

PROJ  
332.45721  
C234F  
TES/MEM

Universidade Federal de Uberlândia  
Instituto de Economia  
Programa de Pós-graduação em Economia  
Curso de Mestrado em Desenvolvimento Econômico

### Dissertação de Mestrado

## PRONAF-Ruptura do padrão de financiamento oficial da agricultura brasileira?

Aluno: João Mendes dos Santos Filho  
Orientador: Prof. Dr. José Flôres Fernandes Filho

SISBI/UFU



1000224386

Uberlândia - Minas Gerais

2003

# Índice

Introdução.....	1
I. Evolução da agricultura no Brasil: a modernização conservadora.....	7
I.1 Introdução.....	7
I.2 Evolução da agricultura na década de 60.....	7
I.3 A década de 70: Consolidação dos CAIs.....	10
I.4 As décadas de 80 e 90: Crise da política agrícola e do SNCR.....	17
I.5 Considerações finais.....	27
II. Agricultura Familiar.....	30
II.1 Introdução.....	30
II.2 Definição de Agricultura Familiar no Brasil.....	30
II.3 Importância econômica e social da Agricultura Familiar .....	44
II.3.1 Nos países desenvolvidos.....	44
II.3.2 No Brasil.....	47
II.4 Considerações finais.....	52
III. Pronaf.....	54
III.1 Introdução.....	54
III.2 Evolução.....	55
III.3 Grupo do PRONAF.....	59
III.3.1 Grupos do PRONAF segundo metodologia usada no estudo FAO/INCRA.....	59
III.3.2 Grupos do PRONAF segundo metodologia dos microdados de 2000.....	60
III.3.2.1 Critérios Gerais.....	60
III.3.2.1.1 Delimitação do Universo Familiar.....	60
III.3.2.1.2 Definição da Renda Bruta Anual Familiar (RBAF) do estabelecimento.....	61
III.3.2.1.3 Definição da Renda Bruta Anual das Atividades Especiais(RBAE) do estabelecimento.....	61
III.3.2.1.4 Definição da Renda Bruta Anual Familiar Ajustada (RBAF*) do estabelecimento.....	62
III.3.2.2 Definição dos Grupos do PRONAF.....	63

III.3.3 Público – Alvo do PRONAF.....	63
III.3.3.1 Grupo A.....	64
III.3.3.2 Grupo B.....	64
III.3.3.3 Grupo C.....	64
III.3.3.4 Grupo D.....	64
III.3.4 Principais Características dos Beneficiários do PRONAF.....	65
III.4 Constitui�o.....	72
III.4.1 Principais Modalidades do PRONAF.....	73
III.4.1.1 PRONAF Infra – Estrutura e Serviços.....	73
III.4.1.2 PRONAF – Crédito.....	75
III.4.1.3 PRONAF – Capacita�o.....	77
III.5 Desempenho do PRONAF.....	77
III.5.1 O PRONAF Crédito.....	77
III.5.2 Pronaf-Infra-Estrutura e Serviços Públicos Municipais – Pronaf-M.....	83
III.5.3 PRONAF capacita�o e profissionaliza�o.....	85
III.6 Indica�es de impactos.....	87
III.7 Considera�es finais.....	99
IV. Considera�es finais.....	101
V. Bibliografia.....	106

# Índice de Tabelas e Quadros

Tabela 1 - Estrutura e evolução do CAI brasileiro na década de 70.....	10
Tabela 2 - Distribuição do crédito declarado na amostra segundo classificação das fazendas pelo critério do INCRA, 1978.....	16
Tabela 3 - Distribuição do Crédito Rural por Tamanho do Produtor.....	21
Tabela 4 - Evolução de Recursos – Valores Constantes.....	23
Tabela 5 - Valor do Crédito rural por utilização.....	24
Tabela 6 - Brasil – Estabelecimento, área, valor bruto da produção (VBP) e financiamento total (FT).....	33
Tabela 7 - Agricultura Familiar – Estabelecimento, área, VBP e financiamento total segundo as regiões.....	33
Tabela 8 - Agricultura Familiar - Participação das regiões no número de estabelecimentos, sobre total destinado aos agricultores regionais e nacionais.....	34
Tabela 9 - Agricultura Familiar- % dos estabelecimentos e área segundo a condição do produtor.....	35
Tabela 10 - Agric. Familiares - Pessoal ocupado segundo as diferentes formas de ocupação.....	35
Tabela 11a - Agric. Familiar – Estabilidade da área segundo a condição do produtor.....	36
Tabela 11b - Agric. Familiar – Perc. do produto produzido em relação ao produtor.....	37
Tabela 12 - Agric. Familiar - Valor produzido em relação ao produtor.....	37
Tabela 13 - Brasil – Agricultores Familiares, Nível, Estabilidade, Renda bruta.....	38
Tabela 14 - Brasil - Agricultores Familiares estabelecidos, área, valor bruto da produção....	39
Tabela 15 - Índice de desenvolvimento através dos proprietários.....	40
Tabela 16 - Brasil. Valor da produção, valor do financiamento.....	41
Tabela 17 - Beneficiários do PRONAF. Em relação a renda monetária bruta média.....	42
Tabela 18 - Relação entre os países e a população.....	42
Tabela 19 - Comunidades agrícolas americanas com predomínio das formas patronal e familiar da organização econômica.....	47
Tabela 20 - Características selecionadas de alguns Estados brasileiros.....	49

Tabela 21 – IDH – Índice de Desenvolvimento Humano em Municípios Selecionados e respectiva posição no ranking nacional.....	51
Quadro 1 - Segmentação dos grupos do PRONAF.....	64
Tabela 22 - Brasil. Total de Estabelecimentos. Área total. VBP e RBAF.....	65
Tabela 23 - Brasil. Beneficiários do PRONAF. Estabelecimentos, Área total e RBAF segundo os Grupos PRONAF.....	66
Tabela 24 - Brasil. Beneficiários do PRONAF. Estabelecimentos, Área total e RBAF segundo as Faixas de Nº de Módulos Fiscais (MF).....	66
Tabela 25 - Brasil e Regiões. Distribuição do Nº de Estabelecimentos Total e dos Grupos PRONAF segundo as Regiões (%).....	67
Tabela 26 - Brasil. Área Média dos Estabelecimentos Familiares INCRA/FAO e dos Grupos PRONAF segundo as Regiões (ha).....	68
Tabela 27 - Brasil e Regiões. Beneficiários do PRONAF. RBAF Média dos Estabelecimentos dos Grupos PRONAF segundo as Regiões (R\$).....	68
Tabela 28 - Brasil e Regiões. Beneficiários do PRONAF. RBAF/ha dos Estabelecimentos dos Grupos PRONAF segundo as Regiões (R\$/há).....	69
Tabela 29 - Brasil. Beneficiários do PRONAF. Distribuição dos Estab. segundo a Condição do Produtor (%).....	69
Tabela 30a - Brasil. Beneficiários do PRONAF. Distribuição do Pessoal Ocupado (nº de pessoas).....	70
Tabela 30b - Brasil. Beneficiários do PRONAF. Estabelecimentos com Empregados Permanentes e Temporários (%).....	70
Tabela 31 - Brasil. Beneficiários do PRONAF. Estabelecimentos segundo características tecnológicas (%).....	71
Tabela 32 - Brasil. Beneficiários do PRONAF. Estabelecimentos com Assistência Técnica e Associados a Cooperativas (%).....	72
Tabela 33 - Total liberado pelo Pronaf Infra-estrutura (1997-2001).....	74
Tabela 34 - Região, Municípios e famílias beneficiadas pelo Pronaf Infra-estrutura – 2001.....	75
Tabela 35 - Pronaf – Crédito Liberação por linha de ação. BRASIL – 1996 a 2001.....	76
Tabela 36 - Agricultores capacitados e recursos liberados pelo Pronaf Capacitação. 1997 a 2001.....	77
Tabela 37 - Evolução das aplicações (contratos e recursos) do Pronaf-Crédito (custeio e investimento) 1995-2001.....	78

Tabela 38 - Crédito rural: Distribuição percentual por região de 1996 a 2001.....	81
Tabela 39 - Concentração dos recursos do Pronaf-crédito-custeio por empreendimentos – 1996-1998.....	82
Tabela 40 - Crédito Rural - Encargos Financeiros - Brasil – Safras 1994/1995 a 2001/2002.....	82
Tabela 41 - Evolução do Pronaf Infra-Estrutura, 1996-2001.....	84
Tabela 42 - Distribuição regional dos municípios atendidos para o Pronaf-M e municípios com mais de 25% de população rural, 1997-2001.....	84
Tabela 43 - Recursos liberados por região para o PRONAF-M 1997-2001.....	85
Tabela 44 - Recursos liberados por região para Assistência técnica e Extensão rural 1996-2001.....	86
Tabela 45 - Características dos agricultores beneficiados pelo PRONAF- Crédito.....	89
Tabela 46 - Número de pessoas ocupadas no universo dos estabelecimentos de beneficiários do PRONAF-Crédito – 8 UF's.....	90
Tabela 47 - Escolaridade dos moradores <sup>a</sup> amostrados. Total da amostra.....	94
Tabela 48 - Distribuição dos domicílios da amostra segundo o INIVI. Total da amostra.....	94
Tabela 49 - Rendimentos médios e medianos dos domicílios por grupos de produtores <sup>a</sup> . Total da amostra.....	95
Tabela 50 - Rendimentos médios e medianos <i>per capita</i> dos domicílios por grupos de produtores <sup>a</sup> . Total da amostra.....	95
Tabela 51 - Indicadores de investimentos nos estabelecimentos em 2001 por grupo de produtores. Total da amostra.....	95
Tabela 52 - Indicadores de produtividade nos estabelecimentos por grupo de produtores - Valor bruto da produção de 2001. Total da amostra.....	96
Tabela 53 - Produtividade nos estabelecimentos por grupo de produtores. Índices, base 100 no total de cada indicador.....	96
Tabela 54 - Indicadores de tecnologia nos estabelecimentos, por grupo de produtores. (% de produtores). Total da amostra.....	97
Tabela 55 - Assistência técnica nos estabelecimentos, por grupo de produtores (% dos produtores). Total da amostra.....	97
Tabela 56 - Destino predominante <sup>a</sup> da produção nos estabelecimentos, por grupo de produtores (% dos produtores). Total da amostra.....	97
Tabela 57 - Beneficiamento de produtos nos estabelecimentos, por grupo de produtores. (% dos produtores). Total da amostra.....	98

## Introdução

O Estado brasileiro começa a ter participação mais ativa no crédito rural com propostas de intervenção na comercialização e financiamento do café com a criação, em 1937, da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI).

No entanto, até a década de 60, segundo Cabral (2001), não havia no Sistema Financeiro uma institucionalidade realmente organizada para o direcionamento do crédito rural, pois este tipo de crédito era baseado na emissão monetária e o Banco do Brasil, seu principal ofertante, era uma autoridade monetária.

A política agrícola brasileira sofreu uma mudança de enfoque a partir dos anos 60, procurando modernizar a agricultura do país. Ações do governo passaram a intervir cada vez mais na formatação de um modelo que aumentasse a produtividade com auxílio de técnicas modernas de cultivos. Assim, a internalização do departamento de bens de capital (D1) para a agricultura passou a ter as atenções governamentais na busca de um novo padrão na dinâmica da agricultura brasileira.

Com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1966, surgiu um amparo creditício regular que tinha por objetivo incentivar a utilização dos chamados "insumos modernos" e aumentar a produção e a produtividade, tornando os produtos brasileiros mais competitivos no mercado internacional, além de fornecer, ao setor agrícola, melhores condições no mercado financeiro, como facilidade de acesso ao crédito, taxas de juros favorecidas e prazos maiores (OLIVEIRA & MONTEZANO, 1982).

"O SNCR criou condições de pagamento compatíveis com as especificidades do setor rural e possibilitou taxas de juros favorecidas com o objetivo de viabilizar a rentabilidade rural partir de uma lógica de industrialização da agricultura criando a institucionalidade que sustentou o crédito agrícola até os anos 80" (CABRAL,2001).

Os recursos necessários à sua execução eram provenientes de: a) fundos ligados ao setor rural; b) valores relativos às isenções de recolhimentos; c) recursos próprios dos integrantes do sistema de crédito rural; d) valores recolhidos ao Banco Central (BACEN) pelo sistema bancário (recolhimento compulsório); e) bônus de crédito rural, hipotecário ou títulos semelhantes emitidos por integrantes governamentais do sistema; f) produto de multas; g) resultado de operações de financiamento do setor; e h) recursos de origem externa.

Entretanto, o crédito rural era sustentado basicamente pelas aplicações compulsórias dos bancos comerciais e pelos recursos provenientes das Autoridades Monetárias, ou seja, “estatização do crédito rural” (OLIVEIRA & MONTEZANO, 1982).

Esse padrão de financiamento foi criado num período em que o equilíbrio fiscal não era prioridade para o Governo. As ações governamentais objetivavam integrar a agricultura ao processo de modernização presente na economia, através do fornecimento de um crédito barato e abundante.

A dinâmica da agricultura passa a estar determinada pelo padrão de acumulação industrial, centrado no desenvolvimento dos complexos agroindustriais. Esse novo padrão surge orientado para a integração vertical e para o incremento da produção através do aumento de produtividade (DELGADO, 1985).

O carro-chefe da intervenção planejada na agricultura foi a política de crédito rural. O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), implantado pelo governo na década de 60, possibilitou crédito subsidiado ao novo bloco de interesses rurais articulado nas bases desse novo padrão de desenvolvimento.

“Nele se sobressaem a participação do grande capital industrial, do Estado e dos grandes e médios proprietários rurais. A soldagem desse pacto modernizador é feita pela política econômica, com primazia dos aparatos financeiros do Estado. Sobressai, ainda, uma política tecnológica específica, que preside a articulação do D1 da agricultura e uma política fundiária que, em termos gerais, valoriza a propriedade territorial” (DELGADO, 1985:41).

A agricultura familiar, em especial o pequeno agricultor descapitalizado, não fazia parte desse bloco de interesses rurais consolidados a partir da intervenção planejada pelo governo. Por conseguinte, as políticas públicas que fomentaram a consolidação desse novo padrão de desenvolvimento não tinham como alvo os agricultores familiares e, sim, os grandes e médios proprietários rurais.

O SNCR não excluía a agricultura familiar formalmente, embora, na prática, a concessão de crédito pelos bancos estatais se detinha em exigências que, na maioria das vezes, só poderiam ser satisfeitas pelos médios e grandes proprietários ou por agricultores familiares que estavam integrados nos CAIs.

Desde sua implantação, conforme assinala Cabral (2001), a liberação dos recursos do SNCR apresentou características conservadoras, pois concentrou-se essencialmente nos

agricultores de maior porte, nas regiões Sul e Sudeste, nos produtos integrados aos CAIs ou à exportação e no crédito de custeio.

Para promover mudanças estruturais na base técnica, econômica e/ou social foram também relevantes os investimentos em pesquisa agronômica, extensão rural, apoio à comercialização e os programas de desenvolvimento rural integrado nas regiões mais atrasadas.

“Estímulos creditícios e fiscais, apoio às atividades de pesquisa e investimentos em infra-estrutura, marcaram o tipo de intervenção estatal na formatação de um novo modelo que se forma na década de 70. A produção em escala era a meta na qual o governo buscou intervir através do equacionamento de ‘como produzir’, favorecendo a modernização da base técnica e a integração agro-industrial” (BUAINAIN, 1997).

Com as altas taxas de inflação a partir do final da década de 70, o crédito, caracterizado por subsídios implícitos, passou a representar um gasto excessivo ao Governo. Em função da política de estabilização econômica, que procurava conter o déficit público e a inflação, o crédito subsidiado passou a ser combatido, ocorrendo em 1984 a sua extinção através da aplicação da correção monetária integral sobre os saldos devedores, acrescida de juros reais variáveis.

Com a diminuição do volume de recursos e com as altas taxas de juros, observou-se uma redução na quantidade de produtores rurais que utilizavam a política de crédito rural, restando apenas os grandes produtores que tinham condições de arcar com os custos elevados, havendo, nesse período, uma maior participação de recursos próprios no financiamento da produção. Mesmo com o fim de uma assistência creditícia barata e abundante, a agricultura conseguiu manter e até aumentar a produção, pois estavam sendo colhidos os frutos do investimento em tecnologia e na infra-estrutura, realizados durante o processo de modernização da agricultura brasileira (GASQUES & VERDE, 1990).

Mata (1982) assinala que, diante da elevação geral de preços (inflação) e a manutenção da taxa de juros, o sistema promovia um efeito perverso no aspecto distributivo do financiamento ao distribuir a maior parte dos subsídios aos grandes proprietários de terra.

Nos anos 80, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) tornou-se o principal instrumento de política agrícola, passando a ter um caráter mais ativo e atuando de forma a garantir o nível de preços recebidos pelos produtores e o crédito para a

comercialização dos produtos. A PGPM teve a sua origem em 1943, com a criação da Comissão de Financiamento da Produção (CFP), órgão governamental responsável pela definição e direção da política de preços mínimos para a agricultura. Os recursos para a execução dessa política eram oriundos de um fundo formado através das operações realizadas pela própria CFP. As principais alterações sofridas pela Política de Crédito rural e pela Política de Garantia de Preços Mínimos foram: a) limitação do volume de crédito rural; b) ampliação dos limites das aplicações dos bancos em crédito rural; c) alteração dos encargos financeiros; d) criação do Valor Básico de Custo (VBC); e) estabelecimento de Preços-Base; e f) criação do Preço de Intervenção, entre outros (GASQUES & VERDE, 1990).

O modo de financiamento da agricultura brasileira baseada na intervenção estatal, primeiramente através do SNCR nas décadas de 60 e 70, e depois, na década de 80, através da PGPM, entrou em colapso na década de 90, principalmente, em consequência da crise macroeconômica.

A necessidade de conter os gastos públicos era urgente, notadamente a conta agricultura que representava um dos principais demandantes dos recursos do Tesouro Nacional. Assim, o crédito rural foi fortemente contraído durante os anos 80 e o governo adotou uma política de intervenção *ad hoc*.

“Desde meados dos anos 80 a política agrícola brasileira teve seu horizonte temporal encurtado e se caracterizou por um viés fortemente produtivista, tendo praticamente abandonado objetivos de promoção de mudanças estruturais e ou objetivos de longo prazo. A política assumiu um caráter essencialmente de curto prazo” (BUAINAIN, 1997).

Por fim, na década de 90, esse modo de intervenção entrou em crise completa com o governo não podendo mais atender as exigências das políticas agrícolas e da política macroeconômica. Com a crise fiscal existente no país entraram em cena novas formas de financiamento, como o sistema de equivalência em produto, as operações nos mercados futuros, o Certificado de Mercadoria, a Cédula de Produto Rural, entre outros, havendo uma gradual substituição das antigas fontes de recursos baseadas no Tesouro Nacional e nas exigibilidades bancárias para novas fontes apoiadas no setor privado e em iniciativas dos governos estaduais e municipais.

“As novas fontes de financiamento da agricultura brasileira, surgidas a partir de meados dos anos 80, têm caráter eminentemente privado. Apesar da criação dessas fontes ter-se dado, na maioria dos casos, por iniciativa do governo federal, os recursos não são do Tesouro Nacional, mas captados no mercado. Deste modo, são fontes indexadas e com taxas de juros mais elevadas do que as fontes tradicionais, como o Tesouro e as exigibilidades, para as quais o governo fixa as taxas de juros máximas que podem ser cobradas pelo sistema bancário oficial e privado” (GASQUES & VERDE, 1995:10).

Entre as décadas de 60-80, com a intervenção pública no financiamento da agricultura através da SNCR e PGPM, o crédito era fundamentalmente estatal e oferecido pelas agências oficiais, tendo o objetivo de atender, preferencialmente, o grande e médio produtor. No entanto, determinados setores dos pequenos agricultores familiares, embora de maneira modesta, teve acesso ao crédito oficial.

A partir da década de 90, com a crise financeira do setor público, o setor privado passou a ser o principal responsável pelo fornecimento do crédito agrícola, ficando a criação e regulação desse crédito na esfera setor público. Com o crédito sendo intermediado, principalmente, pelo setor privado, o pequeno agricultor pouca chance tinha em obter crédito, principalmente, em decorrência das altas taxas de juros.

Em 1995, o governo implanta o Programa Nacional de Fomento à Agricultura Familiar (PRONAF) com o objetivo de fomentar o pequeno agricultor, em especial, aqueles que não tiveram acesso ao crédito oficial e, em decorrência disso, foram paulatinamente sendo excluídos do mercado.

Nosso objetivo nessa dissertação é procurar analisar se essa modalidade de crédito para a agricultura familiar conseguiu atender seu público-alvo, os agricultores familiares descapitalizados que ficaram à margem do padrão de financiamento sob a intervenção estatal e sob a intervenção privada e, se o PRONAF se constituiu em um novo padrão de financiamento oficial para a agricultura.

No capítulo I, vamos analisar a evolução da agricultura no Brasil. Nas secções I.2 e I.3 caracterizaremos a formação do novo modelo de desenvolvimento da agricultura ocorrido na década de 60 e 70 respectivamente. Já na secção I.4 falaremos da crise que assolou esse modelo na década de 80 e 90 e, por fim, na secção I.5, faremos as considerações finais.

No capítulo II, falaremos da Agricultura Familiar. Na secção II. 2, analisaremos os estudos FAO/INCRA 2000 com a finalidade de buscar sua definição, a qual servirá de suporte para nosso objetivo nessa dissertação; na secção II.3, abordaremos sua importância econômica e social no mundo e no Brasil e, finalmente, na secção II.4, mencionaremos as considerações finais.

No capítulo III enfocaremos nossas atenções para o PRONAF. Na secção III. 2 delimitaremos seu público-alvo, na secção III.3 e III.4 falaremos de sua constituição e evolução respectivamente, na secção III.5 exporemos os resultados das modalidades de crédito do programa e, por fim, na secção III.6, faremos as considerações finais.

O último capítulo servirá para fazermos uma análise conjunta de todos os assuntos apresentados nos capítulos anteriores e, com isso, fundamentar a posição defendida nesse estudo de que o PRONAF não deve ser visto como um novo padrão de financiamento da agricultura brasileira.

# Capítulo I

## Evolução da agricultura no Brasil: a modernização conservadora

### I.1 Introdução

Nosso objetivo neste capítulo é caracterizar a formatação do novo padrão de desenvolvimento da agricultura brasileira, possibilitado pelo pacto formado pelo Estado, o grande e médio proprietário rural e o grande capital industrial, e sua relação com o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Procuraremos determinar se o agricultor familiar fazia parte do público-alvo daquele sistema de crédito, se foi contemplado parcialmente ou se foi simplesmente excluído.

O capítulo começa caracterizando a mudança do padrão de desenvolvimento agrícola na década de 60. Posteriormente descreve sua formatação e consolidação na década de 70 para, depois, descrever sua crise na década de 80 e 90. Por último, apresentamos as considerações finais.

### I.2 Evolução da agricultura na década de 60

Para Delgado (1985), até o final da década de 60, a agricultura brasileira teve seu crescimento com base no aumento das áreas cultivadas, aproveitando-se das fronteiras próximas aos pólos mais urbanizados do Centro-Sul. Entre 1930 e 1950, a área de lavouras aumentou 6.356 mil hectares e, na década de 60, mais de 5.272 mil hectares de lavouras foram incorporados. A ampliação da infra-estrutura de transportes e o aumento da oferta interna de veículos motorizados contribuíram sobremaneira para que a expansão da fronteira se efetivasse com tal rapidez nesse período.

As mudanças verificadas nessa década se deram lentamente: da mão-de-obra ocupada no campo, quase 70% ainda era familiar e de parceiros, agregados e outras formas tradicionais; os tratores utilizados na agricultura brasileira ainda eram importados. Mas a partir de 1964, a produção interna já respondia por 90% da demanda e, em 1970, por 99% (DELGADO, 1985).

“Embora do lado da produção os determinantes da dinâmica da agricultura tivessem sido deslocados para o mercado interno, do ponto de vista das transformações de sua base técnica ela ainda permanecia atrelada ao mercado externo, pois sua modernização dependia da capacidade para importar máquinas e insumos. Ao contrário dos primórdios do complexo rural, que tinha sua produção de equipamentos rudimentares e de insumos internalizada e seu mercado final no exterior, nesse “período de transição” a agricultura internalizada em grande medida seus mercados de destino, mas passa a depender do exterior - e, portanto das exportações, da capacidade de endividamento externo e das políticas comerciais e cambial - para importar máquinas e insumos” (GRAZIANO DA SILVA, 1988:19).

Embora a preocupação governamental com o aumento da produtividade agrícola com auxílio de técnicas modernas de cultivo tenha sido detectada no segundo período Vargas, quando se reconhece a necessidade de montar uma indústria doméstica de fertilizantes e máquinas agrícolas, somente no período Kubitschek foi possível realizar a meta para fertilizantes, tendo a produção nacional sido consideravelmente fortalecida. Quanto à maquinaria agrícola, a indústria nacional teve um “arranque extremamente lento” na segunda metade dos anos 50, só vindo a consolidar-se de fato a partir de meados da década seguinte (STOLCKE, 1986 *in* GRAZIANO DA SILVA, 1988).

Nessa época, tem início um processo de modernização da agricultura que, embora considerável, não podia deslanchar completamente devido às dificuldades de internalização do D<sub>1</sub>. Mesmo com o deslocamento do centro dinâmico da economia do café para a indústria, o setor cafeeiro não perdeu sua proeminência econômica e política de imediato, pois as importações dependiam consideravelmente de divisas obtidas com sua exportação.

Assim, a modernização da agricultura estava limitada pela capacidade de importar a sua nova base técnica o que, por sua vez, dificultava o desenvolvimento pleno das ligações intersetoriais “para frente”, isto é, da agricultura enquanto fornecedora de matérias primas para a agroindústria. Embora desde o início da industrialização brasileira a agroindústria - notadamente a têxtil e a alimentar - tenha tido um peso relevante, só a partir da internalização do D<sub>1</sub> é que ela deslanchará de forma definitiva.

“É na década de 60 que se institui um novo padrão na dinâmica da agricultura brasileira. Ao enfocar a constituição do complexo agroindustrial e os novos papéis do Estado no padrão agrícola pós-60, pode-se observar que a partir dessa década há uma quebra nos mecanismos de integração da agricultura no padrão de acumulação industrial, que irá exigir uma reorganização da agricultura a partir da

intervenção do Estado e dos novos grupos chamados a orientar a produção agrícola e a renovação das estruturas de dominação. A dinâmica da agricultura passa a estar determinada pelo padrão de acumulação industrial, centrado no desenvolvimento dos complexos agroindustriais e a ação do Estado nesse contexto orienta-se para a modernização da agricultura, visando a integrá-la ao novo circuito produtivo liberado pela indústria de insumos e processamento de matéria-prima e gerando as condições infra-estruturais necessárias à expansão do conjunto do setor. Surge, assim, um novo padrão agrícola orientado, fundamentalmente, para a integração vertical e para o incremento da produção através da produtividade" (SORJ, 1980 *in* GRAZIANO DA SILVA, 1988:23).\*

Delgado (1985) assinala que o Sistema Nacional de Crédito Rural foi o norteador e o principal instrumento que viabilizou a consolidação do novo padrão de desenvolvimento agrícola emergente. Ele proveu o setor rural com crédito subsidiado por intermédio do sistema bancário estatal. Seu público-alvo foi o médio e o grande proprietário rural.

A configuração do novo modelo de desenvolvimento para a agricultura que começa a ser moldado nessa década, segundo Delgado (1985), se conforma nos seguintes elementos:

"O crescimento rápido da urbanização e das exportações, a modernização agropecuária que enseja a constituição e ampliação dos diversos ramos do CAI, a organização de um novo sistema de financiamento para atividades rurais - o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)- e, por último, a definição de um novo padrão de regulação das relações sociais e econômicas do setor rural pelo Estado, configuram em seu conjunto, um novo padrão de desenvolvimento rural, que se convencionou chamar, com propriedade, de modernização conservadora" (DELGADO, 1985:22).

O que marca uma mudança no padrão agrícola na década de 60 é a constituição do complexo agroindustrial (CAI) brasileiro contrapondo-se ao predomínio do complexo agro-comercial até então existente. A constituição do CAI surge como produto da modernização e sua manutenção e expansão passam a constituir o principal vetor da modernização da agricultura. A partir de 1964, dois fatos importantes influenciam a estrutura produtiva do CAI brasileiro (MÜLLER, 1986 *in* GRAZIANO DA SIVA, 1988):

- a diversificação das exportações (industriais e agroindustriais)
- a substituição localizada de importações de matérias-primas estratégicas (petróleo, matérias-primas para fabricação de papel e outras).

Graziano da Silva (1988) resume que na década de 60, particularmente em seus anos finais, havia um conjunto de condições macroeconômicas e políticas internas que possibilitavam uma mudança qualitativa no padrão de desenvolvimento da agricultura e em sua importância no padrão geral de acumulação do país que foi concretizada nos Complexos Agroindustriais, entendidos como setores dinâmicos e interdependentes, e no processo de fusão/integração de capitais intersetoriais pelo capital financeiro.

Com a internalização da produção de insumos e máquinas para a agricultura (D1), a capacidade de importar deixa de ser obstáculo à modernização da agricultura. Posteriormente se inicia o processo que culminou no atual padrão de desenvolvimento agrícola e que é caracterizado por três momentos decisivos: o da constituição dos CAIs, o da industrialização da agricultura e, o mais recente, da integração de capitais intersetoriais sob o comando do capital financeiro.

### I.3 A década de 70: Consolidação dos CAIs



A diversificação das exportações e a substituição localizada de importações de matérias-primas estratégicas produziram efeitos diretos no CAI, tanto do lado da expansão das agroindústrias processadoras como da internalização da produção de parte considerável dos fertilizantes, herbicidas, fungicidas, vacinas para animais e outros insumos químicos. Paralelamente, o choque de petróleo de 1973 faz com que o país procure por alternativa na produção de álcool combustível, produzindo um forte impacto na agroindústria de açúcar e álcool e na agricultura (DELGADO, 1985).

TABELA 1 : Estrutura e evolução do CAI brasileiro na década de 70.

Anos	Indústria para a agricultura (a)		Agricultura (b)		Agroindústria (c)		CAI	
	Taxa <sup>(d)</sup>	% <sup>(e)</sup>	Taxa <sup>(d)</sup>	% <sup>(e)</sup>	Taxa <sup>(d)</sup>	% <sup>(e)</sup>	Taxa <sup>(d)</sup>	% <sup>(e)</sup>
1970	-	9,3	-	40,4	-	50,2	-	100,0
1975	19,7	11,1	15,6	39,4	15,8	49,6	16,2	100,0
1980	7,2	12,7	3,7	38,0	4,3	4,3	4,4	100,0
1970/880	13,5	-	9,5	-	9,9	-	10,1	-

Fonte: Muller, 1986:357 in GRAZIANO DA SILVA (1998).

