

PRONAF: POLÍTICA AGRÍCOLA DISCRIMINATÓRIA?!¹

Joacir Rufino de Aquino²

Olívio Alberto Teixeira³

Jean-Philippe Tonneau⁴

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 adotada 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.

Abstract

The purpose of this article is to analyse and discuss the main problems encountered 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).

² Mestre em Economia. Prof. do Depart. de Economia do CAWSL/UERN. E-mail: joaciraquino@bol.com.br

³ Doutor em Ciências Sociais. Professor do Departamento de Economia da UFS. E-mail: teixeira@ufs.br

⁴ Doutor em Geografia. Pesquisador do CIRAD. Professor visitante da UFCG. E-mail: TonneauJP@aol.com

Introdução

A agricultura familiar no Brasil sempre foi um setor historicamente marginalizado. Tal 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 detrimento 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 familiar brasileira. A seção dois analisa o marco lógico que inspirou à elaboração do PRONAF. A seção três é dedicada ao estudo das diretrizes gerais e dos impasses estruturais dessa política pública. A parte três, por sua vez, discute os desequilíbrios regionais e sociais verificados na implementação da linha de crédito rural do programa. Já a última seção é consagrada às considerações finais.

1 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 a 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*⁵ 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 rurais 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

⁵ 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 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).

sociedade brasileira. Neste contexto, quando comparada a 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 a finalidade essencial não seria a reprodução enquanto unidade de produção, mas a reprodução familiar (*modelo familiar*); 2) os agricultores familiares cujo o objetivo essencial seria simplesmente a sobrevivência da família (*modelo subsistência*); e 3) os agricultores familiares cujo o 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 às 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.

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 esses 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 Programa 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 a uma avaliação desse programa, buscar-se-á nos tópicos seguintes tentar compreender sua lógica e operacionalização.

2 Marco lógico que inspirou à elaboração de uma política agrícola diferenciada para a agricultura familiar no Brasil

O modelo de desenvolvimento rural implantado no Brasil, a partir da década de 1960, com base na modernização conservadora da agricultura patronal, apostando na superioridade técnica da grande propriedade, a despeito de haver conseguido ganhos significativos de produção e produtividade, apresentou-se extremamente excludente. Tal fato, distancia-se por completo da experiência das nações desenvolvidas, onde a agricultura familiar foi eleita historicamente como a principal forma de organização da produção agrícola.

Ao referendar estes pressupostos, um estudo realizado em parceria entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), forneceu o marco conceitual e teórico para a criação de um novo modelo de desenvolvimento rural para o Brasil. A síntese dos dados desse estudo foram publicados, em 1994, em um documento intitulado, *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*.⁶

De maneira geral, as informações expostas nesse documento indicavam que, antes de se propor uma nova linha estratégica para orientar o desenvolvimento rural no Brasil, era necessário primeiro se compreender melhor os dois modelos de produção agropecuária que compõem a estrutura da agricultura nacional: o patronal e o familiar. As características essenciais desses dois modelos de organização da produção agrícola são apresentadas, de forma comparativa, no quadro a seguir.

Quadro 1

Comparativo entre os Modelos Patronal e Familiar de Agricultura

MODELO PATRONAL	MODELO FAMILIAR
Completa separação entre gestão e trabalho	Trabalho e gestão intimamente relacionados
Organização centralizada	Direção do processo produtivo assegurada diretamente pelos proprietários
Ênfase na especialização	Ênfase na diversificação
Ênfase em práticas agrícolas padronizáveis	Ênfase na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida
Trabalho assalariado predominante	Trabalho assalariado complementar
Tecnologias dirigidas à eliminação das decisões “de terreno” e “de momento”	Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo

FONTE: FAO/INCRA (1995)

Com base nesse panorama, o relatório do Convênio FAO/INCRA (1995) sugere, de forma inovadora, que os estudos sobre a estrutura de funcionamento da agricultura brasileira devem se orientar através de uma nova dicotomia, baseada nas diferenças qualitativas existentes entre a agricultura familiar e a agricultura patronal. Nesse novo

⁶ As referências ao longo desse tópico são de uma versão resumida do relatório final do Convênio FAO/INCRA, publicada em março de 1995. Para maiores detalhamentos das questões que irão surgir ao longo do presente texto, sugere-se consultar a versão completa do referido relatório.

enfoque metodológico, as relações sociais se sobrepõem ao tamanho dos estabelecimentos como critério fundamental de classificação. Todavia, para estimar a dimensão quantitativa da agricultura familiar e patronal no Brasil, era necessário estabelecer critérios mais objetivos do que os apresentados no quadro acima, para que fosse possível operacionalizar os mesmos à partir das estatísticas censitárias disponíveis.

