

O PROGRAMA BRASILEIRO DE AGRICULTURA FAMILIAR: UMA REVISÃO DE SEUS PRIMEIROS DEZOITO ANOS

Mathias Schneid Tessmann¹

Tânia Martins Moraes²

Gustavo José de Guimarães e Souza³

Resumo

O presente artigo realiza uma síntese da literatura acadêmica dos últimos vinte anos relacionada ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o PRONAF. O referido programa foi implantado em 1996, com o principal intuito de atender as reivindicações dos atores sociais rurais ligados à agricultura familiar, os quais ressaltavam a importância e urgência da criação de linhas de crédito que suprissem suas necessidades. O trabalho está dividido em Introdução - que apresenta artigos que explicitam o contexto histórico de sua criação e as linhas de crédito com as condições dos financiamentos - em Evolução e Estruturação do Programa - contendo trabalhos que relatam as mudanças que ocorreram ao longo dos anos na sua estruturação - em Focalização e Distribuição dos Recursos - demonstrando artigos que apontam possíveis problemas como a falta de equidade na amplitude do PRONAF em cada estado brasileiro - em Desenvolvimento Econômico e Social - onde são apresentados impactos do programa que foram ressaltados por alguns autores - e por fim, a Conclusão - que retoma os pontos importantes do trabalho.

Palavras – Chave: PRONAF. Crédito Rural. Agricultura Familiar. Política Pública Creditícia.

THE BRAZILIAN FAMILY AGRICULTURE PROGRAM: A REVIEW OF ITS FIRST EIGHTEEN YEARS

Abstract

This paper attempts to make an overview of the academic literature of the last twenty years related to the National Program for Strengthening Family Agriculture, the PRONAF. This program was implemented in 1996 with the primary goal of serving the demands of the rural social actors linked to family farming, which emphasized the importance and urgency of setting up credit lines that solve their needs. The work is divided into Introduction, which features papers that explain the historical context of creation and lines of credit with the conditions of funding, Evolution and Structure Program, which contains works that show the changes that have occurred over the years in structuring in Targeting and Distribution of Resources, which are reported in papers that point to possible problems such as lack of equity in the range of PRONAF in each Brazilian state, in Economic and Social Development, where are presented program

¹ Doutorando em Economia de Empresas com ênfase em Finanças pela UCB. Atualmente é assessor acadêmico, pesquisador e professor no IDP.

² Pós graduanda em Gestão de Projetos pela UCB e graduada em Engenharia de Produção pela UFPel. Atualmente é engenheira na Gigacandanga.

³ Doutor em Economia pela UnB com estágio doutoral pela Columbia University. Atualmente é o Secretário Especial Adjunto na Secretaria Especial de Fazenda, no Ministério da Economia e Professor no IDP.

impacts that were highlighted by some authors and finally, the conclusion, returning to some important points of the work.

Keywords: PRONAF. Rural Credit. Family Agriculture. Public Policy Credit.

1. INTRODUÇÃO

O Ministério do Desenvolvimento Agrário do governo Federal Brasileiro caracteriza o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, PRONAF, como um programa que financia projetos individuais ou coletivos, que geram renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O programa possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, além das menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do País.

Como pode ser verificado pelo Decreto da Presidência da República e Subchefia para Assuntos Jurídicos, de número 1.946 de 28 de Junho de 1996, o PRONAF foi criado pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a proporcionar o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda. O Programa assentou-se na estratégica parceria entre os Governos Municipais, Estaduais, Federal, a iniciativa privada e os agricultores familiares com suas organizações.

A criação do PRONAF atendeu uma antiga demanda dos trabalhadores rurais, pois as políticas mais importantes destinadas ao meio rural nas décadas de 1970 e 1980 foram estritamente de crédito maciço, onde os recursos eram alocados para incentivar a modernização. Através da manutenção dos preços de apoio e de estoques, o governo buscava diminuir o risco de preço para os produtores e os consumidores, além de proteger através de políticas externas os artigos fundamentais que eram exportados e importados.

No entanto, em tais políticas, não eram contidas estratégias para o desenvolvimento do maior e mais fragilizado setor da agricultura brasileira: Os agricultores familiares.

Com a criação do PRONAF, houve uma ampla democratização do crédito e foram atendidos os anseios de diversos atores sociais rurais, o que o fez ser considerado uma bandeira histórica, pois tais agricultores passaram a ter acesso aos serviços do Sistema Financeiro Nacional.

Segundo dados do DIEESE de 2011, o programa esteve presente em 3403 municípios em 1999, com sua abrangência sendo aumentada, em 2009, atendia 5400 municípios.

O trabalho aborda três temas principais e se encontra dividido em: Evolução e Estruturação do Programa - contendo artigos relativos às mudanças ocorridas ao longo dos anos na sua estruturação - em Focalização e Distribuição dos Recursos - relatando trabalhos que apontam possíveis problemas como a falta de equidade na amplitude do PRONAF em cada estado brasileiro - em Desenvolvimento Econômico e Social - onde são apresentados impactos do programa que foram ressaltados por alguns autores - e por fim, a Conclusão - que retoma os pontos mais importantes do trabalho -.

2. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DO PROGRAMA

Na síntese da trajetória do PRONAF elaborada por Schneider, Mattei e Cazella (2004), é afirmado que, em larga medida, o programa foi formulado como resposta do Estado às pressões realizadas desde o final da década de 1980 pelo movimento sindical dos agricultores. O mesmo foi criado para prover crédito rural e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que eram, até então, preteridos pelas políticas públicas que estavam em vigor, e por isso encontravam muitas dificuldades de permanecer no campo. Devido às manifestações citadas, em 1994, o governo Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural, também conhecido por PROVAP, que utilizava recursos do BNDES. Embora o PROVAP tenha tido resultados pouco significantes em relação aos recursos disponibilizados, a principal importância foi ser uma política pública que caracterizava os pequenos produtores rurais, que até então eram chamados de mini-produtores e tinham de disputar recursos com os grandes proprietários de terra.

A partir de 1995, já no governo Fernando Henrique Cardoso, o PROVAP foi reformulado, tanto em concepção quanto na sua área de abrangência, e tais modificações deram origem ao PRONAF, que foi institucionalizado em julho de 1996 e desde então tem se firmado como principal política pública do governo federal direcionada aos agricultores familiares.

Abramovay e Piketty (2005) explanam que este programa é um exemplo de política pública voltada à promoção das capacidades de produção das populações pobres, e que o mesmo possui o objetivo de melhorar as infraestruturas rurais, apoiou o crédito para a agricultura familiar e formação dos agricultores. O PRONAF possibilitou a milhares de agricultores familiares (que antes não possuíam acesso ao crédito) que o

tivessem pela primeira vez. No entanto, o aumento no intuito social do programa às camadas mais pobres leva os bancos a flexibilizarem os critérios para a obtenção do crédito, podendo induzir os agricultores à dependência da sustentação do Estado.

Carneiro (2013), em seu estudo fez uma leitura do PRONAF relatando que as diretrizes do programa têm como referência experiências européias, principalmente da França, que elegeram a agricultura familiar como protagonista na evolução agrícola e na sociedade rural no pós guerra, privilegiando a função social no desenvolvimento econômico do país com as noções de produtividade e rentabilidade crescentes, resultando em uma contribuição do setor para a economia nacional e na melhoria da qualidade de vida do agricultor.

Silva e Bernardes (2014) argumentam que o PRONAF contribuiu para que agricultores familiares fossem incluídos no quadro das políticas públicas, e democratizou o acesso a recursos financeiros, principalmente pelos mais pobres, o que o fez prosseguir no caminho das políticas da década de 90. Aponta-se o fato da legislação que vigorou o programa se encontrar em conformidade com os avanços da literatura do desenvolvimento econômico, que defendia a participação da população para o aumento no capital social. As propostas do PRONAF objetivam o desenvolvimento rural sustentável, e para buscar tal propósito é consenso considerar crucial a formação de capital humano e social da zona rural, para isso, é incentivada pelos planejadores do programa a criação de associações, conselhos, cooperativas agrícolas e serviços de assistência técnica.

Ferraz et. Al (2008) analisaram, em seu estudo, as operações de investimento do PRONAF B que foram realizadas até o ano de 2006. O PRONAF B foi criado em 2000 e é principalmente voltado para produção e geração de renda das famílias mais carentes do meio rural. Porém, tal linha apresenta elevado grau de inadimplência, fazendo-se necessária a busca de formas de criação e fortalecimento de capital social, com o auxílio dos atores sociais na elaboração de um plano de Desenvolvimento Rural Sustentável, que vise a melhoria nas condições de vida de toda a sociedade, o que influenciará no aumento da adimplência nas operações do PRONAF B.

Wesz Júnior (2010) analisou a política de crédito rural direcionada às agroindústrias familiares, o chamado PRONAF-Agroindústria. A partir de 2003, o PRONAF-Agroindústria foi atrelado ao Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, agindo principalmente nos investimentos, como infraestrutura e investimentos que visem beneficiamento, processamento e o comércio da produção. Dessa forma, essa

linha de crédito é direcionada à implantação de pequenas e médias agroindústrias, isoladas ou em forma de rede, com apoio gerencial e à ampliação, modernização e recuperação das indústrias já instaladas. O público principal dessa linha do PRONAF são os agricultores familiares enquadrados nos grupos A/C, B, C, D e E. Ainda podem ter acesso a essa linha de crédito as cooperativas e associações que sejam voltados à agricultura familiar. Recentemente, o PRONAF-Agroindústria pôde beneficiar grandes empreendimentos, visto que os recursos oferecidos para uma única cooperativa podem financiar em torno de 780 agroindústrias familiares.

