

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E FINANÇAS
MESTRADO EM ECONOMIA RURAL E REGIONAL

**AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS
PÚBLICAS: O CASO DO PRONAF NO MUNICÍPIO
DE SÃO MIGUEL - RN**

JOACIR RUFINO DE AQUINO

CAMPINA GRANDE - PB

Abril/2003

JOACIR RUFINO DE AQUINO

**AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO
DO PRONAF NO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL - RN**

Dissertação apresentada ao curso de
Mestrado em Economia Rural e
Regional da Universidade Federal de
Campina Grande, como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em
Economia.

Orientador: Prof. Dr. Olívio A. Teixeira

Campina Grande - PB

Abril/2003



A 657a AQUINO, Joacir Rufino de.
2003 *Agricultura familiar e políticas públicas: o caso do PRONAF no município de São Miguel – RN* / Joacir Rufino de Aquino. – Campina Grande: UFCEG, 2003. 90p.: il.

Inclui bibliografia

Dissertação (Mestrado em Economia Rural e Regional) – UFCEG/DEF/CH.

1. Agricultura Familiar 2. Desenvolvimento Rural 3. Política Pública.

CDU: 338.43.02:631.1.017.3

TERMO DE APROVAÇÃO

JOACIR RUFINO DE AQUINO

**AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICA: O CASO
DO PRONAF NO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL – RN**

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia Rural e Regional do Curso de Mestrado da Universidade Federal de Campina Grande, pela comissão formada pelos professores:

Orientador: Prof. Dr. Olivio A. Teixeira
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Examinador: Prof. Dr. Márcio de Matos Caniello
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

Examinador: Prof. Dr. Jean Philippe Tomeau
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

Campina Grande - PB

Abril/2003

DEDICATÓRIA

A minha mãe, Joana

AGRADECIMENTOS

Ao Deus que acredito, por ter me concedido inspiração e tranqüilidade para concluir esta pesquisa;

A todos os professores do Curso de Mestrado em Economia Rural e Regional da Universidade Federal de Campina Grande, os quais foram imprescindíveis para minha formação intelectual;

Ao meu orientador, prof. Dr. Olívio Alberto Teixeira, pela sua atenção e dedicação na orientação desta dissertação, as quais foram indispensáveis para o resultado final deste trabalho. Vale lembrar que todos os erros e omissões que nele permanecem são de minha inteira responsabilidade;

Aos meus amigos Elesbão e Hamilton, principais responsáveis pelo meu ingresso no Mestrado, por acreditarem no meu potencial;

Aos meus colegas da turma 2000, pelos momentos de estudo e descontração. Um especial agradecimento ao colega José Aldemir pelas calorosas discussões que tivemos;

A Neuma, Everaldo e Joalice pela atenção que dedicaram sempre que necessitei, como também pelo profissionalismo e simpatia com que me trataram nos anos em que frequentei o Mestrado;

Aos meus familiares pelo apoio e confiança inabaláveis ao longo de toda a minha vida acadêmica; e

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

EPÍGRAFE

“...a exploração familiar não é portanto um elemento da diversidade, mas contém nela mesma toda esta diversidade.”

(Hugues Lamarche)

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	viii
LISTA DE QUADROS	ix
LISTA DE GRÁFICOS	x
LISTA DE FIGURAS	xi
LISTA DE SIGLAS	xii
RESUMO	xiii
ABSTRACT	xiv
INTRODUÇÃO	1
1 PRONAF: ANTECEDENTES, LÓGICA, OPERACIONALIZAÇÃO E IMPASSES	3
1.1 Breves considerações sobre a problemática da agricultura familiar no Brasil.....	3
1.2 Marco lógico que inspirou à elaboração de uma política agrícola diferenciada para a agricultura familiar no Brasil.....	13
1.3 PRONAF: diretrizes, estrutura operacional e público-alvo.....	19
1.4 Algumas reflexões sobre o alcance e os limites operacionais do PRONAF.....	28
2 AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL/RN	40
2.1 Panorama geral do município.....	40
2.2 Perfil da agricultura familiar local.....	44
2.2.1 Algumas precisões metodológicas.....	44
2.2.2 Caracterização socioeconômica do universo familiar.....	50
3 POLÍTICAS DE CRÉDITO RURAL, MEDIAÇÃO INSTITUCIONAL E AGRICULTURA FAMILIAR: A EXPERIÊNCIA DO PRONAF EM SÃO MIGUEL/RN DE 1996 A 2001	59
3.1 Análise dos resultados alcançados, uso dos recursos e perfil dos beneficiários.....	59
3.2 Os mediadores institucionais e a execução do PRONAF-C na esfera municipal.....	67
3.2.1 O lugar ocupado pelos mediadores no “circuito do crédito rural”.....	68
3.2.2 O STR e o credenciamento do agricultor familiar.....	73
3.2.3 A EMATER e o modelo produtivista.....	77
3.2.4 Os “gargalos” dos bancos.....	79
CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86
ANEXOS	

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – ESTABELECIMENTOS BENEFICIÁRIOS DO PRONAF NO BRASIL E REGIÕES	23
TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DO N.º DE ESTABELECIMENTOS DOS GRUPOS DO PRONAF SEGUNDO AS REGIÕES.....	24
TABELA 3 – ALOCAÇÃO DOS RECURSOS DO PRONAF POR REGIÕES E ESTADOS ENTRE 1995 E 2001	31
TABELA 4 – NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS, ÁREA E VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO (VBP) DA AGROPECUÁRIA DE SÃO MIGUEL/RN EM 1995/1996	51
TABELA 5 – ESTABELECIMENTOS, ÁREA MÉDIA E RENDA TOTAL (RT) MÉDIA DOS AGRICULTORES FAMILIARES DE SÃO MIGUEL/RN EM 1995/1996	52
TABELA 6 – CARACTERÍSTICAS TECNOLÓGICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR DE SÃO MIGUEL/RN EM 1995/1996.....	54
TABELA 7 - VALOR DOS INVESTIMENTOS DOS AGRICULTORES FAMILIARES DE SÃO MIGUEL/RN NA SAFRA 1995/1996	56
TABELA 8 – NÚMERO DE CONTRATOS E REPASSES DO PRONAF-C PARA SÃO MIGUEL/RN DE 1996 A 2001.....	62
TABELA 9 – PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS BENEFICIÁRIOS DO PRONAF-C EM SÃO MIGUEL/RN DE 2000 A 2001	64
TABELA 10 – NÚMERO DE PROJETOS DE CRÉDITO DO PRONAF-C CONTRATADOS PELO BNB EM SÃO MIGUEL/RN DE 2000 A 2001	80

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – COMPARATIVO ENTRE OS MODELOS PATRONAL E FAMILIAR DE AGRICULTURA	14
QUADRO 2 – PARÂMETROS DE DIFERENCIAÇÃO SOCIOECONÔMICA DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL.....	48
QUADRO 3 – CARACTERÍSTICAS DOS INVESTIMENTOS FINANCIADOS PELO PRONAF-C NO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL/RN DE 1996 A 2001	63

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS ESTABELECIMENTOS E DOS RECURSOS ALOCADOS PELO PRONAF-C DE 1995 A 2001 (%).....	32
GRÁFICO 2 – PERCENTUAL DE PESSOAS OCUPADAS NA AGRICULTURA FAMILIAR DE SÃO MIGUEL/RN SEGUNDO OS TIPOS FAMILIARES EM 1995/1996	53

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – CICLO DA POBREZA COM SOLUÇÃO EXÓGENA ATRAVÉS DA INJEÇÃO DE CAPITAL E EDUCAÇÃO	57
FIGURA 2 – ETAPA MUNICIPAL DO “CIRCUITO DO CRÉDITO RURAL” DO PRÓNAF.....	70

LISTA DE SIGLAS

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
BB – Banco do Brasil
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COOPASMIL – Cooperativa Agropecuária de São Miguel
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DATER – Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural
DNTR – Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FIERN – Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEMA – Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MA – Ministério da Agricultura e do Abastecimento
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MTe – Ministério do Trabalho e Emprego
NEAD – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento
PMDR – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar
RBAF – Renda Bruta Anual familiar
RMB – Renda Monetária Bruta
RT – Renda Total
SAF – Secretaria da Agricultura Familiar
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Rural
STR – Sindicato de Trabalhadores Rurais
VBP – Valor Bruto da Produção
VCO – Valor do Custo de Oportunidade

RESUMO

Até recentemente não se tinha notícias de uma política específica para a agricultura familiar no Brasil. Na realidade, não existia o próprio conceito de agricultura familiar. Em 1996, uma tentativa de mudança veio à tona com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF. Durante os primeiros anos de vigência deste programa, porém, o que se tem observado é uma intensa concentração de seus recursos financeiros nos municípios das regiões mais ricas, em detrimento das localidades mais pobres do país. Assim sendo, o presente trabalho objetiva analisar e discutir os impasses da política de crédito rural do PRONAF em relação a região Nordeste, enfocando a realidade verificada no município de São Miguel/RN, no período compreendido entre 1996 e 2001. Ao longo da pesquisa, verifica-se que o referido programa apresenta um caráter seletivo e excludente, calcado em uma lógica produtivista, que idealiza um “tipo ideal” de agricultor a ser incentivado no país, excluindo todos os demais produtores “incapazes” de se enquadrarem em seus preceitos. O trabalho conclui que a aplicação indiscriminada dos critérios macronacionais do PRONAF em São Miguel/RN, em parceria com a atuação dos mediadores sociais locais (sindicato de trabalhadores rurais, órgão de extensão rural e agente financeiro), são os principais fatores responsáveis pelo desempenho sofrível do programa no município. Daí resulta a exclusão da maioria dos agricultores familiares da localidade, que são jogados mais uma vez ao sabor do acaso.

ABSTRACT

Until recently, there was no specific politics aiming at the improvement of the familiar agriculture in Brazil. In fact, there was no concept of familiar agriculture yet. In 1996, with the creation of the National Program to the Improvement of the Familiar Agricultura – PRONAF. During the first years in which this program worked, however, what we are able to observe is an intense concentration of its financial resources used in the towns of the richest areas of our country. Therefore, the present research has as its primary objective analyze and discuss the way in which the rural financing of PRONAF in relation to the Northeastern region of Brazil, specially the reality found in the town of São Miguel/RN, between 1996 and 2001. Throughout the research, we are able to verify that the aforementioned program presents a selective and excluding character, based on a productivist logic, which idealizes na “ideal kind” of farmer to be supported in our country, excluding all the other “incapable” producers of being helped. The research concludes with the unprejudiced application of the macronational criteria of PRONAF in São Miguel/RN, in partnership with local people (rural working syndicate, rural extension department and financing agent), are the main factors responsible for the weak results the program achieved in the town. Due to the facts mentioned above, we could spot, as a result, the exclusion of the majority of the farmers who worked on a familiar basis from the countryside of the city, who are, once more, left to their luck.

INTRODUÇÃO

A agricultura familiar no Brasil sempre foi um setor historicamente marginalizado. Desde a fase da modernização conservadora da agricultura brasileira, iniciada na segunda metade da década de 1960, as políticas endereçadas ao meio rural voltaram-se, preponderantemente, para assegurar a reprodução social da agricultura patronal, baseada na grande propriedade e no trabalho assalariado. Como já foi comprovado por uma vasta literatura, o principal resultado desse processo social foi a exclusão de milhões de trabalhadores e trabalhadoras rurais do campo.

Com a pretensão de tentar reverter este quadro geral, o governo FHC, em 1996, criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Segundo o discurso oficial, o PRONAF seria o principal instrumento utilizado para construir um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil. No entanto, durante os primeiros anos de vigência do programa, o que se tem observado é um intensa concentração de seus recursos financeiros nos municípios das regiões mais ricas, em detrimento das localidades mais pobres do país.

Neste contexto, o presente trabalho objetiva analisar e discutir os impasses da política de crédito rural do PRONAF em relação a região Nordeste, enfocando a realidade verificada no município de São Miguel/RN, no período compreendido entre 1996 e 2001.

A metodologia utilizada para construir o referencial teórico do trabalho foi a pesquisa bibliográfica, através da leitura de documentos oficiais e do acervo bibliográfico disponível sobre o tema. Na pesquisa de campo, realizada durante os

meses de fevereiro e março de 2002, o principal procedimento utilizado para colher os dados primários foi a realização de entrevistas com atores-chave, envolvidos diretamente na operacionalização da política de crédito rural do PRONAF no âmbito local.

A temática escolhida para a elaboração da presente dissertação, tem a ver com nosso interesse pessoal e intelectual pelas discussões sobre a agricultura familiar e o desenvolvimento rural no Brasil e, mais particularmente, nas pequenas localidades encravadas na porção semi-árida da região Nordeste. A opção pelo município de São Miguel/RN como campo específico de estudo, deve-se as seguintes razões: em primeiro lugar, devido ao conhecimento prévio da realidade local, onde nascemos e residimos até recentemente; em segundo lugar, pelo peso da agricultura familiar do município na produção agrícola estadual, principalmente na lavoura do milho; e, em terceiro lugar, pela experiência prévia que acumulamos durante as discussões em torno da implantação do PRONAF no município, de 1997 a 1999, antes de ingressarmos no Mestrado.

Em que pese as limitações de um estudo de caso, acredita-se que o trabalho tem um grande valor para as Ciências Sociais, ao fornecer um referencial analítico sistematizado que possibilita um olhar crítico sobre a elaboração e execução de políticas públicas para meio rural, podendo servir como roteiro para pesquisas futuras na área.

A estrutura do texto está organizada em quatro seções, além desta introdução sucinta. No Capítulo 1, são expostas a lógica de criação e os principais impasses do PRONAF para a região Nordeste. O Capítulo 2 é dedicado ao estudo da agricultura familiar no município de São Miguel/RN. O Capítulo 3, por sua vez, discute o processo social que envolveu a implementação da política de crédito rural do PRONAF na localidade. Já a última seção é consagrada as conclusões finais.

1 PRONAF: ANTECEDENTES, LÓGICA, OPERACIONALIZAÇÃO E IMPASSES

Esse capítulo objetiva apresentar um quadro geral sobre a problemática do PRONAF destacando seus antecedentes, marco lógico, operacionalização e público-alvo, assim como alguns de seus impasses principalmente para a agricultura familiar nordestina. Desse modo, são colocados elementos importantes para o entendimento da implantação do programa a nível macro, que servirão, por sua vez, de subsídios para que possamos realizar uma leitura da problemática envolvendo agricultura familiar e políticas públicas no município de São Miguel/RN.

1.1 Breves considerações sobre a problemática da agricultura familiar no Brasil

Contrariamente aos países de capitalismo dependente, em todos os países que conseguiram se desenvolver no século XX, a agricultura familiar¹ é a principal forma social do progresso técnico no campo. Como demonstra a experiência histórica, nos países de primeiro mundo, desde meados do século XIX e no leste asiático com as radicais reformas agrárias do pós-IIª Guerra Mundial, foram adotadas políticas públicas que favoreceram a progressiva afirmação da agricultura familiar (Abramovay, 1998; Veiga, 2000). Assim sendo, a ilusão que prevaleceu na segunda metade do século XIX,

¹ O termo agricultura familiar é utilizado aqui, segundo a concepção de Lamarche (1993, p. 15), correspondendo "a uma unidade de produção agrícola onde propriedade e trabalho estão intimamente ligados à família."

de que a agricultura adotaria o modelo “fabril” de organização produtiva, como ocorreu na indústria britânica desde os fins do século XVIII, foi passageira (Veiga, 1998).

Isto quer dizer que a predominância da agricultura familiar nos países desenvolvidos, contrariou as tendências objetivas do desenvolvimento capitalista no campo? De maneira nenhuma. Como lembra Veiga (2000), se essa tendência contrariou alguma coisa, foi a ingenuidade das previsões feitas por economistas e agrônomos impressionados com a forte aceleração das mudanças agrícolas do século XX.

De fato, tal foi o caso por exemplo da maioria dos estudiosos da questão agrária no Brasil, que endossaram que a predominância da grande propriedade e do trabalho assalariado, seria um fato certo e inevitável com o desenvolvimento capitalista da agricultura. Isso ocorreu antes de mais nada, não por esses estudiosos desconhecerem parte da geografia mundial ou não terem acesso a fontes empíricas sobre o assunto, mas, por uma razão de cunho teórico, como esclarece o sociólogo Ricardo Abramovay. Segundo esse autor, o *paradigma*² com base no qual se estudou (e ainda se estuda) o desenvolvimento do capitalismo na agricultura no Brasil, cuja matriz teórica são os trabalhos de V. I. Lênin, *O desenvolvimento do Capitalismo na Rússia*, e de K. Kautsky, *A Questão Agrária*, ambos publicados em 1899, não abre espaço para que se coloque a questão da agricultura familiar, como a principal forma social de progresso técnico no campo nas nações desenvolvidas (Abramovay, 1998).