Nesse sentido, para comparar em termos quantitativos essas duas formas sociais de produção, buscou-se aplicar as características gerais de cada um dos modelos a duas amostras, formadas pelos estabelecimentos do Censo Agropecuário de 1985, com estratos de área de “20 a 100 ha” e de “500 a 10.000 ha”, bastante representativos dos segmentos familiar e patronal. Esse confronto mostrou que o modelo patronal representado por cerca de 0,5 milhão de estabelecimentos, apesar de contar com 75% da área, era responsável tão somente por 20% do pessoal ocupado nos estabelecimentos agrícolas brasileiros no período considerado. Já o segmento social composto pelo modelo familiar, era o mais representativo da agropecuária brasileira, totalizando 6,5 milhões de estabelecimentos (93%), além de ser responsável por parcela significativa da produção de alimentos para mercado interno, era também o segmento que mais empregava no campo (80%), embora detendo apenas 25% da área agrícola total (FAO/INCRA, 1995).

Esses dados mostram que, apesar do descaso, os agricultores familiares continuam sendo a base social da agropecuária nacional e, além disso, criam maior número de empregos que os estabelecimentos patronais. Tais evidências empíricas passam a justificar a proposta da promoção da agricultura familiar, como vetor de um novo modelo de desenvolvimento rural, tendo em vista as muitas vantagens que esta opção traria para a sociedade brasileira. No entanto, para que isso ocorresse não bastava separar a agricultura familiar da patronal e elegê-la como protagonista de um novo modelo. Segundo FAO/INCRA (1995, p. 5), para que se pudesse “*simultaneamente promover o sucesso econômico dos agricultores familiares que já dispõem de condições básicas à atividade empresarial e minimizar a marginalização dos que se encontram em situações mais problemáticas, a estratégia governamental para a agropecuária precisa[va] estar baseada numa delimitação do público alvo a ser atendido prioritariamente.*” Assim, buscou-se através de aproximações sucessivas, já que as estatísticas disponíveis não utilizam esse

critério em suas classificações⁷, caracterizar a importância relativa da agricultura familiar e de seus diversos segmentos.

No interior do segmento agricultura familiar foi estabelecida uma subdivisão, cujo o critério fundamental de diferenciação foi a renda monetária bruta (RMB) do estabelecimento, medida em salários mínimos.⁸ Essa subdivisão categórica resultou na especificação de três categorias de agricultores familiares. A agricultura familiar *consolidada*, com 1,5 milhões de estabelecimentos; a agricultura familiar *de transição*, com 2,5 milhões de estabelecimentos; e a agricultura familiar *periférica*, com 2,5 milhões de estabelecimentos. Vale lembrar que, segundo classificação adotada, os estabelecimentos enquadrados nesta última categoria foram considerados simplesmente como “*locais de residência e subsistência de uma mão-de-obra desempregada ou subempregada, do que propriamente empresas do setor agropecuário.*” (FAO/INCRA, 1995, p. 6)

Foi com base nesta categorização que delimitou-se o público alvo das políticas governamentais para a agricultura. Conforme colocou FAO/INCRA (1995, p. 6) não existe, portanto, “*uma fronteira precisa entre as duas categorias inferiores, mas sim uma zona de transição formada pela faixa fragilizada da agricultura familiar e pela faixa menos desvalida da grande massa de sítios periféricos. E é justamente essa categoria intermediária que deve ocupar o foco das políticas governamentais para a agricultura* [grifos nossos].”

Isto posto, o relatório da FAO/INCRA (1995, p. 7) conclui que o grande desafio das políticas governamentais seria “*a criação de instrumentos que gerem novas oportunidades de expansão e/ou reconversão produtiva para o maior número possível de estabelecimentos que se encontrem na categoria transitória entre a ‘periférica’ e a ‘familiar consolidada’.*” E os demais segmentos? Segundo esse documento, muitos dos instrumentos que deveriam ser criados para fortalecer os agricultores “em transição” ajudariam a agricultura familiar em geral, mas “*seria ilusão imaginar* [que as políticas

⁷ Em nenhum país do mundo, os Censos agrícolas e demográficos oferecem elementos necessários, para que se possa ter uma quantificação de peso econômico e social da agricultura familiar. Os Censos são estratificados por área, como é o caso do Brasil e/ou por valor da produção, como é o caso dos Estados Unidos ou da França, por exemplo (FAO/INCRA, 1996).

