

Pronaf: uma política conquistada, porém como mantê-la?

AUTORES

**Nára Beatriz
Chaves Alves***

chavesnara@gmail.com

**Carolina
da Silveira
Nicoloso****

carolinanicoloso@hotmail.com

**Vicente Celestino
Pires Silveira*****

vcpsilveira@gmail.com

* Doutoranda pelo programa de pós-graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, Brasil).

** Doutoranda pelo programa de pós-graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, Brasil).

*** Professor associado e coordenador do programa de pós-graduação em extensão rural da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, Brasil).

Pronaf: una política conquistada, pero ¿cómo mantenerla?

Pronaf: a policy won, but how to maintain it?

RESUMO

Este artigo tem o objetivo de discutir o processo desigual e assimétrico dos investimentos públicos ofertados para o Pronaf, agricultura empresarial e as linhas gerais de crédito agrícola no meio rural brasileiro. O Pronaf reduziu de 17% para 13% os investimentos públicos do crédito rural. Diferente dos valores investidos para a agricultura empresarial e as linhas gerais de crédito agrícola, em que há um contínuo crescimento monetário e percentual. Entre os objetivos do Pronaf está o fortalecimento da agricultura familiar. Percebe-se que há o incentivo para que o agricultor familiar incorpore modelos produtivistas de produção agrícola especializada e com viés para o mercado. Como método de trabalho, analisam-se os dados dos recursos públicos oferecidos e programados a título de crédito rural, os aportes de recursos destinados aos créditos agrícolas (linhas gerais de crédito rural e o Pronaf) e as condições de financiamento do Pronaf entre as safras de 2003-2004 a 2015-2016.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo discutir el proceso desigual y asimétrico de las inversiones públicas ofertadas para el Pronaf, para la agricultura empresarial y para las líneas generales de financiación agrícola en zonas rurales de Brasil. El Pronaf redujo del 17% al 13% la inversión pública en el crédito rural. A diferencia de las cantidades invertidas en la agricultura empresarial y en la financiación agrícola en general, en las que hay un continuo crecimiento monetario y porcentual. Uno de los objetivos del Pronaf es el fortalecimiento de la agricultura familiar. Se aprecia un incentivo para que el agricultor familiar incorpore modelos productivistas de la producción agrícola especializada y orientada al mercado. Como método de trabajo, se analizan los datos de los recursos públicos ofrecidos y programados para la financiación rural, los recursos asignados a las inversiones para las financiaciones agrícolas (financiación rural general y Pronaf) y las condiciones de financiación del Pronaf entre las cosechas de 2003-2004 a 2015-2016.

ABSTRACT

This article aims to discuss the unequal and asymmetric process of public investments offered to Pronaf, business agriculture and the general lines of agricultural credit in the Brazilian rural environment. Pronaf reduced public investment in rural credit from 17% to 13%. This differs from the amounts invested in business agriculture and agricultural credit lines, where there is continuous monetary and percentage growth. Among the objectives of Pronaf is the strengthening of family farming. It is perceived that there is an incentive for the family farmer to incorporate productivist models of specialized and biased agricultural production into the market. As a working method, an analysis is made of the data on the public resources offered and programmed for rural credit, the contributions of resources for agricultural credits (rural credit lines and Pronaf), and the financing conditions of Pronaf between harvests from 2003-2004 to 2015-2016.

1. Introdução

De modo geral, a intervenção do Estado no meio rural brasileiro desencadeia particularidades imbricadas na ordem política, social e econômica do país. Desta maneira, o desenho das políticas agrícolas no Brasil tem flexibilidade tanto para os setores ditos “dominantes”, como a setores mais à margem das políticas de desenvolvimento rural, por exemplo. Por vezes, setores ditos “dominantes” na agricultura têm mais opções de canais de negociações por intermédio de políticas públicas, programas, entre outros. Neste cenário, destaca-se a assimetria e a desigualdade dos investimentos públicos destinados à agricultura empresarial em detrimento ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Os investimentos públicos disponíveis à agricultura empresarial são maiores do que os disponibilizados à agricultura familiar, via Pronaf.

O Pronaf foi criado em 1995 e instituído pelo Decreto Presidencial nº 1.946, de 28 de junho de 1996, com objetivo de “estabelecer um novo padrão de desenvolvimento sustentável que vise ao alcance de níveis de satisfação e bem-estar de agricultores e consumidores, no que se refere às questões econômicas, sociais e ambientais, produzindo um novo modelo agrícola nacional” (Presidência da República, 1996, p. 11)¹. São várias as modificações no contexto das temporalidades espaciais desde a criação do Pronaf, na defesa de interesses objetivos e intersubjetivos da sociedade civil. Mesmo assim, o Pronaf permanece com a sua principal função, ofertar uma política de crédito rural subsidiado a agricultora familiar.

Este artigo tem o objetivo de discutir o processo desigual e assimétrico dos investimentos públicos ofertados para o Pronaf, agricultura empresarial e as linhas gerais de crédito agrícola. O Pronaf reduziu de 17% para 13% dos investimentos públicos do crédito rural. Diferente dos valores investidos para a agricultura empresarial e as linhas gerais de crédito agrícola, em que há um contínuo crescimento monetário e percentual. Percebe-se, ainda, o incentivo para que o agricultor familiar incorpore modelos produtivistas de produção agrícola especializada e com viés para o mercado. Não obstante, o Pronaf tenha a finalidade de “fortalecer a capacidade produtiva dos agricultores familiares; contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares”, conforme Schneider, Cazella & Mattei (2004, p. 22), a tendência é desvirtuar os objetivos desta importante política pública a partir dos procedimentos adotados pelo Estado.

