

**O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL:
UMA ANÁLISE SOBRE A DISTRIBUIÇÃO REGIONAL E SETORIAL DOS RECURSOS**

**The national program of strengthening of family agriculture in Brazil: an analyze on the regional and
sector resources distribution**

Francisco Fransualdo Azevedo
Professor Adjunto do Departamento de Geografia da UFRN
Natal/RN – Brasil
ffazevedo@gmail.com

Vera Lúcia Salazar Pessôa
Geógrafa, Doutora em Geografia, Profa. do Programa de Pós-Graduação em Geografia – UFU
Uberlândia/MG – Brasil
verinha.salazar@hotmail.com

Artigo recebido em 28/02/2011 e aceito para publicação em 06/09/2011.

RESUMO: *No Brasil, as políticas públicas para o espaço rural sempre tenderam a priorizar a agricultura patronal, em detrimento dos agricultores familiares. Todavia, os estudos realizados pelos órgãos FAO – INCRA deram subsídio para a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), resultando em um novo direcionamento dos investimentos públicos, os quais passaram a contemplar o segmento dos agricultores familiares. Entende-se o PRONAF como uma política não-compensatória, que, apesar de seus problemas, tem contribuído de fato para mudanças e melhorias no espaço agrário brasileiro. Desde sua criação no final da década de 1990, o PRONAF passou por várias mudanças em sua estrutura administrativa e operacional, a fim de alcançar seus objetivos e adequar-se face a complexa realidade social agrária brasileira. Sendo assim, o presente estudo visa discutir as ações do Estado por meio desse Programa, a partir de suas linhas de atuação, bem como analisar a distribuição de suas concessões de crédito regional e setorialmente. Assim, os procedimentos metodológicos utilizados para a realização deste trabalho compreendem pesquisa bibliográfica e documental, além de pesquisa em fontes secundárias, no intuito de obter dados e informações relevantes para a análise das relações sociais estabelecidas em meio a esse processo de concretização e espacialização desse Programa. Dentre as implicações do PRONAF pode-se notar em âmbito nacional, uma diminuição da disparidade regional brasileira, bem como a preocupação que o Programa tem demonstrado com os aspectos socioculturais locais e regionais, como forma de garantir que seus investimentos perpassem a dimensão econômica, mas valorize outras dimensões, a exemplo dos elementos culturais.*

Palavras-chave: Políticas públicas. Agricultura familiar. PRONAF. Desenvolvimento rural.

ABSTRACT: *The public policies for the rural space in Brazil always have given priority to paternal agriculture instead family farmers. Thus, studies realized by FAO and INCRA has given subsidy to creation of PRONAF (National Program for the Strengthening of Family Agriculture) resulting in a new routing of public investments, which began to contemplate the segment of workers. PRONAF is understood like a non-compensatory politic that despite its problems has indeed contributed to changes and betters on the Bra-*

zilian agrarian space. Since its creation the 90s, PRONAF underwent several changes on its operational and management structure in order to achieve its objectives and meet the required framework to deal with the complex Brazilian agrarian social reality. Therefore, this study aims to discuss the actions of the State by means of this program, by examining its guidelines and also analyze its credit distribution in different sectors and throughout the regions. One can perceive the diminution of gaps among the several regions in Brazil as the concern that PRONAF has showed to local and regional social-cultural aspects, as a way to warrant its investments through the economical dimension and value others like the several cultures. Thus, were used methodological procedures in the realization of this work such as bibliographic and documental search, beyond secondary sources, aiming to obtain important data and information to analyze of social relations established amid this process of substantiation and specialization of that program.

Keywords: Public policies. Family farm. PRONAF. Rural development.

INTRODUÇÃO

É notória a importância da agricultura familiar na organização e configuração do espaço agrário brasileiro, muito embora historicamente este segmento social tenha sido pouco valorizado no contexto das políticas públicas e na atuação do Estado nacional, quando comparado com outros setores, como a agricultura patronal.

A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na década de 1990, já é uma evidência do reconhecimento deste segmento por parte do setor público, o que resultou num novo direcionamento dos investimentos estatais, uma vez que o Estado passou a contemplar a agricultura familiar em suas linhas de atuação.

O PRONAF pode ser considerado uma política não-compensatória, pois não obstante os problemas verificados em seu funcionamento, tem contribuído para mudanças e melhorias no espaço agrário nacional. Portanto, este estudo tem como objetivo discutir as ações do Estado no espaço agrário brasileiro, analisando as ações do PRONAF em suas linhas de atuação, bem como discutir a distribuição de recursos na forma de crédito, regional e setorialmente localizados. Trata-se de um recorte parcial dos resultados da pesquisa de pós-graduação (nível de doutorado).

BREVE DISCUSSÃO SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL (PRONAF)

O reconhecimento institucional da agricultura familiar no Brasil ocorreu, principalmente, a partir dos estudos desenvolvidos pela Food and Agriculture Organization (FAO) juntamente com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no início da década de 1990. Esses estudos resultaram no relatório publicado por esses órgãos, em 1994, versando sobre as “Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável” para o país. A partir daí, o segmento de agricultores familiares ganhou visibilidade e maior participação no contexto das políticas públicas para o espaço rural.

De acordo com o referido relatório, a agricultura brasileira apresenta características e condições bastante complexas e específicas, podendo ser classificada e delimitada em dois modelos distintos, e, de certa forma, opostos em termos sociais. Trata-se dos modelos de agricultura patronal e agricultura familiar, conforme características apresentadas no quadro 1.

