

Joacir Rufino de Aquino

Mestre em Economia. Prof. do Depart. de Economia do CAWSL/UERN.

E-mail: joaciraquino@bol.com.br

Olívio Alberto Teixeira

Doutor em Ciências Sociais. Professor do Departamento de Economia da UFS.

E-mail: teixeira@ufs.br

Jean-Philippe Tonneau

Doutor em Geografia. Pesquisador do CIRAD. Professor visitante da UFCG.

E-mail: TonneauJP@aol.com

O PRONAF E A “NOVA MODERNIZAÇÃO DESIGUAL” DA AGRICULTURA BRASILEIRA¹

RESUMO

O presente artigo objetiva analisar e discutir os principais impasses verificados na distribuição do crédito rural do PRONAF, de 1996 a 2001. A metodologia utilizada procurou concentrar a discussão nos documentos oficiais e no referencial bibliográfico disponível sobre o tema. O trabalho conclui que é na própria lógica e operacionalização do programa que estão implícitos os critérios de exclusão dos agricultores familiares mais pobres. O resultado prático desse processo social é a configuração de uma “nova modernização desigual” no meio rural brasileiro, contribuindo para aprofundar ainda mais a exclusão social e as desigualdades regionais no país.

Palavras-Chave: Agricultura Familiar, PRONAF, Exclusão Social.

PRONAF AND THE “NEW UNEQUAL MODERNIZATION” IN BRAZILIAN AGRICULTURE

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyse and discuss the main problems faced by the PRONAF in the distribution of agricultural credit for smallholders, during the period of 1996 to 2001. The methodology used in this research rested mainly on the analysis of official documents and the available bibliographical references on the subject. The author concludes that the criteria that lead to the exclusion of the poorest family farmers are present in the programme's internal logic and the way it is put into practice. The practical result is the configuration of a “new inequitable modernisation process” in the Brazilian rural setting, contributing towards even greater social exclusion and regional differences in the country.

Key words: Family Agriculture, PRONAF, Social Exclusion

¹ Este texto é baseado na parte inicial do trabalho de dissertação do primeiro autor, desenvolvido no Curso de Mestrado em Economia Rural e Regional da UFCG (Cf. AQUINO, 2003).

1. INTRODUÇÃO

A agricultura familiar no Brasil sempre foi um setor historicamente marginalizado. Essa situação é fruto tanto da herança colonial do país, como do processo de “modernização desigual” da agricultura brasileira, implementado com mais força a partir da segunda metade dos anos 1960. Esse processo social resultou no estabelecimento de um modelo de desenvolvimento agrícola extremamente privilegiador e excludente. Na verdade, foram os grandes e médios produtores ligados ao setor exportador, localizados fundamentalmente nas regiões Sul e Sudeste, os verdadeiros beneficiários dos estímulos governamentais para o meio rural.

Com a pretensão de tentar reverter este quadro geral e compensar parte dos efeitos nocivos da política econômica levada a cabo sobre o setor rural, o governo FHC, em 1996, criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). De acordo com o discurso governamental, essa política pública seria o principal instrumento utilizado para construir um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil. Sua missão fundamental seria combater as desigualdades (regionais, setoriais e pessoais) que marcaram as políticas públicas tradicionais voltadas para estimular a mudança da base técnica da agricultura brasileira. No entanto, o que se tem observado é uma intensa concentração dos seus recursos financeiros nos municípios das regiões mais ricas, em prejuízo das localidades mais pobres do país.

Diante deste cenário, o presente trabalho propõe-se a analisar os primeiros anos de vigência do PRONAF, com o intuito de indicar as principais distorções na distribuição do crédito rural do programa. Além disso, pretendemos demonstrar que grande parte dos questionamentos em torno do caráter discriminatório dessa política governamental estão associados aos princípios teóricos que nortearam sua formulação.

Para consecução dos objetivos propostos, a estrutura do texto está organizada em quatro seções, além desta introdução sucinta. Na primeira parte, são expostas algumas questões sobre o “bloqueio” histórico da agricultura fami-

liar brasileira. A seção dois é dedicada ao estudo das diretrizes gerais e dos impasses estruturais do PRONAF. A parte três, por sua vez, discute os desequilíbrios regionais e sociais verificados na implementação da política de crédito rural do programa. Já a última seção é consagrada às considerações finais.

2. AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: UM SEGMENTO SOCIAL HISTORICAMENTE “BLOQUEADO”

O descaso governamental para com a agricultura familiar no Brasil não é um problema recente. Remontando à própria constituição histórica do país, desde meados do século XIX, quando a elite dirigente brasileira optou por uma estratégia inversa à norte-americana, com a institucionalização da Lei de Terras, em 1850, as oligarquias rurais brasileiras tentam persuadir a sociedade de que o caminho do campo só poderia ser um: o da grande fazenda com assalariados. Na visão dessas elites, promover a agricultura familiar seria um desperdício, ou seja, o mesmo que jogar dinheiro público fora (VEIGA, 2000). Assim, ao invés de estimular a constituição de um modelo de desenvolvimento rural baseado na agricultura de base familiar, as elites dirigentes do Brasil elegeram, com respaldo teórico de grande parte da intelectualidade do país, a agricultura de base patronal (calcada na grande propriedade e no trabalho assalariado), como vetor do desenvolvimento rural.

O resultado de tal modelo foi a exclusão da maioria dos agricultores familiares do país. Com exceção do fluxo colonizador que partiu do extremo sul e permitiu a afirmação da agricultura familiar até o sudoeste do Paraná, o padrão agrário das demais regiões teve características semelhantes às que predominaram no Leste europeu (VEIGA, 1996). Em outras palavras, o modelo de desenvolvimento agrícola adotado no Brasil, que se materializou no processo de *modernização conservadora e desigual*² de nossa agricultura, se desenvolveu com base na chamada “via prussiana”, analogamente ao caso europeu, onde os senhores do Leste preferiram impedir que suas populações ru-

² O processo de modernização da agricultura brasileira foi implementado fundamentalmente a partir da segunda metade da década de 1960. Vários estudos mostram que as políticas públicas endereçadas ao campo, a partir desse período, conseguiram transformar a base técnica da agricultura nacional. Essa transformação, no entanto, não foi homogênea. A marca do processo pode ser sintetizada na expressão “modernização desigual”. O problema é que o desenvolvimento do setor foi caracterizado pela discriminação, favorecendo os grandes produtores patronais, as regiões mais desenvolvidas e as culturas de exportação. Essa realidade, a despeito dos ganhos de produção e produtividade, contribuiu para agravar

rais tivessem acesso à propriedade da terra, apoiando a agricultura patronal e não a familiar.