⁸ A RMB foi obtida pela simples diferença entre receitas e despesas provenientes exclusivamente das atividades agropecuárias dos estabelecimentos familiares. De acordo com outro estudo realizado pelo convênio FAO/INCRA, em 1996, este índice foi utilizado porque ele é um bom indicador da verdadeira situação socioeconômica e, principalmente, do grau de integração dos agricultores familiares ao mercado. Nesse sentido, os agricultores que tivessem RMB muito baixa não deveriam “*escapar do estrato inferior, formado pelos mais pobres, pelo simples fato de ter garantida apenas a alimentação de sua família.*”(FAO/INCRA, 1996, p. 16)

governamentais] *poderiam responder também às dificuldades de cerca de 2,5 milhões de famílias que vivem em estabelecimentos totalmente marginais.*” Assim, parte deste último contingente, *“principalmente os jovens, deverá ser beneficiada pela política de reforma agrária (...). E a geração de empregos não agrícolas, de preferência rurais, bem como a prestação de serviços temporários, que surgirão da dinamização da agricultura familiar, abrirão oportunidades para os demais.”*

As implicações dessas recomendações na formulação das políticas de desenvolvimento rural não podem ser desconsideradas. Ao apresentar a agricultura familiar “em transição” como foco das políticas governamentais, a agricultura familiar “consolidada”, que obtém os melhores índices de RMB, é eleita como “modelo ideal de funcionamento” a ser perseguido. Nesta perspectiva, o grande desafio das políticas públicas deveria ser o de gerar novas oportunidades na agricultura para aumentar a produtividade e, conseqüentemente, a RMB, não de todos os produtores, mas apenas dos agricultores familiares “em transição”, a fim de transformá-los em agricultores familiares “consolidados”.

Recomendando essa estratégia o referido documento assume uma postura extremamente excludente em relação aos agricultores e as regiões mais pobres do país. Isso ocorre porque ao enquadrar os estabelecimentos que não conseguem obter uma dado patamar de RMB numa categoria marginal, acaba-se por abstrair e negar todas as circunstâncias extremamente desfavoráveis que “bloquearam” historicamente esses agricultores, não lhes permitindo colocar em prática estratégias tendo em vista atingir o seu modelo ideal de funcionamento na agricultura, levando-os, por exemplo, a buscarem outras fontes de renda fora de seus estabelecimentos.

O resultado prático disso é que aproximadamente 12 milhões de agricultores familiares, que residem nos estabelecimentos “periféricos”, localizados em sua maioria na região Nordeste (53%), ao invés de se constituírem no foco das políticas governamentais para a agricultura, seriam automaticamente excluídos da possibilidade do progresso social, devendo contentarem-se tão somente com políticas sociais do governo.

Em resumo, a grande contribuição do estudo da FAO/INCRA (1995), foi elencar uma série de sugestões de medidas de política agrária e agrícola que engendrariam a opção pela agricultura familiar, como linha estratégica de um novo modelo de desenvolvimento rural para o Brasil. Essa proposta representou sem dúvida nenhuma um grande avanço na construção de alternativas políticas para as ações públicas ligadas ao campo. Apesar disso,

a delimitação do público alvo das políticas recomendadas, conforme o critério estritamente econômico da RMB agropecuária, implicaria na exclusão de milhões de agricultores familiares que habitam os estabelecimentos “periféricos”, justamente os mais necessitados do apoio das políticas públicas de reconversão produtiva. Essas observações alertam para o grande risco das políticas públicas elaboradas com base nesse marco lógico, cometerem os mesmos erros do passado, quando o modelo atual de desenvolvimento agrícola e as políticas governamentais que lhe deram suporte, mostraram-se inadequadas frente às necessidades específicas dos agricultores familiares mais pobres, implicando no aprofundamento da exclusão social no campo.

Com base nestas observações, poder-se-á em seguida entender melhor diretrizes gerais do PRONAF, que foi criado logo após a publicação do relatório do convênio FAO/INCRA, inspirado diretamente nesse documento. Neste contexto, buscar-se-á apontar os pontos mais importantes da estrutura do programa, alertando para os seus limites operacionais principalmente para os agricultores familiares que apresentam uma baixa inserção nas cadeias produtivas da agricultura, localizados na sua grande maioria na região do semi-árido brasileiro.

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 do 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) analisado anteriormente, 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, p. 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 pretensamente, 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, p. 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, p. 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 inferiores às do mercado.⁹ A diferença nas taxas de juros 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 o conjunto dos agricultores familiares, porém, com prioridade para os agricultores familiares “em transição”, dados os riscos dos produtores dessa modalidade regredirem para o estado de agricultores familiares “periféricos” e o seu potencial para serem promovidos para o modelo da agricultura familiar “consolidada”.¹⁰

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, p. 32):

- a) explorem parcela da terra na condição de proprietários, posseiros, arrendatários ou parceiros;
- b) mantenham até dois empregados permanentes, sendo admitido o 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

⁹ 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).

¹⁰ 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).

propriedades rurais. Desse total, como pode ser observado na tabela 1, mais da metade estão concentrados 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.