Quadro 1: Modelos e características principais da agricultura brasileira

AGRICULTURA PATRONAL	AGRICULTURA FAMILIAR
Total separação dos fatores gestão e trabalho	Gestão e trabalho intimamente relacionados
Organização centralizada	Processo produtivo dirigido diretamente pelo agricultor
Ênfase na especialização	Ênfase na diversificação
Ênfase em práticas agrícolas padronáveis	Ênfase na durabilidade dos recursos naturais e na qualidade de vida
Predomínio do trabalho assalariado	Trabalho assalariado é apenas complementar
Tecnologias direcionadas à eliminação das decisões “de terreno” e “de momento”	Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo
Tecnologias buscam principalmente a redução das necessidades de mão de obra	Decisões tomadas “in loco”, condicionadas pelas especificidades do processo produtivo
Ênfase no uso de insumos comprados	Ênfase no uso de insumos internos

Fonte: FAO/INCRA, 1994.

O relatório enfatizou, principalmente, o papel e as funções sociais de cada modelo, destacando, de modo especial, a importância e representatividade do segundo nos cenários nacional e regional, uma vez que, até então, as políticas públicas para o meio rural contemplavam tão somente o modelo patronal.

A implementação do PRONAF em 1996 é uma das evidências maiores da mudança de enfoque no processo de implementação de políticas públicas para o espaço rural brasileiro. Ao analisar os documentos oficiais e os dados sobre investimentos de políticas públicas no Brasil, verifica-se que até o início dos anos 1990 nenhuma política pública específica foi direcionada para a promoção da agricultura familiar. Havia, inclusive, imprecisão e indefinição conceitual sobre o assunto, cujas denominações variavam de produção de subsistência, produção familiar, pequena produção, etc.

Porém, a organização e mobilização de uma parte dos agricultores, somada à contribuição dos estudos desenvolvidos pelos órgãos FAO-INCRA foram suficientes para dar um novo direcionamento a

tais políticas. Ao discutir esse assunto, Mattei (2001, p. 1) observa que esses

dois fatores foram decisivos para mudar o curso da história. Por um lado, as reivindicações dos trabalhadores rurais, que começaram a ter voz já na Constituição de 1988 e ganharam destaques nas famosas “Jornadas Nacionais de Luta” da primeira metade da década de 90, ocuparam definitivamente a agenda pública para o meio rural. Por outro, os estudos realizados conjuntamente pela FAO e INCRA, definem com maior precisão conceitual a agricultura familiar e, mais ainda, estabelecem um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas para esse segmento específico. Sabe-se que esse estudo serviu de base para as primeiras formulações do PRONAF.

É importante considerar também que numa fase anterior à criação do PRONAF algumas ações

governamentais reconheciam a importância da agricultura familiar sem, contudo, alterar o enfoque e o modelo das políticas rurais que permaneceram de caráter estritamente setorial. Dentre essas medidas destaca-se a criação de secretarias e conselhos incumbidos de trabalhar o assunto em nível federal, a exemplo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Agrário, Conselho Curador do Banco da Terra, Secretaria de Reforma Agrária, Secretaria de Agricultura Familiar, Secretaria de Desenvolvimento Territorial, dentre outros órgãos criados no final do século XX para tratarem o assunto.

Para o governo, a agricultura familiar é uma forma de produção na qual se associam fatores essenciais como gestão e trabalho. Via de regra os próprios agricultores familiares dirigem e executam o processo produtivo, ao mesmo tempo em que dão ênfase à diversificação da produção e à utilização do trabalho familiar que, eventualmente, pode ser complementado com trabalho assalariado.

O Programa abrange agricultores familiares nas condições de posseiros, arrendatários, parceiros, assentados, concessionários de terras públicas, meeiros e proprietários de terra que utilizam principalmente mão de obra familiar no processo produtivo, podendo dispor ainda de até dois empregados permanentes.

De acordo com o MDA (2004), através do Manual Operacional do Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004, a área da propriedade não pode ultrapassar o tamanho de quatro módulos fiscais ou no máximo seis, quando se tratar de pecuarista familiar. O tamanho do módulo fiscal medido pelo INCRA varia de acordo com a região e a localização da propriedade. No caso do Nordeste, por exemplo, um módulo fiscal pode variar entre 10 e 70 hectares, a depender da zona geográfica onde a propriedade esteja inserida. Na medida em que se adentra da zona litorânea em direção ao sertão semi-árido, maior pode ser o tamanho do módulo fiscal. Ou seja, a propriedade de um agricultor familiar no semi-árido nordestino pode chegar a 280 hectares, em caso de agricultores com exploração de lavouras, e 420 hectares em caso de pecuarista.

Dos critérios delineados ainda se estabelece que a origem da renda bruta familiar anual seja constituída de no mínimo 80% proveniente de atividades agropecuárias e não-agropecuárias desenvolvidas

intra-estabelecimentos.

O Programa estabelece que o agricultor familiar deve residir no estabelecimento, vila ou povoado próximo. Aqui se faz um questionamento: como obedecer a esse critério se em muitas pequenas “cidades” do semi-árido nordestino, boa parte da população sobrevive da agricultura mesmo vivendo em “cidades”? É importante frisar que em vários municípios nordestinos, cuja população total aproxima-se de 2.000 habitantes, a maior parte vive nas sedes desses municípios, e sobrevive essencialmente com base na agropecuária.

O Programa aponta também a necessidade de criação dos chamados Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRSs), os quais devem ser formados por representações/instituições de agricultores familiares, e por outras instituições que atuam no segmento agropecuário dos municípios. Ao menos 30% dos que os compõem devem ser agricultores familiares. Tais conselhos têm a incumbência de analisar e aprovar os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural bem como sugerir mudanças nas políticas municipais, estaduais e federais.

Além disso, o conselho deve constituir-se num fórum permanente no sentido de debater os interesses dos agricultores familiares. Em muitos municípios brasileiros isso ainda não se concretizou, pois os conselhos criados, muitas vezes, sequer são formados por agricultores familiares, tampouco se constituem em fóruns permanentes de debates entre os agricultores.