Alves (2008) objetivou, com seu trabalho, determinar riscos inerentes à utilização de recursos do PRONAF de forma associada a um Programa de Garantia de Renda na oferta, nos preços e na renda obtida pelos produtores de arroz e feijão para os anos de 1998 a 2005. O autor concluiu que a implementação de tal ideia promoveria ganhos significativos de renda para os produtores familiares, melhoria no nível de bem-estar dos consumidores, visto que haveria redução dos preços no mercado. Ou seja, sua implementação contribuiria para a geração de emprego e renda nas áreas rurais e urbanas, além de estimular a produção agrícola familiar. Os resultados da pesquisa indicam que os agricultores familiares obteriam ganhos de renda, em média, de 40,58% e 146,29%, aumento médio nos preços recebidos de 24,66% e 71,78% e aumento médio na produção de 9,19% e 27,28%, enquanto os consumidores obteriam o benefício da redução média nos preços de 36,25% e 80,22% em relação ao arroz e o feijão, respectivamente. Quanto aos custos do Programa de Garantia de Renda, para o ano de 2005, o custo total seria de R\$ 4.608 milhões, enquanto o custo social seria de R\$ 57.349 milhões, cerca de 11,2% do custo total da política de garantia de renda.

Matarello e Roitman (2011) realizaram uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no PRONAF e verificaram que, ao longo dos primeiros 15 anos desde sua implementação, novas fontes de recursos foram sendo agregadas ao programa, e tais contribuições foram bastante variáveis de acordo com o contexto macroeconômico e político em vigor. A principal transformação no uso dos recursos foi a passagem dos recursos que eram preponderantemente do Fundo de Amparo aos Trabalhadores (FAT) para uma situação onde o uso das fontes era menos concentrado, elevando a dependência da poupança rural em 2009. No entanto, essa era uma importante fonte para o programa, principalmente para os empréstimos do BNDES, que não captam poupança rural.

3. FOCALIZAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

O trabalho de Silva (1999) demonstra que nos anos de 1995 a 1998 houve uma série de medidas governamentais que, devido ao sucesso, culminaram na redução dos juros de 12% a.a. para 5,75% a.a. Em 1998, a região Sul, sozinha, recebia 43,4% do total dos recursos aplicados. No entanto, a concentração se mostrava em declínio, pois em 1996 a região Nordeste recebia apenas 6% do total aplicado e em 1998 veio a receber 37,3% das aplicações de crédito. O principal motivo para essa redução na concentração dos recursos pode ter sido a ampliação na modalidade de crédito destinado à infraestrutura, a qual se mostra mais presente no Nordeste. O PRONAF Infraestrutura se encontrava mais presente - com 85% de seus recursos - em municípios que possuíam até 25 mil habitantes.

Aquino e Schneider (2010) explicam que os recursos oferecidos pelo programa não vêm sendo distribuídos de forma equitativa entre as diferentes categorias de beneficiários do PRONAF, pois o programa tem tido uma tendência concentradora ao privilegiar as regiões mais ricas do país e as categorias dos agricultores mais capitalizados. O estudo também evidenciou que o programa não tem conseguido influenciar na mudança das estruturas de produção e nas atividades econômicas tradicionais realizadas pelos estabelecimentos agropecuários. Portanto, em muitos aspectos - como a reduzida diversificação das atividades financiadas - a democratização do crédito do PRONAF não tem sido suficiente para reduzir o viés contracionista, setorial e produtivista do padrão de desenvolvimento agrícola que sempre esteve presente no país.

Souza, Ney e Ponciano (2011) procuraram analisar a evolução da distribuição dos financiamentos do PRONAF nos estados Brasileiros no período de 1999 a 2009. No início do período foram detectadas melhorias na distribuição dos recursos, o que acabou se revertendo ao final do período e a maior parte dos recursos continuou a ser liberada para os três estados do Sul e o estado de Minas Gerais, que são os estados com maior participação no valor produzido pela agricultura familiar. Segundo informações do Censo agropecuário de 2006, a agricultura familiar é responsável por cerca de 38% da produção total da agricultura Brasileira, e por ocupar 74% da mão de obra de todo o setor agropecuário.

Souza e Caumé (2008) também analisaram a trajetória do crédito rural no Brasil e o seu direcionamento para a agricultura familiar. Concluíram que de acordo com o Censo Agropecuário 1995-1996 existiam no Brasil 4.859.732 estabelecimentos rurais, ocupando uma área de 353,6 milhões de hectares, responsáveis pela geração de R\$ 47,8 bilhões auferidos pelo Valor Bruto da Produção. Do total de estabelecimentos, 85,2% foram classificados como familiares, ocupando 30,5% da área total e produzindo o

equivalente a 37,9% do Valor Bruto da Produção total, mesmo recebendo apenas 25,3% dos empréstimos destinados à agricultura pela esfera federal. De acordo com tais dados, também foi afirmado que a agricultura familiar é a principal fonte de ocupação da mão de obra do meio rural no Brasil, compreendendo cerca de 76,9% do pessoal ocupado, apesar de conter somente 30% da área total ocupada. É na região Sul onde há o maior índice de ocupação, compreendendo 83% do total, enquanto no Centro-Oeste esse percentual se reduz para 54%. Na região Nordeste se verifica a maior concentração de pessoas ocupadas, respondendo por 49%, enquanto o Centro-Oeste possui apenas 4% de todo pessoal ocupado na agricultura familiar.

