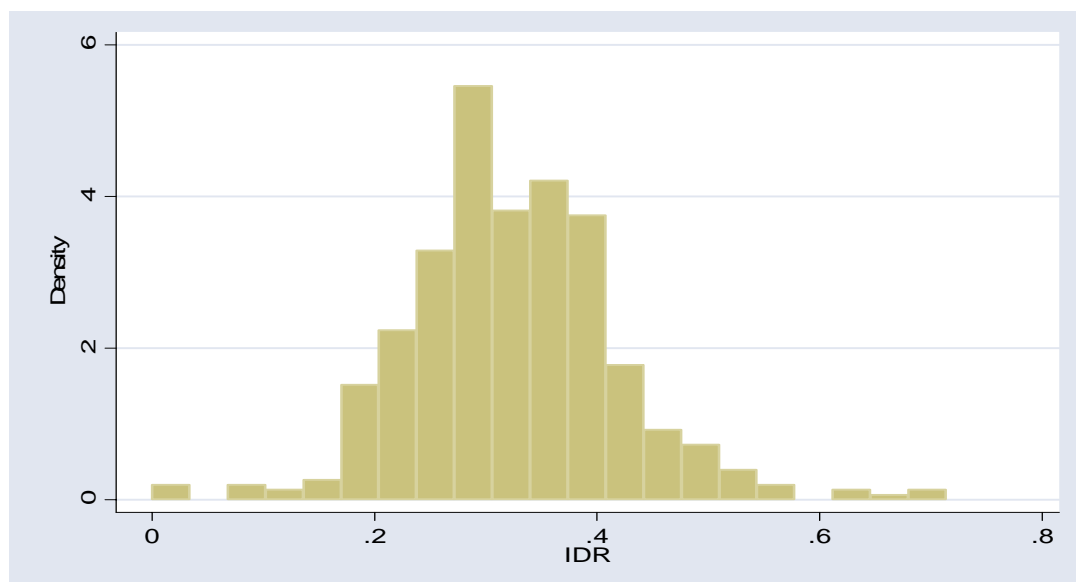
⁷⁷ Conforme salientamos acima, podemos usar o histograma dos Municípios que receberam PRONAF Crédito como sendo o histograma total pois ele congrega mais de 95% dos municípios.

estão situados nos intervalos contendo municípios com IDR “Baixo”, ainda que, dentre eles, quase não exista município classificado com um IDR “Muito Baixo”.

Quando fazemos a mesma análise considerando os “sub índices” calculados, verificamos que as maiores liberações de crédito também se concentraram em municípios que apresentam valores “Médios” para os demais índices⁷⁸. Ressalte-se que, no caso do IMA, grande parte dos municípios que receberam mais crédito têm este índice classificado como “Alto”, o que nos mostra que, na região Nordeste, os recursos estão se dirigindo para espaços em que a prática de lavouras com perfil de monocultura ainda não são predominantes. Como veremos adiante, isto pode estar relacionado ao crescimento da liberação de recursos no Nordeste para os Grupos A e B, caracteristicamente composto por agricultores familiares de menor porte, para os quais grande parte do que é produzido volta-se para o auto-consumo e para o mercado local.

A partir dessas constatações, se mudarmos o enfoque para os 25% de municípios que menos tiveram acesso aos recursos do PRONAF Crédito nessa mesma região, veremos que estes 444 municípios receberam apenas 0,33% do total de créditos liberados.

Gráfico 3.4: Histograma dos 25% dos municípios que menos captam recursos do PRONAF Crédito – região Nordeste



⁷⁸ Os histogramas contendo o detalhamento da distribuição dos IDR's por cada um dos sub-indicadores pode ser visto no Anexo II, ao fim desse trabalho.

No que se refere à análise do histograma acima, percebemos que no caso destes municípios, há maior frequência relativa daqueles situados no intervalo de IDR's entre 0.2500 e 0.4000. Na verdade, aqueles que menos captaram recursos situam-se em níveis de IDR semelhantes àqueles que mais captaram. Ainda assim, é possível observar que, no caso dos primeiros, o histograma apresenta um desvio para a esquerda – no sentido dos menores níveis de IDR. Ou seja, os municípios que menos captaram recursos tendem a apresentar valores mais baixos para esse indicador, o que pode ser entendido como um indicativo de desvio de operacionalização do Programa.

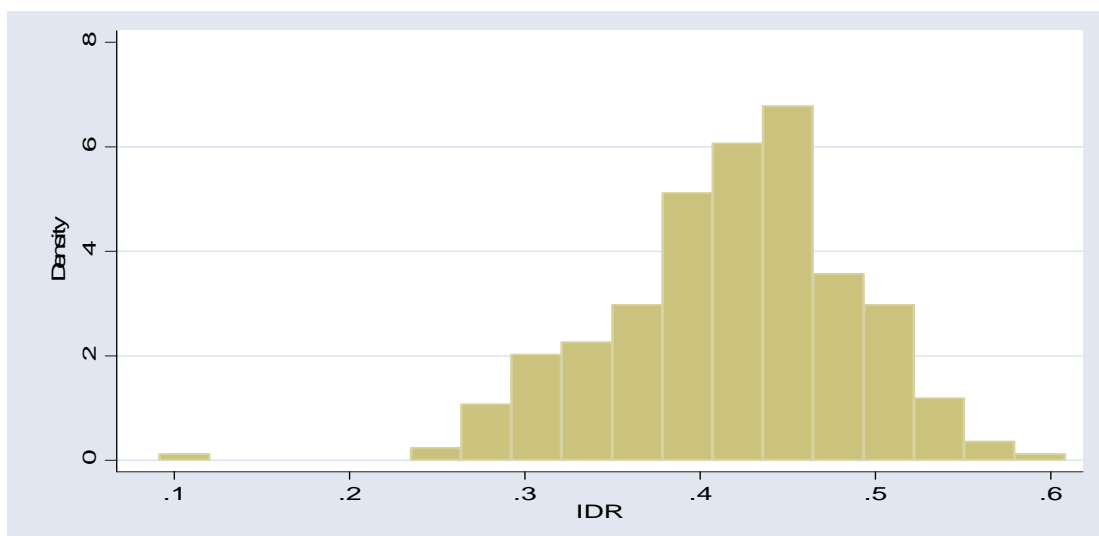
3.3.2.3) O perfil das liberações de recursos do PRONAF Crédito para os maiores e menores municípios captadores – Região Sul.

Quando levantamos o resultado dos 25% dos municípios que mais receberam Crédito (na outra região Sul), foram considerados 293 municípios. Foi observado que os mesmos captaram 79,83% do total liberado para a região, para o período considerado. Podemos observar uma maior frequência de municípios que apresentam valores de IDR's entre 0,400 e 0,500, considerados como “Médio” Desenvolvimento Rural, para os parâmetros da região em questão. É interessante observar que, caso usássemos os parâmetros do Nordeste, esses valores seriam enquadrados como de “Alto” Desenvolvimento Rural, para essa região.

No caso destes municípios que mais receberam recursos, o “sub-indicador” que teve maior representatividade, no âmbito do IDR, foi o IPOP. Ou seja, a maioria dos municípios que captou grande quantidade de recursos tem IPOP considerado “Alto”. Isto estaria associado ao aumento da proporção de municípios rurais na região, bem como ao aumento da variação populacional no período compreendido entre os dois Censos (1991 a 2000).

Outro indicador que apresentou uma *performance* semelhante foi o IMA, cuja maior parte da frequência de municípios ficou situada no intervalo entre 0.4000 e 0.6000, o que indica valores altos para esse indicador.

Gráfico 3.5: Histograma dos 25% dos municípios que mais captam recursos do PRONAF Crédito – região Sul

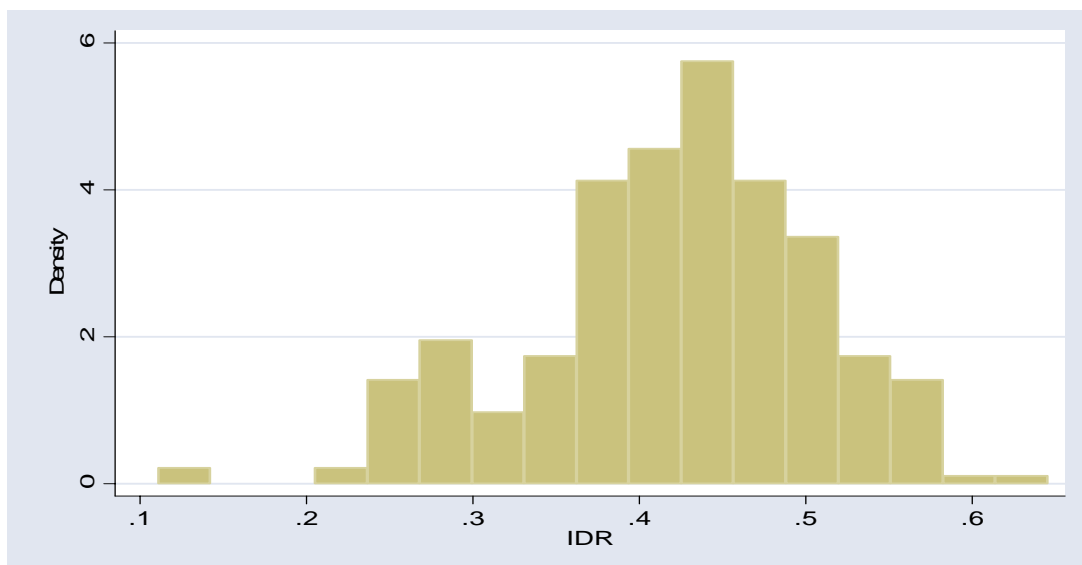


Como visto, o PRONAF Crédito, no âmbito das regiões mencionadas, tem conseguido atingir a maior parte dos municípios, cujos níveis de desenvolvimento rural estão situados em valores medianos.

Da mesma forma, para os municípios que mais captam recursos de Crédito, no Sul do país, aqueles que apresentam valores considerados mais baixos, aparecem no histograma com freqüências semelhantes em termos de concentração nos intervalos de IDR. Como a maioria dos municípios da Região Sul encontra-se em níveis de IDR acima de 0,4000, o gráfico em questão também apresenta maior assimetria para a direita quando comparado ao Nordeste.

Se compararmos essa mesma figura (referente aos municípios que receberam mais recursos), *vis a vis* aos que menos receberam, no âmbito da própria Região Sul, podemos constatar que estes últimos agregam mais municípios com IDR's menores do que no primeiro caso. Ainda assim, a diferença não é tão significativa a ponto de se considerar que o nível do IDR seja fator de concentração de recursos.

Gráfico 3.6: Histograma dos 25% dos municípios que menos captam recursos do PRONAF Crédito – região Sul



Por meio dessas análises, verificasse que, para aqueles municípios que recebem os maiores valores de recursos de Crédito, o PRONAF tem, supostamente, atingido os grupos que apresentam níveis de desenvolvimento rural medianos para a região. No entanto, se considerarmos as menores liberações, percebe-se que aquelas localidades que não têm acesso aos recursos, apresentam níveis de desenvolvimento rural menores, o que os enquadra como passíveis de incorporação pelo PRONAF. Ou seja, a questão que tem definido a liberação desse tipo de crédito não é exatamente o perfil do municípios.

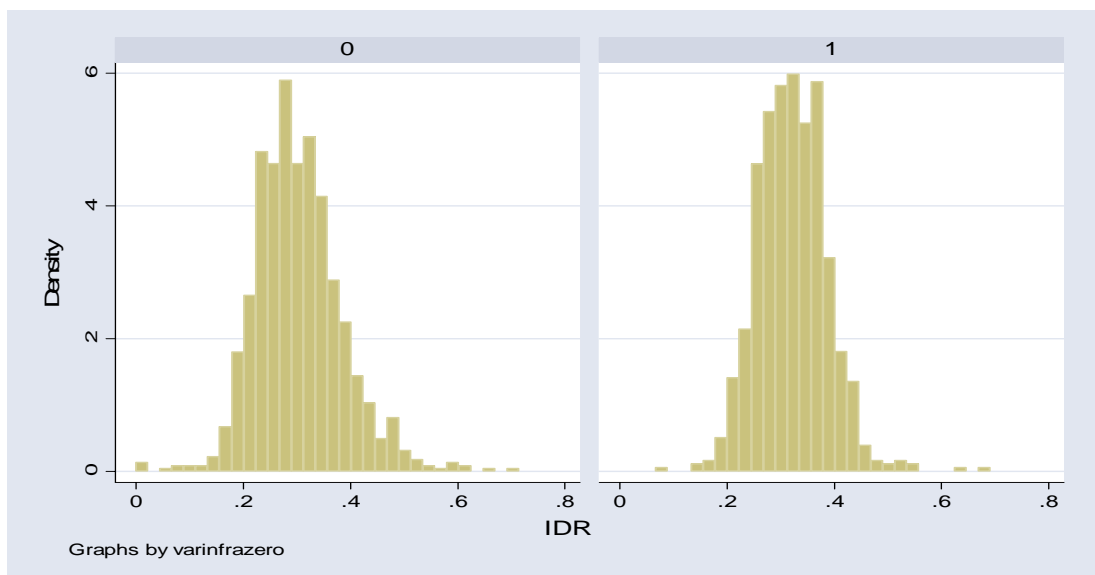
Estes dados, por si só, já são esclarecedores, mas é possível qualificar de maneira mais precisa o tipo de agricultor familiar que tem sido privilegiado, no âmbito desses municípios. Sendo este ponto fundamental, partiremos, nas seções subseqüentes, para essa averiguação. Para essas análises, serão utilizados recursos de estatísticas descritivas, Análises de Correlação e a Fatorial de Correspondências Múltiplas. Antes, porém, verificaremos as liberações de recursos do PRONAF Infra-Estrutura para as duas regiões geográficas estudadas nesse trabalho, a fim de compararmos a sua dinâmica com a modalidade de Crédito.

3.3.3) A representação gráfica do IDR nas regiões Nordeste e Sul do Brasil – as liberações para o PRONAF Infra- Estrutura.

Ao analisar os dados mais agregados relativos ao IDR na região Nordeste, já vimos que o IDR dessa região atinge patamares “Médios” e bem inferiores aos da região Sul, sendo que também já destacamos que o histograma dos municípios que recebem o PRONAF Crédito corresponde basicamente ao histograma dos municípios da região (Gráfico 3.1) .

No caso dos municípios que recebem PRONAF Infra-Estrutura, na região Nordeste, é possível observarmos a frequência relativa dos municípios que receberam recursos do Infra-Estrutura, frente àqueles que não tiveram esse acesso (como mostra o Gráfico 3.7), atentando sempre para os valores de IDR, no eixo das abscissas:

Gráfico 3.7) Histograma da participação do IDR frente aos municípios do Nordeste que NÃO RECEBERAM (0) e RECEBERAM (1) recursos do PRONAF Infra-Estrutura.



Por meio do gráfico, verifica-se que, tanto para aqueles municípios que não receberam recursos do PRONAF Infra-Estrutura, quanto para aqueles que receberam, o intervalo de frequências, contendo os IDR's que variam entre 0.2500 e 0.4000, são aqueles que concentram o maior número de municípios (respectivamente contém 625 e 624 municípios).

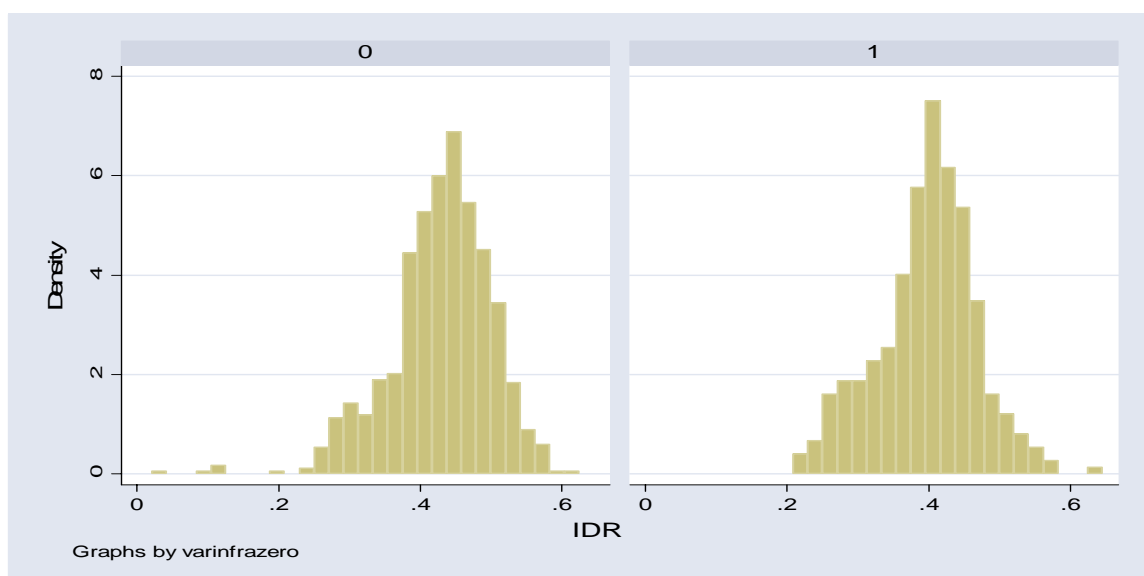
No entanto, há de se destacar que, para aquelas localidades que receberam os recursos de Infra-Estrutura, a frequência de municípios com IDR's de valores mais altos é maior – fato

que se apresenta como questionável para um tipo de liberação que tem o intuito de dirigir-se às localidades em piores condições em termos de Desenvolvimento Rural.

Paralelamente, no caso da região Sul, o que se tem verificado é o deslocamento do IDR para valores à direita do eixo das abscissas, o que significa uma maior frequência de municípios com valores de IDR mais elevados (tanto para aqueles que recebem ou não os recursos dessa modalidade).

Ainda, seguindo o mesmo gráfico (abaixo), pode ser verificado que, no caso dos municípios que receberam PRONAF Infra-Estrutura, apresenta-se uma maior frequência concentrada em faixas de IDR's mais elevados. Apesar disso, no intervalo considerado (0.2500 – 0.5000), está inserido um menor número de municípios *vis a vis* ao intervalo delimitado para captar a frequência dos que não receberam esse recurso (0.3000- 0.5500); correspondendo, respectivamente a 329 e 743 municípios.

Gráfico 3.8) Histograma da participação do IDR frente aos municípios da região Sul que NÃO RECEBERAM (0) E RECEBERAM (1) recursos do PRONAF Infra-Estrutura.



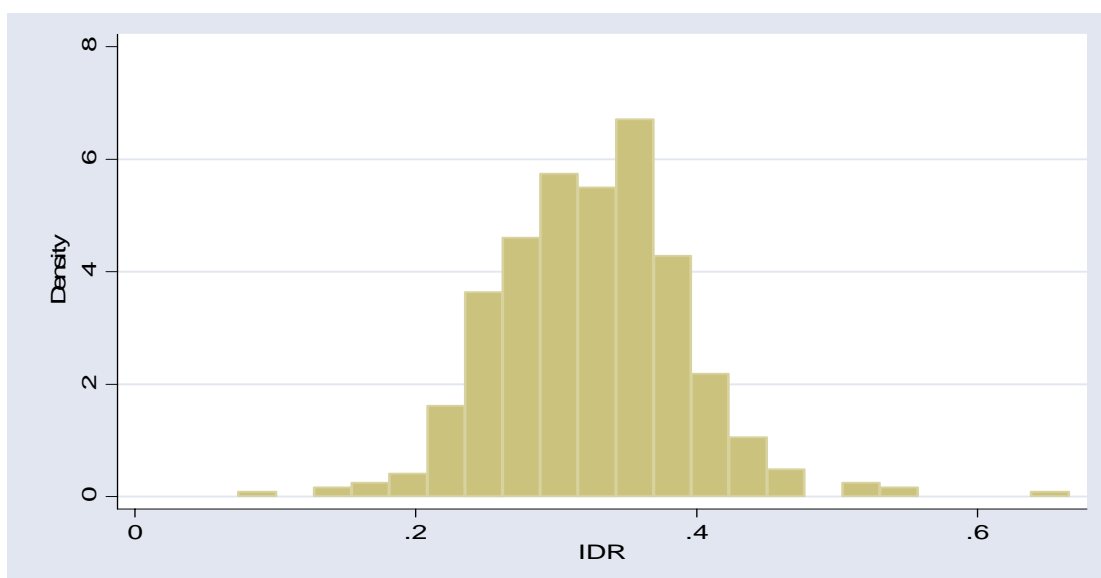
Mais uma vez, faz-se necessário verificar o direcionamento dos recursos feitos pelo PRONAF Infra-Estrutura para os maiores e menores municípios, em termos de captação por parte dessa modalidade.

3.3.3.1) O perfil das liberações de recursos do PRONAF Infra-Estrutura para os maiores e menores municípios captadores.

Passaremos agora, às considerações sobre o PRONAF Infra-Estrutura. De acordo com a concepção inicial dessa linha, o público-alvo que deveria ser primordialmente atingido seria os municípios de perfil eminentemente rural e carente, apresentando os mais baixos indicadores de desenvolvimento humano. Por isso, um dos critérios que passou a ser considerado quanto à concessão dos recursos para os municípios solicitantes (além da formação dos CMDRS), seria a constatação daqueles com menores valores para este índice. Dessa forma, espera-se que os municípios que apresentem um menor nível de desenvolvimento fossem incorporados por essa modalidade de financiamento⁷⁹.

O que percebemos é que mesmo para essa linha, há indícios de distorções em termos do público –alvo que tem sido historicamente contemplado, desde o início da implantação desta modalidade de crédito. Verifica-se, que também para essa modalidade, há uma concentração do volume de recursos em poucos municípios.

Gráfico 3.9: Histograma dos 25% dos municípios que mais captam recursos do PRONAF Infra-Estrutura – região Nordeste



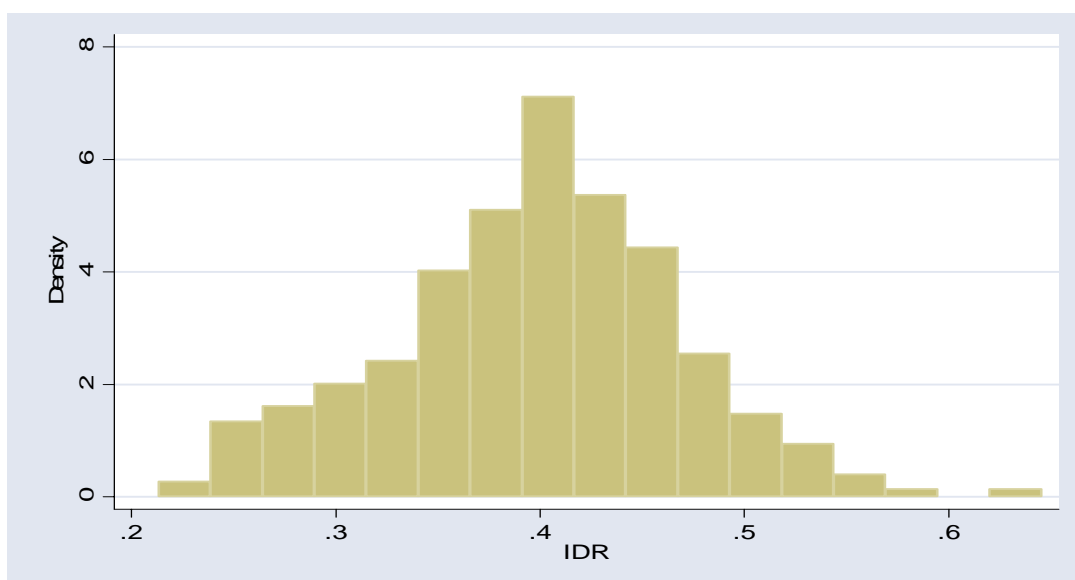
Essa constatação pode ser inicialmente verificada, se considerarmos que a maioria dos municípios ainda não tiveram acesso ao PRONAF Infra-Estrutura na região Nordeste (794 municípios). Além disso, se considerarmos os 25% dos municípios que mais receberam

⁷⁹ Para indicarmos os municípios que menos recebem PRONAF Infra – Estrutura, como há um grande número de municípios ainda não incorporados por essa linha, foram desconsiderados 996 municípios na região Nordeste e 811 na região Sul.

estes recursos, percebe-se que esses correspondem a apenas 199 municípios, ou seja, prevalece a concentração das maiores magnitudes de recursos para um número relativamente pequeno de municípios. Conforme salientado, estes receberam 34,38% do total do PRONAF Infra-Estrutura liberado para a região, um alto percentual, se considerarmos o número de municípios beneficiados.

Isso pode ser constatado no histograma acima, que corresponde aos municípios que mais recebem recursos do PRONAF. No entanto, muitos deles apresentam níveis de desenvolvimento rural mais baixos e ainda não conseguiram acessar essa linha.

Gráfico 3.10: Histograma dos 25% dos municípios que mais captam recursos do PRONAF Infra - Estrutura – região Sul

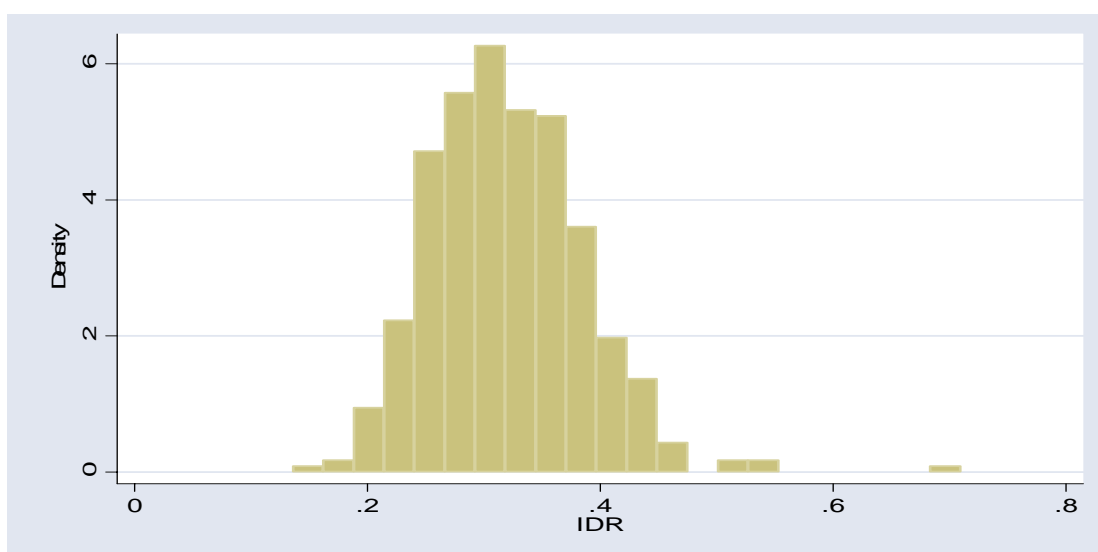


Ainda na região Sul, quando a questão da distribuição dos recursos dessa modalidade é analisada, sob ponto de vista dos municípios que recebem as maiores magnitudes, percebe-se uma maior simetria na distribuição de frequências. Isso seria um indício de que, teoricamente esses valores têm sido distribuídos de forma mais homogênea para essa região, contemplando as áreas de menores níveis de desenvolvimento rural. Ainda assim, há uma gama de municípios que deveriam receber maior aporte de recursos e ainda não estão sendo beneficiados. Percebe-se que as frequências que abrangem o maior número de municípios contém IDR's relativamente mais altos comparativamente à região Nordeste (**gráficos 3.09 e 3.10**). Passaremos, agora, às análises das menores liberações de recursos, iniciando, primeiramente para região Nordeste.

Para essa região, esperaria-se um maior número de freqüências do Histograma voltada para a esquerda, uma vez que a concepção inicial dessa modalidade seria que os municípios mais carentes tivessem maior acesso a esses recursos. No entanto, para o Nordeste, essa condição está sendo firmada de forma parcial, ou seja, ainda não há uma grande concentração de freqüências de municípios localizadas nos intervalos de menores IDR's. Mesmo se considerarmos os municípios que estão sendo atingidos por essa modalidade, os valores captados ainda são baixos, o que dificulta a melhoria de condições na geração de renda e no desenvolvimento dessas localidades.

Soma-se a isso o fato de que, conforme já salientando, grande parte dos municípios ainda não tem conseguido acessar os recursos dessa linha. Isso mostra-se problemático, principalmente se for considerada que essa região apresenta os menores níveis de desenvolvimento humano e rural do país⁸⁰.

Gráfico 3.11: Histograma dos 25% dos municípios que menos captam recursos do PRONAF Infra - Estrutura – região Nordeste

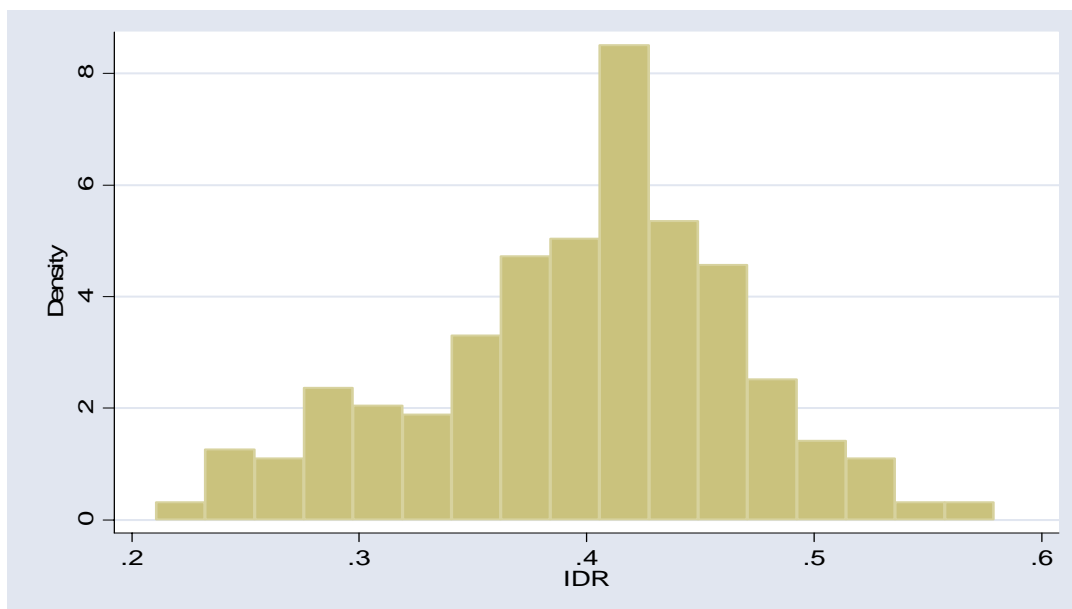


Por outro lado, para o caso da região Sul, o PRONAF Infra – Estrutura apresentou, novamente, indícios de uma melhor distribuição dos recursos em termos das análises dos IDR's desses municípios. Assim, as localidades que receberam menos recursos apresentaram uma média semelhante à da região. Vale lembrar que esse valor é considerado mediano, se

⁸⁰ Na verdade, os baixos níveis de desenvolvimento rural aqui mencionado, deve-se ao cálculo dos IDR's que foram feitos nesse trabalho, para essa região.

comparado com a região Nordeste; porém é baixa frente aos níveis de desenvolvimento que poderia atingir.