Dentre as linhas do Programa destacam-se o PRONAF crédito rural, constituído pelas modalidades de custeio e investimento, atuando no sentido de apoiar financeiramente a produção; PRONAF infra-estrutura que visa dotar a propriedade familiar da infra-estrutura necessária para sua melhoria; PRONAF capacitação e profissionalização que busca capacitar o agricultor no sentido de torná-lo eficiente economicamente diante do contexto socioeconômico que se apresenta e; PRONAF negociação de políticas públicas que é responsável pela articulação entre instituições, públicas ou não, no sentido de mobilizá-las para somar esforços em torno da busca pela eficácia no funcionamento do Programa.

De acordo com o MDA (2006) os recursos do Programa provêm de fontes como: Banco Nacional

de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Orçamento Geral da União (OGU), além de recursos públicos das próprias unidades federativas, isto é, dos estados. Entre 2002 e 2008 o FAT e OGU destacaram-se como principais fontes financiadoras de recursos para o Programa em termos de volume de dinheiro destinado à agricultura familiar.

Na estrutura operacional do Programa, os agricultores familiares são classificados e inseridos nos seguintes grupos e modalidades: O Grupo A envolve agricultores com mão de obra exclusivamente familiar, com renda mínima não delimitada. Os agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária são o público alvo dessa modalidade, incluindo aqueles oriundos de reservas extrativistas e de assentamentos estaduais e municipais reconhecidos pelo INCRA.

O Grupo B abrange agricultores cuja mão de obra é, também, exclusivamente familiar, cuja renda bruta anual da família não ultrapassa R\$ 2 mil, excluindo-se os benefícios sociais e os recursos da previdência rural. No mínimo 30% da renda do grupo devem ser provenientes de atividades agropecuárias ou não-agropecuárias, nesse último caso, atividades desenvolvidas no estabelecimento. O crédito destinado a esse grupo deve atingir, especialmente, os agricultores familiares ou trabalhadores rurais descapitalizados.

Já o Grupo C envolve agricultores com predominância do trabalho familiar no seu estabelecimento, com possibilidade de contratação de mão de obra extra-familiar. A renda bruta anual pode variar entre R\$ 2 e 14 mil, excluindo-se os benefícios sociais e os recursos da Previdência rural. No mínimo 60% dessa renda deve se originar na exploração agropecuária e não-agropecuária intra-estabelecimento. Nesse grupo, o valor da renda bruta familiar, oriundo de atividades como a avicultura e a suinocultura não integradas, bem como da pecuária leiteira, aquíicultura, olericultura e sericultura, deve ser abatido em 50% no cálculo do montante final.

O Grupo A/C engloba agricultores familiares egressos do PROCERA e até mesmo agricultores do PRONAF Grupo A. Para esse grupo não é determinado

o percentual de renda mínima proveniente do estabelecimento. O público alvo desse grupo corresponde a agricultores assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária, incluindo os de reservas extrativistas, bem como os de assentamentos estaduais e municipais reconhecidos pelo INCRA.

Os agricultores familiares do Grupo D correspondem àqueles que eventualmente utilizam mão de obra temporária extra-familiar ou no máximo dois empregados permanentes. Nesse grupo a renda bruta familiar anual varia entre R\$ 14 e 40 mil, excetuando-se os benefícios sociais e proventos da previdência rural. No mínimo 70% dessa renda devem originar-se de atividades agropecuárias ou não-agropecuárias do estabelecimento. Para o cálculo da renda bruta familiar anual, considerando a dedução de rendas provenientes de outras culturas como as citadas no grupo C, deve ser feito o mesmo abatimento. O público alvo desse grupo normalmente detém certo nível de capitalização nas atividades agropecuárias ou não-agropecuárias em estabelecimentos rurais familiares.

Por último, aparece o Grupo E que é constituído por agricultores familiares que contratam eventualmente trabalhadores temporários, como os safristas ou diaristas, podendo dispor de, no máximo, dois empregados permanentes. A renda bruta anual do grupo varia entre R\$ 40 e 60 mil, excetuando-se os benefícios sociais e proventos da previdência rural. Da renda total, 80%, no mínimo, devem ser provenientes da exploração agropecuária ou não-agropecuária do estabelecimento. Na dedução da renda bruta anual os valores provenientes de atividades como as citadas no grupo C e D devem ser abatidos no mesmo percentual desses dois grupos. Os agricultores do grupo E sobressaem como os de maior nível de capitalização e de melhores condições socioeconômicas em relação aos agricultores dos demais grupos.

De acordo com o Plano Safra 2004/2005, e diante das linhas de crédito especiais do PRONAF, merecem destaque as seguintes ações mais específicas e direcionadas: o PRONAF alimentos que se refere à linha de crédito especial responsável por estimular a produção de cinco alimentos da cesta básica brasileira – arroz, feijão, mandioca, milho e trigo; o PRONAF semi-árido que corresponde à linha de crédito específica para os agricultores do espaço semi-árido,

cujos recursos servem à construção de pequenas obras hídricas como cisternas, barragens para irrigação e mini-usinas de dessalinização d'água; o PRONAF mulher é destinado a agricultoras que podem acessar montantes de créditos até 50% superior aos valores dos financiamentos de investimentos dos grupos C e D para viabilizar seus projetos; o PRONAF jovem rural destina-se aos jovens que cursam o último ano em escolas agrícolas de nível técnico-médio, os quais tenham idades entre 16 e 25 anos, podendo acessar crédito até 50% superior aos valores dos financiamentos de investimentos dos grupos C e D.

Ainda aparece o PRONAF pesca que corresponde a uma linha de investimento para pescadores artesanais com renda familiar anual bruta de até R\$ 40 mil, cujos recursos servem para modernizar e ampliar as atividades produtivas desses agentes; o PRONAF florestal que serve para estimular o plantio de espécies florestais, concedendo apoio aos agricultores familiares na implementação de projetos de manejo sustentável de uso múltiplo, reflorestamento e sistemas agroflorestais; o PRONAF agroecologia que, segundo o MDA (2006), visa incentivar projetos, por exemplo, voltados para a produção agroecológica; o PRONAF pecuária familiar que concede crédito para aquisição de animais destinados à pecuária de corte como bovinos, caprinos e ovinos; o PRONAF máquinas e equipamentos cujos recursos destinam-se à modernização das propriedades no sentido de elevar a produtividade.