No estudo de Silva, Petrelli e Neder (2006), utilizando os dados do programa de 2000 a 2004, buscou-se analisar a distribuição de recursos do PRONAF crédito e infraestrutura nas regiões Nordeste e Sul do Brasil. É possível observar que o PRONAF Infra-Estrutura/ Serviços Municipais, em 1999, recebia 8,42% do total de recursos liberados, mas, com sua participação em queda, em 2004 se verificava uma liberação de apenas de 1,77% do total liberado. Em contra partida, para o mesmo ano o PRONAF crédito era responsável por 97,52% dos empréstimos efetuados. Os autores ressaltam que os bancos visam à lucratividade em suas operações e possuem custos para efetuá-las. Com isso, o Orçamento Geral da União prevê aos bancos, por sua participação na intermediação do PRONAF, o pagamento pelo seu trabalho. Esse valor previsto, em 2002, para as operações de crédito custeio dos grupos C e D era de 8,99% a.a., além da taxa de administração mensal para cada contrato, e no mesmo ano o custo médio para o banco era em torno de 17,83% a.a. do total emprestado.

Em relação à distribuição geográfica dos recursos, para os dados dos anos entre 1999 a 2004, a região Sul do Brasil recebeu comumente entre 46% e 55% do total. A região Nordeste, que em 1999 recebia em torno 24,62% passou a receber em 2004 16,9%; perdeu sua colocação de segundo lugar para a região Sudeste, que em 2004 recebeu 17,56% dos recursos liberados. No entanto, ao analisar de forma mais profunda a distribuição de recursos, é necessário especificar que na região Nordeste a maioria dos financiamentos nos municípios mais debilitados economicamente se faz para os agricultores enquadrados como C, D e E; possivelmente isso ocorre por tais agricultores apresentarem maior integração Econômica. Nessas cidades, as famílias mais carentes continuam tendo dificuldades no acesso aos recursos. Já para localidades com maior Índice de desenvolvimento Rural, se verifica que há maior liberação dos recursos para os agricultores com mais dificuldades de integração ao mercado; Esses municípios que mais

contribuíram para o crescimento das liberações aos grupos A e B. Entre os resultados detectados pelo estudo, o mais preocupante, sem dúvida, diz respeito ao fato que justamente na Região Nordeste, as localidades com menor índice de Desenvolvimento Rural são as que menos têm tido acesso aos recursos do PRONAF Infra-Estrutura.

Souza e Valente (2006) analisaram as liberações dos recursos do PRONAF e relataram que apesar da região Nordeste concentrar cerca de 50% dos estabelecimentos familiares, o volume de recursos recebido é bastante inferior em relação ao destinado à região Sul, mesmo com o crescimento de investimentos das regiões Nordeste, Norte e Sudeste. Os autores apresentam dados da Secretaria de Agricultura Familiar do período de 2001 a 2005, em que o PRONAF totalizou 4,6 milhões de contratos e um montante de R\$ 14 bilhões de crédito total, onde os grupos que receberam maiores recursos foram o D - com 41,5% - e o C - com 27% - totalizando 68,5% do montante financiado de 2001 a 2004. Os dados mostram que há concentração de recursos em grupos com renda maior. Nos grupos de renda menor, houve uma menor concentração, como exemplo do grupo B, que recebeu apenas 4,7% do total. Já o grupo E - o grupo que possuiu maior renda - recebeu 6,6% dos recursos aplicados. Ressalta-se que em 2004 aumentou o montante financiado em 150,4% em relação a 2003.

Em relação ao número de contratos firmados, o grupo C foi responsável por 42,6%, recebendo 27% dos recursos totais, o grupo D efetuou 27,1% dos contratos e recebeu 41% do volume de recursos, o grupo B obteve 18% dos contratos realizados mesmo sendo responsável por apenas 4,7% dos recursos e o grupo E contratou 1,7% das operações e recebeu 6,6% dos recursos. Com esses dados é possível perceber que os grupos com maior número de contratos receberam percentuais menores no total do volume de recursos, e como esses grupos compreendem cerca de 90% dos agricultores familiares, maiores volumes deveriam ser destinados para os mesmos.