Desse modo, ao longo da história da economia brasileira, a grande propriedade despontou como modelo socialmente reconhecido. Foi ela quem recebeu o estímulo social expresso na política agrícola, que procurou modernizá-la e assegurar sua reprodução (WANDERLEY, 1995). A agricultura familiar sempre ocupou um lugar subalterno na sociedade brasileira. Neste contexto, quando comparada à agricultura dos países desenvolvidos, a agricultura familiar brasileira, enquanto forma social específica de produção, foi um setor historicamente **bloqueado**. É bom esclarecer que a noção de bloqueio não é utilizada aqui despida de sentido. Pelo contrário.

Como evidencia LAMARCHE (1993), para entendermos o funcionamento de uma exploração familiar, bem como o seu sucesso ou insucesso, devemos analisá-la dentro de uma dinâmica que considere dois aspectos de suma importância. Por um lado, devemos reconhecer o papel fundamental, no modo de funcionamento da exploração familiar, de um modelo anterior ao qual todo agricultor, mais ou menos conscientemente, necessariamente se refere, chamado de “Modelo Original”. Por outro lado, devemos contrapor um segundo modelo, que é idealizado por todo explorador e consiste em uma determinada imagem futura de sua exploração, chamado de “Modelo Ideal”. É ele que serve de referência para que o agricultor organize suas estratégias e tome suas decisões segundo uma orientação que tende sempre, mais ou menos, em direção a uma situação esperada.

Essa projeção de futuro é diferenciada de um agricultor para outro, em função das dinâmicas histórico-culturais que cada segmento atravessou. Em função disso, os produtores assumem modelos de produção diferenciados, que variam segundo suas condições objetivas de produção, sem perder a característica familiar da exploração e/ou do seu modo de vida. Partindo desse pressuposto analítico, LAMARCHE (1993), utilizando a idéia de “Modelo Ideal”, como sendo as ambições que cada explorador tem para o futuro de suas propriedades, caracteriza três grandes grupos de agricultores familiares: 1) os agricultores familiares cuja finalidade essencial não seria a reprodução enquanto unidade de produção, mas a reprodução familiar (*modelo familiar*); 2) os agricultores familiares cujo

objetivo essencial seria simplesmente a sobrevivência da família (*modelo subsistência*); e 3) os agricultores familiares cujo objetivo seria a formação de uma exploração agrícola organizada sobre a base do trabalho assalariado para a obtenção de um ganho máximo (*modelo empreendimento agrícola*).

Essa caracterização indica que nem todo agricultor familiar possui um mesmo sistema de valores e as mesmas ambições para o futuro, estas podendo variar de uma sociedade para outra e mesmo de um agricultor para outro dentro de uma mesma comunidade. Tal referencial permite concluir que o termo agricultura familiar engloba um conjunto de situações extremamente variadas e diferentes, devendo ser encarada como uma formação social heterogênea. Em cada caso, a capacidade de adaptação e reprodução dos agricultores familiares deve variar consideravelmente, em função de variadas combinações entre as suas condições objetivas de produção (características edafo-climáticas, superfície, grau de mecanização, nível técnico, capacidade de financiamento, etc.) e a natureza do contexto social, cultural e político onde estão inseridos, bem como suas relações com a economia global.

Nesse sentido, as chances da exploração familiar de atingir o “modelo ideal de funcionamento”, ou simplesmente se aproximar dele, dependerá da complementaridade dos projetos elaborados pelos agricultores familiares, e das escolhas políticas que lhes dizem respeito, efetuadas pela sociedade em geral. Dessa maneira, “*pode-se explicar ora a dominação de certos tipos de exploradores familiares, ora sua estagnação, diminuição ou mesmo sua eliminação*” (LAMARCHE, 1993, p. 19).

É nesse contexto da análise que a noção de “bloqueio” deve ser levada em consideração. Correspondendo a uma “*situação dada que não permite ao chefe da exploração colocar em prática estratégias tendo em vista atingir o Modelo Ideal*” (LAMARCHE, 1993, p. 20), devido a sua baixa dotação de recursos produtivos, tais como: terra, capital e trabalho (mão-de-obra qualificada). Essa baixa dotação de fatores produtivos se manifesta numa situação de precariedade que engloba investimentos insuficientes, ausência de equipamentos (tratores, por exemplo) e pouco ou nenhum acesso ao sistema de crédito, refletindo, evidentemente, nas condições de vida dos produtores.

os desequilíbrios sociais no país, aprofundando a pobreza e a exclusão de milhares de pequenos agricultores e suas famílias (Cf. DELGADO, 1985; GONÇALVES NETO, 1997; GRAZIANO DA SILVA, 1996; MARTINE, 1990).

De fato, no caso do Brasil, essa situação é patente. Basta observar que grande maioria dos agricultores familiares brasileiros, nas diversas regiões do país, e, principalmente, na região Nordeste, não conseguiram colocar em prática estratégias de melhoria de sua estrutura de produção, manifestando seu potencial de geração de emprego e de renda no campo. Esses produtores foram inibidos pela ausência de condições infra-estruturais e pelas dificuldades impostas pelo setor bancário, pois trata-se de um segmento que é dotado de precária base patrimonial e é incapaz de oferecer contrapartidas reais aos bancos para que faça parte de sua clientela regular. Desse modo, percebe-se que a pretensa inviabilidade da agricultura familiar brasileira (e, particularmente, a localizada na região Nordeste) reflete a imposição de condições extremamente desfavoráveis, e não deficiências próprias desses agricultores (GUANZIROLI *et al.*, 2001).