Notas:

a) Dois sub-setores do setor Mecânico; 3 sub-setores da Química; um sub-setor de Produtos Alimentares (rações).

b) Lavouras, horti-floricultura, silvicultura, produção animal e extração vegetal.

c) Nove setores agroindustriais (22 sub setores).

d) Taxa geométrica anual nos períodos, em porcentagem.

e) Participação no total do CAI em cada ano, em valor.

Com base na TABELA 1, Graziano da Silva (1988) faz as seguintes conclusões sobre a evolução dos complexos agropecuários (CAI's).

“Período de ‘arranque’ dos complexos pode ser localizados no inicio da década de 70, quando as taxas de crescimento dos três grandes setores do CAI ultrapassam 15% ao ano e, considerando toda a década, a indústria para agricultura foi o setor que mostrou o maior dinamismo;

A produção agropecuária propriamente dita teve uma participação declinante no total do CAI, chegando a representar apenas 38% do valor total produzido pelo CAI, em 1980, indicando a perda do peso da agricultura (em sentido estrito) no total do sistema;

Por sua vez, a indústria para agricultura (tratores, defensivos, fertilizantes, produtos veterinários, rações etc.) aumentou sua participação no CAI de 9,3% para 12,7% do total entre 1970 e 1980” (GRAZIANO DA SILVA, 1988:25).

De fato, a estrutura e a evolução do CAI na década de 70 refletem de forma clara a nova dinâmica agrícola do período recente. Para sua apreensão é preciso analisar a dinâmica conjunta da indústria para a agricultura-agricultura-agroindústria. Os mecanismos internos da própria atividade agrícola (como a propriedade da terra, a base técnica da produção, a fronteira) e a segmentação do mercado interno *versus* externo não conseguem mais explicar sozinhos a dinâmica agora implantada.

“O elemento que dá unidade às diversas atividades dos complexos agroindustriais é que todas elas são atividades do capital, com uma regulação macroeconômica mais geral. As ligações intercapitais não são apenas técnicas, mas, sobretudo financeiras. A compra de insumos pela agricultura, por exemplo, impõe-se a princípio como necessidade técnica, mas implica de imediato a necessidade de financiamento. Este não será mais tarefa de agentes isolados (como era o comerciante-prestamista), e sim do sistema financeiro instalado, o qual se torna um parâmetro a soldar o movimento da agricultura com o movimento geral da economia. Em outros termos, a modernização da agricultura requer a existência de um sistema financeiro constituído (concretizado inicialmente no SNCR) para que possa ser viabilizada e, ao mesmo tempo, esse sistema passa a ser fundamental na soldagem dos CAIs com o movimento global da acumulação” (GRAZIANO DA SILVA, 1988:27).

Com a institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em 1965, tem-se a ruptura do antigo estilo de desenvolvimento e a implantação de um novo padrão de desenvolvimento agrícola, visto que se conjugam alguns fatores fundamentais:

- a consolidação integrada com complexo agroindustrial e as mudanças na base técnica de produção agrícola sob o comando do complexo;
- a intensa urbanização e rápido crescimento do emprego não-agrícola, com pressões sobre a demanda de produtos agrícolas;
- o crescimento e diversificação das exportações;
- a organização do SNCR e a política de crédito rural como principal veículo do projeto modernizador para a agricultura.

Para Graziano da Silva (1988), o conceito-chave implícito nesse padrão mais recente de desenvolvimento da agricultura é o de integração de capitais. Delgado chama esse processo de centralização de capitais industriais, bancários, agrários etc., que se fundem, por sua vez, em sociedades anônimas, condomínios, cooperativas rurais e, ainda, empresas de responsabilidade limitada, integradas verticalmente. Essa integração, segundo Delgado (1985), tem o objetivo de buscar uma taxa média de lucro do conglomerado empresarial, traduzido por meio de fusões, organizações de holdings, cartéis e trustes, entre grandes grupos econômicos sob a direção de instituições financeiras que dirigem as aplicações do conglomerado.

Como destaca Delgado (1985), o mercado de terras passa a ter papel de destaque nesse processo ao permitir ganhos especulativos e ganhos de fundações (nas novas áreas de fronteiras incorporadas ao mercado), tornando-se um ativo alternativo para o grande capital. Em sua obra “Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985”, o autor apresenta dados para mostrar esse processo de integração de capitais, além de informações sobre a participação do grande capital na atividade agrícola e no mercado de terras.

“Além do novo caráter da propriedade fundiária, como ativo especulativo, também o Estado passa a desempenhar novos papéis nesse novo padrão de desenvolvimento agrícola, que podem ser sintetizados na idéia de uma regulação estatal visando a financiar, patrocinar e administrar a captura das margens de lucro na agricultura, no “sentido de beneficiar os capitais integrados e garantir sua autorização” (GRAZIANO DA SILVA, 1988:28).

Esse novo padrão agrícola, que se instala no fim da década de 60, é caracterizado por Delgado (1985) como:

“A reunião desse conjunto de mudanças e inovações sintetizadas pelo desenvolvimento do sistema de crédito, consolidação do Complexo Agroindustrial, surgimento das formas específicas de conglomeração de terras num ramo especial do mercado financeiro estão fortemente imbricadas com o desenvolvimento da regulação estatal da economia rural. Tudo isso faz com que se perceba a emergência do capital financeiro, como uma nova forma de organização dos mercados rurais e de comando da acumulação da capital na agricultura” (DELGADO, 1985:112).

A constituição dos CAIs se dá na década de 70, a partir da integração técnica intersetorial entre as indústrias que produzem para a agricultura, a agricultura propriamente dita e as agroindústrias processadoras. Sua consolidação se dá pelo capital financeiro, basicamente através do SNCR e das políticas de agroindustrialização específicas instituídas a partir dos chamados fundos de financiamento.

“O surgimento e consolidação do Complexo Agroindustrial articula novos interesses sociais comprometidos com o processo de modernização. Conforma-se um novo bloco de interesses rurais em que sobressaem as participações do grande capital industrial, do Estado e dos grandes e médios proprietários rurais. A soldagem desse pacto modernizador é feita pela política econômica, com primazia dos aparatos financeiros do Estado. Sobressai, ainda, uma política tecnológica específica, que preside a articulação do D1 da agricultura e uma política fundiária que, em termos gerais, valoriza a propriedade territorial” (DELGADO, 1985:41).

“O estado brasileiro também passou a representar interesses agrários, industriais e financeiros bem diversos daqueles do início do século. A criação do Fundo Geral para a Indústria e Agricultura - FUNAGRI em 1965, seguida de outros fundos oficiais e incentivos fiscais e cambiais, ao longo da década de 70, representou um novo paradigma da atuação governamental em relação à agroindústria, configurando uma verdadeira política agroindustrial para o país” (GRAZIANO DA SILVA, 1988:31).

Assim consolidou-se o processo de modernização da agricultura: a internalização do DI para a agricultura possibilitou uma intensificação e estabilidade das relações intersetoriais dos CAIs e estes passaram a contar com uma política pública de financiamento para ampliarem seus domínios.

Na visão de Graziano da Silva (1988), a implantação do departamento produtor de bens de capital e insumos para agricultura (DI na agricultura) possibilitou, também, que a indústria passasse a comandar a direção, as formas e o ritmo da mudança na base técnica agrícola. A agricultura, pelo aprofundamento da divisão do trabalho, se converteu em um ramo da produção comprador de insumos e vendedor de matérias-primas para outros ramos industriais.

“A constituição dos CAIs e a industrialização da agricultura passam a ser os novos determinantes da agricultura brasileira. Desse fato novo emerge toda uma problemática também nova a respeito dos condicionais estruturais e políticos do novo padrão agrícola e a respeito das perspectivas de sua continuidade; inscrevem-se aí as questões dos mercados (interno e externo) e preços, da tecnologia, do financiamento, da propriedade da terra, das classes sociais e, particularmente, das políticas agrícola e agrária.

Em resumo, comparativamente aos períodos anteriores, as variáveis-chave da dinâmica agrícola mudam; parte significativa da agricultura agora cresce não mais apenas em função do preço do commodities no mercado externo, mas também em função das demandas industriais que se estabeleceram sobre a agricultura. De um lado, há a procura de matérias-primas pelas indústrias de máquinas e insumos modernos. Há uma nova dinâmica porque há um novo padrão agrícola, cuja estrutura produtiva e cujas articulações e integrações com a economia global se transformam.

A partir desse momento o desenvolvimento da agricultura não é mais autônomo, mas passa a depender da dinâmica da indústria; não se pode mais falar da agricultura como “grande setor” na economia (como na divisão tradicional agricultura-indústria-serviços), porque grande parte das atividades agrícolas integrou-se profundamente na matriz de relações interindustriais, sendo seu funcionamento determinado de forma conjunta. Enfim, não há mais uma dinâmica geral da agricultura, mas agora têm lugar várias dinâmicas, próprias de cada um dos complexos particulares. Em alguns a parte industrial a montante pode ter peso maior, em outros, pode ter maior importância a industria a jusante, em outros o mercado interno, em outros o mercado externo, o que somente se poderia apreender a partir de estudos dos casos concretos” (GRAZIANO DA SILVA, 1988:33).

Com a integração de capitais sob o comando do capital financeiro ocorrido nessa década, esse processo tem se tornado mais complexo. Isso tem impactado principalmente sobre a concentração e centralização do capital e da terra e no plano das relações com o Estado, além das bases técnicas da atividade agrícola (GRAZIANO DA SILVA, 1988).

No que se refere à mão-de-obra ocupada no campo, Graziano da Silva (1988) constata que dessa evolução da formação de novo padrão de desenvolvimento no campo:

"A partir da metade da década de 60, a mudança mais significativa que se observou desde então na mão-de-obra ocupada no campo foi a formação de um setor de assalariados rurais em substituição às formas antigas de relações familiares e dependência pessoal. Esse setor de assalariados, além do aspecto formal da relação assalariada, está inserido no processo produtivo de forma distinta dos antigos colonos, parceiros etc. Os assalariados estão, em geral, vinculados a somente algumas fases específicas do processo de produção (especialização) e destinados ou a manejar máquinas ou a colher produtos manualmente. O ritmo é imposto, neste último caso, por um sistema de pagamento que exige um trabalho intenso para alcançar a diária mínima (desqualificação). É o caráter social e irreversível da industrialização da agricultura que permite a criação de um verdadeiro proletariado rural, estreitando-se a possibilidade de reprodução de formas em que o trabalhador mantém o controle do processo de trabalho. Em outras palavras, a industrialização da agricultura determina a passagem da subordinação indireta para a subordinação direta do trabalho ao capital" (GRAZIANO DA SILVA, 1988:34).

Analizando a década de 60 e 70, Buainain (1997), sintetiza que:

"A modernização da base técnica e a integração intersetorial - desenvolvimento da indústria produtora de máquinas e insumos para a agricultura e fortalecimento da agroindústria processadora- constituíam nos elementos nucleadores da intervenção do Estado na agricultura brasileira. O conjunto de instrumentos, particularmente o crédito rural abundante e altamente subsidiado, estava orientado exatamente a promover esta transformação estrutural. A obtenção de financiamento em condições favorecidas, o acesso à política de preços mínimos, aos serviços de assistência técnica e extensão rural estavam amarrados à adoção de pacotes tecnológicos e práticas consideradas modernas. As condicionalidades incluíam desde a utilização de sementes certificadas, adubos químicos, correção dos solos etc" (BUAINAIN, 1997:15 ).

Na mesma direção, Kageyama *et alii* (1990), caracteriza período entre 60 e 70 como:"

"Período de 'modernização compulsória'. Através da concessão de crédito altamente subsidiado e do subsídio direto ao consumo de alguns insumos, o Estado buscou implantar um padrão técnico-econômico por 'cima das condições de mercado' e transformá-lo no

padrão dominante, modificando assim as próprias condições de concorrência e funcionamento dos mercados" (KAGEYAMA *et alii in* BUAINAIN, 1997:15).

Dos empréstimos subsidiados e, com a alta da inflação após 74, com taxas reais negativas, a proporção dos produtores que obtêm crédito formal não ultrapassa a vinte por cento do total e, ainda, entre os que obtêm crédito, a maioria é de grandes proprietários de terra, conforme TABELA 2 (SAYAD, 1978).

TABELA 2. Distribuição do crédito declarado na amostra segundo classificação das fazendas pelo critério do INCRA, 1978.

Classificação das fazendas	Crédito Total	Crédito de Curto Prazo	Crédito de Longo Prazo
Minifundiços	19.5	15.9	21.2
Empresas Rurais	29.9	45.2	19.9
Latifundiços por Exploração	52.8	39.1	59.1
Total	100	100	100

Fonte: Sayad (1978)

O Banco do Brasil era o grande banco de fomento agrícola e operava, em nome do Tesouro Nacional, através da Conta Movimento. Esta conta representava um cheque em branco do Tesouro, ou uma conta sem limite que o Tesouro mantinha junto ao Banco do Brasil. O BB realizava as operações oficiais de crédito e simplesmente debitava a conta movimento, que era coberta de maneira automática pelo Tesouro Nacional. Na prática, a conta movimento dava a cada gerente das agências do Banco do Brasil, uma função de emissão de moeda, pois sempre fracassaram as várias tentativas de disciplinar a concessão de crédito através desta conta. Até 1985, quando foi abolida, a conta movimento significou uma válvula de descontrole monetário que tornava quase impossível a adoção de uma forte disciplina fiscal e monetária (BUAINAIN, 1997).

O instrumento central da política agrícola durante esse período foi o crédito subsidiado, concedido através do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Durante toda a década de setenta, o volume de crédito cresceu aceleradamente, atingindo o valor máximo em 1979.

Os recursos para o financiamento da agricultura eram provenientes de duas fontes básicas: Tesouro Nacional e exigibilidades sobre os depósitos à vista. Os recursos do Tesouro Nacional eram constituídos por fundos administrados pelo Banco Central a partir do

orçamento monetário, podendo ser suplementados, em caso de inflação, por recursos adicionais provenientes do orçamento monetário em sua grande maioria emissão de moeda.

As exigibilidades ou recursos obrigatórios são aplicações compulsórias em financiamentos agrícola, nas condições fixadas pelo SNCR, de um percentual dos depósitos à vista nos Bancos Comerciais. O percentual da exigibilidade é definido pelo Banco Central do Brasil, segundo as necessidades de recursos e a política monetária.

A estratégia de modernização era complementada por uma agressiva política de pesquisa agronômica e extensão rural, tendo à frente os sistemas EMBRAPA e EMBRATER, além de várias empresas e instituições estaduais. Enquanto a EMBRAPA tratava de desenvolver e adaptar as tecnologias agronômicas já disponíveis nos países desenvolvidos às condições brasileiras, a EMBRATER e empresas coligadas aceleravam o processo de difusão das novas tecnologias.

#### I.4 As Décadas de 80 e 90: Crise da política agrícola e do SNCR.

Até os anos 80, as fontes de recursos basearam-se nas chamadas “fontes tradicionais de Recursos”, isto é, nos depósitos à vista dos bancos comerciais; nos recursos de fundos e programas administrativos pelo Banco Central do Brasil e nos recursos das Autoridades Monetárias. Estas são tidas por Delgado (1985) como uma forma passiva de criação do crédito rural (CABRAL, 2001).

Em meados da década de 80, a institucionalidade do financiamento rural começou a sofrer mudanças. A “nova institucionalidade” montada para o crédito agrícola abrange um universo mais amplo:

##### 1. O Sistema Nacional de Crédito Rural.

O principal objetivo era reduzir os níveis de adiantamento, exceto para pequeno e mini-produtor, fazendo com que houvesse maior participação de recursos próprios no plantio por parte dos produtores. O governo incentivou as novas fontes de recursos com o objetivo de desonerar o Tesouro Nacional através transferência de parcela cada vez maior do crédito rural para a rede privada com a criação de “mecanismos de mercado” sendo as novas fontes não subsidiadas e fornecidas pelo mercado.

Dentre outras formas de financiamento surgidas na década de 90 dentro do SNCR está o PRONAF que abordaremos no Capítulo III.

2. As fontes informais e semi-formais de recursos, fora do SNCR.

São operações eminentemente informais ou semi-formais e que, muitas vezes, não apresentam registro. Dentre estes tipos de financiamento pode-se citar a troca insumo-produto, a venda antecipada (mercado a termo) e os contratos de compra e venda de soja verde (CORRÊA, 1999).

3. A utilização de mecanismos de hedge.

Os mercados futuros e de opções não financiam recursos, mas têm um papel importante enquanto instrumento de hedge. O objetivo destes instrumentos é servir como instrumento de segurança contra oscilações de preços.

A década de 80 é marcada por crises macroeconômicas no Brasil e um desenvolvimento negativo na política de crédito rural que foi o “carro-chefe” do novo padrão de desenvolvimento na agricultura brasileira.

“Já a partir de meados da década de setenta a política de crédito rural passou a sofrer o impacto da política monetária de *stop and go* adotada para conter o crescente desequilíbrio externo. Como pode ser visto na página 2, apesar das interrupções, o crédito rural continuou crescendo até 1979, quando a tendência passou a ser de redução. Entre 1979 e 1984 o volume de crédito reduziu-se em mais de 50%. Embora todos os itens tenham sido atingidos, a maior corte foi no crédito de investimento, que em 1984 foi pouco superior a 1/5 do volume de 1979” (BUAINAIN, 1997:17).

A política agrícola na “década perdida” foi marcada por importantes modificações. Além da redução do volume de crédito já mencionada anteriormente, os subsídios foram paulatinamente sendo reduzidos e totalmente eliminados a partir de colheita 83/84, quando a indexação passou a ser de 100% da variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). As taxas de juros, embora positivas, continuaram abaixo das taxas de mercado.

“Nas condições de crise que atravessava a economia brasileira, e particularmente em meio a forte contenção do crédito rural, ao invés de tentar assegurar a rentabilidade dos capitais ex ante, via crédito altamente subsidiado, o Estado passou a manipular os preços mínimos

-assegurando rentabilidade a algumas culturas- no sentido de estimular a produção de certos produtos definidos a partir de avaliações das condições dos mercados interno e externo ... O preço mínimo perdeu seu papel passivo diante do mercado- passivo no sentido de que não influía na alocação dos recursos produtivos entre os diversos segmentos da agricultura- e passou a desempenhar um papel cada vez mais ativo, chegando a ser o principal formador do mercado, e portanto da alocação dos recursos. O crédito, que na primeira fase do processo de modernização era manipulado -até mesmo institucionalmente- de forma quase inteiramente desvinculado da PGPM, passou a ser complementar à política de preços mínimos... Esta passagem não foi feita instantaneamente, nem de forma planejada e isenta de contradições -que em parte anularam os efeitos da política e criaram o clima de ausência de uma política agrícola....Mais do que uma resposta planejada aos problemas que o setor agropecuário começara a enfrentar a partir do segundo choque do petróleo, tratou-se de uma resposta às restrições colocadas pela política de ajuste externo e pela necessidade de manter sob controle a aceleração inflacionária e o crescimento do déficit público, ambos desencadeados pela própria natureza do ajuste adotado...A política monetária e o controle da inflação passaram a presidir a instrumentação da política agrícola, sancionando o quadro de incertezas que emanava das próprias condições de financiamento da economia. Ainda assim, como resultado da nova ênfase dada aos preços mínimos e da debilidade de importantes mercados agrícolas, cresceu a presença do Estado nestes mercados e a influência da política de preços mínimos na definição da composição do produto agrícola” (BUAINAIN, 1997, 20-21).

Para Graziano da Silva (1988) o crédito rural, na década de 80, passou a ser inserido em um sistema financeiro geral:

“Até 1979 o crédito rural era um crédito específico destinado a desencadear e sustentar a modernização agrícola, com linhas específicas de financiamento a insumos químicos, sementes selecionadas e investimentos rurais. Na década de 80, esse padrão é rompido, inserindo-se o crédito rural num sistema financeiro geral, apenas com taxas de juros e prazos de carências diferenciados, o que se torna atrativo para capitais de outros setores (industrial, bancário e etc.), que passam a disputar essa fonte de financiamento com os empresários rurais propriamente ditos. Assim, num primeiro momento a política de crédito “força” a modernização agrícola; estando essa assegurada, no momento seguinte o novo padrão de financiamento atua no sentido de favorecer a integração de capitais. Os resultados mais evidentes desse novo período são a concentração e centralização de capitais e da terra” (GRAZIANO DA SILVA, 1988:35).

As ações deliberadas do Estado em prol de um novo modelo de modernização da agricultura brasileira não dispunham de medidas que pudessem compensar os efeitos sociais negativos sobre a estrutura agrária, a concentração de renda, as disparidades regionais e o êxodo rural, os desequilíbrios de abastecimento e os recursos naturais. A consequência foi o agravamento da crise agrária e seu rebatimento sobre a crise urbana.

No que se refere à política geral de crédito para a agricultura, Graziano da Silva destaca que o D1 para a agricultura se beneficiou - particularmente de 1970 a 1980 - diante do componente industrial de processamento dos CAIs.

"Apesar da divisão entre créditos de custeio e de investimento, e de subsídio direto a insumos específicos (entre 1974 a 1976), o crédito rural ampliou a demanda de máquinas e insumos, em função do processo de modernização e não necessariamente das características de produtos agrícolas específicos. O crédito viabilizou e consolidou a agricultura enquanto mercado em geral para as indústrias a montante da agricultura. No caso das agroindústria as políticas tenderam a ter caráter mais específicas, ligadas a certas atividades, produtos e regiões" (GRAZIANO DA SILVA, 1988:39).

Segundo Delgado (1985), dentro dessa visão de modelo modernizante da agricultura brasileira, a empresa capitalista assumiu todo o espaço de execução da política agrária, revertendo, na prática, as declarações reformistas do Estatuto da Terra e, principalmente, do Estatuto do Trabalhador Rural. A propriedade territorial rural transforma-se em fonte de autônoma de valorização patrimonial.

Para agravar mais ainda os efeitos sociais desse modelo, é colocado à disposição do capital privado um amplo número de mecanismos monetário-financeiros e de incentivos fiscais, em que a estrutura bancária do Estado tem papel central.

"O novo sistema é montado para a agropecuária em seu conjunto. Seu sentido modernizador é claramente estipulado. Seus mecanismos indutores de organização da produção são refletidos nas condições favorecidas de financiamento, em termos de taxas de juros, prazos e carência de pagamento. Sua clientela preferencial é o produtor modernizado ou modernizável, inserido na malha das transações interindustriais do CAI" (DELGADO, 1985:45).

Os incentivos fiscais, com destaque para as deduções do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas para aplicações nos fundos de Incentivos Setoriais (FISET), estabelecem de forma diferenciada as margens de lucro dos capitais envolvidos na agricultura.

O efeito das restrições do crédito oficial deve ter sido acentuadamente desigual entre os produtores rurais. Tudo indica que a redução do crédito rural aumentou a debilidade dos produtores comerciais com maior grau de endividamento e menor liquidez, assim como da grande maioria dos produtores familiares, em especial o pequeno. Estes últimos, mesmo utilizando menos crédito que os grandes empresários agropecuários e tendo maior flexibilidade para adaptar-se a algumas mudanças da conjuntura, tem em contrapartida uma inserção menos favorável para contornar a restrição do crédito oficial e são, portanto, mais frágeis para enfrentar situações de crise de liquidez. É possível que a redução do crédito subsidiado, pelo menos durante os anos 80, tenha contribuído inclusive para aumentar o movimento de concentração da propriedade rural, uma vez que muitos produtores familiares e agricultores de tamanho médio e até mesmo grande, recém estabelecidos nas áreas de fronteira do Centro-Oeste, foram obrigados a vender suas terras para saldar dívidas ou simplesmente perderam sua propriedades para as instituições financeiras (BUAINAIN, 1997).

Mesmo com várias tentativas de assegurar a participação dos pequenos produtores no programa de crédito rural, a distribuição do crédito tem sido enviesada em favor dos médios e grandes agricultores. Ao longo dos anos 80 os pequenos produtores contaram com condições especiais de financiamento. Enquanto os grandes tinham como limite de financiamento 50% do Valor Básico de Custo (VBC) e pagavam taxas de juros com correção monetária plena, os pequenos podiam financiar 100% do VBC e, em muitos casos, a correção monetária era parcial. O VBC define para cada produto o parâmetro para concessão de crédito de custeio. Apesar disso, a distribuição do crédito tem sido desigual, como pode se observar na TABELA 3. Em 1990, os pequenos produtores receberam 27% do total do crédito rural e os grandes aproximadamente 34%. Em 1994 a situação não havia se alterado em favor dos pequenos; ao contrário, sua participação havia caído para 18%.

TABELA 3: Distribuição do Crédito Rural por Tamanho do Produtor

Cr\$ milhões

Tomador	Total		Custos Operacionais		Custos de Investimentos		Mercado	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994
Pequeno	27,9	18,1	84,2	82,4	13,3	15,8	2,5	1,8
Médio	19,8	21,3	84,6	79,7	12,5	16,8	2,9	3,5
Grande	34,7	41,2	79,8	77,1	13,9	17,0	6,3	5,9
Cooperativa	17,6	19,4	56,8	54,2	1,2	2,0	42,0	43,8
Total	100,0	100,0	74,9	71,0	11,0	13,5	14,1	15,5

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, Bacen in BUAINAIN (1997).

“A queda da participação dos pequenos agricultores corresponde ao declínio da participação do Banco do Brasil nas operações de crédito. Várias tentativas para incentivar e até mesmo obrigar os bancos comerciais privados a aumentar suas operações com os pequenos não produziram os resultados esperados. Na prática, as condições financeiras e operacionais do SNCR não parecem ser adequadas nem para os pequenos produtores nem para os bancos comerciais privados. De um lado, nem sempre as condições especiais oferecidas aos pequenos agricultores e aos produtores familiares são adequadas às suas necessidades e condições de pagamento. Custos de transação elevados, alta aversão ao risco, dificuldades com a tramitação burocrática, ausência de colaterais são alguns dos fatores que tem impedido o acesso dos pequenos agricultores ao crédito” (BAUNAIN, 1997: 35).

Do lado das instituições financeiras, as principais restrições são os custos de transação elevados, garantias insatisfatórias e, acima de tudo, a baixa rentabilidade proporcionada pelos pequenos produtores, os quais em geral não realizam outras operações oferecidas por elas. A partir da década de 90, o BB vem orientando suas operações pelos mesmos critérios dos bancos comerciais privados, o que tem afetado o apoio financeiro aos pequenos produtores e agricultores familiares. Atingir este público é um dos grandes desafios da política atual, inclusive do PRONAF.

A TABELA 4 mostra a evolução do crédito rural em valores constantes corrigido pelo IGP-DI entre 1969 e 2001. Na década de 70, houve uma grande expansão do crédito rural atingindo seu máximo em 1979 em torno de R\$ 67.810.747.954. A partir desse ano, o crédito começou a se retrair continuamente, em valores absolutos, mesmo observando crescimento esporádico em 1985/86 e em 1991/92/94, até descer ao seu mínimo em 1996 em torno de R\$ 9.880.325.725. Em 1997, a expansão do crédito foi expressiva com taxa de 44,4%, sendo que a tendência de crescimento, mesmo que com valores modestos, permaneceu crescente até 2001.

TABELA 4: . Evolução de Recursos – Valores Constantes

ANO	VALORES CONSTANTES EM REAIS (*)	VARIAÇÃO ANUAL (%)
1969	13.450.593.840	-
1970	16.048.973.443	19,32
1971	18.563.390.021	15,67
1972	22.950.838.831	23,63
1973	32.452.382.725	41,40
1974	40.132.032.563	23,66
1975	58.513.713.409	45,80
1976	59.947.155.668	2,45
1977	53.519.378.082	(10,72)
1978	54.414.957.941	1,67
1979	67.810.747.954	24,62
1980	64.849.873.840	(4,37)
1981	56.248.527.335	(13,26)
1982	54.469.407.940	(3,16)
1983	41.117.286.197	(24,51)
1984	25.114.817.927	(38,92)
1985	35.814.016.610	42,60
1986	53.405.005.605	49,12
1987	42.099.273.654	(21,17)
1988	29.707.466.904	(29,43)
1989	27.128.072.694	(8,68)
1990	15.498.288.692	(42,87)
1991	15.989.832.215	3,17
1992	17.729.264.889	10,88
1993	15.223.811.219	(14,13)
1994	24.802.444.803	62,92
1995	11.277.978.978	(54,53)
1996	9.880.325.725	(12,39)
1997	14.267.307.299	44,40
1998	15.587.358.819	9,25
1999	14.850.569.305	(4,73)
2000	15.157.453.678	2,07
2001	17.942.118.196	18,37

Fonte: Banco Central do Brasil - Departamento de Gestão de Informações do Sistema Financeiro – DEFIN/RECOR. Modificada pelo autor.

(\*) IGP-DI - Índice médio anual

<http://www.bcb.gov.br/htms/creditorural/2001/evolucao.pdf>

**TABELA 5:** Valor do Crédito rural por utilização (US\$ Milhões (1997=100)\*)

Anos	Custeio	Investimento	Comercialização	Total
1965	562,40	156,60	54,30	773,3
1966	673,30	252,20	116,40	1041,9
1967	861,00	267,10	181,10	1309,2
1968	965,80	313,70	195,10	1474,6
1969	1.732,70	460,60	1.160,10	3353,4
1965/69	4.795,20	1.450,20	1.707,00	7.952,40
1970	2.112,00	666,50	1.112,90	3891,4
1971	2.446,80	910,60	1.272,90	4630,3
1972	2.972,90	1.479,90	1.460,80	5913,6
1973	4.706,90	2.028,70	2.144,20	8879,8
1974	6.948,10	2.767,30	3.131,80	12847,2
1975	8.481,90	4.357,80	4.718,30	17558,0
1976	9.372,40	4.328,40	4.837,50	18538,3
1977	9.751,60	3.692,30	5.026,10	18470,0
1978	9.750,70	3.360,40	4.479,20	17590,3
1979	12.253,00	3.606,90	4.581,90	20441,8
1970/79	68.796,30	27.198,80	32.765,60	128.760,70
1980	12.261,20	2.799,20	4.447,90	19508,3
1981	11.841,20	2.318,60	4.817,70	18977,5
1982	12.644,70	1.776,90	4.054,10	18475,7
1983	7.250,20	1.604,80	2.260,30	11115,3
1984	5.033,80	646,60	1.075,10	6755,5
1985	6.100,60	800,50	1.438,40	8339,5
1986	9.127,00	2.978,70	2.146,80	14252,5
1987	9.885,30	1.740,20	1.954,80	13580,3
1988	7.736,10	1.643,40	1.852,90	11232,4
1989	10.897,80	1.236,10	1.304,10	13438,0
1980/89	92.777,90	17.545,00	25.352,10	135675,0
1990	6.546,50	588,20	1.310,00	8444,7
1991	6.527,20	445,80	776,70	7749,7
1992	5.149,70	794,70	2.165,90	8110,3
1993	4.262,80	1.198,80	1.898,20	7359,8
1994	5.442,10	1.295,60	3.165,60	9903,3
1995	3.995,30	819,20	1.207,40	6021,9
1996	3.986,10	571,40	357,80	4915,3
1997	5.207,06	804,91	799,77	6692,2
1998	5.809,16	1.578,62	913,35	8301,1
1999	4.399,88	1.115,54	975,44	6490,9
1990/99	51.325,79	9.212,77	13.570,16	73.989,20
2000	3.977,90	669,10	1.181,30	5528,3
2001	3.561,60	746,30	1.312,50	5620,4
2002**	10.674,80	829,80	1.217,10	5927,2

Fonte: IBGE(1965 a 1968) - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)) e BACEN (1969 a 2002) - Banco Central do Brasil ([www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br))

(\*) Após 1997 US\$ Corrente. (\*\*\*) Alocados para o Plano Safras 2002/2003.

