

REVISITANDO O PRONAF: VELHOS QUESTIONAMENTOS, NOVAS INTERPRETAÇÕES

VÍTOR DUARTE BUCHWEITZ¹; VALDEMAR WESZ JUNIOR²; CATIA GRISA
(Orientadora)³

¹Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel (FAEM/UFPe) – vitordb@hotmail.com 1

²Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ) – jwesz@yahoo.com.br (se houver)

³Faem/UFPe – catiagrisa@yahoo.com.br

1. INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi criado em 1995 e trata-se, provavelmente, da política agrícola de maior envergadura em termos de recursos financeiros disponibilizados e número de agricultores familiares beneficiários. Segundo Schneider, Cazella e Mattei (2004, p.23), “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”.

Pela importância política e expressão numérica do Pronaf, são recorrentes os estudos, pesquisas e avaliações sobre o mesmo. Nas vésperas do programa completar vinte anos (2015) e no ensejo da definição de 2014 como o Ano Internacional da Agricultura Familiar, este artigo soma-se a esses trabalhos acadêmicos com o objetivo de realizar uma atualização sobre os dados de execução e do desempenho do Pronaf, aprofundando a discussão da relação que este programa estabelece com a diversidade socioeconômica dos agricultores familiares e com a diversidade produtiva brasileira.

2. METODOLOGIA

Para coleta das informações utilizou-se como principal fonte de dados o Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil (1999 a 2012), complementando com informações da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para os anos de 1996 a 1998.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Desde a criação do Pronaf é perceptível o crescimento considerável do volume de recursos aplicados ao longo dos anos, que aumentaram de R\$ 650 milhões em 1996 para praticamente R\$ 16 bilhões em 2012. A expansão mais acentuada ocorreu após o Governo Lula (incremento de 662% no volume de recursos de 2002 a 2012), enquanto que de 1997 a 2002 mantinha-se uma estabilidade nos valores aplicados, com uma cifra próxima dos R\$ 2 bilhões. Já o número total de contratos realizados no país apresentou um movimento diferenciado para o mesmo intervalo de tempo, com valores crescentes até 2006, quando atingiu o número máximo de 2,5 milhões contratos – período em que houve maior participação da região Nordeste no número de contratos do Pronaf. De 2008 a 2011 o número de contratos manteve-se próximo de 1,5 milhão, chegando em 2012 a 1,8 milhão.

Como observaram outros estudos (Delgado, Leite e Wesz Junior, 2010; Aquino e Schneider, 2010; Mattei, 2006), os recursos e os contratos do Pronaf são distribuídos de modo desproporcional entre as grandes regiões brasileiras, com prevalência massiva da participação da região Sul nos recursos aplicados e, não raro, nos contratos efetuados. Em termos de contratos do Pronaf, a região Sul respondia por 60% dos valores totais em 1998, enquanto que a região Nordeste participava com 25%. Nos anos de 2005 e 2006, estes percentuais praticamente inverteram-se e o Nordeste passou a responder por 60% dos contratos totais. Contudo, em anos seguintes, a região Sul ampliou novamente a sua participação, ainda que em percentuais mais baixos que no início da década 2000. Em 2012 o Sul e o Nordeste responderam, respectivamente, por 32,74% e 45,48% dos contratos totais. As regiões Norte e Centro-Oeste participam com pequenos percentuais, sem nunca passar de 6% do total. A região Sudeste respondeu por percentual médio próximo dos 15% no período considerado.

No que concerne aos recursos financeiros aplicados pelo programa, observa-se a predominância da região Sul em todo o período analisado, sendo que esta participação atingiu valores próximos a 60% dos recursos totais em 1997 e 2000. Ainda que com percentuais baixos, as regiões Norte e Centro-Oeste mantiveram seus valores relativos estáveis após a entrada do Governo Lula até 2012, com média de 6,5%. Estes dados levam a questionar se, neste aspecto, o Pronaf conseguiu diferenciar-se do crédito rural no período da modernização da agricultura, que beneficiou principalmente os agricultores situados nas regiões Sul e Sudeste, onde os processos de modernização da agricultura e de industrialização da economia avançavam a “passos largos” (Graziano da Silva, 1999; Kageyama *et al.*, 1990).

Em relação à distribuição dos recursos entre os Grupos do Pronaf (A, B, C, D e E), dados de Mattei (2011) para o ano agrícola 2007/2008 indicavam que os agricultores familiares dos grupos “D” e “E”, correspondentes aos produtores mais estruturados e capitalizados entre a categoria social, detinham uma participação de 53% dos recursos do programa. Estas informações corroboram a afirmação, já realizada em outros estudos (Mattei, 2011), de que o Pronaf tem beneficiado principalmente as unidades familiares de produção em melhores condições socioeconômicas. Não obstante o conjunto de mudanças que foram realizadas no programa desde a sua criação, visando incorporar uma diversidade maior de agricultores familiares, alguns segmentos mais vulneráveis economicamente encontram limitações para efetivar sua participação, reproduzindo também nas características do público beneficiário certa seletividade observada no crédito rural tradicional executado nas décadas de modernização da agricultura brasileira.

