

**O PRONAF E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL
NO BRASIL: o desafio da (re)construção das políticas de apoio a agricultura
familiar**

**PRONAF AND RURAL DEVELOPMENT POLICIES IN BRAZIL:
the challenge of (re)constructing policies for family farming support**

Flávio de Arruda Saron

Graduado e Mestrando em Geografia pela FCT/UNESP, Campus de Presidente Prudente-SP.
flaviosaron@yahoo.com.br.

Antonio Nivaldo Hespanhol

Docente dos cursos de Graduação e de Pós-graduação em Geografia da FCT/UNESP, Campus de
Presidente Prudente-SP, pesquisador do CNPq e Vice-líder do GEDRA.
nivaldo@fct.unesp.br.

Resumo:

No presente artigo são analisados os efeitos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) sobre a agricultura familiar no Brasil, com base no estudo da trajetória do programa, desde a sua instituição em meados dos anos 1990 até o início da segunda década do século XXI. O objetivo da investigação que dá suporte a este artigo é contextualizar o PRONAF no âmbito das políticas de desenvolvimento rural e de apoio a agricultura familiar, com base na análise das mudanças normativas feitas no programa desde a sua criação. Constatou-se que apesar das mudanças e aprimoramentos feitos no PRONAF ao longo do tempo não foi revertida a tendência de que os recursos sejam destinados aos segmentos mais capitalizados da agricultura familiar as regiões que possuem agricultura com maior dinamismo. Para a consecução dos objetivos da pesquisa foram realizados: revisão bibliográfica sobre agricultura familiar, desenvolvimento rural, políticas públicas e modernização da agricultura, consultados documentos e dados oficiais nos sites do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Palavras chave: PRONAF. Políticas Públicas. Agricultura Familiar. Desenvolvimento Rural. Modernização Agrícola.

Abstract:

This paper assesses the effects of the National Program for Strengthening Family Farming (PRONAF) on family farming in Brazil, based on the study of the trajectory of the program from its inception in the mid-1990s to the beginning of the second decade of the 21st century. The goal of the research that supports this article is to contextualize

PRONAF under the policies for rural development and family farming support, based on analysis of normative changes made to the program since its creation. It was found that, despite the changes and enhancements made to PRONAF over time, the trend for allocation of resources to more capitalized segments of family farming and agriculture regions with more dynamism has not been reversed. To achieve the objectives of the research, the following were conducted: literature review on family farming, rural development, public policies, and agriculture modernization; and review of documents and official data on the websites of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the Ministry of Agrarian Development (MDA).

Keyword: PRONAF. Public Policies. Family Farming. Rural Development. Agricultural Modernization.

Introdução

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) firmou-se ao longo dos mais de 15 anos de sua existência como a principal política pública voltada à agricultura familiar no Brasil. A obtenção deste status se deve a paulatina e expressiva ampliação dos recursos destinados ao programa, principalmente a partir do início (e no decorrer) do Governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), tendência que persiste no Governo de Dilma Rousseff (2011-2014).

O programa passou por inúmeras mudanças e aperfeiçoamentos desde o início da sua elaboração e institucionalização nos anos de 1995 e 1996, mas mantém como eixo de atuação principal a concessão de crédito rural subsidiado a agricultura familiar. Apesar do crescimento expressivo no aporte de recursos financeiros ao programa, diversas pesquisas têm mostrado que houve a desvirtuação dos seus objetivos iniciais, o que tem contribuído para reforçar as diferenças entre os segmentos e cadeias produtivas mais capitalizadas (vinculadas ao modelo agropecuário dominante) e os segmentos menos capitalizados da agricultura familiar¹.

Além disso, o PRONAF tem contribuído para acentuar as desigualdades regionais no país, por meio da alocação de recursos em regiões caracterizadas pela presença da agricultura familiar capitalizada, com forte integração ao mercado, localizadas especialmente no Centro-Sul do país. A Região Nordeste, apesar de possuir o maior número de agricultores familiares, recebe o menor montante dos recursos do PRONAF dentre as cinco grandes regiões do país². A este quadro desigual e

seletivo que caracteriza o tratamento por parte do Estado com os distintos segmentos da agricultura familiar no Brasil se acrescenta à histórica e atual discriminação adotada em relação ao agronegócio e a agricultura familiar³

O processo de modernização da agricultura, que foi expressivo e contou com forte apoio oficial, entre meados dos anos 1960 e início da década de 1980, provocou a intensificação do êxodo rural, o abandono de estabelecimentos agropecuários familiares, redundando na ampliação das desigualdades sociais no campo e nas cidades⁴.

Em virtude de tais características, o PRONAF tem sido comparado à política de modernização agrícola, que ficou conhecida como a *modernização conservadora*, em virtude de alterar a base técnica e econômica da agricultura brasileira sem promover mudanças estruturais no campo, conforme demonstram Guanzirolli(2007) e Aquino(2009).

O caráter seletivo e excludente do PRONAF motivou as indagações que pretendemos discutir nesse texto, quais sejam: os resultados propiciados pelo PRONAF junto a agricultura familiar, considerando: a) a sua diversidade econômica, social e cultural; b) as mudanças e continuidades na intervenção do Estado na agricultura ao longo dos anos; e, c) o lugar da agricultura familiar no contexto das políticas de desenvolvimento rural no Brasil.

Para a elaboração deste texto utilizamos os seguintes procedimentos metodológicos: levantamento bibliográfico e documental sobre políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento rural, dentre outras temáticas, bem como a consulta de dados de fonte secundária disponibilizados pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Estas atividades foram desenvolvidas no âmbito do nosso projeto de pesquisa (nível de mestrado) “Políticas Públicas, Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial no Noroeste Paulista”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)(Processo nº: 2011/04805-8)⁵.

O texto está estruturado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira aborda-se a condução da política de desenvolvimento rural até a década de 1980 e a intervenção estatal na agricultura e suas implicações econômicas, sociais e geográficas, em seguida são apresentadas as características do PRONAF e as principais mudanças normativas ocorridas no âmbito do programa e os

seus efeitos para a agricultura familiar no decorrer dos anos de sua vigência⁶. Por fim, analisamos a inserção do PRONAF no contexto das políticas de desenvolvimento rural no Brasil.

Gênese, evolução e resultados do PRONAF no período 1995-2012: a conversão de uma política inovadora em uma política conservadora⁷

No Brasil, a institucionalização da política agrícola, dotada de planejamento efetivo e articulada a política macroeconômica ocorrerá a partir de meados da década de 1960, com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNRC) no ano de 1965⁸. A partir deste momento a concessão de crédito rural subsidiado será o principal instrumento utilizado para a implementação do projeto de modernização técnica da agricultura brasileira, que terá vigor até o início da década de 1980, quando o Brasil e os países da América Latina foram duramente atingidos por uma forte crise decorrente da elevação das taxas de juros da dívida externa. Em consequência, o Estado teve a sua capacidade de intervenção na economia afetada, reduzindo drasticamente o volume de recursos destinado ao financiamento da agricultura (DELGADO; 1985; 2005 e 2010) (GONÇALVES NETO, 1997) (HESPANHOL, A. 1997).

O processo de modernização agrícola amparado no crédito rural subsidiado ficou caracterizado por seu aspecto conservador, excludente e seletivo, responsável por alterar a base técnica da agricultura sem promover alterações na estrutura fundiária e social do país. Por isso, a modernização técnica da agricultura recebeu as denominações de *modernização conservadora*, *modernização dolorosa* e *modernização desigual*, dentre outras (MÜLLER, 1997) (DELGADO, 1985) (SILVA, 1996) (GONÇALVES NETO, 1997).

Tais resultados se devem a sistemática adotada na distribuição do crédito rural, que priorizou os grandes e médios proprietários rurais localizados na porção Centro-Sul do Brasil e vinculados a produção de *commodities* (HESPANHOL, A. 1997). Para a produção de base familiar realizada em pequena escala os resultados da política de modernização agrícola foram muito negativos, pois acentuaram o seu grau de marginalidade no contexto da agricultura brasileira, reduzindo a sua competitividade frente a agricultura tecnificada desenvolvida em grande escala, conforme demonstram

Gonçalves Neto (1997), Delgado (1985; 2005 e 2010), Graziano da Silva (1996), Müller(1989)e Oliveira (2007)⁹.

O PRONAFfoi criado no ano de 1995 e institucionalizado em 1996¹⁰, durante a vigência do primeiro mandatedo Governo de FHC (1995-1998). O programa resulta do aperfeiçoamento da Política de Valorização da Pequena Produção (PROVAP) criada ainda no Governo Itamar Franco.

A criação do PRONAFtem como justificativa o fato dos agricultores familiares descapitalizados e com baixa produtividade não disporem das condições necessárias para acessar o crédito a taxas vigentes no mercado financeiro. Assim, a atuação do programa se voltaria para a reversão do quadro seletivo e excludente que historicamente caracterizou a condução da política agrícola implementada no Brasil até a década de 1980 (GUANZIROLI, 2007).