Atualizado em 12/12/2002 [http://www.agricultura.gov.br/spa/pagespa/ch04/4\\_1.xls](http://www.agricultura.gov.br/spa/pagespa/ch04/4_1.xls)

Analisando o desenvolvimento do crédito rural por modalidade, podemos ver que a modalidade “custeio” sempre absorveu a maior parte do total: na década de 60 representou 60%, na de 70 53,4%, na de 80 68,4% e na de 90 69,4 %. Já o crédito para a modalidade “investimento” teve maior participação nas décadas de 60 com 18,2% e 70 com 21,1%. Nas décadas de 80 e 90, os valores destinados ao investimento foram decrescentes: 12,9% na década de 80 e 12,5% na de 90. O crédito para a modalidade “comercialização” também assumiu trajetória descendente desde a década de 70 assumindo 18,10% na década de 90.

Além do crédito rural, devemos mencionar mais dois instrumentos de política agrícola usados pelo setor público para fomentar o desenvolvimento da agricultura brasileira e que foram de fundamental importância na obtenção de vantagens econômicas pelos capitais integrantes do sistema. Por um lado, os gastos públicos em infra-estrutura geral (estradas, eletrificação e comunicações) e, por outro, os serviços de geração, adaptação e difusão da tecnologia moderna representadas pela EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e pela EMBRATER (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão rural).

Com a aceleração inflacionária a partir de 1987, os mercados agrícolas foram marcados por sucessivos congelamentos e tabelamentos de preços dos alimentos. Os produtores rurais eram muito mais afetados que os demais agentes da cadeia agro-industrial e comercial. Isso agravou ainda mais a dificuldade do governo em sustentar a política de preços mínimos e de crédito expansionista, assim como se deteriorou sua capacidade operacional para manejá-las políticas. Em resposta a esse conjunto de contradições e problemas e diante de sua própria incapacidade para manter uma política setorial ativa, a partir de 1988 o governo muda radicalmente a orientação, adotando uma postura de liberalização dos mercados (BUAINAIN, 1997).

Diante de um cenário macroeconômico instável e da escassez dos créditos abundantes decorrentes do déficit público crescente, as forças sociais que sustentavam a modernização conservadora se unem para reivindicar outros tipos de políticas públicas que as deixassem menos vulneráveis às mudanças econômicas.

“Do ponto de vista político, os produtores rurais, organizados em torno da União Democrática Ruralista (UDR) e da Frente Ampla Agropecuária, exerciam forte pressão sobre o governo no sentido de ampliar as concessões e vantagens ao setor agropecuário. Naquele momento, as pressões se concentravam em três pontos básicos: renegociação das dívidas contraídas durante o Plano Cruzado, bloqueio legal ao processo de reforma agrária e limitação das

intervenções do governo nos mercados agropecuários, especialmente as intervenções para conter preços, restringir e tributar as exportações”.

“Do ponto de vista dos produtores, em especial dos grandes produtores, a intervenção do governo na agricultura estava provocando mais prejuízos do que benefícios. Os mercados internacionais de vários produtos de exportação do Brasil atravessavam uma boa conjuntura de preços, e os produtores e exportadores seriam beneficiados com o fim das restrições quantitativas às exportações de produtos agrícolas; além disso, para os produtores mais orientados ao mercado doméstico, os principais problemas eram a existência de elevados estoques públicos e as importações governamentais, ambos utilizados principalmente como instrumentos de combate à inflação. A venda de estoques e as importações eram consideradas as principais causas da queda e instabilidade dos preços agrícolas. O baixo dinamismo do mercado e a aceleração inflacionária eram considerados como secundários diante das intervenções governamentais. Desta maneira, estando o governo incapacitado de implementar uma política de preços compensadora, os produtores entendiam que a melhor alternativa seria disciplinar as intervenções públicas nos mercados agrícolas e remover as restrições às exportações que penalizavam os produtores ligados ao mercado externo.”

“O resultado do embate político foi muito claro: a renegociação da dívida produziu uma ampla anistia em 1987; o alcance e possibilidade de realização da Reforma Agrária foram consideravelmente reduzidos pela aprovação pela Constituinte de 1988 do princípio da indenização pelo valor de mercado da terra -e não pelo valor fiscal declarado pelo próprio proprietário- e do pagamento em dinheiro pelas benfeitorias, assim como pela exclusão das propriedades produtivas e por outras disposições legais que favoreciam o alargamento do tempo necessário para a desapropriação e o encarecimento do preço final através de aplicação da correção monetária, juros e lucros cessantes desde o momento da desapropriação até a efetivação do pagamento. Por fim, pressionado pela falta de recursos e pelos produtores, a saída do mercado aparecia como uma excelente opção para o governo, que desta maneira não necessitaria arcar com o ônus financeiro da intervenção” (BUAINAIN, 1997:25-26).

Nos anos 90, os mentores da política agrícola brasileira colocavam a estabilidade monetária como condição *sine qua non* para a criação de fontes alternativas que financiassem a agricultura e, também, possibilissem ao setor privado a criação de instrumentos alternativos de apoio à agricultura, tais como as bolsas de mercadorias, os mercado futuros, de

opções, papéis privados como os *rural producers notes* e vários outros utilizados em outros países.

“A inflação elevada e a adoção da política monetária restritiva e de juros reais elevados, comprometeu seriamente a possibilidade dos agricultores se financiarem no mercado regular de crédito; as próprias taxas de juros cobradas pelos empréstimos concedidos no marco do SNCR-variação da Taxa de Referência (TR) mais juros positivos que variaram entre 9 e 16% no período 1991-95-mostraram-se totalmente incompatíveis com a capacidade de pagamento do setor, especialmente após 1994, quando o reajuste dos preços foi desvinculado da evolução da TR.” (BUAINAIN, 1997:29).

## I.5 Considerações finais

O desenvolvimento ocorrido na agricultura brasileira entre os anos 60 e 80 mostrou a opção feita pelos grupos de interesses dominantes da época em direção à consolidação do DI para a agricultura, diminuindo as dependências do país quanto à importação.

Conforme foi visto, no desenrolar do processo, os médios e grandes proprietários rurais tiveram maior facilidade de acesso aos créditos subsidiados oferecidos pelo setor público até a década de 80, época em que o modelo de financiamento centrado na “intervenção estatal” entra em crise.

Os Complexos Agroindustriais, como modelo de produção capaz de responder às necessidades de produzir para exportar e ao mesmo tempo abastecer o mercado interno, receberam toda a atenção das autoridades governamentais, ao passo que os pequenos agricultores descapitalizados e/ou não integrados ao complexo agroindustrial ficaram à margem do processo.

O Sistema Nacional de Crédito Rural objetivou em primeira linha financiar os grandes capitais. O diagnóstico feito na época teve nas grandes empresas rurais a única resposta possível para a modernização da agricultura brasileira com o objetivo de aumentar a produção agrícola na proporção desejada pelo governo para responder aos objetivos de geração de divisas e abastecimento interno.

As instituições oficiais de crédito, principalmente o Banco do Brasil, estabeleceram exigências que muitos agricultores de pequeno porte não podiam cumprir, excluindo determinado setor da agricultura familiar. No entanto, aqueles agricultores

familiares que conseguiam satisfazer as exigências, ou que estavam integrados nos Complexos Agroindustriais (CAIs), obtiveram crédito subsidiado.

Queremos, com esse capítulo, defender que o Sistema Nacional de Crédito Rural foi concebido para atender, preferencialmente, aqueles grupos de interesses que surgiram da consolidação daquilo que se passou a ser chamado de “modernização conservadora” (Delgado, 1985 e Graziano da Silva, 1988) ou por “intervenção planejada” (Baunain, 1997). Isso pelo fato de as políticas agrícolas desse modelo não apresentarem medidas compensatórias que pudessem minimizar ou até mesmo evitar a exclusão social e econômica de determinado setor da agricultura familiar.

Com a crise macroeconômica dos anos 80 e 90, o crédito rural sofreu redução drástica, pois o governo estava mergulhado em déficit público crescente e descontrole total da inflação. Nos anos 90, o governo optou pela liberalização da economia e pela abertura comercial como forma de controlar as variáveis macroeconômicas. O crédito rural passou a ser oferecido, em sua maior parte, pelo mercado com maiores taxas de juros. O governo se limita a atuar como regulador e criador de novas formas de financiamento agrícola.

Tudo isso fez piorar a situação daquele setor que ficou à margem dos créditos subsidiados. Além do crédito mais caro fornecido pelo mercado, a desregulamentação da economia brasileira do começo dos anos 90 atingiu mais negativamente aqueles que estavam descapitalizados e/ou que se apresentavam atrasados em termos tecnológicos.

Com a mudança de padrão de financiamento da agricultura nos anos 90, onde foram criadas novas formas de financiamento oriundas eminentemente do setor privado e com regulação estatal, o crédito agrícola deixa de ser “estatizado”. Em outras palavras, com o esgotamento da fonte de recursos subsidiados no setor público, isto é, com a crise fiscal, o padrão de financiamento centrado no SNCR e na PGPM entrou em colapso.

No novo padrão de financiamento da agricultura surgido na década de 90, o setor privado passa a estar no centro do novo sistema, pois os recursos são oferecidos eminentemente por fontes privadas. Os grupos de interesses que deram base ao padrão de financiamento “conservador” buscam, agora, se orientarem em direção a uma situação que pudessem continuar garantindo seus lucros. A desregulamentação econômica ocorrida nos anos 90 foi consequência das fortes pressões sociais sobre o governo para ampliar as concessões e vantagens ao setor agropecuário, sobretudo aos grupos contemplados pela “modernização conservadora”.

Todos buscavam uma situação que pudessem manter o status quo: o Estado o controle sobre seus déficits, principal causa da inflação brasileira; o complexo agroindustrial,

tecnologicamente bem equipado graças aos investimentos subsidiados; a expansão de seus ganhos via exportação, e o capital financeiro a desregulamentação do mercado de capitais.

Os mais prejudicados, no setor agrícola, como na época da abundância de créditos subsidiados pelo governo, foram os agricultores familiares descapitalizados e/ou não integrados à agroindústria. Os mesmos que não tiveram acesso ao crédito subsidiado e farto dos anos 70 e 80 e que, por isso e pela falta de políticas públicas compensatórias, ficaram à margem do processo do padrão de desenvolvimento agrícola “estatizado” e também do padrão “privatizado” surgido nos anos 90 com as novas formas de financiamento.

Esses agricultores familiares “excluídos” do sistema de financiamento, não acompanharam a evolução técnica por falta de investimento, não tiveram uma política pública de inserção econômica alternativa e nem mesmo uma política social que pudesse compensar sua exclusão do contexto do pacto social dominante.

## **Capítulo II**

### **Agricultura Familiar**

#### **II.1 Introdução**

O objetivo deste capítulo é procurar delimitar a noção de Agricultura Familiar, isto é, buscar sua definição e também mostrar sua importância para o desenvolvimento econômico e social de um país. A definição de Agricultura Familiar nos ajudará a mostrar que os agricultores familiares também puderam obter crédito agrícola entre as décadas 60-80, embora, conforme exposto no capítulo I, uma parte considerável foi excluída do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Por sua vez, a importância econômica e social da Agricultura Familiar, servirá para justificar que ela é uma via alternativa de desenvolvimento para a agricultura de um país e, não somente, a agricultura patronal. Ou seja, o “novo padrão de desenvolvimento”, ao excluir aquela alternativa, contribuiu para a marginalização de parte substancial de agricultores familiares.

O capítulo está organizado em II.2 Definição de agricultura Familiar, II.3 Importância econômica e social da Agricultura Familiar nos países desenvolvidos e no Brasil e, por último, na seção II.4 faremos as considerações finais.

#### **II.2 Definição de Agricultura Familiar**

Procuraremos basear nossa definição de Agricultura Familiar nos trabalhos FAO/INCRA de 1996 que se fundamentou na análise do Censo Agropecuário de 1985. A delimitação do universo da Agricultura Familiar pode ser definida a partir de três características centrais:

- a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento;
- a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família;

- a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva.

Os censos agrícolas e demográficos não oferecem os elementos necessários para uma quantificação imediata do peso social, econômico e territorial da agricultura familiar. Por isso, no Brasil, eles são estratificados por área. Assim, a delimitação do universo da Agricultura Familiar é estipulada em um certo intervalo de área cujos limites supõem que a agricultura familiar não seja capaz de ultrapassar e deduzir que os estabelecimentos abaixo dessa superfície sejam familiares. Então, com base nesse critério, relaciona-se às unidades produtivas assim definidas com outras variáveis; por exemplo, o valor que produzem, a área que ocupam e o montante de trabalho de que dependem, etc.

No entanto, esse procedimento pode superestimar a importância econômica das unidades familiares de produção, no caso de imóveis pequenos em área depender, para seu funcionamento, de um montante de trabalho assalariado que extrapole o esforço fornecido diretamente pela família. Por outro lado, ele pode também, o que é mais grave, identificar automaticamente pequenas áreas como se fossem Agricultura Familiar. Em decorrência disso, é relacionada equivocadamente a noção de Agricultura Familiar à pequena produção. Como veremos na seção II.3, quando analisaremos sua importância econômica e social, essa noção é falsa.

Adicionalmente, são utilizados os critérios do regime de trabalho e do modo de gestão adotados nas unidades produtivas. Também, para evitar resultados ambíguos, optou-se por critérios que superestimam o conjunto patronal, mas que não pecam por tomar unidades patronais como se fossem familiares. Foram considerados estabelecimentos familiares aqueles que preenchiam, simultaneamente, as seguintes condições:

- a direção dos trabalhos era exercida pelo produtor;
- não foram realizadas despesas com serviços de empreitada;
- sem empregados permanentes e com número médio de empregados temporários menor ou igual a quatro ou com um empregado permanente e número médio de empregados temporários menor ou igual a três;
- com área total menor ou igual a quinhentos hectares para as regiões Sudeste e Sul, e mil hectares para as demais regiões.

A mão-de-obra complementar dos estabelecimentos familiares é dada pela média mensal de quatro pessoas, visto que o Censo Agropecuário de 1985 não traz a quantidade de homens-hora trabalhada. No entanto, toma-se o cuidado de não computar como familiar o estabelecimento com mais de um assalariado permanente.

Por outro lado, limita-se o número de empregados temporários pela média anual, e não por um número mínimo mensal, para possibilitar a incorporação daqueles estabelecimentos familiares que utilizam essa mão-de-obra em maior quantidade nos meses em que é necessária a utilização intensiva de força de trabalho.

“Configura-se desta forma a situação aproximada (no limite máximo) de uma unidade produtiva com igual participação de mão de obra familiar e assalariada (50% familiar e 50% de trabalhadores contratados). Acima desta proporção são considerados patronais, o que implica em processos produtivos apenas dirigidos pela família (em alguns casos), porém executados por assalariados. Quando a proporção é equalitária entre os dois tipos de trabalho, ou maioritariamente familiar, os componentes da família trabalham lado a lado e nas mesmas tarefas que os trabalhadores contratados. Por isso é familiar” (FAO/INCRA, 1996:3).

Com a exclusão dos estabelecimentos com mais de um empregado permanente (ou com um empregado permanente, no caso da ocorrência de quatro empregados temporários em média) buscou-se ter uma boa margem de certeza sobre a exclusão das fazendas patronais, sobretudo porque foram excluídos os estabelecimentos que tiveram despesas com serviços de empreitada.

Com a limitação da área total dos estabelecimentos procurou-se evitar que unidades com grandes extensões de terra ociosas pudessem ser erroneamente consideradas familiares. Por outro lado, unidades produtivas relativamente extensas são classificadas como familiares por possuírem processo produtivo executado pela família, à semelhança dos *farmers* americanos ou dos chamados agricultores médios no Brasil.

Pelos critérios adotados acima, segundo TABELA 6, o estudo FAO/INCRA (1996) aponta a existência de 4339.053 estabelecimentos agropecuários, 75% do total foram considerados familiares. Em números absolutos, as maiores incidências do universo familiar estavam nas regiões Nordeste (2,3 milhões de estabelecimentos, 7 milhões de pessoas), Sul (919 mil estabelecimentos, 3 milhões de pessoas) e Sudeste (546 mil estabelecimentos, 1,6 milhões de pessoas).

Com relação aos dados obtidos segundo as grandes regiões, é de se observar que o maior peso está com o Nordeste, que possui 53,3% dos estabelecimentos familiares do país, com uma área relativa a 34,7% da área total destes estabelecimentos (FAO/INCRA, 1996).

TABELA 6: Brasil – Estabelecimento, área, valor bruto da produção (VBP) e financiamento total (FT)\*

Grandes Regiões	Nº de Estabelecimentos Total	Nº 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	21,2	76,7
Centro-Oeste	267.337	115.325	2,7	43,1
<b>BRASIL</b>	<b>5.801.809</b>	<b>4.339.053</b>	<b>100,0</b>	<b>74,8</b>

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 1985 IN FAO/INCRA (1996).

Quanto à participação dos estabelecimentos familiares em cada região do Brasil, observa-se que nas regiões Nordeste (82,6%) e Norte (82,1%) elas são maiores, seguidas de perto pelo Sul (76,7%). A região mais patronal era o Centro-Oeste com 43,1% dos estabelecimentos.

Em relação à área, segundo TABELA 7, o Sul tem maior peso (36,5%) dos estabelecimentos familiares na composição regional, seguido das regiões Norte (31,5%) e Nordeste (31,3%).

TABELA 7: Agricultura Familiar – Estabelecimento, área VBP e financiamento total segundo as regiões

Grandes Regiões	Área do Total de Estabelecimentos (mil ha)	Área dos Estabelecimentos Familiares (mil ha)	% sobre o Total Nacional	% sobre o Total Regional
Norte	62.567	19.721	23,7	31,5
Nordeste	92.054	28.812	34,7	31,3
Sudeste	73.242	12.177	14,7	16,6
Sul	47.940	17.509	21,1	36,5
Centro-Oeste	99.122	4.858	5,8	4,9
<b>BRASIL</b>	<b>374.925</b>	<b>83.077</b>	<b>100,0</b>	<b>22,2</b>

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 1985 IN FAO/INCRA (1996).

A agricultura familiar é responsável por 59,5% do total do pessoal ocupado pela agricultura no Brasil. Em relação às regiões, há uma variação acentuada: a ocupação é mais alta na região Norte (75,6%), seguida do Nordeste (67,6%) e do Sul (65,6%). Juntas, essas três regiões respondem por mais de 85% de todo o pessoal ocupado nos estabelecimentos familiares (TABELA 8). Em termos absolutos, é no Nordeste que se localiza o maior contingente do pessoal ocupado na agricultura familiar (50,8% do total do pessoal ocupado pela agricultura familiar no país).

**TABELA 8:** Agricultura Familiar – Participação das regiões no número de estabelecimentos, sobre o total destinado aos agricultores regional e nacional.

Grandes Regiões	PO Total (mil pessoas)	PO nos Estabelecimentos Familiares (mil pessoas)	% sobre o Total Nacional	% sobre o Total Regional
Norte	2.478	1.873	13,5	75,6
Nordeste	10.442	7.062	50,8	67,6
Sudeste	4.738	1.636	11,8	34,5
Sul	4.490	2.945	21,2	65,6
Centro-Oeste	1.247	396	2,8	31,8
<b>BRASIL</b>	<b>23.395</b>	<b>13.913</b>	<b>100,0</b>	<b>59,5</b>

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 1985 IN FAO/INCRA (1996).

As proporções superiores do Nordeste em pessoal ocupado e em número de estabelecimentos se invertem quando se toma em consideração o valor da produção. De acordo com a TABELA 9, o valor da produção é relativamente baixo (28%), a pesar de a contribuição da agricultura familiar no total da produção agrícola ser relativamente baixa nessa região. No Sul, essa proporção tem um valor muito mais alto, 43%. No contexto nacional, esse valor representa 46,1% do total produzido pela agricultura familiar no país inteiro.

**TABELA 9:** Agricultura Familiar - % dos estabelecimentos e área segundo a condição do produtor.

Grandes Regiões	Área Total da Produção (Cz\$ mil)	Valor da Produção Familiar (Cz\$ mil)	% sobre o Total Nacional	% sobre o Total Regional
Norte	9.265.351	5.400.829	9,8	58,3
Nordeste	33.509.869	11.157.467	20,3	33,3
Sudeste	75.676.228	11.460.151	20,8	15,1
Sul	59.075.718	25.375.627	46,1	43,0
Centro-Oeste	19.178.371	1.690.986	3,1	8,8
<b>BRASIL</b>	<b>196.705.537</b>	<b>55.085.060</b>	<b>100,0</b>	<b>28,0</b>

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 1985 IN FAO/INCRA (1996).

Mesmo que a concentração dos agricultores familiares se dê nas regiões Norte e Nordeste, isso não reflete o seu peso relativo na produção total 9,8% e 20,3%, respectivamente (TABELA 9).

A TABELA 10 mostra a relação do total produzido com a área disponível e com o financiamento outorgado aos agricultores familiares. Percebe-se que a produção apresenta uma baixa performance.

Analizando mais detalhadamente, nota-se que a Agricultura Familiar recebeu apenas 10,7% do total dos financiamentos dados no país, sendo que, na maioria das regiões, esse percentual foi ainda inferior. Esse fato pode ser explicativo para os baixos valores de produção. Outro aspecto que fica evidenciado é o fato de a maior parte dos financiamentos terem sido dirigidos para os agricultores familiares da região Sul (65%).

**TABELA 10:** Agric. Familiar – Pessoal ocupado segundo as diferentes formas ocupação.

Grandes Regiões	Valor Total dos Financiamentos (Cz\$ mil)	Valor dos Financiamentos dos Estabelecimentos Familiares (Cz\$ mil)	% sobre o Total Regional	% sobre o Total Nacional
Norte	788.383	27.097	3,4	1,1
Nordeste	3.291.736	279.335	8,5	11,3
Sudeste	6.817.872	410.452	6,0	16,6
Sul	8.187.571	1.612.220	19,7	65,0
Centro-Oeste	4.026.157	149.986	3,7	6,1
<b>BRASIL</b>	<b>23.111.719</b>	<b>2.479.090</b>	<b>10,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 1985 IN FAO/INCRA (1996).

É interessante observar, no entanto, que, na região Norte, uma proporção bastante alta da produção total sai das áreas de agricultura familiar 58,3% (TABELA 9). Essa região gera, em termos relativos, um valor de produção maior com a mesma área da região Nordeste e com menos área que a região Sul, utilizando menos financiamento que essas duas regiões. É nessa região que a Agricultura Familiar se apresenta mais produtiva na utilização dos fatores terra e capital.

De acordo com a TABELA 11a, o valor da produção por hectare dos estabelecimentos familiares supera o do total de estabelecimentos em âmbito nacional e regional, à exceção da região Sudeste. Esse resultado é particularmente significativo para as regiões Norte e Centro-Oeste.

TABELA 11a: Agric. Familiar – Estabilidade da Área segundo a condição do produtor

Grandes Regiões	Valor Total da Produção por Hectare (Cz\$/ha)	Valor da Produção Familiar por Hectare (Cz\$/ha)
Norte	148,1	273,9
Nordeste	364,0	387,3
Sudeste	1 033,2	941,1
Sul	1 232,3	1 449,3
Centro-Oeste	193,5	348,1
<b>BRASIL</b>	<b>524,7</b>	<b>663,1</b>

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 1985 IN FAO/INCRA (1996).

“Assim, analisando conjuntamente os fatores terra, capital (financiamentos) e valor da produção, percebe-se que os agricultores familiares possuem menor quantidade de terra e recebem menor volume de crédito que os patronais, mas são capazes de contribuir relativamente com um volume maior da produção do que esses últimos. Ou seja, pode-se dizer que os agricultores familiares são mais eficientes no uso dos fatores terra e capital que os patronais” (Censo Agropecuário, 1986:8 IN FAO/INCRA, 1996).

As TABELAS 11b e 12 apresentam os valores produzidos desagregados em função dos produtos específicos. Ficam caracterizadas algumas das particularidades da agricultura familiar:

- Pode-se afirmar que, levando-se em conta o percentual de quantidade produzida e de valor da produção nos estabelecimentos familiares, é

predominantemente familiar a produção a de mandioca e de milho, nas regiões Norte, Nordeste e Sul e também no arroz no caso do Nordeste.

- De acordo com a quantidade produzida, a agricultura familiar é também predominante na produção de leite e aves no Sul; aves no Norte e no Nordeste.
- Considerando-se exclusivamente o critério do valor da produção, é também predominantemente familiar a produção de feijão no Norte e no Sul.

TABELA 11b: Agric. Familiar – Perc. produzido em relação ao Produtor.

Grandes Regiões	% da Quantidade Produzida nos Estabelecimentos Familiares dos seguintes produtos:						
	Arroz	Mandioca	Milho	Soja	Bovinos	Leite	Aves
Norte	46,1	83,2	60,7	4,2	16,6	23,7	57,0
Nordeste	64,5	70,5	62,7	5,0	31,0	33,2	51,0
Sudeste	23,7	34,9	23,3	14,5	16,9	18,6	18,7
Sul	14,4	69,9	60,5	41,2	33,5	65,4	51,9
Centro-Oeste	17,0	32,5	14,5	5,6	4,8	11,4	23,7
BRASIL	26,2	68,7	44,8	28,6	19,1	30,3	39,4

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 1985 IN FAO/INCRA (1996).

TABELA 12: Agricultura Familiar – Valor Produzido em relação ao Produtor.

Grandes Regiões	% do Valor da Produção nos Estabelecimentos Familiares dos seguintes produtos:				
	Arroz	Feijão	Mandioca	Milho	Soja
Norte	45,6	59,0	83,5	63,1	2,4
Nordeste	62,3	48,3	69,1	62,0	4,5
Sudeste	24,1	26,2	38,8	23,1	13,7
Sul	14,0	62,3	76,3	60,7	39,9
Centro-Oeste	16,2	23,1	31,8	13,7	5,3
BRASIL	26,3	46,4	71,5	44,5	27,9

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 1985 IN FAO/INCRA (1996).

Resumindo, pode-se afirmar que, nas regiões Norte, Nordeste e Sul, a produção basicamente familiar de grãos básicos e aves tende a predominar, enquanto que, no Sudeste e Centro-Oeste, a situação é mais favorável para o setor patronal da agricultura (Censo Agropecuário, 1986).

Além da separação entre agricultura familiar e patronal, o Censo Agropecuário FAO/INCRA 1985 procurou diferenciar as categorias existentes no universo da agricultura

familiar com o objetivo de se apreender a lógica que orienta as atividades dos diferentes tipos de produtores.

Como critério básico para executar tal estratificação optou-se pela Renda Monetária Bruta (RMB) do estabelecimento medida em salários mínimos. Ela foi obtida pela diferença entre as receitas e despesas provenientes das atividades agropecuárias, excluídas as receitas relativas a serviços prestados a terceiros, exploração mineral e outras receitas. Isso porque, em certas situações geográficas, estabelecimentos agropecuários podem ter atividades de mineração que distorçam os resultados econômicos que se pretende aquilar.

Uma renda monetária mínima é um bom indicador para mostrar a verdadeira situação sócio-econômica de um agricultor e, principalmente, de seu grau de integração nos mercados. Quem tem RMB muito baixa não deve escapar do estrato inferior, formado pelos mais pobres, pelo simples fato de ter garantido apenas a alimentação de sua família.

Com vista a contornar as enormes distorções decorrentes da heterogeneidade econômica entre as regiões brasileiras, adotou-se o cálculo de RMB média e mediana para cada unidade da federação. Assim, sempre se teria um estrato inferior formado pelos 50% mais pobres, um estrato superior formado pelos estabelecimentos RMB superior à média, e um estrato intermediário situado entre a mediana e a média.

Esses três estratos foram batizados de "A", "B" e "C" (TABELA 13).

TABELA 13 : Brasil – Agricultores Familiares – Nível, estabilidade, renda bruta.

Estrato	Nível de Renda Monetária Bruta
A	Acima da média da unidade geográfica
B	Entre a média e a mediana da unidade geográfica
C	Abaixo da mediana da unidade geográfica

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 1985 IN FAO/INCRA (1996).

Segundo o Censo Agropecuário 85-86, os valores podem apresentar uma margem de erro em decorrência da inflação, da sazonalidade das colheitas e dos procedimentos do recenseamento. Isso não tira, contudo, o significado dos resultados relativos como pode se observar na TABELA 14.

**TABELA 14:** Brasil – Agricultores Familiares – Estabelecimentos, área, valor bruto da produção.

Estratos de RMB	Nº de Estabelecimentos Familiares	%	RMB Média (sm/a)	Área Média (has)
A	1.150.433	26,5	57,1	32,1
B	1.020.312	23,5	12,0	16,1
C	2.168.308	50,0	0,5	13,7
Total	4.339.053	100,0	18,2	19,1

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 1985 IN FAO/INCRA (1996).

A área média dos três estratos varia em torno dos 20 hectares, de 13,7 a 32, o que faz com que a possibilidade de se ter incluído grandes fazendeiros na amostragem é mínima.

Nota-se que se formaram três grupos fortemente diferenciados entre si e que existem no Brasil 1.150.000 agricultores familiares em posição relativamente boa, gerando uma renda de 57,1 salários mínimos ao ano (grupo A), o que significa em torno de 4,8 salários mínimos por mês de renda monetária líquida, fora os valores obtidos pelo consumo e outras atividades. Com essa renda, esse setor cobre as necessidades de alimentação da família e ainda faz certos investimentos produtivos.

Existe um grupo intermediário (estrato B) que gera em torno de um salário mínimo por mês de renda monetária e que consegue garantir pelo menos a alimentação da família, mas não avança muito nas atividades produtivas por não ter capacidade de investimento adicional.

Por último, temos um grupo periférico (estrato C) que não gera quase nenhuma renda monetária (0,55 salário mínimo ao ano) e que, portanto, não tem nenhuma ligação com os mercados de produtos e fatores. Esse setor agrupa 2.168.000 estabelecimentos que, em boa parte, não preenchem o perfil de produtores agropecuários, sendo maior a semelhança com os moradores e agregados do campo; vivem fundamentalmente de outras atividades rurais que não as agrícolas.