Essas constatações sugerem que o *paradigma* dos clássicos marxistas vem se mostrando cada vez menos capaz de dar conta dos fenômenos contemporâneos. Por um lado, a associação entre desenvolvimento capitalista e ampliação do trabalho

² O termo *paradigma* celebrou-se nas ciências humanas a partir do livro, *A Estrutura das Revoluções Científicas*, de Thomas S. Kuhn, publicado em 1962. Kuhn (2001) dá o nome de *paradigma* ao conjunto de crenças comunitariamente partilhadas pelos cientistas sobre o que, como e para que pesquisar. Quanto maior a adesão a estas crenças, mais os cientistas podem se encaminhar à pesquisa empírica.

assalariado, tão cara ao trabalho de Lênin, encontra pouco respaldo empírico. Por outro lado, a idéia da necessária inferioridade econômica da agricultura familiar, fundamental no livro de Kautsky, tampouco é confirmada pelo que se observa nos países avançados (Abramovay, 1998). Dessa forma, é fácil mostrar que as previsões sobre a inevitabilidade do desaparecimento da agricultura familiar com o desenvolvimento do capitalismo no campo, feitas pelos clássicos marxistas, não foram confirmadas pela experiência histórica dos países desenvolvidos. Como já assinalamos antes, nas nações centrais, a agricultura familiar foi estabelecida como a principal forma social do progresso técnico no campo

Convém anotar que muitas dessas profecias, que tinham como certo o desaparecimento da agricultura familiar, baseavam-se também numa idéia equivocada sobre a importância que as chamadas “economias de escala” ou “economias de tamanho” teriam na agricultura. Mas as reduções dos custos fixos ligados ao aumento de escala ou de tamanho mostraram-se poucos significativos na agricultura. Quando são possíveis, eles só são realizáveis até um tamanho bem modesto, correspondente a uma pequena equipe de trabalho. Como atestam Mazoyer & Roudart³, citados por Veiga (2000) e também por NEAD/IICA (1998), esse fato tem sido confirmado na agricultura dos países desenvolvidos. Isto porque, para a maior parte de seus sistemas de produção, a dimensão mais favorável à eficácia econômica de uma unidade de produção agrícola, corresponde ao trabalho de equipes que variam de três (3) a sete (7) trabalhadores. Acima desse patamar passam a se manifestar deseconomias que aumentam com muita rapidez. O resultado disso é que, em quase todos os setores da agropecuária, uma

³ MAZOYER, M. & ROUDART, L. *Histoire des agricultures du monde: du néolithique à la crise contemporaine*. Paris: Ed. Seuil, 1997.

unidade de produção conduzida pelo trabalho familiar, pode captar os ganhos gerados pelo progresso tecnológico atingindo uma escala ótima de produção (Nakano, 1981).

Apesar da predominância e da capacidade competitiva da agricultura familiar nos países de capitalismo desenvolvido, como foi dito anteriormente, deve-se deixar claro desde logo que ela não se desenvolveu espontaneamente, através do livre arbítrio do mercado. Seria um equívoco pensar dessa forma. Segundo Abramovay (1998), foi o Estado capitalista que determinou a moldagem da estrutura social do capitalismo agrário das nações centrais. Através de políticas agrícolas apoiadas em pesados subsídios (prática presente ainda nos dias atuais⁴), garantiu-se e imprimiu-se estabilidade aos preços agrícolas, mantendo-os num patamar cada vez mais institucionalmente definidos em um mínimo suficiente para assegurar uma produção abundante.

É interessante observar que adoção dessas políticas não resultaram da pressão e dos próprios interesses dos agricultores. Como bem assinalou Abramovay (1998, p. 22), estas políticas foram a condição para que a agricultura desempenhasse um papel fundamental no próprio desenvolvimento do mundo capitalista: *“o de permitir que o peso da alimentação na estrutura de consumo dos assalariados fosse cada vez menor e portanto que os orçamentos domésticos pudessem consagrar-se crescentemente à aquisição de bens duráveis, uma das bases da própria expansão que conheceu o capitalismo entre o final da segunda Guerra Mundial e o início dos anos 1970.”*

Com base neste marco analítico, focalizando a atenção sobre a realidade brasileira e comparando-a com a experiência dos países desenvolvidos, é fácil perceber

⁴ Os subsídios praticados pela maioria dos países desenvolvidos, são um misto de protecionismo e de financiamento em larga escala. Só para se ter uma idéia, no ano de 1999, os subsídios alcançaram nos países ricos 361 bilhões de dólares, 1 bilhão por dia, mais do que em toda a década. Esse monte de recursos governamentais garantiu, em média, 40% da receita total da agricultura desses países. A porcentagem chegou a 65% na Noruega, na Suíça, no Japão e na Coreia; e a 49% na União Européia e 24% nos Estados Unidos (Ricúpero, 2000).

que o Brasil é um dos exemplos mais representativos da opção inversa. Isso foi explicitado com muita clareza nos trabalhos do economista Celso Furtado. De acordo com Furtado (1974 e 2000), a indústria que se estabeleceu no Brasil, caracterizada pela produção de bens de luxo para as classes de altas rendas, não precisou de um mercado de massa, senão de um mercado constituído pelos grandes proprietários rurais e grupos urbanos de média e alta rendas. Em vista disso, naquela conjuntura do pós-guerra, “*a ação do Estado brasileiro orientou-se para a modernização econômica e tecnológica da grande produção, consolidando os negócios da empresa capitalista no campo com políticas de subsídio, como, por exemplo, a de crédito agrícola.*” (Carneiro, 1997, p. 3) Portanto, a contribuição da agricultura familiar à ampliação do mercado interno foi dispensada, contrariando a experiência dos países desenvolvidos.

Ademais, é importante mencionar que o descaso para com a agricultura familiar no Brasil não é um problema recente, remontando a própria constituição histórica do país. Como analisa Veiga (2000), desde meados do século XIX quando a elite dirigente brasileira optou por uma estratégia inversa à norte-americana, com a institucionalização da Lei de Terras⁵, as oligarquias rurais brasileiras tentam persuadir a sociedade de que o caminho do campo só poderia ser um: o da grande fazenda com assalariados. Na visão dessas elites, promover a agricultura familiar seria um desperdício, ou seja, o mesmo que jogar dinheiro público fora. Assim, ao invés de estimular a constituição de um modelo de desenvolvimento rural baseado na agricultura de base familiar, as elites dirigentes do Brasil elegeram, com respaldo teórico de grande

⁵ De acordo com Martins (1998), a *Lei de Terras* é implantada, em 1850, em função da lavoura do café, como forma de impedir o acesso a terra por parte dos ex-escravos e imigrantes, proporcionando uma oferta adequada de mão-de-obra para a produção cafeeira. Cria-se com isso - uma nova forma de sujeição do trabalho ao capital - o *cativeiro da terra*.

parte da intelectualidade do país, a agricultura de base patronal (calcada na grande propriedade e no trabalho assalariado), como vetor do desenvolvimento rural.

O resultado de tal modelo, foi a exclusão da maioria dos agricultores familiares do país. Com exceção do fluxo colonizador que partiu do extremo sul e permitiu a afirmação da agricultura familiar até o sudoeste do Paraná, o padrão agrário das demais regiões teve características semelhantes às que predominaram no Leste europeu (Veiga, 1996). Em outras palavras, o modelo de desenvolvimento agrícola adotado no Brasil, que se materializou no processo de *modernização conservadora*⁶ de nossa agricultura, se desenvolveu com base na chamada “via prussiana”, analogamente ao caso europeu, onde os senhores do Leste preferiram impedir que suas populações rurais tivessem acesso à propriedade da terra, apoiando a agricultura patronal e não a familiar.

Desse modo, ao longo da história da economia brasileira, a grande propriedade despontou como modelo socialmente reconhecido. Foi ela quem recebeu o estímulo social expresso na política agrícola, que procurou modernizá-la e assegurar sua reprodução (Wanderley, 1995). A agricultura familiar sempre ocupou um lugar subalterno na sociedade brasileira. Neste contexto, quando comparada a agricultura dos países desenvolvidos, a agricultura familiar brasileira, enquanto forma social específica de produção, foi um setor historicamente **bloqueado**. É bom esclarecer que a noção de bloqueio não é utilizada aqui despida de sentido. Pelo contrário.

⁶ O processo de modernização da agricultura foi implementado no Brasil a partir da segunda metade da década de 1960 e é caracterizado como uma mudança na transformação da base técnica da agricultura. Do ponto de vista da estrutura produtiva e das relações sociais, a modernização foi considerada excludente e desigual, quer se considere o tamanho dos produtores, quer se considere as regiões do país. Predominaram os médios e grandes produtores (apesar de haver pequenos produtores consolidados em algumas regiões) das regiões Sul e Sudeste, principalmente, em detrimento das demais regiões, onde o Nordeste é o exemplo mais gritante. Caso o leitor deseje aprofundar essa discussão, em meio a uma ampla literatura disponível sobre a questão, recomenda-se, entre outros: Delgado (1985); Martine (1990); Kageyama et al. (1990); Graziano da Silva (1996) e Gonçalves Neto (1997).

De acordo com Lamarche (1993), para entendermos o funcionamento de uma exploração familiar, bem como o seu sucesso ou insucesso, devemos analisá-la dentro de uma dinâmica que considere dois aspectos de suma importância. Por um lado, devemos reconhecer o papel fundamental, no modo de funcionamento da exploração familiar, de um modelo anterior ao qual todo agricultor, mais ou menos conscientemente, necessariamente se refere, chamado de “Modelo Original”. Por outro lado, devemos contrapor um segundo modelo, que é idealizado por todo explorador e consiste em uma determinada imagem futura de sua exploração, chamado de “Modelo Ideal”. É ele que serve de referência para que o agricultor organize suas estratégias e tome suas decisões segundo uma orientação que tende sempre, mais ou menos, em direção a uma situação esperada.

Essa projeção de futuro é diferenciada de um agricultor para outro, em função das dinâmicas histórico-culturais que cada segmento atravessou. Em função disso, os produtores assumem modelos de produção diferenciados, que variam segundo suas condições objetivas de produção, sem perder a característica familiar da exploração e/ou do seu modo de vida. Partindo desse pressuposto analítico, Lamarche (1993), utilizando a idéia de “Modelo Ideal”, como sendo as ambições que cada explorador tem para o futuro de suas propriedades, caracteriza três grandes grupos de agricultores familiares: 1) os agricultores familiares cuja a finalidade essencial não seria a reprodução enquanto unidade de produção, mas a reprodução familiar (*modelo familiar*); 2) os agricultores familiares cujo o objetivo essencial seria simplesmente a sobrevivência da família (*modelo subsistência*); e 3) os agricultores familiares cujo o objetivo seria a formação de uma exploração agrícola organizada sobre a base do trabalho assalariado para a obtenção de uma ganho máximo (*modelo empreendimento agrícola*).

Essa caracterização indica que nem todo agricultor familiar possui um mesmo sistema de valores e as mesmas ambições para o futuro, estas podendo variar de uma sociedade para outra e mesmo de um agricultor para outro dentro de uma mesma comunidade. Tal referencial permite concluir que o termo agricultura familiar, tal como o definimos no início desse trabalho, engloba um conjunto de situações extremamente variadas e diferentes. A agricultura familiar deve ser encarada como uma formação social heterogênea. Em cada caso, a capacidade de adaptação e reprodução dos agricultores familiares deve variar consideravelmente, em função de variadas combinações entre às suas condições objetivas de produção (características edafoclimáticas, superfície, grau de mecanização, nível técnico, capacidade de financiamento, etc.) e a natureza do contexto social, cultural e político onde estão inseridos, bem como suas relações com a economia global.

Nesse sentido, as chances da exploração familiar de atingir o “modelo ideal de funcionamento”, ou simplesmente se aproximar dele, dependerá da complementaridade dos projetos elaborados pelos agricultores familiares, e das escolhas políticas que lhes dizem respeito, efetuadas pela sociedade em geral. Dessa maneira, *“pode-se explicar ora a dominação de certos tipos de exploradores familiares, ora sua estagnação, diminuição ou mesmo sua eliminação”* (Lamarche, 1993, p. 19).

É nesse contexto da análise que a noção de “**bloqueio**” deve ser levada em consideração. Correspondendo a uma *“situação dada que não permite ao chefe da exploração colocar em prática estratégias tendo em vista atingir o Modelo Ideal [grifos nossos, JRA]”* (Lamarche, 1993, p. 20), devido a sua baixa dotação de recursos produtivos, tais como: terra, capital e trabalho (mão-de-obra qualificada). Essa baixa dotação de fatores produtivos se manifesta numa situação de precariedade que engloba

investimentos insuficientes, ausência de equipamentos (tratores por exemplo) e pouco ou nenhum acesso ao sistema de crédito, refletindo evidentemente nas condições de vida dos produtores.

De fato, no caso do Brasil essa situação é patente. Basta observar que grande maioria dos agricultores familiares brasileiros, nas diversas regiões do país e, principalmente na região Nordeste, não conseguiram colocar em prática estratégias de melhoria de sua estrutura de produção, manifestando seu potencial de geração de emprego e de renda no campo. Esses produtores foram inibidos pela ausência de condições infra-estruturais e pelas dificuldades impostas pelo setor bancário, pois trata-se de um segmento que é dotado de precária base patrimonial e é incapaz de oferecer contrapartidas reais aos bancos para que faça parte de sua clientela regular. Desse modo, percebe-se que a pretensa inviabilidade da agricultura familiar brasileira (e, particularmente, a localizada na região Nordeste) reflete a imposição de condições extremamente desfavoráveis e não deficiências próprias desses agricultores (Guanziroli et al., 2001).

Pelo exposto até aqui, pode-se concluir que o futuro desses agricultores familiares, que foram historicamente “bloqueados”, dependerá, em cada situação específica, das *possibilidades e capacidades* de concretizar os projetos (ou ambições para o futuro) que estabeleceram para si e para suas famílias. Segundo Abreu (2000, pp. 157-158), *“No que diz respeito às capacidades, elas irão depender principalmente deles próprios, da sua vontade de adaptar-se às mudanças necessárias e indispensáveis (tanto técnicas e econômicas quanto sociais e culturais) para garantir a reprodução da unidade de produção. Quanto às possibilidades, elas irão depender principalmente da*

conjuntura externa, ou seja, tanto das condições de mercado quanto da política agrícola adotada.”

Nesta perspectiva, o papel de qualquer política agrícola diferenciada para o fortalecimento da agricultura familiar, deve ser aumentar as “possibilidades” (de infraestrutura, de assistência técnica, de crédito, etc.) dos produtores mais pobres, para que esses possam atingir o seu “modelo ideal de funcionamento”, liberando sua capacidade de gerar emprego e renda, contribuindo para aumentar o potencial de consumo do mercado interno através do aumento da demanda rural e estimulando a multiplicação das atividades econômicas no país.

Para que essa mudança social seja possível alguns elementos precisam ser considerados pelas políticas de desenvolvimento rural (Mussoi, 2001). Em primeiro lugar, é urgente a “revisão” do modelo tecnológico-produtivo convencional, tendo em vista que suas externalidades causaram problemas de ordem sócio-ambiental extremamente graves. Em segundo lugar, a sociedade em geral e os agricultores familiares em particular, devem poder participar e, principalmente, gerar participativamente, uma concepção de desenvolvimento mais harmônica e sustentável, que respeite as múltiplas dimensões (econômicas, sociais, ambientais, culturais e políticas) da questão. É neste contexto que deve ser colocado em discussão o caráter das políticas públicas para a agricultura familiar.

Resta saber agora até que ponto a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a primeira política agrícola diferenciada criada especialmente para a agricultura familiar na história do Brasil, enfrentou estes desafios. Assim sendo, para que seja possível empreender a uma

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

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

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

Ao referendar estes pressupostos, um estudo realizado em parceria entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), forneceu o marco conceitual e teórico para a criação de um novo modelo de desenvolvimento rural para o Brasil. A síntese dos dados desse estudo foram publicados, em 1994, em um documento intitulado, *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*.⁷ As informações expostas nesse documento indicavam que, para se propor uma nova linha estratégica de desenvolvimento rural para o Brasil, era necessário primeiro se

compreender melhor os dois modelos de produção agropecuária que compõem a estrutura da agricultura brasileira: o patronal e o familiar. As características essenciais desses dois modelos de organização da produção agropecuária são apresentadas sucintamente, de forma comparativa, no quadro a seguir.

QUADRO 1 – COMPARATIVO ENTRE OS MODELOS PATRONAL E FAMILIAR DE AGRICULTURA

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

FONTE: FAO/INCRA (1995)

Com base nesse panorama o relatório do Convênio FAO/INCRA (1995) sugere, de forma inovadora, que os estudos sobre a estrutura de funcionamento da agricultura brasileira devem se orientar através de uma nova dicotomia, baseada nas diferenças qualitativas existentes entre a agricultura familiar e a agricultura patronal. Nesse novo enfoque metodológico, as relações sociais se sobrepõem ao tamanho dos estabelecimentos como critério fundamental de classificação. Todavia, para estimar a dimensão quantitativa da agricultura familiar e patronal no Brasil, era necessário estabelecer critérios mais objetivos do que os apresentados no quadro acima, para que

⁷ As referências ao longo desse tópico são de uma versão resumida do relatório final do Convênio FAO/INCRA, publicada em março de 1995. Para maiores detalhamentos das questões que irão surgir ao

fosse possível operacionalizar os mesmos a partir das estatísticas censitárias disponíveis.