Para isso, utiliza-se como método de trabalho, neste artigo, analisar os dados dos recursos públicos oferecidos e programados a título de crédito rural, os aportes de recursos destinados aos créditos agrícolas (linhas gerais de crédito rural e o Pronaf) e as condições de financiamento do Pronaf entre as safras de 2003-2004 a 2015-2016. As argumentações estão dispostas em quatro seções, a contar desta introdução. A segunda seção inicia-se com alguns fatos do Pronaf, englobando a finalidade do mesmo e a política de crédito rural e suas vinculações; na terceira seção apresentam-se os dados oficiais do crédito rural no país, com o recurso destinado ao Pronaf, linhas de crédito em geral e as linhas de crédito especiais; e na quarta seção, as considerações finais.

2. Reflexão sobre alguns fatos do Pronaf

2.1. A finalidade do Pronaf

Muitas são as ações desenvolvidas e dirigidas à agricultura com base na política econômica e seus desdobramentos. Nos anos de 1980, a política agrícola brasileira² se adapta às mudanças da política macroeconômica, com incentivo às exportações agrícolas, ao contrário das políticas diferenciadas de desenvolvimento rural que foram atingidas pela política macroeconômica de forma negativa (Delgado, 2009, p. 49). Nesta época, havia indicativos de superação da crise com ajuste de preços para o mercado interno, todavia o foco era na produção à exportação com a

PALAVRAS-CHAVE

Política de crédito;
agricultura
familiar;
financiamento
agrícola

PALABRAS CLAVE

Política de
financiación;
agricultura familiar;
financiación
agrícola

KEYWORDS

Credit policy;
family farming;
agricultural
financing

Recibido:

13.11.2016

Aceptado:

04.04.2017

especulação de preços das *commodities* agrícolas. Agravam-se, cada vez mais, as desigualdades sociais. Ainda, não menos importante, tinha-se a política setorial, em que a ordem econômica comanda setores mais específicos como transporte, indústria e a agricultura entre outros. Enfim, são elementos da ordem econômica que configuram situações fáticas para a construção de instrumentos de ação do Estado.

A agricultura foi fruto de debate em vários espaços e momentos por diversos segmentos vinculados ao meio rural, em face da precariedade dos instrumentos públicos, como no processo de democratização em 1985 e após a Constituição Federal de 1988. O movimento sindical dos trabalhadores rurais vinculado à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) organizaram e direcionaram suas lutas e reivindicações na reconversão e reestruturação produtiva dos agricultores familiares, haja vista o processo de abertura comercial da economia com a criação do Mercosul na década de 1990 (Schneider, Cazella & Mattei, 2004).

Outro destaque era a elaboração de estudos conjuntos, entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), para construção do conceito de agricultura familiar, bem como fixar as diretrizes adequadas a este grupo familiar. Os estudos, na época, eram para direcionar o olhar ao atendimento ao pequeno agricultor.

Segundo Schneider, Cazella & Mattei: “o programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo” (Schneider, Cazella & Mattei, 2004, p. 23).

Não cabe aqui discutir ou aprofundar os argumentos de conformidade ou não do delineamento conceitual buscado pela FAO/Incra. Não obstante, para Wanderley (2003) é desnecessário o estudo, pois “os agricultores familiares no Brasil, em sua grande maioria, têm uma história camponesa” (Wanderley,

2003, p. 55). Na sequência, a própria autora aduz uma resignação ao conceito, “(...) esses mesmos agricultores devem adaptar-se às condições modernas da produção agrícola e da vida social; sua lógica tradicional – que, precisamente, permite defini-los como camponeses – é profundamente afetada por tal processo de integração econômico-social” (Wanderley, 2003, p. 55).

Para Guanziloli a incorporação da identidade “agricultora familiar” tem este sentido:

(...) era que os produtores familiares, descapitalizados e com baixa produtividade, não estariam em condições de tomar recursos a taxas de mercado para realizar os investimentos em modernização e elevação da produtividade (Guanziloli, 2007, p. 302).

O debate identitário é importante, entretanto a sociedade civil e os próprios envolvidos já incorporam a nomenclatura “agricultor familiar”, como informa Wanderley (2003)

Mesmo sendo uma identidade “atribuída”, na maioria dos casos, ela é incorporada pelos próprios agricultores e à diferença de outras denominações impostas de fora (agricultor de baixa renda, por exemplo), ela aponta para qualidades positivamente valorizadas e para o lugar desse tipo de agricultura no próprio processo de desenvolvimento (Wanderley, 2003, p. 58).

As diferenciações dentro da agricultura familiar são classificadas pelo Incra. São três as modalidades: a consolidada, em que os agricultores estão estabelecidos direcionados para o agronegócio; a de transição, em que os agricultores estão integrados parcialmente às políticas públicas e as inovações tecnológicas; e a agricultura periférica, em que geralmente os estabelecimentos são precários, em termo de infraestrutura e dependentes de programas do governo como o acesso a crédito, a assistência técnica, a redistribuição de terras entre outros.

Assim, o Pronaf parte da ideia de um novo modelo agrícola nacional, cuja agricultura familiar deve ser fortalecida, capaz de gerar emprego, renda com melhores condições de vida e trabalho no

campo, diminuindo as desigualdades no meio rural, com a promoção equitativa e equilibrada de desenvolvimento rural sob os aspectos socioeconômicos e ambientais. Um programa, portanto, que financia projetos individuais ou coletivos de agricultores familiares, assentados de reforma agrária e demais beneficiários (quilombolas, pescadores artesanais, povos indígenas, povos das comunidades tradicionais e silvicultores) articulados a vários instrumentos de ação do Estado, todavia ainda é visto como a política de crédito rural para os agricultores familiares.