Os autores também analisam os resultados do PRONAF por região, os quais indicam que a região Sul recebeu R\$ 6,9 bilhões em recursos e possuía o valor médio por contrato de R\$ 3.311,35, a região Sudeste, em segundo lugar, recebeu R\$ 2,4 bilhões e apresentou o valor médio por contrato de R\$ 3.752,66, a região Nordeste aparece em terceiro lugar tendo recebido R\$ 2,3 bilhões em recursos e possuía o valor médio por contrato de R\$ 1.596,45, e, nas regiões Centro-Oeste e Norte mesmo com 7% e 10%, respectivamente do montante de recursos, apresentaram valor médio por contrato de R\$ 6.000,00. Assim, as regiões Sul, Sudeste, Nordeste, Norte e Centro-Oeste receberam percentuais dos recursos totais de, respectivamente, 49,4%, 16,9%, 16,6%, 9,7% e 7,4%

e, segundo informações do Banco do Nordeste do Brasil, quase 90% dos contratos firmados pertenciam à linha do PRONAF B. Considerando o montante de recursos, o mesmo foi contemplado com quase 50% dos recursos, o PRONAF A com 27%, o C com 12% e o D com 9% dos recursos totais. Os autores concluem explanando que as diferenças entre o perfil dos agricultores das regiões brasileiras são motivos suficientes para acarretar um processo que possa reverter o presente quadro, diminuindo assim, as desigualdades entre as regiões.

Em um artigo que busca auferir o perfil da distribuição de recursos via políticas públicas, fazendo uma análise das liberações do PRONAF nas regiões Nordeste e Sul, Silva, Corrêa e Neder (2007), constatam que os resultados do Índice de Desenvolvimento Rural divergem dos resultados do Índice de Desenvolvimento Humano, apresentando resultados piores o Índice de Desenvolvimento Rural. Confirmando o que os autores já esperavam, os resultados para a região Nordeste são menores que para região Sul, mesmo a região Sul também apresentando localidades precárias, mostrando a necessidade de políticas para essas regiões. O estudo mostrou que a maioria dos municípios de ambas regiões foram contemplados com recursos do PRONAF. No entanto, não foi observada uma alta correlação entre o montante de recursos e o nível de IDR. Além disso, observou-se que em ambas regiões 25% dos municípios captaram a maioria dos recursos, e tais municípios apresentam IDR classificados como médio, ademais, nas duas regiões os municípios mais absorvedores de recursos apresentavam Índice de População alto, o que converge com a presença de agências bancárias onde há maior concentração populacional. Outro tema abordado é relacionado à análise do quantum produtivo, onde os resultados mostram uma baixa correlação entre a produção e o montante financiado pelo PRONAF, o que, segundo os autores, não indica que o programa não tenha apresentado resultados importantes. Pois políticas que tenham como prioridade diminuir as diferenças entre regiões não podem ter seu impacto medido somente pelo quantum econômico.

4. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

No artigo de Guilhoto et. Al (2007) os autores buscam estimar a importância do agronegócio familiar no Brasil e em seus estados. Sua participação corresponde a 10% do PIB nacional, variando regionalmente entre 5 e 27%. Tais diferenças na participação regional podem ser atribuídas ao desempenho da pequena e larga escala de produção, do tipo de atividade e produto cultivado e da distribuição territorial. Tendo em vista sua

menor incorporação tecnológica - e por consequência menor produtividade - o agronegócio familiar exerce funções mais de caráter social do que puramente econômicas, agindo principalmente na absorção de empregos, e com isso na redução do êxodo rural. Proporciona maior produção de alimentos, exercendo atividade geradora de renda para famílias com menor renda e contribuindo expressivamente para geração de riqueza no país. Para o período correspondente aos anos de 1995 a 2005, o agronegócio como um todo corresponde a cerca de 30% do PIB do país. Porém, enquanto o PIB Brasileiro acumulado apresentou crescimento de quase 24% em 2005, o crescimento do agronegócio familiar foi de somente 15%.

Segundo o estudo de Silva e Alves Filho (2006), neste mesmo ano, o programa já havia beneficiado cerca de 6000 municípios. No município analisado, constatou-se que o programa vem apresentando impactos positivos em variáveis macroeconômicas municipais, principalmente no PIB total e no PIB per capita.

Guanziroli (2006) apresentou resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural após o PRONAF ter completado dez anos. Segundo o autor, o programa causou impacto considerável na agricultura brasileira no período de 1996 a 2005. Nesse período, um dos principais resultados foi contribuir para que os agricultores ampliassem as áreas de plantio. Um dos pontos críticos do PRONAF diz respeito à capacidade de pagamento dos empréstimos, visto que vinha sendo necessário realizar constantes renegociações e resseguros por conta dos pagamentos que ficaram em atraso ou estavam ficando inadimplentes. Outro fato apontado se refere à possibilidade de extinguírem os rebates e grandes subsídios - onde o crédito do PRONAF A e B pode ter 40% do valor do principal perdoado - o que poderia acarretar em uma deseducação do beneficiário, pela possibilidade do mesmo confundir crédito com doação, tendo dificuldades quando fosse obter empréstimos sem os rebates. Haveria vantagem, então, em renomear os programas, chamando alguns de transferências diretas, agrupando-os ao Bolsa Família, e mantendo o conceito de crédito quando efetivamente se tratasse disso.