Gráfico 3.12: Histograma dos 25% dos municípios que menos captam recursos do PRONAF Infra - Estrutura – região Sul



Finalmente, cumprimos o propósito de identificar a distribuição dos municípios que captam maior e menor volume de recursos das modalidades de Crédito e Infra Estrutura, como forma de apontar a heterogeneidade no direcionamento das magnitudes das linhas de financiamento do PRONAF. No entanto, faz-se ainda necessário identificar, no âmbito dos próprios municípios que conseguiram captar esses recursos, qual o perfil de desenvolvimento humano desses municípios. Além disso, conforme verificaremos adiante, resta saber quais tipos de agricultores têm sido atendidos e se esses têm conseguido conformar seu “capital social” e se organizarem.

No sentido de complementar essas análises, compararemos o perfil das liberações do PRONAF Crédito e Infra-Estrutura com os respectivos IDH's. O intuito dessa comparação tem a ver com a importância de verificar para quais municípios estes recursos têm sido direcionados e seus respectivos níveis de desenvolvimento. Essa análise é procedente, tendo em vista que um dos critérios para liberação dos recursos, principalmente via PRONAF Infra-Estrutura, é o seu direcionamento para municípios caracterizados por baixos índices de desenvolvimento humano. Passaremos às constatações verificadas em termos da relação: IDH *versus* o direcionamento dos recursos do PRONAF, pelas modalidades já apresentadas.

3.3.4) A liberação das modalidades de Crédito e Infra-Estrutura, sob o enfoque do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Após terem sido feitas as considerações acerca do IDR's, passemos à algumas constatações a respeito das liberações dos recursos pelas modalidades estudadas nesse trabalho (Crédito e Infra-Estrutura), agora, verificando esse perfil por meio do Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH).

Conforme já mencionado no início desse capítulo, o IDH capta dimensões importantes do ponto de vista do desenvolvimento humano dos países (quais sejam: educação, esperança de vida, saúde e condições econômicas desses países). No entanto, para efeito de nossas análises, devemos considerar que, ao contrário do IDR, esse indicador não é voltado especificamente para o meio rural. Por isso, intentamos oferecer um panorama geral do nível de desenvolvimento humano atingido por aqueles municípios que têm recebido recursos do PRONAF, como também daqueles que deveriam receber, mas ainda não foram incorporados.

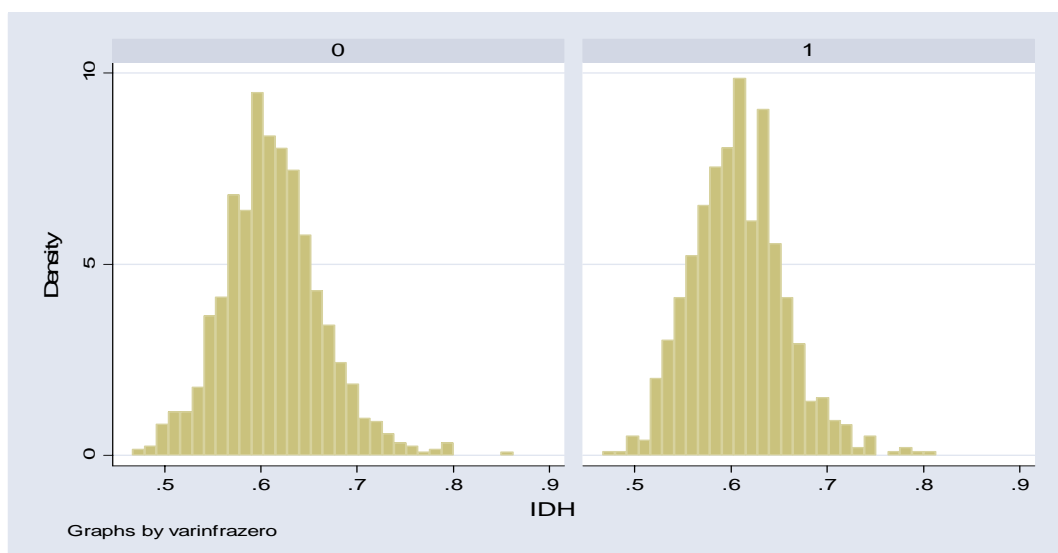
Ademais, devemos salientar que outra justificativa relevante para traçarmos essas comparações, tem a ver com o fato de que um dos critérios para os municípios receberem recursos provenientes do PRONAF Infra-Estrutura é que esses potenciais beneficiários apresentem IDH's mais baixos. Passaremos, agora, às observações.

Primeiramente, no que tange ao gráfico referente aos municípios que (não) recebem recursos do PRONAF Infra-Estrutura, há uma grande frequência dessas localidades concentrada em valores próximos a 0.6000. Ora, se o objetivo dessa linha de financiamento é atingir os municípios mais carentes, que congregam os menores valores de IDH, percebe-se, por intermédio dessa constatação, que esses não têm sido atingidos de forma a atender um público alvo efetivamente enquadrável. Mais do que isto, podemos inferir que os municípios que recebem esses recursos têm apresentado valores de IDH mais elevados do que aqueles que ainda não estão tendo acesso a esse recurso.

Nos intervalos de IDH em que estão concentrados as maiores frequências de municípios: de 0.5 a 0.7 (para aqueles que não receberam Infra-Estrutura) e 0.55 a 0.8 (para os que receberam), estão situados, respectivamente 939 e 704 municípios. Ainda, na região Nordeste, há um número considerável de municípios com valores mais baixos de IDH, que não estão tendo acesso a esses recursos, o que nos leva a crer que há uma gama substantiva de

municípios enquadráveis que ainda não estão sendo atendidos por essa linha de financiamento⁸¹.

Gráfico 3.13) Histograma da participação do IDH frente aos municípios do Nordeste que NÃO RECEBERAM (0) e RECEBERAM (1) recursos do PRONAF Infra-Estrutura.

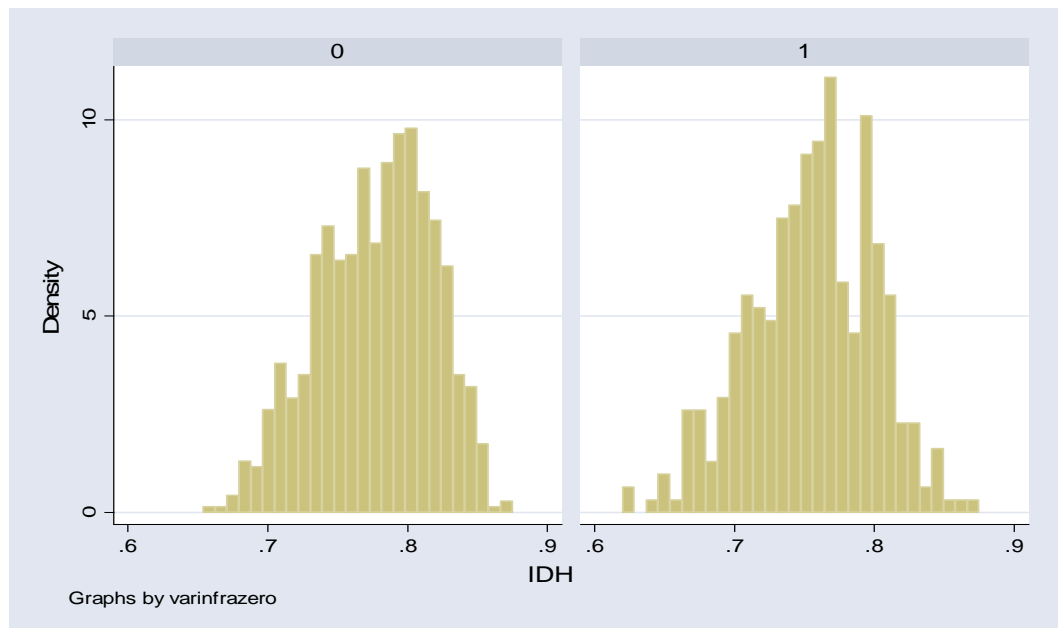


De outra forma, na região Sul, há uma maior frequência de municípios enquadráveis com IDH's de valores mais elevados (média da região: 0.7707) *vis a vis* a região Nordeste. No intervalo que contém as maiores frequências relativas, encontram-se os municípios que não receberam crédito (intervalo entre 0.700 e 0.850, sendo que, neste estão compreendidos 760 municípios). Para aqueles que receberam recursos, o intervalo está situado nos valores de IDH compreendidos entre 0.65 a 0.800, atingindo 354 municípios.

Mais uma vez, também na região Sul, há indícios de distorção por parte das liberações via PRONAF Infra-Estrutura, se verificarmos que a média dos IDH's para aqueles municípios que recebem esses recursos são maiores do que aqueles que ainda não tiveram acesso.

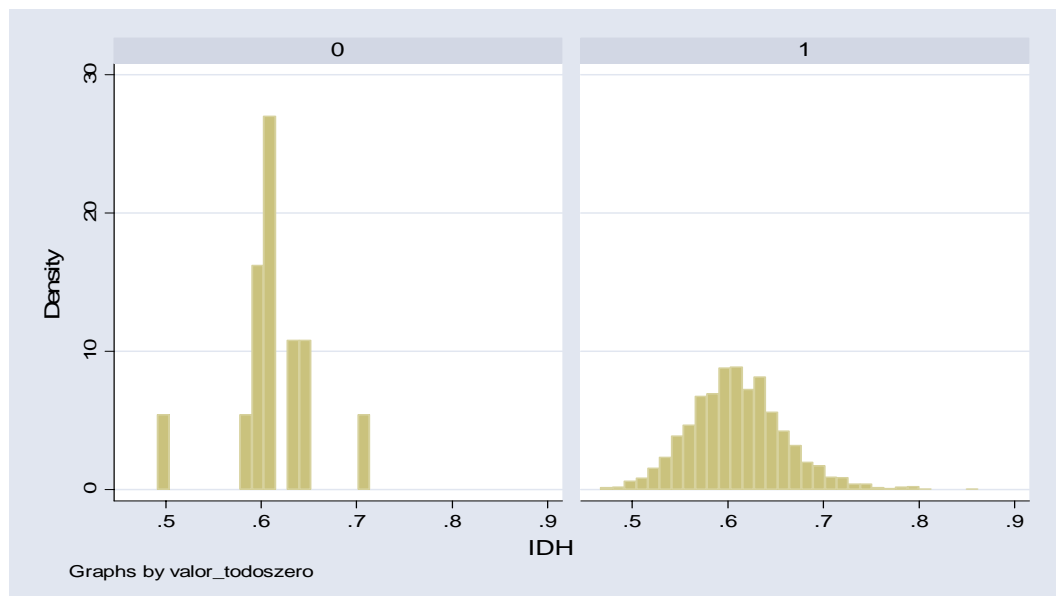
⁸¹ Dentre esses municípios situados no intervalo de IDH variando entre 0 e 0.5 e que não receberam recursos do PRONAF Infra-Estrutura e apresentam os valores mais baixos são: Fernando de Noronha (PE), Caraibas (BA), Murici (AL), Guaratinga (BA), Central do Maranhão (MA), Aracaju (SE), Belagua (MA), Mamanguape (PB), Milha (CE), Lagoa Grande (PE), Cacimbas (PB).

Gráfico 3.14: Histograma da participação do IDH frente aos municípios do Nordeste que NÃO RECEBERAM (0) e RECEBERAM (1) recursos do PRONAF Infra-Estrutura.



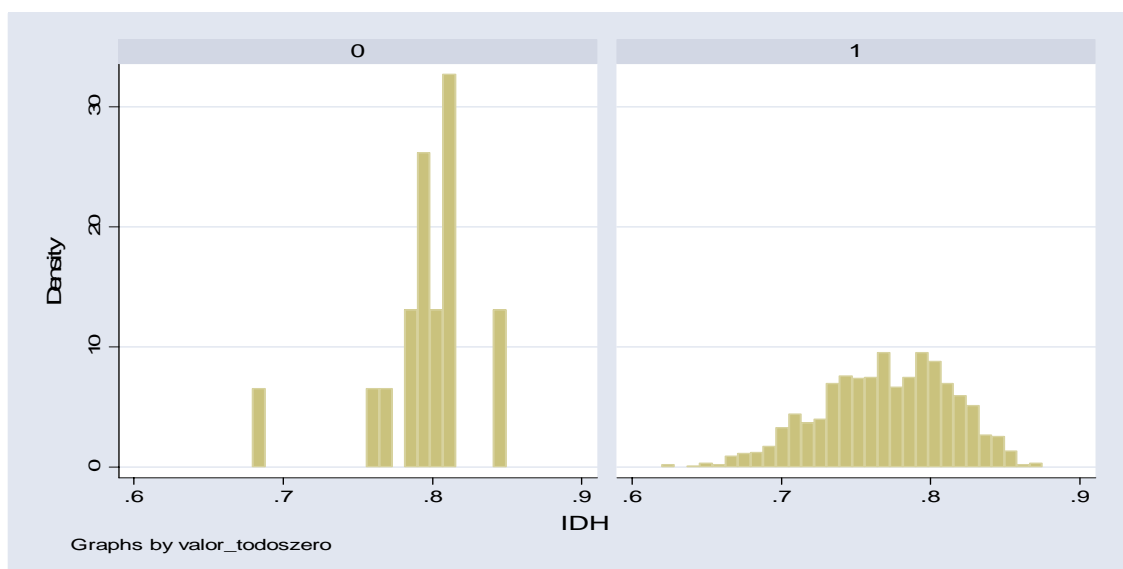
Se voltarmos às liberações de PRONAF Crédito, percebemos que, da mesma forma como procedeu quando verificados os dados de IDR, são poucos os municípios dessas regiões que não são atingidos por essa modalidade (18 no Sul e 14 no Nordeste). No entanto, para a região Nordeste, a maior parte dos municípios atendidos pelo Crédito, localizou-se muito próxima à média do IDH da região (0.6101), conforme mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 3.15: Histograma da participação do IDH frente aos municípios do Nordeste que NÃO RECEBERAM (0) e RECEBERAM (1) recursos PRONAF Crédito.



Um perfil diferenciado pôde ser verificado na região Sul, no qual a maior parte dos municípios que receberam recursos do PRONAF Crédito está localizada em valores de IDH's mais altos, bem próximos da média da região (0.7707).

Gráfico 3.16: Histograma da participação do IDH frente aos municípios do Nordeste que NÃO RECEBERAM (0) e RECEBERAM (1) recursos do PRONAF Crédito .



Nesse sentido, o intuito de auferirmos essas comparações foi o de tentar captar as características dos municípios receptores de recursos do PRONAF Crédito e Infra-Estrutura, sob o ponto de vista do desenvolvimento humano. Nota-se que essas comparações reforçam uma de nossas hipóteses de que PRONAF Crédito, por seguir a via de liberação de recursos individual e bancária, acaba atendendo, em sua maior parte, os agricultores familiares que dispõem de melhores condições de ofertar garantias, estando localizados naqueles municípios tidos como mais dinâmicos economicamente.

Ainda, essas comparações foram importantes para as análises do PRONAF Infra-Estrutura, uma vez que, foi verificado que uma grande parte de municípios com IDH's baixos, ainda não estão sendo incorporados por essa modalidade.

Faz necessário destacarmos um aspecto importante, no âmbito dessa questão da utilização do IDH enquanto critério para definição dos municípios enquadráveis a receber recursos do PRONAF Infra-Estrutura. Por exemplo, conforme pode ser visto no ANEXO ao final desse trabalho (na parte dos mapas referentes à distribuição dos IDR's e IDH's, nas duas

regiões), se compararmos o IDR e o IDH, veremos que o primeiro indicador capta de forma mais efetiva as especificidades de cada região, uma vez que permite traçarmos comparações intra-regionais e do meio rural.

No caso da região Nordeste, por exemplo, o fato de que a grande maioria dos municípios estão localizados no intervalo que abrange IDH's entre 0,500 e 0,690, mostra que, para o caso de Infra-Estrutura, uma gama importante de municípios carentes são excluídos, uma vez que o limite estipulado para enquadramento à essa modalidade condiciona que essas localidades tenham IDH inferior a 0,500. Cabe ressaltar que essa exclusão afeta também municípios com IDR's "Muito Baixos", que acabam não sendo incorporados.

Por fim, para auferirmos algumas considerações mais minuciosas a respeito da caracterização do perfil dos municípios e dos agricultores familiares, remeteremos ao estudo dos dados a partir das Análises de Correlação e a Fatorial de Correspondências Múltiplas.

3.4) O detalhamento dos dados por meio das Análises de Correlação.

A análise de Correlação consiste em uma técnica estatística utilizada para medir o grau de associação linear entre as variáveis⁸². Nesse item, procuraremos identificar o nível de relação entre as variáveis selecionadas abaixo, com o intuito de captar o perfil dos beneficiários para os quais estão se dirigindo os recursos provenientes das duas principais modalidades do PRONAF, aqui estudadas.

Inicialmente, procuramos identificar a existência de algum nível de correlação entre as variáveis: Crédito e Infra-Estrutura, nas regiões Sul e Nordeste do país. Partimos da suposição de que essas modalidades atuariam com público-alvo diferenciado, sendo que o PRONAF Crédito não tenderia a beneficiar os agricultores familiares situados nos municípios efetivamente mais carentes, enquanto que o PRONAF Infra-Estrutura, abarcaria espaços menos integrados economicamente, com menores índices de desenvolvimento e efetivamente mais carentes. Para checarmos essa constatação, foram escolhidas as seguintes variáveis:

⁸² Para melhor detalhamento, ver "Econometria Básica" (Gujarati, Damodar, 3ª edição. 2000).

Quadro 3.6: Resumo das variáveis

Variável	Descrição
Crédito (Valor_todos)	Valor total liberado pelo PRONAF Crédito, para todos os enquadramentos de agricultores familiares. Período: 1999-2004
Grupo Familiar (Grupo_fam)	Compõe-se do total liberado de PRONAF Crédito, para aqueles agricultores familiares enquadrados nos seguintes grupos (A, B, A/C). Período: 1999-2004
Grupo CDE	Compõe-se do total liberado de PRONAF Crédito, para aqueles agricultores familiares de maior renda média, enquadrados nos seguintes grupos (C, D e E). Período: 1999-2004
Infra-Estrutura (Varinfra)¹	Valor total liberado pelo PRONAF Infra-Estrutura para a região (Σ dos valores totais de cada município). Período: 1999-2004
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano (permite dimensionar o nível de desenvolvimento do município, no âmbito econômico, de educação e saúde).
IDR	Indicador de Desenvolvimento Rural: busca captar aspectos populacionais, de bem-estar social, ambiental e econômico dos municípios rurais analisados.
Índice de Fisher para produtos integrados (Fisher_I)*	Índice de <i>Quantum</i> , que permite verificar as variações da participação relativa das culturas selecionadas no período referente aos anos de 2000 a 2003.
Índice de Fisher para produtos integrados (Fisher_NI)*	Índice de <i>Quantum</i> , que permite verificar as variações da participação relativa das culturas selecionadas no período referente aos anos de 2000 a 2003.

¹Conforme mencionado, as liberações efetivas só se deram em 2000. * Para verificar as culturas escolhidas, ver Quadro 3.2 – página 136. Fonte: Definição própria, a partir das variáveis definidas no STATA (2004).

Após o detalhamento das variáveis analisadas, passaremos às análises dos dados levantados para cada região. Pela tabela (3.3), percebemos que, na região Nordeste, a correlação entre as duas modalidades é positiva, porém fraca (0,0451), o que não nos permite fazer inferências mais precisas sobre a suposição de que o direcionamento dos recursos do PRONAF Crédito e Infra-Estrutura estaria voltado para os mesmos municípios. Da mesma forma, não obtivemos resultado expressivo para a região Sul, que, apesar de o resultado ter sido negativo, o nível da correlação também foi muito fraco para inferirmos se ao menos nessa região, as modalidades estão liberando recursos para localidades de perfis distintos.

Tabela 3.3: Análises de Correlação: PRONAF Crédito e Infra-Estrutura

Nordeste			
	IDR	Valor Crédito	Valor IE
IDR	1		
Valor Crédito	0.1413	1	
Valor IE	0.0056	0.0451	1
Sul			
IDR	1		
Valor Crédito	-0.0550	1	
Valor IE	0.0276	-0.0940	1

Fonte: Tabulação própria, a partir dos dados gerados

Quando analisamos os dados mais bem detalhados, os resultados mostram-se mais esclarecedores. Primeiramente, ao serem feitas as correlações entre as modalidades de Crédito e Infra-Estrutura, com o Índice de Desenvolvimento Rural (IDR), passando, primeiramente à região Nordeste, os primeiros resultados indicam uma relação positiva entre o nível de desenvolvimento rural e o valor total repassado via PRONAF Crédito. Nesse sentido, supostamente, os municípios que receberiam mais recursos dessa linha, seriam aqueles com maiores níveis de desenvolvimento rural.

Ao contrário, no Sul do país, a correlação foi fraca e negativa, sendo assim, não permitiria supor que os principais municípios receptores de recursos de Crédito seriam àqueles enquadrados como de menor IDR. Na verdade, conforme já comentado no item anterior, esse resultado pode ser explicado pelas discrepâncias nos valores dos IDR's na região Sul, uma vez que as captações se situaram nos municípios de porte médio para a região e isso pode estar interferindo nesses resultados.

No entanto, essas informações preliminares já evidencia uma das hipóteses apresentadas, ou seja, novamente reafirmamos que não é o nível de desenvolvimento do município que define a captação de recursos do PRONAF Crédito.

Ainda, incorporando também os resultados do item anterior, pudemos perceber que os municípios cujos IDR's são categorizados como “Muito Baixos” estão, geralmente, alijados dessa captação. Nesse caso, poderíamos supor que nessas localidades, o capital social é escasso e as condições econômicas precárias, o que impactaria na expulsão da população dessas localidades. Nesse sentido, os agricultores mais dinâmicos ou mais passíveis de integração não deveriam estar instalados nesses municípios.

O que percebemos é que os recursos tendem a dirigir-se para os municípios com alto e médio valores de IDR's, em ambas as regiões. Lembremos que, na Região Sul, os IDR's são caracteristicamente mais elevados. Além dessa qualificação, o que acaba prevalecendo é o perfil do agricultor que toma o crédito e, à depender da modalidade, quem tem condições de oferecer garantias.

Para levantar esse aspecto, serão incorporadas outras categorias na análise de Correlação, no sentido de levantar o perfil dos municípios que efetivamente tem recebido recursos nas regiões. Além dos dados de Infra-Estrutura, serão adicionados ao estudo, os dados de Crédito, agora, detalhados em dois Grupos. De um lado, temos o “Grupo Familiar”, compostos pelos enquadramentos de menores rendas e menos integrados economicamente

(Enquadramentos A, B, A/C do PRONAF). De outro, o Grupo CDE, no qual está inserido o agricultor familiar com maior nível de integração econômica com o mercado (referentes aos Enquadramentos C, D, E, do Programa).

Esses dados foram cruzados com o IDR e seus sub-índices, no intuito de constatar, dentre as dimensões econômica, ambiental, populacional e de bem-estar, para quais grupos e modalidades, têm apresentado maior correlação. Por último, calculamos os índices de *Fisher* para os produtos de menor integração e voltados para o mercado interno (arroz, feijão, mandioca e tomate) *versus* os produtos de maior integração com agroindústrias, redes de comercialização e com o mercado externo (dentre eles: soja, milho, algodão, fumo e frutas, no Nordeste)⁸³.

Além das constatações já verificadas na tabela 3.3, o detalhamento das outras variáveis permitiram-nos fazer algumas inferências importantes. Na próxima tabela (3.4), se detalharmos as análises por Grupos, percebemos que também há uma correlação positiva, mas baixa, entre as liberações desses e o IDR (Grupo Familiar: 0.1211 e Grupo CDE: 0.1518), o que nos indicaria que os municípios que têm recebido mais recursos de Crédito, também são aqueles que apresentam níveis mais elevados de desenvolvimento. Mais uma vez, dentre os demais indicadores que compõem o IDR, o IPOP destacou-se, o que também nos indica uma participação mais elevada para os municípios com predomínio de população rural.

Tabela 3.4: Análises de Correlação: PRONAF Crédito e Infra-Estrutura – Região Nordeste

Nordeste	Infra-Estrutura	Crédito	Grupo familiar	Grupo CDE	IDR	IDE	IBES	IPOP	IMA	Fisher_NI	Fisher_I
Infra-Estrutura	1										
Crédito	0.0716	1									
Grupo familiar	0.0758	0.8869	1								
Grupo CDE	0.0579	0.9523	0.7051	1							
IDR	0.0913	0.1505	0.1211	0.1518	1						
IDE	0.0024	0.0395	0.0318	0.0402	0.7632	1					
IBES	0.0010	-0.0221	-0.0345	-0.0123	0.7247	0.5672	1				
IPOP	0.1627	0.2346	0.2291	0.2105	0.3702	0.1824	0.0104	1			
IMA	0.0772	0.1365	0.0964	0.1466	0.5459	0.0937	0.2076	-0.1086	1		
Fisher_NI	0.0427	0.0664	0.0359	0.0795	0.0567	0.0775	0.0384	0.0004	0.0178	1	
Fisher_I	0.0024	0.0386	0.0344	0.0368	0.0558	0.0660	0.0514	0.0205	-0.0002	-0.0048	1

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados coletados

⁸³ Conforme já referimos, a idéia intrínseca nesse cálculo seria a de que, como o Índice de Fisher representa um índice de *quantum*, logo, seria esperada uma elevação da quantidade agregada produzida, para aqueles municípios que recebessem mais recursos.

No que tange ao Índice de *Fisher*, tanto para produtos integrados (quanto para os não integrados), percebeu-se que, não houve uma relação linear significativa entre os municípios que receberam o PRONAF Crédito e o aumento da participação relativa desses produtos na agricultura. Isso contrariou a *perspectiva* de que fossem encontradas correlações mais fortes entre os municípios que mais recebem recursos e aqueles que aumentaram a participação relativa dos produtos agrícolas selecionados.

Com respeito à região Sul, percebemos que o desempenho das variáveis mostrou-se um pouco diferente. No que tange ao PRONAF Crédito, percebe-se uma relação linear forte entre suas liberações e aquelas voltadas para o Grupo CDE (0.9610), composto pelos agricultores mais integrados economicamente. Isso nos indica que o PRONAF Crédito tem seguido a lógica bancária de liberação: atendendo a um público-alvo que, efetivamente privilegia grupos de agricultores familiares em situação econômica específica: concentrado naqueles grupos de maiores rendas e que tem condições de arcar com as garantias exigidas pelas instituições bancárias.

Tabela 3.5: Análises de Correlação: PRONAF Crédito e Infra-Estrutura – Região Sul

Sul	Infra-Estrutura	Crédito	Grupo familiar	Grupo CDE	IDR	IDE	IBES	IPOP	IMA	Fisher_NI	Fisher_I
Infra-Estrutura	1										
Crédito	-0.0511	1									
Grupo familiar	-0.0141	0.3695	1								
Grupo CDE	-0.0489	0.9610	0.1451	1							
IDR	-0.0206	-0.0111	-0.0934	0.0203	1						
IDE	-0.0960	0.0287	-0.0627	0.0509	0.6051	1					
IBES	0.0498	-0.0896	-0.1335	-0.0408	0.6576	0.3784	1				
IPOP	0.0144	0.2256	0.1112	0.2061	0.1901	-0.1376	0.0961	1			
IMA	0.0110	-0.0965	-0.0874	-0.0775	0.7330	0.0877	0.2541	-0.0771	1		
Fisher_NI	0.0173	-0.0357	-0.0166	-0.0311	-0.0205	-0.0282	-0.0038	-0.0350	0.0059	1	
Fisher_I	-0.0031	-0.0185	-0.0102	-0.0163	0.0025	0.0250	0.0129	0.0381	-0.0372	0.0200	1

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados coletados

No entanto, quando estendemos a análise dos Grupos de Agricultores Familiares atendidos e PRONAF Crédito, percebemos, pela tabela acima, que estes apresentam relação linear fraca (0.3695). No que se refere à correlação entre os grupos “Familiar” e “CDE” com o IDR, vemos que a correlação é fraca. Ou seja, na região Sul, não é o perfil dos municípios,

em termos de Desenvolvimento Rural, que define a liberação do PRONAF Crédito – fato que já foi salientado e mais uma vez confirmado pelas análises.

Então, as tabelas 3.4 e 3.5 mostram, respectivamente, os resultados para a região Nordeste e Sul. No caso da região Nordeste, os dados mostraram que há uma maior relação linear entre as variáveis PRONAF Crédito e ambos os grupos: Familiar e CDE. Na verdade, a indicação é a de que à medida que o PRONAF Crédito vem aumentando as liberações, cresce também os repasses para os dois Grupos (o que será visualizado mais adiante), quando for verificado o desempenho das taxas de crescimento (item 3.6 desse capítulo) .

Mais uma vez, o IPOP foi o maior destaque em termos de componentes do IDR, tendo sido observado uma relação positiva, tanto para o Grupo Familiar, quanto para o CDE. Também dessa vez, o Índice de *Fisher* não apresentou relação linear mais forte com nenhuma variável analisada. Isto nos leva a crer que a maior parte dos municípios que estão recebendo recursos do Crédito, são também os mesmos municípios que apresentam um bom nível de desenvolvimento, principalmente, em termos populacionais, no sentido de que não haveria expulsão de moradores, mas até mesmo um aumento do potencial de atração de outros moradores da mesma região⁸⁴.

Quanto ao PRONAF Infra-Estrutura, esperava-se que estivesse mais articulado com o conjunto de municípios de menor grau de desenvolvimento. No entanto, a correlação com o IDR foi positiva, mas fraca (0.0913), o que não nos permitiu fazer maiores inferências, ainda que o público-alvo dessa modalidade devesse ser aqueles municípios mais carentes e com menor nível de desenvolvimento (fato que não se observou)⁸⁵.

Assim como no caso do PRONAF Crédito, para o Infra-Estrutura, a maior correlação entre os componentes do IDR ficou a cargo do IPOP, indicando que, possivelmente aqueles municípios que têm aumentado a participação da população rural são aqueles que têm acessado os recursos. Paralelamente, aqueles que estão “expulsando” os moradores que são os mais carentes, não conseguem articular esses recursos – até porque nessas localidades o capital social é muito baixo, sendo que não conseguem atingir um nível maior de organização e montar os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

⁸⁴ Nesse conjunto, como já fizemos referência, tanto para a região Sul quanto Nordeste, as variáveis de maior peso foram o aumento da proporção rural nos municípios dessas regiões, seguido pelo aumento da variação da população rural entre os dois últimos Censos (1991-2000). Apenas no Sul foi constatada uma participação maior da migração nesses municípios e isto não foi verificado no Nordeste.

⁸⁵ Isso corrobora com as relações já destacadas no item anterior desse trabalho.

Podemos considerar que, apesar do volume de recursos do PRONAF ter ampliado consideravelmente nos últimos Planos de Safra, os dados da distribuição desses recursos pelas duas regiões estudadas (Nordeste e Sul), confrontados com alguns indicadores, nos revelaram que a maior parte desse Programa ainda não tem atingido efetivamente o público alvo voltado para os agricultores familiares menos integrados, bem como aqueles municípios cujo nível de desenvolvimento rural são mais baixos.

Passaremos, agora, à outras qualificações a respeito das relações entre os volumes de recursos disponibilizados, os níveis de desenvolvimento rural e o tipo de agricultor que tem sido contemplado pelo Programa. Para esse detalhamento, aplicaremos a técnica de Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas.

3.5) A relação das variáveis na caracterização do perfil dos beneficiários – uma abordagem da técnica de Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas.

Conforme já mencionamos, para os resultados dos procedimentos de Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas são utilizados recursos analíticos e gráficos. A distribuição das variáveis mostra a relação existente entre elas, sendo que a visualização é facilitada pelos pontos no espaço gráfico, o que auxilia na interpretação dos dados.