2.2. Política de crédito rural e suas vinculações

Na década de 1970, há uma expressiva oferta de recursos ao produtor rural para acesso aos insumos modernos e a mecanização no intuito de aumentar a sua produção e produtividade. O crédito de investimento ao produtor rural permitiu a adoção de novas tecnologias. Além disso, o custeio financiou a compra de insumos a cada ciclo produtivo. Bacha (1997) destaca que na década de 1970, a maior parte dos recursos de crédito rural era proveniente de fontes sem custo, oriundos da emissão de moeda, das exigibilidades sobre os depósitos à vista e das transferências de recursos do Orçamento do Tesouro, resultando na concessão de empréstimos com taxas de juro real negativa.

Já nas décadas 1980 e 1990, emergiram problemas circunstanciais que influenciaram alguns ajustes na política agrícola como: aumento da inflação e crise fiscal do Estado. A política governamental nos anos de 1990 limitava-se a operacionalidade dos sistemas de crédito rural aos moldes da década de 1970 e início dos anos 1980, ou seja, para o processo de modernização setorial da agricultura. Nas palavras de Delgado era uma “política agrícola ativa e não apenas compensatória” (2001, p. 33).

Por conseguinte, a política brasileira de crédito rural recebe os efeitos desses ajustes necessários ou não com as oscilações na quantidade de recursos destinados ao crédito rural. Para Toschi (2006), as altas taxas de juros, somadas ao câmbio valorizado no início do Plano Real, prejudicaram os produtores pela combinação de preços baixos e custos altos. Período em que há o crescimento da inadimplência no setor agropecuário³. As estratégias do governo em relação ao crédito rural foram se adequando ao

contexto macroeconômico e às suas decisões em termos de política pública (Ramos & Martha Junior, 2010).

Impossível, portanto, ignorar a dimensão da ordem econômica e, mais especificamente, da política macroeconômica e da política setorial. A política macroeconômica porque ela é capaz de “(...) neutralizar ou inviabilizar o funcionamento das políticas voltadas para a agricultura, assim como pode conter uma política agrícola implícita, independente da existência ou não de uma política explícita em nível nacional” (Delgado, 2008, p. 209). Convém registrar, no que tange ao aumento de produção, as diretrizes são advindas tanto da política macroeconômica⁴ como da política setorial.

Afora isso, vários planos de estabilização da economia e controle da inflação incidiram na aplicação de índices para correção dos preços e das dívidas agrícolas, agravando a situação de muitos agricultores, levando-os à inadimplência (Walquil, 2006, p. 213). Também a década de 1990 foi marcada pela abertura da economia brasileira, inserção no mercado internacional e estabilização da moeda. Para o crédito rural, o governo manteve sua estratégia de procurar fontes alternativas e aumentar a participação de agentes privados no financiamento agropecuário, afirmando-se como regulador e estimulador do setor, embora fosse o gerador dos recursos.

Neste panorama, o agente de financiamento de crédito rural passou a ser o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), instituindo novos programas de incentivo ao investimento. A política de crédito rural passa a ter critérios mais rígidos para concessão de financiamentos, mais créditos subsidiados, por intermédio de cooperativas de produção e formas alternativas de financiamento em resposta à escassez dos recursos a taxas preferenciais (Almeida & Zylbersztajn, 2008). A partir da segunda metade da década de 1990, as agendas governamentais em face da emergência de pautas relacionadas ao meio ambiente, inclusão social e econômica adaptaram-se, implicando modificações na política agrícola e, por consequência, na política de crédito rural. Considerando que a política governamental nos anos de 1990 limitava-se à operacionalidade dos sistemas de crédito rural aos moldes da década de

1970 e início dos anos 1980, ou seja, envolvidos no processo de modernização setorial da agricultura.

Logo, a política de crédito rural brasileira é adaptada e complementada com novos programas e leis que não atendem apenas às necessidades do cenário macroeconômico, mas a demandas relativas às políticas públicas inclusivas, fruto da emergência e inclusão de novos temas na agenda da sociedade e do governo, ainda que sua diretriz principal é o estímulo da produção voltada para o mercado⁵. Neste contexto de inclusão econômica e social, o governo cria o Pronaf, para financiar as atividades desenvolvidas pelo agricultor familiar, oferecendo taxas de juros⁶ e condições diferenciadas.

Desta forma, considera-se o Pronaf - política de crédito rural -, instrumento para a concessão de crédito diferenciado, com taxas de juros e condições de pagamento distinto da política de crédito geral, mecanismo essencial de incentivo ao setor agropecuário com objetivos e especificidades definidos normativamente.

De modo geral, o financiamento destas atividades está alocado em três modalidades de crédito: custeios, investimentos e comercialização. Os custeios são financiamentos das atividades agrícolas, pecuárias ou de industrialização e beneficiamento para o provimento do capital de trabalho como para as despesas habituais do ciclo produtivo. O financiamento do tipo investimento tem por finalidade a formação de capital fixo (ou semifixos) em bens, como no caso de formação de culturas permanentes, investimentos em benfeitorias permanentes, aquisição de máquinas, reflorestamento, aquisição de animais, entre outros. Já o financiamento de comercialização tem por objetivo facilitar a colocação da produção no mercado, podendo ser concedido de forma direta ao produtor rural ou através de cooperativas.