Pelo exposto até aqui, pode-se concluir que o futuro desses agricultores familiares, que foram historicamente “bloqueados”, dependerá, em cada situação específica, das oportunidades que eles terão de concretizar os projetos (ou ambições para o futuro) que estabeleceram para si e para suas famílias. Nesta perspectiva, o papel de qualquer política agrícola diferenciada para o fortalecimento da agricultura familiar deve ser aumentar as “possibilidades” (de infra-estrutura, de assistência técnica, de crédito, etc.) dos produtores mais pobres, para que estes possam atingir o seu “modelo ideal de funcionamento”, liberando sua capacidade de gerar emprego e renda, contribuindo para aumentar o potencial de consumo do mercado interno através do aumento da demanda rural e estimulando a multiplicação das atividades econômicas no país.

Para que essa mudança social seja possível, alguns elementos precisam ser considerados pelas políticas de desenvolvimento rural. Em primeiro lugar, é urgente a “revisão” do modelo tecnológico-produtivo convencional, tendo em vista que suas externalidades causaram problemas de ordem sócio-ambiental extremamente graves. Em segundo lugar, a sociedade em geral e os agricultores familiares em particular, devem poder participar e, principalmente, gerar de forma participativa uma concepção de desenvolvimento mais harmônica e sustentável, que respeite as múltiplas dimensões (econômicas, sociais, ambientais, culturais e políticas) da questão (MUSSOI, 2001).

É neste contexto que deve ser colocado em discussão o caráter das políticas públicas para a agricultura familiar. Resta saber agora até que ponto a criação do Progra-

ma Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a primeira política agrícola diferenciada criada especialmente para a agricultura familiar na história do Brasil enfrentou estes desafios. Assim sendo, para que seja possível empreender uma avaliação desse programa, buscar-se-á nos tópicos seguintes tentar compreender sua lógica e operacionalização.

3. PRONAF: DIRETRIZES GERAIS, PÚBLICO-ALVO E IMPASSES

Até recentemente não se tinha notícias de recursos específicos destinados ao financiamento da agricultura familiar no Brasil. Na realidade, não existia o próprio conceito de agricultura familiar. Como analisa BELIK (2000), o agricultor familiar era considerado mini-produtor para efeito de enquadramento no Manual de Crédito Rural. Com isto, além de o produtor familiar disputar o crédito com os demais produtores, era obrigado a seguir a mesma rotina bancária para obter um empréstimo que tinha o perfil voltado para o grande produtor.

Para tentar superar estes problemas e compensar os efeitos desestruturadores da política econômica sobre os pequenos produtores, mediante pressão de entidades representativas dos trabalhadores rurais, em 1995, o governo federal lançou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), como uma linha de crédito de custeio diferenciada para financiar a agricultura familiar. Um ano depois, através do Decreto Presidencial Nº 1.946, de 28 de junho de 1996, o PRONAF deixou de ser apenas uma linha de crédito para adquirir o *status* de programa governamental, assumindo uma maior abrangência e uma concepção diferente (MA/SDR/DATER, 1996).

O PRONAF foi elaborado tendo como referência o estudo do Convênio FAO/INCRA (1994/1995), sendo concebido com a finalidade de apoiar o desenvolvimento rural, tendo como fundamento o fortalecimento da agricultura familiar, como segmento gerador de emprego e renda, de modo a estabelecer “*um novo padrão de desenvolvimento sustentável que vise ao alcance de níveis de satisfação e bem-estar de agricultores e consumidores, no que se refere às questões econômicas, sociais e ambientais, produzindo um novo modelo agrícola nacional.*” (BRASIL, 1996: 11)

Como política pública para o meio rural, tal programa é bastante inovador do ponto de vista operacional. Além da novidade de eleger a agricultura familiar como

alvo de suas ações, ele pressupõe em sua orientação e implementação um modelo de gestão descentralizada e participativa, através da atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), onde os agricultores familiares devem ter participação majoritária garantida. Essa proposta representa, pelo menos pressensamente, uma mudança dos métodos de intervenção do Estado na realidade rural.

Neste contexto, o documento de criação do PRONAF destaca como objetivo geral “*propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares*” (BRASIL, 1996: 13).

Para levar a cabo essa missão, o programa foi dividido basicamente em três eixos de ação: 1) financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios (PRONAF Infra-Estrutura ou PRONAF-M); 2) financiamento da produção da agricultura familiar (PRONAF Crédito ou PRONAF-C); e 3) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares (PRONAF-Capacitação).

Dentre estas linhas de ação, o governo federal elegeu a vertente do crédito rural como o principal eixo da estratégia a ser seguida para implantar o novo modelo agrícola no país. O objetivo dessa linha de ação é “*fornecer apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas por agricultores familiares e suas organizações*” (MA/SDR/DATER, 1996: 16). As liberações dos recursos financeiros se processam em todo o território nacional. O dinheiro é repassado ao sistema bancário (Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, bancos estaduais e privados), que se responsabilizam por emprestá-los aos agricultores a taxas de juros inferiores às do mercado.³ A diferença nas taxas é coberta pelo Tesouro Nacional.

Ao definir quem seria beneficiado pelo PRONAF, o governo seguiu a recomendação do Projeto FAO/INCRA (1994/1995), a respeito do público-alvo a ser atingido pelas políticas públicas. O PRONAF-C foi criado, então, para atender ao conjunto dos agricultores familiares, po-

rém, com prioridade para os agricultores familiares “em transição”, dados os riscos dos produtores dessa modalidade regredirem para o estado de agricultores familiares “periféricos,” bem como o seu potencial para serem promovidos para o modelo da agricultura familiar “consolidada”.⁴

Com isso, foi estabelecido um “parâmetro social” para definir o tipo de produtor que seria beneficiado pelas limitadas verbas públicas. Como é mencionado no manual operacional do programa, só poderão pleitear os seus recursos aquelas pessoas físicas de forma individual ou coletiva, solidária ou não, que comprovem, mediante declaração de aptidão fornecida por agente credenciado pelo Gabinete do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que se enquadram na categoria agricultor familiar, através do preenchimento dos seguintes requisitos (MA/SDR/DATER, 1996: 32):

- a) explorem parcela da terra na condição de proprietários, posseiros, arrendatários ou parceiros;
- b) mantenham até dois empregados permanentes, sendo admitido como recurso eventual a ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agropecuária o exigir;
- c) não detenham a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor;
- d) no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual seja proveniente da exploração agropecuária e/ou extrativa;
- e) residam na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo.