Esta técnica é dirigida para o tratamento de duas ou mais variáveis categóricas, com basicamente dois propósitos: o primeiro deles é verificar a associação existente entre elas, sendo que a representação dessas categorias dá-se por meio de pontos em um espaço de menor número de dimensões (normalmente um plano). Categorias com distribuições semelhantes serão vistas no plano como pontos próximos; e categorias com distribuições distintas são observadas, nesta representação geométrica, como pontos distantes.

O segundo propósito dessa técnica consiste em permitir um tratamento com categorizadas, no intuito de revelar mais adequadamente as relações e associações entre elas. Para esse trabalho, em especial, essa técnica mostrou-se relevante devido ao fato de que muitas das análises de correlação apresentaram fracas relações, o que restringe fazermos qualquer constatação mais precisa a respeito do nível de relacionamento entre as variáveis. Nesse sentido, a representação gráfica mostra-se mais esclarecedora. Para nosso estudo, enfatizaremos as relações entre as variáveis expressas no gráfico abaixo:

Quadro 3.7: Resumo das variáveis – Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas

Variáveis	Descrição
INFRA_0	Municípios que não receberam recursos do PRONAF Infra-Estrutura
INFRA_1	Municípios que receberam recursos do PRONAF Infra-Estrutura
CREDI_0	Municípios que não receberam recursos do PRONAF Crédito
CREDI_1	Municípios que receberam recursos do PRONAF Crédito
IDRPO_1	IDR “Muito Baixo” – valor abaixo do 1º quartil da região
IDRPO_2	IDR “Baixo” - valores entre o 1º quartil e a mediana da região
IDRPO_3	IDR “Médio” – valores entre a mediana e o 3º quartil da região
IDRPO_4	IDR “Alto” – valores entre o 3º quartil e inferiores ao maior valor observado (da região)
FAMPO_1	Valor familiar “(Muito Baixo)” – valor abaixo do 1º quartil da região
FAMPO_2	Valor familiar “(Baixo)” - valores situados entre o 1º quartil e a mediana da região
FAMPO_3	Valor familiar “(Médio)” - valores situados entre a mediana e o 3º quartil da região
FAMPO_4	Valor familiar “(Alto)” – valores situados entre o 3º quartil e inferiores ao maior valor observado da região
CDE_1	Grupo CDE “(Muito Baixo)” – valor abaixo do 1º quartil da região
CDE_2	Grupo CDE “(Baixo)” - valores situados entre o 1º quartil e a mediana da região
CDE_3	Grupo CDE “(Médio)” - valores situados entre a mediana e o 3º quartil da região
CDE_4	Grupo CDE “(Alto)” – valores situados entre o 3º quartil e inferiores ao maior valor observado da região

Fonte: Denominação própria, a partir das variáveis definidas no STATA (2004)

No intuito de checarmos mais profundamente qual o público de agricultores que têm sido beneficiado, principalmente pelo PRONAF Crédito (que é o principal liberador de recursos), dividimos os enquadramentos de agricultores familiares atendidos pelo Programa em dois grupos, outrora especificados: àqueles de menor renda e supostamente com menor integração ao mercado (congrega os enquadramentos A, B, A/ C); o outro grupo é formado pelos agricultores familiares que apresentam maiores rendas médias, além de já supostamente possuírem maior integração ao mercado (Grupo CDE).

A partir dessa categorização pôde ser utilizado os recursos estatísticos da técnica de Análise Fatorial Correspondências Múltiplas⁸⁶. Para a classificação dos grupos de agricultores definidos (“Familiar” e “CDE”), foram estipulados intervalos, constituídos mediante a proporção entre os valores liberados nos municípios (para cada um desses grupos), sobre o total liberado de Crédito (também por município), o que chamamos de participação

⁸⁶ Estes dados foram manuseados com os recursos estatísticos do *software* STATA.

relativa dos grupos Familiar” e “CDE”, no total das liberações de Crédito (variável chamada *p_valor*).

A partir desses percentuais, a classificação foi baseada nos valores obtidos por cada Grupo, de acordo com os *percentis* calculados. Após terem sido levantados esses intervalos, os valores foram classificados de acordo com cada uma das posições: (i) Muito Baixa; (ii) Baixa; (iii) Média; (iv) Alta. O resultado desses procedimentos está apresentado na tabela abaixo:

Tabela 3.6: Classificação e Intervalos das categorias: “Familiar” e “Grupo CDE”.

Região	Quartis	Classificação dos Intervalos	Intervalos de IDR	Intervalos (Grupo Familiar)	Intervalos (Grupo CDE)
Nordeste (1790)*	1º quartil	Muito Baixo	0.0104 – 0.2615	0 – 0.0724	0 - 03585
	2º quartil	Baixo	0.2616 – 0.3078	0.0725 – 0.3076	0.3586 – 0.6787
	3º quartil	Médio	0.3079 – 0.3581	0.3077 – 0.6259	0.6788 – 0.9222
	4º quartil	Alto	0.3582 – 0.7139	0.6260 – 1	0.9223 – 1
Sul (1170)*	1º quartil	Muito Baixo	0.0216 - 0.3801	0 – 0	0 - 0
	2º quartil	Baixo	0.3802 - 0.4262	0 - 0.0159	0 - 0.6351
	3º quartil	Médio	0.4263 - 0.4666	0.0160 – 0.1323	0.6352 - 0.9391
	4º quartil	Alto	0.4667 – 0.6453	0.1324 - 0.9755	0.9391 -0.9970

* Número de municípios representados Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados.

Nesse sentido, um grupo que é classificado como “Baixo”, no âmbito da categoria “Familiar” significa que a participação relativa dos enquadramentos A, A/C e B do PRONAF Crédito foi pequena para aquela localidade.

Na discussão dos resultados obtidos por meio da Análise Fatorial de Correspondências, são apresentados um conjunto de quatro tabelas e um gráfico, para cada uma das regiões⁸⁷. Na primeira tabela, é apresentada a decomposição da inércia para as dimensões consideradas (no presente trabalho, foram sempre consideradas duas dimensões).

Na segunda tabela, são apresentadas as coordenadas de cada categoria, em cada eixo (dimensão). Estas são as mesmas representadas geometricamente no gráfico, sendo que a tabela serve para destacar uma informação numérica mais precisa de localização espacial das categorias, no plano de representação. Categorias com maior semelhança (em termos de distribuição), apresentam coordenadas próximas, portanto, estão localizadas com maior

⁸⁷ As tabelas geradas a partir dos dados das variáveis representadas nos gráficos dessa seção (correspondente à decomposição da inércia, às coordenadas, à inércia explicada nos eixos e às contribuições dos eixos principais), podem ser vistas no ANEXO III, ao fim desse trabalho.

proximidade no gráfico (ver, por exemplo, o gráfico 3.17 ainda a ser comentado, que oferece uma visualização das categorias) e que serão discutidas adiante.

3.5.1) Discussão dos resultados – algumas constatações verificadas com a técnica de Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas.

O intuito desse item é o de apontar algumas considerações, observadas a partir do tratamento dos dados por meio da técnica de Análises Fatorial de Correspondências Múltiplas. Para esse propósito, são geradas quatro tabelas para cada região estudada, contendo tipos de informações diferenciadas. As quatro tabelas podem ser verificadas no Anexo III (ao final desse trabalho). A primeira tabela refere-se à decomposição da inércia para as dimensões consideradas, observando que, para esse trabalho, foram sempre consideradas duas Dimensões.

A segunda tabela remete às coordenadas de cada categoria em cada eixo (Dimensão), sendo que essas coordenadas são as mesmas representadas geometricamente nos gráficos correspondentes. A tabela contendo esse tipo de dados serve para destacar uma informação mais precisa de localização espacial das categorias no plano de representação (por meio da geração de um ponto no plano). Neste caso, poderemos detectar que categorias com maior semelhança (em termos de distribuição – que apresentam valores próximos referentes às Dimensões 1 e 2), têm coordenadas próximas, portanto, junto ao Gráfico correspondente. Pelos dados dos gráficos (que serão destacados em seguida) é possível detectar visualmente os pontos que apresentam maior correspondência.

Em seguida, a terceira tabela faz referência à inércia explicada nos eixos. Para esse tipo, são apresentadas as contribuições dos pontos para as Dimensões, que representa uma proporção da inércia de uma Dimensão em particular, explicada pelo ponto. Os valores expressam a extensão da contribuição do ponto na determinação direcional da Dimensão. Esta tabela é útil para interpretar o significado de cada uma das Dimensões utilizadas.

Por fim, a quarta tabela representa as contribuições dos eixos principais. Este tipo de tabela indica a contribuição de cada Dimensão para os pontos (ou correlações elevadas ao quadrado), ou seja, indica quanto da inércia do ponto é explicada por ela.

No que tange aos gráficos, eles representam os atributos das variáveis em duas dimensões, explicitando o resultado das correspondências para cada uma das categorias

consideradas e para cada região, separadamente. Para fins desse trabalho, como foram analisadas duas regiões, para dois tipos de estudo, teremos quatro gráficos⁸⁸.

Iniciaremos, agora, a discussão dos resultados encontrados. Para cada uma delas, serão analisados os dados referentes às frequências cruzadas entre os perfis dos municípios que receberam (ou não) os recursos do PRONAF Crédito. Para isso, a interpretação que prevalece é a da seguinte ordem: o primeiro valor de cada célula, corresponde à frequência absoluta (número de municípios), o segundo valor corresponde à porcentagem na linha. O terceiro valor corresponde à porcentagem nas colunas (por exemplo: a categoria “Recebe Crédito” com relação à categoria Infra – Estrutura). Para a última tabela (3.9), que fornece informações a respeito dos sub-indicadores que compõem o IDR, foi considerada somente a segunda linha, ou seja, considera-se a porcentagem da linha para cada categorização.

No que tange à região Nordeste, observa-se na tabela abaixo que, conforme já foi mencionado, o número de municípios que não têm acesso aos recursos do PRONAF Crédito é muito pequeno: apenas 14 municípios não receberam esses recursos. Desse universo, apenas 2 receberam recursos do PRONAF Infra-Estrutura, mas não receberam recursos do Crédito. No entanto, 85,7 % desse universo dos que não receberam Crédito, também não receberam PRONAF Infra-Estrutura. Para os 1.776 municípios que acessaram PRONAF Crédito, 44,59 % também tiveram suporte do PRONAF Infra-Estrutura e 55,41 não receberam esta última modalidade. Dessa forma, verifica-se que mais da metade dos municípios nordestinos que receberam PRONAF Crédito não tiveram acesso ao PRONAF Infra-Estrutura, o que é uma constatação importante, tendo em vista o fato dessa região apresentar um grande número de agricultores familiares e municípios com baixos índices de desenvolvimento.

⁸⁸ O detalhamento das análises gráficas de acordo com as categorias que selecionamos será feito em seguida, ainda nessa seção .

Tabela 3.7: Freqüências cruzadas de municípios que receberam (ou não) PRONAF Infra-Estrutura e/ ou Crédito – Regiões Nordeste e Sul

	Região Nordeste			Região Sul		
	Recebeu Crédito?			Recebeu Crédito?		
Tem Infra - Estrutura?	Não tem Crédito	Tem Crédito	Total	Não tem Crédito	Tem Crédito	Total
Não tem Infra - Estrutura	12	984	996	15	796	811
	1.20	98.80	100.00	1.85	98.15	100.00
	85.71	55.41	55.64	83.33	69.10	69.32
Tem Infra - Estrutura	2	792	794	3	356	359
	0.25	99.75	100.00	0.84	99.16	100.00
	14.29	44.59	44.36	16.67	30.90	30.68
Total	14	1.776	1.790	18	1.152	1.170
	0.78	99.22	100.00	1.54	98.46	100.00
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados.

Ainda fazendo referência à tabela acima, no que tange à região Sul, o número de municípios não contemplados pelo PRONAF Crédito também é pequeno (15). Desse grupo, apenas três tiveram acesso ao Infra-Estrutura. Dos 18 municípios não contemplados pelo Crédito, apenas 16,67 % deles conseguiram acessar os recursos de Infra – Estrutura. Da mesma forma, se considerarmos o universo daqueles municípios que recebem recursos de Crédito, cerca de 69,10% não receberam Infra-Estrutura. Fica clara, portanto, a abrangência do PRONAF Crédito, se comparada a do Infra-Estrutura, além do fato de que os direcionamentos de ambas as modalidades não são coincidentes.

Para constataremos o perfil desses municípios atendidos por essas modalidades, ressaltaremos a classificação feita, de acordo com os valores de IDR's de cada região, delimitados pelos *percentis*⁸⁹, utilizando as mesmas categorias já definidas para cada região.

A partir da tabela de freqüências cruzadas, relativas à região Nordeste e visualizada abaixo, verifica-se que, 70% dos municípios classificados como de IDR's “Muito Baixos”, ainda não estão tendo acesso aos recursos da modalidade Infra-Estrutura. Ou seja, destes municípios, apenas 29,75% têm acesso a estes recursos, enquanto que ao mesmo tempo, 51,9% dos municípios classificados como de IDR “Alto” têm acesso a este crédito. Ora, isto

⁸⁹ Essa foi a mesma categorização feita no item 3.3, tabela 3.1, desse capítulo.

já indica distorção *vis a vis* aos objetivos do Programa, principalmente se levarmos em conta que o perfil dos beneficiários deveriam ser contemplados pela linha de Infra-Estrutura.

Tabela 3.8: Frequências cruzadas de municípios que receberam (ou não) PRONAF Infra-Estrutura e/ ou Crédito e Posição de IDR – Regiões Nordeste

Posição de IDR – Região Nordeste											
Tem IE?	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Total	Tem Crédito?	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Total
Não tem IE	314	238	229	215	996	Não tem Crédito	5	0	1	8	14
	31.53	23.90	22.99	21.59	100.00		35.71	0.00	7.14	57.14	100.00
	70.25	53.13	51.12	48.10	55.64		1.12	0.00	0.22	1.79	0.78
Tem IE	133	210	219	232	794	Tem Crédito	442	448	447	439	1.776
	16.75	26.45	27.58	29.22	100.00		24.89	25.23	25.17	24.72	100.00
	29.75	46.88	48.88	51.90	44.36		98.88	100.00	99.78	98.21	99.22
Total	447	448	448	447	1.790	Total	447	448	448	447	1.790
	24.97	25.03	25.03	24.97	100.00		24.97	25.03	25.03	24.97	100.00
	24.97	25.03	25.03	24.97	100.00		24.97	25.03	25.03	24.97	100.00

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados.

Por um lado, uma das implicações relativas ao fato de que boa parte de IDR enquadrado como “Muito Baixo” não ter acesso aos recursos; em contrapartida, uma gama de municípios enquadrados como IDR “Alto” estar sendo contemplada, pode estar relacionada à dificuldade dos municípios menos desenvolvidos quanto à montagem de projetos em espaços com pouca organização institucional. De outro lado, também pode ter a ver com o fato dessas localidades apresentarem um nível populacional mais reduzido, o que não capacitaria muitos deles a receberem os recursos, pelas regras do PRONAF Infra-Estrutura. No entanto, destacamos que as localidades de IDR “Muito Baixo” conformam o número expressivo de municípios que ainda não foram atendidos. Na verdade, seria de se esperar que a maior concentração de recursos estivesse voltada para os IDR’s classificados como “Baixo” e “Médio”, e não naqueles municípios enquadrados como de IDR “Alto”.

Se estendermos nossas análises para as liberações para o PRONAF Crédito, a partir da categorização sugerida, percebemos que os municípios que tiveram acesso aos recursos estão bem distribuídos em termos das categorias contempladas. Observe-se, no entanto, que esta análise de frequência cruzada fornece-nos a relação dos municípios que recebem ou não o crédito, sem identificar os montantes relativos que cada um deles recebe. De qualquer forma, novamente é salientada a grande abrangência do PRONAF Crédito.

Transferindo as nossas análises para a região Sul do Brasil, verificamos, pela tabela 3.8, que há avanços no perfil distributivo dos recursos do PRONAF Infra-Estrutura, para essa região, principalmente se compararmos à região Nordeste. Nesse sentido, dos municípios que receberam recursos dessa modalidade, cerca de 34,26% deles eram enquadrados como de IDR “Muito Baixo”. No âmbito dessa categoria, foram considerados aproximadamente 58% dos municípios que não receberam recursos da modalidade de Infra-Estrutura (o que corresponde a 169 municípios). Da mesma forma, 31,48% eram classificados como municípios de IDR “Baixo” e apenas 13,09% do total liberado foi para os municípios de IDR “Alto”. Apesar da distribuição de recursos promovida pela modalidade de Infra – Estrutura ser relativamente mais homogênea *vis a vis* ao Nordeste, esses dados fornecem-nos relevantes informações a respeito dos potenciais beneficiários ainda não enquadrados nessa linha de financiamento.

Na verdade, os municípios de IDR “Muito Baixo” são relativamente os mais cobertos pelo PRONAF Infra-Estrutura nessa região, o que seria de se esperar. Lembremo-nos que os municípios de IDR “Muito Baixo” nessa região, têm níveis de desenvolvimento rural comparáveis àqueles categorizados como “Alto” na Região Nordeste. Ou seja, é possível inferir que os municípios que, efetivamente, apresentam baixos índices em termos de desenvolvimento rural – como os da Região Nordeste – têm maiores dificuldades de acesso; mesmo no caso do PRONAF Infra-Estrutura.

Tabela 3.9: Frequências cruzadas de municípios que receberam (ou não) PRONAF Infra-estrutura e/ ou Crédito e Posição de IDR – Regiões Sul

Posição de IDR – Região Sul											
Tem IE?	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Total	Tem Crédito?	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Total
Não tem IE	169	180	217	245	811	Não tem Crédito	6	4	2	6	18
	20.84	22.19	26.76	30.21	100.00		33.33	22.22	11.11	33.33	100.00
	57.88	61.43	74.06	83.90	69.32		2.05	1.37	0.68	2.05	1.54
Tem IE	123	113	76	47	359	Tem Crédito	286	289	291	286	1.152
	34.26	31.48	21.17	13.09	100.00		24.83	25.09	25.26	24.83	100.00
	42.12	38.57	25.94	16.10	30.68		97.95	98.63	99.32	97.95	98.46
Total	292	293	293	292	1.170	Total	292	293	293	292	1.170
	24.96	25.04	25.04	24.96	100.00		24.96	25.04	25.04	24.96	100.00
	24.96	25.04	25.04	24.96	100.00		24.96	25.04	25.04	24.96	100.00

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados.

No que tange à *performance* dos municípios que não recebem Crédito (tabela 3.8, acima), grande parte deles (55,5%) estão enquadrados nas categorias cujos IDR's são mais baixos. Por fim, quando analisamos as freqüências cruzadas das liberações de Crédito e de Infra-Estrutura junto aos “sub-indicadores” que compõem o IDR (IDE, IPOP, IMA e IBES), podemos fazer algumas inferências interessantes, ilustradas no tabela abaixo:

Tabela 3.10 – Freqüências cruzadas de municípios que receberam (ou não) PRONAF Infra-estrutura e/ ou Crédito e Posição de IDR – Regiões Nordeste e Sul

	Região Nordeste				Região Sul			
	Classificação do IDE							
Percentuais (%)	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto
Não tem IE	29.22	22.59	23.19	25.00	19.98	23.30	26.39	30.33
Tem IE	19.65	28.09	27.33	24.94	36.21	28.97	22.01	12.81
Não tem Crédito	28.57	7.14	14.29	50.00	16.67	0.00	5.56	77.78
Tem Crédito	24.94	25.17	25.11	24.77	25.09	25.43	25.35	24.13
Total	24.97	25.03	25.03	24.97	24.96	25.04	25.04	24.96
	Classificação do IBES							
Percentuais (%)	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto
Não tem IE	26.91	25.20	22.59	25.30	19.61	23.80	26.63	29.96
Tem IE	22.54	24.81	28.09	24.56	37.05	27.86	21.45	13.65
Não tem Crédito	14.29	21.43	21.43	42.86	27.78	16.67	16.67	38.89
Tem Crédito	25.06	25.06	25.06	24.83	24.91	25.17	25.17	24.74
Total	24.97	25.03	25.03	24.97	24.96	25.04	25.04	24.96
	Classificação do IPOP							
Percentuais (%)	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto
Não tem IE	31.12	25.20	23.69	19.98	27.50	23.92	25.52	23.06
Tem IE	17.25	24.81	26.70	31.23	19.22	27.58	23.96	29.25
Não tem Crédito	28.57	21.43	21.43	28.57	38.89	22.22	22.22	16.67
Tem Crédito	24.94	25.06	25.06	24.94	24.74	25.09	25.09	25.09
Total	24.97	25.03	25.03	24.97	24.96	25.04	25.04	24.96
	Classificação do IMA							
Percentuais (%)	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto
Não tem IE	29.52	23.09	23.80	23.59	22.19	24.66	24.78	28.36
Tem IE	19.40	27.33	26.57	26.70	31.20	25.91	25.63	17.27
Não tem Crédito	28.57	14.29	35.71	21.43	44.44	22.22	27.78	5.56
Tem Crédito	25.00	25.06	24.94	25.00	24.65	25.09	25.00	25.26
Total	25.03	24.97	25.03	24.97	24.96	25.04	25.04	24.96

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados.

Para esse quadro, foi considerada apenas a posição da linha e essa informação é importante para analisar os dados da tabela acima. Primeiramente, no que tange a posição do IDE na região Nordeste, verifica-se que pouco mais de 51% dos municípios enquadrados como “Muito Baixo” e “Baixo”, ainda não têm recebido recursos do PRONAF Infra-Estrutura.

Paralelamente, na região Sul, a situação se inverte, no sentido que pouco mais de 65% dos municípios que têm acesso ao Infra-Estrutura, são aqueles que tem o perfil de IDE com as mesmas qualificações (“Muito Baixo” e “Baixo”). Essa constatação é importante para o caso do Nordeste, uma vez que a maioria dos municípios “deprimidos” economicamente ainda não estão sendo beneficiados pelo Programa. Ao contrário, no Sul, parte desses municípios tem conseguido acessar esses recursos.

No que se refere ao indicador de Bem –Estar Social (IBES), destaca-se que, na região Sul, o perfil desse indicador assemelha-se bastante com o IDE, principalmente quando as comparações são feitas para os municípios que recebem Infra-Estrutura. Mais uma vez, a maior parte dos municípios que tiveram acesso aos recursos dessa linha, foram aqueles cujos níveis de bem-estar enquadravam-se nas categorias mais baixas.

Essa constatação foi diferenciada com relação ao Nordeste. Por outro lado, se verificarmos que nessa região, os municípios que não acessaram recursos provenientes da modalidade de Infra-Estrutura, são aqueles que apresentaram níveis “Baixos e “Muito Baixos” de Bem-Estar Social. Paralelamente, aqueles que conseguiram acessar esses recursos, estão enquadrados nos IDR’s “Médios” e “Altos”.

Quanto ao IPOP, a tabela acima corroborou com uma hipótese já levantada nesse trabalho, a de que a lógica das liberações de recursos do PRONAF Infra-Estrutura segue a mesma dos municípios mais populosos e que já apresentam um nível razoável de integração. Isto pode ser constatado quando verificamos que, na região Nordeste, a maior parte dos municípios que assumem IPOP categorizados como “Médio” e “Alto”, são os que mais concentram as liberações dessa modalidade de recursos do PRONAF . Ainda para esse mesmo indicador, na região Sul, constatou-se que os municípios que não receberam recursos do PRONAF Crédito são aqueles que apresentam um indicador populacional mais baixo.

Por fim, no que tange ao IMA, para a região Nordeste, cerca de 53% dos municípios que recebem recursos de Infra - Estrutura, apresentam esse índice como “Médio” e “Alto”, o

que é um bom indicativo no que diz respeito ao uso de técnicas de conservação de solo e menor presença de monocultura nesses municípios.

Ainda, utilizando a técnica de Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas, passaremos às ilustrações gráficas a respeito do comportamento das principais categorias consideradas nesse estudo. O gráfico abaixo faz uma relação de correspondência entre as categorias que representam a ausência e presença de PRONAF Crédito (respectivamente Credi_0 e Credi_1); a mesma terminologia para Infra-Estrutura (Infra_0 e Infra_1) e as classificações do IDR já sugeridas no Quadro 3.7⁹⁰.

Conforme já ressaltado no início dessa seção, a técnica de Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas permite a manipulação dos dados por meio de tabelas que acompanham a representação gráfica. Por exemplo, de acordo com a tabela I (no Anexo desse trabalho), quando são consideradas as variáveis citadas, foram extraídas duas Dimensões, sendo que a primeira corresponde a 86,1 % da inércia total. A segunda Dimensão corresponde a apenas 1,39%. Resta saber então quais são principais fatores explicativos das Dimensões. Pela tabela III (no Anexo), podemos perceber que a categoria IDRPO_1 contribui com 33,26% de explicação da inércia total da Dimensão 1 e INFRA 1 com 26,7%. Enquanto isto, a categoria CRED_0 contribuiu com 41,65% da inércia total da Dimensão 2. Então, a Dimensão 1 é explicada pela existência ou não do PRONAF Infra-Estrutura e pelas relações de IDR.

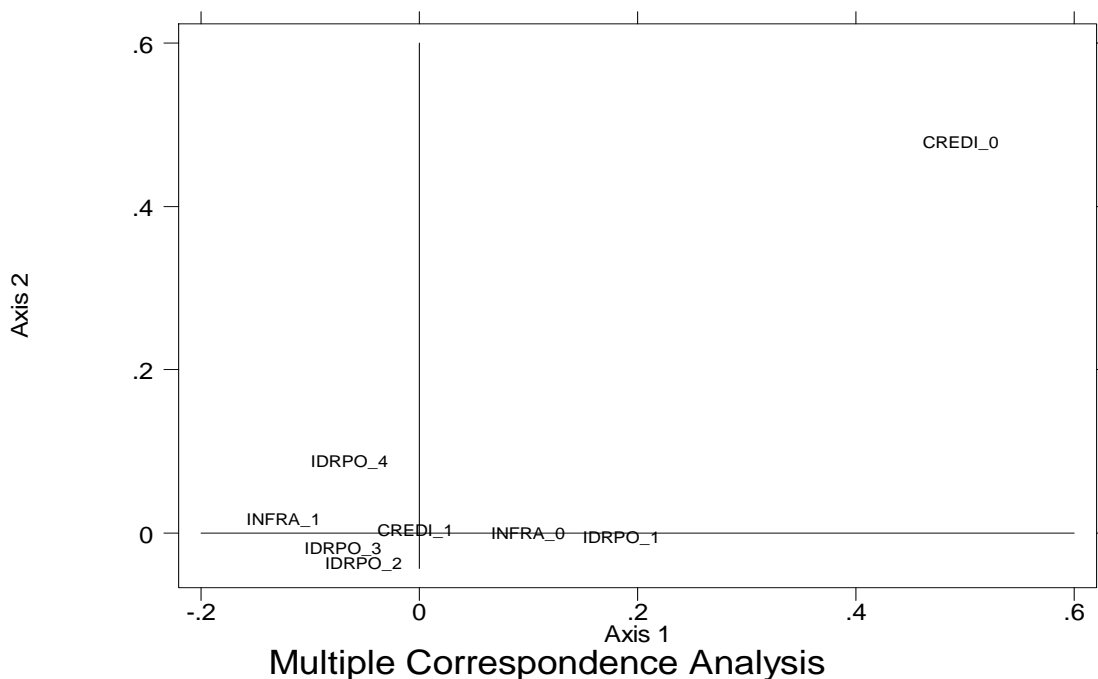
Paralelamente, a Dimensão (eixo) 2 é explicada principalmente pela existência ou não do PRONAF Crédito em cada município. Como a quase totalidade dos municípios têm PRONAF Crédito, esta segunda Dimensão não tem grande viés explicativo para as correspondências que se estabelecerão.

Pelo gráfico 3.17 (abaixo), pode ser visto que há um conjunto de municípios da região Nordeste, que não têm acesso aos recursos do PRONAF Crédito e que também não apresenta relação alguma com as demais variáveis. Algumas delas (como INFRA_1, IDRPO_3, IDR_PO2, CREDI_1), apresentam uma relação de correspondência muito próxima entre si, sendo que, a variável IDRPO_4, que representa níveis de desenvolvimento rural mais elevados, também não se distancia muito desse grupo. De acordo com as posições das variáveis, o gráfico acima revela que os municípios que recebem, tanto recursos PRONAF Crédito, quanto do Infra-Estrutura são principalmente os beneficiários enquadrados em níveis

⁹⁰ A Sigla PO é agregada pelo Programa Stata para indicar “Posição”. Para retornar ao significado de cada uma das categorias utilizadas, voltar ao Quadro 3.7.

de IDR considerados como “Baixo” e “Médio”, mas não nos de IDR “Muito Baixo”. Apesar de encontrar-se relativamente mais distante, a variável que indica IDR alto (IDRPO_4) também mantém uma certa correspondência, indicando-nos que esses municípios também são beneficiados pela presença das duas modalidades.

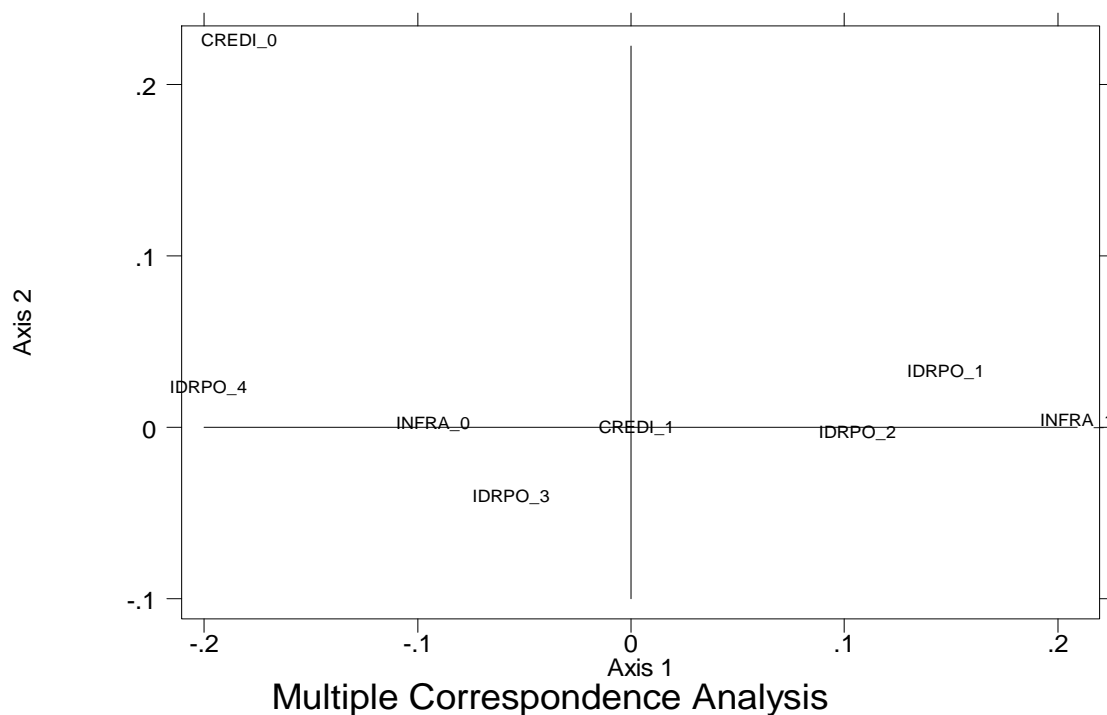
Gráfico 3.17: Diagrama bi-plot para a representação dos atributos das variáveis em duas dimensões com variáveis de Crédito, Infra-Estrutura e IDR – Região Nordeste



Ou seja, o gráfico torna claro o fato de que municípios que têm um IDR “Muito Baixo” (IDRPO_1), não estão sendo incorporados pela linha de Infra-Estrutura, que, supostamente teria um perfil mais descentralizado e voltado para localidades mais carentes.