Por fim, aparece o PRONAF turismo da agricultura familiar que abrange agricultores familiares com possibilidades de desenvolverem projetos de turismo rural em seus estabelecimentos, podendo oferecer serviços de restaurantes como café colonial, por exemplo, pousadas ou residências rurais aptas a receber turistas, entre outros. Dentre essas linhas de crédito do PRONAF todas têm seu grau de importância e, embora tenham sido aperfeiçoadas ao longo da última década, necessitam de muitos ajustes.

No Brasil, as políticas elaboradas para uma região são comumente expandidas às demais, não obstante a diversidade econômica e cultural existente. Para Ribeiro et al. (2004, p. 13),

um costume freqüente na formulação de políticas de desenvolvimento e combate à pobreza é considerar que todas as assim denominadas regiões carentes têm problemas iguais, a renda, e que, portanto, as políticas formuladas para um caso podem ser indefinidamente replicadas para as outras. São feitos desenhos simples para casos muito diversificados e complexos, e tais desenhos não consideram as características locais, culturais e territoriais, mas apenas os macroindicadores comuns (PIB per capita, taxa de analfabetismo, saneamento básico, etc). Apesar de todos os alertas que as populações locais fazem sobre sua especificidade, apesar de quase toda a literatura sobre o assunto insistir nas peculiaridades de cada local, o procedimento freqüente nas ações públicas e privadas de desenvolvimento tem sido considerar iguais todos os pobres e mensurá-los por meio de ferramentas universais.

Para que as políticas sejam de fato eficientes, os órgãos responsáveis pela formulação e implementação das mesmas deveriam, via de regra, levar em consideração a cultura, as técnicas, os saberes e sabores locais, haja vista ser essa a forma mais eficaz de fomentar o desenvolvimento, valorizando a identidade e a cultural local, capaz, inclusive, de motivar a participação da comunidade na construção e elaboração de novas políticas.

Para o MDA (2005b) os resultados das ações do PRONAF podem refletir-se diretamente na dinamização da cultura rural, pois ajudam os agricultores familiares a preservarem e manterem sua “identidade e autenticidade”. Para esse órgão, esse processo desencadeia o resgate de valores, costumes e códigos como:

orgulhar-se da sua ascendência, relembrar histórias, resgatar a gastronomia, exibir objetos antigos antes considerados velhos e inúteis, seu modo de falar, suas vestimentas, seu saber. Ressurgem, desse modo, as artes, as crenças, os cerimoniais, a linguagem, o patrimônio arquitetônico, que são restituídos ao cotidiano, transformados em atrativos típicos usados como marcas locais interessantes

para o turismo. Cabe ressaltar que a cultura não se restringe ao resgate do passado, mas também implica a absorção, adaptação, inovação e geração de conhecimento científico e tecnológico. (MDA, 2005b, p. 5-6).

É importante considerar também que tais ações públicas devem vir acompanhadas de outras medidas como: adequação do sistema de leis sanitárias, fiscais, tributárias, cooperativistas, ambientais, trabalhistas e previdenciárias. Além disso, deve-se perseguir também melhorias na infra-estrutura básica oferecida pelo setor público como estradas, sanea-

mento básico e telefonia, infra-estrutura turística de uso coletivo como sinalização, paisagismo, segurança pública e informações turísticas. A assistência técnica e a extensão rural também é importante, bem como o fomento da construção com adequação de estruturas físicas que possam permitir a recepção e um atendimento confortável ao turista, nos locais onde o turismo rural apresenta potencialidades.

Ao analisar os dados oficiais, nota-se que o volume de recursos do PRONAF nos últimos anos elevou-se consideravelmente, o que implicou numa suavização das disparidades regionais e setorial, embora estas ainda permaneçam elevadas (Tabela 1).

Tabela 1: Brasil: PRONAF por Regiões, Estados, Número de Contratos e Valores (2002-2005)

Região	Estados	Número de Estabelecimentos familiares*	2002		2005	
			Contratos	Valores (R\$ 1,00)	Contratos	Valores (R\$ 1,00)
Norte	AC	19.977	2.296	6.865.102,60	5.525	29.430.610,65
	AP	2.274	91	832.334,66	685	4.927.387,47
	AM	64.101	702	5.436.601,91	6.415	26.994.494,02
	PA	183.569	5.376	45.605.995,90	29.285	261.322.444,26
	RO	70.377	18.776	65.748.024,94	25.420	148.886.744,55
	RR	6.049	184	1.500.202,56	2.374	21.884.046,25
	TO	34.521	3.895	29.142.841,88	10.812	89.222.024,49
Total Região	380.868	31.320	155.131.104,45	80.516	582.667.751,69	
Nordeste	AL	105.375	19.740	30.722.375,13	35.778	76.773.394,55
	BA	623.130	87.487	119.987.701,26	142.731	365.018.982,31
	CE	306.213	28.047	29.885.188,83	84.711	172.611.733,43
	MA	294.605	40.373	55.034.867,05	101.231	309.287.729,50
	PB	131.462	14.599	14.682.545,26	43.419	100.466.824,98
	PE	233.800	10.537	15.907.426,15	71.771	136.873.091,00
	PI	190.737	34.538	34.963.377,12	97.502	178.995.029,73
	RN	79.852	30.023	33.007.952,05	79.555	147.737.745,33
	SE	89.983	34.005	35.381.227,55	43.927	99.693.844,54
Total Região	2.055.157	299.349	369.572.660,40	700.625	1.587.458.375,37	
Sudeste	ES	56.744	20.820	65.030.519,37	31.166	163.470.267,61
	MG	383.793	75.134	202.585.819,20	176.200	741.780.624,89
	RJ	42.883	4.246	20.777.519,03	8.757	51.100.411,83
	SP	150.200	13.650	66.337.526,23	27.373	202.084.342,03
Total Região	633.620	113.850	354.731.383,83	243.496	1.158.435.646,36	
Sul	PR	321.380	107.228	315.358.446,69	146.172	727.173.600,86
	RS	394.495	277.500	732.028.459,49	323.314	1.259.525.500,59
	SC	191.760	95.029	289.337.770,30	120.101	647.761.457,08
	Total Região	907.635	479.757	1.336.724.676,48	589.587	2.634.460.558,53
Centro-Oeste	DF	634	173	750.144,79	223	1.116.067,81
	GO	79.569	12.075	57.306.334,85	31.597	230.672.735,15
	MT	55.070	12.656	107.579.695,55	18.673	163.536.056,19
	MS	26.789	4.066	23.049.769,66	6.344	43.890.686,01
Total Região	162.062	28.970	188.685.944,85	56.837	439.215.545,16	
Não Identificada UF	-	1	5.000,00	3	38.875,00	
Total Brasil	4.139.342	953.246	2.404.845.770,01	1.671.061	6.402.237.877,11	