Somente os agricultores que se enquadrarem nesses parâmetros, aplicados uniformemente em todo o território nacional, poderão se tornar beneficiários do PRONAF-C. A quantificação desse público não é uma questão das mais simples. Mesmo assim, segundo estimativas grosseiras, com base nos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996, sabe-se, de antemão, que este número supera a casa dos 3,8 milhões de propriedades rurais. Desse total, como pode ser observado na tabela 1, mais da me-

³ As taxas de juros cobradas pelo PRONAF são o principal fator estimulante da demanda pelo crédito rural do programa. Enquanto os juros da economia brasileira oscilam em níveis médios superiores a 20%, os recursos dessa política pública são ofertados a taxas que variam de 1% a 4% a.a., dependendo da modalidade do empréstimo (custeio ou investimento).

⁴ Ao seguir essa estratégia, o PRONAF assume uma postura extremamente discriminatória em relação aos agricultores e as regiões mais pobres do país que, ao invés de se constituírem no foco das políticas governamentais para o meio rural, são excluídos da possibilidade do progresso social, devendo contentar-se tão somente com políticas sociais de cunho assistencialista (Cf. ABREU, 2000; AQUINO, 2003).

Tabela 1
Estabelecimentos Beneficiários do PRONAF no Brasil e Regiões
— 1995/1996 —

REGIÕES	ESTABELECIMENTOS	
	Total	%
Norte	375.385	9,8
Nordeste	1.983.950	52,0
Sudeste	518.218	13,6
Sul	809.559	21,2
Centro-Oeste	128.421	3,4
BRASIL	3.815.533	100,0

FONTE: SABBATO (2000)

tade está concentrada na região Nordeste (52%), seguida das regiões Sul (21,2%) e Sudeste (13,6%). Já as regiões Norte e Centro-Oeste possuem, tão somente, 9,8% e 3,4%, dos estabelecimentos potenciais beneficiários do programa.

De posse dessas informações gerais, percebe-se que o PRONAF propõe-se (ao menos no discurso) a alterar os padrões convencionais que marcaram historicamente a intervenção do Estado no espaço rural do Brasil. Como comenta CARNEIRO (1997), eleger a agricultura familiar como protagonista da política orientada para o desenvolvimento rural não deixa de ser um indicativo de mudança na orientação da política agrícola brasileira. Apesar disso, a autora lembra que a leitura dos textos do programa sugere outras questões e cuidados para que se evitem novas ameaças à reprodução da agricultura familiar, principalmente sua fração mais pobre.

O primeiro ponto que merece ser considerado diz respeito à proposta do PRONAF em implantar um novo modelo agrícola no Brasil, pautado em “*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*”.

Ainda que tal proposta seja bastante inovadora, a noção de sustentabilidade presente nos textos do programa, em nenhum momento sugere, ao menos explicitamente, a opção por tecnologias alternativas ao padrão convencional assentado no aumento do uso de máquinas e insumos químicos. Nas palavras de CARNEIRO (1997: 4), “*O estímulo do PRONAF ao ‘uso racional de fatores ambientais’ não parece se sobrepor ao objetivo, este sim constantemente reforçado, de aumento da capacidade produtiva e da renda*”.

O segundo ponto crítico do PRONAF, subjacente aos princípios que nortearam sua formulação, é o viés setorial atribuído às suas ações. Isso fica patente ao observar seu principal eixo de ação, a vertente do crédito rural. Como foi observado anteriormente, esta linha de ação foi criada com a finalidade de apoiar obrigatória e exclusivamente “*às atividades agropecuárias exploradas por agricultores familiares e suas organizações*”.

São ignoradas, com isso, as mudanças que têm ocorrido no meio rural brasileiro, que, além das atividades agropecuárias tradicionais, apresenta uma diversidade de novas atividades agropecuárias e não-agrícolas, tornando-o caracteristicamente *pluriativo* (GRAZIANO

DA SILVA, 1999; SCHNEIDER, 1999). Ao negar essas transformações no meio rural, que não pode mais ser entendido apenas como a base geográfica da produção agropecuária tradicional, o programa não consegue atender às novas necessidades geradas pelas mudanças no campo, o que possivelmente limitará os seus resultados.

Por fim, cabe discutir um dos pontos mais ambíguos do PRONAF, aquele relacionado à delimitação do seu público-alvo. Ao estabelecer os parâmetros sociais para distribuir seus recursos, tal política assume um caráter seletivo e excludente.

Os critérios de exclusão estão fortemente sustentados na definição do “verdadeiro agricultor” profissional com capacidade empresarial, apto para encontrar na atividade agrícola, no mínimo, 80% da renda familiar como o tipo ideal de produtor rural a ser incentivado no país (CARNEIRO, 1997, 1999, 2000). Ao aplicar esse critério geral como norma para todo o país, o programa exclui do apoio ao crédito todos os agricultores que, por motivos variados (condições edafo-climáticas desfavoráveis, deficiências estruturais de terra, crédito, tecnologias adequadas etc.), não conseguem sobreviver unicamente da exploração agropecuária, obtendo de outras fontes, como aposentadorias e atividades não-agrícolas, mais de 20% do total da renda familiar.

Nesse sentido, apesar da proposta inovadora de promover um novo modelo agrícola para o país, baseado no fortalecimento da agricultura familiar e na gestão social, o PRONAF repõe na cena agrária nacional antigos vícios das políticas de desenvolvimento convencionais. Os princípios que nortearam sua formulação estão fortemente assentados num viés produtivista e setorial. Além disso, ao de-

finir seu público-alvo, essa política poderá aprofundar a diferenciação social no interior da agricultura familiar.

Todos esses fatores vão ter uma influência direta na implementação do PRONAF-C. Eles determinam, grosso modo, os seus principais pontos críticos. É o que se mostrará na seqüência do texto.