Se passarmos à análise da região Sul, veremos que a situação difere. Pelo menos em termos distributivos, percebe-se que o PRONAF Infra-Estrutura (INFRA_1) apresenta uma relação de proximidade com os municípios situados nos enquadramentos correspondentes a níveis de desenvolvimento rural mais baixos, para os parâmetros da região (IDRPO_1 e IDRPO_2). Neste caso, as liberações estariam mais condizentes com o perfil previsto para esta modalidade do PRONAF. De qualquer forma, vale lembrar que no caso da região Sul, as classificações dos IDR’s levam em conta níveis mais altos de Desenvolvimento Rural *vis a vis* à Região Nordeste.

Gráfico 3.18: Diagrama bi-plot para a representação dos atributos das variáveis em duas dimensões com variáveis de Crédito, Infra-Estrutura e IDR – Região Sul



A análise em questão fica enriquecida, quando passamos ao segundo estudo, sendo que acrescentamos uma nova categoria. Essa refere-se à participação no valor do PRONAF Crédito direcionado para os enquadramentos correspondentes à agricultura familiar com maior dificuldade de integração (Grupos A, B e A/C), aqui chamado de FAMPO.

Para essa parte, tendo em vista que quase a totalidade dos municípios recebem PRONAF Crédito, consideramos que a exclusão desta variável (CRED) tornaria as demais correspondências mais claras. O resultado deste segundo estudo pode ser visualizado no Gráfico 3.19, sendo que a Dimensão 1 continua correspondendo à maior parte da inércia⁹¹. Essa Dimensão é explicada principalmente pelas variáveis IDRPO_1, INFRA_0 e FAMPO_1. A partir daí, no eixo 1, observamos que os menores valores correspondem a menores IDRs e ao INFRA_0; os valores maiores remetem aos maiores IDRs, e a INFRA_1. Já a Dimensão 2 é explicada, principalmente, pelas variáveis FAMPO_4, IDRPO_3. No eixo 2 então, os menores valores correspondem, via de regra, aos menores FAMPO (exceção de FAMPO_1) e os maiores valores para FAMPO.

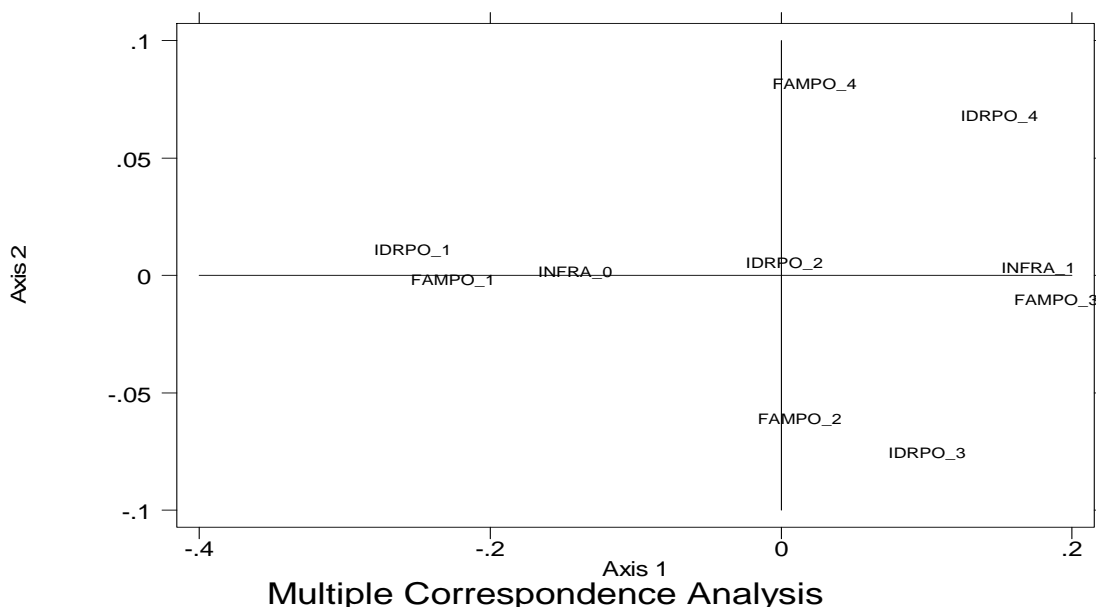
⁹¹ Voltar às tabelas, no anexo III desse trabalho.

Quando detalhamos as nossas análises, vemos que para a região Nordeste, os municípios que apresentam menor proporção de agricultores familiares, categorizados como FAMPO_1, são os que estão situados na região de correspondência contendo as localidades de pior nível de desenvolvimento rural (IDR_1). Além disso, esses municípios não estão sendo abarcados pela modalidade de Infra-Estrutura, uma vez que estão próximas da região de influência de INFRA_0 (Gráfico 3.19).

Ainda, o gráfico apresenta outro grupo de correspondência, composto pelas categorias INFRA_1, FAMPO_3, que também estabelecem relações de proximidade com IDRPO_4. Isto indicaria, mais uma vez, que na região Nordeste, os municípios com maior acesso aos recursos de Infra-Estrutura, são aqueles nos quais concentram-se os agricultores familiares com maior participação nesse tipo de crédito. Em geral, esses municípios estão localizados em áreas de , maior nível de desenvolvimento rural. Mais uma vez, isso revela um forte indício de que não é o perfil dos municípios quem define as liberações do PRONAF Infra-Estrutura.

Então, via de regra, PRONAF Infra-Estrutura na região Nordeste se aproximou relativamente mais dos municípios com maior IDR, mas atingiu também aqueles com IDR's próximos à mediana.

Gráfico 3.19 Diagrama bi-plot para a representação dos atributos das variáveis em duas dimensões com categorias: Infra-Estrutura, IDR, Grupo Familiar (FAMPO) – Região Nordeste

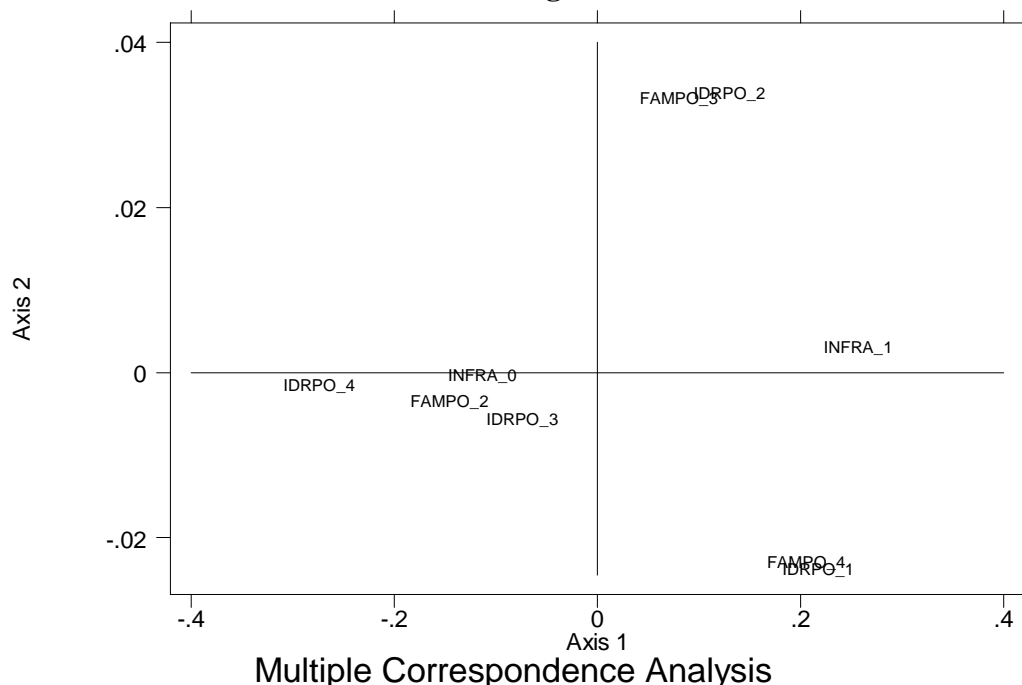


Na verdade, quem lidera a captação de recursos são os agricultores que já têm um maior nível de integração econômica e com a própria rede bancária. Os agricultores menos capitalizados (situados nos municípios mais carentes), praticamente não recebem o PRONAF Crédito e não estão sendo beneficiados pelo PRONAF Infra-Estrutura. Ou seja, estes agricultores não estão tendo acesso ao crédito do PRONAF - Grupo B.

Em suma, na região Nordeste, a distribuição dos recursos do PRONAF apresenta dois extremos: de um lado encontram-se os municípios com maior IDR, liberando grande parte de seus recursos do PRONAF Crédito às categorias menos necessitadas e recebendo PRONAF Infra-Estrutura. De outro, estão contidos os municípios de menor IDR, que não estão recebendo PRONAF Infra-Estrutura e praticamente não estão direcionando seus recursos do PRONAF - Crédito aos agricultores mais carentes.

Por fim, o Gráfico 3.20 (abaixo) expressa as Análises Fatoriais de Correspondências para a região Sul, incluída a categoria FAMPO. Fazendo a sua análise, é possível detectar um importante Grupo de Correspondência, composto pelas categorias IDRPO_4, IDRPO_3 e INFRA_0.

Gráfico 3.20: Diagrama bi-plot para a representação dos atributos das variáveis em duas dimensões com categorias: Infra-Estrutura, IDR, Grupo Familiar (FAMPO) – Região Sul



Ou seja, evidencia-se um aspecto que já havíamos detectado: para o caso da Região Sul o PRONAF Infra-Estrutura encontra-se relativamente mais presente nos municípios de

menor IDR da região, sendo que aqueles que contém maior IDR, têm menor participação nessa linha.

Cabe observar que nesta região há uma baixa liberação, por parte da modalidade PRONAF Crédito, voltada para os agricultores mais carentes, conforme se pode constatar pela classificação do Quadro 3.5. Assim, na região Sul, os municípios que concentram grande parte dos agricultores familiares são quem apresentam menores IDRs e têm recebido mais recursos de Infra-Estrutura *vis a vis* à região Nordeste.

Após termos visto as características gerais do atual perfil de beneficiários do PRONAF Crédito e Infra-Estrutura, descritos mais detalhadamente pela técnica de Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas, passaremos às constatações acerca da evolução da taxa de crescimento dos recursos do PRONAF Crédito, a principal modalidade em termos dos valores liberados.

3.6) Cálculo das Taxas de Crescimento e a questão da ampliação dos recursos do PRONAF Crédito.

Conforme já indicado na metodologia, para o cálculo da taxa de crescimento, relativos ao **PRONAF Crédito**, os dados foram divididos em dois “sub-grupos”: (i) o **Grupo Familiar**, composto pelos enquadramentos A, A/C, e B; (ii) o **Grupo CDE**, composto pelos enquadramentos de agricultores familiares com maiores rendas, ou seja, com maior nível de integração econômica.

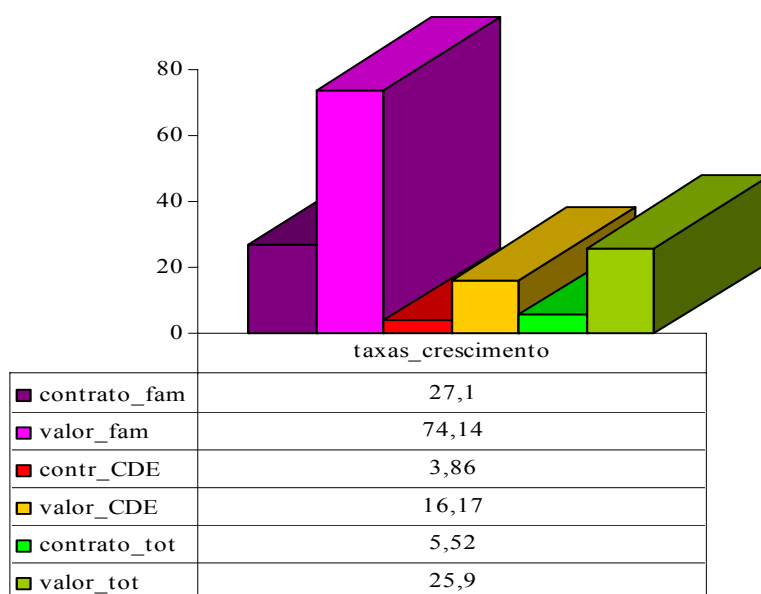
A partir dessa organização, os dados foram calculados, por meio de uma função logarítmica, baseada no Modelo de Regressão *Log-Linear*, através do qual foi possível obter as taxas de crescimento para o período de 2000 a 2004. Através do *software* estatístico STATA, foi possível calcular essas taxas para os diversos grupos selecionados: (i) contratos voltados para o grupo familiar (*contr_fam*); (ii) valores repassados para o grupo familiar (*valor_fam*); (iii) contratos repassados para os grupos CDE (*contr_cde*); (iv) valores repassados para o grupo CDE (*valor_cde*); (v) valores totais disponibilizados pelo PRONAF Crédito (*valor_total*); (vi) contratos totais disponibilizados pelo PRONAF Crédito (*contr_total*). Essas taxas foram calculadas para os estados e regiões estudadas.

Ao considerarmos a abrangência que o PRONAF Crédito representa, no sentido de contemplar a maior parte dos municípios de ambas regiões analisadas e, ao verificar o aumento do volume de recursos (bem como o crescimento do número de contratos), a nossa

primeira impressão é a de que, essa modalidade do PRONAF, deveria estar efetivamente atendendo ao seu público alvo, quais sejam, os agricultores familiares com maior dificuldade de integração econômica. No entanto, pelo resultado das análises já vistas, constatamos que o PRONAF Crédito, apesar da ampliação nesses valores, não tem distribuído uniformemente esses recursos, principalmente para os grupos de agricultores familiares menos integrados economicamente. Ou seja, o Programa ainda não está atuando de forma a incorporar uma gama de agricultores familiares que potencialmente deveriam ser beneficiados e que ainda não foram.

Se compararmos as liberações da Região Nordeste (gráfico abaixo), percebemos o crescimento dos valores destinados ao grupo de agricultores familiares menos integrados (A, B, A/C), o que consideramos um aspecto positivo. No entanto, apesar desse crescimento ter sido expressivo para a região como um todo; este aumento verificado através dos cálculos merece uma qualificação. Tendo em vista que a participação da região mencionada no Crédito ter sido historicamente pequena, se comparada às regiões mais integradas, como o Sul e o Sudeste⁹². qualquer crescimento implicaria em impactos positivos na taxa.

Gráfico 3.21: Taxa de crescimento dos valores liberados para o PRONAF Crédito – região Nordeste.



⁹² Para essa discussão, retomar os dados agregados, capítulo 2 e itens anteriores desse capítulo 3.

Os números da tabela abaixo corroboram com a constatação que fizemos, à medida que, com exceção do ano de 2004, os valores totais liberados para a modalidade de PRONAF Crédito, não tiveram grandes variações.

Tabela 3.11: Evolução dos valores e número de contratos negociados pelo PRONAF Crédito – Região Nordeste

Valores constantes em R\$ de 2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Valores (NE)	520.259.188	579.296.430	367.030.552	426.784.298	683.600.728	985.614.162
Total Valor (Brasil)	2.090.779.718	2.526.825.479	2.486.696.974	2.777.127.548	4.396.183.548	5.811.827.820
Contratos (NE)	178.434	242.633	218.851	299.349	352.630	582.209
Total Contratos	802.879	969.727	910.466	953.247	1.138.112	1.611.463

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados do *site* do PRONAF

Ademais, os enquadramentos que compõem o “Grupo Familiar” (A, A/C, B) só agora conseguiram aumentar a captação de recursos. Em parte, isso ocorreu, nessa região, devido ao fato de que, para liberar recursos para o Grupo A, as instituições financeiras não precisam arcar com risco de Crédito, sendo que estes são cobertos pelo Tesouro Nacional.

Ainda sobre a região Nordeste, é perceptível que as taxas de crescimento foram bastante heterogêneas entre os estados. De forma geral, os estados do Nordeste têm conseguido ampliar a sua participação na captação dos recursos do PRONAF e isso se mostra importante, principalmente se considerarmos que esta é a região com o maior número de agricultores familiares.

Em termos da dinâmica de crescimento por estado (com exceção da Paraíba que apresentou taxas negativas para valores dos Grupos “Familiar”, “CDE” e totais), os demais estados apresentaram taxas positivas de crescimento. Ressalta-se o aumento substantivo em termos do valor liberado para o Grupo “CDE”. A representação gráfica e as respectivas taxas de crescimento encontram-se no Gráfico e nas tabelas em seguida (3.21).

Gráfico 3.22: Taxa de crescimento dos valores liberados para o PRONAF Crédito para os estados da região Nordeste.

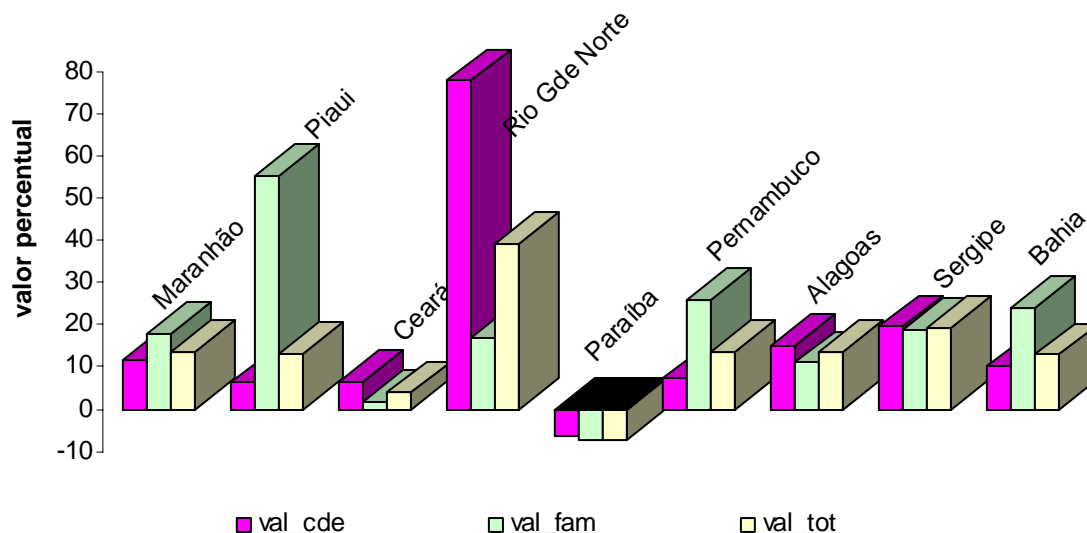


Tabela 3.12: Taxa de crescimento – Valores liberados - Região Nordeste

	Valor Familiar (val_fam)	Valor Grupo CDE (val_cde)	Valor Total (val_tot)
Maranhão	17,83	11,67	13,61
Piauí	55,38	6,37	13,2
Ceará	1,71	6,43	4,03
Rio Gde Norte	16,91	77,97	39,27
Paraíba	-7,47	-6,54	-7,22
Pernambuco	25,89	7,16	13,6
Alagoas	10,96	15,03	13,78
Sergipe	18,99	19,53	19,38
Bahia	24,2	10,11	13,04

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados.

Da mesma forma, quando comparamos as taxas de crescimento dos contratos, para todos os estados, percebe-se que elas foram positivas para o “Grupo Familiar”, enquanto que, para o “Grupo CDE” houveram variações negativas nos estados da Paraíba e em Pernambuco. A tabela acima também ilustra que o crescimento mais expressivo dos contratos deu-se no ano de 2004. Abaixo, tem-se representado o gráfico referente às taxas de crescimento dos contratos para os estados da região Nordeste e, em seguida, a tabela contendo esses valores.

Gráfico 3.23: Taxa de crescimento dos contratos liberados para o PRONAF Crédito – estados da região Nordeste.

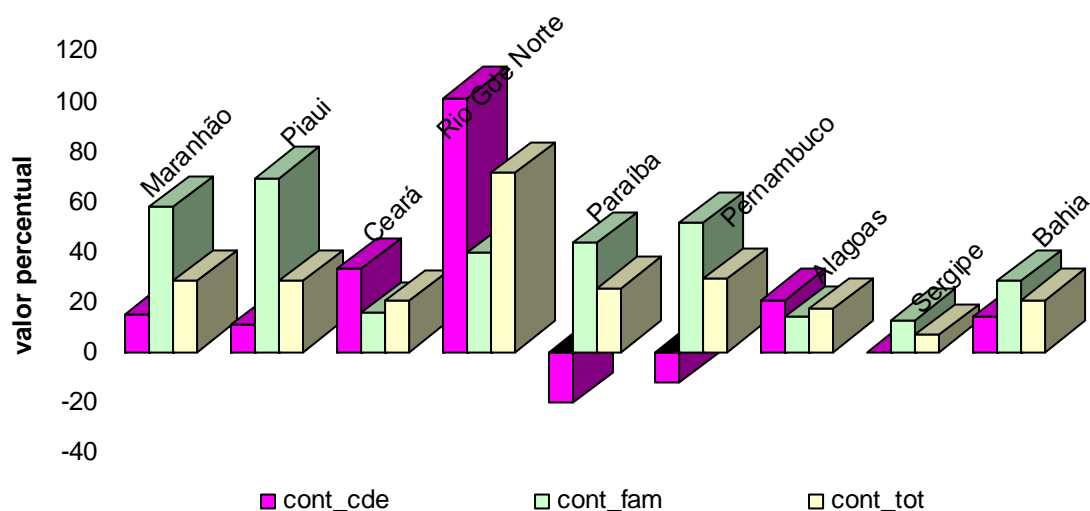


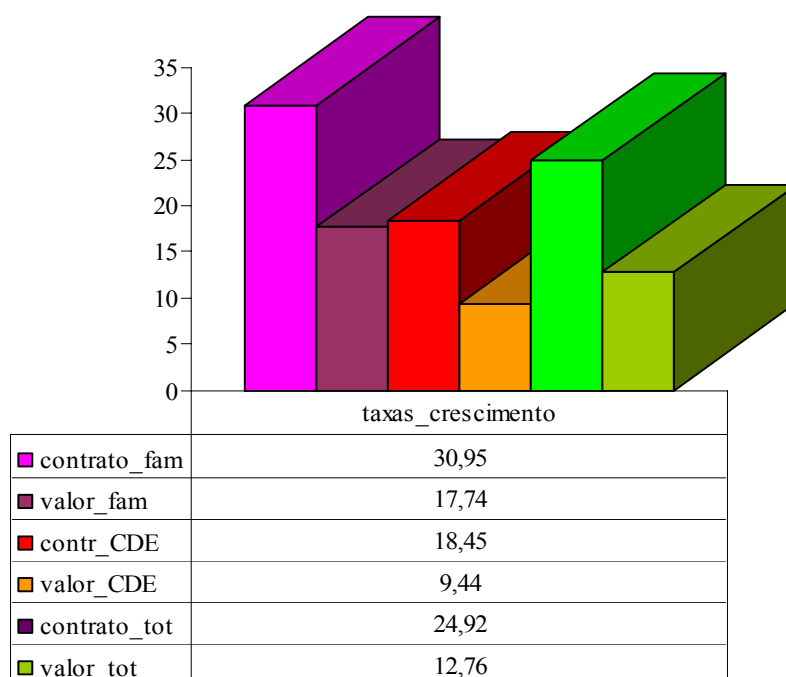
Tabela 3.13: Taxa de crescimento – Contratos - Região Nordeste

	Contrato familiar (cont_fam)	Contratos Grupo CDE (cont_cde)	Contrato Total (cont_tot)
Maranhão	58,05	15,28	28,24
Piauí	69,58	10,91	28,32
Ceará	15,46	32,98	20,61
Rio Gde Norte	39,51	101,48	71,71
Paraíba	43,66	-20,27	25,57
Pernambuco	51,3	-12,55	28,96
Alagoas	14,18	20,78	17,31
Sergipe	12,86	0,03	6,9
Bahia	28,72	13,92	20,92

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados.

Se considerarmos agora a região Sul, veremos que os valores e contratos indicam um maior crescimento para o Grupo “Familiar”, ainda que esse fato tenha que ser relativizado. Isso porque, esse mesmo Grupo apresentou valores mais baixos de Crédito (se comparados com o Grupo “CDE” - principalmente no estado do Rio Grande do Sul), que são os grandes captadores desses recursos.

Gráfico 3.24: Taxa de crescimento dos valores liberados para o PRONAF Crédito – região Sul.



Se analisarmos esse crescimento, sob ponto de vista das liberações agregadas, percebemos que esse crescimento acompanhou a tendência de aumento dos valores agregados, no conjunto do Brasil.

Tabela 3.14: Evolução dos valores e número de contratos negociados pelo PRONAF Crédito – Região Sul

	Valores constantes em R\$ de 2005					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Valor (Sul)	1.035.243.540	1.158.724.724	1.409.642.260	1.543.656.133	2.061.688.553	2.715.248.296
Total Valor (Brasil)	2.090.779.718	2.526.825.479	2.486.696.974	2.777.127.548	4.396.183.548	5.811.827.820
Contratos (sul)	486.565	541.170	523.872	479.757	496.682	622.227
Total Contratos	802.879	969.727	910.466	953.247	1.138.112	1.611.463

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados.

Outra constatação importante de ser feita para essa região, refere-se ao fato de que o crescimento entre os Grupos de enquadramento selecionado foi relativamente mais homogêneo do que para a região Nordeste. Tendo em vista que há um maior crescimento dos

recursos, em detrimento do número de contratos, supõe-se que esteja ocorrendo um aumento do valor médio dos mesmos, não diretamente associado à maior abrangência dos beneficiários.

Gráfico 3.25: Taxa de crescimento dos valores liberados para o PRONAF Crédito – região Sul.

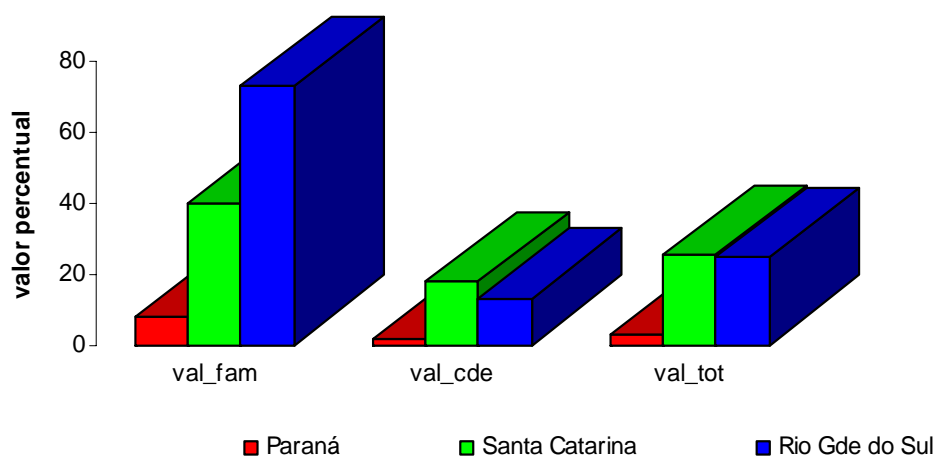


Tabela 3.15: Taxa de crescimento – Valores liberados - Região Sul

	Valor Familiar (val_fam)	Valor Grupo CDE (val_cde)	Valor Total (val_tot)
Paraná	7,68	1,64	2,61
Santa Catarina	40,1	17,73	25,1
Rio Gde do Sul	72,82	13,03	24,64

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados.

Ao considerarmos o número de contratos houve um maior crescimento em termos totais e, em termos da região, para o ano de 2004, houve um crescimento mais expressivo no número de contratos, principalmente no Rio Grande do Sul, para o grupo “Familiar”. Tendo em vista que esse estado congrega o maior número de municípios e de agricultores familiares da região, a ampliação do volume de contratos e de volume (conforme destacado acima), pode ser um bom indício de ampliação do volumes de recursos para esse segmento. No entanto, permanece a ressalva de que esse crescimento deve ser relativizado, à medida que os valores liberados para o Grupo Familiar é substancialmente inferior àqueles concedidos ao CDE.

Gráfico 3.26: Taxa de crescimento dos contratos liberados para o PRONAF Crédito – região Sul.

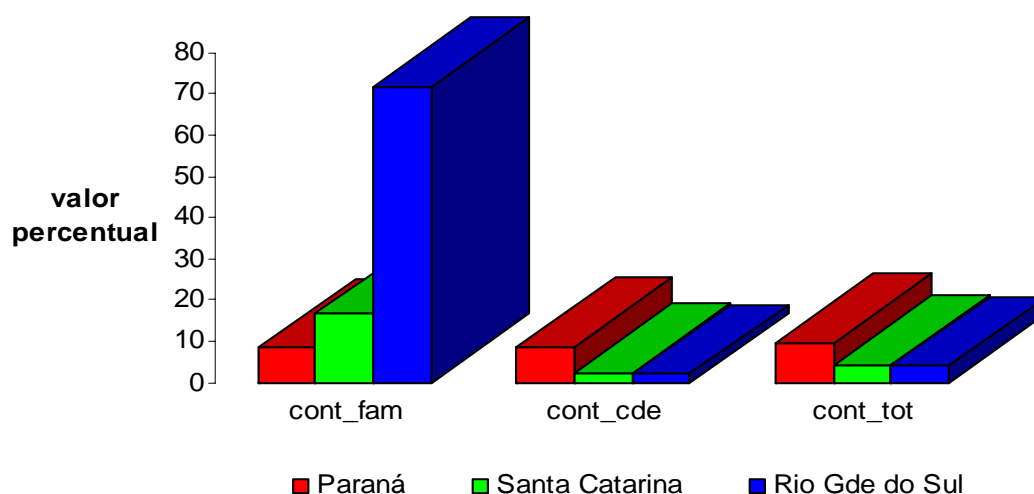


Tabela 3.16: Taxa de crescimento –Contratos - Região Sul

	Contrato familiar (cont fam)	Contratos Grupo CDE (cont cde)	Contrato Total (cont_tot)
Paraná	8,44	8,67	9,74
Santa Catarina	16,77	2,4	4,32
Rio Gde do Sul	71,84	2,27	4,08

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados.

Por fim, as taxas de crescimento calculadas revelam que o PRONAF Crédito apresentou uma ampliação na oferta de recursos e número de contratos, nas regiões Sul e Nordeste do país, fato que pode ser considerado como um aspecto positivo. No entanto, deve ser salientado a diferença considerável em termos dos valores disponibilizados para as duas regiões, como também aqueles direcionados para os enquadramentos. Nesse ponto, a região Sul do país recebe as maiores magnitudes de recursos (*vis a vis* ao Nordeste), sendo que estes ficam retidos, em sua maior parte, nos enquadramentos compostos pelo agricultores familiares mais integrados economicamente (C, D e E).

Outra constatação importante de ser salientada, refere-se ao aumento relativo da liberação de recursos e a ampliação do número de contratos para o Grupo “Familiar”, principalmente a partir do ano de 2003. Este grupo congrega os agricultores familiares enquadrados como de menor renda média anual. No entanto, há que ser ressaltado que a

taxa de crescimento calculada, refere-se ao período 2000 a 2004. Anteriormente as liberações para este Grupo eram mais restrita, e somente a partir do Plano de Safra 2002/2003 pôde ser verificada uma expansão mais substantiva desses recursos.