Delgado (2005) salienta que após as primeiras medidas de abertura política e de redemocratização do Brasil, surgem/reorganizam-se importantes organizações envolvidas com os problemas agrícolas/agrários, a exemplo da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG),do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), dentre outras que reivindicavam a implementação de políticas de apoio a agricultura familiar, em especial a Reforma Agrária.

A pressão de algumas destas organizações nacionais, principalmente a CONTAG e instituições multilaterais (em especial o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD), com amparo de universidades, por meio de pesquisadores comprometidos com o desenvolvimento da agricultura familiar,cuja atuação inicia-se na década de 1980, é que o governo brasileiro institucionaliza uma política para a agricultura familiar (NEVES, 2007).

O argumento central de todas estas organizações em defesa da criação de um programa específico para a agricultura familiar foi o estudo realizado pela FAO/INCRA (1994)¹¹ que mostrava as dimensões e a heterogeneidade da agricultura familiar brasileira, demonstrando a importância deste segmento na geração de emprego e renda no campo, o que justificava a criação de uma política especial voltada especificamente a esta categoria de produtores (NEVES, 2007), (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004).

Com base no estudo da FAO/INCRA (1994) os gestores do PRONAF estabeleceram um “parâmetro social” para definir o tipo de produtor e o volume de verbas públicas a ser destinado aos distintos grupos de agricultores familiares. Foram identificados como agricultores familiares e, conseqüentemente, como público alvo do PRONAF os produtores rurais que:

- 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) obtenham, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual da exploração agropecuária e/ou extrativa;
- e) residam na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo;
- f) possuam faturamento máximo anual até R\$ 27.500,00 (AQUINO, 2009, p. 6).

A versão original do PRONAF continha um discurso inflamado condenando a política de modernização agrícola, considerada como uma das responsáveis pelas dificuldades econômicas e obstáculo para a viabilização da agricultura familiar.

Há décadas relegada a segundo plano e até mesmo esquecida pelo Estado, a agricultura familiar e a sua base fundiária - a pequena propriedade - têm sobrevivido em meio à competição de condições e recursos orientados para favorecer a grande produção e a grande propriedade - setores privilegiados no processo de modernização da agricultura brasileira. O aumento da produtividade, associado ao consumo de tecnologia, tem fundamentado a ação e o discurso modernizadores até aqui. É nesse sentido que a proposta de um programa de fortalecimento da agricultura familiar voltado para as demandas dos trabalhadores - sustentado em um modelo de gestão social em parceria com os agricultores familiares e suas organizações - representa um considerável avanço em relação às políticas anteriores. Tal tentativa de ruptura é intencional e explícita no próprio texto do Pronaf, quando ele chama a si o desafio de construir um novo paradigma de desenvolvimento rural para o Brasil, sem os vícios do passado (CARNEIRO, 1997, p. 70).

Apesar de toda a fragilidade e insuficiência do PRONAF na promoção de um modelo de desenvolvimento rural alternativo, Aquino (2009) afirma que o estabelecimento de um teto financeiro para a concessão de crédito é um indicativo do caráter inovador que se imprimiu na concepção do programa, e visava evitar que os recursos do programa fossem captados pelos segmentos mais capitalizados da agricultura familiar. Assim, “a versão original do PRONAF se propunha (ao menos teoricamente) a alterar os padrões convencionais que marcaram historicamente a intervenção do Estado no espaço rural do Brasil” (AQUINO, 2009, p. 6).

Na prática, entretanto, isso não ocorreu devido às alterações normativas efetuadas no programa ao longo do tempo. A ampliação do limite de renda bruta anual, (veja a Tabela 1) permitiu que os segmentos mais capitalizados da agricultura familiar se inserissem no programa e passassem a ser os seus maiores beneficiários.

Verifica-se na Tabela 1 o afrouxamento do PRONAF aos segmentos mais capitalizados da agricultura familiar, justamente os grupos mais atrelados ao mercado, a agroindústria e ao capital financeiro. Tais agricultores dispõem das condições necessárias para produzirem mesmo sem o amparo de financiamento público, devido a disponibilidade dos meios de produção e acesso as tecnologias que geralmente os agricultores familiares mais pobres não possuem.

Ademais, não foram efetuadas mudanças significativas no programa, sendo mantidas as condições gerais exigidas para o acesso aos financiamentos do PRONAF, quais sejam: explorar a terra na condição de proprietários, posseiros, arrendatários ou parceiros; possuir no máximo dois empregados permanentes; obter no mínimo 70% da renda proveniente do estabelecimento agropecuário (em atividades agropecuárias ou não agropecuárias); e ter área com até quatro módulos fiscais¹².

Tabela 1 – Limite de renda bruta anual dos grupos de beneficiários do PRONAF nos anos que os definiram ou os alteraram.

Grupos	Renda Bruta Anual (em R\$)				
	Safra 1999/2000	Safra 2001/2002	Safra 2003/2004 e 2004/2005	Safra 2007/2008	Safra 2011/2012
A	Assentados da Reforma Agrária e beneficiários do Crédito Fundiário				
B	1.500,00	1.500,00	2.000,00	4.000,00	6.000,00
C	8.000,00	10.000,00	14.000,00	18.000,00	6.000,00 a 110.000,00(1)
D	27.500,00	30.000,00	40.000,00	50.000,00	
E	Inexistente	Inexistente	60.000,00	110.000,00	
A/C	Assentados da Reforma Agrária e beneficiários do Crédito Fundiário (2)				14.000

(1) A partir do Plano de Safra 2008/2009 os grupos C, D e E foram unificados no grupo AF (Agricultor Familiar). Entretanto, permanece a concessão do volume de crédito por produtor conforme a renda bruta anual auferida, e maior os juros conforme o valor do contrato realizado. Além, do limite de renda há também o rebate de 30% para algumas culturas e atividades, ver Plano Safra (2011/2012)

(2) Enquadram-se neste grupo os agricultores familiares que apresentem Declarações de Aptidão do Produtor (DAP) para o grupo A/C, fornecida pelo INCRA ou Unidade Técnica Estadual (UTE); que já tenham contratado a primeira operação no grupo A; não tenham contraído custeio exceto no grupo A/C (Plano de Safra 2008/2009).

Fonte: AQUINO (2009), adicionado ao Plano Safra(2011/2012).

No Quadro 1 é apresentada a configuração atual do programa, com a indicação das linhas de crédito destinadas aos grupos atendidos. É nítida a diferenciação efetuada pelo PRONAF no conjunto da agricultura familiar, pois o enquadramento dos agricultores

familiares em diferentes grupos confere um tratamento distinto aos diversos perfis de agricultores familiares.

As operações financeiras mais volumosas destinam-se aos grupos mais capitalizados, em especial ao grupo AF, que podem usufruir das linhas de crédito de custeio e de investimento. Os grupos com menor renda bruta anual (A, B e A/C) são excluídos de algumas linhas de financiamento, inclusive da linha especial do PRONAF Mais Alimentos¹³.

Quadro 1. Linhas de crédito disponíveis para os grupos básicos do PRONAF (Plano Safra-2011/2012).

Linha	Grupos	Limites de crédito	Juros ⁽¹⁾	Prazos
Custeio	A	Não disponibilizado.		
	A/C	Até R\$ 5 mil por operação. Cada agricultor pode contratar, no máximo, três operações de custeio, desde que tenha contratado, pelo menos, uma operação do Grupo A.	1,5% ao ano.	Custeio agrícola: até 2 anos.
			0,5% ao ano (para estruturação da área a ser explorada/1% ao ano).	Custeio pecuário e agroindústria: até 1 ano.
	B	Não disponibilizado.		
	AF	Até R\$ 50 mil.	Até R\$10 mil -1,5% ao ano.	Custeio agrícola: até 3anos.
De R\$10 mil a R\$20 mil - 3% ao ano.			Custeio pecuário: até 1 ano.	
De R\$ 20 mil a R\$50 mil - 4,5% ao ano.				
Investimento	A	Até R\$ 21,5 mil por agricultor em, no mínimo, três operações.	0,5% ao ano (para estruturação da área a ser explorada/1% ao ano).	Até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência (permitido chegar a 5 anos dependendo da atividade).
		Estruturação complementar: até R\$ 6 mil.		
	A/C	Não disponibilizado.		
	B	Até R\$ 2 mil por operação.	0,5% ao ano	Prazo de até 2 anos, incluído até 1ano de carência.
	AF	Até R\$ 50 mil.	Até R\$ 10 mil - 1% ao ano.	Prazo de até 10anos, incluídos até 3 anos de carência (permitido chegar a 5 anos dependendo da atividade).
			De R\$ 10 mil a R\$ 50 mil - 2% ao ano.	

(1) Para os grupos A e B há o bônus de adimplência, desde que o pagamento do financiamento ocorra em dia.

Fonte: SEBRAE/SAF/MDA/ (2011) – Cartilha de acesso ao PRONAF (normas válidas até 30/06/2012).

Org.: Flávio de Arruda Saron.