4. DESIGUALDADE E PRIVILEGIAMENTO NA DISTRIBUIÇÃO DO CRÉDITO RURAL DO PRONAF

Durante os primeiros anos de existência do PRONAF (1995-1998), os seus resultados socioeconômicos demonstraram um grande potencial. Segundo avaliação do IBASE (1999)⁵, em oito estados da federação, o acesso à linha de crédito do programa foi um fator decisivo para estimular a criação e a manutenção de empregos no meio rural. Cada operação de crédito do PRONAF gerou em média 0,58 novas ocupações, a um custo médio de R\$ 6.470,81 por nova ocupação gerada. Assim, a cada duas operações de crédito, calcula-se a geração de um novo posto de trabalho.

Apesar desses resultados, pode-se afirmar que, sem dúvidas, o aumento das ocupações não é o melhor indicador dos impactos causados pelo programa. O seu maior impacto se observa na sua capacidade de estabilizar e manter empregos no meio rural. A cada operação de crédito, foram mantidas 4,84 ocupações, a um custo médio de apenas R\$ 775,24 (IBASE, 1999). Esses indicadores sugerem, aparentemente, que o acesso dos agricultores familiares ao crédito rural está funcionando como um instrumento importante para conter o êxodo rural através do estímulo à criação e à manutenção de renda no campo.

De fato, o programa tem sido fundamental para mudar o destino de milhares de cidadãos, assegurando condições para sua permanência no campo. Na verdade, a agricultura familiar dos oito estados pesquisados aumentou seus rendimentos. Quase a metade dos agricultores tomadores de crédito (44,4%) aumentaram sua renda após terem sido contemplados com os financiamentos do PRONAF. Além disso, 40,3% dos beneficiários do crédito conseguiram manter sua renda estabele-

cida (IBASE, 1999). Ao que tudo indica, confirma-se o potencial de desenvolvimento socioeconômico da agricultura familiar, desde que sejam disponibilizadas condições para tal.

Essas evidências abrem espaço para a colocação de uma questão que não pode ser mais evitada: os recursos do PRONAF-C e os benefícios que vêm neles embutidos, estão sendo repartidos de forma igual entre os agricultores familiares? A resposta, infelizmente, não é positiva. A pretensa abrangência do programa tem-se limitado aos recursos oficiais do governo.

Até dezembro de 1998, o PRONAF teve uma pequena participação diante do universo de produtores familiares a serem atingidos. Foram beneficiados apenas 958.995 agricultores familiares (IBASE, 1999). Este montante representa somente 25% dos 3.815.533 estabelecimentos familiares que compõem seu público potencial (Cf. Tabela 1). Dessa forma pode-se ter uma idéia mais concreta do alcance do programa, ficando evidente que apenas uma pequena parte dos agricultores familiares é realmente alcançada.

Além do seu pequeno alcance, o PRONAF-C não atinge os agricultores familiares de forma homogênea. Os dados do IBASE (1999) indicam que, dos 958.995 produtores que tiveram acesso ao crédito, aproximadamente 2/3 podem se caracterizar como integrantes de uma agricultura familiar em processo de consolidação, e 1/3 como agricultores mais fragilizados. Esses dados permitem identificar o perfil dos beneficiários do crédito rural destinado à agricultura familiar, demonstrando o seu caráter discriminatório, materializado no privilégio dos agricultores mais bem estruturados economicamente, geralmente ligados à atividade agro-industrial.

Pela tabela 2 pode-se ver que a diferenciação no acesso ao PRONAF-C é reflexo da concentração regional na distribuição dos seus recursos. De 1995 a 2001, de cada R\$ 100,00 aplicados pelo programa, pelo menos R\$ 78,00 se concentraram nos estados das regiões Sul e Sudeste, onde está concentrada a agricultura familiar mais dinâmica do país. O Rio Grande do Sul se destaca entre esses estados, com 29% dos recursos aplicados,

⁵ O estudo do IBASE (1999) abrangeu o período compreendido entre janeiro de 1995 e fevereiro de 1998. Foram pesquisados 896 municípios dos estados da Bahia (BA), Ceará (CE), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), Paraná (PR), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Sul (RS) e Rondônia (RO). Os registros sobre os recursos aplicados através do PRONAF-C e seus beneficiários foram fornecidos, na forma de banco de dados, pelo MT e pelo BNDES. O levantamento das informações para verificar os resultados socioeconômicos dos investimentos realizados ocorreu mediante a aplicação de questionários diretamente aos produtores.

Tabela 2
Distribuição dos Recursos do Crédito Rural do PRONAF
Alocados por Regiões e Estados Brasileiros entre 1995 e 2001

REGIÕES/ESTADOS	TOTAL (R\$)	% REGIONAL	% NACIONAL
Região Norte	254.991.802,50	100,0	3,3
Acre	3.108.293,11	1,2	0,04
Amapá	1.253.277,21	0,5	0,02
Amazonas	2.382.370,20	0,9	0,03
Pará	46.378.322,47	18,2	0,59
Rondônia	165.194.814,07	64,8	2,11
Roraima	1.076.166,01	0,4	0,01
Tocantins	35.598.559,43	14,0	0,45
Região Nordeste	1.073.654.262,59	100,0	13,7
Alagoas	56.060.844,27	5,2	0,7
Bahia	346.648.286,01	32,3	4,4
Ceará	120.338.709,86	11,2	1,5
Maranhão	92.697.469,08	8,6	1,2
Paraíba	81.590.114,21	7,6	1,0
Pernambuco	132.140.561,40	12,3	1,7
Piauí	110.499.638,17	10,3	1,4
Rio Grande do Norte	55.352.981,34	5,2	0,7
Sergipe	78.325.658,25	7,3	1,0
Região Sudeste	1.346.928.154,41	100,0	17,2
Espírito Santo	187.401.448,37	13,9	2,4
Minas Gerais	816.180.167,24	60,6	10,4
Rio de Janeiro	55.455.859,59	4,1	0,7
São Paulo	287.890.679,21	21,4	3,7
Região Sul	4.790.945.210,65	100,0	61,2
Paraná	1.201.720.094,82	25,1	15,3
Rio Grande do Sul	2.272.658.565,04	47,4	29,0
Santa Catarina	1.316.566.550,79	27,5	16,8
Região Centro-oeste	367.766.994,44	100,0	4,7
Distrito Federal	5.989.650,07	1,6	0,1
Goiás	120.640.349,53	32,8	1,5
Mato Grosso do Sul	120.173.304,58	32,7	1,5
Mato Grosso	120.963.690,26	32,9	1,5
TOTAL BRASIL	7.834.286.424,59	100,0	100,0

FONTE: MDA/SAF/PRONAF (2002)

seguido por Santa Catarina, Paraná e Minas Gerais, que obtiveram, respectivamente, 16,8%, 15,3%, e 10,4% dos recursos alocados.