Analizando a área média dos grupos B e C, percebe-se que ela não varia substancialmente como variavam suas rendas respectivas, ou seja, não se nota uma influência muito grande do tamanho da área possuída no processo de ascensão de um grupo periférico para o de transição. Pode-se dizer, assim, que as diferenças de renda entre o segmento B e C, que são muito grandes, não se explicam pelo tamanho das áreas possuídas. Parte dessa

diferença de renda, não explicada pelo tamanho, pode ser explicada pela condição de acesso a terra (TABELA 15).

**TABELA 15:** Índice de desenvolvimento através dos proprietários

Estratos de RMB	Proprietário	Arrendatário	Parceiro	Ocupante
A	59,9	3,8	2,6	33,7
B	52,0	6,0	3,1	38,8
C	48,8	7,3	4,0	39,9
Total	52,7	6,0	3,4	37,8

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 1985 IN FAO/INCRA (1996).

O peso relativo dos proprietários é maior no estrato "A" (60%). Simetricamente, o peso relativo dos não-proprietários é maior no estrato "C" (51%), com destaque para os ocupantes (40%). Embora esse resultado fosse esperado, surpreende o peso dos proprietários no estrato "C" (49%). Isso pode indicar que a propriedade da terra, embora tenha peso, não é fator decisivo para diferenciar os estabelecimentos familiares.

A análise interligada da terra com a renda revela que, embora haja uma correlação entre a participação dos proprietários e não proprietários nos grupos, não explica a variação de rendas entre os mesmos, superiores em muito à variação proporcional de acesso a terra.

Quanto ao pessoal ocupado pela agricultura familiar, o maior peso relativo encontra-se no estrato "C", que conta com 44,5% do total relativo aos estabelecimentos familiares, seguidos do estrato "A" com 31,4%. O pessoal ocupado por estabelecimento é maior no estrato "A", com praticamente uma pessoa a mais que no estrato "C". Esse resultado pode revelar a maior necessidade, nos estabelecimentos do estrato "A", de complementação da força de trabalho familiar. As diferenças não são muito grandes entre os estratos de renda. Todos os estabelecimentos familiares possuem em média 3 pessoas ocupadas , 1 a 2 da família e 1 a 2 contratadas, ou seja não são patronais. É também no estrato "A" que se verifica o maior percentual de estabelecimentos que utilizam força mecânica (21,9%), ligeiramente superior ao dos demais estratos.

O estrato "A" também concentra 2/3 do valor da produção dos estabelecimentos familiares, conforme TABELA 16. É interessante observar que os restantes 1/3 estão divididos quase igualmente entre os estratos "B" e "C", com ligeira vantagem para esse último. Esse resultado pode ser explicado, em parte, pelo fato de que o estrato "C" possuir mais que o dobro do número de estabelecimentos do estrato "B".

Em relação ao valor dos financiamentos, o estrato "A", mais uma vez, tem a primazia (57,4%). Nesse aspecto, o estrato "C" supera em muito o estrato "B", 30,7% contra

11,8%, o que pode ser explicado, ao menos parcialmente, pela maior quantidade de estabelecimentos nesse estrato (50% do total por definição: abaixo da mediana).

**TABELA 16:** Brasil – Valor da produção, Valor do Financiamento

Estratos de RMB	Valor da Produção	Valor dos Financiamentos
A	65,7	57,4
B	16,6	11,8
C	17,7	30,7
Total	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 1985 IN FAO/INCRA (1996).

A TABELA 17 mostra a renda de cada estrato nas diversas regiões do país. A primeira característica que merece destaque é a importância relativa dos estabelecimentos que não podem ser entendidos como verdadeiras unidades de produção agropecuária. A RMB média do estrato "C" girava em torno de zero nos estados nordestinos e era negativa na maioria dos estados do Sudeste e do Centro-Oeste. Isso é uma boa indicação de que, no interior da metade mais pobre dos estabelecimentos familiares, é muito importante a ocorrência de algum tipo de renda externa, que pode tanto sair do assalariamento agrícola, como de tantas outras ocupações rurais e urbanas. Nesse ponto, percebe-se a importância da pluriatividade da agricultura como forma de criar renda a esse segmento.

Misturadas no estrato "C" estão inúmeras categorias ocupacionais (agricolas ou não) que têm residência em um local enquadrável na definição de "estabelecimento agropecuário". É bom lembrar que o Censo considerou estabelecimento agropecuário todo terreno de área contínua, independente de tamanho ou situação (urbana ou rural), formado de uma ou mais parcelas, subordinado a um único produtor, em que se processasse uma exploração agropecuária. Foram excluídos apenas os quintais e hortas domésticas. Ou seja, entram no estrato "C" os safristas, os profissionais urbanos que residiam em sítios, as chácaras de recreio, os agricultores de subsistência que moram no sítio e trabalham para outros e assim por diante.

Também é importante destacar que no Nordeste são insignificantes as diferenças entre os estratos "B" e "C". Contrariamente às demais regiões, ali parecem existir apenas duas categorias de estabelecimentos familiares: uma minoria que atinge uma razoável RMB média, ao lado de uma grande maioria (3/4) que está próxima da simples subsistência. As maiores rendas do estrato A acontecem na região SUL e SUDESTE do Brasil.

**TABELA 17:** Beneficiários do PRONAF em relação a renda monetária bruta média

Grandes Regiões	Renda Monetária Bruta Média (s.m./a)			
	A	B	C	Total
Norte	55,4	16,8	4,3	21,9
Nordeste	26,3	5,4	0,2	8,3
Sudeste	113,1	18,7	-2,8	31,3
Sul	100,1	23,0	2,1	33,6
Centro-Oeste	66,7	13,5	-6,4	19,2

Fontes: IBGE, Censo Agropecuário de 1985 e FAO/PNUD, Principais Indicadores Sócio-Econômicos dos Assentamentos de Reforma Agrária, 1992 IN FAO/INCRA (1996).

Outro aspecto a ser ressaltado diz respeito à área média nos três estratos, segundo as regiões. A diferença entre as áreas dos estabelecimentos familiares, consideradas as diferenças de renda entre os estratos, não é significativa. A exceção fica por conta do Nordeste, onde a área média do estrato "A" é três vezes superior à do estrato "C" (TABELA 18).

**TABELA 18:** Relação entre os países e a população

Grandes Regiões	Área Média (ha)			
	A	B	C	Total
Norte	59,7	40,0	36,8	44,2
Nordeste	23,6	10,3	7,7	12,5
Sudeste	36,6	19,8	16,5	22,3
Sul	31,5	16,7	13,4	19,1
Centro-Oeste	60,7	33,4	34,8	42,1
<b>BRASIL</b>	<b>32,1</b>	<b>16,1</b>	<b>13,7</b>	<b>19,1</b>

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 1985 IN FAO/INCRA (1996).

Para nosso propósito, com o objetivo de delimitar o universo da Agricultura Familiar, serão considerados estabelecimentos familiares aqueles que preencham, simultaneamente, as seguintes condições:

- a direção dos trabalhos era exercida pelo produtor;
- não foram realizadas despesas com serviços de empreitada;

- sem empregados permanentes e com número médio de empregados temporários menor ou igual a quatro ou com um empregado permanente e número médio de empregados temporários menor ou igual a três;
- com área total menor ou igual a quinhentos hectares para as regiões Sudeste e Sul, e mil hectares para as demais regiões.

Assim, a agricultura somente é considerada familiar quando atende simultaneamente às seguintes condições:

- direção dos trabalhos exercida pelo próprio produtor.
- área máxima inferior a 15 módulos fiscais tomados regionalmente.
- trabalho da mão-de-obra familiar superior à contratada.

Baseado nessa definição de Agricultura Familiar, a qual adotaremos em nosso estudo, o estudo FAO/INCRA (1996) aponta algumas características centrais da Agricultura Familiar no Brasil, a saber:

- Existem no Brasil 4.339.053 estabelecimentos (75% do total) de características familiares. Eles tinham 22% da área total, contavam com 60% do pessoal ocupado e detinham 28% do valor total da produção agropecuária. Do total de estabelecimentos que obtiveram financiamentos, 44,2% eram familiares, atingindo 11% do valor total financiado.
- Existe um setor de Agricultura Familiar nos moldes do “*family farm*” americano da ordem de 1.150.000 produtores (Grupo A) distribuído nas diversas regiões do país, porém mais concentrado no Sul. Esse setor gera uma renda monetária média por ano de 57,1 salários mínimos e possui uma área média de 32,1 hectares.
- Existe também um setor chamado de transição, da ordem de 1.020.000 estabelecimentos, que se não receberem apoio imediato das políticas agrárias e agrícolas, podem se transformar num grupo periférico.
- O segmento dos periféricos agrupa 2.168.000 unidades, das quais 1.155.603 estão localizadas no Nordeste. Os agricultores sem terra dentro desse segmento são 1.018.000. Na medida em que sua integração nos mercados é mínima (quase zero de renda monetária), esse setor deve ser alvo prioritariamente de

políticas agrárias, visando à reestruturação de seus sistemas produtivos e de políticas sociais.

- A Agricultura Familiar predomina nas regiões Norte, Nordeste e Sul onde têm participação mais alta na produção principalmente de feijão (62 % no Sul), milho (63% no Norte, 61% no Sul e 62% no Nordeste), arroz (62% no Nordeste), mandioca (83% no Norte e 76% no Sul), aves (52% no Sul e 57% no Norte) e leite (65% no Sul). Na região Sul, a contribuição na produção total da região chega a 43% e no conjunto do país atinge o percentual de 28%, por causa da forte influência do Sudeste, que é mais patronal no total agregado.
- A agricultura familiar tem se mostrado mais eficiente na utilização dos fatores terra e capital relativamente ao setor patronal.
- O fator tamanho da terra não aparece como o único fator explicativo da ascensão social, em termos de renda, do grupo C para o B, mas aparece como fundamental na superação do problema da fome.

## II.3 Importância econômica e social da Agricultura Familiar

A compreensão do papel desempenhado pela Agricultura Familiar no desenvolvimento econômico e social dos países desenvolvidos e no Brasil é de fundamental importância para justificar políticas públicas, sobretudo a de crédito agrícola, que promovam seu desenvolvimento.

### II.3.1 Nos países desenvolvidos

Mazoyer & Roudart (1997), analisando a dinâmica agrícola dos países desenvolvidos, procuraram entender a importância que a Agricultura Familiar na obtenção dos mais altos níveis educacionais, de qualidade de vida, e de PIB real *per capita* naqueles países.

“Todos os países desenvolvidos foram levados a adotar políticas de sustentação de preços que impediam reduções abruptas da renda média dos agricultores e, ao mesmo tempo, políticas visando a uma aceleração da chamada modernização: organização da comercialização; crédito com taxas de juros favorecidos; aumento dos prazos de arrendamento; renovação de sistemas de pesquisa

intimamente relacionados com os correspondentes sistemas educacionais e correspondentes redes de experimentação-informação-e-vulgarização agropecuária; transferência a agricultores em processo de consolidação das terras liberadas pelos estabelecimentos cessantes ou em dificuldade, principalmente pelo incentivo à aposentadoria dos agricultores mais idosos; leis proibindo o acúmulo de mais terras por agricultores que já dispunham de área suficiente para o pleno emprego da mão-de-obra familiar; e vários mecanismos que impediam o acesso de estabelecimentos pouco viáveis às subvenções e ao crédito barato..."

"... Esses programas facilitaram o desenvolvimento de estabelecimentos familiares médios e grandes, impedindo, em certa medida, o desenvolvimento de grandes fazendas com mão-de-obra assalariada. Por outro lado, ponderam que o mínimo que se pode dizer é que tais medidas não ajudaram os estabelecimentos menos viáveis, mas também não os fizeram desaparecer brutalmente. No final das contas foram medidas que impulsionaram o desenvolvimento desigual de estabelecimentos médios e grandes, garantindo ao mesmo tempo a sobrevivência dos periféricos pelo período de uma geração". (MAZOYER & ROUDART, 1997 IN VEIGA, 1998:7).

Mazoyer & Roudat (1997) fazem uma descrição analítica das etapas em que se deu a "segunda revolução agrícola dos tempos modernos". Veiga (1998) chama esse processo de "modernização" e faz uma síntese da obra daqueles autores e destaca alguns pontos essenciais:

- A cada etapa desse processo de modernização, só puderam continuar a investir e a progredir os estabelecimentos suficientemente equipados, suficientemente grandes e suficientemente produtivos para que pudessem gerar uma renda por trabalhador superior ao preço de mercado da mão-de-obra pouco qualificada. Esse nível de renda constitui o que os autores chamam de 'patamar de capitalização' ou 'patamar de renovação'. Os estabelecimentos que conseguiam se consolidar eram os que geravam uma renda superior a esse patamar. Os que geravam renda inferior a esse patamar e não se renovavam terminavam por regredir, viviam em crise e, com enormes sacrifícios, muitos conseguiam se manter até a aposentadoria do agricultor. Depois disso, na falta de um sucessor (parente ou não), esses estabelecimentos tendiam a ser desmembrados e suas terras e outros bens ainda úteis adquiridas por estabelecimentos que se encontravam acima do referido patamar.

- Como as inovações tecnológicas que permitiam acompanhar a constante elevação do patamar podiam sempre ser adotadas por muitos dos agricultores familiares que participavam dessa espécie de corrida de obstáculos; e como a queda tendencial dos preços agrícolas era administrada por governos interessados numa certa regulação do êxodo rural; o desempenho econômico da agricultura familiar só podia ter contrariado as profecias sobre uma esmagadora vitória da agricultura patronal.

Na verdade, segundo Veiga (1998), muitas dessas profecias baseavam-se também numa idéia bem equivocada sobre a importância que as chamadas ‘economias de escala’ ou ‘economias de tamanho’ teriam na agricultura. Entretanto as reduções dos custos fixos ligados aos aumentos de escala ou de tamanho mostraram-se pouco significativas na agricultura. Quando são possíveis, elas só são realizáveis até um tamanho bem modesto, correspondente a uma pequena equipe de trabalho. Acima desse tamanho, passam a se manifestar deseconomias que aumentam com muita rapidez.

Para a maior parte dos sistemas de produção praticados atualmente nas agriculturas dos países desenvolvidos, a dimensão mais favorável à eficácia econômica de uma unidade de produção corresponde ao trabalho de equipes que variam entre 3 e 7 trabalhadores. E, mesmo assim, os estabelecimentos tocados por um único trabalhador (a tempo completo ou parcial) vêm se mostrando tão competitivos que seria muito arriscado prever o triunfo de unidades de tamanho correspondente a uma equipe de 3 a 7 trabalhadores, sejam elas familiares, patronais ou de outro tipo (VEIGA, 1998).

Outro trabalho que procura mostrar as vantagens de um modelo e desenvolvimento agrícola baseado na Agricultura Familiar sobre o patronal é o realizado por Buttiner (1995) nos EUA. Confrontando a performance da agricultura patronal e a familiar em típicas localidades agrícolas dos EUA, nota-se que onde predominou a agricultura patronal há poucas escolas, igrejas, clubes, associações, jornais, empresas e bancos. Nessas localidades, as condições de moradia são precárias, quase não existem equipamentos de lazer e a delinquência infanto-juvenil é alta, ao contrário do que ocorre onde predominou a agricultura familiar (TABELA 19).

**TABELA 19** – Comunidades agrícolas americanas com predomínio das formas patronal e familiar de organização econômica.

Características/ Funções	Típica localidade da forma patronal	Típica localidade da forma familiar
População Escolas Igrejas Clubes Associações Jornais Empresas não-agrícolas Bancos Habitações Delinqüência juvenil	6.300 1 (primária) 5 2 nenhuma 1 35 nenhum poucas e pobres séria	7.800 4 (prim.) + 1 (sec.) 14 12 2 2 62 2 modestas*é adequadas ausente

Fonte: Anne Buttiner (1995) IN VEIGA (1998).

Os dados resumidos nas duas colunas da TABELA 19 foram usados por Buttiner (1995) para enfatizar a forte correlação existente entre o predomínio da agricultura familiar e o que ela chama de “vitalidade social”, a principal turbina do processo de desenvolvimento. Essa aceleração é a idéia que vem sendo tardivamente enfatizada pelos economistas quando se referem ao “capital humano” e ao “capital social”, como explica Bernardo Kliksberg (1998):

“Considera-se que, junto com os capitais ‘tradicionalis’ - o capital natural de uma sociedade, formado por sua dotação de recursos naturais, e o capital construído, formado pelo que produziu (infra-estrutura, capital comercial, capital financeiro, etc.) -, existem outras duas modalidades de capital, que requerem uma análise mais detalhada: o capital humano e o capital social. O primeiro refere-se à qualidade dos recursos humanos, e o segundo, com elementos qualitativos, como valores partilhados, cultura, capacidades para agir sinergicamente e produzir redes e acordos voltados para o interior da sociedade. Analisando as causas do crescimento econômico, um estudo do Banco Mundial sobre 192 países concluiu que não menos de 64% do crescimento pode ser atribuído ao capital humano e ao capital social” (KLIKSBERG,1998 IN VEIGA,1988:3).

### II.3.2 No Brasil

No Brasil, como em outros países periféricos, o predomínio de grandes fazendas patronais que dispõem de força de trabalho abundante e barata constitui um obstáculo ao desenvolvimento. Veiga (1988) procura explicar essa consequência negativa baseando-se nos efeitos fortemente regressivos que a distribuição de renda decorrente dessa via de desenvolvimento na agricultura provoca.

Ao comparar as economias periféricas, como a brasileira, e economias semi-periféricas muito mais desenvolvidas, como a da Coréia do Sul, percebe-se que o contraste

começa a aparecer quando se compara o potencial de consumo de suas respectivas populações. Nas economias de tipo latino-americano, as populações rurais economicamente ativas são majoritariamente formadas por peões (sem terra ou sitiante abaixo do patamar de renovação) que trabalham para um grande número de empregadores. Nas economias semi-periféricas de sucesso, essas famílias de peões não chegam a 3% dos ocupados no meio rural. Lá a grande maioria da população agrícola está ocupada em sítios com renda igual ou superior ao patamar de renovação (VEIGA, 1988).

Nos países semi-periféricos mais desenvolvidos, a demanda rural depende essencialmente da renda corrente dos agricultores familiares, enquanto que no Brasil ela depende basicamente do poder de compra de uma enorme massa de peões. Como esses peões situam-se sempre nos mais baixos estratos de distribuição de renda, seus poderes de compra não chega a favorecer a ampliação do consumo de massa. A evolução do poder de compra dos 20% mais pobres de populações latino-americanas tem oscilado pouco acima do nível atingido em meados do século, enquanto que o consumo das camadas de altas rendas tem crescido de forma permanente (VEIGA, 1988).

Nos países semi-periféricos que conseguem se desenvolver ocorre exatamente o inverso. A elevação da renda da maioria da população rural acompanha de perto a evolução da renda média urbana, contribuindo, portanto, para a ampliação do consumo de massa. A drástica reforma agrária realizada na Coréia do Sul, por exemplo, não somente engendrou pouca desigualdade na distribuição dos ativos e da renda, mas também criou as pré-condições para uma ampla difusão dos incrementos de renda. (VEIGA, 1998).

Em suma, com base na experiência histórica dos países mais desenvolvidos e dos raros países semi-periféricos que chegaram a se desenvolver, deve-se pensar que a passagem da economia capitalista para sua fase socialmente articulada de desenvolvimento dificilmente pode prescindir de um conjunto de políticas públicas que venha a permitir a liberação do potencial da agricultura familiar (VEIGA, 1998).

No Brasil, as vantagens de uma estratégia de desenvolvimento rural que priorize a promoção da Agricultura Familiar começam a ser percebidas pela sociedade brasileira; principalmente porque o Brasil é um país onde a forma de agricultura mais favorecida - a patronal - agora está empregando cada vez menos trabalhadores e engendrando, portanto, cada vez mais concentração de renda e exclusão social.

Como vimos no capítulo I, a Agricultura Familiar não foi vista como uma alternativa para o desenvolvimento da agricultura brasileira. Somente foram levadas em conta as grandes e médias propriedades rurais como única possibilidade de se alcançar a produção

em escala. No entanto, parte dos agricultores familiares, como já mencionamos, conseguiu se inserir no sistema produtivo dos CAI.

Para Veiga (1998), a Agricultura Familiar tende a exibir um perfil essencialmente distributivo, além de ser incomparavelmente melhor em termos socioculturais. E seus sistemas poliprodutivos de cultura e criação, aliados à maior maleabilidade de seu processo decisório, também trazem imensas vantagens comparativas sob o prisma ambiental.

A importância econômica e social da Agricultura Familiar para a economia brasileira é mostrada pela análise do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A qualidade de vida dos estados e municípios brasileiros tem melhor desempenho em localidades caracterizadas por baixos níveis de concentração fundiária e um significativo segmento de agricultores familiares (TABELA 20) (FERREIRA *et alii*, 2001).

**TABELA 20 – Características selecionadas de alguns Estados brasileiros**

Estados	IDH (1996)	População Rural (1996)	I. Gini Terra (1996)	% Agricultura Familiar (1996)		% Indigentes Total (1996)	% Indigentes Rural (1996)	Analfabetismo (1997)	Analfabetismo Rural (1997)
				Estab.	Área				
Rio Grande do Sul	0,869	21,34%	0,762	91,7%	40,9%	6,85%	12,15%	7,0%	9,6%
Distrito Federal	0,869	7,12%	0,801	25,8%	8,0%	5,94%	5,94%	6,0%	9,4%
Santa Catarina	0,863	26,87%	0,671	94,3%	60,0%	5,23%	12,17%	6,6%	10,7%
São Paulo	0,868	6,89%	0,758	68,9%	24,5%	3,48%	5,39%	6,8%	13,5%
Paraná	0,847	22,12%	0,741	86,9%	41,9%	7,09%	18,01%	10,6%	15,2%
Brasil	0,830	21,64%	0,856	85,2%	30,5%	10,49%	23,53%	14,7%	32,0%

Fonte: PNUD / IPEA / FJJ -1998 (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil). Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO – 2000.

Todos os estados mencionados na TABELA 20 apresentam como característica comum e fundamental a presença de significativas áreas rurais com agricultura familiar consolidada.

“Os dados relativos à concentração fundiária revelam que nestes Estados e Distrito Federal os níveis de concentração fundiária, medidos pelo Índice de Gini, são sempre inferiores ao índice nacional. Ou seja, os níveis de desigualdade na posse da terra são menores nestas que nas demais unidades da federação. Todos os demais indicadores mostram uma melhor configuração sócio-econômica destas populações relativamente ao restante do país, reforçando o entendimento de que a agricultura familiar sócio-economicamente desenvolvida é um ingrediente importante para se alcançar níveis superiores de desenvolvimento humano e explica porque estão nas

regiões Norte e Nordeste os maiores níveis de indigência e pobreza.”  
(FERREIRA *et alii*, 2001:7)

Ao se analisar o IDH e as características do meio rural nos municípios (TABELA 21), percebe-se uma relação positiva entre uma estrutura agrária equilibrada, melhor distribuição da posse da terra e predomínio da agricultura familiar, é o grau de desenvolvimento econômico-social expresso pelas menores taxas de analfabetismo, mortalidade infantil e melhores desempenhos em termos de renda *per-capita*. Por outro lado, os municípios que apresentam os piores IDHs no Brasil caracterizam-se pela concentração fundiária. Essa característica é de fato um dos principais obstáculos ao desenvolvimento dos estabelecimentos familiares localizados nos municípios brasileiros mais pobres (FERREIRA *et alii*, 2003).

**TABELA 21: IDH – Índice de desenvolvimento Humano em Municípios Selecionados e respectiva posição no ranking nacional**

Nº Ordem	Municípios	UF	IDH	Participação Percentual (%) Estabelecimentos Familiares (1996)		Posição Universo Global
				nº	área	
01	Feliz	RS	0,834	97,6	92,9	1
02	Parai	RS	0,826	97,2	96,6	5
03	Gaspar	SC	0,825	94,9	78,5	6
04	Nova Prata	RS	0,823	96,0	77,3	10
05	Salvador do Sul	RS	0,823	96,7	86,2	10
06	Grão Pará	SC	0,820	98,1	92,6	16
07	Nova Bassano	RS	0,815	97,8	94,1	22
08	Pecuçara	RS	0,815	85,7	40,9	22
09	Nova Petrópolis	RS	0,814	97,9	96,7	28
10	São Domingos do Sul	RS	0,814	98,3	97,1	28
11	Encantado	RS	0,813	96,9	94,5	30
12	Estrela	RS	0,813	96,9	91,8	30
13	Ivoti	RS	0,811	96,3	91,8	35
14	Montauri	RS	0,811	98,5	99,5	35
15	São Ludgero	SC	0,811	95,2	93,6	35
16	Teutônia	RS	0,811	96,1	93,0	35
17	Schroeder	SC	0,810	95,4	64,1	41
18	Cotiporã	RS	0,806	99,1	98,8	51
19	Serafina Corrêa	RS	0,806	96,4	92,2	51
20	Não-Me-Toque	RS	0,805	89,0	58,0	55
21	Bom Princípio	RS	0,804	93,0	91,9	57
22	Veranópolis	RS	0,804	96,5	94,5	57
23	Vila Flores	RS	0,804	94,4	83,1	57
24	Farroupilha	RS	0,803	89,1	84,5	64
25	Cruzália	SP	0,802	74,5	38,6	68
26	Harmonia	RS	0,801	98,4	97,8	74
27	Osório	RS	0,800	81,2	32,3	77
28	Pomerode	SC	0,800	99,4	98,0	77
29	Concórdia	SC	0,799	96,7	92,2	81
30	Flores da Cunha	RS	0,798	87,4	83,6	87
31	Garibaldi	RS	0,798	95,4	93,4	87
32	Guabiruba	SC	0,798	99,3	93,9	87
33	Belém	PA	0,796	98,3	97,4	93
34	Carlos Barbosa	RS	0,795	97,3	95,8	101
35	Antônio Prado	RS	0,794	97,0	94,7	107
36	Imigrante	RS	0,794	95,1	93,9	107
37	Torrinha	SP	0,793	61,0	26,2	115
38	Lajedão	RS	0,792	97,8	90,8	122
39	Ibirubá	RS	0,791	93,2	71,2	135

Fonte: PNUD / IPEA / FJJ –1998 (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil). Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO – 2000.

## II.4 Considerações Finais

Baseado na definição de Agricultura Familiar do estudo FAO/INCRA (1996), existiam no Brasil 4.339.053 estabelecimentos (75% do total) de características familiares na época do levantamento dos dados. Eles tinham 22% da área total, contavam com 60% do pessoal ocupado e detinham 28% do valor total da produção agropecuária. Do total de estabelecimentos que obtiveram financiamentos, 44,2% eram familiares, atingindo 11% do valor total financiado.

Com isso queremos dizer que parte dos agricultores familiares, estrato A FAO/INCRA (1996), vinham sendo contemplados parcialmente através do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), mesmo na época dos créditos subsidiados e abundantes da década de 70 e parte da de 80. Por outro lado, os estratos B e C não tinham acesso ao crédito. O setor chamado de transição, estrato B, da ordem de 1.020.000 estabelecimentos, não recebia apoio imediato das políticas agrárias e agrícolas. O segmento dos periféricos, estrato C, agrupava 2.168.000 unidades. Os agricultores sem terra dentro desse segmento eram 1.018.000. Além de não terem acesso ao crédito como o estrato B, sua integração nos mercados era mínima (quase zero de renda monetária).

Por falta de apresentarem as exigências requeridas pelo sistema financeiro responsável pela liberalização dos créditos agrícolas, o Banco do Brasil, os segmentos B e C não puderam ser beneficiados e, assim, ficaram à margem do desenvolvimento tecnológico e da integração econômica com os complexos agroindustriais (CAIs).

Na década da liberalização econômica, anos 90, as pressões exercidas pelos grupos de interesses dominantes, representados pela União Democrática Ruralista (UDR) e pela Frente Amplia Agropecuária, conseguiram ser beneficiados pelas reformas liberalizantes no plano de políticas públicas, especialmente para a agricultura e comércio exterior.

Outra vez, a Agricultura Familiar não foi contemplada com políticas públicas específicas. A abertura econômica favoreceu quem já estava tecnologicamente preparada para enfrentar a concorrência globalizada. Mais uma vez, os agricultores patronais e os familiares integrados aos complexos agroindustriais e/ou capitalizados, estrato A FAO/INCRA (1996), puderam tirar proveito de seu desenvolvimento tecnológico e por estarem capitalizados. Já os agricultores familiares dos estratos B e C foram penalizados por não estarem nem integrados e nem capitalizados.

A falta de políticas públicas que promovessem a Agricultura Familiar estava diretamente ligada à opção de desenvolvimento econômico e social feita pelo pacto social das forças políticas dominantes na época. Para elas, a única opção para desenvolver a agricultura era o caminho da grande empresa rural. Somente através da grande e média propriedade era possível alcançar a produção em escala desejada para atender o abastecimento interno e as exportações. Na verdade, conforme assinala Veiga (1998), muitas dessas profecias baseavam-se também numa idéia bem equivocada sobre a importância que as chamadas ‘economias de escala’ teriam na agricultura. As reduções dos custos fixos ligados aos aumentos de escala ou de tamanho mostraram-se pouco significativas na agricultura , nos países desenvolvidos as pequenas propriedades, por serem mais eficientes econômica e socialmente, conforme mostrado nos trabalhos de Buttiner (1995), geram renda no campo e promovem o desenvolvimento econômico e social nas localidades onde se inserem.

Queremos argumentar que não houve, no Brasil, uma política de crédito agrícola específica voltada para atender as necessidades particulares da Agricultura Familiar até meados da década de 90. Apesar disso, parte dela conseguiu obter crédito agrícola, estrato A FAO/INCRA (1996). Os outros dois estratos careciam de uma política de crédito que atendesse suas necessidades específicas.

Por outro lado, a Agricultura Familiar se mostrou muito eficiente para o desenvolvimento econômico e social dos países desenvolvidos. No caso do Brasil, a análise do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) mostrou-se maior em regiões onde predominava a agricultura familiar. Nessas regiões, a qualidade de vida do meio rural é melhor que os locais onde predomina a concentração de terra.

No momento em que, no Brasil, a grande empresa rural empregava cada vez menos pessoas e o êxodo rural dos agricultores familiares, principalmente dos estratos B e C FAO/INCRA (1996), estava se intensificando, fazia-se necessária uma política de crédito específico que atendesse as necessidades da Agricultura Familiar.

## Capítulo III

### Pronaf

#### III.1 Introdução

Conforme vimos no capítulo I, o desenvolvimento da agricultura brasileira foi marcada pela implantação de um novo padrão de desenvolvimento ocorrido nas décadas 60-80 sob a tutela do Estado e que ficou conhecido como modernização conservadora. Ela foi marcada por um Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) que tinha a finalidade de fomentar a agricultura patronal e a integração de capitais com “o objetivo de se buscar uma taxa média de lucro do conglomerado...”, em que “... a clientela preferencial é o produtor modernizado ou modernizável, inserido na malha das transações interindustriais do CAI” (DELGADO, 1985).