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

Esses dados mostram que, apesar do descaso, os agricultores familiares continuam sendo a base social da agropecuária nacional e, além disso, criam maior número de empregos que os estabelecimentos patronais. Tais evidências empíricas passam a justificar a proposta da promoção da agricultura familiar, como vetor de um novo modelo de desenvolvimento rural, tendo em vista as muitas vantagens que esta opção traria para a sociedade brasileira. No entanto, para que isso ocorresse não bastava separar a agricultura familiar da patronal e elegê-la como protagonista de um novo modelo. Segundo FAO/INCRA (1995, p. 5), para que se pudesse “*simultaneamente*

promover o sucesso econômico dos agricultores familiares que já dispõem de condições básicas à atividade empresarial e minimizar a marginalização dos que se encontram em situações mais problemáticas, a estratégia governamental para a agropecuária precisa[va] estar baseada numa delimitação do público alvo a ser atendido prioritariamente.” Assim, buscou-se através de aproximações sucessivas, já que as estatísticas disponíveis não utilizam esse critério em suas classificações⁸, caracterizar a importância relativa da agricultura familiar e de seus diversos segmentos.

No interior do segmento agricultura familiar foi estabelecida uma subdivisão, cujo o critério fundamental de diferenciação foi a renda monetária bruta (RMB) do estabelecimento, medida em salários mínimos. Ela foi obtida pela simples diferença entre receitas e despesas provenientes exclusivamente das atividades agropecuárias dos estabelecimentos familiares.⁹ Essa subdivisão categórica resultou na especificação de três categorias de agricultores familiares. A agricultura familiar *consolidada*, com 1,5 milhões de estabelecimentos; a agricultura familiar *de transição*, com 2,5 milhões de estabelecimentos; e a agricultura familiar *periférica*, com 2,5 milhões de estabelecimentos. Deve-se também ressaltar que, segundo essa classificação, os estabelecimentos enquadrados nesta última categoria são considerados simplesmente como “*locais de residência e subsistência de uma mão-de-obra desempregada ou subempregada, do que propriamente empresas do setor agropecuário.*” (FAO/INCRA, 1995, p. 6)

⁸ Em nenhum país do mundo, os Censos agrícolas e demográficos oferecem elementos necessários, para que se possa ter uma quantificação de peso econômico e social da agricultura familiar. Os Censos são estratificados por área, como é o caso do Brasil e/ou por valor da produção, como é o caso dos Estados Unidos ou da França, por exemplo (FAO/INCRA, 1996).

⁹ O critério da RMB foi utilizado por uma questão de fundo, segundo outro estudo realizado pelo convênio FAO/INCRA, em 1996. Conforme esse estudo, este é um bom indicador da verdadeira situação socioeconômica e principalmente do grau de integração aos mercados dos agricultores familiares. Nesse sentido, os agricultores que tivessem RMB muito baixa não deveriam “*escapar do estrato inferior,*

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

Isto posto, o relatório da FAO/INCRA (1995, p. 7) conclui que o grande desafio das políticas governamentais seria *“a criação de instrumentos que gerem novas oportunidades de expansão e/ou reconversão produtiva para o maior número possível de estabelecimentos que se encontrem na categoria transitória entre a ‘periférica’ e a ‘familiar consolidada’.”* E os demais segmentos? Segundo esse documento, muitos dos instrumentos que deveriam ser criados para fortalecer os agricultores “em transição” ajudariam a agricultura familiar em geral, mas *“seria ilusão imaginar [que as políticas governamentais] poderiam responder também às dificuldades de cerca de 2,5 milhões de famílias que vivem em estabelecimentos totalmente marginais.”* Assim, parte deste último contingente, *“principalmente os jovens, deverá ser beneficiada pela política de reforma agrária (...). E a geração de empregos não agrícolas, de preferência rurais, bem como a prestação de serviços temporários, que surgirão da dinamização da agricultura familiar, abrirão oportunidades para os demais.”*

As implicações dessas recomendações na formulação das políticas de desenvolvimento rural são extremamente importantes. Ao apresentar a agricultura familiar “em transição” como foco das políticas governamentais, a agricultura familiar

formado pelos mais pobres, pelo simples fato de ter garantida apenas a alimentação de sua família.”(FAO/INCRA, 1996, p. 16)

“consolidada”, que obtém os melhores índices de RMB, é eleita como “modelo ideal de funcionamento” a ser perseguido. Neste contexto, o grande desafio das políticas públicas deveria ser o de gerar novas oportunidades na agricultura para aumentar a produtividade e conseqüentemente a RMB, não de todos os produtores, mas apenas dos agricultores familiares “em transição”, a fim de transformá-los em agricultores familiares “consolidados”. Recomendando essa estratégia o referido documento assume uma postura extremamente excludente em relação aos agricultores e as regiões mais pobres do país.

Isso ocorre porque ao enquadrar os estabelecimentos que não conseguem obter uma dado patamar de RMB numa categoria marginal, acaba-se por abstrair e negar todas as circunstâncias extremamente desfavoráveis que “bloquearam” historicamente esses agricultores, não lhes permitindo colocar em prática estratégias tendo em vista atingir o seu modelo ideal de funcionamento na agricultura, levando-os, por exemplo, a buscarem outras fontes de renda fora de seus estabelecimentos. O resultado prático disso é que aproximadamente 12 milhões de agricultores familiares, que residem nos estabelecimentos “periféricos”, localizados em sua maioria na região Nordeste (53%), ao invés de se constituírem no foco das políticas governamentais para a agricultura, seriam excluídos da possibilidade do progresso social, devendo contentarem-se tão somente com políticas sociais do governo.

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

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

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

1.3 PRONAF: diretrizes, estrutura operacional e público-alvo

Até recentemente não se tinha notícias de recursos específicos destinados ao financiamento da agricultura familiar no Brasil. Na realidade, não existia o próprio conceito de agricultura familiar. Como analisa Belik (2000, p. 93) o “*agricultor familiar*

era considerado mini-produtor para efeito de enquadramento no Manual de Crédito Rural. Com isto, além do produtor familiar disputar o crédito com os demais produtores, era obrigado a seguir a mesma rotina bancária para obter um empréstimo que tinha o perfil voltado para o grande produtor.”

Para tentar superar estes problemas, mediante pressão de entidades representativas dos trabalhadores rurais, com especial destaque para Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), em 1995, o governo federal lançou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), como uma linha de crédito de custeio diferenciada para financiar a agricultura familiar. Um ano depois, através do Decreto Presidencial Nº 1.946, de 28 de junho de 1996, o PRONAF deixou de ser apenas uma linha de crédito para adquirir o *status* de programa governamental, assumindo uma maior abrangência e uma concepção diferente (MA/SDR/DATER, 1996; Silva, 1999 e Belik, 2000).

O PRONAF foi elaborado tendo como referência o estudo do Convênio FAO/INCRA (1994/1995), sendo concebido com a finalidade de *“apoiar o desenvolvimento rural, tendo como fundamento o fortalecimento da agricultura familiar, como segmento gerador de emprego e renda, de modo a estabelecer um novo padrão de desenvolvimento sustentável que vise ao alcance de níveis de satisfação e bem-estar de agricultores e consumidores, no que se refere às questões econômicas, sociais e ambientais, produzindo um novo modelo agrícola nacional.”* (Brasil. Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1996, p. 11)

Como política pública para o meio rural, tal programa é bastante inovador do ponto de vista operacional. Além da novidade de eleger a agricultura familiar como alvo de suas ações, ele pressupõe em sua orientação e implementação, um modelo de gestão

descentralizada e participativa, através da atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), onde os agricultores familiares devem ter participação majoritária garantida (Brasil. Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1996). Essa proposta representa, pelo menos pretensamente, uma mudança dos métodos de intervenção do Estado na realidade rural.

Neste contexto, o documento de criação do PRONAF destaca como objetivo geral *“propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares.”* (Brasil. Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1996, p. 13)

Para levar a cabo essa missão, o programa foi dividido basicamente em três eixos de ação (MA/SDR/DATER, 1996): 1) financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios (PRONAF-INFRA-ESTRUTURA); 2) financiamento da produção da agricultura familiar (PRONAF-CRÉDITO); e 3) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares (PRONAF-CAPACITAÇÃO).

Dentre estas linhas de ação, o governo federal elegeu a vertente do crédito rural como o principal eixo da estratégia a ser seguida para implantar o novo modelo agrícola no país. O objetivo dessa linha de ação é *“fornecer apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas por agricultores familiares e suas organizações.”* (MA/SDR/DATER, 1996, p. 16)

Os financiamentos se processam em todo o território nacional. O dinheiro é repassado ao sistema bancário (Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, bancos estaduais e privados), que se responsabilizam por emprestá-los aos agricultores a taxas

inferiores às do mercado. A diferença nas taxas de juros é coberta pelo Tesouro Nacional (MA/SDR/DATER, 1996).

Ao definir quem seria beneficiado pelo PRONAF, o governo seguiu a recomendação do Projeto FAO/INCRA (1994/1995), a respeito do público-alvo a ser atingido pelas políticas públicas. O PRONAF-C foi criado, então, para atender o conjunto dos agricultores familiares, porém, com prioridade para os agricultores familiares “em transição”, dados os riscos dos produtores dessa modalidade regredirem para o estado de agricultores familiares “periféricos” e o seu potencial para serem promovidos para o modelo da agricultura familiar “consolidada” (Vilela, 1997; Carneiro, 1997; 1999 e 2000; Abreu, 2000).

Com isso foi estabelecido um “parâmetro social” para definir o tipo de produtor que seria beneficiado pelas limitadas verbas públicas. Como é mencionado no manual operacional do programa, só poderão pleitear os seus recursos aquelas pessoas físicas de forma individual ou coletiva, solidária ou não, que comprovem mediante declaração de aptidão fornecida por agente credenciado pelo Gabinete do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que se enquadram na categoria agricultor familiar, através do preenchimento dos seguintes requisitos (MA/SDR/DATER, 1996, p. 32):

- a) explorem parcela da terra na condição de proprietários, posseiros, arrendatários ou parceiros;*
- b) mantenham até dois empregados permanentes, sendo admitido o recurso eventual a ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agropecuária o exigir;*
- c) não detenham a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor;*
- d) no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual seja proveniente da exploração agropecuária e/ou extrativa;*
- e) residam na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo.*

Somente os agricultores que se enquadrarem nesses parâmetros, aplicados uniformemente em todo o território nacional, poderão se tornar beneficiários do PRONAF-C. A quantificação desse público não é uma questão das mais simples. Não é fácil saber o número exato de famílias que esses agricultores representam.

Segundo estimativas grosseiras, com base nos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996, sabe-se, de antemão, que este número supera a casa dos 3,8 milhões de estabelecimentos. Como pode ser observado na tabela 1, mais da metade estão concentrados na região Nordeste (52%), seguida da regiões Sul (21,2%) e Sudeste (13,6%). Já as regiões Norte e Centro-Oeste, possuem tão somente, 3,4% e 9,8%, dos estabelecimentos potenciais beneficiários do programa.

TABELA 1 – ESTABELECIMENTOS BENEFICIÁRIOS DO PRONAF NO BRASIL E REGIÕES

REGIÕES	ESTABELECIMENTOS	
	Total	%
Norte	375.385	9,8
Nordeste	1.983.950	52,0
Sudeste	518.218	13,6
Sul	809.559	21,2
C.-Oeste	128.421	3,4
BRASIL	3.815.533	100,0

FONTE: Sabbato (2000)

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

Compete notar que o fato de estar inserido neste universo, não garante ao agricultor um tratamento homogêneo dentro do PRONAF-C. O enquadramento na categoria agricultor familiar é apenas um critério geral adotado para definir quem poderá pleitear os financiamentos. Para fins de assistência financeira, Banco Central editou a Resolução N.º 2.629, de 10 de agosto de 1999, que divide os beneficiários do programa em quatro subgrupos (Sabbato, 2000; Souza, 2000):

- 1) *Grupo A*, assentados de reforma agrária:

- 2) Grupo B, não contratam qualquer tipo de mão-de-obra não familiar e têm Renda Bruta Anual Familiar (RBAF) até R\$ 1.500,00;
- 3) Grupo C, contratam apenas empregados temporários, em qualquer número e têm RBAF entre R\$ 1.500,00 e R\$ 8.000,00; e o
- 4) Grupo D, contratam até dois empregados permanentes e qualquer número de empregados temporários e têm RBAF entre R\$ 8.000,00 e R\$ 27.500,00.

Essa divisão, que utiliza a RBAF como principal critério de classificação, além de servir para orientar as ações de assistência financeira do programa, indica também o perfil socioeconômico do seu público-meta. Pode-se observar pelo cruzamento dos dados das tabelas 1 e 2, que mais da metade dos seus potenciais beneficiários é composta pelo Grupo B (53,4%), enquanto os grupos C e D, correspondem respectivamente a 36,5% e 10,1% do total. Em outras palavras, de cada 100 estabelecimentos que se enquadram nos critérios do referido programa, mais da metade obtém uma RBAF de até R\$ 1.500,00 e, apenas, 10, auferem rendas entre R\$ 8.000,00 e R\$ 27.500,00.

TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO DO Nº DE ESTABELECIMENTOS DOS GRUPOS DO PRONAF SEGUNDO AS REGIÕES¹⁰

REGIÕES	GRUPO B		GRUPO C		GRUPO D	
	Total	%	Total	%	Total	%
Norte	133.740	6,6	216.280	15,5	25.365	6,6
Nordeste	1.499.538	73,6	447.649	32,1	36.763	9,6
Sudeste	198.382	9,7	235.577	16,9	84.259	21,9
Sul	165.091	8,1	425.984	30,6	218.484	56,8
C.-Oeste	39.931	2,0	68.654	4,9	19.836	5,2
BRASIL	2.036.682	100,0	1.394.144	100,0	384.707	100,0

FONTE: Sabbato (2000)

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

¹⁰ Os dados apresentados se referem apenas aos grupos B, C e D. O Grupo A não foi considerado porque o Censo Agropecuário não possui informações sobre os estabelecimentos provenientes de assentamentos de reforma agrária.

Esses estabelecimentos também não se distribuem de forma homogênea pelo Brasil afora. Considerando a participação relativa das regiões em cada um dos grupos, verifica-se, conforme a tabela anterior, que aproximadamente 3/4 dos estabelecimentos do Grupo B estão na região Nordeste (73,6% do total nacional do Grupo B), enquanto o Grupo D apresenta um viés de distribuição em relação à região Sul (56,8% do total nacional do Grupo D). No Grupo C, a maior participação dividiu-se entre o Nordeste (32,1% do total nacional do Grupo C) e o Sul (30,6% do total nacional do Grupo C).

No interior de cada região a participação dos grupos também é enviesada. Calculando a relação entre o total de estabelecimentos de cada grupo e os estabelecimentos totais (Estabelecimentos do Grupo/Total de Estabelecimentos), constata-se que o Grupo B é majoritário apenas no Nordeste, representando 75,6% dos seus estabelecimentos. Enquanto isso, o Grupo D, representa uma parcela insignificante dos estabelecimentos da região (apenas 1,8% do total). Esse resultado, como explica Sabbato (2000, pp. 11-12), é *“reflexo dos critérios do PRONAF relativos aos limites de renda para cada grupo, uma vez que a utilização dos mesmos valores para todo o país tende a concentrar os grupos de mais baixa renda nas regiões mais pobres, bem como os de bem mais alta renda nas regiões mais bem favorecidas.”*

Percebe-se, assim, que o PRONAF propõe-se a alterar padrões estruturais de políticas e padrões comportamentais já tradicionais da cultura brasileira (Buainain, 1997; Rosa, 1998). Como comenta Carneiro (1997), eleger a agricultura familiar como protagonista da política orientada para o desenvolvimento rural, não deixa de ser um indicativo de mudança na orientação (ao menos no discurso) da política agrícola brasileira. Apesar disso, a autora lembra que a leitura dos textos do programa sugere

outras questões e cuidados para que se evite novas ameaças a reprodução da agricultura familiar, principalmente sua fração mais pobre.

O primeiro ponto que merece ser considerado, diz respeito a proposta do PRONAF em implantar um novo modelo agrícola no Brasil, pautado em *“um novo padrão de desenvolvimento sustentável que vise ao alcance de níveis de satisfação e bem-estar de agricultores e consumidores, no que se refere às questões econômicas, sociais e ambientais”*.

Ainda que tal proposta seja bastante inovadora, a noção de sustentabilidade presente nos textos do programa, em nenhum momento sugere, ao menos explicitamente, a opção por tecnologias alternativas ao padrão convencional assentado no aumento do uso de máquinas e insumos químicos. Nas palavras de Carneiro (1997, p. 4), *“O estímulo do Pronaf ao ‘uso racional de fatores ambientais’ não parece se sobrepor ao objetivo, este sim constantemente reforçado, de aumento da capacidade produtiva e da renda.”*

Desta constatação vem à tona uma questão-chave: *“Ainda que se chame a atenção para a diferença desta nova política em relação às anteriores, criticadas como produtivistas, ou seja, com ênfase na dimensão quantitativa do crescimento econômico em detrimento da dimensão qualitativa do bem-estar social, as metas anunciadas nos remetem à velha fórmula desenvolvimentista: aumento da capacidade produtiva = diminuição de preço no mercado competitividade.”* (Carneiro, 1997, p. 6)

O segundo ponto crítico do PRONAF, subjacente aos princípios que nortearam sua formulação, é o viés setorial atribuído as suas ações. Isso fica patente ao observar seu principal eixo de ação, a vertente do crédito rural. Como foi observado anteriormente, esta linha de ação foi criada com a finalidade de apoiar obrigatória e

exclusivamente “às atividades agropecuárias exploradas por agricultores familiares e suas organizações”.