É importante assinalar que a apresentação desses dados, denunciadores da existência de um viés pró-regiões abastadas, não significa que os resultados alcançados pelo programa são incoerentes com o seu objetivo geral. Isto porque não se pode escamotear o fato decisivo de que são

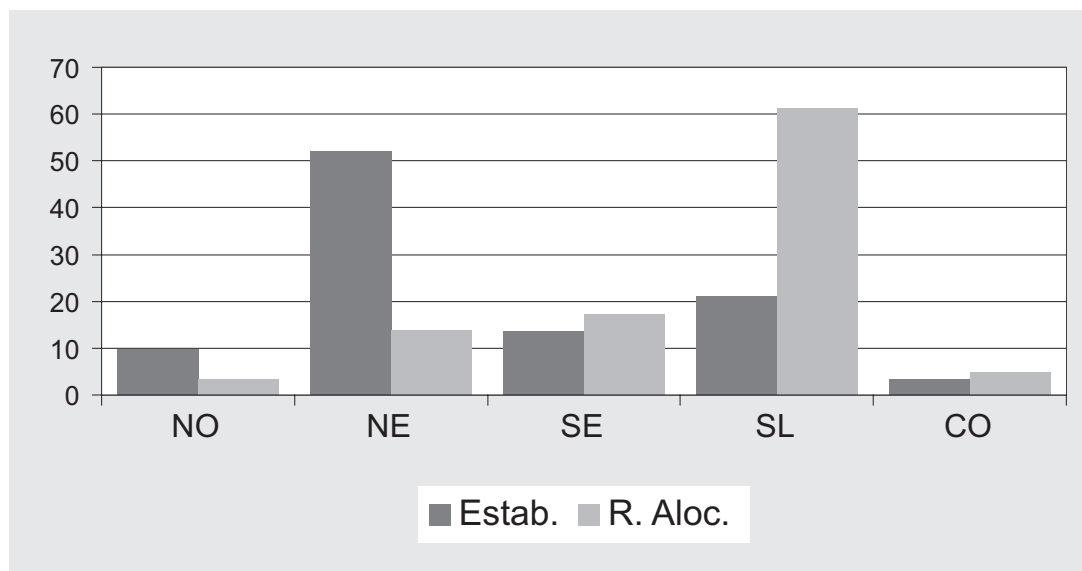
agricultores familiares os produtores que conseguiram os financiamentos.

Entretanto, o grande problema que se apresenta é que a concentração regional dos recursos não reflete a distribuição espacial dos beneficiários potenciais do crédito rural do PRONAF. Pelo contrário. Ao se confrontar regionalmente a distribuição do crédito rural entre 1995 e 2001 com a distribuição dos estabelecimentos potenciais beneficiários do programa, o que se observa é um nítido contraste. Em outras palavras, a distribuição dos recursos vem ocorrendo em sentido contrário à existência de uma maior demanda potencial pelos mesmos, penalizando as regiões mais pobres. O gráfico 1 fornece algumas indicações para compreender melhor essa discriminação na distribuição dos financiamentos.

Constata-se que as regiões Sudeste e Sul captaram proporcionalmente mais recursos do que o número de estabelecimentos familiares localizados em seus territórios. Inversamente, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste captaram, relativamente, menos recursos do que a demanda potencial de que dispõem. Chama a atenção o fato de que a região Sul captou sozinha mais de 60% dos recursos totais, dispondo de apenas 21,2% do público potencial do programa. Por outro lado, a região Nordeste que contava com mais da metade dos potenciais beneficiários (52%), captou tão somente 13,7% do total de recursos aplicados. Assim, fica evidenciado a estrutura discriminatória e privilegiadora que tem caracterizado a distribuição dos recursos do PRONAF-C.

Isso equivale a dizer que os agricultores familiares localizados nas regiões menos desenvolvidas do país, que foram historicamente “bloqueados”, mais uma vez estão sendo esquecidos na hora de distribuir os recursos públicos para o meio rural. Dessa maneira, configura-se uma “nova modernização desigual” no meio rural brasileiro, só que, desta vez, no interior mesmo da agricultura familiar.

Gráfico 1
Distribuição Regional dos Estabelecimentos e dos Recursos Financeiros
Alocados pelo PRONAF-C de 1995 a 2001 (%)



FONTE: Tabelas 1 e 2

Na prática, como os recursos públicos para financiar os produtores familiares são escassos e estão sendo distribuídos de forma desigual, o resultado é uma política discriminatória, que privilegia a um pequeno número de agricultores familiares situados nas regiões mais desenvolvidas. Em contrapartida, estão ficando de fora do apoio governamental “camadas da sociedade menos consolidadas e integradas ao mercado, que deveriam ser o público prioritário do programa” (IBASE, 1999: 84).

As explicações para este desequilíbrio já foram amplamente discutidos em outros trabalhos e se referem basicamente aos seguintes fatores: maior organização dos agricultores do Sul; pressões de empresas agroindustriais as quais estes produtores estão vinculados; e desarticulação e baixa inserção social dos produtores do Nordeste. De fato, existem várias evidências de que a concentração dos recursos financeiros se dá exatamente onde há agricultores familiares mais capitalizados, mais organizados e com maior apoio do Estado, como, por exemplo, pela ação mais eficiente da assistência técnica e extensão rural pública (ABRAMOVAY & VEIGA, 1999; BELIK, 2000; IBASE, 1999; SILVA, 1999).

No entanto, mesmo considerando o peso desses aspectos, eles devem ser encarados como efeitos e não como

pontos críticos do PRONAF. Isto porque as razões do privilégio dos agricultores e das regiões mais abastadas dizem respeito a uma questão distinta. Em outras palavras, embora existam razões operacionais para explicar a situação, são nas noções ideológicas de “verdadeiro agricultor” e de “competitividade”, implícitas nos textos do PRONAF, que estão os fundamentos para que se entenda a concentração dos recursos do programa, bem como a exclusão de milhares de agricultores, na sua maioria nordestinos. Ou seja, é na sua própria lógica que devemos procurar entender seus impasses.