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
C.-Oeste	128.421	3,4
BRASIL	3.815.533	100,0

FONTE: Sabbato (2000)

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 evite 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, p. 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 as 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 a 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 a cena agrária nacional antigos vícios das políticas desenvolvimento convencionais. Os princípios que nortearam sua formulação estão fortemente assentados num viés produtivista e setorial. Além disso, ao definir 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 mostrar-se-á na sequência 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)¹¹ em oito estados da federação, o acesso a 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 a criação e a 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 estabilizada (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 discursos oficiais do governo.

¹¹ 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 MTe e pelo BNDES. O levantamento das informações para verificar os resultados socioeconômicos dos investimentos realizados, ocorreu mediante a aplicação de questionários diretamente aos produtores.

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 compõe seu público potencial (Cf. Tabela 1). Dessa forma se pode ter uma idéia mais concreta do alcance do programa, ficando evidente que apenas uma pequena parte dos agricultores familiares são realmente alcançados.

Além do seu pequeno alcance, o PRONAF-C não atinge os agricultores familiares de forma homogênea. Os dados do IBASE (1999) nos 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 a agricultura familiar, demonstrando o seu caráter discriminatório materializado no privilegiamento dos agricultores mais bem estruturados economicamente, geralmente ligados à atividade agroindustrial.

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

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
<i>Região Norte</i>	<i>254.991.802,50</i>	<i>100,0</i>	<i>3,3</i>
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
<i>Região Nordeste</i>	<i>1.073.654.262,59</i>	<i>100,0</i>	<i>13,7</i>
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
R. G. do Norte	55.352.981,34	5,2	0,7
Sergipe	78.325.658,25	7,3	1,0
<i>Região Sudeste</i>	<i>1.346.928.154,41</i>	<i>100,0</i>	<i>17,2</i>
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
<i>Região Sul</i>	<i>4.790.945.210,65</i>	<i>100,0</i>	<i>61,2</i>
Paraná	1.201.720.094,82	25,1	15,3
R. G. do Sul	2.272.658.565,04	47,4	29,0
Santa Catarina	1.316.566.550,79	27,5	16,8
<i>Região C.-Oeste</i>	<i>367.766.994,44</i>	<i>100,0</i>	<i>4,7</i>
Distrito Federal	5.989.650,07	1,6	0,1
Goiás	120.640.349,53	32,8	1,5
M. G. 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)

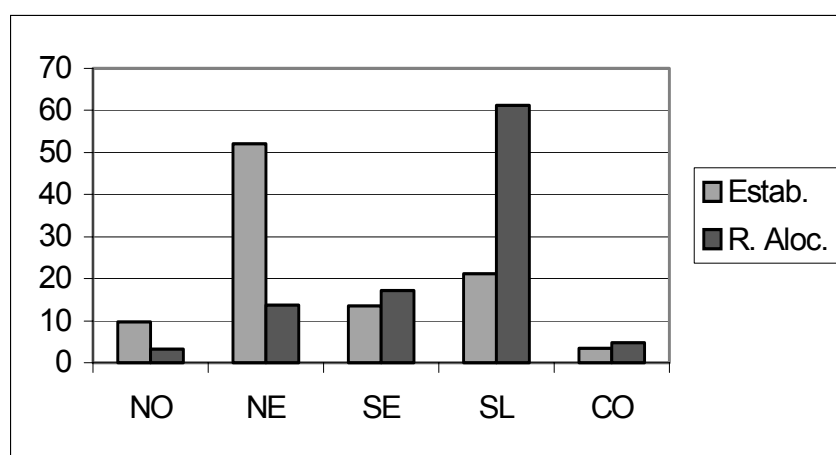
É importante assinalar que a apresentação desses dados, denunciadores da existência de um viés pró-regiões abastadas, não significa que os resultados alcançados pelo programa são incoerentes com o seu objetivo geral. Isto porque, não se pode escamotear o fato decisivo de que são agricultores familiares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

Gráfico 1

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



FONTE: Tabelas 1 e 2

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 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.

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, p. 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 a qual 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 privilegiamento 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 as 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, pp. 133-134)

Segundo Carneiro (1997, 1999, 2000), esse privilegiamento 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 a utilização de tecnologias “atrasadas” como 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 esta 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 a 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 classificação 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 tidos 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 visto 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.¹² 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, p. 8)

Dessa maneira, ao estabelecer os agricultores mais aptos a 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 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, p. 20)

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, encobre-se as diferenças existentes entre os diferentes tipos de

¹² 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 Agropecuario 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.

produtores, regiões, recursos naturais, aspectos culturais, dentre outros penalizando as regiões e os produtores economicamente mais pobres.

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 dificilmente 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.

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° 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.