As alterações normativas do PRONAF interferem diretamente na sua dinâmica, ou seja, na distribuição dos recursos do programa entre os agricultores familiares, as regiões e os produtos agrícolas.

A concessão de crédito rural subsidiado a agricultura familiar é um instrumento limitado para a promoção de um modelo de desenvolvimento rural não-produtivista, conforme foi preconizado nos primeiros documentos do PRONAF, pois nos moldes da distribuição do crédito o sistema de exigibilidade seguido pelas instituições financeiras acaba reforçando a concentração do crédito nas atividades agropecuárias mais rentáveis e nos agricultores familiares mais capitalizados que resultam em melhores resultados, menor custo operacional e menores riscos de inadimplência para as instituições financeiras.

Operando nesta lógica, o PRONAF induz a especialização produtiva em detrimento da policultura, conforme evidencia Schneider *et al* (2004).

A especialização produtiva gerada pelo PRONAF é a situação em que o agricultor familiar é levado, pela política pública, a plantar o que esta financia. Ou seja, o que é mais fácil e historicamente as instituições bancárias tem tradição de financiamento e de operacionalização. (SCHNEIDER *et al*, 2004, p. 9).

A partir da observação de Schneider *et al*(2004), partimos para a descrição e análise dos dados oficiais do PRONAF. De acordo com DIEESE; NEAD; MDA (2011), os cultivos que mais absorviam o crédito de custeio do programa eram o milho (R\$1.226.884.000,00), a soja (R\$906.569.000,00), o café (R\$613.726.000,00), o trigo (R\$191.492.000,00), a mandioca (R\$ 181.059.000,00), o arroz (R\$ 156.728.000,00) e feijão (R\$ 98.299,00). Ou seja, é grande a importância das *commodities* na distribuição do crédito de custeio do programa, enquanto que os cultivos diretamente voltados ao consumo interno têm uma participação secundária no programa.

Em relação à distribuição geográfica de recursos e contratos do PRONAF, Mattei (2005) apresenta dados e informações relativos a alocação dos recursos do programa por perfil de produtor e regiões, além das principais culturas-atividades beneficiadas e os efeitos sobre o emprego e renda agrícola gerados pelo PRONAF, dentre outros aspectos.

Mattei (2005) divide a trajetória do PRONAF em duas fases: a primeira compreendendo o ano inicial do programa até 1999, quando o PRONAF estava praticamente restrito aos Estados da Região Sul do país; e a segunda entre os anos 2000

e2004, fase caracterizada pela maior abrangência espacial conquistada pelo programa, alcançando quase todos os municípios do país.

Dessa forma, o autor chega a seguinte conclusão:

Em termos do montante de recursos disponível para cada região geográfica do país, nota-se que, na safra de 1999, quase 50% dos recursos do programa se concentravam na região Sul, enquanto que a região Nordeste respondia por 26%; a Sudeste, por 16%; a Centro-Oeste, 5%; e a região Norte, por apenas 3% do total.

Ocorreram algumas alterações, na safra de 2004, porém sem as mudanças necessárias na rota do programa para que efetivamente se transforme em uma política de apoio ao desenvolvimento rural em todas as regiões do país. Assim, percebe-se que, mesmo havendo uma redução dos contratos na região Sul, ela continua concentrando 47% do total dos recursos do programa, enquanto que a região Nordeste diminuiu sua participação de 26%, em 1999, para 18% na última safra agrícola, mesmo que um maior número de agricultores tenha tido acesso ao crédito rural. As regiões Sudeste e Centro-Oeste aumentaram a participação em um ponto percentual e a região Norte aumentou sua participação no volume total dos recursos para 12%. (MATTEI, 2005, p. 22).

Outra tendência identificada por Mattei (2005) foi a concentração dos recursos do PRONAF junto aos segmentos mais capitalizados¹⁴ da agricultura familiar.

Assim, na safra de 1999, os agricultores enquadrados no grupo D respondiam por 48% do total e os do grupo C, por 22%, revelando que essas duas categorias detinham cerca de 70% do total do crédito disponibilizado pelo programa. O grupo A respondia por 21%; o grupo B, por apenas 1% (primeiro ano de operação dessa modalidade); e o restante dizia respeito aos contratos sem enquadramento definido. Na safra agrícola de 2004, essa trajetória mudou um pouco, sobretudo pela maior participação do grupo B, que passou a responder por 7% do total, ao mesmo tempo em que o grupo D reduzia sua participação em 11% e o grupo A em 13%. O grupo C aumentou sua participação para 25%. Deve-se registrar que nessa safra começaram a ser disponibilizados recursos para o grupo E, que, mesmo tendo apenas 3% dos contratos, respondeu por 12% dos recursos. O fato mais relevante é que o processo de concentração dos recursos nos grupos C, D e E continua expressivo, que passaram a responder por 74% do total dos recursos disponibilizados na última safra (MATTEI, 2005, p. 24-25).

Estendendo a análise de Mattei (2005) para os anos mais recentes não se observam mudanças significativas nos rumos tomados pelo programa, persistindo a concentração dos recursos em determinadas regiões e perfis de agricultores familiares, notadamente aqueles que integram o grupo AF.

As principais alterações na dinâmica do PRONAF estão relacionadas ao aumento do número de contratos de financiamento efetuados e ao volume de recursos disponibilizados. São justamente estes aspectos que os documentos oficiais do programa enaltecem. É recorrente no âmbito do discurso oficial a comparação dos números do

programa antes e depois do ano de 2002 (ano de transição do governo FHC para o governo Lula).

Nesse sentido, para Guilherme Cassel (ex-ministro do MDA no Governo Lula) (2010):

Além de ampliar o volume de crédito disponível, por meio do qual comunidades tradicionais passaram a ter acesso ao Pronaf, realizamos novos projetos que beneficiaram vários segmentos: jovens, mulheres, agroecologia, semiárido, floresta, cooperativas. Neste período passamos de 900 mil para 1,6 milhões de contratos, promovendo a inclusão de milhares de famílias no sistema de crédito rural, sendo quase metade delas da região Norte e Nordeste, ou seja, as regiões mais pobres do país e mais carentes de apoio governamental (CASSEL, 2010, p. 58).

De fato, o número de contratos e o volume de recursos do PRONAF foram ampliados significativamente, mas muitos dos novos beneficiários do programa são os agricultores familiares mais capitalizados, que puderam acessar o PRONAF por meio da ampliação do limite de renda bruta anual. Além disso, os agricultores familiares capitalizados que já se encontravam inseridos no programa puderam ampliar o volume de recursos significativamente nos contratos firmados.

De acordo com o DIEESE; NEAD; MDA (2011), os grupos C, D, E e AF¹⁵ juntos absorviam 76,4% do montante de recursos do PRONAF no ano agrícola 2009/2010. Enquanto que os demais grupos (A, B, A/C, dentre outros¹⁶) eram contemplados com apenas 24,6% do montante dos recursos do programa. Portanto, o quadro de concentração dos recursos nos segmentos mais capitalizados permanece quase inalterado, comparando-se ao ano de 2004, havendo, inclusive, uma pequena ampliação.

Estes fatos explicam a permanência da concentração de contratos, e principalmente, dos recursos do PRONAF na região Sul, conforme demonstrada na Tabela 2. A partir da análise dos dados expressos na Tabela 2, pode-se concluir que a forte diferenciação regional, no âmbito do programa, ainda se mantém e que ele continua privilegiando os segmentos mais capitalizados da agricultura familiar.

No período compreendido entre os anos agrícolas de 2002/2003 a 2009/2010 nota-se que no total acumulado (soma dos anos 2002/2003 a 2009/2010) a região Sul concentrou 43,81% dos recursos alocados pelo PRONAF no país, que é um índice um pouco menor do que os 50% verificados no período 1999-2004, analisado por Mattei (2005).

Todavia, a partir de uma tendência de menor representatividade da região Sul nos anos agrícolas de 2005/2006 e 2006/2007, quando a sua participação no montante de recursos do PRONAF foi inferior a 40%, e de uma maior representatividade da região Nordeste, atingindo 25,66% e 24,43% no montante de recursos do programa, respectivamente. Nos três últimos anos agrícolas (2007/2008, 2008/2009 e 2009/2010) observa-se uma re-concentração dos recursos do PRONAF na região Sul e uma redução da participação da região Nordeste, conforme se verifica na Tabela2.

Tabela2. Evolução do montante de recursos e número de contratos do PRONAF no Brasil e Grandes Regiões, anos agrícolas de: 2002/2003 – 2009/2010 ⁽¹⁾.