Além disso, o crescimento dessas taxas, apesar de importante, não capta o perfil de agricultores que efetivamente tem tido acesso a esses recursos. Como vimos ao longo do capítulo, há uma grande gama de agricultores familiares situados em municípios com baixo nível de desenvolvimento rural, ainda alijados de qualquer tipo de intervenção pública.

Considerações sobre o capítulo

Esse capítulo procurou analisar mais pormenorizadamente os indícios apontados a respeito da diferença de público-alvo definido pelas modalidades de Crédito e Infra-Estrutura, do PRONAF. A nossa suposição era de que, enquanto a modalidade de Crédito estaria privilegiando os enquadramentos de maior renda média bruta, situados nas regiões economicamente mais favorecidas (Sul e Sudeste do país); a modalidade de Infra-Estrutura, teria um público-alvo melhor definido, atendendo aos municípios efetivamente mais carentes, principalmente na região Nordeste.

Através do levantamento de dados dessa duas modalidades estudadas, e posteriormente, das análises feitas através de estatísticas descritivas (a partir da construção de alguns dos indicadores sociais, que compuseram o Índice de Desenvolvimento Rural), foi possível caracterizar o perfil dos beneficiários (enquadrados nos grupos com maiores ou menores rendas) e quem têm recebido esses recursos nas regiões Nordeste e Sul do país; bem como o perfil desse municípios, a partir das dimensões abarcadas por esse índice: econômica, bem-estar social, populacional e ambiental.

No que tange ao PRONAF Crédito, foi constatado que a maioria dos municípios das regiões estudadas tem acesso às liberações dessa modalidade. As próprias taxas de crescimento do Programa revelaram a expansão nos valores e no número de contratos. Apesar desse desempenho se mostrar importante, ele não revela o verdadeiro perfil de agricultores que efetivamente tem tido acesso a esses valores. Esses recursos têm alcançado (ainda que de forma limitada), os grupos de agricultores do tipo “Familiar”, que são quem proporcionalmente têm menos acesso à captação desses recursos do PRONAF. No entanto, a maior parte das liberações continua sendo direcionada para os enquadramentos de maior renda média, ou seja, para os grupos CDE.

Como vimos ao longo do capítulo, um dos pontos importantes que detectamos é que há uma gama considerável de agricultores familiares, situados em municípios com baixo nível de desenvolvimento rural, ainda alijados desse programa.

Ainda, quando identificamos o nível de desenvolvimento entre as regiões, percebemos os contrastes entre ambas e nas diferentes formas de inserção desses agricultores no acesso ao crédito. De uma forma geral, para as duas modalidades, o Sul apresentou um melhor perfil

distributivo *vis a vis* à região Nordeste, como também uma maior concentração dos recursos totais de Crédito e maior liberação para os enquadramentos mais integrados.

No que se refere à linha de Infra-Estrutura, ao contrário de que seria a nossa hipótese, esta linha não tem atingido efetivamente àqueles grupos mais alijados das políticas públicas. Apesar de reconhecermos que essa modalidade representa um avanço em termos do incentivo à participação dos agricultores familiares nesse tipo de política pública, há de ser evidenciado, para ambas as regiões, que a operacionalização dessa linha tem incorrido em problemas. Conforme detectamos, há um número significativo de municípios enquadrados com IDR “Muito Baixo” e “Baixo” e que ainda não estão sendo incorporados por essa modalidade. Esse fato indica a dificuldade de se conformar o capital social nessa região.

Cabe-nos fazer uma ressalva a respeito do estudo que fizemos sobre essa modalidade. É sabido, e já expressamos no capítulo II deste trabalho, que esta modalidade recebeu modificações, cuja abordagem ganhou a dimensão territorial. No entanto, os dados que tínhamos disponíveis quando esse trabalho foi iniciado, foram aqueles retirados no *site* da Caixa Econômica Federal, cujo nível de desagregação das informações ainda é municipal. Provavelmente, os dados disponibilizados no dias atuais já estão agregados na forma de territórios. No entanto, como almejávamos o estudo dessa linha, no início da sua implantação até os dias atuais, quando se deu a mudança dessa institucionalidade, acreditamos que, mesmo com essas alterações recentes, o perfil para os territórios coincida o desses municípios.

O fato de termos encontrado revelações de que os municípios que têm maior acesso aos recursos de Infra-Estrutura, são aqueles que apresentam índices mais elevados de desenvolvimento rural, principalmente no Sul do país, revela um forte indício de que não é o perfil dos municípios quem define as liberações do PRONAF Infra-Estrutura. Em suma, corroboramos com nossas hipóteses sobre o PRONAF Crédito, que, após as análises feitas, confirmou-se o prevalectimento da mesma lógica de distribuição dos recursos, seguida pela Instituições Financeiras, no que se refere ao favorecimento a determinados perfis de agricultores familiares e regiões mais integrados economicamente.

Por outro lado, no que tange à modalidade de Infra-Estrutura, verificamos que essa tem tido limitações quando à capacidade de expansão dos recursos e mesmo de atendimento àquelas localidades que têm menores níveis de desenvolvimento rural, principalmente no Nordeste do país.

Conclusão:

O objetivo fundamental desse trabalho foi o de identificar o perfil das liberações de recursos do PRONAF. Para realizar esse estudo, consideramos as principais modalidades do Programa: Crédito e Infra-Estrutura; além de termos optado por comparar especialmente duas das regiões brasileiras que congregam a maioria dos agricultores familiares: Nordeste e Sul do país. Para verificar o perfil da distribuição, foram consideradas tanto as liberações por enquadramentos do PRONAF (A, B, C, A/C, D, E), quanto as características dos municípios que receberam esses recursos. Para o caso dessa última *perspectiva*, construímos um índice de Desenvolvimento Rural, baseado no trabalho de Kageyama (2004), para cada um dos municípios das regiões sob análise.

As nossas hipóteses principais indicavam que as liberações de recursos efetuadas pela via do PRONAF Crédito - principal linha desse Programa – obedeceriam essencialmente a lógica bancária que historicamente prevaleceu no crédito rural brasileiro, no sentido de incorporar, majoritariamente, aqueles grupos de agricultores familiares enquadrados como de maior renda média e de maior integração econômica ao mercado. Por outro lado, o PRONAF Infra-Estrutura, teria uma lógica de atuação diferenciada, no sentido que estaria mais diretamente articulado à conformação de um “capital social”, privilegiando principalmente aquelas regiões e com baixos níveis de desenvolvimento humano e rural. Dessa forma, segundo uma de nossas hipóteses, esperava-se que ambas as modalidades, teriam pouca inter-relação, além de atenderem à diferentes público- alvos.

Primeiramente, para entendermos a conformação do PRONAF e seus objetivos, fez-se necessário identificar as mudanças ocorridas no financiamento da agricultura brasileira a partir de meados da década de 1980. Para isso, no capítulo I, fizemos um resgate do funcionamento do Sistema Nacional de Crédito Rural, cuja institucionalidade é responsável por alavancar e emprestar recursos para esse setor. Após o levantamento das principais modificações constatadas na legislação recente, identificamos as mudanças mais elementares e o desempenho das principais fontes de recursos que subsidiam as atividades agrícolas no Brasil: as Fontes Tradicionais e as Novas Fontes.

Foi constatado que, a partir da década 1990, articulou-se um novo quadro para o financiamento agrícola brasileiro, tendo em vista principalmente, a queda abrupta dos volumes de recursos (principalmente aqueles provenientes do Tesouro Nacional), após os

conseqüentes contingenciamentos visando a estabilização econômica. Essas mudanças foram iniciadas na década anterior e contribuíram para reduzir a participação do Estado no papel de agente financiador. Nesse período, foi estimulado o desenvolvimento de Novas Fontes, no sentido de ampliar a participação privada e articular o setor agrícola à lógica “mais moderna” e mais integrada ao mercado. No entanto, conforme foi visto, essas Novas Fontes não conseguiram deslançar e nem mesmo recompor a queda de participação das Fontes Tradicionais no crédito rural oficial. Esta foi uma das importantes conclusões que constatamos.

Além disso, identificamos também que esses recursos continuam concentrados por produtor ou seja, como a liberação de crédito é determinada pela intermediação bancária, prevalece o maior direcionamento dos recursos para aqueles produtores economicamente mais favorecidos e que podem ofertar garantias. Outro ponto importante que constatamos foi o maior direcionamento dos recursos por regiões geográficas economicamente mais favorecidas (como o Sul e Sudeste do país). Nesse ínterim, salientamos também a concentração de recursos por produtos, principalmente aqueles mais integrados economicamente ao mercado externo ou às agroindústrias.

Outra característica importante dessa nova configuração do financiamento agrícola brasileiro passa pela questão do surgimento de novos mecanismos, não somente para alavancar recursos financeiros (como os novos títulos, *warrants* agropecuários, entre outros), mas também os novos instrumentos negociados em Bolsas, que servem como garantia contra variações de preços em geral (instrumentos de *hedge*). No entanto, apesar do nível de desenvolvimento e organização desses mercados, o acesso a esses mecanismos envolvem principalmente agricultores de grande porte e integrados ao mercado exportador (basicamente *commodities*) ou àqueles já integrados às agroindústrias e às cadeias de comercialização de alimentos.

Foi visto que, até meados da década de 1990, inexistia qualquer programa de crédito voltado para a agricultura familiar. Na maioria das vezes, este segmento “disputava” recursos com os demais tipos de agricultores, inclusive, com aqueles que já eram clientes dos bancos e que podiam arcar com as altas garantias exigidas por essas instituições. Nesse sentido, este capítulo inicial serviu para mostrar os limites das novas modalidades de recursos para os agricultores familiares.

A partir de 1995, o PRONAF foi conformado como Programa de financiamento específico para a agricultura familiar, sendo que a captação dos recursos vinculados ao Programa é compulsória e as cobranças sobre os devedores são controladas. Para isso o seu funcionamento está articulado e tratado como instrumento de Política Pública. A partir desse ponto, discutimos no capítulo II, além da consolidação do Programa, o desempenho das principais fontes de recursos que o abastecem; bem como a expansão e o direcionamento dos mesmos, dos primeiros anos até os dias atuais.

Além disso, fizemos as primeiras constatações e definições (através dos dados mais agregados), das liberações de recursos e dos beneficiários os quais as modalidades do Programa (Crédito e Infra – Estrutura) direcionariam os seus recursos. Foi verificado que o PRONAF passou a ser uma importante fonte de recursos, no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Por meio das análises dos dados agregados, pudemos verificar a *performance* do PRONAF, desde o início das suas operações. Detectamos que nos anos iniciais, o PRONAF concentrou recursos em grandes grupos, de forma bem parecida com as demais linhas de financiamento do SNCR. Ou seja, constatamos que havia uma grande concentração por tipo de produtos (economicamente mais integrados); por região geográfica mais favorecida e não necessariamente que congrega a maior parte dos agricultores familiares mais carentes. Além disso, verificamos a dificuldade desse Programa em atingir os agricultores menos integrados. Outra conclusão é a de que o PRONAF permaneceu relativamente estagnado, nesses anos iniciais, o que corrobora com o perfil concentrador que vigorou nessa fase.

A partir de 1999, começam a ser incorporadas novas modalidades ao Programa, com intuito de ampliar o público a ser atingido. Então, o nosso objetivo passou a ser o de verificar se essas mudanças alterariam o perfil do programa. Para tal propósito, fizemos um estudo mais pormenorizado para averiguar a lógica de liberação mais recente.

Foi identificado que houve uma forte elevação na liberação de recursos, no entanto, essa continua concentrada na região Sul, sendo que o Nordeste perdeu parcialmente a sua participação. Ainda, para essas regiões, em geral, tem prevalecido a concentração dos agricultores familiares enquadráveis como de mais alta renda (como C, D, E). Constatamos a mesma tendência concentradora, para a distribuição dos recursos voltados culturas mais diretamente beneficiadas. A maior parte do Crédito do PRONAF continua sendo direcionada

para aqueles tipos de produtos vinculados essencialmente para agricultores mais capitalizados, dentre eles: soja, milho, fumo (este último, em sua maior parte, para a região Sul do Brasil).

Em termos das diferenças das liberações de recursos entre as duas regiões, verifica-se uma certa dicotomia entre o perfil dos enquadramentos beneficiados na região Nordeste e Sul. Na primeira, verificamos um maior crescimento das liberações para o Grupo A e B, o que pode ser considerado um aspecto positivo (tendo em vista que esses contemplam os agricultores familiares de menor renda média e, supostamente, menos integrados ao mercado).

Essa mudança no perfil das liberações, para essa região, tem a ver com o fato da legislação ter incorporado os agricultores com maior dificuldade de acesso aos recursos, o que gerou um importante impacto no perfil da distribuição dos recursos nessa região, agora, concentrando suas liberações nos Grupos A e B. No que tange ao fato do Grupo A ter ampliado (relativamente) a sua participação *vis a vis* às suas liberações iniciais, decorre do que, para esses casos, o risco fica a cargo do Tesouro Nacional e não da Instituição Financeira que concede o recurso. Ressalta-se também que o Grupo C aumentou o volume das liberações, provavelmente porque, em grande parte, houve uma ampliação dos fundos de aval, articulados pelo Banco do Nordeste.

Ocorre que, a mudança no perfil das liberações para a região Nordeste não traz consigo uma maior concentração dos recursos totais do Programa para aquela região. Pelo contrário, justamente quando melhora o perfil da distribuição dos recursos, em termos gerais, essa região perde participação na liberação total.

De outra forma, no Sul, a maior parte do público alvo atingido envolvia agricultores familiares situados nos enquadramentos de mais alta renda (Grupos D e E), supostamente, aqueles que têm uma situação patrimonial distinta, comumente já integrado às agroindústrias.

Partindo desses levantamentos, no capítulo III foi efetuado um estudo mais pormenorizado destas regiões, confrontando as liberações do PRONAF Crédito e Infra-Estutura, no sentido de fornecer maiores esclarecimentos quanto a esses aspectos. Para isso, conforme já salientado, foi construído um Indicador de Desenvolvimento Rural, adaptado de Kageyama (2004), que permitiu-nos levantar alguns elementos importantes em termos econômicos, ambientais, sociais e populacionais, a respeito dos municípios analisados.

Um dos pontos mais interessantes de ser constatado foi a grande abrangência do PRONAF Crédito, em ambas as regiões. De uma forma geral, houve uma significativa

concentração das frequências de municípios que receberam recursos nos IDR's de níveis "Médios" e "Altos" (para ambas as regiões, mas, principalmente no Sul).

Também foi verificado que, em maior parte, na região Nordeste, há uma gama de municípios categorizados como de IDR "Muito Baixo" e "Baixo" que ainda não foram contemplados por essa modalidade. Dessa forma, verifica-se que não é o nível de desenvolvimento rural dos municípios que define a distribuição dos recursos; mas sim, o perfil individual do tomador desse crédito.

As análises mais pormenorizadas feitas no capítulo também registraram que, dentre os enquadramentos que ampliaram a participação como beneficiários do PRONAF Crédito, estão aqueles concentrados nos Grupos A e C, no Nordeste (sendo que o primeiro não oferece risco de crédito para os intermediários financeiros e o segundo só expandiu graças aos fundos de aval, concedidos pelo BNB, conforme já ressaltado) . Na região Sul, concentram os enquadramentos D e E, caracteristicamente os de maior renda média anual e mais integrados ao mercado, os quais são preteridos pela lógica bancária. Outra constatação importante de ser feita refere-se à concentração de grandes magnitudes desses recursos em poucas cidades, especialmente aquelas que apresentam índices de desenvolvimento rural, econômico e populacionais mais elevados.

Se prosseguirmos com as diferenças entre as regiões estudadas, chamou-nos a atenção o fato dos contrastes entre os valores de IDR's para cada região. Se utilizássemos os mesmos valores referentes aos intervalos da região Nordeste, para classificar os municípios na região Sul, verificaríamos que 75 % dos municípios dessa última região seriam enquadrados como "Baixos" e "Muito Baixos". Ou seja, os índices de desenvolvimento rural do Sul, como era de se esperar, são bem mais altos que os da região Nordeste.

Da mesma forma, comparamos os valores de IDH para ambas as regiões (inclusive, pelas análises dos mapas), percebemos que efetivamente aquelas áreas que apresentam maiores valores para esses índices são aquelas que têm concentrado os recursos, tanto de PRONAF Crédito quanto de Infra-Estrutura. No entanto, o IDH, por ser um índice mais geral, não identifica as especificidades do meio rural (logo, dos agricultores familiares) e não toma a própria região como parâmetro, portanto, não consegue captar, qualitativamente, maiores peculiaridades acerca do real nível de desenvolvimento da região. Tendo em vista que esse indicador é considerado um dos critérios para fornecer recursos do PRONAF Infra-Estrutura aos municípios, faz-se necessário uma reavaliação, no sentido de incorporar, de forma mais

efetiva, os municípios mais carentes e de perfil mais voltado para o meio rural, que congregaria o maior número de agricultores familiares.

No que tange ao PRONAF Infra-Estrutura, nas análises mais agregadas dos dados, foi identificado uma queda substantiva das liberações dos recursos dessa modalidade, sendo que, em contrapartida, houve um aumento dos volumes de recursos para a modalidade de Crédito. No que tange às liberações por regiões geográficas, foi verificado que, apesar dessa modalidade atender primordialmente a região Nordeste, houve uma queda nas liberações agregadas, principalmente para essa região em questão. Esta constatação mostra-se problemática, essencialmente se levarmos em consideração que a maior parte de agricultores familiares (e os mais alijados do mercado), encontram-se nessa região.

Detalhando esses dados, percebemos a maior frequência de municípios contemplados por essa modalidade, situados em nível médio de desenvolvimento rural, em ambas as regiões. No entanto, para a região Nordeste, foi constatado que uma parcela substantiva de municípios ainda não atendidos, apresentavam IDR's muito baixos. Isso é uma constatação importante, uma vez que o intuito dessa modalidade seria atender as localidades mais carentes e essas não estão sendo incorporadas pelo Programa.

Fizemos, então, um estudo de “correlação” e de “correspondência” para articular vários aspectos relacionados às liberações de recursos pelas modalidades, com variáveis que indiquem características sobre o perfil dos municípios e dos agricultores familiares.

Uma das conclusões importantes foi que, na região Nordeste o PRONAF Infra-Estrutura contempla excessivamente os municípios de IDR “Alto”, em detrimento daqueles classificados como de IDR “Muito Baixo”, que têm maior dificuldade de captação. Em termos do IDH, percebemos que aqueles municípios que ainda não foram contemplados são quem que estão enquadrados como de IDH mais baixo, o que representa os piores níveis de desenvolvimento humano.

Em contrapartida, na região Sul, isso não ocorre. Os municípios que apresentaram IDR's “Muito Baixo” e “Baixo” são mais contemplados relativamente aos que têm IDR “Alto”. Essa constatação é importante se considerarmos que há uma diferenciação considerável entre os IDR's das regiões aqui analisadas, sendo que, aquelas localidades que apresentam IDR's “Muito Baixo” para a região Sul, correspondem à níveis de IDR “Médio” no Nordeste.

Outra constatação relevante, é a de que, na região Nordeste, não se observa correspondência entre os municípios que recebem PRONAF Infra-Estrutura e a liberação preferencial para agricultores do Grupo “Familiar”, composto pelos enquadramentos A, B e A/C. Porém, na região Sul, esse fato já é verificado, ou seja, considerando as características dessa região, os recursos dessa modalidade estão sendo mais bem distribuídos e estes municípios “captadores” também estão acessando majoritariamente recursos do PRONAF Crédito.

Apesar desta verificação, em geral, não se apresenta qualquer correlação mais significativa entre os municípios mais atendidos pelo PRONAF Crédito e Infra-Estrutura, o que nos dá a indicação de que não há integração entre as duas modalidades – conforme destacado em nossa hipótese.

No que tange à relação entre as liberações de crédito *versus* o aumento da participação relativa para culturas (não) integradas ao mercado (Índice de *Fisher*), verificou-se que, ao contrário do que foi suposto, não se confirmou uma correlação mais direta entre essas categorias. A nossa hipótese, nesse caso, seria de que os municípios para os quais convergiram maiores volumes de recursos, teriam como contrapartida um aumento da participação de algumas culturas mais beneficiadas por esse recurso (as mais integradas). Por outro lado, esperava-se que as culturas de menor nível de integração tivessem uma correlação negativa e forte, uma vez que são estes tipos de produtos não são os menos majoritariamente beneficiados pela linha de Crédito.

Ainda, no que se refere ao desempenho do PRONAF Crédito, foi verificado que, na região Nordeste, foi ampliada a liberação desses recursos, tendo crescido àqueles direcionados para a modalidade “Familiar”. Já na região Sul, tem prevalecido grande parte do crescimento das liberações para o Grupo “CDE”. Quando comparado os volumes de recursos que são direcionados para as duas regiões, verifica-se que as magnitudes liberadas para o Sul do país são bem maiores *vis a vis* ao Nordeste, o que nos faz entender que prevalece a lógica de liberação dos recursos para as regiões mais favorecidas.

Em suma, foi constatado que, em linhas gerais, a lógica de distribuição de recursos das modalidades de Crédito e de Infra-Estrutura, não privilegia necessariamente os municípios e agricultores familiares mais carentes. No caso do PRONAF Crédito, a liberação dos recursos não privilegia o perfil do município ou mesmo o nível de desenvolvimento rural no qual situa-se o agricultor familiar, mas sim, o perfil do tomador de recursos, seguindo a mesma

lógica de atuação das instituições financeiras que intermediam esses recursos. Ou seja, essa linha estaria mais direcionada para os agricultores familiares que já têm histórico no banco (e, portanto, podem oferecer garantias), ou mesmo àqueles já integrados às agroindústrias, que, muitas vezes, são as intermediadoras das captações desses recursos.

Da mesma forma, o PRONAF Infra-Estrutura, o qual esperava-se um direcionamento maior de recursos para as localidades efetivamente mais carentes (principalmente para as regiões com grande concentração de agricultores familiares, menores níveis de desenvolvimento rural e menores IDH's), não têm conseguido avançar em termos das liberações, nem menos em se tratando de abranger os municípios com esse perfil.

Ao contrário, pelo que foi constatado através das “Análises Fatorial de Correspondências Múltiplas” foi observada uma forte relação entre as liberações de recursos do PRONAF Infra-Estrutura e os municípios que, além de já receberem recursos de Crédito, estavam categorizados com perfis de IDR's mais elevados.

Esta linha, teoricamente mais descentralizada, deveria incorporar o debate territorial (no sentido de privilegiar, principalmente, aqueles territórios mais deprimidos), também não estaria assumindo essa *perspectiva*. O que percebemos foi que há uma maior interface entre a liberação desses recursos e os municípios com melhor desempenho populacional, bem como àqueles de maior porte.

Mesmo se considerarmos a mudança de legislação recente dessa modalidade, que incorporou o debate territorial para a definição e condicionamento de suas ações, constatamos que ainda há uma dificuldade, por parte dos agricultores, de conformação do capital social. Ainda assim, mesmo após essas modificações no Programa, o perfil dos municípios que conformam os novos “territórios” não apresentaria grande diferenciação desse quadro apresentado.

Nesse sentido, apesar de reconhecermos os avanços obtidos pelo Programa, em termos de contemplar um segmento que até então, era desprovido de uma linha de financiamento oficial e própria; bem como considerarmos a expansão do direcionamento desses (principalmente pela modalidade de Crédito), ainda permanece a tendência de concentração quanto às liberações dos recursos do Programa.

Por fim, a conclusão mais geral dessa dissertação, seria a de que, ao vincular o acesso aos recursos do PRONAF, à lógica de operacionalização bancária, a expansão do acesso à modalidade de Crédito seria limitada (em termos do acesso pelos agricultores familiares mais

alijados das políticas públicas e menos integrados ao mercado). Além disso, essa lógica pouco estimularia o direcionamento de recursos para as regiões menos favorecidas.

Da mesma forma, para a linha de Infra-Estrutura, se não houver um condicionamento mais específico, em termos da priorização de municípios a serem contemplados (cujos níveis de desenvolvimento sejam efetivamente mais baixos), associada à medidas que envolvam a capacitação dessas localidades, dificilmente as regiões mais deprimidas economicamente conseguirão conformar o seu “capital social”, organizarem os Conselhos e pleitearem o maior acesso aos recursos provenientes dessa modalidade. Diante dessa constatação, cada vez mais a lógica do direcionamento dos recursos do PRONAF deverá atender aos agricultores familiares e regiões economicamente mais integrados.

Referências Bibliográficas:

ABRAMOVAY, R. & VEIGA, J. E. da. *Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília: IPEA, **Texto para Discussão** 641, 1998.

ABREU, L. S. **Panorama Geral sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: uma contribuição preliminar ao debate**. Campinas: UNICAMP, 1999 (mimeo) 14 p.

ALMEIDA, A. **Mercados Informais como Fonte Alternativa de Liquidez para os Agricultores**. Dissertação: Mestrado em Economia Aplicada. ESALQ/USP: 1994.

ARAÚJO, P.F.C. & ALMEIDA, A. Financiamento da Agricultura, Evolução e Perspectivas, **Revista Preços Agrícolas**, ESALQ, Abril, 1997.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Anuário Estatístico do Crédito Rural – Publicação do Banco Central do Brasil** – vários anos.

Manual do Crédito Rural. Editado pelo Departamento de Normas do Sistema Financeiro - Banco Central do Brasil. Atualizado, 2006.

Registro Geral de Cadastro e Informações. Divisão de Registros Cadastrais. Registro Comum de Operações Rurais (RECOR). Várias publicações.

Normativos e Resoluções (vários anos). Disponível em <http://www.bcb.gov.br/normas?>. Vários acessos.

BELIK, W. **Avaliação da Operacionalização do Programa PRONAF**. Disponível no *site*: <<http://www.eco.unicamp.br/artigos>> - Acesso feito em 10 de maio/ 2003.

BITTENCOURT, G.A. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil** - Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2003.

BRASIL: MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO – Secretaria da Agricultura Familiar . **Plano de Safra para a Agricultura** (vários anos).

BRASIL: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – Secretaria da Agricultura Familiar . **Plano de Safra para a Agricultura Familiar** (vários)

BRASIL: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/ SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL / CONDRAF. Referências para um Programa territorial de desenvolvimento rural sustentável . Brasília, CONDRAF/ NEAD, **texto para discussão** n.4, 2003.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Referências para o desenvolvimento territorial sustentável/ Ministério do Desenvolvimento Agrário; com o apoio técnico e cooperação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA - Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003.36 p.:(**Textos para Discussão**, 4).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Agricultura Familiar. **Manual Operacional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Brasília: 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria da Agricultura Familiar, **Manual Operacional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Brasília: 1996.

BRASIL: MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABSTECIMENTO/ SECRETARIA NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF**. Brasília, 1995. 30p.

BRASIL: MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - Anexo de Metas Fiscais - **Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2007** – Nota de Avaliação Financeira do Fundo do Amparo do Trabalhador (FAT). Disponível no *site* < <http://www.mte.gov.br>> . Acesso em jan/ 2006.

BUAINAIM, A.M; DI SABATTO & GUANZIROLI Agricultura Familiar: um estudo de focalização regional - Artigo apresentado no XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural.Cuiabá/ MT, **Anais...** 2004

CABRAL, M.S. "**PRONAF: - sua operação e indicação de distorções**", Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico. Uberlândia, 2002.

CENSO Agropecuário 1995-1996. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível no *site*: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em Janeiro de 2006.

CENSO DEMOGRÁFICO 2000. Documentação dos Microdados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. CD-ROM.

CENSO DEMOGRÁFICO 2000. Documentação dos Dados Universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. CD-ROM.

CLAUSEN, S.E. **Applied Correspondence Analysis: An Introduction**. Sage University Papers Series on Quantitative Applications in the Social Sciences, 07-121. Thousand Oaks, CA:Sage, 1988.

CONDRAF(2003). Referências para um Programa territorial de desenvolvimento rural sustentável . Brasília, , **texto para discussão** n.4- CONDRAF/ NEAD, Brasília

CORRÊA, V. P., SILVA, F. F. Análise das liberações recentes de recursos do PRONAF – uma mudança na lógica de distribuição? Artigo apresentado no XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Ribeirão Preto / SP, , **Anais...** 2005.

CORRÊA, V. P., SILVA, F. F. O novo desenho do Financiamento Agrícola e as dificuldades para os produtores não integrados. Artigo apresentado no XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Cuiabá/ MT, , **Anais...** 2004

CORRÊA, V. P. e ORTEGA, A. C. PRONAF: Programa Nacional de fortalecimento da agricultura familiar – qual o seu real objetivo e público alvo? Artigo apresentado no XL Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Passo Fundo – RS, , **Anais...** 2002

CORRÊA, V. P. Relatório final do projeto " **Dinâmica do Brasil Central: A questão da intermediação financeira (1980-1995)**" FAPEMIG, 1999.

CONJUNTURA ECONÔMICA. Conjuntura Estatística (encarte). Rio de Janeiro: FGV, fevereiro/ 99.

DELGADO, G. **Capital Financeiro e Agricultura no Brasil**. ICONE/ UNICAMP, SP, 1985.

DESER (a) (Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais). **Análise do Plano de Safra para a Agricultura Familiar 2004/ 2005**. Encarte Especial. Disponível no *site* <www.deser.org.br> - acesso feito em julho de 2005.

DESER (b) (Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais). **Análise do Plano de Safra para a Agricultura Familiar 2003/ 2004**. Disponível no *site* <www.deser.org.br> - acesso feito em 24 de julho de 2003.

DI SABATTO, A. **O público-alvo do crédito rural do PRONAF: estimativa a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996** . PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INCRA/FAO - PROJETO UTF/BRA/051/BRA, 2000

FAO/INCRA. Projeto de Cooperação Técnica - **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**: Brasília, INCRA:2000.

FAO/INCRA. **Perfil da Agricultura Familiar no Brasil**. Dossiê estatístico. Projeto UFT/BRA/036/BRA. Brasília: 1996.

FECAMP, Convênio PCT/IICA-PRONAF. ESTUDOS-DE-CASO EM CAMPO PARA AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DO PRONAF, Campinas, 2001. Consulta feita em 10/05/2003. Disponível no *site*: <www.pronaf.gov.br/textos_e_estudos/fecamp.htm>

FERREIRA, B.; SILVEIRA, F. G. & GARCIA, R. C. “A agricultura familiar e o PRONAF: contexto e perspectivas” in GASQUES, J. G. & CONCEIÇÃO, J. C. P. R.(orgs). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília, IPEA, 2001.

FONSECA, J.S. & MARTINS, G.A. **Curso de Estatística** – 3ª edição – São Paulo (SP). Ed. Atlas. 1981.

FRANCO, A.(2000). Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável In **Século XXI - Uma revista de futuro-Instituto de Política**.

GASQUES, J.C.; FREITAS, R.E; BASTOS, E.T.; SILVA, H.D.P.; SILVA, A R.; Agricultura Familiar – PRONAF: análise de alguns indicadores. Anais do XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Ribeirão Preto, SP. , **Anais...** 2005.

GASQUES, J.C. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R. **Transformações da Agricultura e Políticas Públicas**, Brasília, Ipea, 2001.

GRAZIANO DA SILVA (a), J. O **Novo Rural Brasileiro**. Campinas: IE/UNICAMP, 1999.165p. (Série Pesquisa, 1)

----- (b) Resistir, Resistir, Resistir: considerações acerca do Futuro Do Campesinato no Brasil. In. **O Novo Rural Brasileiro** , Campinas: IE/UNICAMP, 1999.