São ignoradas, com isso, as mudanças que têm ocorrido no meio rural brasileiro, que além das atividades agropecuárias tradicionais, apresenta uma diversidade de novas atividades agropecuárias e não-agrícolas, tornando-o caracteristicamente *pluriativo* (Graziano da Silva, 1999; Schneider, 1999). Ao negar essas transformações no meio rural, que não pode mais ser entendido apenas como a base geográfica da produção agropecuária tradicional, o programa não consegue atender às novas necessidades geradas pelas mudanças no campo, o que possivelmente limitará os seus resultados.

Por fim, cabe discutir um dos pontos mais ambíguos do PRONAF, aquele relacionado a delimitação do seu público-alvo. Ao estabelecer os parâmetros sociais para distribuir seus recursos, tal política assume um caráter seletivo e excludente.

Os critérios de exclusão estão fortemente sustentados na definição do “verdadeiro agricultor” - profissional com capacidade empresarial apto para encontrar na atividade agrícola, no mínimo, 80% da renda familiar - como o tipo ideal de produtor rural a ser incentivado no país (Carneiro, 1997; 1999 e 2000). Ao aplicar esse critério geral como norma para todo o país, provavelmente serão excluídos do apoio ao crédito todos os agricultores que, por motivos variados (condições edafo-climáticas desfavoráveis, deficiências estruturais de terra, crédito, tecnologias adequadas etc.) não conseguem sobreviver unicamente da exploração agropecuária, obtendo de outras fontes como aposentadorias e atividades não-agrícolas, mais de 20% do total da renda familiar.

Nesse sentido, apesar da proposta inovadora de promover um novo modelo agrícola para o país, baseado no fortalecimento da agricultura familiar e na gestão

social, o PRONAF repõe a cena agrária nacional antigos vícios das políticas desenvolvimento convencionais. Os princípios que nortearam sua formulação estão fortemente assentados num viés produtivista e setorial. Além disso, ao definir seu público-alvo essa política poderá aprofundar a diferenciação social no interior da agricultura familiar.

Todos esses fatores vão ter uma influência direta na implementação do PRONAF-C. Eles determinam, grosso modo, os seus principais pontos críticos. Diante disso, o envolvimento ativo da sociedade vai desempenhar um papel de destaque para remover esses obstáculos. É o que mostrar-se-á na seqüência.

1.4 Algumas reflexões sobre o alcance e os limites operacionais do PRONAF

Durante os primeiros anos de existência do PRONAF (1995-1998), os seus resultados socioeconômicos demonstraram um grande potencial. Segundo avaliação do IBASE (1999)¹¹ em oito estados da federação, o acesso a linha de crédito do programa foi um fator decisivo para estimular a criação e a manutenção de empregos no meio rural. Cada operação de crédito do PRONAF gerou em média 0,58 novas ocupações, a um custo médio de R\$ 6.470,81 por nova ocupação gerada. Assim, a cada duas operações de crédito calcula-se a geração de um novo posto de trabalho.

¹¹ O estudo do IBASE (1999) abrangeu o período compreendido entre janeiro de 1995 e fevereiro de 1998. Foram pesquisados 896 municípios dos estados da Bahia (BA), Ceará (CE), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), Paraná (PR), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Sul (RS) e Rondônia (RO). Os registros sobre os recursos aplicados através do PRONAF-C e seus beneficiários, foram fornecidos, na forma de banco de dados, pelo MTE e pelo BNDES. O levantamento das informações para verificar os resultados socioeconômicos dos investimentos realizados, ocorreu mediante a aplicação de questionários diretamente aos produtores.

Apesar desses resultados, pode-se afirmar que, sem dúvidas, o aumento das ocupações não é o melhor indicador dos impactos causados pelo programa. O seu maior impacto se observa na sua capacidade de estabilizar e manter empregos no meio rural. A cada operação de crédito foram mantidas 4,84 ocupações, a um custo médio de apenas R\$ 775,24 (IBASE, 1999). Esses indicadores sugerem, aparentemente, que o acesso dos agricultores familiares ao crédito rural, está funcionando como um instrumento importante para conter o êxodo rural através do estímulo a criação e a manutenção de renda no campo.

De fato, o programa tem sido fundamental para mudar o destino de milhares de cidadãos assegurando condições para sua permanência no campo. *“Na Bahia, os recursos do Pronaf contribuíram para que 95,7% dos beneficiários continuassem na condição de empreendedor rural. Mais de 80% afirmaram que nenhum dos seus familiares precisou trabalhar fora, e quase 60% garantiram que o Pronaf evitou o êxodo rural. No Ceará, apenas 14% dos beneficiários tiveram familiares que deixaram o estabelecimento.”* (IBASE, 1999, p. 77)

Na verdade, a agricultura familiar dos oito estados pesquisados pelo IBASE (1999) aumentou seus rendimentos. Quase a metade dos agricultores tomadores de crédito (44,4%) aumentaram sua renda após terem sido contemplados com os financiamentos do PRONAF. Além disso, 40,3% dos beneficiários do crédito conseguiram manter sua renda estabilizada (IBASE, 1999). Ao que tudo indica, confirma-se o potencial de desenvolvimento socioeconômico da agricultura familiar, desde que sejam disponibilizadas condições para tal.

Essas evidências abrem espaço para a colocação de uma questão que não pode ser mais evitada: os recursos do PRONAF-C e os benefícios que vêm neles embutidos,

estão sendo repartidos de forma igual entre os agricultores familiares? A resposta infelizmente não é positiva. A pretensa abrangência do programa tem se limitado aos discursos oficiais do governo.

Até dezembro de 1998, o PRONAF teve uma pequena participação diante do universo de produtores familiares a serem atingidos. Foram beneficiados apenas 958.995 agricultores familiares (IBASE, 1999). Este montante representa somente 25% dos 3.815.533 estabelecimentos familiares que compõe seu público potencial (Cf. Tabela 1). Dessa forma se pode ter uma idéia mais concreta do alcance do programa, ficando evidente que apenas uma pequena parte dos agricultores familiares são realmente alcançados.

Além do seu pequeno alcance, o PRONAF-C não atinge os agricultores familiares de forma homogênea. Os dados do IBASE (1999) nos indicam que dos 958.995 produtores que tiveram acesso ao crédito, aproximadamente 2/3 podem se caracterizar como integrantes de uma agricultura familiar em processo de consolidação, e 1/3 como agricultores mais fragilizados. Esses dados permitem identificar o perfil dos beneficiários do crédito rural destinado a agricultura familiar, demonstrando o seu caráter discriminatório materializado no privilegiamento dos agricultores mais bem estruturados economicamente.

Pela tabela 3 pode-se ver que a diferenciação no acesso ao PRONAF-C é reflexo da concentração regional na distribuição dos seus recursos. De 1995 a 2001, de cada R\$ 100,00 aplicados pelo programa, pelo menos R\$ 78,00 se concentraram nos estados das regiões Sul e Sudeste, onde está concentrada a agricultura familiar mais dinâmica do país. O Rio Grande do Sul se destaca entre esses estados, com 29% dos

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

TABELA 3 – ALOCAÇÃO DOS RECURSOS DO PRONAF POR REGIÕES E ESTADOS ENTRE 1995 E 2001

REGIÕES/ESTADOS	TOTAL (R\$)	% REGIONAL	% NACIONAL
<i>Região Norte</i>	254.991.802,50	100,0	3,3
Acre	3.108.293,11	1,2	0,04
Amapá	1.253.277,21	0,5	0,02
Amapazonas	2.382.370,20	0,9	0,03
Pará	46.378.322,47	18,2	0,59
Rondônia	165.194.814,07	64,8	2,11
Roraima	1.076.166,01	0,4	0,01
Tocantins	35.598.559,43	14,0	0,45
<i>Região Nordeste</i>	1.073.654.262,59	100,0	13,7
Alagoas	56.060.844,27	5,2	0,7
Bahia	346.648.286,01	32,3	4,4
Ceará	120.338.709,86	11,2	1,5
Maranhão	92.697.469,08	8,6	1,2
Paraíba	81.590.114,21	7,6	1,0
Pernambuco	132.140.561,40	12,3	1,7
Piauí	110.499.638,17	10,3	1,4
R. G. do Norte	55.352.981,34	5,2	0,7
Sergipe	78.325.658,25	7,3	1,0
<i>Região Sudeste</i>	1.346.928.154,41	100,0	17,2
Espirito Santo	187.401.448,37	13,9	2,4
Minas Gerais	816.180.167,24	60,6	10,4
Rio de Janeiro	55.455.859,59	4,1	0,7
São Paulo	287.890.679,21	21,4	3,7
<i>Região Sul</i>	4.790.945.210,65	100,0	61,2
Paraná	1.201.720.094,82	25,1	15,3
R. G. do Sul	2.272.658.565,04	47,4	29,0
Santa Catarina	1.316.566.550,79	27,5	16,8
<i>Região C.-Oeste</i>	367.766.994,44	100,0	4,7
Distrito Federal	5.980.650,07	1,6	0,1
Goiás	120.640.349,53	32,8	1,5
M. G. do Sul	120.173.304,58	32,7	1,5
Mato Grosso	120.963.690,26	32,9	1,5
TOTAL BRASIL	7.834.286.424,59	100,0	100,0

FONTE: MDA/SAF/PRONAF (2002)

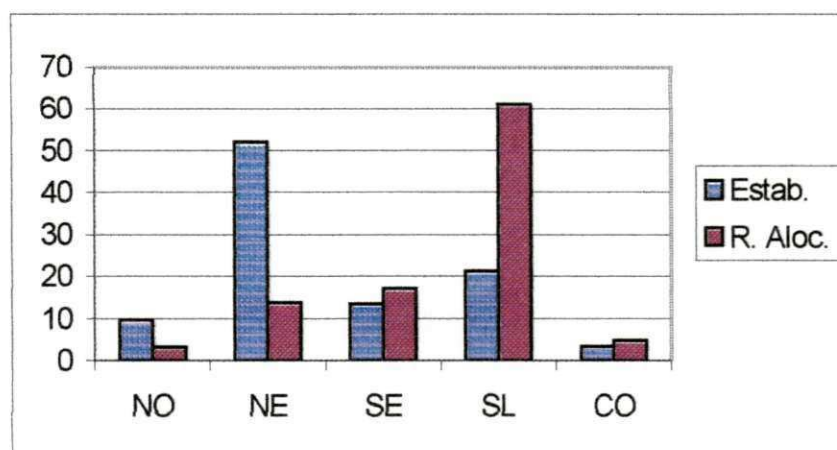
NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

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

escamotear o fato decisivo de que são agricultores familiares os produtores que conseguiram os financiamentos.

Entretanto, o grande problema que se apresenta é que a concentração dos recursos na região Sul não reflete a distribuição espacial dos beneficiários potenciais do crédito rural do PRONAF. Pelo contrário. Ao se confrontar regionalmente a distribuição do crédito rural entre 1995 e 2001, com a distribuição dos estabelecimentos potenciais beneficiários do programa o que se observa é um nítido contraste. Em outras palavras, a distribuição dos recursos vem ocorrendo em sentido contrário à existência de uma maior demanda potencial pelos mesmos, penalizando as regiões mais pobres. O gráfico 1 fornece algumas indicações para compreender melhor essa discriminação na distribuição dos financiamentos.

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS ESTABELECIMENTOS E DOS RECURSOS ALOCADOS PELO PRONAF-C DE 1995 A 2001 (%)



FONTES: Sabbato (2000), MDA/SAF/PRONAF (2002)

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

Constata-se que as regiões Sudeste e Sul, captaram proporcionalmente mais recursos do que o número de estabelecimentos familiares localizados em seus territórios. Inversamente, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste captaram,

relativamente, menos recursos do que a potencial demanda que dispõem. Chama a atenção o fato de que a região Sul captou sozinha mais de 60% dos recursos totais, dispondo de apenas 21,2% do público potencial do programa. Por outro lado, a região Nordeste que contava com mais da metade dos potenciais beneficiários (52%), captou tão somente 13,7% do total de recursos aplicados. Assim, fica evidenciado a estrutura discriminatória e privilegiadora que tem caracterizado a distribuição dos recursos do PRONAF-C.

Isso equivale a dizer, que os agricultores familiares localizados nas regiões menos desenvolvidas do país, que foram historicamente “bloqueados”, mais uma vez estão sendo esquecidos na hora de distribuir os recursos públicos para o meio rural. Dessa maneira, configura-se uma “*nova modernização desigual*”, só que, desta vez, no interior mesmo da agricultura familiar.

Na prática, como os recursos públicos para financiar os produtores familiares são escassos e estão sendo distribuídos de forma desigual, o resultado é uma política discriminatória, que privilegia a um pequeno número de agricultores familiares situados nas regiões mais desenvolvidas. Em contrapartida, estão ficando de fora do apoio governamental “*camadas da sociedade menos consolidadas e integradas ao mercado, que deveriam ser o público prioritário do programa.*” (IBASE, 1999, p. 84)

As explicações para este desequilíbrio já foram amplamente discutidos em outros trabalhos¹² e, se referem basicamente aos seguintes fatores: maior organização dos agricultores do Sul; pressões de empresas agroindustriais a qual estes produtores estão vinculados; e desarticulação e baixa inserção social dos produtores do Nordeste. De fato, existem várias evidências de que a concentração dos recursos financeiros se dá

¹² Para um maior aprofundamento dessa discussão, ver: Rost (1998); Viana (1998); Abramovay & Veiga (1999); IBASE (1999); Silva (1999); Belik (2000) e Aquino & Teixeira (2001 e 2002).

exatamente onde há agricultores familiares mais capitalizados, mais organizados e com maior apoio do Estado, como por exemplo pela ação mais eficiente da assistência técnica e extensão rural pública (Flores, 1998).

No entanto, mesmo considerando o peso desses aspectos, eles devem ser encarados como efeitos e não como pontos críticos do PRONAF. Isto porque, as razões do *privilegiamento* dos agricultores e das regiões mais abastadas dizem respeito a uma questão distinta. Em outras palavras, embora existam razões operacionais para explicar a situação, são nas noções ideológicas de “verdadeiro agricultor” e de “competitividade” (Carneiro, 1997, 1999 e 2000), implícitas nos textos do PRONAF, que estão os fundamentos para que se entenda a concentração dos recursos do programa, bem como a exclusão de milhares de agricultores, na sua maioria nordestinos. Ou seja, é na sua própria lógica que devemos procurar entender seus impasses.

Como ressaltou-se anteriormente, na sua própria concepção o PRONAF-C apresenta um caráter seletivo e excludente fundamentado em um viés produtivista e setorial. Ademais, o programa não pode e nem pretende atender a todos os agricultores familiares. Em conformidade com o estudo da FAO/INCRA (1994/1995), ele foi elaborado para responder as necessidades de um tipo ideal de produtor - os agricultores familiares do tipo “em transição” - ou seja, *“aqueles que apresentariam potencialidades de serem transformados em ‘empresas familiares viáveis’, através da incorporação de tecnologia e de uma racionalidade econômica voltada para as demandas do mercado.”* (Carneiro, 2000, pp. 133-134)

Segundo Carneiro (1997, 1999 e 2000), esse *privilegiamento* ocorre na medida em que o programa incorporou uma visão “naturalizada” da agricultura familiar como “atrasada” mas com “potencialidade” levando à formulação de propostas que se limitam

à modernização tecnológica e ao acesso a formas modernas de produção. Em outros termos, a medida que se atribui a utilização de tecnologias “atrasadas” como o grande entrave ao desenvolvimento da agricultura familiar, reduz-se o problema apenas a uma questão de ordem técnica. Desse modo, as propostas e políticas são orientadas ao segmento que apresenta melhores condições (objetivas e subjetivas) de superar esse atraso.

É aí onde esta o “nó górdio” da questão. São excluídos da participação na economia e na sociedade todo um segmento de pequenos agricultores familiares considerados sem potencialidades para o progresso econômico. Isto porque, apenas os setores economicamente modernos são pensados como formas sociais superiores. Já os produtores tradicionais, economicamente não competitivos, são visualizados como esclarece Moreira (1998), como formas sociais atrasadas e inferiores. Daí resulta um duplo processo. Por um lado, ocorre uma valorização das técnicas economicamente lucrativas, por outro lado, são desvalorizadas as técnicas e os produtores menos lucrativos.