Enquanto a Agricultura Familiar foi a base do padrão de desenvolvimento dos países desenvolvidos, no Brasil, optou-se pela média e grande propriedade rural, conforme mencionamos no item II.3. Até mesmo a noção de Agricultura Familiar era pouco difundida quando da implantação do novo padrão de desenvolvimento. O agricultor familiar era considerado “mini-produtor” para efeito de enquadramento no Manual de Crédito Rural do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Na década de 90, a economia foi marcada por forte crise macroeconômica, em que a agricultura patronal gerava cada vez menos postos de trabalho. Por outro lado, o reconhecimento da capacidade da Agricultura Familiar em absorver mão-de-obra a transformava cada vez mais em uma opção privilegiada para combater parte dos problemas sociais urbanos provocados pelo desemprego rural. Ela surge, assim, como um ‘novo’ ator social, fortalecendo a proposição de um modelo de desenvolvimento alternativo, o que não era possível no contexto da modernização compulsória da revolução verde.

Para isso, no entanto, o aspecto da mobilização social de entidades afins, além de sua própria importância econômico-social, foi de muita importância para que a Agricultura Familiar entrasse na pauta do dia nas esferas política, econômica e da opinião pública. Ou seja, o resultado direto da ação dos movimentos sociais, notadamente o ‘GRITO DA TERRA’, organizado pela CONTAG e CUT, do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST e do Movimento dos Pequenos Agricultores - MAP.

Dentre os objetivos desse capítulo, podemos destacar a delimitação dos grupos e do público-alvo do PRONAF que se baseou, inicialmente, no Censo Agropecuário do IBGE 1985 e, posteriormente, teve uma “adequação” nos microdados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-96. Em seqüência, falaremos da concepção do PRONAF, sua implantação e evolução da política de crédito específica para a Agricultura Familiar proposta pelo governo em 1995, destacando as modalidades de créditos e suas finalidades.

O capítulo é estruturado nos seguintes itens: III.2 grupos e público-alvo, em que se delimita os tipos de agricultores familiares e os que são alvo desse programa; III.3 constituição do PRONAF; III.4 sua evolução, onde falaremos das modificações sofridas ao longo dos anos; no item III.5 destacaremos seu desempenho em relação à concessão de crédito e público-alvo; III.6 indicações de impactos e, finalmente, III.7 as considerações finais.

### III.2 Evolução

Em 1995, houve alteração na segmentação dos grupos do PRONAF em A, B, C, D com o propósito de crédito; a criação do crédito PRONAF Grupo A em substituição ao Programa de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA) com o limite de R\$ 9.500,00 por família; a criação de crédito coletivo para após sua instituição, em 1995, através da resolução CMN/BACEN nº 2.191 de 24/08/95, o PRONAF passou por várias modificações, o que era de se esperar de um programa em fase de implantação. Sua finalidade era conceder crédito de custeio e investimento. O beneficiário era o produtor familiar comprovado tendo um limite de crédito individual de R\$ 10.000,00, com uma taxa de juros 16% aa e podendo ter um rebate de 25%.

Em 1996 foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) através do Decreto nº 1.946 de 28/06/96, em que ele passa a ter o *status* de programa de governo. Dentre as principais mudanças podemos citar a redução nos encargos financeiros para crédito de custeio para 9% aa, de investimentos para 50 % do resultado obtido com o somatório da TJLP e a taxa efetiva de juros de 6% aa; limite de crédito de custeio alterado para R\$ 5.000,00 por beneficiário, de investimento para R\$ 15.000,00 por pessoa, e R\$ 75.000,00 para grupo e; dispensa da comprovação de regularidade do recolhimento do imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Em 1997, houve alterações nos encargos financeiros para crédito de custeio com redução da taxa de juros para 6,5% aa; no público-alvo com a inclusão dos pescadores artesanais, aqüicultores e seringueiros extrativistas; no limite de crédito de custeio passando para R\$ 5.000,00 por beneficiário por safra; na modalidade de crédito com a criação do crédito de custeio rotativo, da linha PRONAF Especial Custeio (PRONAFINHO), oferecendo crédito entre R\$ 500,00 e R\$ 1.500,00 e ainda com rebate fixo de R\$ 200,00 por beneficiário e, da linha PRONAF Infra-estrutura e Serviços Públicos Municipais, destinada a melhorar a infra-estrutura e os serviços comunitários rurais dos municípios.

Dentre as principais mudanças ocorridas em 1998, destacamos a redução da taxa de juros para 5,75% nos encargos financeiros do crédito de custeio; a criação da linha PRONAF Especial Investimento, com créditos entre R\$ 1.500,00 e R\$ 3.000,00 e, um rebate fixo de R\$ 700,00 por beneficiário; a criação da linha de crédito de investimento para agregação de renda à atividade rural – PRONAF Agregar e a criação da modalidade “integrado coletivo”.

Em 1999, houve alteração na segmentação dos grupos do PRONAF em A, B, C, D com o propósito de crédito; a criação do crédito PRONAF Grupo A em substituição ao PROCERA com o limite de R\$ 9.500,00 por família; a criação de crédito coletivo para pessoas jurídicas destinado a associações, cooperativas, etc.; a permissão de financiamento para atividades não agropecuárias, e consolidação das normas do PRONAF no capítulo 10 do Manual do Crédito Rural (MCR).

No ano 2000, houve uma mudança importante, para nossos objetivos nesse estudo, e que diz respeito ao público-alvo: agora as agroindústrias passam a poder ter crédito sob a modalidade PRONAF AGREGAR, resolução nº 2.713 de 07/04/00. Com isso, podemos aproximar o PRONAF ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), indicando uma proximidade entre o público-alvo dos dois programas e, também, e mais importante, indicar que o PRONAF não deve ser interpretado como um novo padrão de financiamento da agricultura brasileira.

Além disso, houve redução da taxa de juro dos encargos financeiros de custeio para 4% aa e de investimento para 4% aa com rebate de 25%, criação de custeio especial para assentados do Grupo A e, início das operação de crédito do Grupo B no Nordeste.

O ano de 2001 é marcado por muitas modificações no PRONAF: o limite de financiamento de projetos de estruturação inicial do Grupo A é elevado para R\$ 12.000,00; o prazo de carência para projetos de investimento é dilatado em até 5 anos; acesso às demais linhas de crédito do PRONAF para os assentados com projeto de estruturação inicial

executado; proibição de concessão de créditos com recursos equalizados do PRONAF para a cultura de fumo; admissão de sobreteto nos créditos para financiamento de atividades específicas de custeio e investimento do Grupo C e D; destinação preferencial de 30% dos créditos aos solicitantes do sexo feminino; remanescentes de quilombos e indígenas são beneficiários do Grupo B; os silvicultores são incluídos no RRONAF; redução para o mínimo de três pessoas em projetos coletivos de investimento do Grupo C para que haja rebate de R\$ 700,00; ampliação das rendas dos grupos C e D passando, respectivamente para R\$ 10.000,00 e R\$ 30.000,00 e dos limites individuais para crédito de custeio e de investimento para R\$ 6.000,00 e R\$ 18.000,00 respectivamente, e possibilidade de substituição do projeto técnico de investimento por uma proposta simples em situações específicas, sob análise do agente financeiro.

Em 2002, surge o PRONAF Florestal com a liberação de crédito de investimento para a silvicultura e sistemas agroflorestais. Além disso, a cultura de fumo deixou de ser financiada pelo PRONAF; a declaração de aptidão passou a ser fornecida para a unidade familiar; as rendas brutas provenientes de avicultura e suinocultura, em regime de parceria e integração com as agroindústrias, tiveram rebate de 70% para fins de enquadramento; o limite de crédito em projetos iniciais do Grupo A, foi elevado para R\$ 13.000,00 com 7,7% desse total sendo destinado à assistência técnica e, por fim, foi concedido um sobreteto ao Grupo C para passar à produção ecológica.

Para 2003, as mudanças previstas para o PRONAF estão contidas no “PLANO SAFRA PARA AGRICULTURA FAMILIAR 2003-2004”. Esse plano contém mudanças nas regras, nas taxas de juros e nos encargos financeiros, como também mudanças estruturais para fomentar “um desenvolvimento sustentável para o campo, capaz de gerar emprego e renda a milhões de pessoas e garantir a produção dos alimentos necessários para a segurança alimentar do povo brasileiro” (PLANO SAFRA, 2003).

Esse plano prevê uma oferta de crédito no volume de R\$ 5,4 bilhões com uma elevação em 40% no número de contratos do PRONAF. O Plano prevê ainda instrumentos de garantia de renda e apoio à comercialização, como a Garantia-Safra, PROAGRO, preço mínimo, compra pública de alimentos, estoque regulador, do Cartão PRONAF e a criação de um sistema nacional de assistência técnica e extensão rural.

Para combater as desigualdades no meio rural brasileiro, estão sendo implementados mecanismos para fomentar a produção, combater a fome e gerar emprego e renda. Entre as principais mudanças e inovações do PLANO SAFRA 2003/2004 para Agricultura Familiar, podemos destacar:

- **PRONAF Alimentos**: uma linha de crédito especial para estimular a produção de cinco alimentos básicos da mesa dos brasileiros - arroz, feijão, mandioca, milho e trigo. Os agricultores terão 50% a mais de crédito, em relação à safra passada, para a produção dessas culturas.
- **Modificação do PRONAF Grupo B**: uma linha de microcrédito para combater a pobreza no campo para agricultores com renda anual familiar de até R\$ 2 mil. O valor de financiamento é até R\$ 1 mil com juros de 1% aa, dois anos para quitar e bônus (desconto para pagamento em dia) de 25%.
- **Política de Comercialização e Garantia de preços**: o objetivo é criar condições para que os agricultores mais carentes desenvolvam atividades para sua subsistência e garantia de renda. O Programa de Compras Públicas da Agricultura Familiar investirá R\$ 400 milhões, ainda em 2003, na aquisição de cinco produtos básicos para a alimentação da população brasileira – arroz, feijão, mandioca, milho e trigo. A CONAB comprará a produção para formar estoques reguladores e assim estabelecer preços estáveis para essas culturas. Cada agricultor familiar poderá vender até R\$ 2,5 mil em alimentos. A política de comercialização e garantia de renda contará com os mecanismos de garantia de comercialização para os Assentados da Reforma Agrária, de Compra Antecipada e de Compra Direta da Agricultura Familiar, dos Empréstimos do Governo Federal (EGF) e da Aquisição do Governo Federal (AGF) para a Agricultura Familiar e da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) para as culturas de arroz, feijão, mandioca, milho e trigo.
- **Renegociação das dívidas**: Através da Medida Provisória 114 serão renegociados 850 mil contratos no valor aproximado de R\$ 2,45 bilhões. Mais da metade desses contratos estão no Nordeste, região que reúne maior número de agricultores familiares brasileiros. Foram beneficiados também os assentados que contrataram recursos junto ao Programa de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), que terão um desconto de até 90% da dívida com a quitação no prazo estabelecido pela medida. Os agricultores familiares do semi-árido terão um desconto diferenciado de 70% do valor da dívida.

- Expansão da Política nacional de assistência técnica e extensão rural (ATER): através do decreto nº 4.739 de 16 de junho de 2003, e combinando ações conjuntas com os órgãos de pesquisa (EMBRAPA, universidades e entidades do Ater), a política de assistência e extensão rural será intensificada com o objetivo garantir a produção e a geração de renda no campo.

### III.3 Grupos do Pronaf

A delimitação do público-alvo inicialmente se baseou na definição de Agricultura Familiar do estudo FAO/INCRA de 1996. Posteriormente, com a evolução do programa, percebeu-se que o público beneficiário estava sendo, em sua maioria aquele do estrato A de nossa definição. Para contornar esse problema, o estudo FAO/INCRA de 2000 fez uma “adequação” da metodologia através da análise dos microdados do Censo do IBGE de 1995-96.

#### III. 3.1 Grupos do Pronaf segundo metodologia usada no estudo FAO/INCRA de 1996

A metodologia usada nesse estudo foi o cálculo das RMB (Renda Monetária Bruta). A agricultura familiar foi definida com base na gestão da unidade produtiva e resultou na seguinte classificação (ver capítulo II. 2):

- Agricultura Familiar consolidada (estrato A): estimada em torno de 1,5 milhão de estabelecimentos integrados ao mercado tendo acesso às inovações tecnológicas e às políticas públicas. Atuam como empresas rurais algumas integradas ao *agribusiness*.
- Agricultura Familiar de transição (estrato B): com um número próximo de 2,5 milhão de estabelecimentos tem acesso parcial à inovação tecnológica e ao mercado, mas mínimo acesso às políticas e programas públicos. São viáveis economicamente, embora não estejam estruturadas como empresas.
- Agricultura Familiar periférica (estrato C): sua composição gira em torno dos 2,5 milhões de estabelecimentos. Não possuem infra-estrutura, são inviáveis

economicamente, dependem de políticas de reforma agrária, de crédito, de pesquisas, de assistência técnica para sua integração produtiva.

Do estudo FAO/INCRA de 1996, chegou-se à conclusão de que os agricultores familiares do estrato A não necessitavam de apoio por já possuírem acesso à terra, tecnologia e crédito; os do estrato B seriam o público-alvo prioritário de políticas públicas, com vistas a inserí-los no mercado e os do estrato C necessitavam de políticas agrárias por não possuírem acesso ao crédito e à tecnologia, nem mesmo à terra.

No início das atividades do PRONAF, procurou-se tomar essas referências para elaborar políticas públicas que atendessem às necessidades de cada grupo: os agricultores do estrato C deveriam ser contemplados com políticas agrárias, os do B com recursos creditícios específicos que os possibilitassem a integrar ao mercado. O grupo A por ter terra, tecnologia e crédito necessitariam de políticas públicas especiais (ORTEGA & CORRÊA, 2000).

### III. 3.2 Grupos do Pronaf segundo metodologia dos microdados de 2000

O trabalho FAO/INCRA de 2000 sobre o perfil da agricultura familiar, realizado com os microdados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996, possibilitou uma “adequação” da metodologia de modo a se ter uma estimativa mais precisa do público-alvo do PRONAF.

#### III. 3.2.1 Critérios gerais

##### III. 3.2.1.1. Delimitação do universo familiar

- A direção dos trabalhos é do produtor.
- O trabalho familiar é superior ao trabalho contratado, ou seja, o trabalho familiar é predominante ( $UTF > UTC$ )

Trabalho familiar  $\Rightarrow$  definido pela Unidade de Trabalho Familiar (UTF)

$UTF =$  Pessoal ocupado da família de 14 anos e mais +  
+ (Pessoal ocupado da família de menos de 14 anos) / 2

Trabalho contratado  $\Rightarrow$  definido pela Unidade de Trabalho Contratado (UTC)

$$UTC = (\text{Salários} + \text{Valor da cota-parte entregue a parceiros empregados} + \\ + \text{Serviços de empreitada de mão-de-obra}) / (\text{Diária estadual} \times 260)$$

- A área total do estabelecimento é limitada a quatro módulos fiscais do município a que pertence o estabelecimento.

### III.3.2.1.2. Definição da Renda Bruta Anual Familiar (RBAF) do estabelecimento

$$RBAF = VBP^* + RAI + VPIR, \text{ onde:}$$

- $VBP^*$  (Valor Bruto da Produção Ajustado) =  $\Sigma$  Valor da produção vendida de milho e dos principais produtos utilizados na indústria rural +  $\Sigma$  Valor da produção colhida/obtida dos demais produtos animais e vegetais;
- $RAI$  (Receita Agropecuária Indireta) = Venda de esterco + Serviços prestados a terceiros + Outras receitas;
- $VPIR$  (Valor da Produção da Indústria Rural) =  $\Sigma$  Valor de produção de todos os produtos da indústria rural.

Observação: A RBAF, tal como calculada acima, contempla apenas a renda familiar originária, direta e indiretamente, da atividade agropecuária, uma vez que o Censo Agropecuário não possui informação sobre rendas não agropecuárias, à exceção da receita de exploração mineral.

### III.3.2.1.3. Definição da Renda Bruta Anual das Atividades Especiais (RBAE) do estabelecimento

A Renda Bruta Anual das Atividades Especiais (RBAE), que deve ser rebatida em 50% para efeitos de enquadramento nos grupos C e D, será a soma do valor da produção de:

- avicultura - valor de: pintos de um dia vendidos; galinhas, galos, frangas e frangos vendidos e abatidos; ovos de galinha produzidos; patos, gansos e

- marrecos, perus e codornas vendidos e abatidos; ovos de codorna e de outras aves produzidos;
- aquicultura - valor de receita da venda de peixes e rãs;
  - bovinocultura de leite - valor do leite produzido de vaca e búfala;
  - caprinocultura - valor de caprinos vendidos e leite de cabra produzido;
  - ovinocultura - valor de ovinos vendidos e lã produzida;
  - sericicultura - valor dos casulos produzidos;
  - suinocultura - valor de suínos vendidos e abatidos;
  - fruticultura - valor da produção colhida de frutas;
  - olericultura - valor da produção colhida de olerícolas.

### III 3.2.1.4. Definição da Renda Bruta Anual Familiar ajustada (RBAF\*) do estabelecimento

Tendo em vista que existem atividades para as quais a renda bruta do estabelecimento deve ser rebatida em 50%, foi necessário ajustar a RBAF, mediante a seguinte fórmula:

$$\text{RBAF}^* = (\text{RBAF} - \text{RBAE}) + \text{RBAE} / 2$$

Com base nas “adequações” metodológicas introduzidas, o Censo de 1996 apontou a existência de 4.139.369 estabelecimentos familiares do Brasil. Desses, 406.291 agricultores foram classificados como tipo A, ocupando 6,8% da área, absorvendo 11,7% do financiamento total da agricultura e sendo responsáveis por 19,2% de todo o VBP Nacional; 1.915.780 estabelecimentos como tipo D ocupando 8,9% da área, sendo responsável por 4,1% do VBP agropecuário do Brasil e ficando com 5,6% de todo crédito rural.

Em relação aos beneficiários do crédito agrícola oficial, o estudo FAO/INCRA (2000) levantou que parte dos agricultores familiares vinha sendo contemplada, embora parcialmente, pois do total do financiamento rural, a agricultura familiar contava com 25,3%; 11,7% desse valor para a agricultura familiar do tipo A, 6,2% do tipo B, 1,9% do tipo C e 5,6% do tipo D. No entanto, essa participação no crédito oficial era muita modesta levando-se em conta sua representação no total dos estabelecimentos rurais brasileiros, em torno de

85,2%. Os agricultores familiares do estrato A apresentam a maior participação relativa, seja por estarem integrados à agroindústria e/ou capitalizados.

### III.3.2.2 Definição dos grupos do PRONAF

Os grupos do PRONAF foram classificados com base nos estudos FAO/INCRA sobre Agricultura Familiar conforme estudado no capítulo II.2.3., onde foram estabelecidos quatro (04) tipos de agricultores familiares:

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

Com base nessa tipologia, elaborada para diferenciar os produtores familiares em termos socioeconômicos, os tipos de agricultores, de maneira geral, foram classificados em capitalizados (A), em processo de capitalização (B), em descapitalização (C) e descapitalizados (D) (FAO/INCRA, 2000).

### III.3.3 PÚBLICO-ALVO DO PRONAF

O PRONAF inverte a classificação de acordo com a necessidade de financiamento agrícola de cada grupo. Assim, o grupo A, o B e parte do C são prioridade na política de crédito. Já o grupo A, capitalizado e ou integrado ao CAIs, não tem prioridade na obtenção de crédito. A segmentação dos grupos pode ser sintetizada no QUADRO 1.

**QUADRO 1- Segmentação dos grupos do PRONAF**

Categoría	Especificação
Grupo A	Assentados da Reforma Agrária
Grupo B	Mini agricultor familiar, com renda bruta anual de até R\$ 1.500 (sem utilização de mão de obra, que não seja a familiar)
Grupo C	Agricultor familiar com renda bruta anual entre R\$ 1.500 e R\$ 8.000 (empregados temporários)
Grupo D	Agricultor familiar com Renda Bruta entre R\$ 8.000 e R\$ 27.500 (até 2 empregados)

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996.

Elaboração: Ortega & Corrêa (2000:9)

### III.3.3.1. Grupo A

- Nesse grupo estão os Assentados da Reforma Agrária. Eles não podem ser identificados, pois o Censo Agropecuário não possui informação sobre estabelecimentos provenientes de assentamentos de reforma agrária.

### III.3.3.2 Grupo B

Estabelecimentos definidos conforme item 2.2.1.1 e que:

- Não contratam qualquer tipo de mão-de-obra não familiar; e
- $RBAF \leq R\$ 1.500,00$ .

### III.3.3.3 Grupo C

Estabelecimentos definidos conforme item 2.2.1.1 e que:

- contratam apenas empregados temporários, em qualquer número; e
- $R\$ 1.500,00 < RBAF \leq R\$ 8.000,00$ ; ou
- $R\$ 1.500,00 < RBAF^* \leq R\$ 8.000,00$ .

### III.3.3.4 Grupo D

Estabelecimentos definidos conforme item 2.2.1.1 e que:

- contratam até dois empregados permanentes e qualquer número de empregados temporários; e
- R\$ 8.000,00 < RBAF ≤ R\$ 27.500,00; ou
- R\$ 8.000,00 < RBAF\* ≤ R\$ 27.500,00.

A delimitação usada pelo estudo FAO/INCRA de 1996 para a agricultura familiar, como vimos no item II.2.3 Definição da Agricultura Familiar, classifica os grupos dos agricultores em A, B e C. Na “adequação” metodológica feita pelo estudo FAO/INCRA de 2000, a segmentação dos beneficiários do PRONAF em A, B, C e D aproxima-se mais da realidade possibilitando destinar melhor os recursos financeiros (QUADRO 1). O grupo A e B da classificação PRONAF correspondem ao Grupo C do estudo FAO/INCRA; o C PRONAF corresponde à maior parte do B FAO/INCRA e, por fim, o Grupo D PRONAF e parte do C estão relacionados ao A FAO/INCRA.

### III.3.4 Principais características dos beneficiários do PRONAF

Segundo TABELA 22, o público-alvo do crédito rural do PRONAF é de 3,8 milhões de estabelecimentos, abrangendo uma área de 69,1 milhões de hectares, que são responsáveis pela geração de uma renda bruta anual familiar (RBAF) correspondente a 11,7 milhões de reais. Esse conjunto representa 78,5% do total de estabelecimentos recenseados, atingindo 19,6% da área total recenseada e 23,9% da renda bruta total (FAO/INCRA, 2000).

TABELA 22 : Brasil. Total de Estabelecimentos, Área total, VBP e RBAF

Categorias de Estabelecimentos	Total de Estabs.	Área Total (ha)	VBP (R\$ mil)	RBAF (R\$ mil)
Total Geral	4.859.864	353.611.242	47.796.468	48.814.520
Familiar INCRA/FAO	4.139.369	107.768.450	18.117.724	18.332.774
% s/ Total Geral	85,2	30,5	37,9	37,6
Familiar PRONAF Total	3.815.533	69.142.096	11.647.591	11.680.977
% s/ Total Geral	78,5	19,6	24,4	23,9

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996.

Elaboração: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO *in* FAO/INCRA (2000)

Quando comparados as categorias “Familiar INCRA/FAO” e “Familiar PRONAF”, percebe-se que, embora o número de estabelecimentos do público-alvo do PRONAF (3,8 milhões) seja bastante próximo ao do universo familiar identificado no

trabalho FAO/INCRA de 1995 (4,1 milhões), o mesmo não se pode dizer em relação à área e à renda, cujos valores são significativamente menores para os beneficiários do PRONAF em relação à categoria “Familiar INCRA/FAO” (TABELA 22). Esse resultado é função dos critérios estabelecidos pelo PRONAF, relativos, particularmente, ao limite máximo de área – até quatro módulos fiscais – e aos limites referentes à mão-de-obra contratada, que deixam de fora um contingente de agricultores familiares que, apesar de pequeno, tem peso econômico considerável.

Do total de estabelecimentos beneficiários do PRONAF, mais da metade (53,4%) é composta pelos estabelecimentos do Grupo B, que detêm 32% da área e respondem por 10,5% da renda total gerada (TABELA 23). Deve-se destacar o Grupo D, que, com 10% dos estabelecimentos e 18% da área, gera quase a metade da renda total (47,4%).

TABELA 23: Brasil. Beneficiários do PRONAF. Estabelecimentos, Área total e RBAF segundo os Grupos PRONAF.

Familiar PRONAF	Total de Estabs.	% s/ Total	Área Total (ha)	% s/ Total	RBAF (R\$ mil)	% s/ Total
Grupo B	2.036.682	53,4	22.049.347	31,9	1.230.035	10,5
Grupo C	1.394.144	36,5	34.692.066	50,2	4.913.207	42,1
Grupo D	384.707	10,1	12.400.683	17,9	5.537.736	47,4
Total	3.815.533	100,0	69.142.096	100,0	11.680.977	100,0

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996.

Elaboração: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO in FAO/INCRA (2000)

A concentração de estabelecimentos do PRONAF é ainda mais significativa se considerarmos a sua distribuição pelas faixas de número de módulos fiscais. Nesse caso, a grande maioria dos estabelecimentos (84,3%) tem menos de 1 módulo fiscal, o que aponta para uma situação de escassez de terra da maioria dos beneficiários do PRONAF. Ainda assim, esses estabelecimentos detêm 44,5% da área e geram 64% da renda (TABELA 24).

TABELA 24: Brasil. Beneficiários do PRONAF. Estabelecimentos, Área total e RBAF segundo as Faixas de Nº de Módulos Fiscais (MF)

Faixas de Nº de MF	Total de Estab.	% s/ Total	Área Total (ha)	% s/ total	RBAF (R\$ mil)	% s/ Total
Menos de 1	3.215.009	84,3	30.752.906	44,5	7.464.129	63,9
1 a menos de 2	417.542	10,9	20.856.087	30,2	2.716.951	23,3
2 a menos de 3	125.547	3,3	10.414.461	15,1	1.015.653	8,7
3 a 4	57.435	1,5	7.118.642	10,3	484.244	4,1
Total	3.815.533	100,0	69.142.096	100,0	11.680.977	100,0

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996.

Elaboração: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO in FAO/INCRA (2000)

A utilização dos mesmos valores de renda para todo o país tende a concentrar os grupos de mais baixa renda nas regiões mais pobres, bem como os de mais alta renda nas regiões mais bem favorecidas. Isso pode ser visualizado na tabela 6, na qual se pode comparar a distribuição regional do total de estabelecimentos recenseados com a dos grupos B, C e D do PRONAF. Pode-se observar que o Grupo B tem uma distribuição enviesada para a região Nordeste, enquanto que o Grupo D apresenta um viés de distribuição em relação à região Sul.

**TABELA 25:** Brasil e Régioes. Distribuição do Nº de Estabélecimentos Total e dos Grupos PRONAF segundo as Régioes (%)

Regiões	Total de Estabs.	Estabs. Familiares PRONAF			
		Total	Grupo B	Grupo C	Grupo D
Norte	9,2	9,8	6,6	15,5	6,6
Nordeste	47,9	52,0	73,6	32,1	9,6
Sudeste	17,3	13,6	9,7	16,9	21,9
Sul	20,6	21,2	8,1	30,6	56,8
C.-Oeste	5,0	3,4	2,0	4,9	5,2
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996.

Elaboração: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO *in* FAO/INCRA (2000)

Considerando-se a participação relativa das regiões em cada um dos grupos B, C e D (**TABELA 25**), verifica-se que, no Grupo B, o Nordeste é francamente majoritário (73,6% do total do Grupo B), ao passo que, no Grupo D, predomina a região Sul (56,8% do total do Grupo D). No Grupo C, a maior participação divide-se entre o Nordeste (32,1% do total do Grupo C) e o Sul (30,6% do total do Grupo C).

No que diz respeito à área (**TABELA 26**), verifica-se a existência de uma correlação positiva entre a área possuída pelos estabelecimentos beneficiários do PRONAF e a sua capacidade de geração de renda: em todas as regiões, a área média do Grupo D é maior que a do Grupo C, e esta é maior que a do Grupo B. Deve-se destacar a situação do Grupo B do Nordeste, em que a sua área média representa 1/3 da área média do Grupo C e 1/5 do Grupo D dessa região, sendo não apenas a menor área média de todos os grupos e regiões, em termos absolutos, como também a que mais se distancia, em termos relativos, dos demais grupos do PRONAF de uma mesma região.

TABELA 26: Brasil. Área Média dos Estabelecimentos Familiares INCRA/FAO e dos Grupos PRONAF segundo as Regiões (ha)

Regiões	Familiar INCRA/FAO	Familiar PRONAF			
		Grupo B	Grupo C	Grupo D	Total
Norte	57,4	31,0	43,3	65,7	40,4
Nordeste	16,6	8,2	23,8	42,3	12,4
Sudeste	29,6	13,1	22,3	33,2	20,6
Sul	21,4	9,4	14,5	22,8	15,7
C.-Oeste	84,5	35,1	46,8	70,7	46,9
Brasil	26,0	10,8	24,9	32,2	18,1

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996.

Elaboração: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO in FAO/INCRA (2000)

Quanto à renda bruta anual familiar (RBAF) dos estabelecimentos beneficiários do PRONAF (TABELA 27), as diferenças regionais em cada um dos grupos B, C e D são relativamente pouco significativas, uma vez que, como já mencionado, os limites de renda são os mesmos para todas as regiões. Ainda assim, as menores rendas médias nos grupos B e C situam-se no Nordeste, e a do grupo D na região Norte. A maior renda média do grupo B encontra-se na região Norte e as dos grupos C e D na região Sul.

TABELA 27: Brasil e Regiões. Beneficiários do PRONAF. RBAF Média dos Estabelecimentos dos Grupos PRONAF segundo as Regiões (R\$).

Regiões	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Total
Norte	815,01	3.364,89	12.669,65	3.085,17
Nordeste	561,44	2.908,04	13.301,55	1.326,99
Sudeste	638,02	3.737,51	14.613,12	4.319,28
Sul	755,72	4.104,54	14.750,95	6.294,88
Centro Oeste	696,24	3.710,34	13.774,55	4.327,66
Brasil	603,94	3.524,17	14.394,68	3.061,43

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996.