----- **A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira**, 1ª. Ed. Campinas: Unicamp/IE, 1996.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; CAMPANHOLA, C. O Novo Rural Brasileiro: uma atualização. In: Anais do XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Ribeirão Preto, SP. , **Anais...** 2005.

GRAZIANO DA SILVA, J. & DEL GROSSI, M. E. Evolução da Renda nas Famílias Agrícolas e Rurais: Brasil, 1992/1997. In: XXVII Encontro Nacional de Economia. Belém: 1999. , **Anais...** p.207-227

GUAZINROLI, C; ROMEIRO,A; BUAINAIM, A.M. DI SABATTO, A &BITTENCOURT, G. **Agricultura Familiar e Reforma Agrária no século XXI**, Ed. Garamond, 2001.

GUILHOTO, J. J. M.; SILVEIRA, F.G.; AZZONI, C. R.; ICHIHARA, S.M. -Agricultura Familiar na Economia – Brasil e Rio Grande do Sul – Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005. 44 p.**Série Estudos NEAD**: 09. MDA/ NEAD. Brasília, 2005.

HOFFMAN, R. **Distribuição de Renda – Medidas de desigualdade e pobreza**. São Paulo, Editora Edusp, 1998.

HOFFMAN, R. **Estatística para Economistas**. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1980.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceito e um exemplo de medida. Artigo apresentado no XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural.Cuiabá/ MT, , **Anais...** 2004.

----- (2003). Os rurais e os agricultores de São Paulo no Censo de 2000. Cadernos de Ciência e Tecnologia. Brasília, v. 20 n. 3, set/dez.

IBASE , SAF/ MDA, IICA. Avaliação de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural – PMDRS em quatro Estados: ES, MS, PE, SC. **Relatório Final da Avaliação**, Brasília, 2001. Consulta feita em 10/05/2003. Disponível no site: <http://www.pronaf.gov.br/textos_e_estudos/pmdr.htm>

JANUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública** – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2002.

JANUZZI, P. M. **Indicadores Sociais no Brasil**. Campinas, SP. Ed Alínea, 2001.

KUMAR, A (Org.). Brasil: acesso a serviços financeiros. Estudo do Banco Mundial.(s/d) Disponível em: <<http://www.worldbank.org.br>>. Acesso em: novembro de 2005.

LAMARCHE, H. (Coord.) **A agricultura familiar: comparação internacional-** 2^a edição – Campinas. Unicamp, 1997.

LIMA, R.A.S. **Informação, capital social e mercado de crédito rural** – Dissertação de mestrado apresentada à Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/ USP). 2003

MARQUES, P. E.M Concepções concorrentes em torno das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a construção do PRONAF. Artigo apresentado no XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural.Cuiabá/ MT, , **Anais...** 2004

MARQUES, P. E.M, **Agriculture familiale et participation au Brésil: les conseils municipaux de développement rural du PRONAF (acteurs, intérêts et pouvoir)**, Tese de Doutorado, Paris, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, Université Paris III, 2002

MASSUQUETTI, Angélica. **O Novo Padrão de Financiamento da Agricultura Brasileira.** site: <<http://www.agrobrasil.com.br/agroartigos/artigo3/indez.html>>,1998.

MATTEI. L. Impactos do PRONAF: análise de indicadores. Brasília : Ministério do Desenvolvimento Agrário, núcleo de estudos agrários e Desenvolvimento Rural. Série **Estudos NEAD**: 11, 136 p. 2005.

MELO, R. F. **Análise do desenvolvimento rural na região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba: caracterização dos municípios com base em indicadores populacionais, econômicos, ambientais e de bem-estar social.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, MG, 2005.

MENDONÇA, N.C. & ORTEGA, A C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural: Governo FHC X Governo LULA. Artigo apresentado no X Encontro Nacional de Economia Política.Campinas/ SP , **Anais...**, 2005.

MEROLA, B. R.C. **A nova configuração do financiamento agrícola e a ascensão das Cédulas de Produto Rural (CPR's)** Monografia apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia , Uberlândia (MG), 2004.

OLALDE, A.R & PORTUGAL, C.A. Agricultura Familiar, Reforma Agrária e sua inserção no enfoque territorial no Brasil Artigo apresentado no XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural.Cuiabá/ MT, , **Anais...** 2004

ORTEGA, A C. Impacto das Políticas do MDA: Um Estudo de Caso do Pronaf nos Municípios de Orizona e Davinópolis em Goiás – **Relatório Preliminar**, 2004.

ORTEGA, A C & CARDOSO, A . Potenciais e Limites de uma Política de Desenvolvimento Local: o PRONAF à luz do LEADER, 2002.(mimeo)

ORTEGA, A C & NUNES (2002).Desenvolvimento Rural-Local e agricultura familiar no Brasil (mimeo) .

PACHECO, C. A. **Fragmentação da Nação**. Campinas:Ed. IE/Unicamp, 1998.

PEDROSO, M.T. **Crédito para Agricultura Familiar: Comparação entre o Governo Fernando Henrique e o Governo Lula. (2005)**. Documento retirado do *site*:
<[http:// www.pt.org.br/assessoragrario.html](http://www.pt.org.br/assessoragrario.html)> Consulta feita em dezembro/ 2005.

PNUD/ IPEA/ FJP/ IBGE. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. (Projeto BRA/ 97/ 007). 1998.

PRONAF 2002. **Relatório Institucional**. Publicação do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: MDA/SAF/PRONAF, 2002

PUTMAN, R. D.(2000). **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro, Ed: Fundação Getúlio Vargas.

REVISTA RESENHA. Publicação da Bolsa de Mercadorias & Futuros - Edição Especial - Nº 116. Novembro, 2004.

_____ Nº 148: CPR Financeira de boi gordo: comparação entre as modalidades prefixada e indexada. Artigo Técnico. Pg 69 – 72, 2002.

SACCONI, L. A. **Não erre mais! Gramática reformulada e ampliada**. 27ª edição – São Paulo, Editora Atual, 2000.

SCARAMUZZO. M. Mais operações com CPR's avalizadas pelo Banco do Brasil. **Jornal Valor Econômico** (20 de novembro de 2005), Caderno Agronegócios, pg. B14.

SCHNEIDER. S. SILVA, M. K. & MARQUES, P.E.M (Orgs) **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**, Porto Alegre, ED. UFRGS, 2004.

SCHNEIDER, S. **Agricultura Familiar e Pluriatividade**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 1999.

SCHOREDER, M. Cooperativas de Crédito da agricultura familiar, inovações institucionais e acesso a serviços financeiros: o caso do Sistema Cresol, no sul do Brasil. Artigo apresentado no XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Ribeirão Preto / SP, , **Anais...** 2005.

SEVILHA, Valdemar. **O Financiamento da Agricultura Brasileira**. Tese de Doutorado apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas: IE/ UNICAMP, 1994. 228p.

SIDRA. **Produção Agrícola Municipal (PAM)** / IBGE. Rio de Janeiro. Disponível no *site*: < [http:// www. ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.

SILVA, F.F. **A mudança na configuração do financiamento agrícola brasileiro na década de 1990** Monografia apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2003.

SILVA, E. R. A. Pronaf: Programa Nacional de fortalecimento da agricultura familiar Relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1998. Brasília: IPEA, **Texto para Discussão** 664, 1999.

SILVA, P. L. B. Reforma do Estado e Política Social no Brasil: êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental. **Caderno de Pesquisas** n° 31. NEPP – Unicamp, Campinas (SP), 1998.

SILVA e SILVA, M. O da; YAZBEK, M.C; GIOVANNI, G di. **A política social brasileira no século XXI**. Editora Cortez, 2004.

SOARES, R.P. A evolução do crédito de 1994 a 1999: uma explicação. **Planejamento e Políticas Públicas**. n° 25 : junho/ dezembro 2002.

SORJ, Bernardo. **Estado e Classes Sociais na Agricultura Brasileira**. 2ª edição – Editora Guanabara. Rio de Janeiro (RJ), 1980.

SOUZA, E.L.L., MARQUES, P.V., & CAFFAGNI, L.C. Sistema Agroindustriais e Tendências da Comercialização de grãos no Brasil. **Revista Preços Agrícolas**, ESALQ, Setembro, 1998.

SPOLADOR, H.F.S. **Reflexões sobre a experiência brasileira de financiamento da agricultura**. – Dissertação de mestrado apresentada à Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/ USP). Dezembro de 2001.

STATA CORP - STATA **Statistical Software: Release: 8**. College Station, TX: StataCorp LP. 2004.

TAVARES, Maria da Conceição. **A Crise Agrícola**. *site*: < <http://www.abordo.com.br/mctavares/acriseg.htm>., 1998>.

TÁPIA, J. R.B. Políticas Sociais na América Latina: diagnósticos e recomendações das agências multilaterais no início dos anos 1990 (1993). **Caderno de Pesquisas** n° 28. NEPP – Unicamp, Campinas (SP), 1996.

TEIXEIRA, Gerson. **Debatendo a Geração de Renda e Emprego pela Agricultura**. *site*: <<http://www.pt.org.assessor>, 1997>.

_____. Um Novo Modelo de Desenvolvimento Rural sob a Perspectiva do Governo FHC. *Site*: <<http://www.pt.org.br/assessor/procenaf.htm>, 1999>.

VEIGA, J. E. **Cidades Imaginárias – o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Ed. Autores Associados, 2002.

_____. O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília: NEAD, 2001. Disponível no *site*: <<http://www.nead.gov.br>> Acesso em 09/ 2004.

_____. Diretrizes para uma Nova Política Agrária. In: Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. NEAD/ MDA, Brasília, 2000. Disponível no *site*: <<http://www.econ.fea.usp.Br>>. Acesso em 06/ 2003.

WORLD BANK. **Meeting Development Challenges** - Renewed Approaches to Rural Finance. Agriculture and Rural Development Department, 2005. Disponível no *site*: <<http://www.worldbank.org>> Acesso em jan/ 2006.

ZANATTA(a), M. Nova linha de R\$ 1 bi estará disponível em julho. **Jornal Valor Econômico** (3,4, 5 de junho de 2005), Caderno Agronegócios, pg. B14.

ZANATTA(b), M. Ruralistas fazem nova ofensiva por crédito e rolagem. **Jornal Valor Econômico** (21 de junho de 2005), Caderno Agronegócios, pg. B14.

Principais Sites Consultados:

<<http://www.agricultura.gov.br>>
<<http://www.bcb.gov.br>>
<<http://www.bmf.com.br>>
<<http://www.bndes.gov.br>>
<<http://www.caixa.gov.br>>
<<http://www.cndrs.org.br>>
<<http://www.conab.gov.br>>
<<http://www.desempregozero.org.br>>
<<http://www.deser.org.br>>
<<http://www.fazenda.gov.br>>
<<http://www.ibge.gov.br>>

<<http://www.ipea.gov.br>>
<<http://www.incra.gov.br>>
<<http://www.mda.gov.br>>
<<http://www.mte.gov.br>>
<<http://www.nead.org.br>>
<<http://www.ogu.gov.br>>
<<http://www.pnud.org.br>>
<<http://www.pronaf.gov.br>>
<<http://www.pt.org.br/assessoragrario.html>>
<<http://www.stn.fazenda.gov.br>>
<<http://www.worldbank.org>>

Anexo 1

Condições de Crédito do PRONAF –

Modalidades e Grupos

ANEXO 1A - CONDIÇÕES DO CRÉDITO RURAL DO PRONAF - MODALIDADES E GRUPOS

GRUPO/ MODALIDADE	LIMITES	CUSTEIO	ENCARGOS	BÔNUS ADIMPLÊNCIA	PRAZO	OBSERVAÇÕES
GRUPO A	Investimento R\$ 16,5 mil R\$ 18 mil com ATER	Até 35% associado	1,15% a.a.	40% - s/ ATER 45% - c/ ATER	Até 10 anos total Até 5 carência	Em até duas operações
GRUPO A/C	Custeio De R\$ 500 a R\$ 3 mil + Sobreteto - 30%*	-	2% a. a.	R\$ 200	Até 2 anos Conforme atividade	Até 3 operações Após a contratação do “A”.
GRUPO A novo financiamento	Investimento até R\$ 6 mil	Até 35% associado	1% a a.	-	Até 10 anos Carência até 3 anos	Assentados da Reforma Agrária ou Beneficiados do crédito fundiário até que 1º /08/ 2002, inclusive egressos do Proceca, adimplentes e que ainda não tomaram financiamento de investimento em Grupo C, D ou E
GRUPO B	Até R\$ 3.000 mil	Até 35% associado	1% a. a.	25% sobre cada parcela	Até 2 anos total	Em quantas operações possíveis desde que não ultrapasse o valor de R\$ 3.000,00e que cada operação não ultrapasse R\$ 1.000,00
GRUPO C	Custeio De R\$ 500 a R\$ 3,0 mil + sobreteto 30% (*)	-	4% a. a.	R\$ 200	Até 2 anos Conforme atividade	Até 6 operações com o bônus. Outras, sem o bônus.
	Investimento R\$ 1,5 mil a R\$ 6 mil + sobreteto – 50%**	Até 35% associado	3% a. a.	R\$ 700 fixo	Até 8 anos total. Carência até 3 ou 5 anos	Até 3 operações. Só as duas primeiras com bônus adimplência

ANEXO 1A -CONDIÇÕES DO CRÉDITO RURAL DO PRONAF - MODALIDADES E GRUPOS (continuação)

GRUPO/ MODALIDADE	LIMITES	CUSTEIO	ENCARGOS	BÔNUS ADIMPLÊNCIA	PRAZO	OBSERVAÇÕES
GRUPO D	Custeio Até R\$ 6 mil /ano (+) sobreteto – 30%*	-	4% a. a.	-	Até 2 anos	
	Investimento R\$ 18 mil + sobreteto –50%**	Até 35% associado	3% a. a.	-	Até 8 anos total. Carência até 3 ou 5 anos	
GRUPO E	<u>Custeio</u> - R\$ 28 mil	-	7,25% a. a.	-	Até 2 anos	Os FNE, FNO e FCO definem os encargos financeiros, prazos de pagamento e bônus.
	Investimento R\$ 36 mil	Até 35% associado	7,25% a. a.	-	Até 8 anos total, carência até 3 ou 5 anos	

*sobreteto de 30% para as atividades de produção de arroz, milho, feijão, trigo e mandioca

** sobreteto de 50 % para as atividades de bovinocultura de leite e/ou corte, bubalinocultura, carcinicultura, olericultura, fruticultura ovinocaprino cultura, avicultura, suinocultura e transição agroecológica, obras hídricas.

ANEXO 1B - CONDIÇÕES DO CRÉDITO RURAL DO PRONAF - LINHAS ESPECIAIS

LINHA	LIMITES	CUSTEIO	ENCARGOS	BÔNUS ADIMPLÊNCIA	PRAZO	OBSERVAÇÕES
AGROINDÚSTRI A, A/C, B, C, D e E	Individual R\$ 18 mil	-	3% a a.		Até 8 anos total Carência até 3 ou 5 anos	Até 30% para produção Até 35% capital de giro Até 15% p/ central de gerenciamento
CUSTEIO AGROINDÚSTRI A A, A/C, B, C, D e E	Ind. 5 mil Col./Grupal R\$ 150 mil	-	8,75% a. a.	-	Até 12 meses	Pessoa física pronafiano(a), ou jurídica em que no mínimo 90% dos participantes sejam dos Grupos B, C, D ou E e, no mínimo 70% da matéria prima a industrializar/beneficiar seja de produção própria ou de associado/participante.

PRONAF JOVEM A, A/C, B, C, D, E	Investimento até R\$ 6 mil	Até 35% associado	1% a a.	-	Até 10 anos Carência até 3 anos	Os(as) Jovens de 16 a 25 anos, que tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares de formação por alternância, ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio ou que tenham participado de curso de formação profissional que preencha os requisitos definidos pela SAF/MDA (portaria 30/SAF/2003). ATER obrigatória.
--	--------------------------------------	----------------------	---------	---	---------------------------------------	--

ANEXO 1B - CONDIÇÕES DO CRÉDITO RURAL DO PRONAF - LINHAS ESPECIAIS (continuação)

LINHA	LIMITES	CUSTEIO	ENCARGOS	BÔNUS ADIMPLÊNCIA	PRAZO	OBSERVAÇÕES
PRONAF MULHER A, A/C, B, C, D, E	Investimento A, A/C, B – R\$ 1000,00 C- R\$ 1,5 mil a R\$ 6 mil D – R\$ 18 mil E – R\$ 36 mil	Até 35% associado	A, A/C-1%a.a. B-1% a.a. C, D-3%a.a. E-7,25% a a.	A, A/C, B –25% da parcela C – R\$ 700,00	A, A/C e B - Até 2 anos C, D, E - Até 8 anos total. Carência até 3 ou 5 anos	Apenas uma operação de crédito por família. Mulheres dos Grupos A ou A/C precisam que a família já tenha liquidado uma operação de custeio A/C ou C.
SEMI-ÁRIDO A, A/C, B, C e D	até R\$ 6 mil	-	1% a a.	-	Até 10 anos Carência até 3 anos	50% para obras hídricas. Até 2 operações
FLORESTA B, C, D	B – R\$ 1 mil C – R\$ 4 mil D – R\$ 6 mil	-	3% a a.	-	12 anos com OGU e 16 anos FCO, FNO, FNE Carência até 8 anos	Mínimo de 65% liberado no 1º ano, restante – 2º, 3º. e 4º. Anos. ATER obrigatória. O limite do financiamento poderá ser dobrado quando aplicados na Região Norte com recursos do FNO.
AGROECOLOGIA C, D	Investimento C - R\$ 6 mil D - R\$ 18 mil	Até 35% associado	3% a a.	-	Até 8 anos total. Carência até 3 anos	Famílias agricultoras em fase de transição ecológica ou que já utilizam sistemas agroecológicos de produção, conforme normas definidas pela SAF/MDA; ou ainda que produzam produtos orgânicos segundo as normas estabelecidas pelo Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA. Até 2 operações

ANEXO 1B - CONDIÇÕES DO CRÉDITO RURAL DO PRONAF - LINHAS ESPECIAIS (continuação)

LINHA	LIMITES	CUSTEIO	ENCARGOS	BÔNUS ADIMPLÊNCIA	PRAZO	OBSERVAÇÕES
COTAS-PARTES B, C, D ou E	Ind. R\$ 5.000,00	-	8,75% a. a.	-	Até 6 anos para investimento fixo e até 3 anos para os demais casos	Pronafianos filiados à cooperativa de produção rural em que no mínimo 90% dos sócios ativos sejam agricultores familiares e com patrimônio líquido mínimo de R\$ 50 mil e máximo de R\$ 3 milhões e até um ano de funcionamento.

Os FNE, FNO e FCO definem os encargos financeiros, prazos de pagamento e bônus nas operações realizadas nas linhas Agroindústria, Semi-árido e Florestal.

**ANEXO 1C - CRITÉRIOS PARA ENQUADRAMENTO DOS AGRICULTORES FAMILIARES
NOS GRUPOS DO PRONAF**

GRUPO A	GRUPO B	GRUPOS C e A/C	GRUPO D	GRUPO E
Assentados da Reforma Agrária Ou do Programa Nacional de Crédito Fundiário	Agricultores Familiares, proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros, quilombolas, indígenas e concessionários da Reforma Agrária			
	Residem na propriedade ou em local próximo			
	Dispõe sob qualquer forma, área de terras de no máximo 04 módulos fiscais			
	No mínimo, 30% da renda familiar é oriunda da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento	No mínimo, 60% da renda familiar é oriunda da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento	No mínimo, 70% da renda familiar é oriunda da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento	No mínimo, 80% da renda familiar é oriunda da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento
	Trabalho familiar é a base da exploração do estabelecimento	Trabalho familiar predomina, com uso eventual de trabalho assalariado	Trabalho familiar predominante, com uso eventual de trabalho de terceiros e até 02 empregados permanentes	
Renda bruta familiar anual de até R\$ 2 mil, excluídos os proventos da previdência rural e programas sociais	Renda bruta familiar anual acima de R\$ 2 mil e até R\$ 14 mil, excluídos os proventos da previdência rural e programas sociais	Renda bruta familiar anual acima de R\$ 14 mil e até R\$ 40 mil, excluídos os proventos da previdência rural e programas sociais.	Renda bruta familiar anual acima de R\$ 40 mil e até R\$ 60 mil excluídos os proventos da previdência rural e programas sociais.	
Agricultores familiares que tenham a pecuária bovina, bubalina ou ovinocaprina como determinante na apuração da renda e na exploração da área e disponham sob qualquer forma, área de terras de no máximo até 6 módulos fiscais				
Pescadores artesanais autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores artesanais	Pescadores artesanais (a) autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores artesanais; e (b) com contrato de garantia de compra com cooperativas, colônias de pescadores ou empresas			
Extrativistas que se dediquem à exploração extrativista ecologicamente sustentável				
Aquicultores que: (a) se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais freqüente meio de vida e, (b) explorem área não superior a 02 hectares de lâmina de água ou ocupem até 500m ³ de água, no caso de tanques rede				

OBS.: Para efeitos de enquadramento nos Grupos “B”, “C” e “D”, a renda bruta proveniente de atividades de avicultura, aquicultura, pecuária de leite, olericultura, sericicultura e suinocultura não integradas a indústria, desenvolvidas fora do regime de parceria ou integração com agroindústria, deve ser abatida em 50%.

ENQUADRAMENTO PARA LINHAS ESPECIAIS

PRONAF MULHER – Para mulher pertencente a unidade familiar de produção. O enquadramento da mulher é o mesmo da família.

PRONAF JOVEM – Para filho ou filha de pronafiano, com idade entre 16 e 25 anos que tenha que tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares de formação por alternância, ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio, que atendam à legislação em vigor para instituições de ensino, ou que tenham participado de curso de formação profissional que preencha os requisitos definidos pela Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário;.

ANEXO 1D - Índices de remuneração por bancos e grupos em 2006⁹³

RISCO	GRUPOS	BB		BASA			BNB
		Custeio Investimento		Custeio Investimento	Investimento		Investimento
União	A		4%aa (2+2)(*)		2% aa		2% aa
	A/C	4%aa (2+2)(*)		4%aa (2+2)(**)		4%aa (2+2)(*)	
	B		6% aa		6,0%aa		6,0% aa
	Florestal		4%aa (2+2) (*)				2% aa
	Semi-Árido		4%aa (2+2)(*)				2% aa
	Bancos	C	7,502%aa + R\$ 5,13(**)	6,5% aa	7,502%aa + R\$ 5,13	6,5% aa	7,502%aa a + R\$ 5,13
	D	7,502%aa + R\$ 5,13	6,5% aa	7,502%aa + R\$ 5,13	6,5% aa	7,502%aa a + R\$ 5,13	6,5% aa
	E	7,502%aa + R\$ 5,13	6,5% aa	7,502%aa + R\$ 5,13	6,5% aa	7,502%aa a + R\$ 5,13	6,5% aa
	Jovem		6,5% aa		6,5% aa		6,5% aa
	Mulher	-	6,5%aa	-	6,5%aa	-	6,5%aa

(*) 2% sobre os saldos devedores diários atualizados, acrescidos de 2% sobre o resultado da divisão entre o somatório dos retornos efetivos e o somatório dos retornos previstos. (**) 2% sobre os saldos devedores diários atualizados, acrescidos de 2% sobre os retornos efetivos. (***) R\$ 5,13/contrato/mês - para todos os bancos.

Fonte: MF/STN/Copec – retirado de BRASIL, 2006b.

⁹³ Para a Safra 2004/2005, houve a inclusão de novos grupos, com risco assumido pelos bancos, quais sejam “D” e “E”, PRONAF JOVEM e PRONAF MULHER.

Anexo 2

Histogramas

Componentes do IDR

Histogramas dos “Sub – Indicadores” do IDR

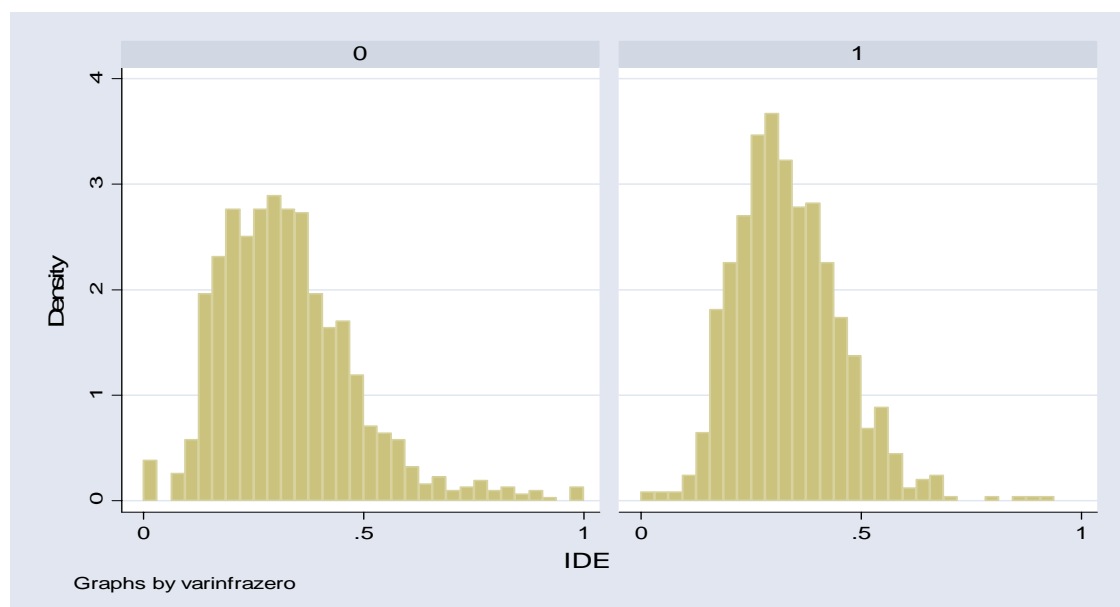
Legenda das variáveis apresentadas nos Histogramas:

Valorinfrazero	Total de recursos liberados via PRONAF Infra – Estrutura (IE)
Valorinfrazero = 1	Municípios que receberam recursos de PRONAF - IE
Valorinfrazero = 0	Municípios que não receberam recursos de PRONAF - IE
Valor_todos	Total de recursos liberados via PRONAF Crédito
Valor_todoszero = 1	Municípios que receberam recursos de PRONAF - Crédito
Valor_todoszero = 0	Municípios que não receberam recursos de PRONAF - Crédito
IDR	Índice de Desenvolvimento Rural
IDE	Indicador de Desenvolvimento Econômico
IBES	Indicador de Bem – Estar Social
IPOP	Indicador de População
IMA	Indicador de Meio Ambiente

I: Região Nordeste

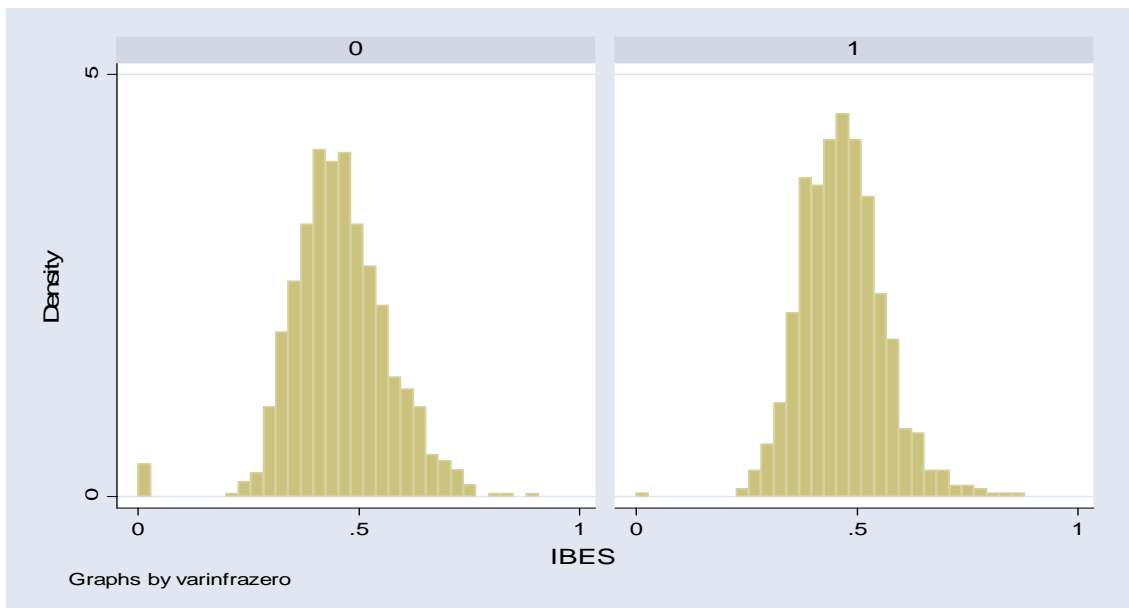
Modalidade: PRONAF Infra-Estutura

Figura 1 - Histograma da participação do IDE frente aos municípios da região Nordeste, que (não) receberam recursos do PRONAF Infra-Estrutura.



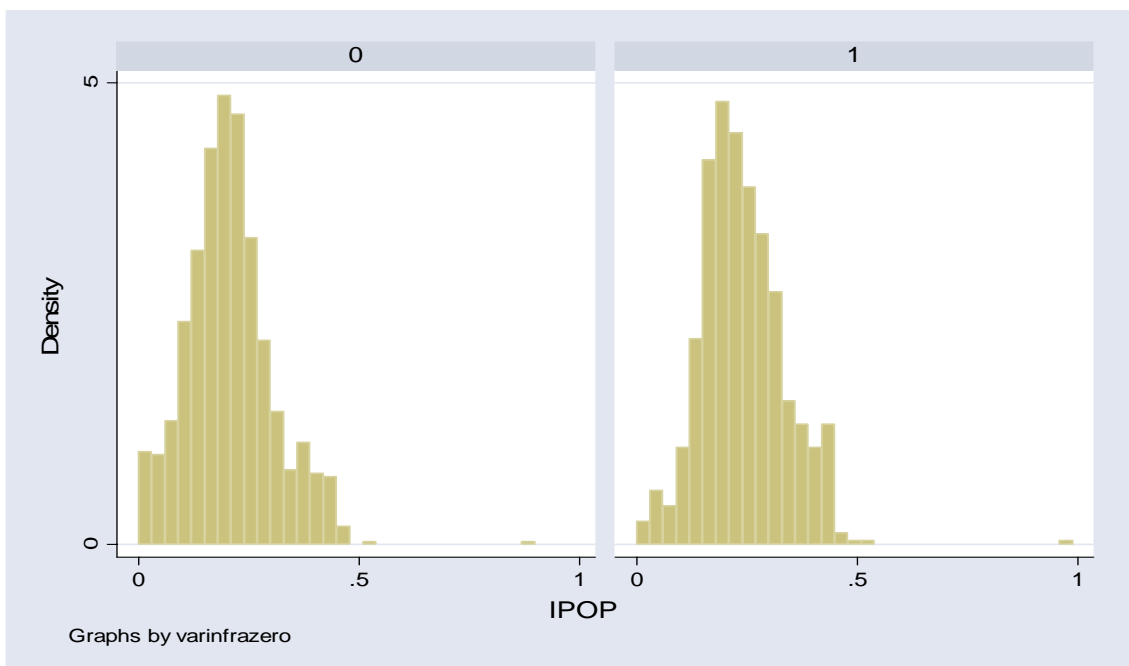
Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados pelo Programa STATA.