Montante (em R\$ milhões)	Ano agrícola	Grandes Regiões					Brasil
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
	2002/03	201,1	393,1	389,9	1.205,7	186,7	2.376,5
	2003/04	549,2	888,0	783,2	1.925,2	344,9	4.490,5
	2004/05	614,2	1.197,1	1.051,9	2.887,1	381,3	6.131,6
	2005/06	721,5	1.952,9	1.476,6	2.928,6	532,3	7.611,9
	2006/07	909,6	2.090,4	1.809,0	3.162,4	585,2	8.556,6
	2007/08	1.242,9	1.730,3	1.983,4	4.210,2	598,3	9.765,1
	2008/09	1.166,4	1.732,0	2.384,6	5.651,3	683,9	11.618,3
	2009/10	1.339,5	1.813,6	2.553,2	5.425,2	850,6	11.982,1
Total acumulado (em R\$ milhões)		6.744,4	11.797,4	12.431,8	27.395,70	4.163,2	62.532,6
(%) Montante (do Total acumulado)		10,79	18,87	19,88	43,81	6,66	100
Número de contratos	2002/03	35.145	285.598	118.358	435.009	30.104	904.214
	2003/04	91.729	545.747	194.640	500.171	57.881	1.390.168
	2004/05	99.592	562.874	236.569	678.312	57.704	1.635.051
	2005/06	101.594	809.245	303.940	630.821	67.443	1.913.043
	2006/07	115.024	709.643	277.424	539.967	61.555	1.703.613
	2007/08	136.823	562.428	298.403	631.983	64.270	1.693.907
	2008/09	100.706	453.589	252.096	622.465	48.272	1.477.128
	2009/10	117.618	569.322	249.188	625.674	49.736	1.611.538
Total acumulado		763.086	4.212.848	1.812.260	4.229.393	406.861	11.424.448
(%) número de contratos (do Total acumulado)		6,68	36,88	15,86	37,02	3,56	100

(1)Obs.: Foram excluídos os contratos com região geográfica não identificada.

Fonte:DIEESE/NEAD/MDA (2011) – Estatísticas do meio rural 2010-2011.

Org.: Flávio de Arruda Saron.

Por meio da Tabela2, nota-se que a região Nordeste, entre os anos agrícolas de 2002/2003 e 2006/2007 era a segunda região que mais concentrava recursos alocados pelo PRONAF no país. Mas, desde o ano agrícola de 2007/2008 foi ultrapassada pela região Sudeste. No total acumulado para a região foram alocados 18,87% dos recursos do programa, o que é pouco face ao número de agricultores familiares.

Em relação ao número de contratos, a análise dos dados da Tabela 2 revela outros aspectos e tendências no âmbito do PRONAF. No período compreendido entre os anos agrícolas de 2002/2003 e 2009/2010 o número de contratos efetuados pelo PRONAF foi de 11.424.448. Destes, 37,02%; 36,88%; 15,86%; 6,68% e 3,56% foram distribuídos nas regiões Sul, Nordeste, Sudeste, Norte e Centro-Oeste, respectivamente.

Verifica-se pela Tabela 2 que a exceção da região Nordeste, nas demais a representatividade do montante de recursos é superior ao número de contratos. Estes dados confrontados indicam que os contratos firmados na região Nordeste são os de menores valores (em média) do país, ao passo que os contratos do PRONAF na região Centro-Oeste são os de valores mais elevados.

Esta situação é ilustrada também no Mapa 1 que apresenta a distribuição dos estabelecimentos agropecuários identificados como agricultura familiar (AF), com base nos dados do Censo Agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2006 e a distribuição do número de contratos e montante de recursos do PRONAF por Unidade da Federação (UF), a partir dos dados constantes no Anuário Estatístico do Crédito Rural referente ao ano fiscal de 2010, disponíveis no site do MDA/SAF.

Por meio do Mapa 1, verifica-se que alguns Estados da Região Nordeste têm grande número de estabelecimentos agropecuários caracterizados como familiar, porém os contratos e o montante de recursos do PRONAF não se distribuem de acordo com o número de agricultores familiares. Por exemplo, o Estado da Bahia, segundo o Censo Agropecuário, é a unidade da federação que tem o maior número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar no país, detendo 15,24% destes estabelecimentos, entretanto, apenas 8,33% do número de contratos do programa foram firmados e 2,74% do montante de recursos do PRONAF foram alocados no Estado¹⁷.

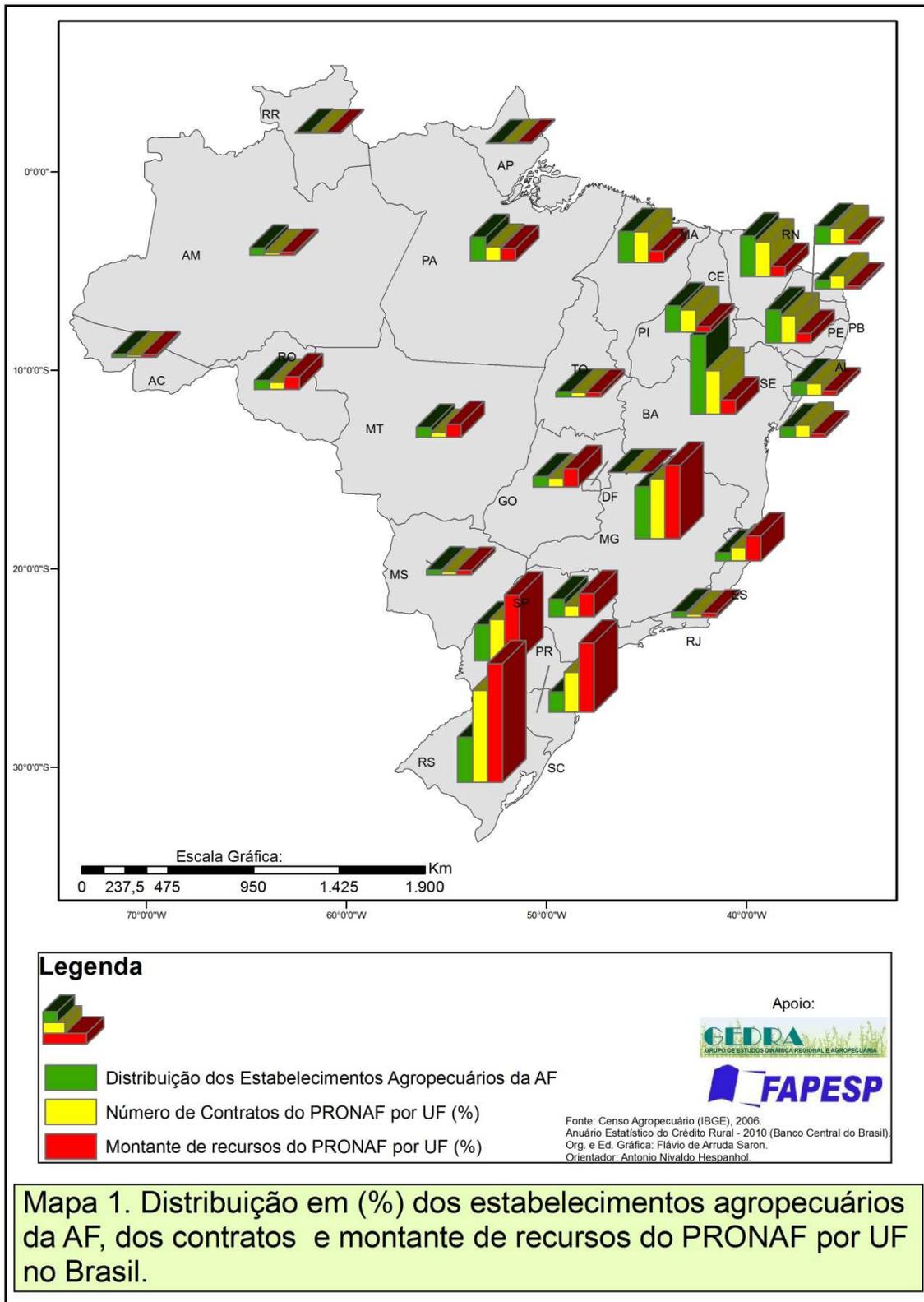
Esta constatação, somada a observação do mapa 1 revela vários aspectos do programa, quais sejam: em alguns Estados, notadamente do Nordeste, o percentual de agricultores familiares que acessou o PRONAF é menor e o valor médio dos contratos são bem inferiores à média nacional (o maior valor médio está no Estado de Pernambuco, equivalente a R\$2.689,57). Ao passo que em outros Estados, há grande capilaridade do programa entre os agricultores familiares e o percentual dos contratos e do volume de recursos do PRONAF é superior a representatividade da agricultura

familiar em termos numéricos, este é o caso do Rio Grande do Sul que detém 8,67% dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar e 17,7% e 22,88% dos contratos e do montante de recursos do PRONAF, respectivamente. Mas, há Estados como Mato Grosso e São Paulo, onde o programa não atinge grande número de agricultores familiares, e o percentual de contratos do PRONAF é inferior a representatividade da agricultura familiar, todavia, o montante de recursos é superior a representatividade da agricultura familiar e do número de contratos, em consequência o valor médio dos contratos do PRONAF foram os mais elevados do país no ano de 2010, R\$19.514,33 e R\$16.154,61 por contrato, respectivamente, no ano fiscal de 2010.