Melo, Marinho e Silva (2011) analisaram o impacto do crédito rural no Produto Interno Bruto (PIB) agropecuário da economia brasileira nos anos de 1995 a 2009. Os resultados apontados demonstram a causalidade bidirecional entre o PIB real agropecuário com a proporção do crédito rural. O crédito rural para comercialização da produção e à agricultura impactou positivamente no PIB real agropecuário. Evidenciou um choque positivo de 4,23% no crédito para a comercialização em relação ao que o PIB real desse setor tende a impactar o PIB real agropecuário em 1,89%, já um choque de

1,90% no crédito à agricultura em relação ao PIB real impacta o PIB real agropecuário em 0,79%. A proporção do crédito destinado ao investimento apresentou correlação negativa com o PIB real agropecuário. Por sua vez, um aumento de 10,35% na disponibilidade do crédito rural total gera um impacto de somente 0,54% no PIB real agropecuário, enquanto as outras modalidades de crédito - que são as destinadas ao investimento, custeio e comercialização - impactaram negativamente no PIB real da agropecuária. Ainda, segundo os mesmos, o PIB agrícola registrou entre 1986 e 2004 uma taxa de crescimento de 3,6% a.a. enquanto o PIB Brasileiro obteve crescimento de 2,1% a.a.

Em seu estudo que faz uma avaliação preliminar do impacto do PRONAF na produtividade da agricultura familiar, Feijó (2003) procura analisar as mudanças na produtividade da agricultura familiar que podem ser em decorrência do acesso às linhas de crédito do programa. O mesmo conclui que a produtividade no cultivo dos produtos mais beneficiados pelo programa vem crescendo a taxas anuais praticamente iguais às dos produtos excluídos do PRONAF, o que denota, aparentemente, ausência de impactos produtivos. O grupo dos beneficiados pelo programa apresenta um crescimento anual da produtividade de 2,03%, enquanto o grupo usado como controle na análise do autor - agricultores não beneficiados pelo PRONAF - apresentou desempenho acima de 3,61% anuais. No entanto, como o exame utilizado pelo autor também capta diferenças na produtividade anualmente, foi verificado um maior aumento na produtividade dos beneficiados pelo programa em relação a produção do grupo de controle nos anos de 1997, 2000 e 2001, ou seja, os resultados do programa podem estar começando a surtir efeito na produtividade.

Em seu trabalho que visa avaliar os impactos regionais do PRONAF nos anos de 2000 a 2010, Castro, Rezende e Pires (2014) perceberam nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul impactos positivos do Pronaf sobre as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) per capita e do PIB agropecuário municipal. Simultaneamente, as regiões Norte e Centro-Oeste não apresentaram impactos proporcionados pelo programa. Vale ressaltar que, para o período de análise que foi de 2000 a 2010, as regiões Nordeste, Sudeste e Sul concentravam cerca de 84,4% dos recursos e 90,4% dos beneficiados pelo PRONAF.

É ressaltada a importância que a agricultura familiar possui na geração de renda e emprego no meio rural e na produção de alimentos. Em 2006 existiam cerca de 4.367.902 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar, o que corresponde a aproximadamente 84% do total de unidades agropecuárias e garante a ocupação de cerca

de 74% da mão de obra rural. A mesma possui 20% das terras e produz 38% da produção nacional. Os autores destacam que além dos benefícios socioeconômicos gerados pela diversificação dos produtos cultivados, a agricultura familiar exerce um importante papel como redutor do êxodo rural por manter ocupada parte da população rural devido à inserção no mercado, o que contém a migração para as grandes metrópoles.

Em seu estudo que visa analisar o desempenho do Pronaf no Brasil, Grisa, Wesz Júnior e Buchweitz (2014) discutem sobre o público beneficiado pelo programa, assim como as atividades financiadas. Segundo os mesmos, o PRONAF vem sendo responsável por importantes avanços nos seus quase 20 anos, aumentando a flexibilização financeira, os recursos aplicados, a expansão para novas regiões e o aumento do número de beneficiários. Observando os dados, também é possível identificar o financiamento de uma grande variedade de cultivo nas diferentes regiões do país e vem sendo ampliado o montante e o número total de contratos nas regiões Nordeste e Norte. Desde o início do PRONAF, em 1996, vem sendo crescente o montante dos recursos aplicados, crescendo no período de 1996 a 2012 mais de vinte vezes. Mesmo nas regiões menos favorecidas como o Norte e o Nordeste - no período de 2002 a 2012 - cresceu o número de contratos 217% e 329%, respectivamente, enquanto a região Sul obteve o modesto crescimento de 14% e as regiões Sudeste e Centro-Oeste cerca de 150%.