Elaboração: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO in FAO/INCRA (2000)

Mesmo tendo uma pequena variação regional da renda média em cada um dos grupos, deve-se ressaltar que o mesmo não ocorre em relação à renda por unidade de área (TABELA 28). Há significativas variações na renda por hectare em cada um dos grupos do PRONAF. Destaca-se, contudo, que, ao contrário do comportamento verificado para a renda média, a renda por hectare do Grupo B é mais baixa nas regiões Norte e Centro-Oeste, ao passo que a do Nordeste, nesse mesmo grupo, é a segunda maior renda, superada apenas pela do Sul, o que sugere que apesar da pouca terra disponível, ela é mais bem aproveitada pelos pobres da região nordestina. Em contrapartida, os dados indicam que a maior disponibilidade relativa de terras nas regiões Norte e Centro-Oeste ensejam um menor rendimento econômico por unidade de área, o que se verifica nos grupos B, C e D do PRONAF. A região Sul é a que

apresenta a melhor performance no quesito rendas por hectare em qualquer estrato do Programa.

**TABELA 28:** Brasil e Regiões. Beneficiários do PRONAF. RBAF/ha dos Estabelecimentos dos Grupos PRONAF segundo as Regiões (R\$/há)

Regiões	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Total
Norte	26,30	77,78	192,98	76,36
Nordeste	68,17	122,01	314,48	107,13
Sudeste	48,70	167,34	440,31	210,03
Sul	80,14	282,52	646,85	400,39
Centro Oeste	19,86	79,23	194,94	92,37
Brasil	55,79	141,62	446,57	168,94

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996.

Elaboração: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO in FAO/INCRA (2000)

Os dados relativos à condição do produtor dos estabelecimentos beneficiários do PRONAF (**TABELA 29**) sugerem que quanto mais precária é a situação de detenção da terra pelo produtor menor é a sua capacidade de gerar renda. Assim, é o Grupo B que apresenta um percentual bem mais elevado de parceiros e ocupantes do que os demais grupos (respectivamente, 8,2% e 22,9% do total do Grupo B). Em contraste, o maior percentual de proprietários encontra-se no Grupo D (85% do total desse grupo).

**TABELA 29:** Brasil. Beneficiários do PRONAF. Distribuição dos Estab. segundo a Condição do Produtor (%)

Familiar PRONAF	Proprietário	Arrendatário	Parceiro	Ocupante
Grupo B	62,1	6,7	8,2	22,9
Grupo C	78,9	4,3	4,7	12,1
Grupo D	84,9	5,5	4,6	5,0
Total	70,5	5,7	6,6	17,2

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996.

Elaboração: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO in FAO/INCRA (2000)

Os estabelecimentos potencialmente beneficiários do PRONAF são responsáveis por 67% da ocupação total da agropecuária brasileira, e por 84% de toda a mão-de-obra familiar, considerado os dados do Censo Agropecuário de 1995-1996, do IBGE. A grande maioria do pessoal ocupado é representada pelo trabalho familiar, o que resulta dos próprios critérios adotados pelo PRONAF, sobretudo no que se refere à predominância do trabalho familiar sobre o trabalho contratado como elemento definidor do universo familiar (**TABELA 30a**). Os dados indicam, por outro lado, que esse critério da predominância garante o caráter

familiar dos estabelecimentos, e que os limites estabelecidos para a mão-de-obra contratada, sobretudo a permanente, têm uma pequena influência sobre esse resultado, uma vez que, segundo o trabalho já mencionado, relativo ao universo familiar INCRA/FAO, apenas 0,6% dos estabelecimentos familiares (cerca de 25 mil estabelecimentos) possuem mais de 2 empregados permanentes.

**TABELA 30a<sup>a</sup>:** Brasil. Beneficiários do PRONAF. Distribuição do Pessoal Ocupado (nº de pessoas)

Familiar PRONAF	Pessoal ocup. total	Pess. ocup. Familiar	Empr. Perm.	Empr. Temp.
Grupo B	Nº %	5.663.013 100,0	5.663.013 100,0	- -
Grupo C	Nº %	4.860.434 100,0	4.480.320 92,2	- - 380.114 7,8
Grupo D	Nº %	1.457.101 100,0	1.276.987 87,6	40.781 2,8 139.333 9,6
Total	Nº %	11.980.548 100,0	11.420.320 95,3	40.781 0,3 519.447 4,3

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996.

Elaboração: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO in FAO/INCRA (2000)

Considerando os dados relativos aos estabelecimentos beneficiários do PRONAF (**TABELA 30b**), chega-se a resultado semelhante, já que os estabelecimentos que possuem 1 ou 2 empregados permanentes representam apenas 0,9% do total, dos quais a grande maioria (0,7% do total) emprega apenas um trabalhador permanente. Assim também em relação ao trabalho eventual: são relativamente poucos os estabelecimentos que empregam essa mão-de-obra (3,9% do total), sendo que a maioria desses ocupa menos de cinco empregados temporários (3,2% do total).

**TABELA 30b:** Brasil. Beneficiários do PRONAF. Estabelecimentos com Empregados Permanentes e Temporários (%)

Familiar PRONAF	Estab. c/ empr. perm.			Estab. c/ empr. temp.			
	Total	1	2	Total	<5	5 a <10	10 e +
Grupo B	-	-	-	-	-	-	-
Grupo C	-	-	-	7,8	6,2	1,0	0,6
Grupo D	8,7	6,8	1,9	11,0	9,1	1,1	0,8
Total	0,9	0,7	0,2	3,9	3,2	0,5	0,3

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996.

Elaboração: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO in FAO/INCRA (2000)

A diferenciação entre os grupos B, C e D do PRONAF é visível quando se analisam as características tecnológicas dos estabelecimentos (TABELA 31). É flagrante o baixo nível tecnológico do Grupo B, com destaque para o alto índice de estabelecimentos que utilizam apenas força manual (65% do total de estabelecimentos do Grupo) e o pequeno número dos que usam alguma prática de conservação do solo (7% do total de estabelecimentos desse grupo). O uso de irrigação é baixo nos três grupos, sendo irrisório no Grupo B (2,2% do total de estabelecimentos desse grupo).

**TABELA 31:** Brasil. Beneficiários do PRONAF. Estabelecimentos Segundo características tecnológicas (%)

Familiar PRONAF	Usa energia elétrica	Uso de força			Usa irrigação	Usa adubos e corret.	Faz contr. de pragas	Faz conserv. do solo
		Só manual	Só animal	Só mec. ou mec. + ani.				
Grupo B	19,4	65,0	18,8	16,1	2,2	16,9	44,6	7,0
Grupo C	43,6	42,6	28,0	29,4	5,8	47,3	76,2	20,3
Grupo D	75,8	17,5	23,3	59,1	12,0	81,7	93,5	47,8
Total	34,0	52,1	22,6	25,3	4,5	34,6	61,1	16,0

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996.

Elaboração: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO *in* FAO/INCRA (2000)

Essa situação é também patente na análise dos dados relativos à assistência técnica e ao cooperativismo (TABELA 32). Apenas 4,4% dos estabelecimentos do Grupo B recebem algum tipo de assistência técnica, incluindo a governamental, que atinge somente 2,1% dos estabelecimentos desse grupo. O percentual de estabelecimentos do Grupo B associados a alguma forma de cooperativa é ainda mais baixo (2,8% do total de estabelecimentos do grupo). A quase ausência de assistência técnica, sobretudo governamental, parece ser um problema a ser resolvido, principalmente no que se refere aos estabelecimentos dos Grupos B e C. Deve-se observar que é majoritário o contingente de estabelecimentos do Grupo D que utiliza assistência técnica não governamental, possivelmente em virtude da maior capacidade de geração de renda desse grupo.

**TABELA 32: Brasil. Beneficiários do PRONAF. Estabelecimentos com Assistência Técnica e Associados a Cooperativas (%)**

Familiar PRONAF	Estabs. com Assistência Técnica				Estabs. Associados a Cooperativas(*)				
	Total	Gov.	Própria	Outra	Total	Comerc.	Créd.	Eletrif.	Outra
Grupo B	4,4	2,1	1,1	0,7	2,8	1,9	0,6	0,5	0,2
Grupo C	19,5	9,1	3,0	7,9	15,6	12,1	3,0	3,4	0,6
Grupo D	54,9	22,0	6,6	33,1	41,0	33,4	10,2	10,2	1,6
Total	15,0	6,7	2,3	6,6	11,3	8,8	2,5	2,6	0,5

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996.

Elaboração: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO *in FAO/INCRA* (2000)

### III.4 Constituição

O início dos anos 90 foi marcado por uma abertura comercial desordenada, prejudicando ainda mais a situação de marginalização dos agricultores familiares do estrato C e parte do B do estudo FAO/INCRA, os quais já vinham sofrendo com a falta de acesso ao crédito subsidiado e farto entre as décadas 60-80.

A necessidade da implantação de uma política de crédito de investimento subsidiado que atendesse especificamente às necessidades dos agricultores familiares era cada vez mais urgente na década de 90.

Em 1993, o governo, através do Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAARA) criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que consistia em uma linha de crédito, com juros de 4% a.a. e sem correção monetária, tendo o objetivo de atender somente agricultores familiares. Esses foram classificados a partir do tamanho do estabelecimento e da mão-de-obra utilizada na produção.

No entanto, o PROVAP teve pouca repercussão, devido às rigorosas exigências impostas pelas instituições financeiras ao público-alvo, os agricultores familiares do estrato B e C.

Em 1995, o PROVAP sofre modificações profundas com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O PRONAF foi criado como uma linha de crédito de custeio em 1995, com uma verba de R\$ 200 milhões para aplicação na produção agrícola explorada em regime familiar.

Em 1996, o PRONAF deixou de ser apenas uma linha de crédito e adquiriu status de programa governamental e foi vinculado institucionalmente ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAARA), passando a integrar o Orçamento Geral da União. Ele tinha recursos na ordem de R\$ 10 milhões que deveriam ser aplicados em infra-estrutura rural nos municípios e em capacitação dos produtores rurais familiares.

O PRONAF surgiu com a finalidade de promover aqueles estratos da agricultura familiar que não tiveram acesso ao crédito agrícola subsidiado e farto das décadas de 60-80 e que, por isso, encontravam-se ou na periferia do sistema produtivo ou com acesso limitado a inovações tecnológicas e ao mercado. Com isso, se promoveria a agricultura familiar a alcançar um desenvolvimento sustentável, aumentando sua capacidade produtiva, gerando empregos e melhorando sua renda.

Os recursos do PRONAF originam-se de quatro fontes sob controle do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), a saber: a) exigibilidades do Manual do Crédito Rural (MCR) do Banco Central; b) Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); c) fundos Constitucionais e d) Recursos do Tesouro Nacional (liberação a partir do ano 2000) (ORTEGA & CORRÊA, 2000).

### III.4.1 Principais modalidades do PRONAF

#### III.4.1.1 PRONAF - Infra-estrutura e serviços

Essa modalidade de crédito tem como objetivo viabilizar a implantação, ampliação e modernização da infra-estrutura de modo a dar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda culminando no desenvolvimento econômico e social do setor rural.

As ações de infra-estrutura e serviços, financiadas com recursos do Orçamento Geral da União, são desenvolvidas em municípios selecionados, em que o critério de seleção é o perfil de carência da localidade, que apresentaram Planos Municipais de Desenvolvimento Rural elaborados pelos conselhos municipais. São considerados candidatos ao apoio técnico e financeiro dessa linha do PRONAF os municípios que atendam, simultaneamente, aos seguintes critérios técnicos:

- a relação entre o número de estabelecimentos agropecuários com área de até 200 ha e o total de estabelecimentos do município deve ser maior que a relação entre o número de estabelecimentos com área de até 200 ha do Estado;
- a relação entre a população rural e a população total do município deve ser maior que a relação entre a população rural e a população total do Estado;

- o valor da produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura do município deve ser menor que o valor da produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura no Estado.

O município é obrigado a compor um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), em que a participação de representantes dos agricultores familiares tem no mínimo 50% do total. Além do conselho é necessária a elaboração de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), no qual estarão expostos os problemas locais e as soluções identificadas pelos próprios agricultores familiares. Somente com essas exigências satisfeitas é que o município poderá demandar o crédito.

TABELA 33: Total liberado pelo Pronaf Infra-estrutura (1997-2001)

Ano	Municípios benef.	Beneficiários diretos	Valor em R\$ 1,00
1997	461	375.000	63.562.310
1998	712	479.000	85.923.033
1999	1006	817.000	150.340.678
2000	916	800.000	151.865.251
2001	1.253	1.125.000	170.311.480

Fonte: [www.pronaf.gov.br/infra\\_estrutura/numeros.htm](http://www.pronaf.gov.br/infra_estrutura/numeros.htm) em 18.07.2003

Elaboração: João Mendes Santos Filho

A Caixa Econômica Federal é o agente financeiro responsável pela liberação de recursos, repassando-os aos municípios. A TABELA 33 mostra a expansão dos recursos liberados através dessa modalidade do PRONAF, bem como do número de municípios beneficiados.

De 1997 a 2001, o número de municípios beneficiados quase triplicou, chegando a 2,7 vezes mais; o número de beneficiados diretos triplicou e; o valor liberado chegou a crescer 268%. A evolução de crescimento desses valores se deu de maneira continua e expressiva, com exceção de 2000, onde houve um ligeiro recuo do número de municípios e beneficiários e, o valor liberado praticamente ficou estável.

No ano de 2001, essa linha de crédito concentrou seus esforços na região Nordeste, cujos municípios representaram 50,1% do total beneficiado, atendendo a 57,8% do total de famílias beneficiadas naquele ano (TABELA 34). Esse perfil rompe, portanto, com a histórica concentração dos recursos do crédito rural nas regiões em que se encontram os agricultores mais integrados economicamente.

Ademais, outra questão importante a destacar em termos dessa modalidade do Pronaf é o incentivo ao desenvolvimento de organizações locais, especialmente quando se tem em conta que os agricultores mais carentes não têm o perfil exigido pela liberação tradicional de crédito, efetuado via Sistema Bancário, questão esta que será levantada ao longo do trabalho. A Região Sul não se destaca dentre as demais, nem em termos de municípios atendidos, nem em termos de montante de recursos (FERREIRA & et alii, 2001).

**TABELA 34:** Região, Municípios e famílias beneficiadas pelo Pronaf Infra-estrutura – 2001.

Região	Municípios	Famílias Beneficiadas
Norte	161	186.202
Nordeste	628	649.869
Centro-oeste	82	91.280
Sudeste	235	111.566
Sul	147	86.114
Total	1.253	1.125.000

Fonte: [www.pronaf.gov.br/infra\\_estrutura/numeros.htm](http://www.pronaf.gov.br/infra_estrutura/numeros.htm) em 18.07.2003

Elaboração: João Mendes Santos Filho

### III.4.1.2 PRONAF - Crédito

Esse tipo de crédito tem como objetivo apoiar financeiramente as atividades agropecuárias exploradas pelos agricultores familiares e suas organizações. Os recursos para essa linha de ação originam-se do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), das exigibilidades bancárias e dos fundos constitucionais do Centro-Oeste (FCO) e do Nordeste (FNE). Os financiamentos são concedidos por intermédio do Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil (BNB), bancos estaduais e privados, e são aplicados em investimento e custeio agropecuário.

As taxas de juros cobradas variaram de 5,75% a.a. até 12%. Por sua vez, os encargos financeiros que incidem sobre o crédito de investimento são definidos anualmente pela TJLP, e é previsto um rebate de 50% sobre os encargos financeiros, quando quitados até o vencimento.

Quando comparada essas taxas de juros àquelas cobradas pelo sistema financeiro privado, elas se tornam interessantes para que o agricultor familiar possa tomar empréstimo. No entanto, elas estão longe daquele crédito subsidiado e farto das décadas de 70 e 80 que foi o responsável pela viabilidade da agricultura patronal.

O Tesouro Nacional banca as diferenças entre as taxas de captação e de empréstimo como também os pagamentos decorrentes dos rebates, de spreads e taxa de serviço do banco emprestador.

Entre as características básicas da operacionalização do crédito do PRONAF destacam-se:

- a obrigatoriedade, por parte do agricultor familiar, em apresentar ao agente financeiro a declaração de aptidão, que comprova sua condição de agricultor familiar, a qual deve ser requerida junto aos sindicatos de trabalhadores rurais ou patronais;
- a utilização de garantias financeiras simplificadas, preferencialmente: (i) para custeio: penhor da safra e adesão ao seguro; e (ii) para investimento: penhor cedular ou alienação fiduciária do bem financiado.

Não há preferências por um determinado segmento de agricultor familiar, isto é, o público-alvo não é pré-estabelecido. A concessão obedece às regras de liberação, isto é, são elas que determinam o perfil dos demandantes.

Entre as modalidades de crédito, o PRONAF-Crédito é o que mais libera recursos e o Banco do Brasil é o agente financeiro que apresenta maior participação na liberação total.

**TABELA 35: Pronaf – Crédito Liberação por linha de ação. BRASIL – 1996 a 2001**

Ano	Total contratos	Valor (custeio + Investimento) em R\$ 1.000
1996	332.828	649.795,91
1997	496.550	1.637.440,16
1998*	709.906	1.814.972,00
1999	791.677	1.776.951,4
2000	834.049	1.864.888,67
2001	800.653	2.210.744,24

Fonte: [www.bcb.gov.br/creditorural](http://www.bcb.gov.br/creditorural)

Elaboração: João Mendes dos Santos Filho

\*De 1996 até 1998 os dados foram gerados pelo MAPA. De 1999 à última atualização, os dados utilizados sobre o crédito rural do PRONAF são gerados pelos agentes financeiros (Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES), sendo que as exigibilidades bancárias são geradas pelo BC.

De 1996 a 2001 o total de contratos saltou de 332.828 mil para, em 2001, chegar a 800.653 com um acréscimo de 240 %. O valor liberado para essa modalidade de crédito cresceu em torno de 3,4 vezes no mesmo período.(TABELA 35)

### III.4.1.3 PRONAF- Capacitação

O objetivo dessa linha de ação é qualificar os agricultores familiares, assim com suas organizações, em termos de conhecimentos e habilidades nos processos de produção, beneficiamento e comercialização. Pretende-se também habilitar os técnicos na elaboração, execução e acompanhamento dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR).

As ações são desenvolvidas por intermédio do repasse de recursos, pelo Ministério da Agricultura, mediante convênios, às empresas estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural, que promovem eventos e cursos de acordo com o levantamento das demandas locais de agricultores familiares.

A TABELA 36 mostra a evolução dos agricultores capacitados frente aos recursos liberados. Entende-se por produtores capacitados aqueles que realizaram pelo menos um módulo de capacitação, os profissionalizados seriam aqueles que concluíram os módulos dos cursos relativos a produção, beneficiamento, agroindustrialização, comercialização e gestão (FAO/INCRA, 2000).

TABELA 36: Agricultores capacitados e recursos liberados pelo Pronaf Capacitação. 1997 a 2001

Ano	Agricultores capacitados	R\$1.000
1996/97*	47.916	4.259,61
1997/98	54.299	45.604,26
1998/99	71.600	52.680,86
1999/2000	78.394	36.135,04
2000/2001	273.206	30.000,00
Total	723.415	204.679,77

Fonte: CEF [www.Pronaf.gov.br/pronafcapacitacao.htm](http://www.Pronaf.gov.br/pronafcapacitacao.htm)

Elaboração: João Mendes dos Santos Filho

\* Contratos assinados em um determinado ano é executado no ano seguinte.

## III.5 Desempenho do PRONAF

### III.5.1 O PRONAF Crédito

De todas as modalidades de fomento contidas no PRONAF, a categoria crédito foi a de maior expressão. Seu desempenho foi sempre crescente no período 1995-1999, tanto no número de contratos no volume de recursos, aumentando de R\$ 90 milhões, em 1995, para

quase R\$ 1,9 bilhão em 1999. Isso se deve às alterações sofridas pelo programa no decorrer dos anos, possibilitando oferta crescente de crédito. A TABELA 37 mostra a evolução do número de operações de crédito (custeio e investimento) e dos valores totais aplicados.

**TABELA 37:** Evolução das aplicações (contratos e recursos) do Pronaf-Crédito (custeio e investimento) 1995-2001

Modalidades Anos	Custeio		Investimento		Total	
	Contratos	valores (R\$ 1.000)	contratos	valores (R\$ 1.000)	contratos	valores (R\$ 1.000)
1995		88.736		653		89.386
1996	328.376	639.670	4.452	10.126	332.828	649.796
1997	387.728	887.912	101.694	736.965	496.550	1.637.440
1998	593.353	1.186.161	116.501	628.811	709.854	1.814.972
1999	690871	1.463.973	100.806	312.977	791.677	1.776.950
2000	751.832	1.607.825	82.217	257.062	834.049	1.864.887
2001	705.225	1.698.451	95.428	512.293	800.653	2.210.744

Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural [www.bcb.gov.br/creditorural](http://www.bcb.gov.br/creditorural) em 18.07.2003

Elaboração: João Mendes dos Santos Filho

Entre 1996 e 2001, o montante aplicado saltou 3,4 vezes e o número de operações aumentou 2,4 vezes no mesmo período. O volume de recursos aplicados do Pronaf marca uma nova etapa na oferta de recursos públicos para o financiamento, em condições especiais, de atividades agropecuárias. Seu público-alvo, os agricultores familiares, vinha encontrando dificuldades crescentes, quando não insuperáveis, para acessarem linhas de crédito que lhes possibilassem a manutenção e desenvolvimento de suas atividades.

"A diminuição dos custos de operação, a simplificação do acesso, a redução progressiva dos encargos financeiros incidentes nas operações de custeio e a criação de novas linhas de financiamento para custeio foram os principais fatores responsáveis pela expansão do Pronaf-Crédito. De um lado, medidas como a não exigência de cadastro, a dispensa de registro das operações de investimento no BACEN/RECOR (Registro Comum de Operações Rurais), o enquadramento no Proagro sem a apresentação de projeto, a isenção de comprovação do pagamento do ITR e da aquisição de insumos, e o desembolso simplificado do Proagro, quando perdas são inferiores a R\$1.000,00 facilitaram o acesso ao crédito do Pronaf. Por outro lado, a trajetória da taxa de juros, para as operações de custeio, que, passou de 12% a.a., na safra 1995/96, para 5,75%, nas duas últimas, sendo que, nos períodos 1996/97 e 1997/98, foram de 9% a.a. e 6,5% a.a., respectivamente, diminuiu os encargos financeiros dos empréstimos. E, nesta mesma direção, houve a ampliação das linhas de crédito (custeio e investimento) para segmentos específicos seja com taxas

privilegiadas – Pronaf-Crédito-Especial (Pronafinho)– ou com facilidades burocráticas (Pronaf-Crédito-Rotativo). Dentre estas novas linhas de financiamento, cabe ainda citar o Pronaf-Agroindústria, o Pronaf Agregar e o Pronaf-Integrado-Coletivo” (FERREIRA *et alii*, 2003:13).

Em 2001, o crédito para custeio teve uma participação na ordem de 76% do total dos recursos do PRONAF-crédito; já os recursos para investimento apresentaram valores em torno de 24% daquele total. No entanto, nos anos de 1997 e 1998, essa modalidade de crédito para investimento representou 45% e 34,6%, respectivamente. No geral, entre 1997 e 2000, o volume de crédito do PRONAF apresentou crescimento modesto. De 2000 a 2001 houve um crescimento considerável em torno de 18,5%. Embora, os empréstimos de investimento tiveram queda acentuada até 2000, em 2001 houve um crescimento de 100% em relação ao ano anterior. Esse fato é muito importante, visto que é justamente esse tipo de financiamento que de fato transforma o perfil produtivo dos agricultores.

Analisando a TABELA 38, pode-se ver que a região Sul foi a que recebeu a maior parte dos recursos: em 1996, cerca 64%; em 1997 e 98, 43% e; em 1999, 49%; em 2000, 45%; em 2001, 56%. A maior parte desses financiamentos foi para operações de custeio, conforme visto na TABELA 24. No Nordeste, a participação no Pronaf-Crédito aumentou até 1999, atingindo 25% do total de recursos aplicados e se deveu, sobretudo, às operações de investimento. Mas a partir de 2000, verificou-se uma queda acentuada (22% do total destinado às regiões) chegando em 2001 a 14,8%. A região Sudeste saiu dos 4,9% do total destinados às regiões do PRONAF-crédito em 1996 e chegou aos 15,8% em 2001. De 1996 a 2001, a região Sul foi a melhor aquinhoadas com as linhas de crédito rural do PRONAF.

Em Minas Gerais, os recursos do Pronaf-Rápido foram destinados preferencialmente para agricultores familiares “integrados” aos mercados, pois essa modalidade de crédito destina-se para aqueles que são clientes do Banco do Brasil. Do mesmo modo, pode-se concluir que a participação elevada da agricultura familiar sulina, que se caracteriza, em grande medida, por uma integração à agroindústria, capacidade financeira e nível tecnológico, revela a ascendência do segmento consolidado da agricultura familiar na obtenção do crédito do Pronaf (FERREIRA *et alii*, 2001).

Os dados desagregados municipalmente ou por microregiões apontam para uma maior concessão dos empréstimos de custeio para localidades e regiões onde se destacam atividades integradas ao setor agroindustrial, como a fumicultura, a sojicultura e a avicultura (milho), ou seja, comprovam uma preferência aos setores integrados à agroindústria. Esse fato

tende a reforçar o CAI, pois os recursos subsidiados tomados pelos agricultores familiares implicará em custos de produção menores e, por sua vez, isso impactará em toda a cadeia intersetorial do CAI beneficiando a todos.

As informações relativas à distribuição dos recursos segundo os empreendimentos financiados, cultivos e criações estão na TABELA 39. As culturas do fumo, da soja e do milho foram as principais atividades beneficiadas pelo crédito de custeio do Pronaf. Em 2000 e 2001 essas três rubricas responderam por 82,6% e 74,4% do total dos recursos do PRONAF-crédito. Houve um crescimento vertiginoso do Pronaf-Rápido, instituído em 1997, até 1999 e, a partir de 2000, começou a ter um leve declínio. O milho foi a rubrica que mais teve crescimento dos recursos aplicados: em 1997 era de 11,22% do total do crédito, mas em 2000 atingiu 37,7%.

Os segmentos da Agricultura Familiar mais capitalizados foram os mais contemplados. Fica, portanto, evidente a concentração dos recursos do Pronaf-Crédito-Custeio no segmento consolidado da agricultura familiar por apresentarem maior capacidade de pagamento e por já estarem integrados ao sistema de crédito (FERREIRA *et alii*, 2001).

TABELA 38: Crédito rural: Distribuição percentual por região de 1996 a 2001

Regiões	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Nº de Contratos	Valor	Nº de Contratos	Valor R\$1.000	Nº de Contratos	Valor						
Norte	2,67	10,15	1,28	1,45	2,28	2,70	1,62	1,51	4,17	6,28	2,23	3,60
Nordeste	13,38	13,00	16,49	10,14	21,59	24,83	24,60	37,30	25,03	22,94	24,04	14,77
Sudeste	4,92	10,44	12,35	17,73	12,77	18,23	11,37	14,06	11,48	17,09	12,77	15,81
Sul	77,86	64,68	66,92	64,05	60,41	48,99	60,53	43,40	55,83	45,88	57,55	56,71
Centro-Oeste	1,18	1,73	2,96	6,62	2,95	5,25	1,88	3,72	3,48	7,82	3,4	9,12
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: [www.pronaf.gov.br/formularios.asp/Saf/creditos/anofiscal.asp](http://www.pronaf.gov.br/formularios.asp/Saf/creditos/anofiscal.asp) em 18.07.2003

Elaboração: João Mendes dos Santos Filho

**TABELA 39:** Concentração dos recursos do Pronaf-crédito-custeio por empreendimentos – 1996-1998.

Empreendimentos \ Anos	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Crédito Rotativo	-	37,48%	44,47%	49,15%	36,22%	33,33%
Fumo	26,23%	20,17%	18,31%	14,72%	29,60%	23,08%
Soja	15,53%	13,27%	13,39%	7,64%	15,30%	16,64%
Milho	23,55%	11,22%	10,47%	12,87%	37,70%	34,65%
Feijão	2,57%	2,18%	2,53%	3,00%	4,07%	4,55%
Café	4,88%	1,79%	1,57%	1,73%	6,30%	6,37%
Trigo	3,84%	2,05%	1,57%	0,72%	2,27%	2,04%
Arroz	2,22%	1,77%	1,37%	2,06%	3,31%	3,07%
Mandioca	1,00%	2,20%	1,25%	2,25%	7,80%	5,17%
Algodão	2,31%	1,21%	0,71%	0,88%	2,90%	0,79%
Outros	17,60%	6,68%	4,40%	4,85%	4,60%	4,70%

Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural [www.bcb.gov.br/creditorural](http://www.bcb.gov.br/creditorural) em 18.07.2003

Elaboração: João Mendes dos Santos Filho

**TABELA 40:** Crédito Rural - Encargos Financeiros - Brasil - Safras 1994/1995 a 2001/2002

Classificação das fazendas e do Crédito Rural*	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Agricultura Familiar								
Custeio	30,54%	16%	9%	6,50%	5,75%	5,75%	5,75%	4,00%
Investimento **	30,54%	16%	9,25%	8,17%	8,32%	8,32%	1% a 4%	1 a 4%
Demais Agricultores								
Custeio/Investimento	60,08%	16%	12%	9,50%	8,75%	8,75%	8,75%	8,75%
Variação do IGP-DI (jul/jun)	21,32%	13,15%	6,44%	3,98%	9,09%	12,26%	9,03%	9,71%

Fontes: Banco Central do Brasil; Fundação Getúlio Vargas

\* Taxas preferenciais que representam cerca 22% do total do crédito rural;

\*\* A partir de 2000/01 as taxas de juros para investimentos para a agricultura familiar passa a variar de acordo com a renda bruta do produtor

Nota: IGP-DI - Período de 1996/97 a 2001/2002 = Fonte Conab

Tabela alterada pelo autor.

A **TABELA 40** mostra a evolução do crédito, custeio e investimento, desde a implantação do PRONAF, safra 1994/95, até a safra de 2001/02 para a Agricultura Familiar e para os demais agricultores. Tanto as taxas cobradas para a agricultura familiar como para os demais agricultores apresentam quedas acentuadas. Os créditos custeio e investimento para a Agricultura Familiar, baixaram de 30,54% aa em 1994/95 para 4,00% aa em 2001/02, e de 30,54% aa para um intervalo entre 1% e 4% aa respectivamente.

A taxa dos encargos financeiros incidentes nos créditos custeio, 30,54%, e investimento, 30,54% aa, para a Agricultura Familiar na safra 1994/95 estavam acima do Índice Geral de Preços- Disponibilidade Interna (IGP-DI), 21,32%. No entanto, as taxas sobre os créditos apresentaram queda mais acentuada que o índice IGP-DI chegando a estarem em

relação opostas na safra de 2001/02: enquanto as taxas chegaram ao patamar de 4% aa em média, o índice IGP-DI baixou a 9,71%. Essa diferença entre as taxas cobradas sobre os créditos e o índice de inflação IGP-DI, mostra que os empréstimos para a Agricultura Familiar apresentam taxa real negativa.