Observa-se na Tabela 2 a evolução do número de contratos do PRONAF entre os anos agrícolas 2002/2003 e 2009/2010. Verifica-se que entre os anos agrícolas de 2002/2003 e 2005/2006 o número de contratos do PRONAF ampliou-se ano a ano, atingindo 1.913.043 contratos no ano agrícola 2005/2006. Porém, nos três anos agrícolas subsequentes o número de contratos sofre redução progressiva, até que no ano agrícola de 2009/2010 volta a apresentar ampliação no número de contratos.

Entretanto, os 1.611.538 contratos firmados no ano agrícola 2009/2010 não são suficientes para igualar a capilaridade alcançada pelo programa em anos anteriores (2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007). Isso mostra que o programa tem enfrentado dificuldades para ampliar o número de beneficiários e tem havido até mesmo a redução.

A despeito da redução do número de contratos ocorrida em alguns anos, verifica-se na Tabela 2 que o montante de recursos eleva-se ano a ano ininterruptamente. Este é um indicativo de que um menor número de beneficiários usufruiu de maior volume de recursos do programa, e que o valor médio dos contratos se elevaram, passando de R\$2.628,25 por contrato (custeio e investimento), em média, no ano agrícola de 2002/2003 para R\$7.435,20 no ano agrícola de 2009/2010.



Portanto, os resultados obtidos por meio da implementação do PRONAF estão muito distantes das metas estabelecidas em seus primórdios. Para Aquino (2009) os

resultados obtidos pelo programa recaem sobre a concepção e operacionalização adotados pelos gestores do programa, que

[...] cederam progressivamente à pressão dos segmentos mais organizados e estruturados do setorrural, os quais, [...] vêm ganhando nos últimos cinco anos (2003 a 2007) cada vez mais espaço na distribuição do crédito rural ofertado em condições especiais (AQUINO, 2009, p. 14).

Pode-se afirmar que o PRONAF tem estimulado a inserção de um seleto grupo de agricultores familiares capitalizados no modelo produtivo do agronegócio, conforme indica Delgado (2010).

Nos arranjos da política agrícola, articulados com base no crédito rural, cabe somente a elite tecnificada e “viável” da agricultura familiar e alguns assentamentos modelo de reforma agrária. Os demais ficarão de fora: quase 80% dos estabelecimentos familiares. Sua produção está no nível do salário mínimo – ao redor de 80 dólares mensais. Esse setor de subsistência jamais poderá escapar pelos mecanismos estreitos do mercado que esse modelo oferece (DELGADO, 2010, p. 107).

Os resultados do PRONAF mostram, portanto, que o programa tem apresentado contornos muito próximos a uma política de concessão de crédito rural subsidiado, repetindo a estratégia de desenvolvimento rural veiculada pela política de modernização agrícola, com a peculiaridade de estar voltada para a agricultura familiar, sem atingir, entretanto, toda a agricultura familiar.

A principal política de apoio a agricultura familiar, contudo, ocupa uma posição marginal no âmbito da política de desenvolvimento rural. Esta configuração revela os diversos e contraditórios eixos norteadores que caracterizam a política de desenvolvimento rural no Brasil, os quais serão discutidos no item subsequente.

A posição marginal do PRONAF no contexto da política de desenvolvimento rural e a posição hegemônica no âmbito das políticas de apoio a agricultura familiar

O PRONAF se constitui na primeira política voltada exclusivamente a agricultura familiar. Não obstante, o apoio a agricultura patronal não cessou, sendo a ela destinada a maior parte dos recursos dos financiamentos públicos destinados a agricultura.

Este fato está demonstrado no Gráfico2, que apresenta o montante de recursos disponibilizados para a agricultura familiar e a agricultura patronal, e a proporção em relação ao montante total aplicado no financiamento da agricultura.

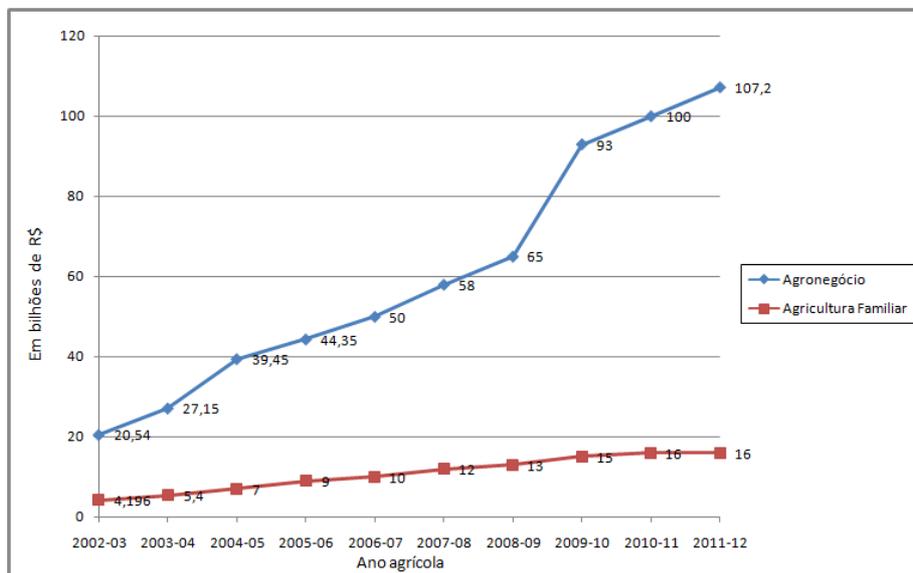


Gráfico2. Evolução dos recursos disponibilizados pelo crédito rural oficial no Brasil (2002/03 a 2011/12).

Fonte: MAPA/SPA/DEAGRI, disponível em <<http://www.agricultura.gov.br>>.Org: Flávio de Arruda Saron.

Verifica-se que os recursos disponibilizados ao agronegócio e a agricultura familiar elevaram-se progressivamente. Observa-se no Gráfico2 que no período compreendido entre os anos agrícolas de 2002/2003 e 2011/2012, o montante de recursos disponibilizado para o financiamento da agricultura empresarial saltou de R\$20,54 bilhões para R\$107,2 bilhões, perfazendo um incremento de 421,91%. No mesmo período os valores destinados ao financiamento da agricultura familiar passaram de R\$4,196 bilhões para R\$16 bilhões, perfazendo uma elevação de 281,32%.

Os recursos destinados ao agronegócio sempre foram mais elevados, e a ampliação do crédito rural disponibilizado ao agronegócio foi proporcionalmente superior ao da agricultura familiar.

Os dados referentes ao financiamento do agronegócio e da agricultura familiar contidos no Gráfico2 são, portanto, reveladores da estratégia de desenvolvimento rural adotada nos dois mandatos do governo Lula, caracterizada pela manutenção da dualidade em torno do agronegócio e da agricultura familiar, mas com maior destinação de recursos ao agronegócio. Eles mostram também que o viés hegemônico da política de

desenvolvimento rural no Brasil (tanto para o agronegócio como para a agricultura familiar) permanece sendo setorial e produtivista, a despeito da propalada abordagem territorial que ocupa grande espaço no discurso e pouco espaço no orçamento¹⁸.

A configuração da intervenção do Estado na agricultura brasileira revela a correlação de forças existente no campo brasileiro. De um lado os defensores e representantes do *agronegócio*¹⁹, de outro os representantes da agricultura familiar, os quais obtiveram espaço no Governo Lula, conforme afirma Sabourin (2007).

A despeito do grande apoio dado pelo governo federal ao agronegócio, a agricultura familiar não foge da agenda política do Estado brasileiro. O fracionamento das políticas de apoio ao agronegócio e a agricultura familiar refletem as dinâmicas dos *circuitos superior e inferior da economia*²⁰. Nesse sentido, as palavras do ex-ministro do Desenvolvimento Agrário (2006-2010), Guilherme Cassel revelam os planos governamentais distintos para o agronegócio e para a agricultura familiar.

A experiência mostra que o governo incentivou tanto a agricultura patronal como a agricultura familiar e ambas deram respostas positivas. Temos dois exemplos: em 2003, no início do governo Lula, quando se vivia um momento de elevada vulnerabilidade econômica, a geração de divisas com exportações pela agricultura patronal foi fundamental naquele momento.

Já em 2008, quando a crise nos preços dos alimentos pressionava os índices de inflação, a agricultura familiar foi fundamental para garantir o abastecimento interno (CASSEL, 2010, p. 64).

Para Sabourin (2007), a dualidade na política de desenvolvimento rural no Brasil se institucionaliza no ano de 1998 com a criação do MDA, que se desvinculou do MAPA, justamente para tratar das políticas da agricultura familiar e Reforma Agrária, ao passo que o MAPA permanece com a incumbência de apoiar o agronegócio. No entanto, o autor minimiza esta questão, e afirma que há uma certa homogeneidade entre agronegócio e agricultura familiar, notadamente os segmentos mais vinculados as principais cadeias produtivas.