Org. AZEVEDO, F. F. de. (2006).

Fonte: MDA; INCRA/FAO, 2006

* Número de estabelecimentos familiares de acordo com o INCRA/FAO, 2000, baseado no Censo Agropecuário do IBGE 1995/96.

A partir dos dados da tabela 1 depreendemos que a evolução na distribuição regional dos recursos e o número de contratos firmados com o PRONAF no período 2002-2005 diminuíram as disparidades entre os estados e entre as regiões, apesar de permanecerem bastante desiguais. Por exemplo, em 2002 o número de contratos do PRONAF na região Norte correspondia somente a 8,22% dos estabelecimentos familiares daquela região; na região Nordeste a 14,57%, ao passo que, na região Sul, correspondia a 52,86% dos estabelecimentos desse segmento da agricultura, ou seja, as regiões mais necessitadas e mais carentes de recursos de fomento ao desenvolvimento rural foram as que menos firmaram contratos com o Programa; portanto, tiveram menos acesso ao crédito. Isso se comprova quando avaliamos o volume de recursos destinados às regiões e aos estados. Em 2002, a região Norte recebeu somente 6,45% do total de recursos do PRONAF.

A região Nordeste, embora com o maior número de estabelecimentos familiares, cerca de 50% do total, recebeu apenas 15% dos recursos, ao passo que a região Sul recebeu 56% do volume total de recursos do Programa para atender apenas a 21,9% do total de estabelecimentos familiares do país. As regiões Sudeste e Centro-Oeste receberam respectivamente 15% e 7% dos valores do PRONAF, representando 15,3% e 3,9%, respectivamente, do total de estabelecimentos familiares do país.

Em 2005 esse quadro passou por algumas alterações. Na tentativa de diminuir a desigualdade na distribuição dos recursos, o Governo Federal elevou o número de contratos em todas as regiões, priorizando as regiões Norte e Nordeste, aumentando, assim, o número de estabelecimentos rurais familiares com acesso ao crédito rural. Portanto, o número de contratos firmados na região Norte passou a corresponder a 21,14% do total de estabelecimentos familiares, no Nordeste a 34,09%, no Sudeste a 38,43%, no Sul esse percentual aumentou ainda mais, correspondendo a 64,96% e no Centro-Oeste a 35,07%.

Porém, a distribuição dos valores apresentou-se menos díspar, isto é, a região Norte passou a receber 9,10% do volume nacional de recursos do Programa, o Nordeste 24,79%, o Sudeste 18,09% e o Centro-Oeste 6,86%. Vale lembrar que no Centro-

-Oeste a agricultura patronal é hegemônica e bastante representativa em relação à agricultura familiar. O Sul, embora detendo menor percentual de recursos, em comparação ao período anterior, permaneceu majoritário no recebimento de valores do PRONAF, isto é, diminuiu de 55,58% para 41,14%.

Um balanço do período evoca aumento significativo de todos os números de contratos e montante de crédito. No país o número de contratos aumentou aproximadamente 175% face ao aumento de 266% no volume de recursos. A região Norte apresentou a maior elevação no número de contratos firmados (257%), seguida da região Nordeste com 234%. Na seqüência dessa evolução aparecem as regiões Sudeste com aumento de 214%, Centro-Oeste com 196% e Sul com 122%.

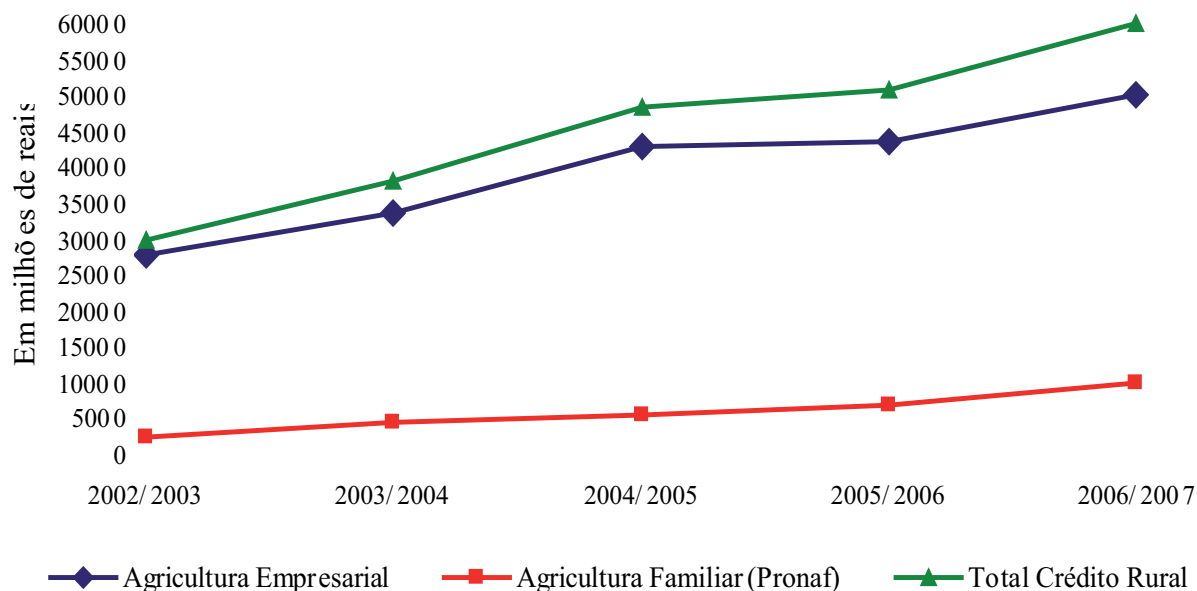
Quanto à expansão nacional dos recursos destinados ao Programa o percentual aproximado foi de 266%. O Nordeste, que detém o maior número de estabelecimentos familiares verificou o maior percentual evolutivo, aproximadamente 430%, seguido das regiões Norte (375,59%), Sudeste (326,56%), Centro-Oeste (232,77%) e Sul (197,08%).