Dessa forma, acaba por se eleger um único tipo de agricultor familiar - aquele capaz de sobreviver e se reproduzir sustentado basicamente numa única atividade econômica (ligada preponderantemente a agricultura) - como o “verdadeiro agricultor” a ser atendido pelas limitadas verbas públicas. Assim sendo, associando progresso técnico ao aumento da capacidade produtiva e à imagem de agricultor viável, o PRONAF *“assegura um enquadramento técnico-ideológico do agricultor familiar que se torna referência para a implementação de metas e, sobretudo, um critério para a avaliação da eficácia das medidas adotadas e do desempenho do próprio agricultor.”*(Carneiro, 1999, p. 332)

Cria-se assim, um “tipo ideal” de agricultor familiar a ser estimulado no país. A partir desse modelo, a classificação dos beneficiários do programa é feita levando em conta a capacidade de competitividade da unidade de produção, traduzida em taxas de rentabilidade e de produtividade alcançáveis pela absorção de tecnologias e de saberes tidos como “modernos”. Em consequência disso, são selecionados como agricultores “viáveis” um número reduzido de produtores que se enquadram na perspectiva produtivista, deixando então de lado uma grande massa considerada como, em termos oficiais, “atrasada” ou “periférica”, como definiu o documento da FAO/IN CRA (1995).

Em outras palavras, a incapacidade dos agricultores nordestinos de obter o grosso de sua renda das atividades agropecuárias é visto como evidência clara da impossibilidade desse tipo de produtor de assimilar outra lógica, que se oriente pelas demandas do mercado e pela incorporação das inovações tecnológicas. Ou seja, eles não fazem parte, com base nos critérios macro estabelecidos, do “tipo ideal” de agricultor a ser estimulado pela política agrícola no país, segundo a visão do governo.¹³ Por conseguinte, *“o seu enquadramento em uma categoria social periférica, acaba por reforçar e cristalizar a marginalização desse grande contingente da população rural que terá a sua sobrevivência dependente de políticas sociais sem que lhe seja atribuída a oportunidade de participar do desenvolvimento rural, aprofundando mais ainda o abismo entre as camadas sociais no campo.”*(Carneiro, 1997, p. 8)

Dessa maneira, ao estabelecer os agricultores mais aptos a modernização como aqueles que apresentam condições para viver exclusivamente da agricultura, marginalizando os demais produtores através da generalização desse parâmetro social

¹³ Uma prova disso, é que apenas a partir do mês de novembro do ano 2000, passaram mais de cinco anos da criação do PRONAF, é que foram liberados recursos (pela primeira vez) para financiar os agricultores periféricos, ou seja, os do Grupo B (Globo Rural, 2000).

para todo o país, o PRONAF está na realidade negando pressuposto básico de que o termo agricultura familiar recobre situações extremamente variadas e diferentes. Ou seja, ao idealizar um “tipo ideal” de exploração para todo o país, o programa desconsidera que as *“explorações familiares não se encontram sob a influência de um processo de evolução histórica que, inexoravelmente e onde quer que estejam, arrastariam-nas a um mesmo destino.”* (Lamarche, 1993, p. 20)

Essas informações permitem sustentar que a delimitação do público-alvo do PRONAF é perfeitamente válida enquanto critério geral (à medida que impõe limites claros aos possíveis desvios do programa), mas não dá conta de abarcar toda a diversidade da agricultura familiar em um país de grandes dimensões como o Brasil. Isto porque, ao estabelecer critérios macro, encobre-se as diferenças existentes entre os diferentes tipos de produtores, regiões, recursos naturais, aspectos culturais, dentre outros penalizando as regiões mais pobres.

Ainda assim, em que pese esses desvios gerais, não se pode escamotear um fato decisivo pouco enfatizado até agora: a articulação e motivação dos atores envolvidos na gestão e implementação do PRONAF, vem se constituindo no fator básico de seu êxito ou não no âmbito local. Os municípios que mais têm recebido recursos, desde aqueles localizados nas regiões Sul e Sudeste até os encravados no “miolão” do semi-árido brasileiro, apresentam como característica comum o “entrosamento” entre as representações dos agricultores familiares, os órgãos de assistência técnica e extensão rural e os agentes financeiros. Como foi revelado pela pesquisa do IBASE (1999, p. 86), *“os melhores desempenhos ocorrem quando há uma interrelação dos programas com o tecido de organizações e os movimentos locais. Os*

programas precisam ser apropriados pelas organizações locais, como sendo seus, de alguma forma, trazendo as instituições parceiras para uma atuação articulada.”

O destaque dado a “atuação articulada dos atores sociais” como condicionante do desempenho PRONAF, desloca o enfoque para uma nova esfera do social – o *território* ou *espaço local*. A idéia central dessa perspectiva é que o sucesso ou o insucesso do programa em cada município, vai depender mais da capacidade de coordenação das relações estabelecidas entre as organizações que representam os agricultores familiares e os mediadores institucionais do programa, do que da própria capacidade econômica de cada produtor individualizado.

Deve-se admitir, contudo, que esse processo não é homogêneo. Como coloca Abramovay (2000, p. 388), *“A distância entre as situações em que as forças organizadas de um certo território constroem processos de coordenação e o que ocorre na esmagadora maioria dos municípios brasileiros é tão grande que fornece a impressão de que somente em condições muito excepcionais este tipo de ação coletiva tem chances de sucesso.”* Neste contexto, uma reflexão mais consistente sobre a implementação do PRONAF-C requer que se desenvolvam estudos sobre o desempenho das relações entre mediadores institucionais e agricultores familiares em cada território, localizando os fatores que determinam os casos bem sucedidos e as experiências mais problemáticas na implementação do programa. Infelizmente, as pesquisas nessa direção ainda são bastante escassas, requerendo mais “estudos de casos” a fim de preencher esse espaço vazio do conhecimento científico.

Após essa breve discussão, é necessário registrar que os comentários precedentes não foram em vão. Objetivou-se tão somente chamar a atenção para os principais caminhos e descaminhos do PRONAF e alertar para as possíveis contradições

que ocorrerão quando da sua aplicação a nível local, mais especificamente no município de São Miguel/RN. Pois, apesar das inconsistências do termo genérico “agricultura familiar” utilizado nos textos de tal programa, é este conceito que dará legitimidade jurídica (Neves, 2001) para que os agricultores familiares do município possam buscar um atendimento diferenciado junto a rede bancária. Assim, é na busca do entendimento dessa dinâmica que opõe o nacional e o local que buscar-se-á centralizar a análise de agora em diante.

Nesse sentido, para que se possa realizar esse empreendimento intelectual, é necessário que se verifique primeiro o interior de um certo *espaço social* (Wanderley, 1995) no qual a agricultura familiar se move. É esse espaço social - que desenha os limites de reprodução desta forma social de produção no município de São Miguel - que estudar-se-á no próximo capítulo.

2 AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL/RN

O objetivo deste capítulo é descrever as principais características sociais e econômicas da agricultura familiar de São Miguel, destacando o espaço ocupado pelos diferentes tipos de produtores, assim como alguns aspectos que condicionam o atual estado de vida da população que reside no meio rural local. Ao mesmo tempo, pretendemos colocar alguns pontos importantes para o entendimento da implementação do PRONAF-C no referido município.

2.1 Panorama geral do município

A colonização do espaço geográfico que hoje corresponde a São Miguel, ocorreu a partir da primeira metade do século XVIII. Sua ocupação e povoamento, a semelhança das demais áreas do interior do estado do Rio Grande do Norte (RN), se deu com base no binômio agricultura de subsistência-pecuária (Felipe & Carvalho, 1999). Após mais de um século da chegada dos primeiros colonizadores, o lugar foi transformado em município, através da Lei Provincial n.º 776, de 11 de dezembro de 1876. Oficialmente, desmembrou-se de Pau dos Ferros em 29 de junho de 1888 (Melo Neto, 1994).

Conforme informações colhidas junto ao IDEMA (1999), São Miguel pertence a mesoregião Oeste Potiguar e microrregião da Serra de São Miguel. Localiza-se a aproximadamente 534 km da capital, Natal, e possui 165,1 km² de extensão, o que

representa 0,31% da superfície estadual. Sua área está limitada ao Norte com o município de Doutor Severiano, ao Sul com o Venha Ver e Coronel João Pessoa, ao Leste com o Encanto e Coronel João Pessoa e a Oeste com estado do Ceará (Cf. Anexos 1 e 2).

O clima predominante é o sub-úmido apresentando uma temperatura média anual de 28,1° C. A precipitação pluviométrica média gira em torno de 842,2 mm, superando a média estadual que é inferior a 800 mm ao ano. Em condições normais, o período chuvoso costuma se estender por mais ou menos seis meses, de janeiro a junho (Felipe & Carvalho, 1999; IDEMA, 1999).

Sua cobertura vegetal é composta por plantas típicas da *Caatinga Hiperxerófila*, vegetação de caráter mais seco, com abundância de cactáceos e árvores de portes mais baixo e espalhadas, destacando-se, entre outras espécies: sabiá, jurema-preta, mufumba, faveleiro, marmeleiro, xique-xique e facheiro (IDEMA, 1999). Compete anotar, porém, que grande parte dessa vegetação já não existe mais, devido ao desmatamento desordenado das matas para a comercialização da lenha e limpeza dos terrenos para a prática da agricultura.

Do ponto de vista dos recursos pedológicos, o município é entremeado por solos diversificados e medianamente férteis, apresentando aptidão agrícola regular para lavouras. Dentre os tipos de solos mais significativos, podemos destacar os solos argilosos, denominados *Podzólico Vermelho Amarelo Equivalente Eutrófico*, cuja a fertilidade varia de média a alta, encontrando-se distribuídos em associações complexas com o relevo que varia desde o plano ao montanhoso, principalmente (IDEMA, 1999).

No que diz respeito a hidrologia, pertence a Bacia Hidrográfica Apodi-Mossoró (Felipe & Carvalho, 1999). A disponibilidade de recursos hídricos para o

atendimento das necessidades de consumo da população local é determinada basicamente pelo regime pluviométrico, que regula o volume d'água de seus açudes e barragens, já que os poços perfurados em sua área apresentam uma vazão média baixa de 3,05 m³/h, com água comumente apresentando alto teor salino de 480 a 1400 mg/l com restrições tanto para o consumo humano quanto para o uso agrícola (IDEMA, 1999).

Em termos populacionais, os dados preliminares do último censo, realizado no ano 2000, revelaram que São Miguel é habitado atualmente por 20.124 pessoas. Deste total, 11.655 (57,9%) residem na zona urbana e 8.469 (42,1%) residem em áreas rurais (IBGE, 2002).¹⁴ A maior parte dessa população é composta principalmente por indivíduos com 10 anos ou mais de idade (15.786). Desses, 9.974 (63,2%) são alfabetizados e 5.812, ou seja, 36,8%, não sabem ler e escrever ao menos um bilhete, o que indica precariedade da situação educacional dos micalenses. Só para ter uma idéia da dimensão desse problema, basta mencionar que a taxa de alfabetização do município é inferior a média da Região Nordeste (75,4%), considerada a região com o pior índice de alfabetização do país (IBGE, 2002).

A área rural onde moram mais de 2/5 das pessoas residentes, se divide em 45 comunidades, interligadas por estradas vicinais com aproximadamente 270 km, estradas inter-municipais ligando a Coronel João Pessoa, Venha Ver e Encanto com 61 km e

¹⁴ Vale ressaltar que os indicadores de urbanização do município devem ser encarados com ressalvas. Estudos recentes indicam que as estatísticas oficiais estão superestimando o grau de urbanização do país (Cf. Veiga, 2002). O grande problema está na lei herdada do Estado Novo (1937-1945), que transforma todas as sedes municipais em cidades (espaços urbanos), seja qual for sua função, dimensão ou situação. Em consequência disso, segundo Veiga (2002, p. 66), "*São inúmeros os casos de municípios com população irrisória e ínfima densidade demográfica, mas com altíssimo grau de urbanização.*" Em linhas gerais, essas evidências mostram que os critérios usados para separar o urbano e o rural no Brasil estão superados. Neste contexto, o mínimo que se pode dizer é que o Brasil de forma geral e o município de São Miguel/RN de forma particular, é menos urbano (e mais rural) do que se calcula.

estradas interestaduais que ligam ao estado do Ceará, com 6 km (São Miguel. Prefeitura Municipal, 1997).

Existe em São Miguel apenas uma agência bancária (Banco do Brasil). Essa instituição divide o atendimento da população local com o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) de Pau dos Ferros, que através de agências itinerantes é o principal responsável pelas operações na área de crédito rural do município. Já a assistência técnica aos produtores rurais está a cargo do escritório local da EMATER-RN, que conta com apenas um técnico.

A economia municipal, por sua vez, se assenta basicamente em micro-indústrias, comércio e serviços e na agropecuária. Na agricultura explora-se culturas de subsistência como milho, feijão, mandioca e arroz em sistema consorciado, além de cana-de-açúcar, algodão, banana, mamão e caju. Na pecuária destaca-se a criação de bovinos, suínos, ovinos e caprinos (São Miguel. Prefeitura Municipal, 1997).

A semelhança do Brasil de um modo geral e do Rio grande do Norte de forma mais particular, a base social da agropecuária de São Miguel se pauta em unidades produção agrícolas em que, como ensinou Lamarche (1993), a terra e o trabalho estão intimamente ligados à família. Neste contexto, após a apresentação dessa breve radiografia do contexto municipal, a próxima tarefa será estudar mais de perto as características socioeconômicas dos produtores familiares no espaço local.

2.2 Perfil da agricultura familiar local

No tópico anterior foi apresentado um quadro geral das condições socioeconômicas e ambientais de São Miguel. Enfatizou-se ao final que a agricultura familiar é a base da produção agropecuária local, requerendo uma análise mais apurada do seu perfil social. Assim, este item será dedicado ao detalhamento do segmento agricultura familiar no município. Antes disso, entretanto, pretende-se primeiro tecer algumas considerações sobre o instrumental metodológico que guiará nossos passos em tal jornada.

2.2.1 Algumas precisões metodológicas

A análise da agricultura familiar no Brasil é uma tarefa que requer um tratamento especial das informações disponíveis, pois as estatísticas que são divulgadas não consideram diretamente essa categoria social. As tabulações do Censo Agropecuário, da forma como são apresentadas, não permitem a separação entre a agricultura familiar e patronal, restringindo-se a estratificação segundo a área total dos estabelecimentos.

A busca de alternativas conceituais e metodológicas para preencher essa lacuna, levou inúmeros pesquisadores, intelectuais e técnicos governamentais a uma ampla discussão sobre o tema. Esse debate, que intensificou-se principalmente a partir da primeira metade da década de 1990, possibilitou a formulação de inúmeras

concepções, interpretações e propostas de metodologias alternativas para mapear a importância relativa da agricultura familiar no contexto agropecuário nacional.

Nesta direção, os estudos pioneiros realizados no âmbito do convênio entre a FAO e o INCRA, publicados em 1994 e 1996, foram um verdadeiro divisor de águas. A grande importância metodológica de tais trabalhos foi tornar operacional, mediante a utilização de variáveis qualitativas e quantitativas, um determinado conceito de agricultura familiar. Com isso foi possível gerar uma base de informações estatísticas mais “requintada” sobre a importância social e econômica das unidades familiares de produção nas diferentes regiões do país (Cf. FAO/INCRA, 1994 e 1996).

Em 1999, para aprofundar esse debate e fornecer mais elementos sobre a real situação da agricultura familiar no Brasil, o Projeto de Cooperação Técnica FAO/INCRA, realizou outro estudo com base nos microdados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995/1996. A síntese da metodologia utilizada, bem como o resumo dos principais resultados da pesquisa empreendida, foi publicada em 2000, no documento intitulado - *Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto* (Cf. FAO/INCRA, 2000).

Na verdade, este trabalho foi um aprofundamento dos anteriormente elaborados, que utilizaram os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1985. A concepção original que norteou os estudos anteriores foi mantida: tratou-se de classificar os produtores a partir das condições básicas do processo de produção o que implicou em superar a tendência, freqüente nas análises sobre o tema, de atribuir um limite máximo de área ou de valor da produção à unidade familiar, associando-a

equivocadamente à “pequena propriedade”. Nestes termos, os critérios utilizados para definir um estabelecimento como familiar foram (FAO/INCRA, 2000)¹⁵:

- a) a direção dos trabalhos do estabelecimento é exercida pelo produtor;
- b) o trabalho familiar é superior ao trabalho contratado, ou seja, o trabalho familiar era predominante;
- c) o tamanho do estabelecimento deve ser igual ou inferior ao tamanho médio ponderado dos estabelecimentos de cada região brasileira e multiplicado por quinze.

Somente os estabelecimentos do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996 que se enquadraram, simultaneamente, nos três critérios acima, é que foram considerados familiares pelo estudo da FAO/INCRA (2000). Como já mencionou-se anteriormente, tratou-se de classificar os agricultores familiares a partir das condições básicas do processo de produção. A predominância do produtor e sua família na gestão e, ao mesmo tempo, no desempenho das tarefas produtivas dentro do estabelecimento, foram os principais critérios de classificação. Apenas adicionalmente foi estabelecido um limite superior para área total dos estabelecimentos familiares.

Tal limite teve por fim, unicamente, *“evitar eventuais distorções que decorreriam da inclusão de grandes latifúndios no universo de unidades familiares, ainda que do ponto de vista conceitual a agricultura familiar não seja definida a partir do tamanho do estabelecimento, cuja a extensão máxima é determinada pelo que a família pode explorar com base em seu próprio trabalho associado à tecnologia de que dispõe.”* (FAO/INCRA, 2000, p. 11)

¹⁵ Embora o foco do estudo fosse a agricultura familiar, a própria delimitação deste universo (por exclusão) implica na identificação dos agricultores não familiares ou patronais.