No debate em torno da dualidade da agricultura brasileira, a recorrência e a institucionalização de uma oposição exagerada entre agronegócio e agricultura familiar tendem a ocultar uma questão-chave: a do modelo de agricultura familiar. Esse debate essencialmente ideológico – como o mostram as estatísticas –, consegue, pela sua simplicidade maniqueísta, mobilizar e opor partidos políticos, movimentos sociais e governo. Trata-se de um falso debate, amplamente manipulado de uma e outra parte, já que esses dois segmentos contribuem, na sua maioria, para as mesmas cadeias (SABOURIN, 2007, p. 737).

Na verdade, o agronegócio e a agricultura familiar têm sido apoiados a partir do mesmo instrumento – o crédito rural subsidiado. É notório que o agronegócio concentra a maior parte dos recursos destinados a agricultura, inclusive os recursos oriundos do BNDES²¹, mas, é significativa também a ampliação do volume de recursos destinados a agricultura familiar. Assim, é pertinente não apenas o questionamento e o debate em relação ao modelo da política de desenvolvimento rural, como também a discussão em torno das políticas de apoio a agricultura familiar.

A partir da análise dos dados referentes a distribuição do crédito rural entre o agronegócio e a agricultura familiar, temos uma primeira conclusão em relação ao PRONAF, qual seja: no âmbito da política de desenvolvimento rural o programa ocupa posição marginal, assim como a agricultura familiar. Entretanto, no que tange as políticas de apoio a agricultura familiar a posição do PRONAF se inverte, constituindo-se na principal política de apoio a agricultura familiar, não obstante, a maior parte dos recursos restringem-se, aos segmentos mais capitalizados.

Recentemente, o governo federal tem inovado ao implementar políticas de desenvolvimento rural, cujo escopo e leque de ações é mais abrangente comparando-se ao PRONAF. Nesse rol de políticas se inserem o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), instituído no ano de 2003 sob a responsabilidade da recém criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), abrigada no MDA, e o Programa de Territórios da Cidadania (PTC), que constitui-se numa ampliação do primeiro programa, contando com a participação de 22 ministérios (dentre eles o MDA) sob a coordenação geral da Casa Civil.

O PRONAT é um programa de longo prazo que, igualmente ao PTC está pautado na abordagem territorial, ambos os requerem a organização da sociedade civil e sua representação, juntamente com órgãos governamentais, nos colegiados territoriais constituídos como arenas de decisão dos “Território Rurais” e “Territórios da Cidadania”²² para a implementação de projetos de desenvolvimento considerados prioritários no âmbito dos territórios. No período compreendido entre os anos de 2003 e 2008 foram disponibilizados ao PRONAT apenas pouco mais de R\$1 bilhão (mesmo assim os recursos não foram gastos integralmente, conforme demonstram Leite e Wesz Júnior(2010), ou seja, um programa com orçamento muito limitado.

O PTC tem um formato parecido ao PRONAT, mas seu escopo é mais abrangente, pois as ações são voltadas para os espaços rural e urbano, integrando diversos ministérios. A prioridade é o combate a pobreza, ao passo que nos Territórios Rurais, também denominados de Territórios de identidade, objetiva-se induzir o desenvolvimento.

Além disso, o PTC caracteriza-se por maior participação do Estado comparando-se ao PRONAT, tanto que o seu aporte orçamentário no ano de 2010 foi da ordem de R\$26 bilhões segundo Leite e Wesz Júnior (2010). Mas, estes recursos disponibilizados não têm sido gastos em sua totalidade devido a complexa operacionalização do programa (os próprios ministérios têm dificuldades em aplicar os recursos nos territórios) falta de pessoal capacitado e preparado para trabalhar em programas com este perfil etc. (LEITE; WESZ JÚNIOR, 2010)²³.

Os programas institucionais do governo federal como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) têm ampliado o mercado para os produtos provenientes da agricultura familiar.

O PNAE foi criado no ano de 2009, a partir da lei de nº 11.947/09, que instituiu a obrigatoriedade de aquisição de uma cota mínima de 30% dos alimentos destinados a merenda escolar serem oriundos da agricultura familiar. O PAA²⁴ foi criado no ano de 2003 como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero. O programa tem apresentado resultados importantes, mas também caracteriza-se por abrangência limitada, pois apenas 3,29% do número de agricultores familiares do país (o PRONAF abrange um universo de 40% das unidades familiares). Além disso, 68% dos beneficiários do PAA eram provenientes dos antigos Grupos C, D e E do PRONAF (atual Grupo AF, veja a Tabela 1e o Quadro 1 sobre os grupos do PRONAF). Ao passo que assentados, pescadores, quilombolas, dentre outros segmentos da agricultura familiar mais pobre (o público prioritário) detinham apenas 10,27% dos recursos do programa. Assim, “onde o PAA teria maior relevância e retorno social é exatamente onde apresenta as maiores dificuldades de operacionalização” (GRISA et. al., 2011, p.40), devido a baixa organização social e infraestrutura precária que caracterizam as regiões rurais mais remotas do Brasil.

No Plano Safra da Agricultura Familiar 2012/2013 foi previsto o valor de R\$22,3 bilhões para o financiamento da agricultura familiar. Deste montante R\$18 bilhões

destinam-se ao PRONAF, enquanto que o restante foi pulverizado no PAA, PNAE, Programa de Garantia de Preço Mínimo (PGPM), Assistência Técnica e Extensão Rural, Seguro da Agricultura Familiar, Programa Garantia-Safra, Programa de Garantia de Preços a Agricultura Familiar e Fomento às atividades produtivas rurais do Plano Brasil sem Miséria.

Mesmo havendo vários programas voltados ao atendimento da agricultura familiar, a distribuição dos recursos mantém-se concentrada na concessão de crédito rural subsidiado aos agricultores familiares mais capitalizados. Dessa forma, o traço essencial das políticas de desenvolvimento rural no Brasil não é rompido com o advento de políticas específicas para a agricultura familiar, qual seja: o caráter seletivo e desigual, no âmbito dos produtos, agricultores e regiões.

Considerações finais

A criação do PRONAF representou o reconhecimento institucional a importância dos agricultores familiares no Brasil, os quais foram historicamente excluídos das políticas de desenvolvimento rural. O advento do PRONAF também implicou numa maior democratização das políticas de desenvolvimento rural, permitindo aos agricultores familiares (além de pescadores, extrativistas e outras categorias) terem acesso ao crédito rural subsidiado. A partir disso, pode-se afirmar que houve mudança no tratamento da agricultura familiar por parte do Estado.

A democratização do crédito rural, porém, é relativa, pois a sistemática setorial do programa (financiamento de acordo com a dimensão e o perfil dos agricultores familiares, o produto cultivado regionalmente) é similar a da política de modernização da agricultura implementada entre os anos de 1960 e 1980 (guardadas as devidas proporções). Em consequência as diferenciações regionais, por produto e entre os distintos segmentos da agricultura familiar foram mantidos.

Estes resultados colocam a reformulação da política de desenvolvimento rural na ordem do dia, pois há um conjunto de restrições que bloqueia o fortalecimento da agricultura familiar. A política de desenvolvimento rural conduzida pelo Estado brasileiro continua a priorizar o agronegócio.

Uma política efetiva de apoio a agricultura familiar implicaria na eliminação das restrições macroeconômicas (política cambial, política de preços etc.)²⁵ que inviabilizam vários segmentos da agricultura familiar²⁶, e na realização da Reforma Agrária que permita o acesso aos meios de produção e sobrevivência a milhares de famílias. Estas medidas também devem fazer parte de um programa mais amplo que articule ações voltadas a comercialização e a garantia de preços mínimos; a melhoria da infraestrutura do meio rural; a ampliação e melhoria da assistência técnica e extensão rural, com a capacitação de agricultores; extensão dos serviços básicos de moradia, saúde e educação.

Os programas institucionais de aquisição de alimentos (PAA e PNAE), o PRONAT, o PTC e algumas linhas especiais do PRONAF, em certa medida contemplam alguns destes aspectos. No entanto, sofrem com a restrição orçamentária e de recursos humanos para sua operacionalização, dentre outros problemas.

A reestruturação ou a criação de novas políticas de apoio a agricultura familiar é necessária, todavia, a sua consecução dependerá da organização e pressão social das entidades vinculadas a agricultura familiar como Movimentos Sociais, Sindicatos e outras organizações, propondo projetos qualificados para a agricultura familiar articulado a um projeto de desenvolvimento nacional.

¹ Sobre avaliações do PRONAF em diversos aspectos, consultar: Aquino (2009); Guanzirolli (2007); Mattei (2005); Sabourin (2007) e Carneiro (1997). Este último estudo, publicado logo após a institucionalização do programa não contava com dados disponíveis do programa para análise, mas a autora confrontou os objetivos estabelecidos pelo programa e os mecanismos estabelecidos para atingí-los. Carneiro (1997) indicava certo ceticismo em relação às metas estabelecidas para o PRONAF, ressaltando a incompatibilidade com as ações fomentadas.