Zanil e Costa (2014) analisam sob novas perspectivas o PRONAF e apresentam resultados da avaliação feita desde sua criação. Tais resultados indicam importantes avanços na implementação do programa em termos de redução dos custos financeiros e operacionais. Os agentes bancários podem contribuir para diminuir as falhas informacionais e para construção de uma estrutura gerencial que permita tratar de forma mais eficiente a situação dos beneficiados pelo programa através do equacionamento das atividades.

Os autores também apontam alguns problemas inerentes ao PRONAF. Argumentam que os entraves que ainda persistem dizem respeito ao déficit institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário e a deficiência da assistência técnica do programa. Tais problemas limitam o alcance dos seus objetivos por dificultarem sua capacidade de implementação. A ineficiência do acompanhamento técnico dos agricultores na aplicação do crédito e na elaboração de projetos pode causar desequilíbrios regionais na distribuição dos financiamentos, falta de informação no trâmite do programa e suas políticas, como também, utilização de técnicas inadequadas de cultivo por parte dos agricultores.

No artigo de Schneider e Gazolla (2006) o programa foi analisado na sua linha de crédito para custeio e investimento, demonstrando que o mesmo não tem sido capaz de alterar o padrão de desenvolvimento agrícola que está presente na região do Alto Uruguai, no estado do Rio Grande do Sul, desde 1970. Tal padrão se tornou inviável para a economia regional, assim como para os agricultores familiares lá presentes em decorrência da forte mercantilização social e econômica. Porém, de certo modo, o programa contribuiu para o fortalecimento do desenvolvimento produtivista no Alto Uruguai, onde os agricultores estão presentes nos mercados de grãos e commodities agrícolas, e contribui também por gerar estímulo às atividades produtivas alternativas à tradicional, que incrementam a produção para autoconsumo dos agricultores. Os mesmos ainda ressaltam que a produção para autoconsumo estando fortificada se torna importante para a família, ao passo que gera segurança alimentar, sob os princípios do acesso permanente aos alimentos, da geração de uma alimentação em quantidade e de forma permanente.

Silva e Alves Filho (2009) realizaram uma análise dos impactos do PRONAF em um âmbito territorial, mais precisamente no Médio Jequitinhonha no estado de Minas Gerais. Lá, observou-se que o programa vem apresentando impactos positivos em variáveis macroeconômicas de seus municípios, que o impacto do crédito em relação ao produto agregado afeta positivamente o PIB total e provoca efeitos econômicos intersetoriais, pois mesmo sendo uma política agrícola, gera demandas e fornece insumos tanto para o setor industrial como para o de serviços.

Mattei (2006) justifica o dever de registrar que muitos problemas abordados em diversos estudos sobre o PRONAF foram sendo eliminados com o passar dos anos, principalmente pelo constante processo de ajustes a que vem sendo submetido o programa. Tais ajustes geram instabilidades na condução da política, no entanto, geram certa coalizão entre os atores sociais, públicos e privados ao redor da agricultura familiar.

5. CONCLUSÃO

Este artigo baseou-se na literatura acadêmica para relatar a trajetória do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o PRONAF, desde sua implantação em 1996.

Desta forma, foram abordados três principais temas que buscam contemplar tal literatura, sendo divididos em: Evolução e Estruturação do Programa, Focalização e Distribuição dos Recursos e, por fim, Desenvolvimento Econômico e Social.

Constatou-se que o programa foi criado como forma de resposta do Estado às pressões dos atores sociais rurais que reivindicavam uma Política Econômica que democratizasse o crédito, de modo que pequenos agricultores (posteriormente denominados "Agricultores Familiares") tivessem acesso ao Sistema Financeiro Nacional, o que antes não era possível devido às melhores condições e garantias que os grandes produtores possuíam ao disputar o crédito.

Foram relatados alguns possíveis problemas inerentes ao programa que, apesar dos esforços nos últimos anos, continuam presentes. Entre eles está a ausência de equidade na distribuição dos recursos entre os estados brasileiros, onde os estados da Região Nordeste - mesmo sendo responsáveis pela maior concentração de agricultores familiares do país - recebem um montante de recursos consideravelmente inferior aos de outras regiões, como a Sul e Sudeste. Outro fato importante a ser ressaltado diz respeito às categorias de agricultores que, mesmo sendo mais capitalizados e mais integrados aos mercados, recebem maiores recursos do PRONAF. Isso contraria o consenso de que os agricultores mais frágeis economicamente e menos integrados aos mercados devem receber maiores atenções.

Por fim, foram identificados inúmeros impactos positivos causados pelo programa. Em diversas regiões é possível perceber o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) agropecuário municipal e PIB per capita em decorrência da implementação do PRONAF. Também foram apresentadas evidências da causalidade bidirecional entre o PIB real agropecuário e a proporção do crédito rural. Outro ponto denota a responsabilidade do programa ao promover aumento na flexibilização financeira e sua ampla abrangência no território nacional.