O CRÉDITO AGRÍCOLA E O CRÉDITO DO PRONAF: DESIGUALDADE E DISPARIDADE

Considerando a análise feita sobre as desigualdades regionais na distribuição dos recursos da agricultura familiar no Brasil, observamos que as disparidades no meio rural acirram-se ainda mais quando correlacionamos o crédito agrícola destinado à agricultura empresarial com o crédito do PRONAF destinado à agricultura familiar. Nesse aspecto, percebemos extrema desigualdade na distribuição dos recursos entre esses dois vetores da agricultura que são de certa forma extrínsecos e antagonicos.

Na distribuição e concessão do crédito do PRONAF há favoritismo de regiões e estados em detrimento de outros(as). Já na distribuição setorial desses recursos há super-favorecimento de um setor em relação ao outro. Os dados do gráfico 1 mostram claramente as disparidades na concessão do crédito entre a agricultura empresarial e a agricultura familiar.

Gráfico 1: Brasil: Crédito Agrícola e Crédito do PRONAF – 2001-2007 (R\$ 1 milhão)



Org. AZEVEDO, F. F. de (2006)

Fonte: MDA (2006).

No período em análise, a evolução na distribuição setorial dos recursos públicos para a agricultura, por ano agrícola, evidencia nitidamente a supremacia e hegemonia da agricultura empresarial, não obstante o considerável aumento percentual no volume de crédito destinado à agricultura familiar.

Entre 2002 e 2006 o volume de crédito da agricultura empresarial quase duplicou, o que significa um aumento bastante expressivo dado o montante de crédito já recebido pelo setor, muito embora o crédito da agricultura familiar tenha triplicado no período. Todavia, a diferença entre ambos permaneceu extremamente elevada. No ano agrícola-base 2002/2003 a agricultura empresarial recebeu R\$ 27,6 bilhões,

passando a receber R\$ 43,7 bilhões no ano agrícola 2005/2006.

Ao relacionarmos o volume de crédito por setores, regiões e o número de contratos firmados na agricultura empresarial e familiar é possível observar com maior nitidez as desigualdades intersetoriais e inter-regionais que permeiam a agricultura brasileira (Tabela 2).

De acordo com os dados do Anuário Estatístico do Banco Central do Brasil tais valores apresentam-se bastante díspares. Em 2002, a região Norte apresentou valores e contratos do crédito agrícola, equivalentes, respectivamente, a 2,82% e 4,26% do total nacional.

Tabela 2: Brasil: Crédito Agrícola e Crédito do PRONAF por estados e regiões, 2002

	Estados	Crédito Agrícola				Crédito do PRONAF			
		Contratos	%	Valor (1000 Reais)	%	Contratos	%	Valor (1000 Reais)	%
Norte	AC	6.055	0,35	36.289,38	0,16	1.805	0,22	2.419,91	0,10
	AP	790	0,05	4.364,40	0,02	4	0,00	17,81	0,00
	AM	3.689	0,21	36.635,39	0,16	37	0,00	70,15	0,00
	PA	15.812	0,92	208.944,16	0,93	3.298	0,40	23.399,45	0,97
	RO	22.830	1,33	155.003,19	0,69	17.137	2,07	55.513,90	2,30
	RR	561	0,03	5.123,09	0,02	0	0,00	0,00	0,00
	TO	11.132	0,65	186.197,40	0,83	3.162	0,38	21.480,51	0,89
	Total da Região	60.869	3,54	632.557,05	2,82	25.443	3,07	102.901,76	4,26
Nordeste	AL	24.719	1,44	75.801,37	0,34	15.673	1,89	26.220,49	1,09
	BA	123.790	7,20	530.908,33	2,37	56.348	6,79	98.388,15	4,07
	CE	38.239	2,22	152.981,28	0,68	7.306	0,88	16.361,61	0,68
	MA	52.813	3,07	131.828,01	0,59	32.515	3,92	46.539,47	1,93
	PB	18.762	1,09	129.409,51	0,58	4.205	0,51	7.037,06	0,29
	PE	18.222	1,06	46.862,74	0,21	6.223	0,75	12.648,32	0,52
	PI	40.550	2,36	66.977,23	0,30	24.127	2,91	28.080,62	1,16
	RN	38.171	2,22	90.584,34	0,40	26.769	3,23	25.608,81	1,06
	SE	38.904	2,26	47.621,75	0,21	21.428	2,58	26.806,15	1,11
Total da Região	394.170	22,93	1.272.974,59	5,67	194.594	23,46	287.690,72	11,91	
Sudeste	ES	30.266	1,76	218.565,49	0,97	20.006	2,41	62.920,88	2,61
	MG	134.418	7,82	2.220.943,93	9,90	55.796	6,73	206.545,77	8,55
	RJ	5.397	0,31	59.490,28	0,27	4.414	0,53	22.214,15	0,92
	SP	94.679	5,51	4.063.755,11	18,11	13.599	1,64	74.061,23	3,07
	Total da Região	264.760	15,40	6.562.754,82	29,24	93.815	11,31	365.742,05	15,15
Sul	PR	233.042	13,56	3.713.073,13	16,54	111.681	13,46	342.102,56	14,17
	RS	466.605	27,15	4.027.493,49	17,95	267.778	32,28	770.680,84	31,91
	SC	198.886	11,57	1.694.398,95	7,55	104.302	12,58	329.751,69	13,66
	Total da Região	898.533	52,28	9.434.965,58	42,04	483.761	58,32	1.442.535,10	59,74
Centro Oeste	DF	1.290	0,08	68.674,55	0,31	184	0,02	807,73	0,03
	GO	44.629	2,60	1.792.235,93	7,99	12.522	1,51	62.138,08	2,57
	MT	32.801	1,91	1.706.470,60	7,60	15.023	1,81	130.490,43	5,40
	MS	21.709	1,26	972.689,61	4,33	4.091	0,49	22.563,62	0,93
	Total da Região	100.429	5,84	4.540.070,70	20,23	31.820	3,84	215.999,86	8,94
Total Brasil		1.718.761	100,00	22.443.322,77	100,00	829.433	100,00	2.414.869,51	100,00