² De acordo com o Censo Agropecuário realizado no ano de 2006 a região nordeste concentra o maior número de agricultores familiares do país, dos 4.367.902 estabelecimentos agropecuários identificados como agricultura familiar 2.187.295 estão na Região Nordeste. Em seguida, no que se refere a distribuição dos estabelecimentos agropecuários no país a região Sul conta com 849.997, a região Sudeste com 699.978, a região Norte com 413.101 e a região Centro-Oeste com 217.531 estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar.

³ Atualmente, o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) é voltado para o apoio da agricultura empresarial (agronegócio). Enquanto que as políticas de apoio a agricultura familiar e Reforma Agrária são de responsabilidades do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Dentre os ministérios o MAPA é dotado de um aporte de recursos muito superior ao do MDA.

⁴ No Brasil, ao contrário de muitos outros países, notadamente os países desenvolvidos. O Estado protegeu e apoiou a grande propriedade rural, em detrimento da pequena propriedade. As razões para a grande concentração fundiária, a desigualdade social no campo e a pobreza rural é herança da política nacional, que cerceou o acesso a terra por parte de colonos (imigrantes estrangeiros e seus descendentes), além de caboclos, quilombolas, agregados e outras figuras sociais (a exceção de áreas do Sul do país e Espírito Santo). A política de modernização agrícola implementada a partir de meados da década de 1960 nada fez para alterar este quadro, mas pelo contrário, pois o Estado fomentou a modernização agrícola

com base no latifúndio, excluindo a maioria dos estabelecimentos agropecuários familiares desse processo. Passados 20 anos do regime militar o latifúndio outrora arcaico e atrasado converteu-se num segmento moderno e dinâmico (em termos técnicos de produção agropecuária e de encadeamento de atividades) da agricultura brasileira, e, atualmente, tem expressiva importância para a geração de divisas para o país.

A respeito das implicações de ordem econômica, social, política e geográfica do processo de modernização agrícola há uma vasta literatura, indicamos as seguintes obras: Delgado (1985); Martins (2011); Silva (1996); Müller (1989); Gonçalves Neto (1997) e Hespanhol, A. (1997). Sobre o modelo de desenvolvimento da agricultura nos países desenvolvidos e a condução das políticas de desenvolvimento rural, ver Mazoyer e Roudart (2010).

⁵O objetivo geral do estudo é analisar a implementação de três programas de apoio a agricultura familiar no Território Rural do Noroeste paulista, quais sejam: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR). Além dos referidos procedimentos metodológicos, foi efetuada a pesquisa empírica no Território Rural Noroeste Paulista, mas neste artigo as discussões estão assentadas na revisão bibliográfica e em dados secundários.

⁶As mudanças normativas do PRONAF, desde o início de seu funcionamento até o ano de 2012 são inúmeras, e por isso trataremos com maior ênfase as mudanças ocorridas nos anos recentes, a partir de 2007/2008, com base nas informações obtidas nos planos anuais de safra.

⁷Nossa análise não trata da linha especial do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços municipais. Esta linha especial do programa vigorou de 1997 a 2002 e voltava-se para os municípios rurais *deprimidos*, com o intuito de sanar carências de infraestrutura mínima em municípios de perfil agropecuário, em especial aqueles com predominância da agricultura familiar. O programa apoiava-se na concepção do desenvolvimento local e na organização da sociedade civil, através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) que elaboravam o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), documento que continha as demandas prioritárias dos municípios (ORTEGA, 2008). Esta linha do PRONAF foi o marco nas políticas de desenvolvimento rural pautadas na abordagem territorial, que no Governo Lula se converteu nos territórios rurais. Para maiores informações sobre o funcionamento e os resultados do PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municípios, veja: Ortega (2008), Mattei (2005), MatteieCazella (2004) e Hespanhol, R. (2006).

⁸Antes desse período o Estado promovia intervenção na agricultura, mas isto não se dava de forma planejada, contínua e de longo prazo com objetivos, diretrizes e estratégias definidas, conforme destaca Gonçalves Neto (1997).

⁹Para maiores detalhes sobre os diversos programas e instrumentos que fomentaram a modernização da agricultura consultar Delgado (1985) e Gonçalves Neto (1997).

¹⁰O PRONAF foi oficialmente instituído pelo Decreto Presidencial nº 1.946, em 28 de junho de 1996.

¹¹Fundação das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

¹²As pequenas mudanças (excetuando os limites de renda bruta anual), foram feitas no sentido de reduzir o peso das atividades agropecuárias, ao permitir que agricultores familiares que desenvolvem atividades não-agropecuária possam usufruir do programa. Anteriormente exigia-se que 80% da renda fosse proveniente de atividades agropecuárias. Atualmente, para os agricultores familiares enquadrados no Grupo B a renda mínima proveniente do estabelecimento agropecuário deve ser de 30%.

¹³A linha do PRONAF Mais Alimentos foi criada no ano agrícola 2008/2009 e permite a aquisição de máquinas, implementos e veículos utilitários. Atualmente o valor financiado é de até R\$ 130 mil com dez anos de prazo para pagamento, incluindo 3 anos de carência e taxas de juros que variam entre 1% e 2% ao ano (PLANO SAFRA, 2011/2012). Em relação aos resultados desta linha, Cassel (2010), afirma que foram adquiridos 11 mil tratores (até o final de 2009), e acrescenta que: “a aplicação de uma política adequada permitiu que em quatro meses fossem equipados mais agricultores que em 10 anos, no que se refere a propiciar o acesso às máquinas e aos tratores”. (CASSEL, 2010, p. 61-62). Além dessa linha especial, o PRONAF dispõe de outras, quais sejam: o PRONAF Mulher, PRONAF Jovem, PRONAF Semiárido, PRONAF Agroecologia, PRONAF Floresta, PRONAF Eco, PRONAF Agroindústria e PRONAF Cotas partes.

¹⁴O autor se refere a concentração dos recursos do programa junto aos grupos C, D e E, tais grupos foram reunidos em um único grupo, o AF, conforme mostramos no quadro 1.

¹⁵ Devido ao prazo de vigência da DAP (6 anos), alguns agricultores permanecem enquadrados nos grupos C, D e E. Assim, somou-se a participação do montante destes grupos remanescentes com o grupo AF.

¹⁶ Estes seriam “Sem enquadramento” e “Outros à Agricultura Familiar”, conforme consta em DIEESE/NEAD/MDA (2011).

¹⁷ As diferenciações espaciais do PRONAF não se manifestam apenas no âmbito das grandes regiões do Brasil e inter-estadual, elas estão presentes também no interior dos Estados, na escala das Mesorregiões, Microrregiões, Municípios, ou mesmo no interior dos municípios. Entretanto, nossa análise se restringe a aspectos mais gerais de funcionamento do programa, mas há estudos desenvolvidos por Veloso (2011), Souza (2012), Tonneau e Sabourin (2007) e Saron (2010) que abordam os resultados locais e regionais proporcionados pelo PRONAF.

¹⁸ Esta característica não é exclusiva do Brasil, nos países desenvolvidos a distinção e diferenciação entre o viés setorial e territorial também é presente. A este respeito, ver: Hespanhol, A. (2010).

¹⁹ É a chamada bancada ruralista, ou seja, os parlamentares defensores e representantes, e muitas vezes diretamente envolvidos no agronegócio. Este conjunto de políticos detém entre um quarto e um terço dos deputados e senadores, segundo Delgado (2005). A polêmica recente envolvendo a alteração do código florestal, sob forte pressão (inclusive por meio da mídia) exercida por este grupo denota a sua força política.

²⁰ Este termo foi tomado de empréstimo de Santos (2008 [1978]), nesta obra o autor analisa a dinâmica econômica brasileira a partir de dois circuitos, *o circuito superior e o circuito inferior da economia*. Por circuito superior da economia entende-se os segmentos produtivos mais dinâmicos, caracterizados pelo uso intensivo de capital e tecnologia moderna, vinculados estreitamente ao capital financeiro e a mercados amplos, não raro externo. Por outro lado, o circuito inferior da economia é constituído pelos segmentos produtivos com baixo uso de capital e tecnologia, em que a comercialização ocorre em mercados próximos e restritos. A formulação do autor, embora pensada para a realidade urbana pode ser utilizada como um importante instrumento analítico da economia brasileira, e por sua vez para a interpretação do agronegócio e da agricultura familiar, por exemplo. Obviamente que não há uma divisão rígida entre agronegócio e agricultura familiar, uma vez que alguns segmentos da agricultura familiar (e a política de crédito para a agricultura familiar tem contribuído) estão inseridos em algumas cadeias produtivas do agronegócio. Como de fato vem ocorrendo, o agronegócio vem sendo caracterizado pelo uso intensivo de capital e tecnologia, vinculado ao capital financeiro e ao mercado externo, e a agricultura familiar, historicamente tendo papel importante na produção de gêneros alimentícios voltados ao mercado interno, cuja produção caracteriza-se pelo menor uso de capital e tecnologia quando comparada ao agronegócio.