Realizado o estudo, é possível constatar que há certa escassez de trabalhos que façam avaliação do PRONAF através de métodos quantitativos. Ferramentas econométricas poderiam ser utilizadas, principalmente, para medir os impactos do programa.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R; PIKETTY, M. G. Política de Crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): Resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. *Cadernos de Ciência e Tecnologia, Brasília*, v. 22, n. 1, p. 53-66, jan./abr. 2005.

ALVES, L. B. Riscos e benefícios na utilização de recursos do PRONAF de 1998 a 2005: Uma proposta de um programa de garantia de renda. *46º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*, 2008.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. (Des)caminhos da política de crédito do PRONAF na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. *I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e Desigualdade*, 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL: <www.bcb.gov.br> Acessado em: agosto de 2013.

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Ed. 8, p. 70-82, 1997.

CASTRO, C. N.; RESENDE, G. M.; PIRES, M. J. S. Avaliação dos impactos regionais do programa da agricultura familiar (PRONAF). *IPEA – Texto para Discussão 1974*, 2014.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL: <www.cna.gov.br> Acessado em: agosto de 2013.

FEIJÓ, R. L. C. Avaliação preliminar do impacto do PRONAF na produtividade da agricultura familiar. *Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto*, 2003.

FERRAZ, O. G. et. Al. Microcrédito Rural: Análise sobre a modalidade do PRONAF B. *46º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*, 2008.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o PRONAF: velhos questionamentos, novas interpretações. *Universidade Federal de Pelotas, Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura*, 2014.

GUANZIROLI, C. E. Pronaf dez anos depois: Resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Universidade Federal Fluminense*, 2006.

GUILHOTO, J. J. M. et Al. A importância da agricultura familiar no Brasil e em seus estados. *Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia*, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA:
<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf> Acessado em:
agosto de 2013.

MARTARELLO, B. C.; ROITMAN, F. B. PRONAF: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa. *Revista BNDES*, p. 131-168, 2011.

MATTEI, L. F. Produção Acadêmica sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *Universidade Federal de Santa Catarina*, 2006.

MELO, M. M.; MARINHO, E. L. L.; SILVA, A. B. O impulso do crédito rural no produto do setor primário brasileiro. *ANPEC – Economia agrícola e do Meio Ambiente*, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO BRASILEIRO:
<portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf> Acessado em: agosto de 2013.

PLANALTO GOVERNO BRASILEIRO:
<www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm.> Acessado em: agosto de 2013.

SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. As duas “caras” do PRONAF: Produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? *44º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*, 2006.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *Revista Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre, p. 21-50, 2004.

SILVA, E. R. A. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Relatório Técnico das Ações Desenvolvidas no Período 1995/1998. *IPEA – Texto para Discussão 664*, 1999.

SILVA, E. H. F. M.; BERNARDES, E. M. Estrutura lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do PRONAF. *Universidade Estadual Paulista*, 2014.

SILVA, F. F.; CORRÊA, V. P.; NEDER, H. D. Estudo comparativo da distribuição de recursos do PRONAF crédito e Infraestrutura, nas regiões Sul e Nordeste do Brasil – Uma abordagem estatística. *Congresso ANPEC de 2006. Universidade Federal de Uberlândia*, 2006.

SILVA, F. F.; CORRÊA, V. P.; NEDER, H. D. Aferição do perfil da distribuição de recursos via Políticas Públicas – uma análise das liberações do PRONAF nas regiões Nordeste e Sul do Brasil. *Congresso Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia*, 2007.

SILVA, S. P.; ALVES FILHO, E. Análise dos impactos Econômicos do PRONAF em territórios de baixa dinamização econômica. *Universidade Federal de Viçosa*, 2008.

SILVA, S. P.; ALVES FILHO, E. Impactos econômicos do PRONAF em Territórios Rurais: Um estudo para o Médio Jequitinhonha – MG. *Revista Econômica do Nordeste – Volume 40*, 2009.

SOUZA, C. B.; CAUME, D. J. Crédito Rural e agricultura familiar no Brasil. 46° *Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*, 2008.

SOUZA, P. M.; NEY, M. G.; PONCIANO, N. J. Evolução da distribuição dos financiamentos do PRONAF entre as Unidades da Federação, no período de 1999 a 2009. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro v. 65, p. 303-313, 2011.

SOUSA, J. M. P.; VALENTE, A. S. J. Análise das liberações dos recursos do PRONAF – Descentralizações das aplicações do crédito rural? 24° *Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER)*, 2006.

WESZ JUNIOR, V. J. Política Pública de Agroindustrialização na Agricultura Familiar: Uma análise do PRONAF-Agroindústria. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, SP, vol. 48, n°4, p. 829-858, 2011.

ZANIL, F. B.; COSTA, F. L. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – novas perspectivas de análise. *Revista de Administração Pública*, vol. 48, n° 4, Rio de Janeiro, 2014.