Um vez estabelecidos os critérios para delimitação do universo familiar, ou seja, a separação entre agricultores familiares e patronais, procedeu-se à diferenciação no interior da agricultura familiar. Segundo FAO/INCRA (2000, p. 39), isso foi necessário para dar conta da heterogeneidade que é característica dessa forma social de produção, *“pois existem produtores familiares em distintos graus de desenvolvimento socioeconômico e, portanto, com distintas lógicas de produção e sobrevivência.”*

Para caracterizar os diferentes tipos de agricultores familiares, o referido estudo optou por utilizar como referência sua *Renda Total (RT)*¹⁶, de modo a captar os vários aspectos de sua atividade produtiva, entre os quais se destacam a inserção no mercado, a transformação e beneficiamento de produtos agrícolas no interior do estabelecimento e o autoconsumo.

Estabelecido o critério básico de estratificação do universo familiar, ou seja, a RT do estabelecimento agropecuário, definiram-se os parâmetros para discriminar os tipos de agricultores familiares. Optou-se por utilizar como dado básico a “diária média estadual”¹⁷. Tal escolha teve por finalidade *“comparar a renda auferida pelos produtores nas atividades do estabelecimento com o custo de oportunidade da mão-de-obra familiar, que pode ser definido, genericamente, como o valor da remuneração paga a um diarista na agricultura.”* (FAO/INCRA, 2000, p. 39)

¹⁶ A Renda Total (RT) foi calculada da seguinte forma: (Σ do Valor da produção vendida de milho e dos principais produtos utilizados na indústria rural + Σ do Valor da produção colhida/obtida dos demais produtos animais e vegetais + Receita Agropecuária Indireta + Valor da Produção da Indústria Rural) – (Valor Total das Despesas).

¹⁷ O valor da diária média estadual foi obtido pelo cálculo da média dos valores informados de remuneração de um diarista na agricultura para os meses de junho de 1995, dezembro de 1995 e junho de 1996, segundo dados do Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getúlio Vargas (FAO/INCRA, 2000).

Tendo em vista a grande variação numérica nas remunerações e renda existente entre os trabalhadores rurais dos estados brasileiros, o referido estudo preferiu seguir um valor da diária para cada unidade da federação, garantindo a comparação dos valores estabelecidos regionalmente. Isso foi possível graças a um arranjo operacional. Tomou-se o *Valor do Custo de Oportunidade* (VCO) como sendo o valor da diária média estadual, acrescido de 20%¹⁸ e multiplicado pelo número de dias úteis do ano (calculado em 260), tendo em vista a comparação com uma renda anual. Com base neste procedimento operacional, os agricultores familiares do Brasil foram classificados em 4 tipos, conforme pode ser observado no Quadro 2.

QUADRO 2 – PARÂMETROS DE DIFERENCIAÇÃO SOCIOECONÔMICA DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

TIPOS DE AGRICULTORES	CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS	NÍVEL DE CAPITALIZAÇÃO
Tipo A	$RT > 3 \text{ VCO}$	Capitalizados
Tipo B	$\text{VCO} < RT \leq 3 \text{ VCO}$	Em processo de capitalização
Tipo C	$\text{VCO}/2 < RT \leq \text{VCO}$	Em processo de descapitalização
Tipo D	$RT \leq \text{VCO}/2$	Descapitalizados
<i>Renda Total (RT)</i>		
<i>Valor do Custo de Oportunidade (VCO) = 1,2 x Diária Média Estadual x 260</i>		

FONTE: FAO/INCRA (2000)

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

Em seguida, após a definição desses critérios gerais, obteve-se um valor para o VCO e, conseqüentemente, um valor limítrofe para a classificação dos tipos de agricultores familiares para cada estado da federação, de acordo com sua diária média estadual. No RN, estado que apresentava na época uma diária média equivalente a R\$

¹⁸ Conforme FAO/INCRA (2000), a inclusão desse percentual, embora arbitrário, justifica-se porque as diárias são muito baixas e não asseguram a estabilidade da agricultura.

5,07, os agricultores familiares foram classificados, segundo os critérios apresentados no quadro acima, da seguinte forma:

- 1) *Tipo A*, com RT superior à R\$ 4.745,52 ao ano;
- 2) *Tipo B*, com RT superior à R\$ 1.581,84 até R\$ 4.745,52 ao ano;
- 3) *Tipo C*, com RT superior à R\$ 790,92 até 1.581,84 ao ano; e
- 4) *Tipo D*, com RT igual ou inferior à R\$ 790,92 ao ano.

A partir desses indicadores se torna possível realizar a diferenciação socioeconômica dos agricultores familiares em cada município do estado. Ou seja, de acordo com essa tipologia, para um produtor familiar ser classificado como tipo *A* nos municípios do RN, ele precisa apresentar uma RT de seu estabelecimento superior a R\$ 4.745,52. No outro extremo, para ser considerado um agricultor tipo *D*, será preciso obter uma RT anual igual ou inferior a R\$ 790,92.

De maneira geral, muito embora essa metodologia não seja inteiramente satisfatória, principalmente por não considerar as trajetórias sócio-históricas de cada produtor individualizado, ela apresenta algumas vantagens operacionais que justificam o seu emprego. Em primeiro lugar, sua utilização permite superar a tendência comum de associar a agricultura familiar a pequena propriedade. E, em segundo lugar, é possível ter acesso a uma base de informações estatísticas padronizadas por municípios, estados, grandes regiões e país, disponíveis na rede mundial de computadores, o que se constitui numa ferramenta importante para o desenvolvimento de pesquisas comparativas mais aprofundadas.

Feitas essas ressalvas, tomando como referência analítica as tabulações do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996, disponíveis na *internet*, reelaboradas com base na metodologia desenvolvida pelo Projeto de Cooperação Técnica FAO/INCRA

(2000), buscar-se-á apresentar no próximo tópico o perfil social e econômico da agricultura familiar no município de São Miguel/RN.

2.2.2 Caracterização socioeconômica do universo familiar

Segundo os dados do Censo Agropecuário de 1995-1996 apresentados na tabela 4, existem no município de São Miguel 1.583 estabelecimento rurais, ocupando uma área de 8.444 ha, produzindo um Valor Bruto da Produção (VBP)¹⁹ de aproximadamente R\$ 2,0 milhões. De acordo com metodologia adotada, são 1.544 estabelecimentos familiares, ocupando uma área de 7.770 ha, sendo responsáveis por aproximadamente R\$ 1,7 milhão do VBP total. Em termos percentuais, os agricultores familiares representam, portanto, 97,5% do total de estabelecimentos, ocupam 92,0% da área total e são responsáveis por 84,6% do VBP agropecuária municipal.

Dos 1.544 estabelecimentos familiares apenas 34 foram classificados como tipo A, ocupando 9,6% da área agrícola e produzindo mais de 16% do VBP. O tipo B é representado por 143 estabelecimentos que somados ocupam 20,2% da área total e produzem 21,8% do VBP. Por sua vez, os agricultores enquadrados nos tipos C e D, são representados por 270 e 1.097 estabelecimentos, respectivamente. Os agricultores do tipo C ocupam 21,5% da área e são responsáveis por 20,1% de todo o VBP do município. O tipo D ocupa 40,6% da área total e responde por 26,5% do VBP municipal.

TABELA 4 – NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS, ÁREA E VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO (VBP) DA AGROPECUÁRIA DE SÃO MIGUEL/RN EM 1995/1996.

CATEGORIAS	ESTABEL.		AREA		VBP	
	Número	%	Hectares	%	(R\$ 1000)	%
<i>Total Familiar</i>	1.544	97,5	7.770	92,0	1.668	84,6
Tipo A	34	2,1	810	9,6	319	16,2
Tipo B	143	9,0	1.709	20,2	430	21,8
Tipo C	270	17,1	1.819	21,5	397	20,1
Tipo D	1.097	69,3	3.430	40,6	522	26,5
<i>Patronal</i>	37	2,3	673	8,0	302	15,3
Inst. Religiosas	-	-	-	-	-	-
Entidades Públicas	2	0,1	1	0,0	1	0,1
Não Identificado	-	-	-	-	-	-
TOTAL	1.583	100,0	8.444	100,0	1.971	100,0

FONTE: FAO/INCRA (2002)

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

Como se pode observar, as atividades agropecuárias de São Miguel são desenvolvidas basicamente por unidades de produção geridas pelo produtor direto e sua família. Sem sombra de dúvidas, a agricultura familiar é a base social da produção de alimentos no município. Ademais, nesse espaço particular, as diferenças sociais se apresentam mais entre os próprios produtores dessa categoria do que entre estes e os estabelecimentos patronais, o que nega a tendência nacional, regional e estadual.

No entanto, os dados mostram que predominância relativa dos estabelecimentos familiares não pode ser superestimada. As propriedades familiares têm em média 5 ha (Cf. Tabela 5). Essa área é bem inferior ao módulo rural²⁰ do município que foi estipulado em 45 ha. Tendo por base as características topográficas e edafo-climáticas do espaço local, isso equivale a dizer que, em média, os produtores familiares

¹⁹ O valor Bruto da Produção (VBP) é igual ao Σ do Valor da produção colhida/obtida de todos os produtos animais e vegetais.

²⁰ O módulo rural é uma "Unidade rural definida pelo Estatuto da Terra (lei nº 4 504 de 30/11/1964) como sendo aquela que em cada região do país assegura ao trabalhador rural um rendimento suficiente para seu progresso e bem-estar econômico e social." (Sandroni, 2002, p. 405)

não têm acesso a uma área mínima de terra que possa assegurar “um rendimento suficiente para o seu progresso e bem-estar econômico e social”. De fato, os números da tabela 5 revelam que uma pequena minoria dos estabelecimentos familiares de São Miguel têm condições de sobreviver por meio da produção agropecuária.

TABELA 5 – ESTABELECIMENTOS, ÁREA MÉDIA E RENDA TOTAL (RT) MÉDIA DOS AGRICULTORES FAMILIARES DE SÃO MIGUEL/RN EM 1995/1996.

CATEGORIAS	ESTABEL.		ÁREA MÉDIA (Ha)	RT MÉDIA (R\$)
	Nº	%		
Tipo A	34	2,2	23,8	10.176
Tipo B	143	9,3	12,0	2.629
Tipo C	270	17,5	6,7	1.133
Tipo D	1.097	71,0	3,1	283
TOTAL FAMILIAR	1.544	100,0	5,0	866

FONTE: FAO/INCRA (2002)

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

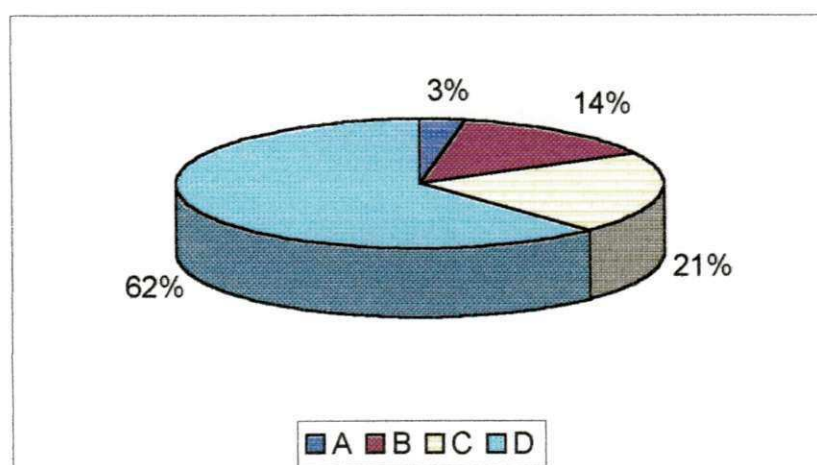
Observa-se que apenas 11,5% dos estabelecimentos enquadrados nos tipos A e B conseguem obter alguma renda através da exploração agropecuária. Enquanto isso, a renda anual de 88,5% dos produtores familiares (soma dos tipos C e D) encontra-se abaixo de R\$ 1.500,00 ao ano. Dentre estes produtores, os do tipo C (17,5%) obtêm rendas médias anuais de R\$ 1.133,00 e os do tipo D (71%) obtêm, em média, irrisórios R\$ 283,00 ao ano, o que mostra que essas categorias não têm condições de garantir sua sobrevivência através unicamente da renda obtida por meio de atividades agrícolas. Tal nível de renda torna estas unidade de produção dependentes de rendas externas, tais como: aposentadorias, envio de dinheiro por parte de parentes que deixaram a propriedade familiar e trabalho assalariado na própria agricultura.

Vale salientar que as “rendas externas”, além da sua importância para a sobrevivência das famílias, possibilitam ainda a realização de pequenos investimentos nas propriedades, como por exemplo, a compra de animais (bovinos, ovinos, caprinos

etc.), a construção ou ampliação de pequenas instalações e até mesmo, em muitos casos, a aquisição de equipamentos. Na prática, esses recursos terminam por alargar as possibilidades produtivas das unidades familiares de produção mais pobres (Delgado & Cardoso Jr, 2000; Silvestro et al., 2001).

Apesar das dificuldades estruturais de escassez de terra e capital, a agricultura familiar é a principal geradora de postos de trabalho no meio rural micaelense. Dispondo de 92% da área (Cf. Tabela 4), este segmento ocupa 96,6% da mão-de-obra na agricultura. Ou seja, das 6.079 pessoas ocupadas no setor agropecuário de São Miguel, 5.870 estão empregadas na agricultura familiar (FAO/INCRA, 2002). Entre os agricultores familiares, o gráfico a seguir demonstra que os estabelecimentos do tipo D concentram o maior número de pessoas ocupadas, com 62% do total, seguidos pelo tipo C, com 21%, tipo B, com 14%, e o tipo A, com apenas 3% do total de pessoas ocupadas nos estabelecimentos familiares.

GRÁFICO 2 – PERCENTUAL DE PESSOAS OCUPADAS NA AGRICULTURA FAMILIAR DE SÃO MIGUEL SEGUNDO OS TIPOS FAMILIARES EM 1995/1996.



FONTE: FAO/INCRA (2002)

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

Como foi assinalado anteriormente, a grande maioria das pessoas ocupadas no meio rural de São Miguel não consegue obter uma renda suficiente nem mesmo para satisfazer as necessidades alimentares da família. Essa situação se deve, além do acesso precário a terra, ao baixo nível tecnológico dos produtores. A tabela a seguir revela que a *mudança da base técnica da agricultura*²¹, que por mais de quatro décadas vem se desenvolvendo no Brasil, ainda é incipiente no município.

TABELA 6 – CARACTERÍSTICAS TECNOLÓGICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR DE SÃO MIGUEL/RN EM 1995/1996.

CATEGORIAS	% ESTABELECIMENTOS COM:			
	Só Força Manual	Uso de força Animal ou Mecânica	Assistência Técnica	Uso de adubos e Corretivos
Tipo A	23,5	76,5	5,9	23,5
Tipo B	26,6	73,4	4,2	3,5
Tipo C	29,6	70,4	5,2	5,2
Tipo D	34,3	65,7	1,0	1,8
TOTAL FAMILIAR	32,5	67,5	2,1	3,0

FONTE: FAO/INCRA (2002)

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

De cada 100 produtores familiares de São Miguel, 32,5 usam só força manual e 67,5 utilizam força animal ou mecânica nos trabalhos agrários. Tais características são distintas entre os tipos familiares. No caso do tipo *A*, menos de 1/4 (23,5%) usam só força manual e mais de 3/4 (76,5%) utilizam força animal ou mecânica para desempenhar suas atividades produtivas. Já entre o tipo *D*, o uso exclusivo de trabalho manual é o único tipo de força utilizada nos trabalhos agrários de 34,3% dos estabelecimentos, ficando o emprego de tração mecânica ou animal limitado a 65,7% dos produtores.

²¹ A mudança da base técnica da agricultura significa “que a agricultura torna-se crescentemente menos dependente do laboratório natural da terra e da força de trabalho rurais, e simultaneamente mais articulada, por um lado, com a indústria produtora de insumos e bens de capital para a agricultura, e por outro, com a indústria processadora de produtos naturais.” (Delgado, 1985, p. 19)

Os dados da tabela 6 demonstram que a assistência técnica praticamente não chega aos agricultores familiares. Independentemente do fornecedor, frequência ou qualidade, tal serviço atende a apenas 2,1% das unidades familiares de produção. Este percentual gira em torno de 5,9% entre os agricultores do tipo A, 4,2% entre os do tipo B, 5,2% entre os do tipo C, e apenas 1% dos agricultores do tipo D a utilizam.

Outro dado importante, que confirma a afirmação de que processo de mudança da base técnica da agricultura ainda está engatinhando no município, é o uso insignificante de adubos e corretivos pelos produtores familiares. Apenas 3,0% dos estabelecimentos utilizam essa tecnologia. Entre os tipos familiares, enquanto 23,5% dos estabelecimentos do tipo A utilizam algum adubo ou corretivo de solos, esse percentual cai para 1,8% dos agricultores do tipo D.

A pouca quantidade de terra disponível e o baixo nível tecnológico empregado na produção, indica que um dos maiores problemas enfrentados pelos produtores familiares é a falta de capacidade para realizar investimentos.