A concepção de crédito rural no Brasil, a cargo do Banco Central, é estimular o uso desses recursos por produtores individuais ou através de cooperativas, para o manejo racional da terra, o uso de técnicas melhores de cultivo e mais modernas que promovam o incremento da produtividade, redução nos custos de produção e distribuição, em que há melhora na qualidade de trabalho e na qualidade de vida do agricultor e, desta forma, tem-se o setor rural mais forte e competitivo.

Cabe reconhecer, ao longo do tempo, desde sua criação (1996), que o Pronaf se consolidou como a principal política pública para a agricultura familiar e “passou a ser entendido, especialmente pelos seus gestores governamentais, como a mola-propulsora de uma estratégia nacional de valorização da diversidade social da agricultura familiar e do meio rural” (Aquino & Schneider, 2011, p. 312). No entanto, a indagação permanece: em que medida o Pronaf está sendo capaz de promover e estabelecer o sugerido “novo modelo agrícola nacional”, reduzindo as desigualdades e promovendo o desenvolvimento rural pretendido já que em termos de investimentos não há alteração do modelo inicial.

O Pronaf é a política mais representativa no âmbito da agricultura familiar. Pode-se assegurar, a partir do Pronaf houve a inserção dos pequenos produtores, agora, agricultores familiares, na política agrícola brasileira. Ainda, eleva a categoria social, por meio de financiamentos, a agricultura familiar.

3. A evolução dos recursos

Nos dez primeiros anos de existência do programa, a disponibilidade e liberação de recursos evoluíram a passos lentos até o início da década de 2000, devido às dificuldades oriundas do setor bancário público, que se mostrou inicialmente resistente à ampliação da concessão de crédito porque não havia garantia financeira do pagamento do crédito oferecido aos agricultores familiares. Para Guanzioli “este problema teria sido em parte solucionado com a atuação dos Fundos de Aval que permitiram que se aumentasse a participação dos beneficiários no acesso aos recursos” (2007, p. 304). A partir de então, pode-se observar tendência crescente na liberação de recursos que, entre o ano de 1999 a 2005, “passou-se de uma liberação de R\$ 2.189 milhões para R\$ 6.300 milhões” (Guanzioli, 2007, p. 304).

Há uma tendência ascendente, no volume de recursos destinados à agricultura no Brasil, incluindo a agricultura familiar, embora com oscilações a partir do período acima mencionado, até o período das safras 2013-2014, como se observa na tabela abaixo dos recursos programados para o crédito rural, entre as safras de 2003-2004 a 2013-2014.

Tabela 1

Evolução de recursos programados para o crédito rural (milhões de R\$)											
Fontes de recursos e programa	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
1. Custeio e comercialização	21.400	28.750	33.200	41.400	49.100	54.800	66.200	75.550	80.238	86.950	97.627
1.1. Juros controlados	16.400	17.700	20.900	30.100	37.850	45.053	54.200	60.700	64.138	72.550	82.227
1.2. Juros livres	5.000	11.050	12.300	11.300	11.250	9.747	12.000	14.850	16.100	16.400	15.400
2. Investimento	5.750	10.700	11.150	8.600	8.900	10.200	14.500	18.050	27.000	28.300	38.436
2.1. Finaime Agrícola Especial	500	500	500	200	200	0	0	0	0	0	0
2.2. Proger Rural (8% a.a)	250	100	100	100	100	200	0	0	0	0	0
2.3. Demais programas BNDES	2.000	2.600	8.550	6.100	6.100	6.500	10.000	10.500	14.500	16.000	-
2.4. Fundos Constitucionais	1.000	2.000	2.000	2.200	2.500	3.500	3.500	2.521	2.900	2.900	2.876
2.5. Recursos Externos 63 Rural	0	0	0	0	351	0	0	159	400	0	-
2.6. Pronamp (5% a.a)	0	0	0	0	0	0	0	0	1,6	4	5.160
2.7. Banco do Brasil	0	0	0	0	0	0	0	0	-	1,6	2,6
2.8. Bancos Cooperativos e Basa	0	0	0	0	0	0	0	0	-	250	50,0
2.9. Rec. Obrig. MCR 6-2- Outros Bancos	0	0	0	0	0	0	0	0	1.100	1.000	1.110
2.10. BNDES	0	0	0	0	0	0	0	0	500	1.150	1.400
2.11. Rec. Obrig. MCR 6-2(6.75% a.a)	0	0	0	0	0	0	0	4,616	4,5	500	5.000
2.12. Poupança Rural (MCR 6-4)	0	0	0	0	0	0	0	217	0	0	50,0
2.13. Recursos Livres	0	0	0	0	0	0	0	372	600	500	-
3. Linhas Especiais a Juros Controlados	0	0	0	0	0	0	12.300	9.308	2.500	4.400	-
3.1. BNDES/BB Procer-Agroindústrias (11.25% a.a)	0	0	0	0	0	0	10	3,104	2.500	2.000	7.250
3.2. BNDES/BB-PASS Álcool (9,0%a.a)	0	0	0	0	0	0	2.300	453	0	2.400	-
3.3. BNDES PSI-BK (6,5%a.a)	0	0	0	0	0	0	0	5.841	0	0	6.000
4. Agricultura Empresarial	27.150	39.450	44.350	50.000	65.867	65.000	93.000	94.212	107.238	115.250	136.063
5. Agricultura Familiar	5.400	7.000	9.000	10.000	8.066	13.000	15.000	11.443	16.000	18.000	21.000
TOTAL	32.550	46.450	53.350	60.000	73.933	78.000	108.000	105.655	123.238	133.250	157.063

Fonte: Mapa, 2016 – Tabela extraída do Mapa, porém adaptada aos dados que interessam ao tema discutido neste artigo. Os valores expressos nesta tabela estão em valores nominais.