Figura 2 - Histograma da participação do IBES frente aos municípios da região Nordeste, que (não) receberam recursos do PRONAF Infra-Estrutura.



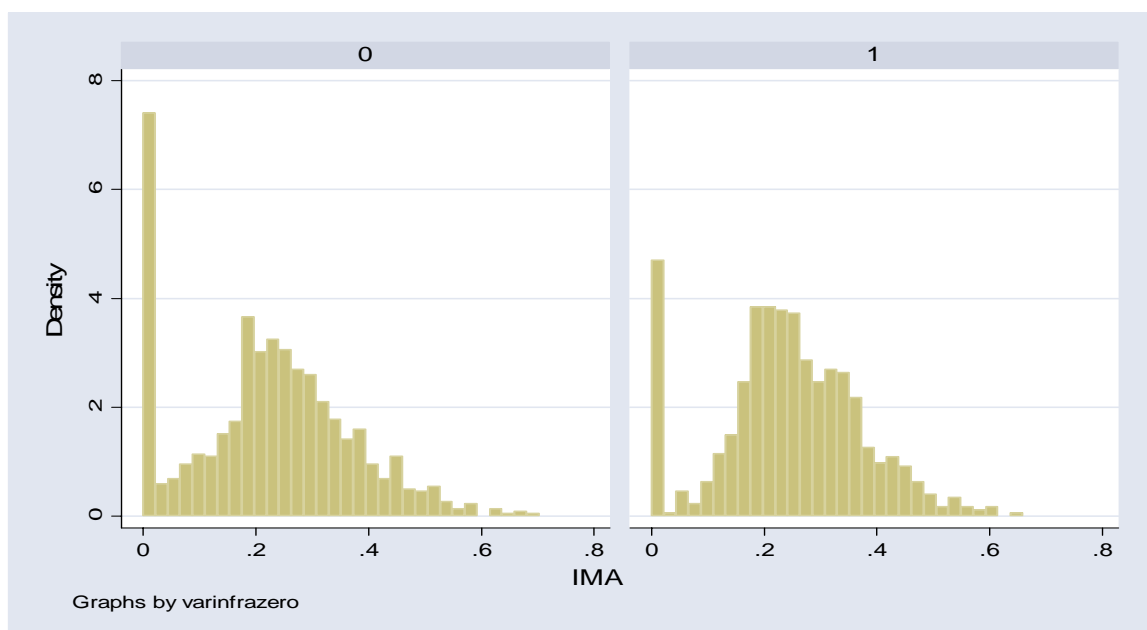
Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados pelo Programa STATA.

Figura 3 - Histograma da participação do IPOP frente aos municípios da região Nordeste, que (não) receberam recursos do PRONAF Infra-Estrutura.



Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados pelo Programa STATA.

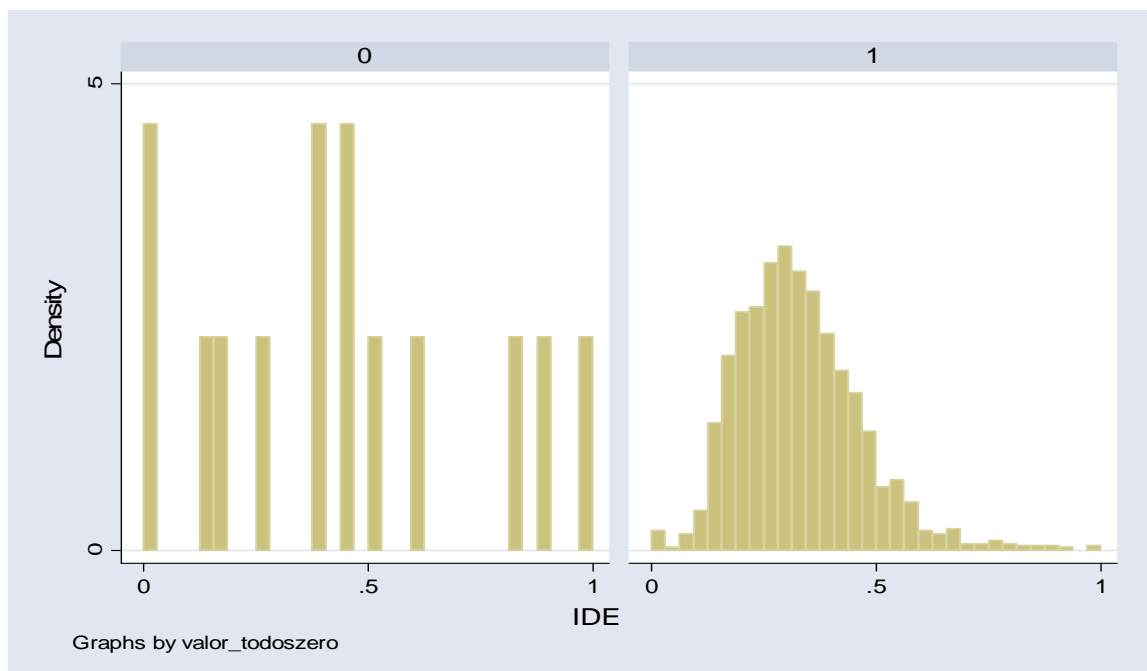
Figura 4 - Histograma da participação do IMA frente aos municípios da região Nordeste, que (não) receberam recursos do PRONAF Infra-Estrutura.



Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados pelo Programa STATA.

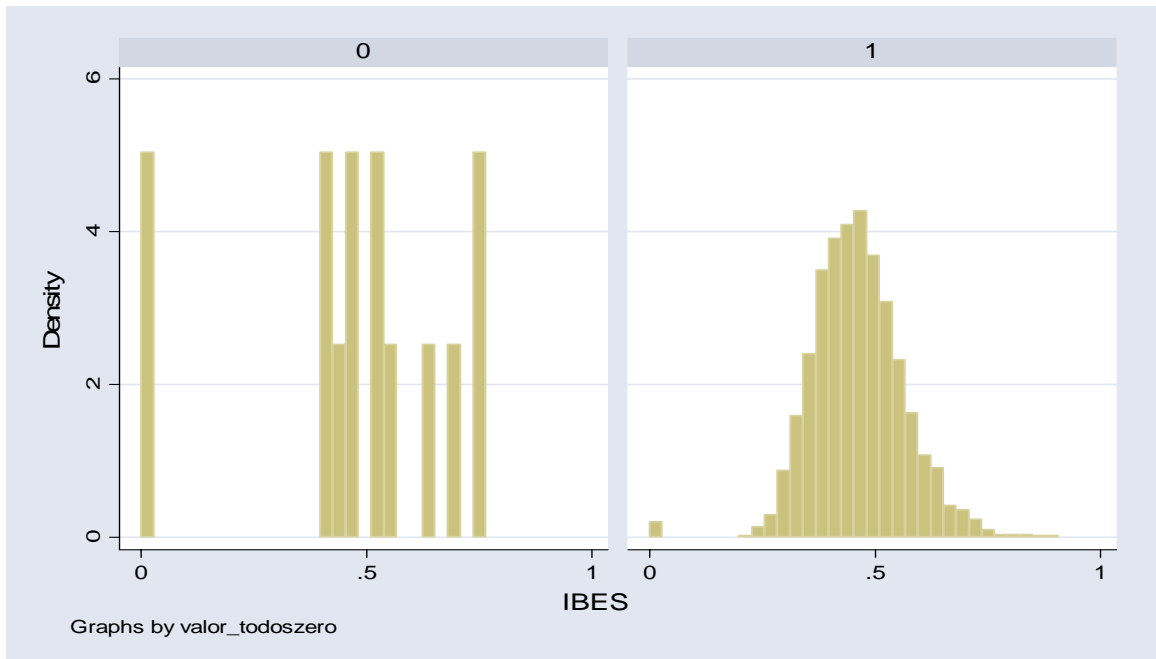
Modalidade: PRONAF Crédito

Figura 5 - Histograma da participação do IDE frente aos municípios da região Nordeste que (não) receberam recursos do PRONAF Crédito.



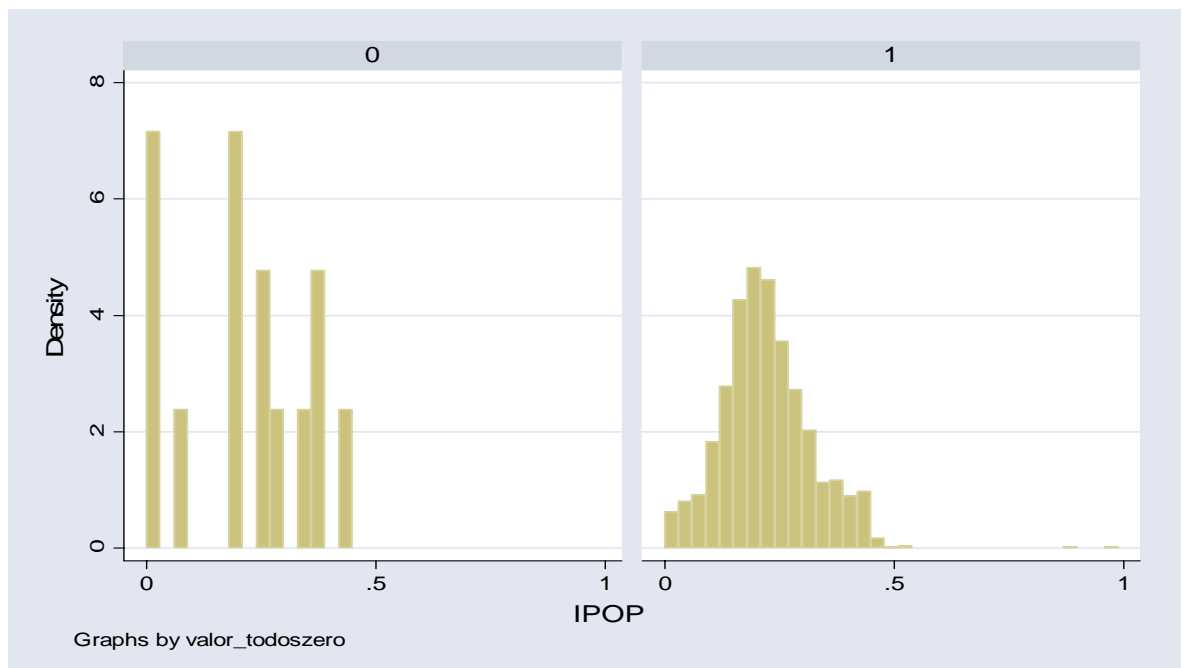
Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados pelo Programa STATA.

Figura 6 - Histograma da participação do IBES frente aos municípios da região Nordeste, que (não) receberam recursos do PRONAF Crédito.



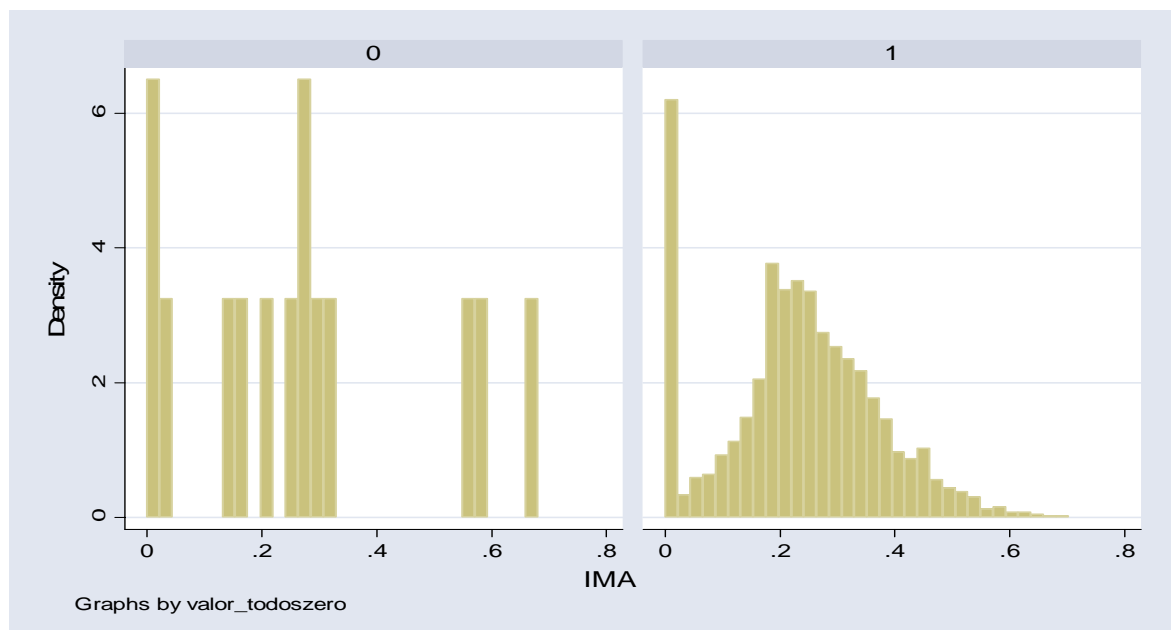
Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados pelo Programa STATA.

Figura 7 - Histograma da participação do IPOP frente aos municípios da região Nordeste, que (não) receberam recursos do PRONAF Crédito.



Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados pelo Programa STATA.

Figura 8 - Histograma da participação do IMA frente aos municípios da região Nordeste, que (não) receberam recursos do PRONAF Crédito.

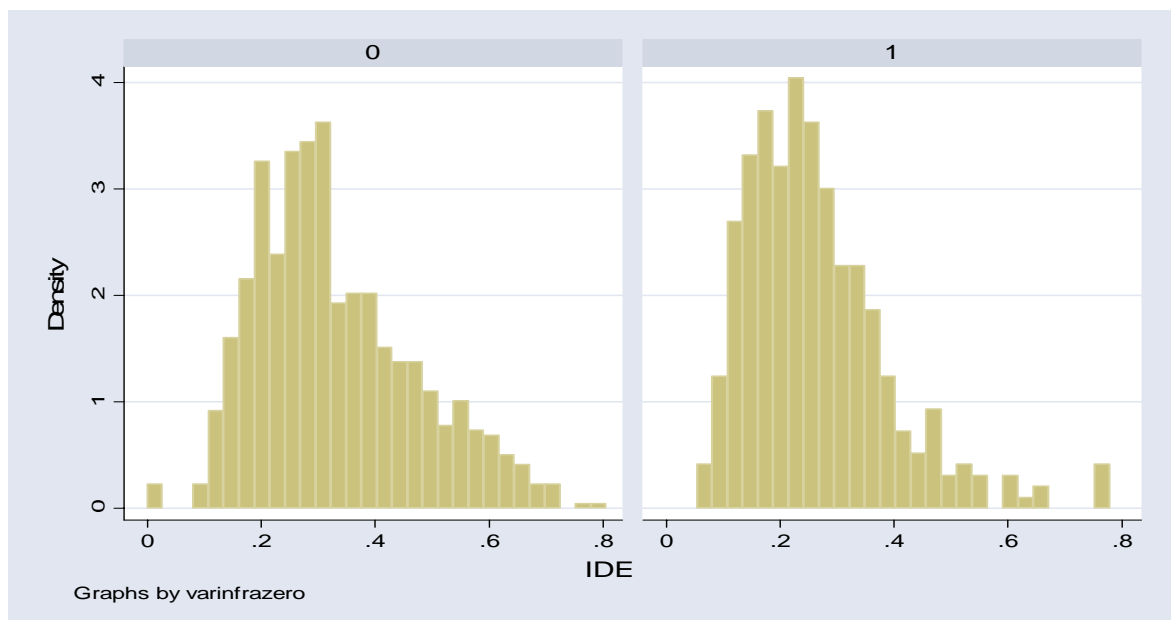


Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados pelo Programa STATA.

II: Região Sul

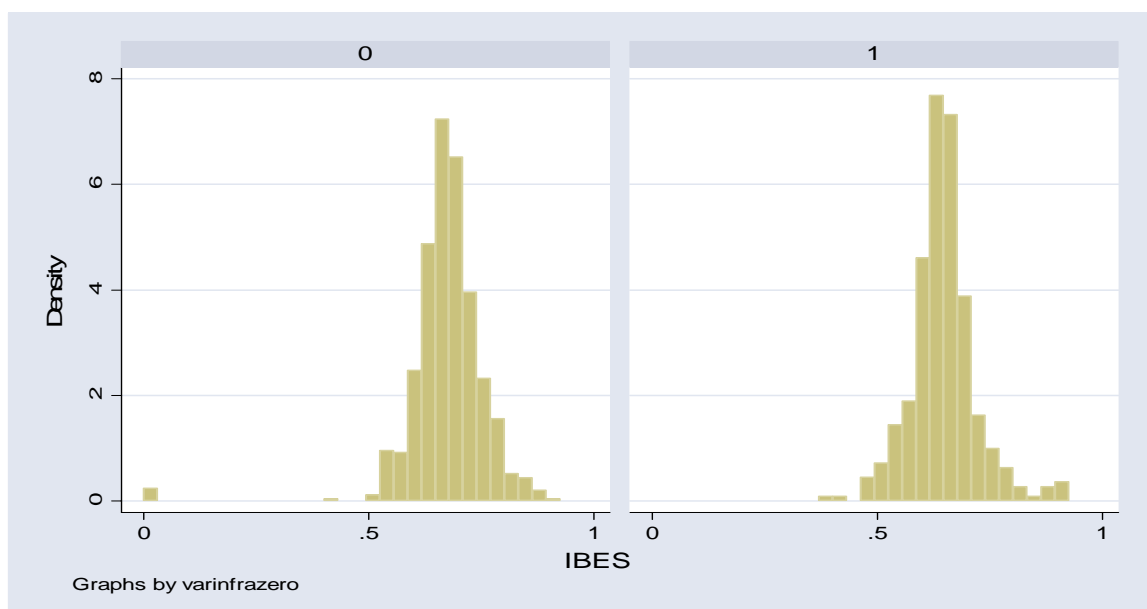
Modalidade: PRONAF Infra-Estutura

Figura 9 - Histograma da participação do IDE frente aos municípios da região Sul, que (não) receberam recursos do PRONAF Infra-Estrutura.



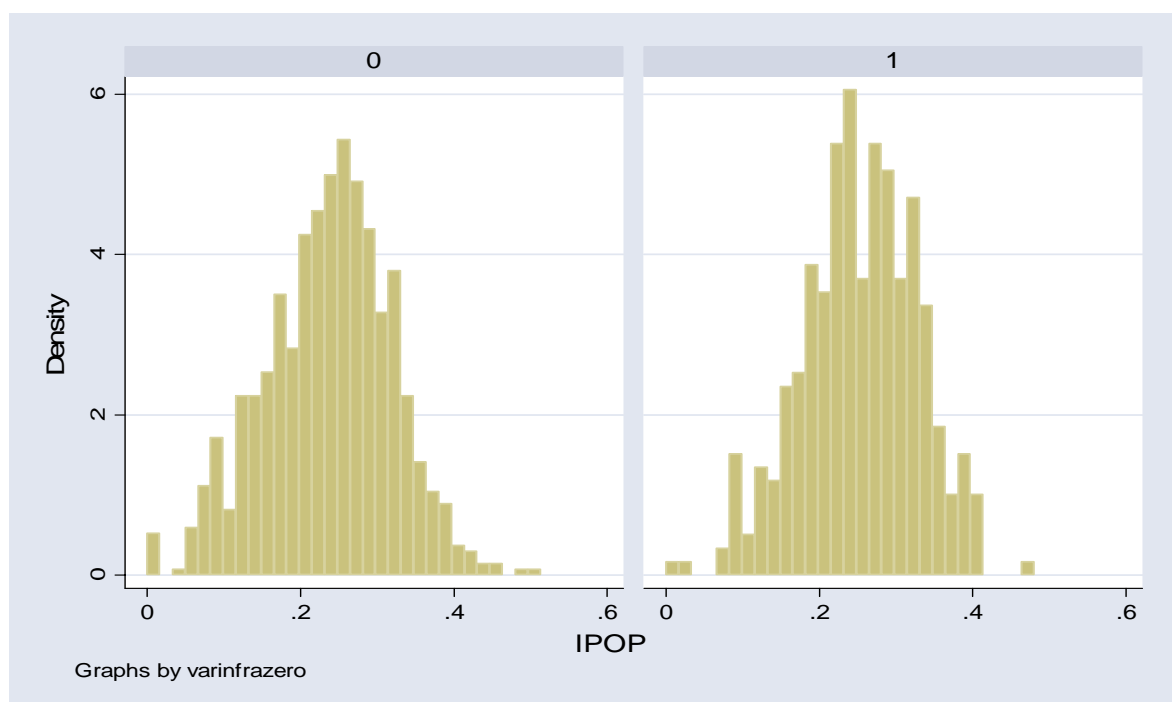
Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados pelo Programa STATA.

Figura 10 - Histograma da participação do IBES frente aos municípios da região Sul, que (não) receberam recursos do PRONAF Infra-Estrutura.



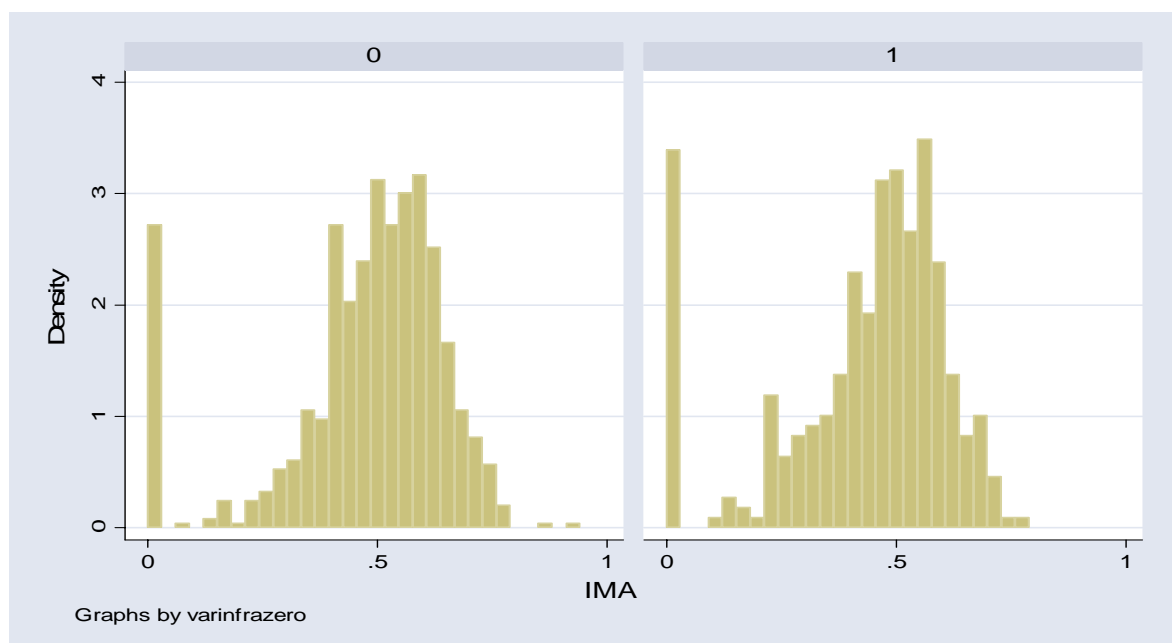
Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados pelo Programa STATA.

Figura 11 - Histograma da participação do IPOP frente aos municípios da região Sul, que (não) receberam recursos do PRONAF Infra-Estrutura.



Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados pelo Programa STATA.

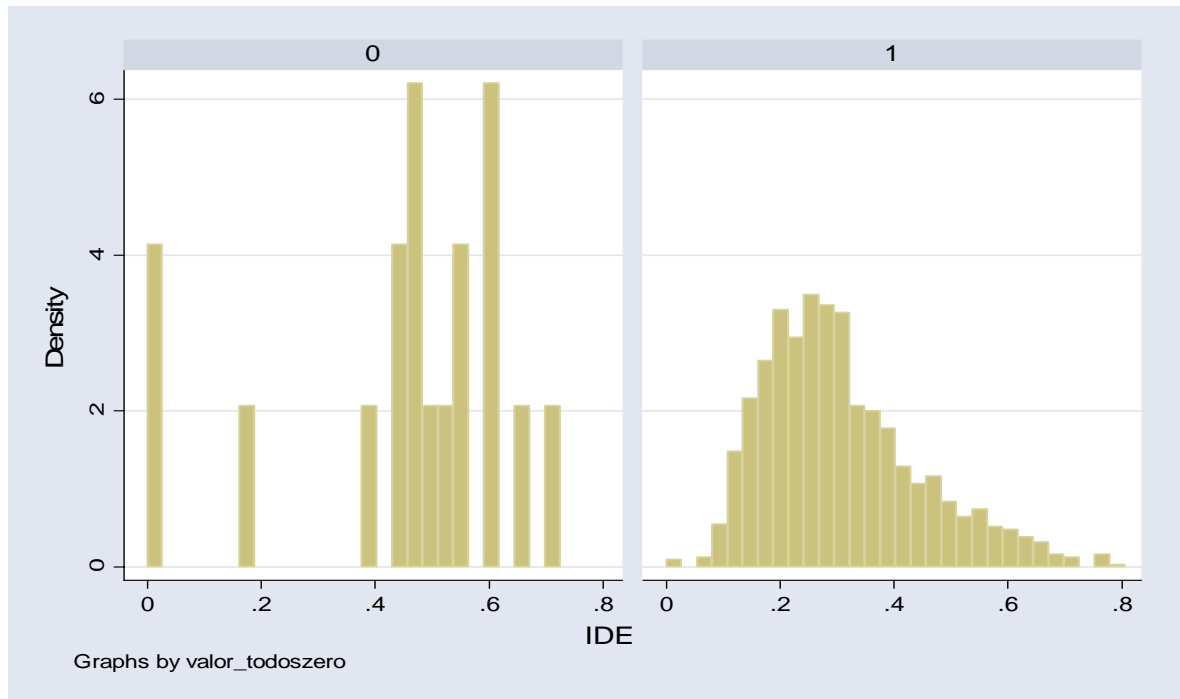
Figura 12 - Histograma da participação do IMA frente aos municípios da região Sul, que (não) receberam recursos do PRONAF Infra-Estrutura.



Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados pelo Programa STATA.

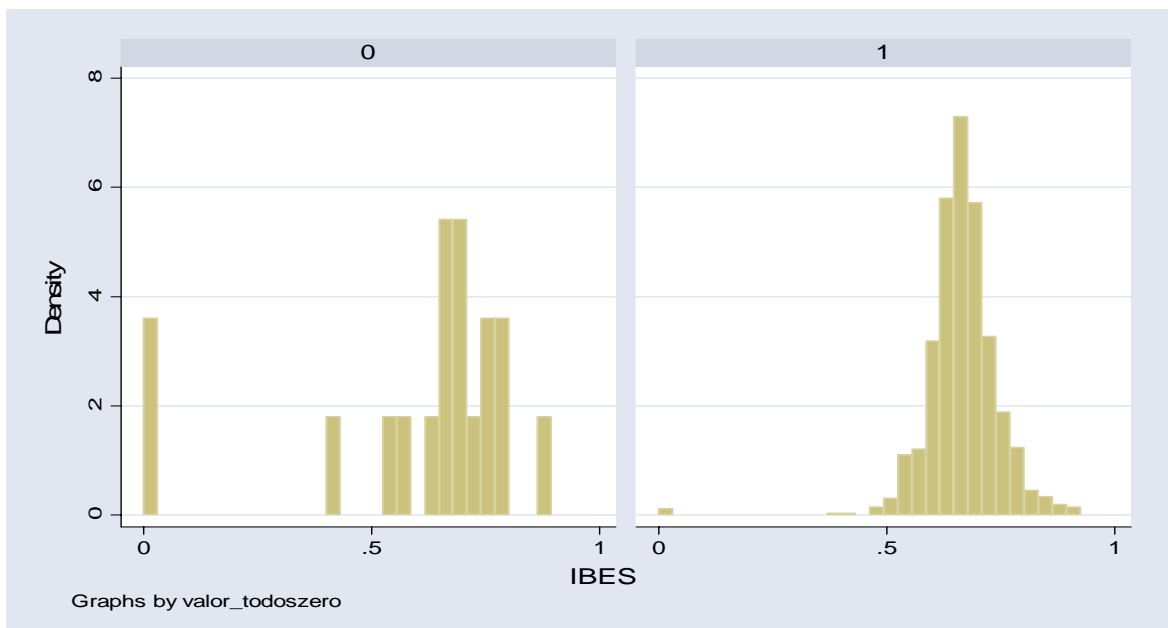
Modalidade: PRONAF Crédito

Figura 13 - Histograma da participação do IDE frente aos municípios da região Sul, que (não) receberam recursos do PRONAF Crédito.



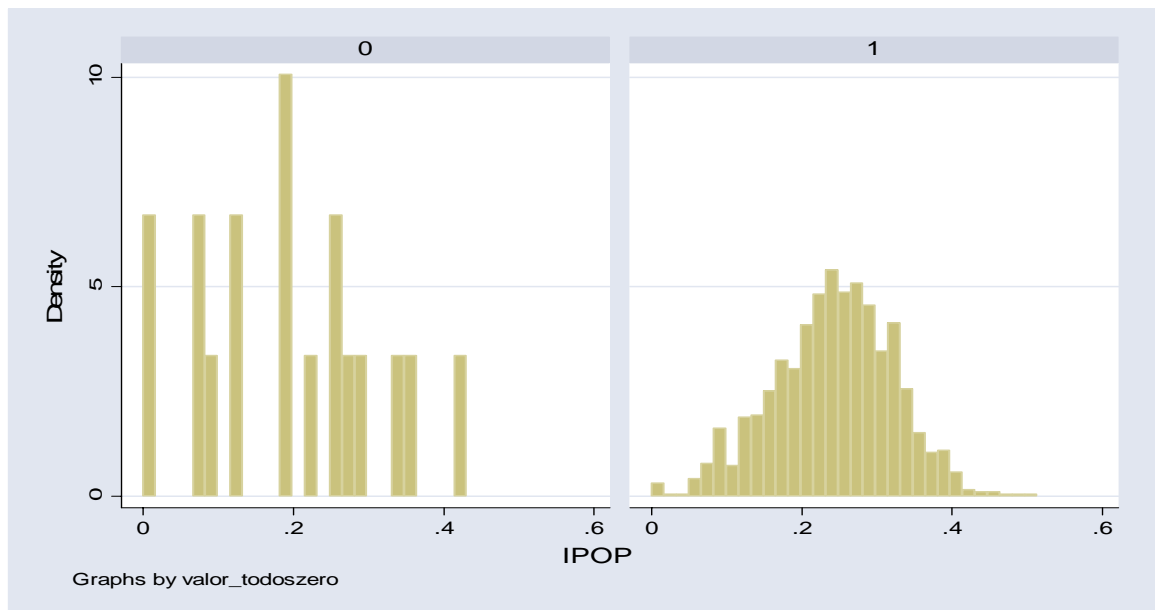
Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados pelo Programa STATA.

Figura 14 - Histograma da participação do IBES frente aos municípios da região Sul, que (não) receberam recursos do PRONAF Crédito.