### III.5.2 Pronaf-Infra-Estrutura e Serviços Públicos Municipais – Pronaf-M

Sua concepção se fundamentou, como viemos, como parte da estratégia governamental de criar condições básicas para o desenvolvimento dos municípios rurais mais carentes, nos quais houvesse as maiores concentrações de agricultores familiares em termos estaduais. Seus objetivos fundamentais foram fixados de modo a que suas ações servissem como alavanca e instrumento para o desenvolvimento local, sempre com vistas à viabilização e fortalecimento da agricultura familiar. Uma condição essencial para sua implementação em determinado município é a participação de seus beneficiários principais na formulação das demandas (os agricultores familiares), tornando obrigatória a criação de conselhos municipais de desenvolvimento rural, compostos por representantes dos principais atores sociais locais, tais como, as prefeituras municipais, associações de classe, entidades sindicais de trabalhadores rurais, dentre outros.

A TABELA 41 mostra a evolução do crédito liberado para o componente Infra-estrutura do PRONAF. O número de municípios beneficiados difere do número de municípios selecionados, assim como o total de verba liberada é diferente da dotação orçamentária dos anos fiscais. De fato, entre a seleção de um município e a liberação da verba para determinado projeto municipal, há o tempo de análise e processo burocrático que muitas das vezes impedem que um projeto seja contemplado no mesmo ano. Por exemplo, no ano de 1997 foram selecionados 611 municípios e já havia 389 municípios de 1996, mas foram contemplados somente 461; em 1998 havia um total acumulado, referente a 1996 e 1998, de 1018 municípios para serem atendidos, mas foram beneficiados apenas 712. Por consequência, a mesma evolução ocorre entre a dotação orçamentária e o valor liberado. Por exemplo, em 1997 a verba disponível era de R\$ 111.221.000,00, mas foram liberados apenas R\$ 63.562.310,00; em 1998 era de R\$ 119.910.000,00, mas foram liberados apenas R\$ 85.923.033,00.

**TABELA 41 – Evolução do Pronaf Infra-Estrutura, 1996-2001**

Anos	Valor liberado		Nº Municípios beneficiados
	(em R\$1,00)	Variação %	
1996	-	-	389
1997	63.562.310	-	461
1998	85.923.033	35,2	742
1999	150.340.678	75,0	1.006
2000	151.865.251	1,0	916
2001	170.311.480	12,1	1.253

Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar. MDA, jul/2000.

Elaboração: Tabela modificada e atualizada pelo autor em 18.07.2003

Tendo em vista a existência de 3.687 municípios com mais de 25% da população vivendo em áreas rurais, a região Nordeste concentra o maior número de municípios beneficiados, 38,7% do total, **TABELA 42**, o que vai ao encontro dos objetivos gerais do Pronaf em promover o desenvolvimento rural nas áreas mais pobres do país. É importante perceber que essa modalidade de crédito se concentrou nos agricultores familiares menos integrados economicamente. No entanto, a região Sul, 22,3%, e a Sudeste, 23%, apresentam participação apreciável no número de municípios atendidos dessa modalidade de fomento à Agricultura Familiar. No entanto, essa participação não se traduz em igual participação nos recursos, como podemos ver na **TABELA 43**.

O número de municípios atendidos, a nível de Brasil, tem aumentado continuamente: de 2000 a 2001 houve um acréscimo de 36,8% no total, onde a maior variação coube ao Nordeste, 89,7%.

**TABELA 42: Distribuição regional dos municípios atendidos para o Pronaf-M e municípios com mais de 25% de população rural, 1997-2001.**

REGIÃO	Municípios atendidos					Municípios com mais de 25% da pop. rural nº
	1997	1998	1999	2000	2001	
	48	75	120	109	161	351
Norte	138	258	392	331	628	1.394
Nordeste	96	152	227	212	235	848
Sudeste	135	153	170	170	147	821
Sul	44	74	97	94	82	273
Centro-Oeste	<b>TOTAL</b>	461	712	1006	916	1.253
						3.687

Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar. MDA, jul/2000.

Elaboração: João Mendes dos Santos Filho

\*Em 1997 o total acumulado de municípios selecionados foi de 1.000, em 1998 e 1999 de 1.018. Há diferença entre número selecionado e efetivamente atendido.

A grande dificuldade, nessa modalidade de crédito, é como efetivar a participação da organização dos agricultores familiares e a formação de conselheiros. Os Planos Municipais de Desenvolvimento, resultado da interação entre atores sociais mais conscientes e qualificados, ganhariam em consistência e objetividade, ou seja, poderiam se constituir em instrumentos norteadores do desenvolvimento local (FERREIRA *et alii*, 2001).

No que se refere aos recursos liberados, na TABELA 43 é possível ver que o Nordeste tem a maior participação nos recursos liberados para as prefeituras para contemplar os projetos de interesse local. Em 2001, esse valor foi de 66,4% do total liberado para os estados brasileiros. Para a região Norte foi liberado 15,7% do total.

**TABELA 43: Recursos liberados por região para o PRONAF-M 1997-2001**

REGIÃO	Recursos liberados em R\$ 1,00				
	1997	1998	1999	2000	2001
Norte	5.882.492	10.405.026	18.279.033	18.739.643	26.791.025
Nordeste	24.197.825	32.189.271	61.584.021	58.885.563	113.100.000
Sudeste	12.728.993	21.038.930	32.436.175	34.302.732	18.118.180
Sul	14.798.436	12.015.317	23.861.251	25.448.674	7.818.930
Centro-Oeste	5.954.564	10.274.489	14.200.198	14.488.674	4.483.345
<b>TOTAL</b>	<b>63.562.310</b>	<b>85.923.033</b>	<b>150.340.678</b>	<b>151.865.251</b>	<b>170.311.480</b>

Fonte: [www.pronaf.gov.br/infra\\_estrutura/numeros.htm](http://www.pronaf.gov.br/infra_estrutura/numeros.htm) em 18.07.2002

Elaboração: João Mendes dos Santos Filho

### III.5.3 PRONAF capacitação e profissionalização

Investimentos expressivos na capacitação de Agricultores Familiares potencializam o desenvolvimento da Agricultura Familiar. Neste sentido, o PRONAF tem neste segmento um de seus pilares de atuação. Os resultados concretos e definitivos somente serão sentidos pela sociedade brasileira no longo prazo. Capacitar os agricultores familiares em gestão social com o objetivo de qualifica-los para atuarem decisivamente em sua comunidades como seus representantes nos respectivos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

A profissionalização de Agricultores Familiares tem a finalidade de propiciar-lhe condições para o alcance do sucesso em seus empreendimentos e do pleno exercício da cidadania, tornando-o agente e sujeito do desenvolvimento rural sustentável.

Os dados da TABELA 44 nos permitem observar a evolução dos recursos liberados por região entre 1996 e 2001. Nessa modalidade do PRONAF, a região Nordeste

também teve maior participação nos valores liberados para os municípios com 38,5% do total. A região Sudeste vem em segundo com 22 %.

**TABELA 44:** Recursos liberados por região para Assistência técnica e Extensão rural 1996-2001

REGIÃO	Recursos liberados em R\$ 1,00				
	1996	1997	1998	1999/2000*	2000/2001**
Norte	379.121,00	2.487.888,00	5.898.813,00	4.778.451,00	2.524.702,00
Nordeste	1.010.523,00	13.871.645,18	14.141.856,00	11.952.601,00	8.235.436,66
Sudeste	620.573,00	8.989.773,70	9.093.094,00	6.533.989,00	4.702.755,00
Sul	671.891,00	6.509.197,00	9.480.121,00	5.600.446,00	3.999.682,00
Centro-Oeste	234.890,00	2.641.650,00	2.965.650,00	2.896.310,00	1.642.391,00
<b>TOTAL</b>	<b>2.950.000,00</b>	<b>34.500.154,00</b>	<b>41.579.228,00</b>	<b>31.761.787,00</b>	<b>21.404.966,81</b>

Fonte: CEF [www.Pronaf.gov.br/pronafcapacitacao.htm](http://www.Pronaf.gov.br/pronafcapacitacao.htm)

Elaboração: João Mendes dos Santos Filho

\* Contratos assinados em 1999 e execução no ano de 2000

\*\* Contratos assinados em 2000 e execução no ano de 2001

Em 2000 foram repassados recursos do MDA para capacitação. Demais anos, recursos do MAPA.

No exercício de 2000, foram capacitados 78.394 agricultores familiares, resultante dos recursos orçamentários e financeiros do exercício de 1999; no exercício de 2001 foram capacitados 280.000 e; no exercício de 2002, 207.000 agricultores.

Para 2003, o Plano Safra projeta realizar ações de assistência técnica com o objetivo de melhorar a base técnica de produção dos agricultores familiares do Grupo A e Grupo B. Por meio do Pronaf, serão investidos R\$ 15,5 milhões em assistência técnica para a agricultura familiar no Grupo A. Cada família assentada receberá até R\$ 1,5 mil por um período de quatro anos. Os agricultores do semi-árido nordestino serão atendimentos pelo Pronaf Capacitação com investimentos de R\$ 4 milhões para capacita-los em práticas de convivência com o semi-árido, numa ação integrada com o Pronaf Grupo B e o Programa Conviver. Também está previsto ações de capacitação para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal. A proposta é levar aos agricultores familiares orientações específicas sobre técnicas de cultivo e exploração em áreas de floresta. O Pronaf Capacitação também oferecerá assistência específica a mulheres e jovens ( PLANO SAFRA, 2003).

### III.6 Indicações de impactos

Estudo realizado pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP (NEPP), em 1999, aponta para um relativo sucesso dos objetivos gerais do Pronaf. Os atores envolvidos na sua execução, agentes governamentais das várias esferas de governo, agentes financeiros, de organizações sociais e, mais importante, os próprios beneficiados, concordam nesse sentido. Assim, conclui o relatório do NEPP, que o programa estaria propiciando a criação das condições iniciais de “fixação do homem no campo” e “aumento do excedente de produção agrícola”.

“Ademais, no plano da construção da cidadania estaria funcionando como importante indutor ao processo de organização de setores sociais que até então tinham tido poucas oportunidades e estímulos para levantar, discutir e articular as respectivas demandas por políticas públicas específicas. Nesta direção destaca a importância la institucionalização do Plano de Desenvolvimento Rural e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural que, ao mesmo tempo, estariam induzindo a organização e o diálogo das forças sociais desde a esfera local (municipal). O agricultor familiar, tanto diretamente, como através de suas organizações, teria, então, passado a ter a real possibilidade de intervir na definição dos programas e ações governamentais que afetam não só sua vida produtiva, mas também sua condição social e política” (FERREIRA *et alii*, 2001:25).

Diferentemente dessa posição do NEPP, estudos do IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) e do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), segundo Ferreira *et alii* (2001), apontam para “falhas” no programa:

- o Pronaf-Crédito, sobretudo no segmento de “custeio”, encontra-se altamente concentrado no atendimento de agricultores familiares mais capitalizados. Esse realce da linha de financiamento de custeio se reflete na sua importância nas demandas e na pauta “política” dos agricultores. Em contrapartida verificou-se, em recente pesquisa, que quase metade dos beneficiários “não havia na década de 90 contratado financiamento que não o PRONAF” (IBASE in FERREIRA *et alii*, 2001);
- o Pronaf-M, em função dos parâmetros que o definiram, atende aos municípios mais pobres, em que a agricultura familiar encontra-se mais desestruturada e

frágil, em consonância com os objetivos de aportar recursos na criação de condições mínimas/iniciais ao desenvolvimento local;

- a questão da desigualdade sócio-econômica, que caracteriza as diferentes regiões do país, e dos elevados níveis de diferenciação existentes as diversas categorias sociais, que impossibilitam a homogeneidade na formação e funcionamento dos diversos conselhos estaduais e municipais, responsáveis pela coordenação das ações do Programa. Nesse aspecto, estudo realizado pelo IPEA constatou a existência de casos de “prefeiturização” dos CMDR, e de outros em que o papel decisivo estava sendo desempenhado pelo técnico de extensão rural. Mas não ficou descartada a existência de situações nas quais o Pronaf-M estivesse propiciando discussões sobre o rumo de desenvolvimento rural.

Percebe-se, nesses estudos, uma indicação de falta de articulação e integração das políticas públicas e ações governamentais e não-governamentais, formalmente desenhadas para fortalecer a agricultura familiar e/ou impulsionar e sustentar o desenvolvimento rural. Segundo pesquisa IBASE, existe uma carência de extensão rural, pois é uma das principais demandas por parte dos agricultores familiares pesquisados. A extensão rural - vista não como atividade isolada, mas a ser integrada ao planejamento municipal de infra-estrutura, ao dimensionamento do crédito e ao treinamento – deveria ter presença garantida , compondo item essencial do Pronaf (FERREIA *et alii*, 2001).

A TABELA 45 mostra a relação da área dos estabelecimentos e dos créditos recebidos pelos agricultores: a maioria dos agricultores (88%) que tinham recebido recursos do Pronaf-Crédito não ultrapassava 50 hectares. Em termos de área apropriada, o Pronaf estaria cumprindo seu propósito original de atingir agricultores familiares. A maior parte dos tomadores de recursos são proprietários (77%). A EMATER foi o maior canal intermediador apara o conhecimento do PRONAF (47,4%), indicando a importância da assistência técnica na determinação dos rumos da agricultura. O setor público municipal teve a menor freqüência como fonte de divulgação do Pronaf (2,5%). O Pronaf destinou um papel importante às Prefeituras Municipais na construção e operacionalização do Programa. Mas, conforme indicam os dados da pesquisa do IBASE, as Prefeituras pouco ou nada intervêm relativamente ao Pronaf-Crédito. A exigência de constituição de Conselhos Municipais e a elaboração de Planos de Desenvolvimento recaem apenas para os municípios selecionados para integrarem

Pronaf-M, o que evidencia a desarticulação na operacionalização dos diversos segmentos do Programa (FERREIRA *et alii*, 2001).

TABELA 45 – Características dos agricultores beneficiados pelo PRONAF - Crédito.

1 – Área dos estabelecimentos	Participação
- até 10 hectares	31 %
- de 10 a 20 hectares	29 %
- de 20 até 50 hectares	28 %
- de 50 até 100 hectares	9 %
- de 100 até 500 hectares	3 %

  

2 – Condição do Responsável	Participação
- Proprietário	76,8 %
- Arrendatário	17,8 %
- Parceiro	5,8 %
- Outro	3,2 %
- Posseiro	2,7 %
- Assentado	1,8 %
- Sem Resposta	0,1 %

  

3 – Como conheceu o Pronaf	Participação
- Emater	47,4 %
- Amigos, vizinhos, familiares	23,1 %
- Meios de Comunicação	21,4 %
- Agente Financeiro	19,4 %
- Associação / Sindicato	15,9 %
- Cooperativa	13,8 %
- Outros	11,6 %
- Governo Municipal	2,5 %

Fonte: Pesquisa IBASE: "Avaliação do Proger, Proger Rural e Pronaf do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT. Relatório Geral. Tomo I, junho, 1999.

Pesquisa coordenada pelo IBASE, relativo aos postos de trabalho viabilizados - mantidos e criados - pelos financiamentos do Pronaf, conforme declarações dos beneficiários, indica impacto positivo. Nos oito estados pesquisados, o IBASE calculou que teriam sido criados mais de 212 mil novos postos de trabalho, a maioria para assalariados temporários, conforme mostra a TABELA 46.

**TABELA 46:** Número de pessoas ocupadas no universo dos estabelecimentos de beneficiários do PRONAF-Crédito – 8 UF's

Categorias	Antes	Depois	Diferença	
			nº	Var. %
Assalariado Permanente c/ Carteira	23.203	28.049	4.846	20,89
Assalariado Permanente s/ Carteira	34.718	41.313	6.595	19,00
Assalariados Temporários	440.011	629.636	189.625	43,10
Familiares e Agregados	1.061.784	1.073.564	11.780	1,11
Total	1.559.716	1.772.562	212.846	13,65

Fonte: Pesquisa IBASE: "Avaliação do Proger, Proger Rural e Pronaf do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT. Relatório Geral. Tomo I, junho, 1999.

O assalariamento permanente, com e sem carteira de trabalho assinada, registrou um aumento significativo, da ordem de mais de 11 mil novos postos. Pode-se, a partir desses dados, inferir que os financiamentos do Pronaf estão desempenhando um papel importante na geração e, principalmente, na manutenção da ocupação rural, quando os dados censitários vêm apontando uma diminuição geral em todas as formas de ocupações rurais (FERREIRA *et alii*, 2001).

Quando devidamente apoiado, o setor agropecuário nacional tem sido capaz de gerar ocupações para o contingente populacional com maiores dificuldades relativas para ingresso no mercado de trabalho, pessoas com baixa qualificações profissional e educacional, e a um custo unitário menor do que o verificado em qualquer outro setor da economia. Nesse sentido a pesquisa do IBASE apurou que o custo de manutenção de uma ocupação nos estabelecimentos pesquisados e que receberam recursos do Pronaf foi de R\$ 775,00.

Quanto aos impactos na produção, nas vendas e na renda, os resultados são altamente positivos. Segundo a pesquisa do IBASE, a produção apresentou incrementos em 45% dos estabelecimentos, para a média dos oitos Estados, tendo permanecido estável em 39% dos casos. Em Minas Gerais e Goiás, o aumento na produção beneficiou 70% dos agricultores, sendo que, naqueles estados onde não houve incrementos na produção, é bem provável que isso se deva à ocorrência de problemas climáticos, dificultando a comparação (FERREIRA *et alii*, 2001).

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) tem por objetivo beneficiar um público bastante fragilizado que normalmente não teria acesso ao setor bancário. Por esse motivo, alguns consideram o PRONAF um programa de microcrédito rural, com a vantagem, pelo menos no caso do Banco do Brasil, de estar relativamente automatizado, permitindo baixos custos operacionais em regiões onde a atua. No período de

1995 a 2001, foram realizados 2,8 milhões de operações de crédito no valor total dos empréstimos de cerca de R\$ 8 bilhões, onde o FAT é a principal fonte de recursos com cerca de 80% do seu volume. O valor médio por contrato, com recursos do FAT, foi de R\$ 2.807,96. Houve crescimento do volume de operações de cerca de 11 mil em 1995 para 624 mil em 2001 (com recursos do FAT), ou seja, crescimento de 5.839%. No mesmo período, o valor total dos empréstimos/ano passou de R\$ 55 milhões para R\$ 1,6 bilhões (alta de 2.809,47%).

Segundo o IBASE (2001), o PRONAF é um programa de combate à pobreza e à exclusão, voltado para grupos e setores social e economicamente fragilizados. O PRONAF também se mostrou importante como instrumento de democratização, pois ele possibilitou que 57% dos beneficiários tivessem seu primeiro acesso ao crédito. No que se refere à estimativa do custo médio de geração de postos de trabalho, o estudo do IBASE o calculou em R\$ 6.470,81 e o custo médio de manutenção de posto de trabalho em R\$ 775,24. Todos esses dados indicam importantes impactos positivos no fortalecimento da agricultura familiar e para o avanço da reforma agrária no país. Por outro lado, o instituto salienta para um problema: a concentração das aplicações dos recursos de crédito rural na região Sul.

Analisando a liberação de verbas pelo PRONAF, o relatório do IPEA (2001) contabiliza pontos positivos ao programa por possibilitar acesso ao crédito oficial aos agricultores familiares que nunca tinha tido acesso até então. De 1995 a 2000, o Programa contabilizou cerca de 3,2 milhões de contratos e disponibilizou pouco mais de R\$ 8,4 bilhões para agricultores familiares, assistência técnica e obras de infraestrutura, com juros subsidiados.

A importância do Programa é destacada pelo relatório, mas acrescenta que ele precisa ser aperfeiçoado. A avaliação mostra uma concentração de créditos do PRONAF na região Sul, onde os estados dispõem de uma boa rede de serviços públicos, infra-estrutura, assistência técnica e agências bancárias e contra uma baixa cobertura no Nordeste.

Em relação ao crédito rural, o Estado de Santa Catarina é o mais beneficiado pelo Programa, com 134.468 contratos em um universo de 169.379 estabelecimentos de agriculturas familiares, uma cobertura de 79%. Em seguida vem Rio Grande do Sul, com 241.255 contratos de um total de 355.805 estabelecimentos, o que significa 67%. Na Bahia, o PRONAF chega a apenas 7,4% dos 577.179 estabelecimentos familiares, com 42 mil contratos. E no Ceará, o crédito atinge 11,7% dos 289.501 estabelecimentos, ou seja, pouco mais de 34 mil contratos. As desigualdades acontecem também na distribuição de recursos entre os grupos definidos pelo Programa. Em 2000, o grupo B foi beneficiado com 48 mil

contratos em um universo de 2 milhões de estabelecimentos, uma cobertura de 2,4%. Nesse caso, cada contrato empresta, no máximo, R\$ 500 reais. Para o grupo C, que reúne 1,4 milhão de estabelecimentos, foram destinados 390 mil contratos no ano passado, o que significa 28% desse segmento. No grupo D, os contratos (430 mil) superaram o número de estabelecimentos, que é de 384 mil. É possível que essa cobertura superior a 100% pode ter ocorrido em função da duplicidade de contratos, da transferência de agricultores do grupo C para o D e da incorporação de agricultores que não são considerados familiares, pelos critérios do PRONAF (IPEA, 2001).

Um dos problemas identificado pelo relatório do IPEA (2001) é a dificuldade de adaptação às particularidades regionais. Os valores dos contratos, por serem pequenos, elevam os custos administrativos dos empréstimos para os bancos. Além disso, deveria ser ainda maior aplicação de recursos em assistência técnica e capacitação. No PRONAF de 2000, R\$ 1,6 bilhão foi destinado ao custeio e R\$ 700 milhões para investimento. Em 2001, R\$ 197 milhões foram disponibilizados para infra-estrutura nos municípios e R\$ 70 milhões para capacitação, assistência técnica e monitoramento.

Segundo Santos (2002), analisando o impacto do crédito rural em unidades de produção familiares, relata que a agricultura familiar, sendo um dos setores da economia que apresenta um dos maiores indicadores de capacidade de agregação de valor e geração de riqueza, os agricultores familiares não conseguem apropriar-se destas riquezas. As razões encontram-se na resultante negativa da equação formada a partir do preço dos produtos, do preço dos insumos, dos custos de produção a partir da incorporação tecnológica, e da produtividade obtida: 76,9 % dos agricultores apresentam renda agrícola familiar negativa e, por isso, necessitam de entradas externas para complementar seu caixa e o crédito assume o caráter de subsídio permanente, porém com custos. O relatório aponta para melhores resultados em termos de agregação de valor se o crédito oficial financia-se, prioritariamente, os projetos agroecológicos. Por exemplo, a soja orgânica gera 156,6 % de taxa de agregação de valor. Além disso, esses produtos apresentam uma redução dos custos de produção em mais ou menos 50 %.

A potencialização das redes de comportamento financeiro, garantida aos agricultores, particularmente do grupo B e parcela significativa do C, com o acesso ao crédito, seria outro resultado a ser apreciado pelo sistema de crédito oficial agrícola. Nesse contexto, seria desejável que houvesse uma reorientação das chamadas linhas de crédito que passariam a não mais se restringirem ao financiamento de produtos, iniciando um processo de superação, inclusive dos limites, já diagnosticados em amplos trabalhos de que é preciso financiar a

unidade de produção como um todo. O crédito deveria ser disponibilizado para atender as reais necessidades das famílias para se reproduzirem socialmente, através de operações menos burocráticas, com menor custo, com controle social da inadimplência, e auto-sustentáveis, um investimento possível a partir da poupança local (SANTOS, 2002).

Diante da problemática do acesso ao crédito, é necessário que os projetos técnicos produtivos fomentados pelo PRONAF deixassem de ser uma das únicas condições de acesso ao crédito, não por representar menor ou maior importância, mas passariam a ser demandados pelos agricultores de forma efetiva, não encobrindo necessidade de recursos para outros fins. Desta forma poderia potencializar o trabalho da instituição e de seus parceiros, cujo objeto é a orientação técnica, para concentrarem-se na "assistência técnica" de fato para o financiamento da transição para agroecologia. Hoje, parte significativa do tempo de assistência técnica disponibilizada pelas cooperativas e suas parceiras se concentra na burocracia de projetos (SANTOS, 2002).

Também é necessário que o crédito destinado à agricultura familiar, através do PRONAF, esteja vinculado a um conjunto de políticas públicas, e estas condicionadas a uma democratização dos processos de gestão e controles das comunidades territoriais interessadas. A orientação do crédito, portanto, deixaria de compensar consequências sociais para voltar-se ao desenvolvimento da sociedade, os indicadores econômicos justificam; o investimento a partir da poupança, talvez a partir de um passo anterior, do pagamento de dívidas condicionadas a poupança não ao endividamento. A valorização das redes de comportamento financeiro com autogestão comunitária (SANTOS, 2002).

O estudo de casos feito pela FECAMP (2002) analisando os impactos do PRONAF, analisa principalmente, os indicadores sociais, econômicos e ambientais. Na questão social, o estudo relacionou a escolaridade e as famílias do grupo dos produtores. Aquelas famílias com PRONAF possuem maior escolaridade: menor proporção de analfabetos, mais jovens na escola e maior média de anos de estudo (TABELA 47).

**TABELA 47:** Escolaridade dos moradores<sup>a</sup> amostrados. Total da amostra.

GRUPOS	Analfabetos <sup>b</sup>	Crianças até 8 série <sup>c</sup>	Jovens até superior <sup>d</sup>	Escolaridade Média <sup>e</sup>
	(%)	(%)	(%)	(anos)
Com Pronaf	19,2	64,9	45,4	4,5
Sem Pronaf	27,1	64,6	37,4	3,9
<b>TOTAL</b>	<b>23,1</b>	<b>64,8</b>	<b>41,5</b>	<b>4,2</b>

Fonte: Projeto IICA/PRONAF *in FECAMP* (2002)

<sup>a</sup> Inclusive os agregados e outros residentes.

<sup>b</sup> Proporção dos analfabetos e apenas escreve o nome entre as pessoas de 10 anos ou mais de idade.

<sup>c</sup> Proporção das pessoas de 10 a 14 anos com até 8 anos de estudo.

<sup>d</sup> Proporção das pessoas entre 15 a 24 anos com segundo grau incompleto até superior completo.

<sup>e</sup> Anos de estudo das pessoas de 7 anos ou mais de idade.

O índice de nível de vida (INIVI), conforme mostra a **TABELA 48**, baseado em dez itens de qualidade da habitação (material de parede e telhado), densidade de moradores por cômodo, infra-estrutura (água encanada, instalação sanitária e energia elétrica, coleta de lixo) e eletrodomésticos (geladeira ou freezer, TV e telefone), mostrou-se relativamente alto: 50% dos domicílios da amostra têm INIVI igual ou maior que 0,8 e para os domicílios com PRONAF essa porcentagem é de 56% (FECAMP, 2002).

**TABELA 48.** Distribuição dos domicílios da amostra segundo o INIVI. Total da amostra.

GRUPOS	0 (%)	0,1 (%)	0,2 (%)	0,3 (%)	0,4 (%)	0,5 (%)	0,6 (%)	0,7 (%)	0,8 (%)	0,9 (%)	1 (%)	Total (%)
Com Pronaf	0,5	1,7	5,2	5,2	3,8	6,5	8,5	12,6	27,0	20,1	9,0	100,0
Sem Pronaf	0,2	1,3	5,4	5,9	6,9	9,0	11,2	15,8	24,0	13,8	6,3	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>0,4</b>	<b>1,5</b>	<b>5,3</b>	<b>5,6</b>	<b>5,4</b>	<b>7,8</b>	<b>9,9</b>	<b>14,2</b>	<b>25,5</b>	<b>17,0</b>	<b>7,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Projeto IICA/PRONAF *in FECAMP* (2002)

Os Indicadores econômicos foram divididos em características demográficas, de renda, de ocupação, de atividade agropecuária de seus estabelecimentos, de nível tecnológico e de produtividade nos estabelecimentos agropecuários.

A **TABELA 49** mostra a renda média da amostra. Em 2001, ela foi igual a R\$5.869,26 por domicílio, correspondendo a 2,7 salários mínimos por mês<sup>1</sup>. Os produtores com PRONAF possuíam renda média ligeiramente maior. Metade dos domicílios da amostra tinham renda domiciliar abaixo de 1,7 salário mínimo, e para os com PRONAF esse valor era 1,73 (FECAMP, 2002).

<sup>1</sup> O salário mínimo na época da pesquisa era de R\$180,00 por mês, portanto o salário mínimo anual era de R\$2.160,00.

**TABELA 49.** Rendimentos médios e medianos dos domicílios por grupos de produtores<sup>a</sup>. Total da amostra

GRUPOS	Renda Média (R\$)	Renda Mediana (R\$)
Com Pronaf	5.963,62	3.735,00
Sem Pronaf	5.775,08	3.553,00
<b>TOTAL</b>	<b>5.869,26</b>	<b>3.652,50</b>

<sup>a</sup> Renda domiciliar total anual.

Fonte: Projeto IICA/PRONAF in FECAMP (2002)

Considerando a renda domiciliar per capita, a **TABELA 50** mostra que a renda média por pessoa era 0,75 salário mínimo mensal e a mediana era de apenas 0,43 salário mínimo. Admitindo a linha de pobreza usual de 0,5 salário mínimo per capita, então mais de 50% da amostra pode ser classificada como pobre (FECAMP, 2002).

**TABELA 50:** Rendimentos médios e medianos *per capita* dos domicílios por grupos de produtores<sup>a</sup>. Total da amostra

GRUPOS	Renda Média	Renda Mediana
	(R\$)	(R\$)
Com Pronaf	1.622,64	942,13
Sem Pronaf	1.599,37	914,64
<b>TOTAL</b>	<b>1.610,99</b>	<b>925,63</b>

Fonte: Projeto IICA/PRONAF in FECAMP (2002)

<sup>a</sup> Renda domiciliar *per capita* total anual.

Apesar do elevado grau de pobreza e das rendas relativamente baixas dos produtores, houve uma parcela considerável, 25% dos produtores, que conseguiu uma variação positiva do seu patrimônio no ano de 2001, como mostra a **TABELA 51**. Uma pequena fração teve perdas patrimoniais (7,5% do total de produtores) e a maioria, dois terços, permaneceu sem alteração no patrimônio (FECAMP, 2002).

**TABELA 51.** Indicadores de investimentos nos estabelecimentos em 2001 por grupo de produtores. Total da amostra.

GRUPOS	Variação Patrimonial Positiva (%)	Variação Patrimonial Negativa (%)	Sem Variação Patrimonial (%)
Com Pronaf	26,0	8,4	65,6
Sem Pronaf	23,9	6,5	69,5
<b>TOTAL</b>	<b>25,0</b>	<b>7,5</b>	<b>67,6</b>

Fonte: Projeto IICA/PRONAF in FECAMP (2002)

Os dois grupos de produtores, com e sem PRONAF, não diferem muito quanto às características demográficas, de renda e de ocupação. Por outro lado, quando se analisa a atividade agropecuária de seus estabelecimentos, o nível tecnológico, a produtividade e a atitude em relação ao meio ambiente mostram diferenças importantes entre os dois grupos.