É possível observarmos na Tabela 1 que os volumes de recursos destinados à oferta de crédito rural aumentaram anualmente no decorrer das safras. Este comportamento crescente na disponibilidade de crédito se dá tanto para agricultura empresarial quanto para agricultura familiar.

Ainda, a adaptação que é feita, nas linhas e programas de oferta de crédito são de acordo com as demandas e pautas da agenda do governo. A partir da safra 2002-2003, foram instituídos quatro programas para apoio à implantação de sistemas de irrigação, plantio comercial de florestas, desenvolvimento cooperativo e cacauicultura (Mapa, 2016). Contudo, a criação de novos programas, oriundos de demandas específicas e regionalizadas não facilitou o acesso ao crédito. Observa-se que 18 programas existentes foram agrupados para facilitar a aplicação dos recursos, sendo eles: Prodefruta, Moderagro, Prodeagro, Prodeinfra, Moderinfra. Estes cinco grupos apresentam como finalidade a modernização e aumento da produção e produtividade das diferentes culturas tendo em 2007-2008, o Prodefruta, Moderagro, Prodeagro unificados no Moderagro⁷ (Mapa, 2013).

Registra-se a crescente preocupação com a sustentabilidade ambiental a partir de 2007-2008. Assim, como vários programas, inclusive o Moderagro, foram sendo reformulados para a contemplação das questões ambientais com a criação de uma linha de investimentos destinados à Integração Lavoura-Pecuária (ILP), seguido da criação do Programa de Estímulo à Agropecuária Sustentável. A partir da safra de 2008-2009, há ampliação dos investimentos para o médio produtor através do Pronamp. Tudo isto demonstra que o governo procura ajustar a sua política de crédito rural, aliando as demandas externas e globais, não excluindo a agricultura familiar.

3.1. Recursos ao Pronaf

Em relação à agricultura familiar, anualmente, o volume de recursos aumenta, porém com picos oscilantes na oferta de crédito rural. Os recursos destinados para agricultura familiar, via Pronaf, não foram mais do que 17% do volume total dos recursos destinados ao crédito rural ao longo do período entre as safras de 2003-2004 a 2013-2014, conforme mostra o Gráfico 1.

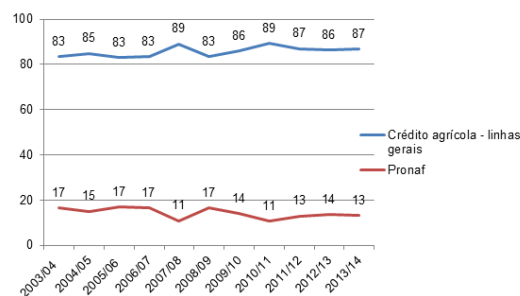


Gráfico 1. Porcentagem de recursos destinados ao crédito agrícola (linhas gerais de crédito rural e Pronaf) entre as safras. Fonte: Elaboração própria a partir dos dados informados pelo Mapa, 2013 e 2016, de 2003-2004 a 2013-2014.

Esta destinação de até 17% dos recursos de crédito rural não representa o esperado diante do objetivo e pretensão do Pronaf. Ou seja, longe está de viabilizar o “novo modelo agrícola nacional” com a valorização e “fortalecimento da agricultura familiar como categoria social, mediante apoio financeiro (financiamento para custeio e investimento de atividades agrícolas), capacitação e apoio à infraestrutura social e econômica dos territórios rurais fortemente caracterizados pela agricultura familiar” (Presidência da República, 1996).

Desta forma, o volume de recursos destinados ao Pronaf ainda são inferiores aos demais programas de crédito rural, mesmo em períodos de estagnação e de crescimento no número de contratos. Não se podem ignorar os resultados referentes ao impacto do programa no âmbito econômico, bem como o potencial socioeconômico na capacidade de viabilizar a geração de renda e emprego no meio rural. Pode-se, ainda, tratar como instrumento de contenção do êxodo rural, em face da geração de renda e o aumento do PIB local (Fecamp, 2002; Mattei, 2005; Ibase, 1999).

Várias são as linhas de crédito destinadas a agricultores e agricultoras familiares na modalidade de investimentos, custeio e integração por cotas com taxas de juros de financiamento rural, na faixa de 1,5% a 7%, dependendo da modalidade de linha de crédito acessada. Por outro lado, se observa a inclusão do grupo E (Proger Familiar Rural): agricultores com renda bruta anual entre R\$ 40.000,00 a 60.000,00, com limites de financiamento para custeio de R\$ 28.000,00 e de R\$ 36.000,00 para investimento. O aumento da renda dos grupos e os limites do custeio e investimento

empiricamente pode-se esperar uma tendência de aumento dos contratos.

3.2. Grupos e linhas especiais

Outra percepção é a extinção dos grupos C, D e E dando origem a linha agricultura familiar, a partir de 2008. Os grupos A e B não foram alterados. O grupo A, não mencionado na Tabela 2, destina-se a crédito para os assentados rurais da reforma agrária e o grupo B vinculado ao microcrédito às atividades agropecuárias ou não e a linha da agricultura familiar.