Como se ressaltou anteriormente, na sua própria concepção o PRONAF-C apresenta um caráter seletivo e excludente fundamentado em um viés produtivista e setorial. Ademais, o programa não pode e nem pretende atender a todos os agricultores familiares. Em conformidade com o estudo da FAO/INCRA (1994/1995), ele foi elaborado para responder às necessidades de um tipo ideal de produtor os agricultores familiares do tipo “em transição” ou seja, “aqueles que apresentariam potencialidades de serem transformados em ‘empresas familiares viáveis’, através da incorporação de tecnologia e de uma racionalidade econômica voltada para as demandas do mercado” (CARNEIRO, 2000: 133-134).

Segundo CARNEIRO (1997, 1999, 2000), esse privilégio ocorre na medida em que o programa incorporou uma visão “naturalizada” da agricultura familiar como “atrasada”, mas com “potencialidade”, levando à formulação de propostas que se limitam à modernização tecnológica e ao acesso a formas modernas de produção. Em outros termos, a medida que se atribui à utilização de tecnologias “atrasadas” o grande entrave ao desenvolvimento da agricultura familiar, reduz-se o problema apenas a uma questão de ordem técnica. Desse modo, as propostas e políticas são orientadas ao segmento que apresenta melhores condições (objetivas e subjetivas) de superar esse atraso.

É aí onde está o “nó górdio” da questão. São excluídos da participação na economia e na sociedade todo um segmento de pequenos agricultores familiares considerados sem potencialidades para o progresso econômico. Isto porque apenas os setores economicamente modernos são pensados como formas sociais superiores. Já os produtores tradicionais, economicamente não competitivos, são visualizados como formas sociais atrasadas e inferiores. Daí resulta um duplo processo. Por um lado, ocorre uma valorização das técnicas economicamente lucrativas, por outro lado, são desvalorizadas as técnicas e os produtores menos lucrativos (MOREIRA, 1998).

Dessa forma, acaba por se eleger um único tipo de agricultor familiar aquele capaz de sobreviver e se reproduzir sustentado basicamente numa única atividade econômica (ligada preponderantemente à agricultura) como o “verdadeiro agricultor” a ser atendido pelas limitadas verbas públicas. Assim sendo, associando progresso técnico ao aumento da capacidade produtiva e à imagem de agricultor viável, o PRONAF “*assegura um enquadramento técnico-ideológico do agricultor familiar que se torna referência para a implementação de metas e, sobretudo, um critério para a avaliação da eficácia das medidas adotadas e do desempenho do próprio agricultor*” (CARNEIRO, 1999, p. 332).

Cria-se, assim, um “tipo ideal” de agricultor familiar a ser estimulado no país. A partir desse modelo, a classifi-

cação dos beneficiários do programa é feita levando em conta a capacidade de competitividade da unidade de produção, traduzida em taxas de rentabilidade e de produtividade alcançáveis pela absorção de tecnologias e de saberes avaliados como “modernos”. Em consequência disso, são selecionados como agricultores “viáveis” um número reduzido de produtores que se enquadram na perspectiva produtivista, deixando, então, de lado uma grande massa considerada como, em termos oficiais, “atrasada” ou “periférica”, como definiu o documento da FAO/INCRA (1995).

Em outras palavras, a incapacidade dos agricultores nordestinos de obter o grosso de sua renda das atividades agropecuárias é vista como evidência clara da impossibilidade desse tipo de produtor de assimilar outra lógica, que se oriente pelas demandas do mercado e pela incorporação das inovações tecnológicas. Ou seja, eles não fazem parte, com base nos critérios macro estabelecidos, do “tipo ideal” de agricultor a ser estimulado pela política agrícola no país, segundo a visão do governo.⁶ Por conseguinte, o seu enquadramento em uma categoria social periférica, acaba por reforçar e cristalizar a marginalização desse grande contingente da população rural “*que terá a sua sobrevivência dependente de políticas sociais sem que lhe seja atribuída a oportunidade de participar do desenvolvimento rural, aprofundando mais ainda o abismo entre as camadas sociais no campo*” (CARNEIRO, 1997: 8).

Dessa maneira, ao estabelecer os agricultores mais aptos à modernização como aqueles que apresentam condições para viver exclusivamente da agricultura, marginalizando os demais produtores através da generalização desse parâmetro social para todo o país, o PRONAF está, na realidade, negando o pressuposto básico de que o termo agricultura familiar recobre situações extremamente variadas e diferentes. Ou seja, ao idealizar um “tipo ideal” de exploração para todo o país, o programa desconsidera que as “*explorações familiares não se encontram sob a influência de um processo de evolução histórica que, inexoravelmente e onde quer que estejam, arrastariam-nas a um mesmo destino*” (LAMARCHE, 1993: 20).

⁶ Uma prova disso é que apenas a partir do mês de novembro do ano 2000, passados mais de cinco anos da criação do PRONAF, é que foram liberados recursos (pela primeira vez) para financiar os agricultores periféricos, ou seja, aqueles com rendimentos agrícolas até R\$ 1.500,00. O problema é que esses produtores representam a maioria dos estabelecimentos nordestinos. Só para se ter uma idéia, segundo dados do Censo Agropecuário de 1995/1996, de cada 100 explorações familiares da região, ao menos 76 se enquadram nessa categoria (SABBATO, 2000). Isto quer dizer que a grande maioria dos produtores familiares da região Nordeste permaneceram completamente fora do apoio da política governamental de crédito rural. Vale salientar que, até recentemente, eles nem mesmo figuravam como público dessa política, dada a sua impossibilidade de se enquadrar no “tipo ideal” de agricultor a ser estimulado no país.