Ao analisar os principais produtos de lavoura financiados pelo Pronaf no período de 1999 a 2012, observa-se a prevalência de milho, soja, café e fumo. O milho e a soja respondem desde 2001 por mais de 50% dos recursos aplicados pelo Pronaf no custeio de lavouras (em 2002 e 2003, os dois produtos alcançaram mais de 60%). Se somado os recursos aplicados no café (cultivo que apresentou importante crescimento em número de contratos e recursos no período em análise), este valor atinge cerca de 70% dos recursos aplicados no custeio de lavouras. De um modo geral, pode-se dizer que estes produtos, devido as suas características de produção e comercialização, restringem os “espaços de manobra” das unidades familiares de produção. Trata-se de lavouras geralmente associados à monocultura, a escalas de produção, à crescente “externalização” da atividade produtiva e à dependência das grandes empresas do sistema agroindustrial (Ploeg, 2008). As características desses cultivos sinalizam para um caráter produtivista do Pronaf (Aquino e Schneider, 2010; Mattei, 2006),

reproduzindo certa seletividade em termos de produtos financiados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural durante as décadas de modernização da agricultura.

No entanto, esta análise em âmbito nacional do crédito de custeio pode camuflar os processos regionais empreendidos pelo Pronaf. Ao evidenciar os principais cultivos financiados pelo programa em cada estado da Federação e no Distrito Federal é notória a diversidade de produtos financiados no país e a importância que determinados produtos assumem em certas regiões e estados, como a mandioca no Amapá (que responde por 78,9% dos contratos e 65,3% dos recursos do custeio de lavouras no total do período 1999-2012) e no Maranhão (49% dos contratos e 58,4% dos recursos); o café no Espírito Santo (85,4% dos contratos e 79,1% dos recursos) e em Minas Gerais (55,8% dos contratos e 58,5% dos recursos); o arroz em Roraima (31,5% dos contratos); o feijão na Bahia (30,0% dos contratos e 22,7% dos recursos); a cana de açúcar em Pernambuco (36,9% dos contratos e 28,0% dos recursos); o algodão na Paraíba (25,6% dos contratos e 16,3% dos recursos); a soja no Mato Grosso do Sul (30% dos contratos e 50,9% dos recursos); o milho no Paraná (49,4% dos contratos e o 40,1% dos recursos); e o fumo em Santa Catarina (10,9%). Chama a atenção a importância da categoria “outras lavouras”, apontando para a possível diversidade de produtos financiados em alguns estados, como Amazonas (onde respondeu por 46,7% dos contratos e 82,3% dos recursos), Rio de Janeiro (70,5% dos contratos e 78,9% dos recursos), São Paulo (42,4% dos contratos e 47,7% dos recursos), Rio Grande do Norte (26,9% dos contratos e 49,8% dos recursos) e Pará (24,5% dos contratos e 31% dos recursos). Estes dados minimizam a constatação de um viés produtivista do Pronaf, demonstrando a variedade de cultivos financiados nos diferentes estados, bem como o elevado peso que alguns produtos exercem em certas regiões.

4. CONCLUSÕES

A trajetória do Pronaf aponta para importantes avanços ao longo dos seus quase 20 anos. Apesar de se observar a existência de uma grande concentração dos recursos e dos contratos no Sul, Sudeste e Centro Oeste do Brasil, onde é majoritário o acesso dos agricultores mais capitalizados, ao espacializar os dados do Pronaf, fica evidente que existem outras faces do programa que precisam ser consideradas nas análises, visto que ocorrem financiamentos de atividades e para atores que, talvez, nunca antes compunham o foco das políticas de crédito rural.

Muitos avanços precisam ocorrer para que o Pronaf rompa com certa “dependência de caminho” do crédito rural tradicional. A consolidação do programa enquanto uma política de desenvolvimento rural efetiva ainda depende de importantes avanços operacionais e institucionais. Existem obstáculos burocráticos impostos pelo sistema bancário que dificultam o acesso de agricultores familiares com níveis de renda inferiores ou que apresentem projetos de financiamento não convencionais; geralmente os agricultores familiares mais capitalizados estão mais organizados e informados, o que favorece o acesso destes ao programa; não raro, a assistência técnica e a extensão rural apresentam dificuldades ou não estão preparadas para trabalhar com os segmentos menos capitalizados ou com projetos não convencionais, prevalecendo interpretações setoriais e produtivistas sobre o rural e a agricultura familiar; e, a desarticulação entre as políticas públicas, notadamente entre as políticas de incentivo à produção (crédito e assistência técnica) e as políticas de comercialização (Programa de Aquisição de Alimentos-PAA e Programa Nacional

de Alimentação Escolar -PNAE, por exemplo), limitam o potencial do PRONAF em promover mudanças no padrão de desenvolvimento agrícola.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, J.; SCHNEIDER, S. 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. In: Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural, 8, 2010, Porto de Galinhas, **Anais...** Porto de Galinhas (PE): ALASRU, 2010.

DELGADO, N.G.; LEITE, S.; WESZ JUNIOR, V. **Nota técnica:** produção agrícola. Rio de Janeiro (RJ), 2010.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Tecnologia e agricultura familiar.** Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 1999.

KAGEYAMA, A. *et al.* O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. **Agricultura e políticas públicas.** Brasília (DF): IPEA, v.1, 1990, p. 113-223.

MATTEI, L. Evolução do crédito do PRONAF para as categorias de agricultores A e A/C entre 2000 e 2010. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 49, 2011, Belo Horizonte (MG), **Anais...** Belo Horizonte (MG): SOBER, 2011.

PLOEG, J.D.V.D. **Camponeses e impérios alimentares:** luta por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2008.