Tende-se a interpretar da Tabela 2, que a contar do biênio 2009-2010 os recursos aumentaram. Certamente, por uma maior destinação de recursos, por parte do governo federal no Plano Safra, aos agricultores com limite para custeio e investimento dependendo do grupo a que estão inseridos. Todavia, as taxas de juros foram decrescendo de forma inversa às rendas e aos limites estabelecidos por grupos, tornando atrativo o acesso dos agricultores familiares.

Na ótica da política monetária, há liberação do crédito bancário e governamental a um setor privado determinado. Ainda, redução das taxas de juros, aumento do investimento e custeio, perpassam, assim, pela política macroeconômica, pois tais medidas direcionam, por exemplo, à incorporação de agricultores consolidados para produção do mercado interno.

A compreensão interdisciplinar que congrega o contexto do desenvolvimento agrícola brasileiro conjuga, neste caso, a intervenção do Estado no cenário das políticas setoriais, por intermédio da mescla entre as políticas agrária, agrícola e desenvolvimento rural com influência no comportamento de setores específicos da agricultura.

De maneira geral, deve-se levar em conta que o Pronaf, em qualquer dos setores, é direcionado a ator coletivo para o processo de produção, ou seja, à participação de todos os integrantes da família. Outra orientação são as linhas especiais implantadas, como: Pronaf Jovem (investimento para atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato ou outras atividades); Pronaf Mulher,

para investimento em atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato e outras atividades de interesse da mulher, devem estar enquadrados como agricultora familiar. (Tabela 2).

Por outro lado, atente-se à peculiaridade da implementação das linhas especiais, que além da ideia de política inclusiva à participação na economia, há repercussões positivas para a sociedade, conforme Sen:

Assim, a participação econômica das mulheres é tanto uma recompensa em si (com a redução associada do viés contra o sexo feminino na tomada de decisões familiares) como grande influência para a mudança social em geral (Sen, 2008, p. 233).

Assim, observam-se ações de apoio econômico à agricultura familiar com especificidade no atendimento de públicos marginalizados ou deixados à margem no programa, mas também no caso das mulheres, por exemplo, havia muitos varões que estavam endividados. E, por outro lado, de acordo com Sabourain, a percepção qualitativa estava comprometida:

Os esforços de diversificação das modalidades de crédito não correspondem a uma análise da diversidade da natureza e dos modos de produção das agriculturas familiares e camponesas. Eles se traduzem por duas tendências: i) uma segmentação em função do patrimônio com um teto de crédito por tipo de produtor (mais ou menos precário, mais ou menos integrado ao mercado); ii) uma segmentação por categoria de público-alvo (mulheres, jovens, etc.) que arriscam dividir – em vez de fortalecer – a coesão da unidade familiar (Sabourain, 2008, p. 723).

Para Sabourain, a proposta de novas iniciativas estava atrelada à redução contratual:

O impacto reduzido em termos de número de contratos ou de apoio à produção registrado no Norte e no Nordeste levou o governo Lula a diversificar as modalidades de crédito (jovens, mulheres, semi-árido, floresta, agroecologia, transformação dos produtos, etc.). Mesmo assim – e até para os

Tabela 2

Condições e evolução de financiamento do Pronaf entre as safras 2003-2004 a 2015-2006.									
Safr/Ano	Renda por grupo				Custeio		Investimento		Linhas especiais
	B	C	D	E	Limite*	Juros	Limite*	Juros	
2003-2004	1.500	10.000	27.500	---	6 mil	2/4	27 mil	1/3	Semiárido
2004-2005	2.000	14.000	40.000	60.000	28.000	2/4	54.000	1/7,25	Agroecologia. Cota-Parte, Mulher, Custeio agroindústria e Jovem
2007-2008	4.000	18.000	60.000	110.000	28.000	1,5/3	54.000	1/6,25	ECO PGPAF
2008-2009	5.000	100.000			30.000	1,5/5,5	100.000	0,5/5	Mais Alimentos, Recuperação dívidas com Coop. Crédito, Rec. Por catástrofe (SC)
2009-2010	6.000	110.000			40.000	1,5/5,5	100.000	0,5/2	---
2011-2012	6.000	110.000			50.000	1,5/4,5	130.000	0,5/2	---
2012-2013	10.000	160.000			80.000	1,5/4	130.000	0,5/2	---
2013-2014	20.000	360.000 (sem os rebates)			100.000	1,5/4	150.000*	0,5/2	Pronaf Produtivo Orientado
2014-2015	20.000	360.000 (sem os rebates)			100.000	1,5/4	150.000*	0,5/2	
2015-2016	20.000	360.000 (sem os rebates)			100.000	2,0/5	150.000*	0,5 a 5,5%	

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (2014).

agricultores mais pobres –, trata-se sempre de apoio a uma produção destinada ao mercado capitalista (Sabourain, 2007, p. 723).

De certo modo, Sabourain não emite crítica ao léu, trata-se de uma linha especial que teve seu acesso facilitado mediante a garantia de mais uma operação à família, independente do outro crédito que tenha sido contratado pelo grupo familiar. Ainda, a partir da transformação do Pronaf Mulher em linha específica foram realizados 2.598 contratos, totalizando um montante de R\$ 21.585.505,00 emprestados (MDA, 2006).

Para Schneider (2007) a política de crédito do Pronaf

ainda não combina instrumentos de estímulo às atividades agrícolas com outros que fortaleçam e permitam a expansão das atividades não agrícolas e a pluriatividade das famílias de agricultores (...) Tem-se que levar em conta que o Pronaf apresenta dificuldades para promover mudanças no campo, porque o modelo de agricultura preconizado pelo programa está intimamente ligado com a lógica setorial e produtivista do padrão de

desenvolvimento convencional (Aquino & Schneider, 2010, p. 15).