²¹ Belik e Paulillo (2009), tendo por referência o ano 2000 afirmam que havia subestimação do volume de recursos destinados a agricultura, visto que não eram contabilizados os recursos provenientes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que constituía uma importante fonte de recursos. A não computação do volume de recursos disponibilizados pelo BNDES para projetos agropecuários e agroindustriais ainda faz parte da prática do MAPA.

²² Os critérios de definição e delimitação dos Territórios Rurais levam em conta o nível de ruralidade (presença significativa de Agricultores Familiares assentados e convencionais, população quilombola) de municípios (próximos geograficamente) com características culturais, sociais e econômicas semelhantes. Os Territórios da Cidadania são definidos a partir do índice de pobreza e baixo dinamismo econômico de municípios com proximidade geográfica.

²³ Neste texto não pretendemos aprofundar no PRONAF e no PTC, para maiores detalhes na concepção, características e resultados, ver: Montenegro Gómez (2006); Montenegro Gómez e Favaro (2012) e Ortega (2008).

²⁴ Este programa é operacionalizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, Companhia Nacional de Abastecimento Alimentar (CONAB), governos estaduais e municipais dependendo da modalidade, o aporte de recursos no programa é do MDS (maior parte) e MDA.

²⁵ Mazoyer e Roudart (2010) mostram que em todo o mundo a liberalização da agricultura é um dos principais fatores de fragilidade a agricultura familiar. Dessa forma, os autores defendem o protecionismo a agriculturafamiliar como estratégia mais democrática de desenvolvimento rural.

²⁶ Um exemplo é a cadeia produtiva do leite, produto que é, em parte, importado, enquanto o grande potencial produtivo por parte da agricultura familiar fica subutilizado.

Referências:

AQUINO, Joacir Rufino de. Avanços e limites da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER), XLVII, 2009 - Porto Alegre-RS. **Anais...** Porto Alegre-RS, 2009, p. 1 – 21. Disponível em: <<http://www.sober.org.br>>. Acesso em 20/02/2010.

BELIK, Walter; PAULILLO, Luiz F. O financiamento da produção agrícola brasileira na década de 90: ajustamento e seletividade. In: LEITE, Sérgio P. (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. 2ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009, p. 97-122.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria da Agricultura Familiar. **Plano safra da agricultura familiar 2008/2009**. Brasília: Secretaria da Agricultura familiar. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: 04/07/2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria da Agricultura Familiar. **Plano safra da agricultura familiar 2011/2012**. Brasília: Secretaria da Agricultura familiar. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: 13/04/2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria da Agricultura Familiar. **Plano safra da agricultura familiar 2012/2013**. Brasília: Secretaria da Agricultura familiar. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: 31/10/2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário – SAF/PRONAF. **Crédito rural do PRONAF**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: 24/10/2012.

CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. In: **Estudos Sociedades e Agricultura**, nº 8, p. 70-82, 1997. Disponível em: <<http://www.bibliotecavirtual.clacso.org>>. Acesso em 25/01/2009.

CASSEL, Guilherme. Desenvolvimento rural no modelo econômico em construção. In: PIETÁ, Elói (Org.). **A nova política econômica [,] a sustentabilidade ambiental**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010, p. 57-66.

DEPARTAMENTO INTERSIDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS (DIEESE); NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DESENVOLVIMENTO RURAL (NEAD); MDA. **Estatísticas do meio rural 2010-2011**. 4ª ed. São Paulo: DIEESE; NEAD; MDA, 2011.

DELGADO, Guilherme da Costa. A questão agrária e agronegócio no Brasil. In: CARTER, Miguel (Org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: UNESP, 2010, p. 81-112.

_____. A questão agrária no Brasil, 1950-2003 In: JACCOUD, Luciana.(Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**.1ª ed. Brasília: IPEA, 2005, p. 51-90.

_____.**Capital financeiro e agricultura no Brasil, 1965-1985**. 1ª ed. São Paulo: Ícone/UNICAMP, 1985.

GAZOLLA, Márcio; SCHNEIDER, Sérgio. As duas “caras” do PRONAF: produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER), XLIII, 2005 - Ribeirão Preto-SP. **Anais...** Ribeirão Preto-SP, 2005. Disponível em: http://www6.ufrgs.br/pgdr/textos_para_discussao.php?cod=0>. Acesso em 01/03/2010.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil: Política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980**. 1ª ed. São Paulo: Hucitec,1997.

GRAZIANO da SILVA, José.A **nova dinâmica da agricultura brasileira**. 1ª ed. Campinas: IE/UNICAMP, 1996.

GRISA, Cátia. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. In: **Agriculturas**, Rio de Janeiro, vol. 8, nº 3, p. 34 – 41. Setembro de 2011. Disponível em: <<http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2011/11/artigo-6.pdf>>. Acesso em: 29/05/2012.

GUANZIROLLI, Carlos Eduardo. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. In: **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, p. 301-328, 2007, ISSN 0103-2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em 15/07/2009.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. Da revolução verde ao desenvolvimento territorial. In: SPÓSITO, Eliseu. S.; SANT’ANA NETO, João L (Orgs.). **Uma geografia em movimento**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 583-598.

_____.Políticas públicas, modernização e crise da agricultura brasileira. Francisco Beltrão, **Revista Faz Ciência**, v.1, p 38-49, 1997.

HESPANHOL, Rosangela A. Medeiros. Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais e Associações de Produtores em Municípios Selecionados na Região de Presidente Prudente, Estado de São Paulo.In:**Informações Econômicas**, São Paulo, vol. 36, nº 5, maio de 2006.

INSTITO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA - IBGE. **Censos Agropecuário de 2006**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em 08/03/2012.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA/FAO. **Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília: MDA, 2000. Disponível em: <<http://gipaf.cnptia.embrapa.br/publicacoes/artigos-e-trabalhos/censo-95-v-final-2000.pdf>>. Acesso em 08/08/2010.

LEITE; Sérgio P. WESZ JÚNIOR, W. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Território da Cidadania. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Vol. 14. Brasília: IICA, 2011, p. 169-196.

MARTINS, José de Souza. **A política do Brasil: lúmpen e místico**. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2011.

MATTEI, Lauro. **Impactos do PRONAF: Análise de Indicadores**. Brasília, Série Estudos 11 NEAD, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005.

_____.; CAZELLA, A. A. Planejamento e gestão do PRONAF Infra-estrutura e Serviços: evidências a partir do Estado de Santa Catarina. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Orgs.) **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004, p. 175-199.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurance. **História das agriculturas no mundo: do neolítico a crise contemporânea**. [tradução de Cláudia F. FalluhBalduino Ferreira]. São Paulo: UNESP; Brasília-DF: NEAD, 2010.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge R. **Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre o desenvolvimento territorial rural**. 2006, 438f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

_____.; FAVARO, Jorge L. Uma leitura crítica do desenvolvimento territorial realmente existente: entre as condições de possibilidade e a implantação. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, vol. 122, p. 39-69. Jan/Jun 2012. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br>>. Acesso em 01/11/2012.

MÜLLER, Geraldo. **Complexo agroindustrial e modernização agrária**. 1ª ed. São Paulo: Hucitec/Educ, 1989.

NEVES, Delma Peçanha. Agricultura Familiar: quantos ancadouros! In: FERNANDES, B. M; MARQUES, M. I. M; SUZUKI, J. C. (Orgs.). **Geografia Agrária: teoria e poder**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 211- 270.

_____. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. 1ª ed. São Paulo: FFLCH, 2007.

ORTEGA, Antonio César. **Territórios deprimidos**: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. 1ª ed. Uberlândia: EDUFU, 2008.

SABOURIN, Eric. Que política pública para a agricultura familiar no segundo Governo Lula. In: **Sociedade e Estado**, Brasília, vol. 22, nº 3, p. 715-751. Set/dez 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v22n3/09.pdf>> Acesso em: 26/03/2011.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2ª ed., 2ª reimpressão: São Paulo: Edusp, 2008 [1978].

SARON, Flávio de Arruda. **Caracterização e dinâmica da produção familiar no município de Urânia**: perspectivas de permanência e reprodução social. 2010. 174f. Monografia (Bacharelado em Geografia) Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Orgs.) **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004, p. 21-49.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE); SAF/MDA. **Cartilha de acesso ao PRONAF. Saiba como obter crédito para agricultura familiar (2011-2012)**. Brasília: Secretaria da Agricultura familiar, 2011. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf>>. Acesso em: 07/06/2012.

SOUZA, Paulo Cesar de. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na Região de Presidente Prudente**: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas. 2012, 303f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

VELOSO, Fernando. **Políticas Públicas no Município de Junqueirópolis (SP): o PRONAF e o PAA**. 2011, 249f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Presidente Prudente.

TONNEAU, Jean P; SABOURIN, Eric.(Orgs.). **Agricultura Familiar**: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais: ensinamentos a partir de casos. 1ª. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

Artigo encaminhado para publicação em outubro de 2012.

Artigo aceito para publicação em novembro de 2012.