Os investimentos realizados na agricultura de São Miguel somaram R\$ 455.000,00 na safra 1995/1996²², sendo que os agricultores familiares foram responsáveis por R\$ 279.000,00 ou 61,3% do valor de todos os investimentos realizados (FAOIN CRA, 2002). Embora esse percentual seja elevado, os dados da tabela 7 demonstram que o investimento médio por estabelecimento é de apenas R\$ 180,00, valor semelhante a média da região Nordeste (R\$ 173,00) mas bem inferior a média total do país (R\$ 612,5).

²² Os dados sobre os valores dos investimentos referem-se ao período de 01/08/1995 a 31/07/1996.

TABELA 7 – VALOR DOS INVESTIMENTOS DOS AGRICULTORES FAMILIARES DE SÃO MIGUEL NA SAFRA 1995/1996.

CATEGORIAS	INVESTIMENTOS		
	Total (R\$ 1000)	%	Média (R\$)
Tipo A	86	30,7	2.519
Tipo B	31	11,0	214
Tipo C	96	34,6	357
Tipo D	66	23,7	60
TOTAL FAMILIAR	279	100,0	180

FONTE: FAO/INCRA (2002)

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

Os agricultores familiares do tipo C foram os que mais investiram em seus estabelecimentos, com 34,6% de todos os investimentos realizados entre os agricultores familiares, uma média de R\$ 357,00 por estabelecimento. Os estabelecimentos do tipo A, embora tenham investido apenas 30,7% do total, apresentam a maior média de recursos aplicados por unidade de produção (R\$ 2.519,00). Os produtores classificados como tipo D investiram 23,7% do total, duas vezes mais do que os agricultores do tipo B, mas apresentaram a menor média de investimento por propriedade (R\$ 60,00).

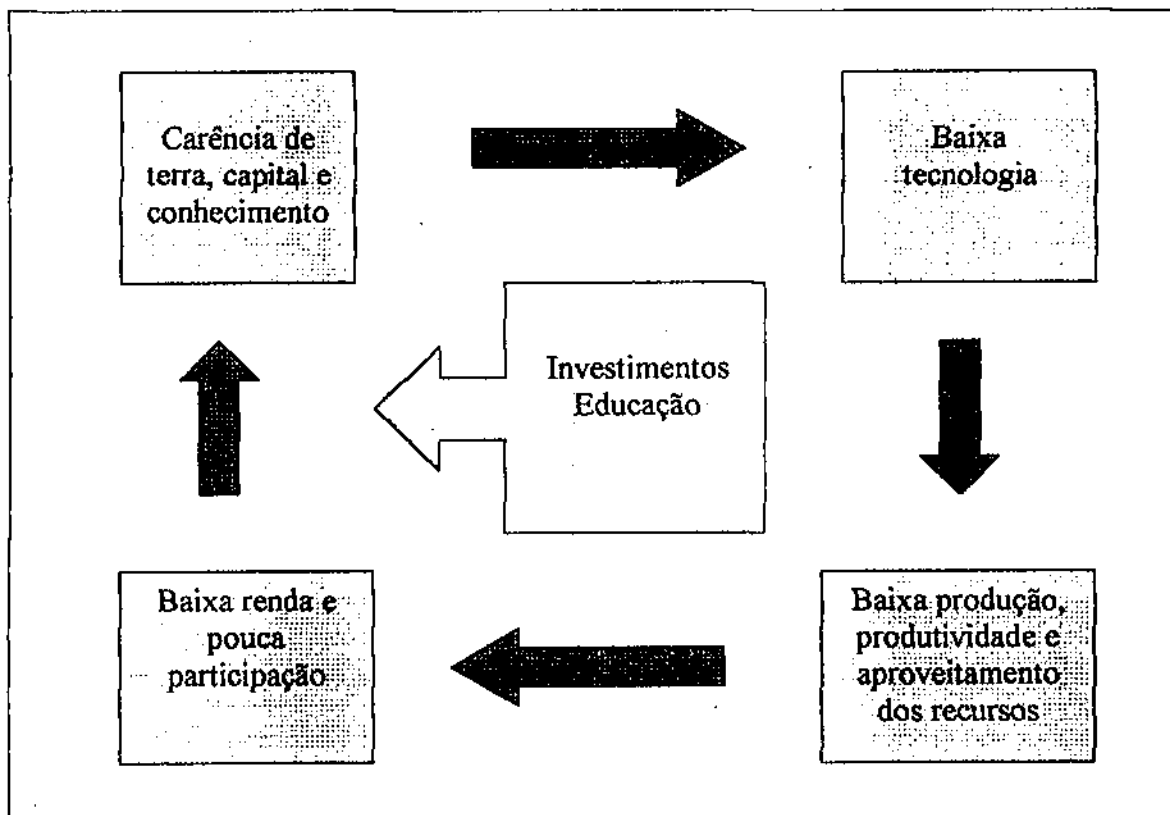
Pelas informações apresentadas até este momento, conclui-se que os agricultores familiares de São Miguel, principalmente os enquadrados nos tipos C e D (88,5%), apresentam deficiências nos três fatores de produção: terra, capital e trabalho (mão-de-obra qualificada). Nestes termos, configura-se no meio rural do referido município, uma situação muito semelhante ao que Blum (2001) denominou de “ciclo vicioso da pobreza”.

Segundo essa concepção, o grave problema da carência de terra, capital e conhecimentos, faz com que os produtores apliquem baixa tecnologia. Dessa forma, eles não conseguem baixar custos, aumentar a produção, a produtividade e melhorar o aproveitamento dos recursos escassos da propriedade. O resultado é a obtenção de

rendas baixas, que não possibilitam os requisitos para a melhoria da condição de vida, perpetuando a pobreza.

Neste contexto, se a pobreza é dotada de um círculo vicioso ele deve ser quebrado. Para tanto, devem ser inseridas as soluções para as deficiências das propriedades familiares, apontadas anteriormente. Como ilustra a Figura 1, dentre as maneiras exógenas para conseguir essa meta, destacam-se duas (Blum, 2001): a curto prazo, deve-se injetar no sistema rural financiamentos e subsídios, desde que dentro do princípio participativo e democrático; a médio e longo prazos, deve-se atuar na educação formal, colocando a disposição dos produtores o ensino fundamental e médio oferecendo condições para que eles melhorem o gerenciamento de suas propriedades.

FIGURA 1 – CICLO DA POBREZA COM SOLUÇÃO EXÓGENA ATRAVÉS DA INJEÇÃO DE CAPITAL E EDUCAÇÃO



FONTE: Blum (2001)

Paralelamente as condições exógenas, as condições endógenas as propriedades são fundamentais. A alocação de recursos deve ser feita pelos produtores com eficiência e eficácia. Segundo Blum (2001, pp. 77-78), *“A postura dos produtores deverá mudar; a visão de contexto e o cosmopolitismo deverão aumentar; deverá existir uma maior participação no seu processo de desenvolvimento, deixando de ser passivo e buscando ser protagonista e senhor dos seus atos.”*

Em resumo, mostramos que agricultura familiar é base social da produção local de alimentos no município de São Miguel. No entanto, os dados revelam que a maioria dos agricultores não conseguem sobreviver unicamente através das atividades agrícolas, pois mais de 80% dos estabelecimentos apresentam rendimentos anuais inferiores a R\$ 1.500,00. Essa situação reflete diretamente na estrutura produtiva, gerando o que denominamos de “ciclo vicioso da pobreza”, que só poderá ser quebrado mediante a existência de políticas públicas – de investimentos e educação - e do maior envolvimento da população local na implantação e gestão das mesmas.

Este é o cenário que servirá de palco para a implementação do PRONAF. O programa aparece na cena, ao menos no discurso, como um dos instrumentos principais para quebrar o “ciclo vicioso de pobreza”, promovendo o fortalecimento da agricultura familiar. Resta saber então até que ponto essa política foi incorporada pelos diferentes atores envolvidos na sua operacionalização a fim de cumprir sua missão. É a esta tarefa que consagrar-se-á o próximo capítulo.

3 POLÍTICAS DE CRÉDITO RURAL, MEDIAÇÃO INSTITUCIONAL E AGRICULTURA FAMILIAR: A EXPERIÊNCIA DO PRONAF EM SÃO MIGUEL/RN DE 1996 A 2001

O objetivo do presente capítulo é discutir os principais resultados alcançados pelo PRONAF no município de São Miguel/RN, enfocando, em suas linhas gerais, os fatores ou condições operacionais que potencializam (facilitam) ou restringem (dificultam) o acesso dos agricultores familiares aos recursos financeiros do programa. Para tanto, estudar-se-á primeiro os principais indicadores de desempenho dessa política, bem como o perfil dos seus beneficiários no âmbito local. Em seguida, analisar-se-á de forma crítica o papel desempenhado pelos mediadores institucionais (sindicato, órgão de extensão rural e agente financeiro) na implementação e operacionalização do programa no município pesquisado.

3.1 Análise dos resultados alcançados, uso dos recursos e perfil dos beneficiários

A análise precedente mostrou que a grande maioria agricultores familiares de São Miguel estão amarrados estruturalmente a um ciclo vicioso de pobreza. Devido a sua baixa dotação de fatores produtivos (terra, capital e trabalho), esses produtores, a depender das suas próprias forças, estão bloqueados da possibilidade de colocar em prática estratégias tendo em vista atingir o “modelo ideal” de funcionamento de suas propriedades. Como ensinou Wanderley (1995), essa escassez de recursos produtivos

desemboca numa situação de precariedade que engloba investimentos insuficientes e pouco ou nenhum acesso ao sistema de crédito rural convencional, comprometendo a reprodução atual e futura da unidade de produção agrícola.

Nesse sentido, a existência de uma política de crédito rural voltada à agricultura familiar, no caso específico do município estudado, encontra sua justificativa naquilo que os economistas chamam de “falhas de mercado”. Segundo Abramovay & Veiga (1999, p. 26), isso ocorre porque a contribuição positiva desse segmento social à ocupação e geração de renda no campo é inibida por dois fatores básicos: *“pela ausência de condições infra-estruturais para a valorização de seu trabalho, (...), e pelas dificuldades que o setor bancário opõe a que um segmento dotado de precária base patrimonial e incapaz de oferecer contrapartidas faça parte de sua clientela regular.”*

O PRONAF-C aparece em cena, conforme essa perspectiva analítica, como um instrumento capaz de aumentar as “possibilidades” dos produtores familiares mais pobres, para que eles possam concretizar seus projetos (ou ambições para o futuro) rumo ao “modelo ideal” de funcionamento de suas unidades de produção. Desse modo, a utilização do crédito rural do PRONAF enquadra-se entre as diversas “facilidades econômicas” que, por sua vez, constituem um dos cinco tipos de “liberdades instrumentais” apontadas pelo economista Amartya Sen, em trabalho publicado recentemente.²³ De acordo com esse autor, a *“disponibilidade de financiamento, e o acesso a ele podem ser uma influência crucial sobre os intitamentos [títulos de acesso] que os agentes econômicos são efetivamente capazes de assegurar.”* (Sen, 2000, p. 56)

²³ Sen (2000) considera em particular os seguintes tipos de liberdades instrumentais: 1) liberdades políticas; 2) facilidades econômicas; 3) oportunidades sociais; 4) garantias de transparência; e 5) segurança protetora.

De fato, o intitlamento econômico de cada agricultor familiar dependerá, de maneira geral, dos recursos que eles possam dispor para realizar seus projetos de investimento. Assim, a existência de uma política de crédito diferenciada representa, ao menos em tese, um conjunto de oportunidades (facilidades econômicas) para que o produtor familiar possa ter acesso aos recursos econômicos necessários aos seus propósitos de produção.

No entanto, é necessário ter mente que a existência de uma política governamental específica para a agricultura familiar, não é condição suficiente para que os produtores mais necessitados possam efetivamente assegurar os recursos necessários aos seus objetivos ou ambições para o futuro de suas respectivas propriedades. Como observou-se na primeira parte deste trabalho, o PRONAF tem se caracterizado por seu caráter seletivo e privilegiador dos agricultores e das regiões mais abastadas do país. Em função disso, os municípios das regiões menos desenvolvidas, onde o Nordeste é o caso mais emblemático, têm tido uma participação discreta no programa.

Em São Miguel/RN, por exemplo, a atuação do PRONAF-C tem sido bastante modesta. A análise do número de contratos efetivados e do volume de recursos alocados evidencia essa realidade. Conforme os dados agregados na tabela 8, de 1996 a 2001, o programa possibilitou que apenas 182 agricultores familiares tivessem acesso aos recursos do crédito rural, obtendo um valor equivalente a um pouco mais de R\$ 300.000,00. Esses dados mostram o desempenho sofrível dessa política pública neste município. Por um lado, os produtores que conseguiram assegurar os recursos creditícios representam, tão somente, algo em torno de 12% dos 1.544 estabelecimentos familiares que poderiam ser potencialmente atendidos (Cf. Tabela 5). Por outro lado, o volume de recursos alocados em cada safra agrícola tem se apresentado numericamente

inexpressivo, correspondendo a valores que variam de R\$ 4.000,00 a R\$ 190.000,00 ao ano.

TABELA 8 – NÚMERO DE CONTRATOS E REPASSES DO PRONAF-C PARA SÃO MIGUEL/RN DE 1996 A 2001.

ANO	N.º DE CONTRATOS	VALOR (R\$)
1996	--	--
1997	01	11.426,30
1998	27	190.052,33
1999	01	4.426,82
2000	120	78.872,98
2001	33	16.420,00
TOTAL	182	301.198,43

FONTE: Pesquisa de campo – EMATER/RN

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

Além do desempenho inexpressivo, as informações contidas no quadro 3 deixam claro o viés setorial dos investimentos financiados com os recursos creditícios do programa. De 2000 a 2001, período em que foram efetivados mais de 4/5 dos contratos de crédito no município, os investimentos se concentraram basicamente no apoio às atividades pecuárias. Os recursos foram alocados, preponderantemente, na aquisição de matrizes (bovinas, caprinas e ovinas) e na ampliação ou restauração de cercas e pastagens para atender ao rebanho. Essas informações demonstram, de maneira contundente, a impossibilidade de tal política incorporar as transformações recentes do meio rural.

O modelo de crédito rural do programa, ao condicionar a liberação dos financiamentos unicamente para atividades agropecuárias, acaba por repetir os mesmos problemas dos mecanismos convencionais de intervenção governamental para o setor agropecuário. Nestes termos, ao considerar o setor rural como local exclusivo para a agricultura e a pecuária, vinculando a liberação dos recursos ao desempenho dessas atividades, o programa deixa de financiar outras atividades (não agrícolas, por exemplo)

que poderiam contribuir para a diversificação da economia rural do município, ampliando as possibilidades de geração de renda dos agricultores familiares. Na prática, percebe-se que os critérios normativos do programa ainda precisam de muitos ajustes.

QUADRO 3 – CARACTERÍSTICAS DOS INVESTIMENTOS FINANCIADOS PELO PRONAF-C NO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL/RN DE 1996 A 2001.

ANO	MODALIDADE	FINALIDADE
1996	--	--
1997	Investimento	Implantação de culturas forrageiras; construção de barragem de médio porte.
1998	Investimento	Ampliação e reforma de açudes de pequeno e médio porte; construção de poços amazonas.
1999	Investimento	Construção de um tanque com capacidade para 1.500 litros; aquisição de um conjunto eletrobomba e equipamentos acessórios; ampliação de uma plantação de hortaliças.
2000	Investimento	Aquisição de matrizes bovinas, caprinas e ovinas; construção e reformas de cercas; implantação de culturas forrageiras; aquisição de máquina forrageira n.º 1, máquinas de costura e um freezer.
2001	Investimento	Aquisição de matrizes bovinas, caprinas e ovinas; Aquisição de máquina forrageira n.º 2 e compra de arame farpado para a construção e reforma de cercas.

FONTE: Pesquisa de campo – EMATER/RN

NOTA: Informações trabalhadas pelo autor.

No que diz respeito as características sociais e econômicas dos beneficiários da política creditícia do PRONAF em São Miguel, os dados disponíveis não permitem um estudo muito detalhado sobre a questão. Na verdade, as análises nessa direção só são possíveis mesmo a partir do ano 2000, quando entra em vigor a Resolução N.º 2.629 do Banco Central, que divide o público do programa em grupos de renda (Cf. Capítulo 1). Feita esta ressalva, através da observação dos dados apresentados na tabela 9, pode-se

perceber o perfil socioeconômico dos produtores familiares que conseguiram ter acesso aos recursos do crédito rural no município.

TABELA 9 – PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS BENEFICIÁRIOS DO PRONAF-C EM SÃO MIGUEL/RN DE 2000 A 2001.

GRUPOS DO PRONAF	PROJETOS CONTRATADOS	
	Total	%
Grupo A	--	--
Grupo B	149	97,4
Grupo C	3	2,0
Grupo D	1	0,6
TOTAL	153	100,0

FONTE: Pesquisa de campo – EMATER/RN

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

Os dados mostram a concentração dos contratos do crédito rural do PRONAF nas mãos dos agricultores familiares do Grupo B. De 2000 a 2001, nada menos que 149 dos 153 produtores beneficiados pertencem a essa categoria. Por sua vez, apenas 3 agricultores familiares do Grupo C e, somente, 1, do Grupo D foram atendidos. Isso equivale a dizer que, de cada 100 produtores atendidos pelo PRONAF em São Miguel, 97 têm renda bruta anual familiar (RBAF) inferior a R\$ 1.500,00; 2, têm rendimentos entre R\$ 1.500,00 e R\$ 8.000,00; e, apenas, 1, obtém uma renda que varia de R\$ 8.000,00 a R\$ 27.500,00.