Saron e Hespanhol também afirmam que o programa tem contribuído para aumentar “as diferenças entre os segmentos e cadeias produtivas mais capitalizadas (vinculadas ao modelo agropecuário dominante) e os segmentos menos capitalizados da agricultura familiar” (2012, p. 657).

De todo modo, o Pronaf apoia a agricultura familiar através da concessão de crédito, todavia a imagem é de um sistema agrícola tradicionalmente produtivista, com o foco produtivo voltado ao mercado, pois não consegue contemplar as características da agricultura familiar que está baseada na diversificação produtiva e de organização socioeconômica diferenciada. Assim, as adaptações feitas ao longo da existência do Pronaf, diferente da lógica em que se esperava o aumento da contemplação do público marginalizado nas linhas de crédito, foi inverso. Observa-se a utilização desta política para acomodar demandas socioeconômicas, adaptando-se o modelo produtivista para a agricultura familiar, com um discurso “socialmente justo, economicamente viável e ambientalmente correto”.

4. Considerações finais

Associando-se ao contexto das políticas destinadas à agricultura brasileira, pode-se afirmar que o crédito rural era e é o foco tanto de quem produz e de quem fomenta o financiamento aos produtores e indiretamente de toda a sociedade. Contudo, a evolução do crédito rural no Brasil e a própria evolução do contexto do agronegócio brasileiro, em âmbito externo e interno, foram desenhando contornos da política de crédito rural no país, associando a necessidade de crédito para a produção agrícola a demandas de cunho social, econômicas e ambiental, tanto por parte do governo como da sociedade civil.

Novamente, reforça-se a importância do Pronaf como política de crédito para a agricultura familiar e para o próprio agronegócio brasileiro, na categoria que o próprio Pronaf ajudou a consolidar. Uma política conquistada! Porém, percebe-se que suas diretrizes produtivas financiadas pelo crédito, bem como, as adaptações realizadas desde sua criação até o momento não foram suficientes para permitirem a consolidação de seu mais ambicioso objetivo: estabelecer um novo padrão de desenvolvimento rural, por intermédio da valorização da diversidade social da agricultura familiar e do meio rural. Distinto do modelo agrícola produtivista instituído no país.

Ao contrário, torna-se, cada vez mais evidente, que o crédito obtido pelos agricultores familiares via Pronaf, estimula o desenvolvimento da atividade agrícola especializada, voltada para o mercado, pouco contribuindo para a diversificação da produção e valorização da forma de organização da agricultura familiar. Embora o Pronaf tenha surgido em grande parte de uma reivindicação social, este não está sendo capaz de consolidar o modelo agrícola pretendido. O Pronaf replica o modelo produtivista com discurso adaptado à necessidade de ser uma política pública que promova a inclusão social e econômica com a produção ambientalmente adequada.

Ao que tudo indica, o Pronaf é constantemente adaptado, para atingir públicos direcionados da agricultura familiar, porém a agricultores familiares com capacidade de atingir padrões de organização e produção da agricultura empresarial, com financiamento que viabiliza o uso de tecnologia apropriada, incremento de produtividade e

racionalidade, atendendo às necessidades do mercado e os meios de satisfação ao observarmos a evolução dos grupos de acesso que privilegiam produtores de renda mais elevada. Assim, reflexões e cuidados são necessários para manter o Pronaf nos moldes dos objetivos propostos, isto é, como política de fortalecimento da agricultura familiar.

NOTAS

¹ O Decreto nº 1.946/96 foi revogado pelo Decreto nº 3.200, de 06 de outubro de 2000 e, posteriormente, este, revogado pelo Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000, todos de competência da Presidência da República.

² A política agrícola instituída pela Lei nº 8.171/91, de 17 de janeiro de 1991, a partir da previsão da Constituição Federal de 1988: "Art. 187: A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: I - os instrumentos creditícios e fiscais; II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia; IV - a assistência técnica e extensão rural; V - o seguro agrícola; VI - o cooperativismo; VII - a eletrificação rural e irrigação; VIII - a habitação para o trabalhador rural. § 1º - Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais. § 2º - Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária"(Lei nº 8.171/91, 1991).

³ De acordo com Coelho (2001), a crise do endividamento evidenciou uma série de deficiências na estrutura do crédito rural, destacando o elevado grau de concentração dos empréstimos, inclusive o alto grau de concentração de dívida nas mãos de poucos mutuários. Para solucionar a questão do endividamento e inadimplência as medidas adotadas foram: instituição do programa de Securitização, do Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa) e do Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (Recoop) (Ramos & Martha Junior, 2010).

⁴ A política macroeconômica pode ser percebida de forma abrangente, ou seja, com focos na política fiscal, monetária, comercial e cambial (Delgado, 2008, p. 208).

⁵ Reconhecemos que desde a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), 1960, houve diversas fases em que houve adaptação da política de crédito rural brasileira. A Lei nº 4.829/65 e o Decreto nº 58.380/66 disciplinam o crédito rural quanto instrumento de financiamento das atividades rurais.

⁶ Em geral, os recursos do Pronaf são emprestados a taxa de juros entre 0.5% a 5;5%, dependendo da linha de crédito adotada.