Org. AZEVEDO, F. F. de. (2006)

Fonte: BACEN, 2002. (www.bcb.gov.br).

Quanto ao volume de crédito e ao número de contratos do PRONAF, estes corresponderam a 3,07% e 4,26% respectivamente. Portanto, o crédito agrícola destinado a região Norte foi superior ao crédito familiar em aproximadamente 615%.

Na região Nordeste o crédito agrícola equivaleu a 5,67% do montante nacional e o crédito da agricultura familiar a 11,91%. Nessa região, o crédito do PRONAF correspondeu apenas a 22,5% do valor do crédito agrícola evidenciando expressiva desigualdade intersetorial.

No Sudeste a situação desigual se agrava ainda mais, pois a disparidade na distribuição dos recursos entre os dois setores é mais intensa. O crédito da agricultura familiar representa apenas 5,5% do crédito agrícola. A região deteve 29,24% do crédito agrícola nacional e 15,15% dos recursos do PRONAF.

Na região Sul a distribuição dos recursos elucida principalmente a disparidade regional, tanto com relação ao crédito agrícola quanto em relação ao PRONAF, detendo respectivamente 42,04% e 59,74% dos valores totais do país. Os recursos do primeiro setor superaram o segundo em aproximadamente 654%. Em todo o país, a região apresentou o maior número de contratos firmados em ambos os setores, 52,28% e 58,32% respectivamente.

No Centro-Oeste, o agronegócio apresentou a maior força e preponderância entre as demais regiões em relação à agricultura familiar, pois deteve 95,5% do total de recursos públicos destinados à sua agricultura, ou seja, os recursos do crédito agrícola superaram o PRONAF em mais de 2.100%. A região deteve 20,23% dos recursos nacionais do crédito agrícola e 8,94% do crédito do PRONAF, embora dispondo apenas de 5,84% e 8,94% do número de contratos nesses dois setores respectivamente. Vale lembrar que o agronegócio é uma das principais atividades econômicas dessa região, apesar dos elevados custos socioambientais deste negócio.

Os dados acima evidenciam a extrema e perversa desigualdade e disparidade no emprego e aplicabilidade dos recursos públicos para a agricultura nacional. Nessas circunstâncias, percebe-se que quanto mais consolidados e fortes os segmentos agropecuários regionais maiores os volumes de recursos empregados e maiores as benesses do Estado para os setores hegemônicos da sociedade. Por outro lado, quanto mais frágeis e vulneráveis tais segmentos mais poucos os recursos e menores os incentivos.

Existe, portanto, uma desigualdade social muito grande entre as regiões brasileiras e um fosso socioeconômico entre os dois principais segmentos da agricultura, onde prevalece, via de regra, a lei de continuidade das condições postas, na qual o agronegócio sempre leva mais vantagem que a produção familiar, embora esta última tenha um papel social fundamental na ocupação de mão de obra, na manutenção de um número elevado de famílias, bem como na geração de alimentos.

No Brasil, a agricultura familiar tem expressiva representatividade no tocante à geração de renda e ocupação de pessoal. O número de estabelecimentos, a área abrangida e o valor bruto da produção por categorias, familiar e patronal, evidenciam a importância desse segmento nos territórios nacional, estadual e regional (Tabela 3).

De acordo com os dados do IBGE (1995/96) e INCRA/FAO (2000), no Brasil os estabelecimentos familiares representam 85,2% do total de estabelecimentos rurais existentes em 1996, detendo 30,5% do total de área e 37,9% do Valor Bruto da Produção. Já a agricultura patronal do país representa 11,4% do total de estabelecimentos nacionais, absorvendo 67,9% da área total e 61% do VBP.

Tabela 3: Brasil: Número de Estabelecimentos, Área, VBP, Categorias Familiares por Tipo de Renda, Categoria Patronal e Outras, 2000

	Categorias	Estabelecimentos		Área Total		Valor Bruto da Produção	
		Número	%	Hectares	%	1000 Reais	%
	TOTAL	4.859.864	100	353.611.242	100	47.796.469	100
Brasil	Total Familiar	4.139.369	85,2	107.768.450	30,5	18.117.725	37,9
	maiores rendas	406.291	8,4	24.141.455	6,8	9.156.373	19,2
	renda média	993.751	20,4	33.809.622	9,6	5.311.377	11,1
	renda baixa	823.547	16,9	18.218.318	5,2	1.707.136	3,6
	quase sem renda	1.915.780	39,4	31.599.055	8,9	1.942.838	4,1
	Total Patronal	554.501	11,4	240.042.122	67,9	29.139.850	61,0
	Inst.Religiosas	7.143	0,1	262.817	0,1	72.327	0,2
	Entidades Públicas	158.719	3,3	5.529.574	1,6	465.608	1,0
	Não Identificado	132	0	8.280	0	960	0

Org. AZEVEDO, F. F. de. (2006)

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96, IBGE; Convênio INCRA/FAO, 2000.