A TABELA 52 mostra que as produtividades da terra e do trabalho são bem maiores no grupo de produtores com PRONAF, seja somente na produção agropecuária ou na produção total do estabelecimento, incluindo produtos e serviços não-agrícolas. A produtividade da terra é 15% maior que a média para o grupo com PRONAF e a do trabalho 19% maior que a média. A TABELA 53 apresenta as informações em forma de índices simples (FECAMP,2002).

TABELA 52. Indicadores de produtividade nos estabelecimentos por grupo de produtores - Valor bruto da produção de 2001. Total da amostra.

GRUPOS	VBP Total por ha de área explorada (R\$/ha)	VBP Agropecuário por ha de área explorada (R\$/ha)	VBP Total por pessoa ocupada (R\$/ha)	VBP Agropecuário por pessoa ocupada (R\$/ha)
Com Pronaf	869,66	713,30	6.339,48	5.199,63
Sem Pronaf	630,10	483,13	4.590,69	3.519,92
<b>TOTAL</b>	<b>750,46</b>	<b>598,77</b>	<b>5.469,06</b>	<b>4.363,60</b>

Fonte: Projeto IICA/PRONAF in FECAMP (2002)

TABELA 53. Produtividade nos estabelecimentos por grupo de produtores. Índices, base 100 no total de cada indicador.

Grupos	Valor produção total por ha explorado	Valor produção agrop. por ha explorado	Valor produção total por pessoa ocupada	Valor produção agrop. por pessoa ocupada
Com PRONAF	115,9	119,1	115,9	119,2
Sem PRONAF	84,0	80,7	83,9	80,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Projeto IICA/PRONAF in FECAMP (2002)

As diferenças de produtividade entre os grupos se devem, em boa parte, às diferenças tecnológicas, como mostram as TABELAS 54 e 55.

O uso de mecanização, insumos químicos, irrigação e o acesso à assistência técnica são mais comum no grupo PRONAF. No entanto, em termos gerais, os produtores da

amostra têm baixo acesso à assistência técnica: 64% do grupo com PRONAF e 80% do grupo sem PRONAF (FECAMP, 2002).

**TABELA 54:** Indicadores de tecnologia nos estabelecimentos, por grupo de produtores. (% de produtores). Total da amostra.

GRUPOS	Tração animal (%)	Tração mecânica (%)	Tração animal e mecânica (%)	Insumos químicos (%)	Irrigação (%)	Controle Biológico (%)
Com Pronaf	17,8	37,7	14,7	58,3	17,1	3,0
Sem Pronaf	20,0	28,0	12,2	53,1	12,3	3,0
<b>TOTAL</b>	<b>18,9</b>	<b>32,8</b>	<b>13,4</b>	<b>55,2</b>	<b>14,7</b>	<b>3,0</b>

Fonte: Projeto IICA/PRONAF *in* FECAMP (2002)

**TABELA 55:** Assistência técnica nos estabelecimentos, por grupo de produtores (% dos produtores). Total da amostra.

GRUPOS	Não recebe (%)	Recebe (%)
Com Pronaf	64,3	35,7
Sem Pronaf	79,6	20,4
<b>TOTAL</b>	<b>71,9</b>	<b>28,1</b>

Fonte: Projeto IICA/PRONAF *in* FECAMP (2002)

A **TABELA 56** mostra que mais de 80% da produção é para venda, em qualquer um dos grupos de produtores, e cerca de 15% destina-se ao autoconsumo. Essa venda, porém, é feita quase totalmente *in natura*, como mostra a **TABELA 57**, sendo este um dos possíveis pontos a ser objeto de programas de intervenção, já que a agregação de valor aos produtos agropecuários no próprio estabelecimento, ou nas cooperativas, poderia ser um meio de elevar a renda dos produtores familiares beneficiários do PRONAF (FECAMP, 2002).

**TABELA 56.** Destino predominante<sup>a</sup> da produção nos estabelecimentos, por grupo de produtores (% dos produtores). Total da amostra.

GRUPOS	Venda (%)	Autoconsumo (%)	Sem Declaração (%)	Total (%)
Com Pronaf	85,1	13,4	1,5	100,0
Sem Pronaf	80,6	17,8	1,6	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>82,8</b>	<b>15,6</b>	<b>1,6</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Projeto IICA/PRONAF *in* FECAMP (2002)

a - predominância (50% ou mais) no destino do Valor Bruto da Produção

**TABELA 57.** Beneficiamento de produtos nos estabelecimentos, por grupo de produtores. (%) dos produtores). Total da amostra.

GRUPOS	Houve beneficiamento (%)	Não houve (%)	Total
Com Pronaf	1,0	99,0	100,0
Sem Pronaf	0,7	99,3	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>0,9</b>	<b>99,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Projeto IIICA/PRONAF *in* FECAMP (2002)

Obs: atividades na "indústria de transformação, indústria de madeira, vime, fabricação de móveis, couro, produtos de fibra, rendas e rede, indústria de alimentos, alimentos caseiros, indústria de bebidas e indústria do fumo".

"O estudo de casos feito pela FECAMP (2002), analisando os impactos do PRONAF, mostrou que a extensão da pobreza entre os produtores é associada fundamentalmente à sua localização geográfica, região e situação urbano-rural, e não a variáveis relativas às ocupações, pluriatividade, ou ao crédito do PRONAF. Este está fortemente associado com o nível tecnológico e a produtividade agrícola, o que sugere que seu papel tem sido o de substituir o antigo sistema de crédito rural subsidiado" (FECAMP, 2002:123).

"Os dois grupos de produtores, com e sem PRONAF, apresentaram diferenças significativas quanto à maioria das variáveis estudadas, como escolaridade, presença de idosos na família, presença de outras fontes de renda e rendas não-agrícolas, área explorada, produtividade, nível de vida. No entanto, a principal variável objeto deste estudo, a renda familiar, não apresentou diferenças significativas de média entre os dois grupos, quando testada isoladamente. Mas quando em presença de outras variáveis, em modelos de regressão múltipla, o PRONAF mostrou um efeito negativo e significativo (de 20% a menos) na renda média per capita. Assim, mantidos constantes todos os demais fatores, inclusive aqueles que dependem fortemente do crédito do PRONAF, como a tecnologia e a produtividade, aparece uma associação negativa entre PRONAF e renda familiar" (FECAMP, 2002:124).

"Apesar destes inegáveis avanços, os cinco anos de funcionamento do PRONAF parecem ter aprofundado a distância entre as duas linhas básicas que o compõem: os benefícios derivados do PRONAF infra-estrutura não parecem integrar-se organicamente às iniciativas dos agricultores que tiveram acesso ao crédito. Não há dúvida de que o simples fato de recursos federais destinados a um município passarem pela mediação de um conselho formado por representantes da sociedade local já constitui uma inovação organizacional significativa. Mas para que esta conquista marque um fortalecimento da sociedade civil, é necessário que ela se traduza em real aumento da capacidade de geração de renda e da confiança da sociedade em suas

possibilidades de desenvolvimento. E aqui encontra-se um importante ponto de estrangulamento do PRONAF: sem uma extensa e capitalizada rede de conselhos voltada à mobilização das forças vivas que compõem o meio rural brasileiro, o PRONAF condena-se a ser pouco mais que um programa de crédito. Tanto os movimentos sociais que lutaram por sua criação como os técnicos que o animam até hoje sabem que a passagem do acesso ao crédito para um programa de desenvolvimento depende da ação organizada dos conselhos.<sup>1</sup> “A missão fundamental dos conselhos é descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado são incapazes de revelar, sobretudo em regiões menos favorecidas. O problema é que, na maior parte das vezes, a forma de criação destes conselhos, seus modos de funcionamento e o alcance de suas ações, ao que tudo indica, não estimulam o preenchimento das funções básicas para as quais foram organizados” (ABRAMOVAY, 2001:2).

### III.7 Considerações finais

A criação do PRONAF surgiu, na década de 90, com a finalidade de promover aqueles estratos da agricultura familiar que não tiveram acesso ao crédito agrícola abundante e barato das décadas de 60-80 e que, por isso, encontravam-se na periferia do sistema produtivo ou com acesso limitado a inovações tecnológicas e ao mercado.

Inicialmente, o programa adotou a metodologia do estudo FAO/INCRA de 1995 com o objetivo de delimitar seu público-alvo e poder, assim, atender às necessidades creditícias específicas de cada segmento da agricultura familiar. Do estudo apontado anteriormente, chegou-se à conclusão de que os agricultores familiares do estrato A não necessitavam de apoio por já possuírem acesso a terra, tecnologia e crédito. No entanto foram os agricultores familiares desse grupo que mais acabaram recebendo o apoio financeiro. Os agricultores familiares do estrato B seriam o público-alvo prioritário de políticas públicas, com vistas a inseri-los no mercado, e os do estrato C necessitavam de políticas agrárias por não possuírem acesso ao crédito e à tecnologia, nem mesmo à terra.

No início das atividades do PRONAF, procurou-se tomar essas referências para elaborar políticas públicas que atendessem às necessidades de cada grupo: os agricultores do estrato C deveriam ser contemplados com políticas agrárias, os do B com recursos creditícios específicos que os possibilitassem a integrar ao mercado. O grupo A por possuir terra, tecnologia e crédito necessitariam de políticas públicas especiais.

A “adequação” da metodologia foi necessária para se ter uma estimativa mais precisa do público-alvo do PRONAF para, com isso, possibilitar adoção de medidas que atendessem a liberação de créditos, em especial o PRONAF-crédito, por ser a modalidade de maior expressão, aos grupos que mais necessitavam ser integrados ao mercado, isto é, os grupos A, B e parte do C da definição “adequada” do PRONAF. Até então, os agricultores familiares que estavam sendo beneficiários dessa modalidade de crédito eram aqueles contemplados pelo SNCR, isto é, os Grupos D e parte do C da definição PRONAF.

Os recursos foram liberados, preferencialmente, para regiões desenvolvidas, como o Sul, que recebeu a maior parte dos recursos para custeio. A agricultura familiar nessa região é caracterizada pela integração à agroindústria, capacidade financeira e nível tecnológico considerável. Os recursos do Pronaf-Rotativo, em Minas Gerais, foram também destinados, sobretudo para agricultores familiares “integrados” aos mercados, pois essa modalidade de crédito destina-se àqueles que são clientes do Banco do Brasil. Isso revela a ascendência do segmento consolidado da agricultura familiar na obtenção do crédito do Pronaf. Essas constatações são comprovadas pelos dados do microcenso. Eles apontam para uma maior concessão dos empréstimos de custeio para localidades e regiões onde se destacam atividades integradas ao setor agroindustrial, como a fumicultura, a sojicultura e a avicultura (milho). As culturas do fumo, da soja e do milho foram as principais atividades beneficiadas pelo crédito de custeio do PRONAF, com um crescimento vertiginoso do Pronaf-Rápido. O segmento da agricultura familiar mais capitalizado foi a mais contemplada. Fica, portanto, evidente a concentração dos recursos do Pronaf-Crédito-Custeio no segmento consolidado da agricultura familiar por apresentarem maior capacidade de pagamento e por já estarem integrados ao sistema de crédito.

O PRONAF não representou uma ruptura de padrão de financiamento oficial para a agricultura brasileira, visto que a concentração dos créditos do PRONAF-crédito, de longe o mais importante pela dotação orçamentária, se deu no grupo mais capitalizado e/ou integrado à agroindústria, o estrato D PRONAF. O programa é mais para ser visto como uma linha de crédito para a agricultura familiar como forma de corrigir as distorções econômicas e sociais provocadas pelo “padrão de desenvolvimento conservador” capitaneado pelo SNCR. O elo entre os dois sistemas de crédito, que a nosso ver marca uma continuação do padrão, são os agricultores familiares do estrato D PRONAF. Eles tanto obtiveram recursos do sistema nacional de crédito como mini-produtores, como também concentraram os créditos destinados aos agricultores familiares na forma de estrato agricultores familiares capitalizados e/ou integrados à agroindústria e, predominantemente, no sul do país.

## Capítulo IV

### Considerações finais

O modelo de desenvolvimento agrícola feito pelos grupos rurais dominantes se consolidou entre os anos 60 e 80 tendo como opção a consolidação do D1 para a agricultura com o objetivo de diminuir as dependências do país quanto à importação; o apoio aos médios e grandes proprietários de terras rurais, além da aposta nos Complexos Agroindustriais como única via de produção capaz de responder às necessidades de produzir para exportar e abastecer o mercado interno. Ao mesmo tempo em que a agricultura patronal, através de políticas públicas, foi fomentada pelo novo padrão de desenvolvimento, a Agricultura Familiar não foi contemplada nem com políticas públicas específicas às suas realidades nem com medidas compensatórias.

O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que foi o carro-chefe desse modelo “modernizante”, objetivou, em primeira linha, financiar os grandes capitais. O SNCR, ao mesmo tempo em que oferecia crédito farto e subsidiado à agricultura patronal, punia a Agricultura Familiar ao exigir garantias que não poderiam ser satisfeitas pela maioria de seus membros. No entanto, parte dos agricultores familiares, o estrato A da definição FAO/INCRA, pode satisfazer as exigências contidas no Manual de Crédito Rural (MCR) e/ou estava integrado aos CAIs.

Queremos sinalizar que o Sistema Nacional de Crédito Rural foi concebido para atender, preferencialmente, aqueles grupos de interesses que surgiram da consolidação daquilo que se passou chamar de “modernização conservadora” ou por “intervenção planejada”. No entanto, ele não excluía a Agricultura Familiar. Essa ficava na dependência de sua própria sorte: se estivesse integrada ao CAI e/ou se tivesse garantias para oferecer às agências de crédito estatais, tinha acesso ao crédito farto e subsidiado do SNCR. Nossa argumentação é reforçada pelo fato de esse modelo não dispor de políticas públicas compensatórias que pudessem minimizar ou até mesmo evitar a exclusão social e econômica ocorrida na Agricultura Familiar.

Como vimos, a crise macroeconômica dos anos 80 e 90, fez com que o crédito rural sofresse redução drástica, pois o governo estava mergulhado em déficit público crescente e descontrole total da inflação. Diante desse quadro, nos anos 90, houve uma pressão dos grupos de interesses dominantes na agricultura, em especial das agroindústrias

com grande capacidade tecnológica, por uma liberalização da economia buscando, com isso, desonerar as exportações. O governo, diante de suas dificuldades em contornar a crise, buscou, com a abertura econômica, aliviar seus déficits públicos através da privatização e desregulamentação da economia e, assim, poder controlar as variáveis macroeconômicas e, em consequência, a inflação monetária. Com isso, a política agrícola foi praticamente abandonada e o crédito rural passou a obedecer às regras do mercado.

Tudo isso fez piorar a situação daquele setor que ficou à margem dos créditos subsidiados, parte dos agricultores do estrato B e todo o estrato C e D FAO/INCRA (2000), pois o crédito privado era muito mais caro, regido por altas taxas de juros de mercado, e a desregulamentação da economia brasileira do começo dos anos 90 atingiram mais negativamente esses setores que estavam descapitalizados e/ou se apresentavam atrasados em termos tecnológicos.

Houve uma mudança de padrão de financiamento da agricultura brasileira com a “desestatização do crédito agrícola”, principalmente na década de 90, com o Estado passando a atuar como criador e organizador do crédito agrícola e o mercado como fornecedor principal. No entanto, o crédito agrícola oficial, com a criação do PRONAF, continuou a manter a lógica da concessão de crédito do SNCR.

Devido ao esgotamento das fontes de recursos subsidiados, houve uma reorientação em direção a uma situação em que os mesmos grupos de interesses rurais contemplados pela “modernização conservadora” pudessem, no mínimo, “minimizar” suas perdas. A desregulamentação econômica, ocorrida nos anos 90, foi consequência de pressões sociais sobre o governo por parte do setor agropecuário conservador, aqueles bem capitalizados e tecnologicamente bem equipados, no sentido de ampliar as vantagens como renegociação de dívidas e limitação das intervenções nos mercados agropecuários e, no sentido de barrar legalmente movimentos sociais opostos como o processo de reforma agrária.

Esses grupos de interesses buscavam uma situação que pudesse manter seu *status quo*: o Estado buscava controlar seu déficit, principal causa da inflação brasileira; o complexo agroindustrial, tecnologicamente bem equipado graças aos investimentos subsidiados, expandir suas exportações; e o capital financeiro, a desregulamentação do mercado de capitais que pudesse aumentar seus ganhos.

Os mais prejudicados no setor agrícola, como na época da abundância de créditos subsidiados pelo governo, foram os agricultores familiares, principalmente, aqueles que não tiveram acesso ao crédito subsidiado e farto dos anos 70 e 80 e que, por isso, e pela falta de políticas públicas compensatórias, ficaram à margem do processo do novo padrão de

desenvolvimento agrícola e também da "reorientação liberal" dos anos 90. Eles não puderam acompanhar a evolução técnica por falta de investimento; não tiveram uma política pública de inserção econômica alternativa e nem mesmo foram contemplados por uma política social que pudesse compensar sua exclusão social e econômica.

Em relação aos beneficiários do crédito agrícola oficial, parte dos agricultores familiares vinha sendo contemplada, embora parcialmente, pois do total do financiamento rural, a agricultura familiar contava com 25,3%: 11,7% desse valor para a agricultura familiar do tipo A, 6,2% do tipo B, 1,9% do tipo C e 5,6% do tipo D (FAO/INCRA, 2000). No entanto, essa participação no crédito oficial era muita modesta levando-se em conta sua representação no total dos estabelecimentos rurais brasileiros, em torno de 85,2%. Os agricultores familiares do estrato A apresentam a maior participação relativa, seja por estarem integrados à agroindústria e/ou capitalizados. Já os do grupo C e D e parte de B não podiam apresentar as exigências requeridas para a liberalização dos créditos agrícolas junto ao Banco do Brasil e foram ficando à margem do desenvolvimento tecnológico e da integração econômica com os complexos agroindustriais (CAIs).

Com a criação do PRONAF, parte da agricultura familiar foi contemplada com políticas públicas específicas, embora o estrato A e B PRONAF, principal público-alvo das políticas do PRONAF, tenham tido pouco acesso ao crédito rural. Mais uma vez, os agricultores familiares integrados aos complexos agroindustriais e/ou capitalizados, estrato A FAO/INCRA (2000), puderam ser beneficiados pelas reformas. Já os agricultores familiares dos estratos C e D e parte de B foram penalizados por não estarem nem integrados, nem capitalizados.

A falta de políticas públicas que promovessem a Agricultura Familiar estava diretamente ligada à opção de desenvolvimento econômico e social feita pelo pacto social das forças políticas dominantes na época: Para elas, a única opção para desenvolver a agricultura era o caminho da grande empresa patronal. Somente através da grande e média propriedade era possível alcançar a produção em escala desejada para atender o abastecimento interno e as exportações. Essa argumentação baseava-se, em parte, numa idéia bem equivocada sobre a importância que as chamadas 'economias de escala' teriam na agricultura.

Não houve, no Brasil, uma política de crédito agrícola específica voltada para atender as necessidades particulares da Agricultura Familiar até meados da década de 90, mesmo que parte dos agricultores familiares, estrato A FAO/INCRA, tenham tido acesso aos créditos subsidiados do SNCR. A falta dessa política não é decorrência de uma possível ineficiência econômica por parte da agricultura familiar, pois ela se mostrou muito eficiente

para o desenvolvimento econômico e social dos países desenvolvidos como para certas regiões do Brasil.

Com a crise macroeconômica dos anos 90, surgiu o Programa de Fomento à Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995, com a finalidade de promover aqueles estratos da agricultura familiar que não tiveram acesso ao crédito agrícola abundante e barato das décadas de 60-80 e que, por isso, encontravam-se ou na periferia do sistema produtivo ou com acesso limitado à inovações tecnológicas e ao mercado. A causa dessa política se deve ao fracasso da grande empresa rural na geração de emprego e à possibilidade de intensificação do êxodo rural por parte dos agricultores familiares, em especial os estratos C e D FAO/INCRA, se não se criasse uma política de crédito específicos que atendesse às necessidades desses últimos. O público-alvo do PRONAF era os estratos A (“descapitalizados”) e B (“em fase de descapitalização”) e parte de C (“em fase de capitalização”). Já o estrato D estava “capitalizados” e/ou integrado aos CAIs.

No entanto, no desenrolar do processo de liberação de verbas do PRONAF, em especial o PRONAF-crédito (custeio e investimento), modalidade de maior expressão em termos de recursos, os maiores beneficiários foram justamente os agricultores familiares que já vinham sendo contemplados pelo SNCR, isto é, o Grupo D PRONAF.

O volume de recursos crescente liberado pelo PRONAF, principalmente entre 1996 e 2001, marca uma nova etapa na oferta de recursos públicos para o financiamento, em condições especiais, de atividades agropecuárias. Seu público-alvo, os agricultores familiares, vinha encontrando dificuldades crescentes, quando não insuperáveis, para acessarem linhas de crédito que lhes possibilitassem a manutenção e desenvolvimento de suas atividades.

No entanto, os recursos foram liberados preferencialmente para regiões desenvolvidas como o Sul que recebeu a maior parte dos recursos para custeio. A agricultura familiar nessa região é caracterizada pela integração à agroindústria, capacidade financeira e nível tecnológico. Os recursos do Pronaf-Rotativo, em Minas Gerais, foram também destinados, sobretudo para agricultores familiares “integrados” aos mercados, pois essa modalidade de crédito destina-se para aqueles que são clientes do Banco do Brasil. Isso revela a ascendência do segmento consolidado da agricultura familiar na obtenção do crédito do Pronaf. Essas constatações são comprovadas pelos microdados do Censo 1995. Eles apontam para uma maior concessão dos empréstimos de custeio para localidades e regiões onde se destacam atividades integradas ao setor agroindustrial, como a fumicultura, a sojicultura e a avicultura (milho). As culturas do fumo, da soja e do milho foram as principais atividades beneficiadas pelo crédito de custeio do Pronaf com um crescimento vertiginoso do Pronaf-

Rápido. O segmento da agricultura familiar mais capitalizado foi a mais contemplado. Fica, portanto, evidente a concentração dos recursos do Pronaf-Crédito-Custeio no segmento consolidado da agricultura familiar por apresentarem maior capacidade de pagamento e por já estarem integrados ao sistema de crédito.

Com base nessas informações, argumentamos que o PRONAF não representou uma ruptura de padrão de financiamento para a agricultura brasileira. O programa deve ser visto mais como uma linha de crédito para a agricultura familiar como forma de corrigir as distorções econômicas e sociais provocadas pelo padrão de desenvolvimento concebido entre os anos 60-80 e que foi capitaneado pelo SNCR. O elo entre os dois sistemas de crédito, que a nosso ver marca uma continuação do padrão, são os agricultores familiares do estrato A de nossa definição. Eles tanto obtiveram recursos do sistema nacional de crédito como "mini-produtores" como também concentraram os créditos destinados a todos agricultores familiares. Eles eram agricultores familiares capitalizados e/ou integrados à agroindústria e se encontravam, predominantemente, no sul do país. Essa posição não é refutada pela constatação de que a região Nordeste ter sido a maior beneficiária dos recursos do Pronaf-M e PRONAF capacitação e profissionalização, pois os recursos dessas duas modalidades são de longe bem menores que do PRONAF-crédito.

O fato de a pesquisa coordenada pelo IBASE indicar impacto altamente positivo na produção, nas vendas e na renda dos agricultores familiares, como relativamente nos postos de trabalho viabilizados, mantidos e criados, pelos financiamentos do Pronaf, conforme declarações dos beneficiários, não desqualifica a constatação de concentração de recursos em favor da agricultura familiar capitalizada e/ou integrada ao CAI. Isso porque qualquer setor agropecuário, seja familiar ou patronal, seja um setor, qualquer agricultura familiar (PRONAF -A, B, C ou D), quando devidamente apoiado, tem sido capaz de gerar ocupações para aquele contingente populacional com maiores dificuldades de ingresso no mercado de trabalho e aquelas pessoas com baixas qualificações profissional e educacional e isso a um custo unitário menor do que o verificado em qualquer outro setor da economia.

## V. Bibliografia

- ABRAMOVAY, R. *Subsídios e multifuncionalidade na política Agrícola Européia*. Brasília, SOBER, 2002.
- ABRAMOVAY, R. *Conselhos além dos limites*. Texto preparado para o Seminário Desenvolvimento Local e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural organizado pela EMATER/RS, pela FETAG/RS com apoio da GTZ, 2001.
- ABRAMOVAY, R & VEIGA, J.E. *Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do PRONAF*. Brasília, IPEA, 1998.
- ABRAMOVAY, R. *O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural*. 2001.
- BELIK, W. *PRONAF: Avaliação da Operacionalização do Programa*. Núcleo de economia agrícola instituto de economia. Relatório de Pesquisa.Campinas, UNICAMP, 1999.
- BUAINAIN, A.M. *Trajetória Recente da Política Agrícola brasileira*. Projeto FAO/INCRA. Campinas, 1997.
- BUTTIMER, A. *Landscape and Life: appropriate scales for sustainable development*. Final report on the project Dublin: University College Dublin, 1995 in VEIGA, J.E. *Diretrizes para uma nova política agrária*.São Paulo, FEA, 1998.
- CABRAL, M.S. *Pronaf-sua operação e indicação de distorções*. Tese de mestrado em Desenvolvimento. Instituto de Economia .UFU, Uberlândia MG, 2001.
- CAMPANHOLA,C. & GRAZIANO DA SILVA, J.. *Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro*. Seminário "O Novo Rural".Anais. Campinas, 1999.
- DELGADO, G.C & CARDOSO, A. *A universalização dos direitos sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*. in GASQUES, J.G.; CONCEIÇÃO,J.C. (orgs.) *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas*. Brasília, IPEA, 2001.
- DELGADO, G.C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo, Ed.Ícone, 1985.
- FAO/INCRA. DI SABATTO (org.). 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/051.Brasília, 2000.
- FAO/INCRA. *Perfil da agricultura Familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Brasilia, 1996.
- FECAMP. *Estudos-de-caso em campo para avaliação dos impactos do Pronaf*. Campinas, Unicamp, 2002.

*Manual operacional do Crédito Rural. PRONAF.* Brasília, Ministério da Agricultura e do Abastecimento/SAF, 2002.

FERREIRA & et alii. *A agricultura familiar e o Pronaf: Contexto e Perspectivas.* in GASQUES & CONCEIÇÃO (orgs.) *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas.* Brasília, IPEA, 2001.

GASQUES, J. G. & VERDE, C. M. V. *Crescimento da agricultura brasileira e política agrícola nos anos 80.* Texto para discussão, 204. Brasília, IPEA, 1990.

\_\_\_\_\_. *Novas fontes de recursos, propostas e experiências de financiamento rural.* Texto para discussão, 392. Brasília: IPEA, 1995.

GRAZIANO DA SILVA, J. *A nova dinâmica da agricultura brasileira.* Campinas, Ed. Unicamp, 1988.

GRAZIANO DA SILVA, J. *O Novo Rural Brasileiro.* Série Pesquisas I. Campinas, UNICAMP/IE, 1999.

GRAZIANO DA SILVA, J. *Tecnologia e agricultura familiar.* Porto Alegre, Ed. UFRGS, 1999.

IBASE. *Avaliação de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural – PMDRs em quatro Estados: ES, MS, PE, SC.* Tomo I. Brasília, SAF, 2001.

IPEA. *IPEA avalia programa de crédito destinado à agricultura familiar.* Jornal do IPEA. Ano I número 2. Brasília, IPEA, 2001.

KAGEYAMA, A. *O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais.* in DELGADO et alii (orgs.). *Agricultura e políticas públicas.* Brasília, IPEA, 1996.

KLICKSBERG, B. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos.* São Paulo, Ed. Cortez, 1998 in VEIGA, J.E. *Diretrizes para uma nova política agrária.* São Paulo, FEA, 1998.

OLIVEIRA, J.C. & MONTEZANO, R.M. *Os limites das fontes de financiamento à agricultura no Brasil.* São Paulo, *Estudos Econômicos*, v. 12, nº 2, ago. 1982.

ORTEGA, A.C. & CARDOSO, A. *Potenciais e limites de uma política de desenvolvimento local: O Pronaf à luz do Leader.* *Revista de Economia e Sociologia Rural.* Vol. 40. No. 2 Abr/Jun., 2002.

ORTEGA, A.C. & CORRÊA, V.P. *Pronaf: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - qual foi seu real objetivo e público alvo?* UFU.Uberlândia, 2002.

MATA, M. *Crédito rural: caracterização do sistema e estimativas dos subsídios implícitos.* *Revista Brasileira de Economia.* V.36, n.3, jul/set.1982.

MAZOYER, M & ROUDART, L. *Histoire des Agricultures du Monde; Du Néolithique à la Crise Contemporaine*. Paris, Ed. Seuil, Novembro 1997 in VEIGA, J.E. *Diretrizes para uma nova política agrária*. São Paulo, FEA, 1998.

SANTOS, A.C. *O impacto do crédito rural em unidades de produção familiares - o caso da cooperativa de crédito de Francisco Beltrão/PR*. Francisco Beltrão, 2002.

SAYAD, J. *Crédito Rural no Brasil*. Brasília, Ministério Agricultura, 1978.

PLANO SAFRA (2003). *Plano Safra para a Agricultura Familiar 2003/2004*. Brasília, SAF/MDA.

SILVA, E.R.A. *PRONAF: Relatório técnico das Ações Desenvolvidas no período 1995-98*. Texto para discussão nº 664. Brasília, IPEA, 1999.

VEIGA, J.E. *Diretrizes para uma nova política agrária*. São Paulo, FEA, 1998.

### Sites pesquisados:

[www.fao.org](http://www.fao.org)

[www.agridata.mg.gov.br](http://www.agridata.mg.gov.br)

[www.iea.sp.gov.br](http://www.iea.sp.gov.br)

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

[www.nead.gov.br](http://www.nead.gov.br)

[www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)

[www.incra.gov.br/fao](http://www.incra.gov.br/fao)

[www.ibase.br](http://www.ibase.br)

[www.nepp.unicamp.br](http://www.nepp.unicamp.br)

[www.pronaf.gov.br/](http://www.pronaf.gov.br/)

[www.pronaf.gov.br/textos\\_e\\_estudos/pmdr.htm](http://www.pronaf.gov.br/textos_e_estudos/pmdr.htm)

[www.incra.gov.br/sade/documentos.asp](http://www.incra.gov.br/sade/documentos.asp)

[www.incra.gov.br/sade/doc/AgriFam.doc](http://www.incra.gov.br/sade/doc/AgriFam.doc)

[www.bcb.gov.br/mPag.asp?perfil=1&cod=465&codP=961&idioma=P](http://www.bcb.gov.br/mPag.asp?perfil=1&cod=465&codP=961&idioma=P)