⁷ Maiores informações sobre aplicação dos recursos podem ser obtidas na página do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa, 2016), sob o título Brasil: Crédito rural – Aplicações dos recursos para investimentos – Ano Safra Desembolsos (mil reais correntes) na página do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, L. F. de & Zylbersztajn, D. (2008). Crédito agrícola no Brasil: uma perspectiva institucional sobre a evolução dos contratos. *Revista Eletrônica de Negócios Internacionais*, 3(2) p. 267-287. Recuperado de [http://internext.espm.br/index.php/internext/article/view/77/73]. Consultado [22-05-2016].

Aquino, J. R. & Schneider, S. (2011). 12 anos de crédito do Pronaf no Brasil (1996 – 2008): uma reflexão crítica. *Revista de Extensão e Estudos Rurais*, 1(2), 309-347. Recuperado de [www.revistarever.ufv.br/index.php/rever/article/download/16/11]. Consultado [10-06-2016].

Bacha, C. J. C. (1997) *Instrumentos de política econômica que afetam a agropecuária*. Piracicaba, SP: ESALQ/DESR7.

Bacha, C. J. C., Danelon, L. & Bel Filho, E. D. (2005). Evolução da taxa de juros real do crédito rural no Brasil: período de 1985 a 2003. *Revista Teoria e Evidências Econômica*, 14(26), 43-70.

Coelho, C. N. (2001). 70 anos de política agrícola no Brasil. *Revista de Política Agrícola, Brasília*, 3, 03-58.

Delgado, G. N. (2008). Política econômica, neoliberalismo e agricultura. In L. F. C. Costa, G. Flexor & R. Santos (Orgs.). *Mundo rural brasileiro: ensaios interdisciplinares*. Rio de Janeiro: EduR.

Delgado, G. N. (2009). Política econômica, ajuste externo na agricultura. In S. Leite (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS/PGDR.

Fundação de Economia de Campinas (Fecamp) e Convênio PCT/IICA. (2002). *Estudos de caso em campo para avaliação dos impactos do Pronaf*. Campinas. Recuperado de [www.pronaf.gov.br]. Consultado [06-08-2015].

Guanziroli, E. C. (2007). Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *RER* 45(02), 301-328.

Iniciativa do Uso da Terra (Input). (2016). *Mapeamento: evolução do Crédito Rural no Brasil entre 2003-2016* (pp. 1-80). Recuperado de [http://www.inputbrasil.org/wp-content/uploads/2016/08/Evolucao_do_Credito_Rural_CPI.pdf]. Consultado [05-07-2016].

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase). (1999). *Avaliação dos programas de geração de emprego e renda. Democracia Viva*. Rio de Janeiro: Editor Segmento.

Lei nº 8.171/91, de 17 de janeiro de 1991(1991). Dispõe sobre a Política Agrícola. Brasília, DF, Diário Oficial da União - Seção 1, p. 1330.

Mattei, L. (2005). *Impactos do Pronaf: análise de indicadores*. Brasília: MDA/NEAD, 2, Estudos, 11.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). (2013). *Plano Agrícola e Pecuária 2013/2014*. Recuperado de [http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/plano-agricola-e-pecuario-1/arquivos-pap/pap20132014-web.pdf]. Consultado [25-05-2016].

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

(Mapa). (2016). *Crédito rural – Aplicações dos recursos para investimentos – Ano Safra Desembolsos* (mil reais correntes). Recuperado de [<http://www.agricultura.gov.br>]. Consultado [10-07-2016].

Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). (2006). *Pronaf Sistemas MDA*. Recuperado de [<http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/anexos/revistas/politicas2.pdf>]. Consultado [10-03-2016].

Presidência da República (1996). Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Decreto 1.946, de 28 de junho de 1996. Brasília, DF, *Diário Oficial da União*, Seção 1, de 1º de julho de 1996.

Ramos, S.Y. & Martha Junior, G. B. (2010). *Evolução da política de crédito rural brasileira*. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados.

Sabourin, E. (2007). Que política pública para a agricultura familiar no segundo Governo Lula. *Sociedade e Estado*, 22(3), 715-751. Recuperado [<http://www.scielo.br/pdf/se/v22n3/09.pdf>]. Consultado [20-08-2016].

Saron, F. A. & Hespanhol, A. N. O. (2012). Pronaf e as políticas de desenvolvimento rural no Brasil: o desafio da (re)construção das políticas de apoio a agricultura familiar. *Geo UERJ*, 2(23), 656-683.

Schneider, S. (2007) A importância da pluriatividade para as políticas públicas no Brasil. *Revista de Política Agrícola*, 16(3), 14-33. Recuperado de [<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/457/408>]. Consultado [12-06-2016].

Schneider, S., Cazella, A. A. & Mattei, L. (2004). Histórico caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In S. Schneider, K. Silva & P. E. M. Marques (Orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Editora UFRGS.

Sen, A. (2008). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

Tavora, F. L. (2003). A política agrícola brasileira: análise e histórico recente. *Revista de Informação Legislativa*, 157, Brasília.

Toschi, A. B. (2006). *As fontes de recursos do crédito rural no Brasil de 1994 a 2004*. Dissertação de m estrado profissional em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

Walquil, P. D. (2008). Políticas agrícolas e agrária; uma experiência brasileira. In J. Almeida (Org). *Política públicas e desenvolvimento rural: percepções e perspectivas no Brasil e em Moçambique*. Porto Alegre: Editora UFGRS/PGDR. Recuperado de [http://www.ufrgs.br/temas/download/ebooks/01_ebook_PGDR.pdf]. Consultado [03-05-2016].

Wanderley, M. N. B. (2003). Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 21, 42-61.