De acordo com os dados do IBGE (1995/96) e INCRA/FAO (2000), no Brasil os estabelecimentos familiares representam 85,2% do total de estabelecimentos rurais existentes em 1996, detendo 30,5% do total de área e 37,9% do Valor Bruto da Produção. Já a agricultura patronal do país representa 11,4% do total de estabelecimentos nacionais, absorvendo 67,9% da área total e 61% do VBP. Assim, ao relacionar a área total dos estabelecimentos e o valor bruto produzido, verifica-se que a agricultura familiar apresenta uma eficácia produtiva sete pontos percentuais maior, em relação a agricultura patronal. Diante disso, é possível afirmar que a concepção ideológica de que a eficiência da agricultura patronal é superior a agricultura familiar é falsa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, pôde-se observar uma resignificação da política de investimentos públicos no espaço rural brasileiro a partir do final do século XX, haja vista que a atuação do Estado, através de políticas públicas, passou a contemplar o segmento dos agricultores familiares. Entende-se que o PRONAF como uma política pública não-compensatória, apesar dos problemas enfrentados, tem contribuído para mudanças e melhorias no espaço agrário.

Quanto à distribuição dos recursos do PRONAF, verifica-se em âmbito nacional uma significativa diminuição da disparidade regional, bem como uma sensível diminuição da desigualdade setorial. A partir de 2003 a distribuição dos recursos para a agricultura no Brasil passou a priorizar as regiões menos desenvolvidas, através da canalização de volumes mais significativos de capital, seja para a agricultura familiar, seja para a agricultura patronal. Porém, a distribuição dos recursos ainda permanece bastante desigual, principalmente, setorialmente falando, isto é, entre a agricultura familiar e a agricultura patronal.

Em várias regiões do país, o PRONAF ainda enfrenta uma série de problemas, a exemplo do desvirtuamento da lógica do programa, ou seja, o emprego de recursos em fins não especificamente produtivos. Somado a isso, observa-se certo descontrole e pouco acompanhamento dos resultados do programa, por parte de alguns órgãos responsáveis pelo mesmo, incluindo os próprios agricultores através de suas associações. Notam-se fragilidades também no método de avaliação da política pública, que se faz sentir no aperfeiçoamento da mesma. Ademais não se observa uma integração dessa política com outras políticas públicas desenvolvidas pelo Estado brasileiro.

Portanto, no contexto dessa política pública verificam-se mais avanços quantitativos que quali-

tativos, carecendo de fato uma maior articulação dos agricultores familiares e a consolidação de um sistema de avaliação e aperfeiçoamento contínuo.

REFERÊNCIAS

AQUINO, J. R. de. *Agricultura familiar e políticas públicas: o caso do Pronaf no município de São Miguel – RN*. 2003. 92 f. Dissertação. (Mestrado em Economia Rural e Regional) – Departamento de Economia e Finanças. Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2003.

AZEVEDO, Francisco Fransualdo de. *Entre a cultura e a política: uma geografia dos currais no sertão do Seridó Potiguar*. 2007. 445f. Tese (Tese de Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia 2007.

BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Anuário Estatístico do Crédito Rural*, 2002. Disponível em: <www.bcb.gov.br/?RED-RELRURAL>. Acesso em: 22 set. 2006.

FAO/INCRA - Food and Agriculture Organization/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Relatório Final de Projeto de Cooperação Técnica*. Brasília: INCRA, 1994.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo agropecuário – Rio Grande do Norte – 1995-96*, Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

_____. *Censo agropecuário – Rio Grande do Norte – 1985*, Rio de Janeiro: IBGE, 1985.

_____. *IBGE Cidades*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidades/default.php>>. Acesso em: 06 set. 2005.

_____. *Censos Demográficos, 1991 e 2000*. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 06 set. 2005.

INCRA/FAO – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA /ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E A ALIMENTAÇÃO. *Novo Retrato da Agricultura Familiar - o Brasil redescoberto*, 2000. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/proyecto/brazil/censo.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2006.

LOCATEL, C. D. *Modernização da agricultura, políticas públicas e ruralidade: mudanças e permanências na dinâmica rural das microrregiões de Jales e Fernandópolis – SP*. 2004. 423 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologias/ UNESP/ Campus de Presidente Prudente, Presidente Prudente, 2004.

MATTEI, L. F. *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): concepção, abrangência e limites observados*. Anais do IV Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, 2001, Belém. p. 1-15. Disponível em: <<http://www.gipaf.cnptia.embrapa.br/itens/publ/lauromattei/trabalhos-bsp.doc>>. Acesso em: 31 ago. 2006.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Manual Operacional do Plano Safra para a Agricultura Familiar – 2003/2004*. Brasília. p. 1-53. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/plano_safra/documentos/planosafra.doc>. Acesso em: 20 ago. 2006.

_____. *Guia do Programa Nacional de Turismo Rural na Agricultura Familiar – 2005a*. Brasília. p. 1-46. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. 2006.

_____. *Programa de Turismo Rural na Agricultura Familiar* – 2005b. Brasília. p. 1-28. Disponível em: < <http://www.pronaf.gov.br/turismo/programadeturismorural.pdf> >. Acesso em: 20 ago. 2006.

_____. *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* – 2006. Brasília. p. 1-6. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/quem_somos/perguntas2.htm>. Acesso em: 20 jun. 2006.

RIBEIRO, E. M. et. al. *Agricultura familiar, cultura local e políticas públicas: o caso dos lavradores do Alto Jequitinhonha*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2004. Disponível em: www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2004/textos/D04A035.PDF. Acesso em: 18 ago. 2006.