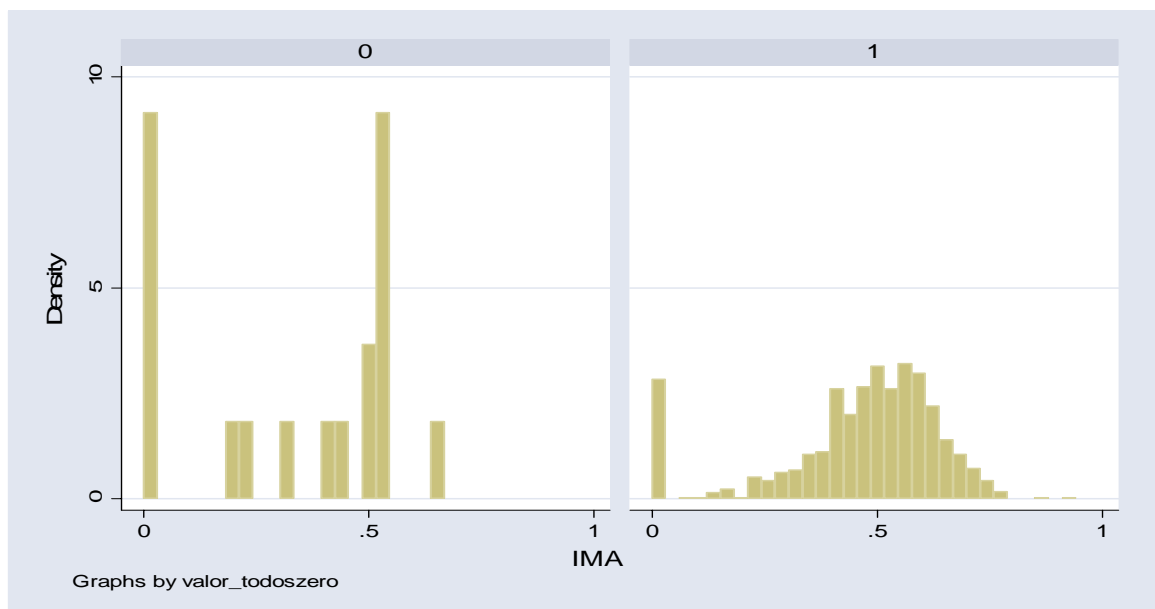
Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados pelo Programa STATA.

Figura 15 - Histograma da participação do IPOP frente aos municípios da região Sul, que (não) receberam recursos do PRONAF Crédito.



Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados pelo Programa STATA.

Figura 16 - Histograma da participação do IMA frente aos municípios da região Sul, que (não) receberam recursos do PRONAF Crédito.



Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados pelo Programa STATA.

Anexo 3

Tabelas - Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas

Resultados das Análises Fatorial de Correspondências Múltiplas.

Tabela I - Decomposição da inércia para Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas – Regiões Nordeste e Sul.

Nordeste				Sul		
Cumul	Inertia	Share	Cumul_1	Inertia	Share	Cumul_1
Dim1	0.009	0.861	0.861	0.013	0.961	0.961
Dim2	0.001	0.139	1000	0.001	0.039	1.000

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados.

Tabela II – Coordenadas para Análise Fatorial de Correspondências Múltiplas – Regiões Nordeste e Sul:

	Região Nordeste				Região Sul			
	Mass	Inertia	Dim1	Dim2	Mass	Inertia	Dim1	Dim2
INFRA_0	0.185	0.002	0.099	-0.008	0.231	0.002	-0.093	-0.000
INFRA_1	0.148	0.002	-0.125	0.010	0.102	0.004	0.209	0.001
CREDI_0	0.003	0.001	0.496	0.472	0.005	0.000	-0.184	0.222
CREDI_1	0.331	0.000	-0.004	-0.004	0.328	0.000	0.003	-0.003
IDRPO_1	0.083	0.003	0.185	-0.013	0.083	0.002	0.148	0.029
IDRPO_2	0.083	0.000	-0.051	-0.044	0.083	0.001	0.106	-0.006
IDRPO_3	0.083	0.000	-0.070	-0.025	0.083	0.000	-0.056	-0.044
IDRPO_4	0.083	0.001	-0.064	0.082	0.083	0.003	-0.198	0.020

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados

Tabela III – Inércia explicada dos eixos – Regiões Nordeste e Sul

	Região Nordeste		Região Sul	
	Dim1	Dim2	Dim1	Dim2
INFRA_0	0.2128	0.0079	0.1535	0.0001
INFRA_1	0.2670	0.0099	0.3467	0.0002
CREDI_0	0.0746	0.4165	0.0134	0.4815
CREDI_1	0.0006	0.0033	0.0002	0.0075
IDRPO_1	0.3326	0.0095	0.1406	0.1362
IDRPO_2	0.0257	0.1157	0.0728	0.0053
IDRPO_3	0.0471	0.0376	0.0203	0.3036
IDRPO_4	0.0395	0.3995	0.2526	0.0655

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados

Tabela IV – Contribuições dos eixos principais – Regiões Nordeste e Sul

	Região Nordeste		Região Sul	
	Dim1	Dim2	Dim1	Dim2
INFRA_0	0.9940	0.0060	1.000	0.000
INFRA_1	0.9940	0.0060	1.000	0.000
CREDI_0	0.5254	0.4746	0.4053	0.5947
CREDI_1	0.5254	0.4746	0.4053	0.5947
IDRPO_1	0.9954	0.0046	0.9620	0.0380
IDRPO_2	0.5784	0.4216	0.9970	0.0030
IDRPO_3	0.8856	0.1144	0.6209	0.3791
IDRPO_4	0.3794	0.6206	0.9895	0.0105

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados

Tabela V - Decomposição da inércia para Análise de Correspondências Múltiplas – Regiões Nordeste e Sul.

Cumul	Nordeste			Sul		
	Inertia	Share	Cumul1	Inertia	Share	Cumul_1
Dim1	0.057	0.534	0.534	0.007	0.918	0.918
Dim2	0.042	0.392	0.926	0.001	0.081	0.999

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados

Tabela VI – Coordenadas para Análise de Correspondências Múltiplas – Regiões Nordeste e Sul:

	Região Nordeste				Região Sul			
	Mass	Inertia	Dim1	Dim2	Mass	Inertia	Dim1	Dim2
INFRA_0	0.111	0.001	-0.062	0.064	0.139	0.001	-0.074	0.002
INFRA_1	0.089	0.002	0.078	-0.081	0.061	0.002	0.167	-0.005
CREDI_0	0.002	0.003	0.114	0.857	0.003	0.000	-0.081	0.302
CREDI_1	0.198	0.000	-0.001	-0.007	0.197	0.000	0.001	-0.005
IDRPO_1	0.050	0.002	-0.100	0.143	0.050	0.001	0.139	0.032
IDRPO_2	0.050	0.000	-0.022	-0.013	0.050	0.000	0.085	-0.023
IDRPO_3	0.050	0.001	-0.028	-0.090	0.050	0.000	-0.046	-0.023
IDRPO_4	0.050	0.001	0.151	-0.040	0.050	0.002	-0.178	0.013
FAMPO_1	0.050	0.008	-0.350	0.140	-	-	-	-
FAMPO_2	0.050	0.007	-0.349	0.040	0.099	0.001	-0.094	0.005
FAMPO_3	0.050	0.015	0.187	-0.502	0.050	0.000	0.056	-0.055
FAMPO_4	0.050	0.018	0.512	0.324	0.051	0.001	0.130	0.043
CDEPO_1	0.019	0.010	0.453	0.495	0.200	0.000	-0.000	0.000
CDEPO_2	0.024	0.012	0.565	0.353	-	-	-	-
CDEPO_3	0.048	0.015	0.271	-0.479	-	-	-	-
CDEPO_4	0.108	0.012	-0.330	0.046	-	-	-	-

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados

Tabela VII – Inércia explicada dos eixos – Regiões Nordeste e Sul

	Região Nordeste		Região Sul	
	Dim1	Dim2	Dim1	Dim2
INFRA_0	0.0076	0.0110	0.1021	0.0010
INFRA_1	0.0095	0.0138	0.2308	0.0023
CREDI_0	0.0004	0.0275	0.0027	0.4330
CREDI_1	0.0000	0.0002	0.0000	0.0068
IDRPO_1	0.0088	0.0246	0.1302	0.0810
IDRPO_2	0.0004	0.0002	0.0488	0.0404
IDRPO_3	0.0007	0.0097	0.0142	0.0395
IDRPO_4	0.0200	0.0019	0.2142	0.0134
FAMPO_1	0.1075	0.0234	-	-
FAMPO_2	0.1072	0.0019	0.1199	0.0041
FAMPO_3	0.0309	0.3028	0.0209	0.2304
FAMPO_4	0.2300	0.1256	0.1161	0.1482
CDEPO_1	0.0697	0.1134	0.0000	0.0000
CDEPO_2	0.1374	0.0729	-	-
CDEPO_3	0.0625	0.2656	-	-
CDEPO_4	0.2074	0.0054	-	-

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados

Tabela VIII – Contribuições dos eixos principais – Regiões Nordeste e Sul

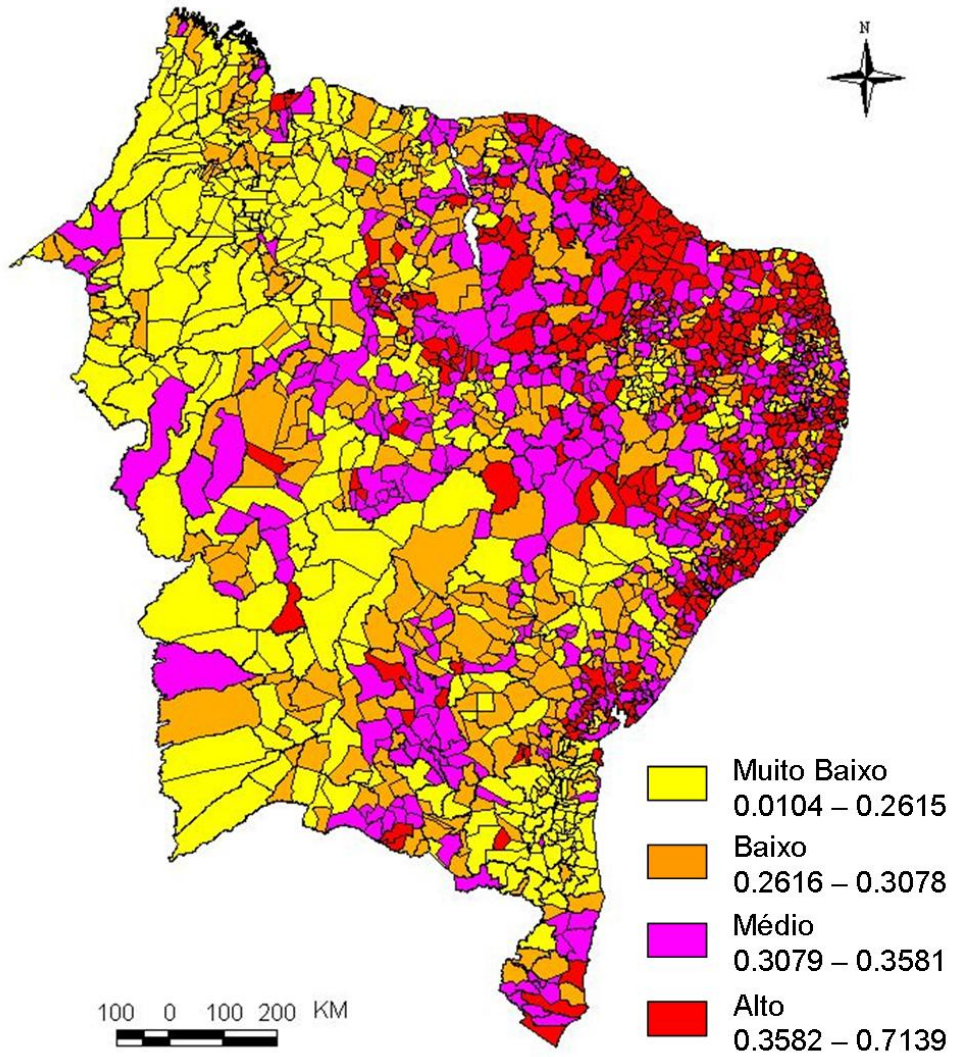
	Região Nordeste		Região Sul	
	Dim1	Dim2	Dim1	Dim2
INFRA_0	0.3032	0.3239	0.9991	0.0009
INFRA_1	0.3032	0.3239	0.9991	0.0009
CREDI_0	0.0063	0.3524	0.0668	0.9321
CREDI_1	0.0063	0.3524	0.0668	0.9321
IDRPO_1	0.2534	0.5193	0.9420	0.0519
IDRPO_2	0.2693	0.0982	0.9259	0.0674
IDRPO_3	0.0644	0.6556	0.7743	0.1897
IDRPO_4	0.8733	0.0609	0.9939	0.0055
FAMPO_1	0.8112	0.1295	-	-
FAMPO_2	0.8816	0.0115	0.9970	0.0030
FAMPO_3	0.1201	0.8633	0.5073	0.4916
FAMPO_4	0.7099	0.2847	0.8988	0.1009
CDEPO_1	0.4092	0.4890	0.5502	0.4486
CDEPO_2	0.6593	0.2567	-	-
CDEPO_3	0.2383	0.7434	-	-
CDEPO_4	0.9742	0.0187	-	-

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados gerados

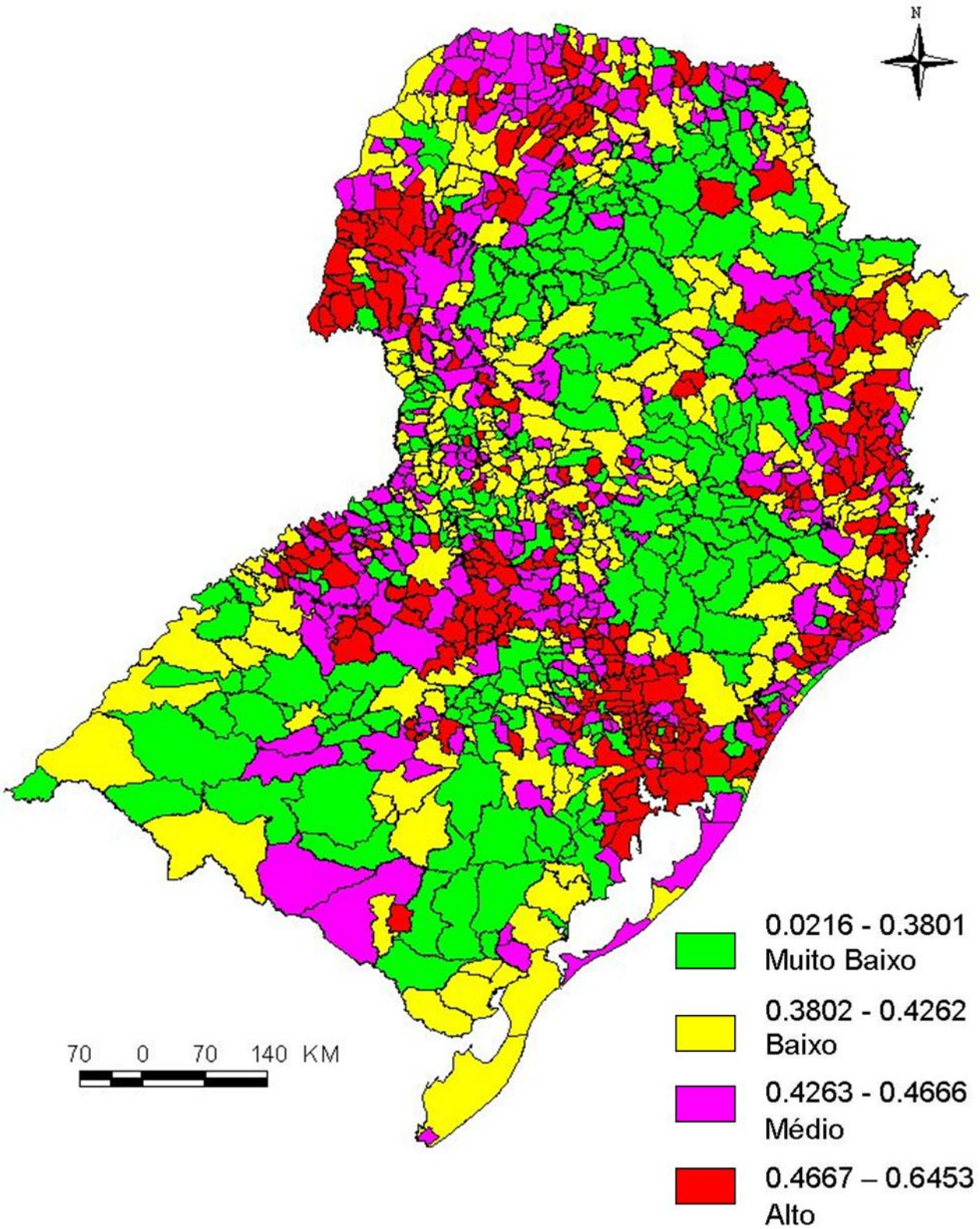
Anexo 4

MAPAS

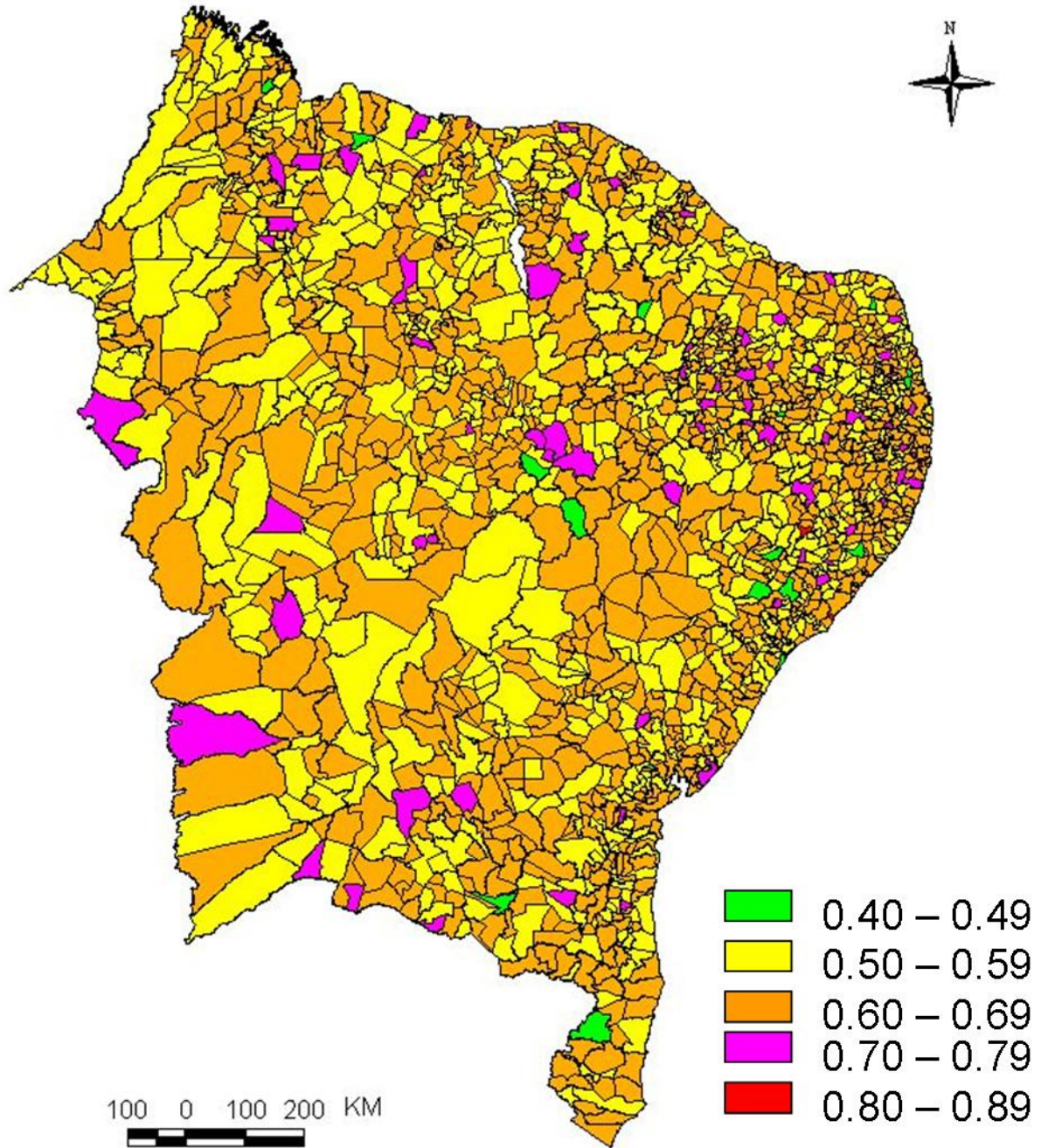
IDR - REGIÃO NORDESTE



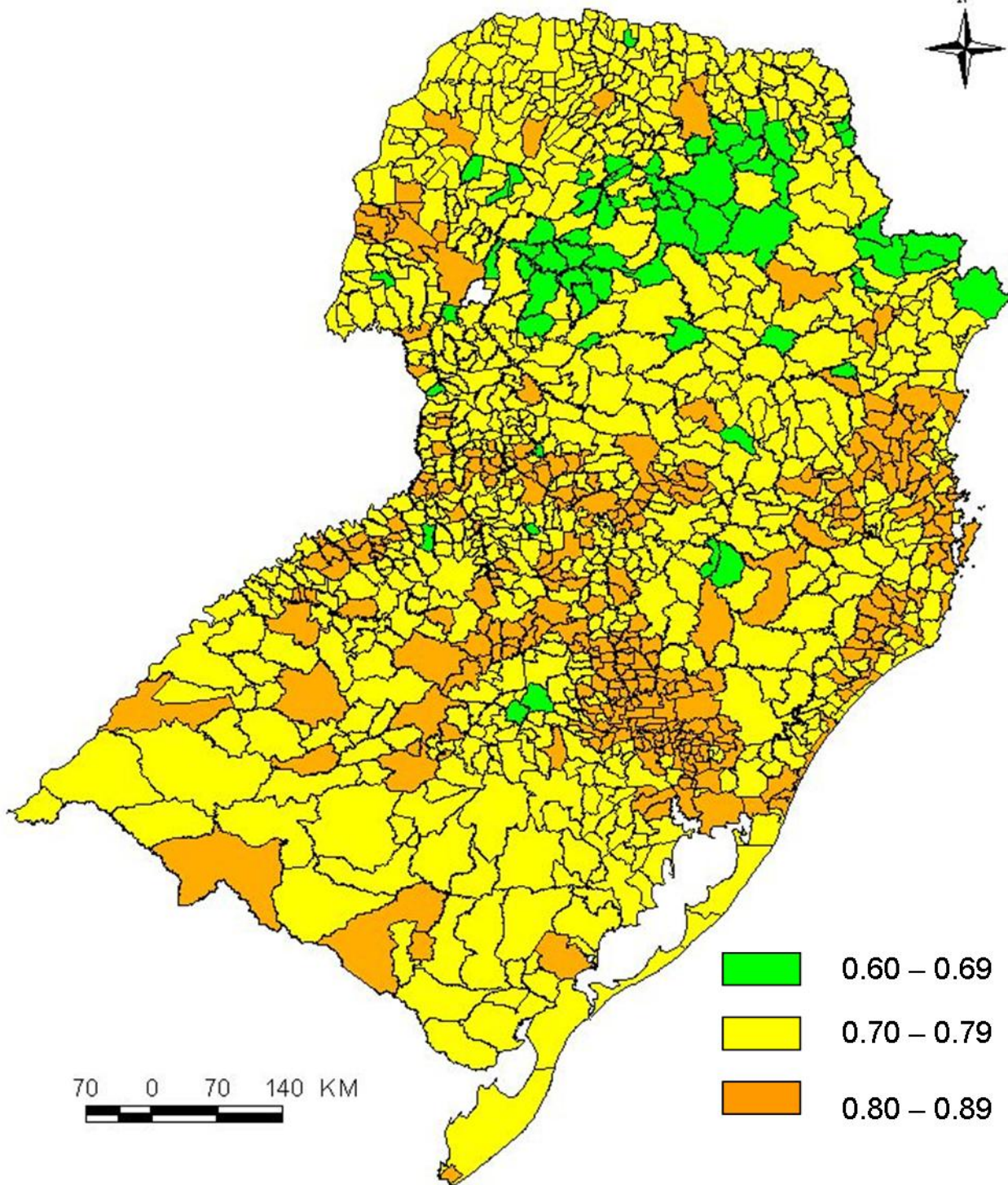
IDR- REGIÃO SUL



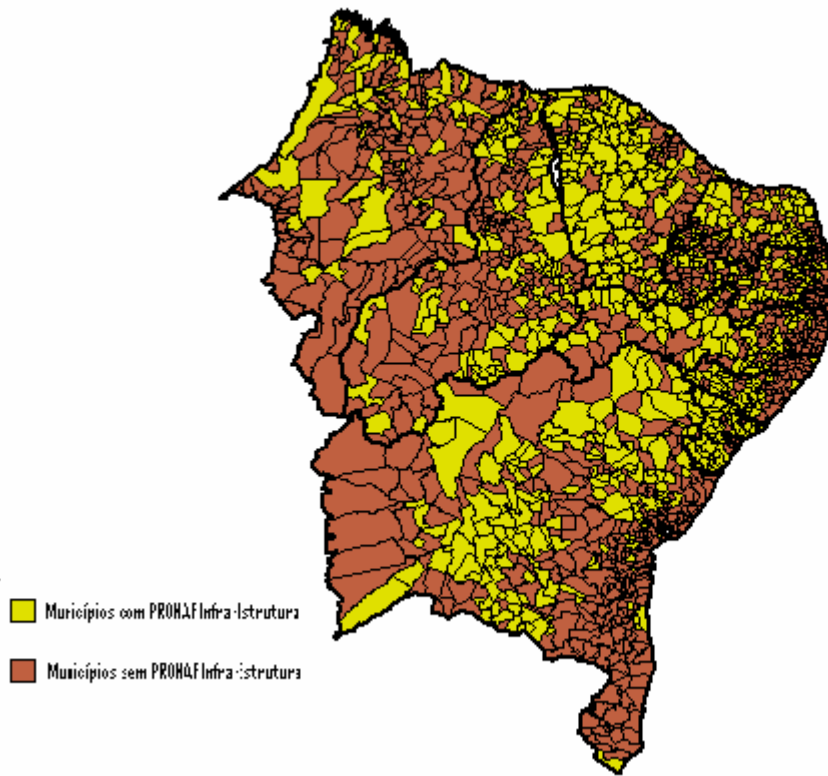
IDH - REGIÃO NORDESTE



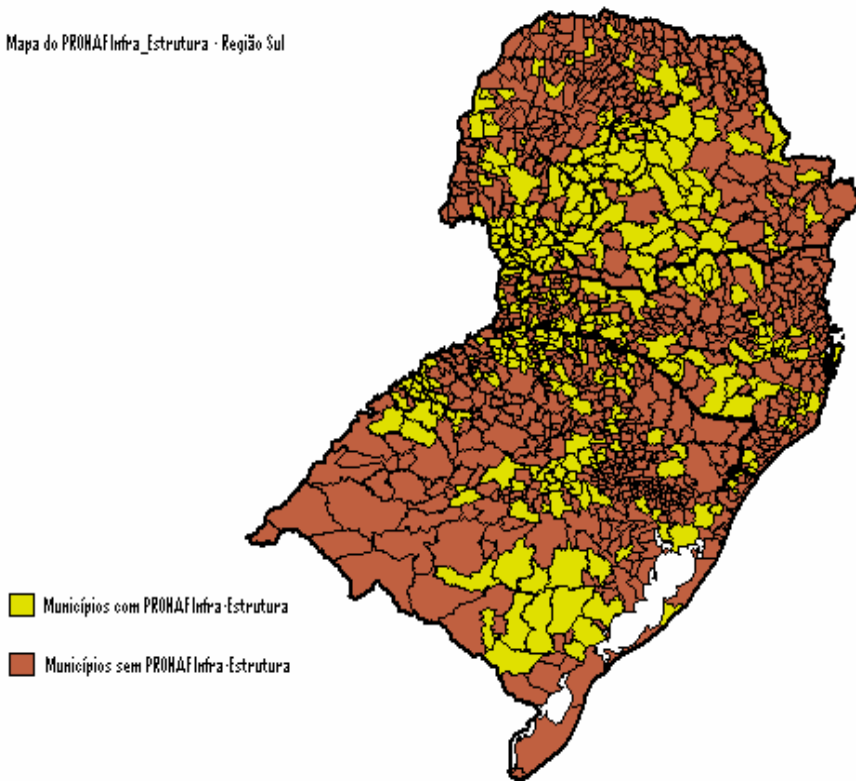
IDH- REGIÃO SUL



Mapa do PRONAF Infra_Estrutura - Região Nordeste



Mapa do PRONAF Infra_Estrutura - Região Sul



Anexo 5

Lei da Agricultura Familiar

Projeto de Lei da Agricultura Familiar

O Congresso Nacional aprovou nesta terça-feira (4) o Projeto de Lei que institui a Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Com a aprovação, o agricultor familiar e a agricultura familiar passam a ser reconhecidos como um segmento produtivo, conforme os parâmetros de enquadramento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Garante-se, assim, a institucionalização das políticas públicas voltadas para esse setor.

“A aprovação deve ser valorizada por todos aqueles e aquelas que reconhecem a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento sustentável do País. Trata-se de uma grande conquista que permitirá a consolidação e a ampliação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar”, ressalta o ministro do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel.

O texto aprovado no Congresso Nacional estabelece a articulação das políticas da agricultura familiar, em todas as suas fases de implementação, gestão e execução, com aquelas direcionadas à reforma agrária. O debate sobre a Política Nacional de Agricultura Familiar remonta a 1993. Agora, para que a lei seja implantada, o texto será encaminhado diretamente à sanção presidencial. A sanção poderá ocorrer em até 15 dias.

A lei corrobora para a descentralização de ações, para a sustentabilidade ambiental e socioeconômica, a equidade da aplicação de políticas públicas e a participação de agricultores familiares na formulação e implementação dessas políticas. A inexistência de classificação do produtor como agricultor ou agricultora familiar – até então existia apenas a definição do que é pequena propriedade rural – gerava uma lacuna conceitual para a aplicação de políticas públicas fundamentais, como a da Previdência Social.

A agricultura familiar no Brasil é responsável por mais de 40% do valor bruto da produção agropecuária e suas cadeias produtivas correspondem a 10% de todo o PIB do País. Reúne 4,2 milhões de estabelecimentos familiares, representa 84% dos estabelecimentos rurais e emprega 70% da mão-de-obra do campo. Além disso, é responsável pela maioria dos alimentos na mesa dos brasileiros: 84% da mandioca, 67% do feijão, 58% dos suínos, 54% da bovinocultura do leite, 49% do milho, 40% das aves e ovos, 32% da soja, entre outros.

Fonte: <http://www.mda.gov.br> – acesso em agosto de 2006

Parâmetros para enquadramento como agricultor ou agricultora familiar

- Não deter área maior do que quatro módulos fiscais (unidade-padrão para todo o território brasileiro).
- Utilizar predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu empreendimento.
- Ter renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento.
- Dirigir o estabelecimento ou empreendimento com auxílio de pessoas da família.

O que ocorre com a nova lei

- A agricultura familiar passa a ser reconhecida como um segmento produtivo e se encerram as dúvidas sobre a sua conceituação legal.
- Garante a participação de agricultores e agriculturas familiares na formulação e implementação das políticas.
- As relações de trabalho e organizacionais nesse segmento se fortalecem com a aplicação de diversas políticas fundamentais para os agricultores familiares, como a da Previdência Social.
- Os órgãos governamentais poderão adotar esse conceito para aplicar outras medidas em benefício ao segmento, além do PRONAF.

Fonte: <http://www.mda.gov.br> – acesso em agosto de 2006