Essas informações permitem sustentar que a delimitação do público-alvo do PRONAF é perfeitamente válida enquanto critério geral (à medida que impõe limites claros aos possíveis desvios do programa), mas não dá conta de abarcar toda a diversidade da agricultura familiar em um país de grandes dimensões como o Brasil. Isto porque, ao estabelecer critérios macro, encobrem-se as diferenças existentes entre os diferentes tipos de produtores, regiões, recursos naturais, aspectos culturais, dentre outros penalizando as regiões e os produtores economicamente mais pobres.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo o discurso oficial, o PRONAF foi criado com a pretensão de facilitar o acesso da agricultura familiar ao crédito rural, tendo uma perspectiva diferente da lógica concentradora das políticas agrícolas tradicionais. Durante os seus primeiros anos de vida, porém, não é o que se tem observado. Os dados disponíveis demonstram que o programa está favorecendo essencialmente a parcela mais estruturada da agricultura familiar do país que, a partir das normas gerais adotadas, encontra mais facilidades para acessar os empréstimos bancários.

Desse modo, verifica-se que os recursos do PRONAF não estão sendo direcionados para os produtores que mais têm necessidade do apoio financeiro governamental. Como os recursos públicos para financiar a produção familiar são escassos e estão sendo distribuídos de forma desigual, o resultado é uma política discriminatória. Em vista disso, é possível sustentar que o PRONAF está contribuindo de forma decisiva para a configuração de uma “*nova modernização desigual*” no meio rural brasileiro, só que, desta vez, no interior mesmo da agricultura familiar.

Essa situação é fruto, em grande parte, da própria lógica operacional dessa política pública. O problema é que o programa foi elaborado dentro de uma perspectiva produtivista e setorial, que idealiza um “tipo ideal” de agricultor a ser estimulado no país, excluindo todos os demais produtores incapazes de enquadrarem-se em seus preceitos.

Essas informações sugerem, de maneira conclusiva, que a democratização do crédito rural do PRONAF em favor dos agricultores familiares mais pobres só será possível mediante a reorganização dos critérios de classificação do seu público-alvo. Ao que tudo indica, esse caminho difi-

cilmente será percorrido sem a superação do viés produtivista presente no arcabouço teórico do programa e do desenho de novas normas que levem em conta a diversidade que marca a agricultura familiar brasileira nos diferentes territórios rurais do país.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. & VEIGA, J. E. da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: FIPE/IPEA, 1999. (Texto p/ Discussão N.º 641)

ABREU, L. S. de. Uma análise crítica sobre a definição e classificação do público do PRONAF. In: CAMPANHOLA, C. & GRAZIANO DA SILVA, J. (Eds.). **O novo rural brasileiro**: políticas públicas. Jaguariúna/SP: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000. pp. 151-175.

AQUINO, J. R. de. **Agricultura familiar e políticas públicas**: o caso do PRONAF no município de São Miguel — RN. Campina Grande, 2003. 90f. Dissertação (Mestrado em Economia Rural e Regional) — Departamento de Economia e Finanças, Universidade Federal de Campina Grande.

BELIK, W. PRONAF: avaliação da operacionalização do programa. In: CAMPANHOLA, C. & GRAZIANO DA SILVA, J. (Eds.). **O novo rural brasileiro**: políticas públicas. Jaguariúna/SP: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000. pp. 93-115.

BRASIL. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. **PRONAF** — Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília, maio de 1996.

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n.º 8, abril, 1997. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/projetos/rurbano.html>> Acesso em: 31 jul. 2001.

_____. Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias e políticas. In: COSTA, L. F. C.; BRUNO, R.; MOREIRA, R. J. (Orgs.). **Mundo rural e tempo presente**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999. pp. 323-344.

- _____. Política de desenvolvimento e o “novo rural”. In: CAMPANHOLA, C. & GRAZIANO DA SILVA, J. (Eds.). **O novo rural brasileiro: políticas públicas**. Jaguariúna/SP: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000. pp. 117-149.
- DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985**. São Paulo: Editora Ícone, 1985.
- FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, segunda versão. Brasília, 1995.
- GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980**. São Paulo: Hucitec, 1997.
- GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas/SP: Unicamp/IE, 1996.
- _____. **O novo rural brasileiro**. 2. ed. Campinas, SP: Unicamp, IE, 1999. (Coleção Pesquisa, 1)
- GUANZIROLI, C. et al. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- IBASE. Avaliação dos programas de geração de emprego e renda. **Democracia Viva**. Editora Segmento, nov. 1999. (Edição Especial).
- LAMARCHE, H. (Coord.). **Agricultura familiar: comparação internacional**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1993. (Volume 1)
- MA/SDR/DATER. **Manual operacional do PRONAF**. Brasília, 1996.
- MARTINE, G. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. v. 1 — n. 1, junho de 1990.
- MDA/SAF/PRONAF. **Crédito rural do PRONAF: 1995 — 2001**. Disponível em: <<http://www.PRONAF.gov.br>> Acesso em: 14 set. 2002.
- MOREIRA, R. J. Agricultura familiar e sustentabilidade: valorização e desvalorização econômica e cultural de técnicas. **Raízes**, Ano XVII, N.º 17, junho de 1998. pp. 11-22.
- MUSSOI, E. M. **Agricultura familiar: reflexão a partir de novas perspectivas**. Florianópolis/SC, 2001. 35p. (Texto Mimeo).
- SABBATO, A. Di. **O público-alvo do crédito rural do PRONAF: estimativa a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996**. Projeto UTF/BRA/051/BRA, setembro de 2000.
- SCHNEIDER, S. **Agricultura familiar e pluriatividade**. Porto Alegre, 1999. 470f. Tese (Doutorado em Sociologia) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SILVA, E. R. A. da. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: relatório técnico de ações desenvolvidas no período 1995/1998**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto p/ Discussão N.º 664).
- VEIGA, J. E. da. Política agrícola diferenciada. In: TEIXEIRA, E. C. & VIEIRA, W. da C. (eds.). **Reforma da política agrícola e abertura econômica**. Viçosa: IFV — Fapemig, 1996. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>> Acesso em: 10 maio 2001.
- _____. Diretrizes para uma nova política agrária. In: **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. NEAD/Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>> Acesso em: 10 maio 2001.
- WANDERLEY, M. de N. B. A agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção. **Reforma Agrária**. Campinas: ABRA, vol. 25, maio/dez 1995. pp. 37-57.