Aparentemente esses resultados são bastante animadores. O PRONAF-C parece estar facilitando o acesso dos agricultores familiares mais pobres aos recursos do crédito rural. Contudo, essa evidência não resiste a uma análise mais apurada. Uma especulação simples é capaz de por em cheque as bases dessa informação que pode confundir um observador comum. Basta dizer que os 149 produtores (com rendimentos de até R\$ 1.500,00) que tiveram acesso aos financiamentos representam, tão somente,

11% dos 1.367²⁴ produtores familiares que poderiam potencialmente se enquadrar no Grupo B do programa no município. Dessa forma, cai por terra a suposição de uma efetiva democratização do crédito rural entre os produtores descapitalizados e em processo de descapitalização em São Miguel.

Neste contexto, mesmo admitindo-se que uma parcela significativa dos 1.544 estabelecimentos familiares detectados pelo estudo da FAO/INCRA (2000/2002) não possam rigorosamente ser chamados de agropecuários – um vez que não são unidades das quais os residentes retiram os meios essenciais de sua reprodução social – é evidente a disparidade entre o público atingido pelo PRONAF-C e os potenciais tomadores de empréstimos bancários na esfera municipal. As explicações para este desequilíbrio estão associadas, em parte, a generalização do “parâmetro social” adotado por tal política para definir seu público-alvo (Cf. Capítulo 1).

A aplicação do critério nacional segundo o qual o produtor tem que obter, no mínimo, 80% da renda familiar de atividades agrícolas para poder concorrer aos recursos do programa, acaba por excluir do apoio ao crédito rural quase a totalidade dos agricultores familiares de São Miguel. Em outras palavras, considerando rigorosamente esta norma, de cada 100 agricultores familiares do município praticamente, 89, estariam fora do atendimento pelo programa, devido a sua impossibilidade estrutural de sobreviver exclusivamente através da produção agropecuária (Cf. Tabela 5).

Observa-se, então, que grande parte dos potenciais beneficiários do PRONAF-C no município pesquisado, nem ao menos consegue se enquadrar nos critérios operacionais dessa política pública. A semelhança dos demais agricultores “periféricos” do país, esses produtores foram colocados à parte do processo de desenvolvimento.

²⁴ Esse número corresponde a soma dos estabelecimentos familiares enquadrados nos tipos C e D pelo estudo da FAO/INCRA (Cf. Tabela 5).

Percebe-se claramente essa situação através de um olhar mais atento sobre a tabela 8. Apenas a partir do ano 2000, quando pela primeira vez o governo federal destinou recursos para a faixa de produtores classificadas como Grupo B, é que ocorre uma disseminação maior do número de contratos na localidade. Nos quatro anos anteriores, apenas 29 produtores (menos de 2% dos potenciais beneficiários) tinham conseguido contrair empréstimos bancários através das “facilidades econômicas” criadas pelo programa.

Confirma-se, com isso, o argumento desenvolvido anteriormente a respeito dos limites operacionais dos critérios macronacionais aplicados indiscriminadamente. Por se utilizar normas gerais, a classificação adotada acaba por reduzir a enorme diversidade da agricultura familiar local. Então, o crédito do PRONAF-C enquanto vetor do desenvolvimento rural, nas condições apresentadas em São Miguel, apresenta-se insuficiente tanto para viabilizar algumas categorias de produtores mais capitalizadas, como para garantir a ascensão social das categorias mais marginais da população rural.

Apesar dessas constatações, considera-se necessário e justo a adoção de normas claras na delimitação do público beneficiário de tal política. Como colocam Abramovay & Veiga (1999, p. 28), não se pode esquecer que esses critérios *“têm o nítido objetivo de evitar que os fundos do programa se dirijam aos agricultores patronais ou aos milhares de profissionais liberais detentores de áreas inferiores a quatro módulos rurais.”* No entanto, é forçoso admitir que a aplicação rigorosa da norma segundo a qual 80% da renda familiar deve vir de atividades agropecuárias, além de eliminar médicos, advogados e outros profissionais liberais que possuem um sítio, *“exclui uma camada muito maior de agricultores, que mais necessita de ajuda para sair do limite desumano de pobreza.”* (Carneiro, 2000, p. 123)

Desse modo, conclui-se preliminarmente, que um dos grandes problemas para a disseminação dos recursos econômicos do crédito rural via PRONAF-C, é a dificuldade de enquadramento dos produtores familiares locais nas normas e orientações nacionais dessa política. Entretanto, é importante destacar que o credenciamento (ou não) dos agricultores ao acesso do crédito rural vai além dessas normas. Isto porque a definição do público do programa recebe uma influência decisiva das organizações locais envolvidas na sua implementação. Conforme Abramovay & Veiga (1999), entre as verbas federais destinadas ao PRONAF e o público por este visado há, no âmbito local, ao menos três importantes *mediadores* que podem influenciar no seu desempenho operacional: o sindicato de trabalhadores rurais, a extensão rural e o próprio sistema financeiro.

Dado esse pressuposto, para aprofundar o entendimento sobre o financiamento público da agricultura familiar em São Miguel, via PRONAF, faz-se necessário compreender o papel social desempenhado pelos mediadores institucionais locais na implementação e aplicação efetiva da política de crédito rural do referido programa. Assim sendo, levando-se em conta a importância de tal problemática, dedicar-se-á o próximo tópico ao detalhamento dessa discussão.

3.2 Os mediadores institucionais e a execução do PRONAF-C na esfera municipal

Se é fato que o projeto de mudança social proposto pelo PRONAF necessita de agentes mediadores, poucos são os estudos que procuram abordar de forma crítica esta questão. A maioria das análises sobre o desempenho do programa têm se limitado a

destacar falhas no seu arcabouço normativo, deixando de focar o lugar ocupado pelos atores responsáveis por sua execução em cada localidade. Diante disso, admitindo-se a importância do apoio institucional na criação de condições propícias para promover a democratização do crédito rural entre os agricultores familiares, apresentar-se-á na sequência algumas reflexões em torno do papel dos mediadores institucionais e, em seguida, estudar-se-á experiência concreta do município de São Miguel/RN.

3.2.1 O lugar ocupado pelos mediadores no “circuito do crédito rural”

Um dos maiores fatores limitantes do PRONAF-C está relacionado a dificuldade substancial de canalizar a oferta disponível de recursos aos seus potenciais beneficiários. Para Belik (2000, p. 101), o *“programa poderia ter feito muito mais se não fosse a morosidade no repasse dos créditos para a rede de agências, na análise das solicitações e nas demais exigências colocadas para a obtenção dos empréstimos.”* Em síntese, grande parte desses problemas estão associados ao complexo ritual burocrático que envolve a operacionalização de tal política.

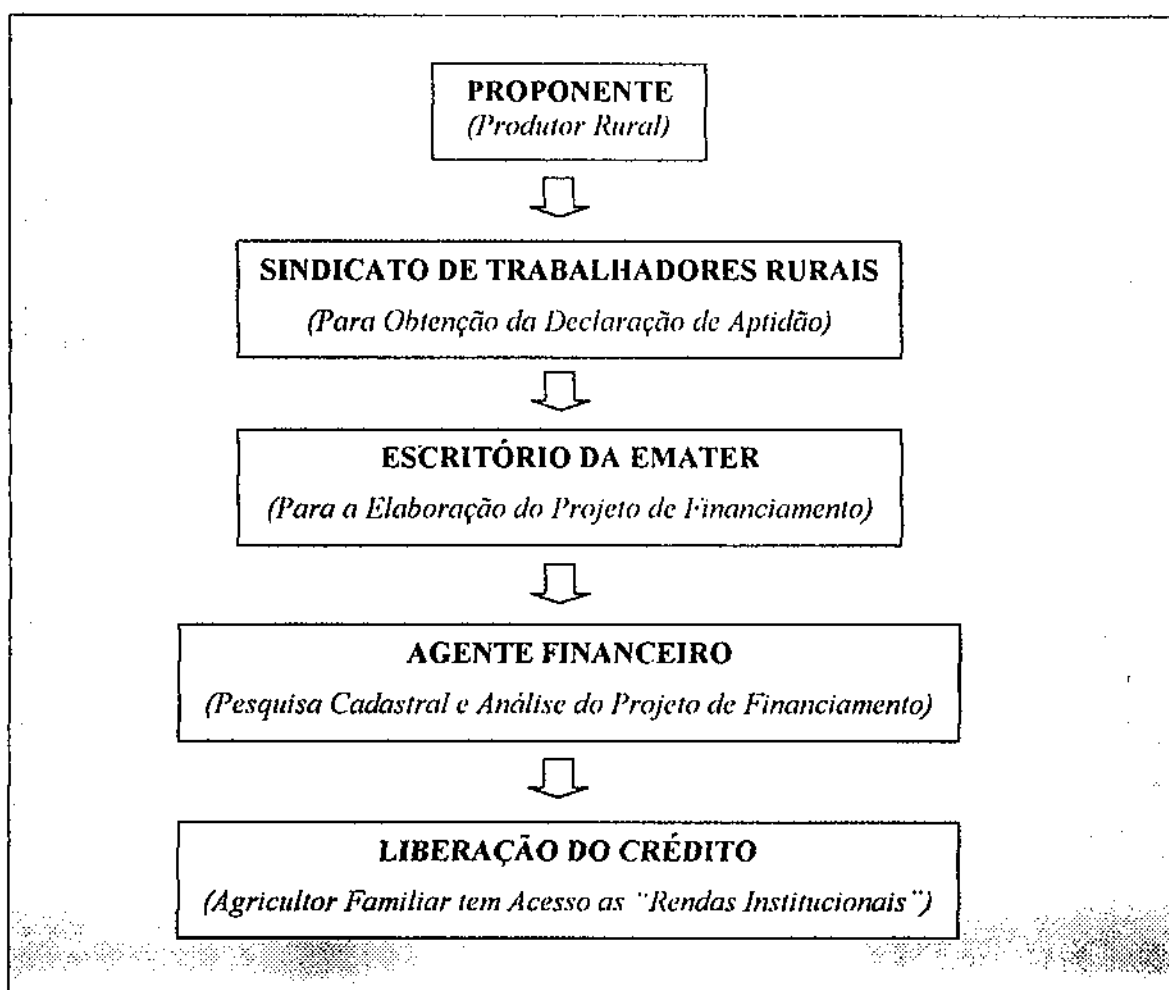
Na verdade, existe um longo caminho entre a decisão governamental de destacar certo montante de recursos para financiar a agricultura familiar até seu uso efetivo pelos produtores (Abramovay & Veiga, 1999; Souza, 2000). Dito de outra forma, os recursos econômicos do PRONAF percorrem um verdadeiro “circuito” até que sejam efetivamente disponibilizados na forma de empréstimos bancários. Inicialmente, as etapas pelas quais passam os recursos financeiros, desde o seu anúncio até sua disponibilidade efetiva, são as seguintes (Belik, 2000, pp. 101-102):

- [a] o governo define internamente a demanda pelos recursos à luz das suas prioridades;
- [b] *discuti-se no Conselho Monetário Nacional a viabilidade das propostas colocadas e as fontes de financiamento;*
- [c] o Banco Central edita uma resolução dispondo sobre o volume de crédito a ser concedido e as normas vigentes para a concessão dos empréstimos;
- [d] esta resolução está baseada em resoluções anteriores do CODEFAT - Conselho Deliberativo do FAT e do Conselho Deliberativo do FCO;
- [e] o Ministério da Fazenda publica uma portaria versando sobre a fórmula de equalização e sobre o esquema de remuneração dos bancos. Este instrumento é conhecido como carta-revisão;
- [f] ao mesmo tempo o Congresso Nacional deverá decidir sobre o montante de recursos que o Tesouro Nacional colocará à disposição dentro do seu Orçamento para o pagamento da equalização;
- [g] a Secretaria do Tesouro Nacional toma conhecimento do volume de recursos disponíveis que serão repassados e que deverão estar cobertos pelos recursos do MCR 6.2 ou outra fonte;
- [h] o Banco do Brasil, assim como os demais bancos oficiais, preparam a norma e as instruções para concessão dos créditos às agências;
- [i] o gerente recebe o sinal para começar a operar.

Este complicado aparato normativo corresponde ao que pode-se chamar de etapa federal do “circuito do crédito rural” do PRONAF. Nesta fase, o Governo Federal estabelece, além das instruções para a concessão dos créditos, o volume de recursos destinados a equalização dos encargos financeiros para viabilizar as taxas de juros cobradas para financiar a agricultura familiar (inferiores às incidentes no crédito normal). Por meio desse mecanismo as instituições bancárias são ressarcidas pela diferença entre as taxas praticadas nos créditos oficiais e aquelas vigentes no referido programa (Silva, 1999; Belik, 2000). Este arranjo operacional cria o que Delgado (1998, p. 8) denomina de “rendas institucionais”. Como explica esse autor, tais rendas não *“surtem no sistema de preços em função de variações na oferta e na demanda de recursos produtivos ou de produtos, e portanto se originam em processos que aumentam a produção e criam valor na economia. Ao contrário, são rendas ‘falsas’, geradas ‘artificialmente’ através da intervenção governamental.”*

Para fins da presente análise, embora admita-se a importância desse processo normativo, é necessário destacar que nem de longe ele encerra o caminho que os recursos terão que percorrer até chegar ao seu público-alvo. Na prática, o sinal dado aos bancos para começar a operar os empréstimos apenas indica o início da etapa municipal do “circuito do crédito rural” do PRONAF. As informações agrupadas na figura 2 mostram que esta etapa é justamente a mais decisiva. Ela determinará os “ganhadores” e “perdedores” dos recursos criados artificialmente pela regulação governamental.

FIGURA 2 – ETAPA MUNICIPAL DO “CIRCUITO DO CRÉDITO RURAL” DO PRONAF.



FONTE: Pesquisa de campo

A etapa municipal do “circuito do crédito rural” do PRONAF tem início a partir do instante em que o agricultor recebe as informações e decide competir ao prêmio – as “rendas institucionais” – um monte de recursos ofertados à taxas e prazos especialmente convidativos. Mas para concorrer o produtor necessita antes de tudo se inscrever no programa. Para isso o proponente tem que obter o certificado de aptidão, que deve ser assinado por dois representantes, um do sindicato de trabalhadores rurais (STR) e outro do órgão local de assistência técnica (EMATER).

Esse documento, além da sua função operacional, garante que a verificação do preenchimento dos critérios de enquadramento na categoria social agricultor familiar não seja atribuída ao banco, mas a organizações locais claramente designadas para esse fim. Nas palavras de Abramovay & Veiga (1999, p. 40), o *“certificado de aptidão formaliza a mediação das organizações locais na definição do público-alvo do programa. O sistema bancário nunca poderia cumprir esse papel.”*

É importante, porém, não superestimar o papel do credenciamento do agricultor familiar ao programa. Embora fundamental, a obtenção da declaração de aptidão não garante por si só o acesso ao prêmio (as “rendas institucionais”). Conforme a figura 2, antes que isso ocorra, o produtor ainda tem que passar pelo menos por duas fases. De um lado, ele precisa se dirigir a EMATER para solicitar a elaboração de um projeto técnico de financiamento. De outro lado, é necessário que o agente financeiro selecione o seu projeto e, em seguida, libere os recursos econômicos.

Estas fases intermediárias representam, na realidade, o trecho mais complicado da etapa municipal do “circuito do crédito rural” do PRONAF. Isso ocorre porque o fluxo de empréstimos não flui diretamente e exatamente na seqüência apresentada na figura 2. Frequentemente, nem todos os produtores enquadrados no programa

conseguem elaborar os projetos; da mesma forma, nem todos os projetos elaborados são contratados. Como demonstrou-se em pesquisas anteriores, nestas fases ocorre um verdadeiro processo de “filtragem” (Aquino & Teixeira, 2001 e 2002). A extensão rural, por exemplo, tende a priorizar o atendimento aos produtores que apresentam maiores “capacidades subjetivas” de absorver suas recomendações técnicas. Por seu turno, os bancos costumam privilegiar os projetos dos agricultores que apresentam maiores “capacidades econômicas” para honrar seus compromissos financeiros.

Essas informações sugerem que os “obstáculos” colocados pela EMATER e pela burocracia bancária, podem impossibilitar muitos produtores de obter financiamentos através das “facilidades econômicas” criadas pelo PRONAF. Alguns dados colhidos junto a CONTAG (2001, p. 46) testemunham a favor dessa argumentação. Segundo este órgão, dentre os agricultores familiares em plena condição de tomar crédito do programa, *“34% não conseguem elaborar seus projetos por falta de apoio técnico. Dos projetos elaborados, em média, 54% são rejeitados pelos agentes financeiros e, do total de projetos protocolados nos bancos, apenas 60% são contratados.”*

Dessa maneira, percebe-se que os resultados alcançados pela política creditícia do PRONAF, sejam positivos ou negativos, não podem ser depositados totalmente na conta das instituições federais responsáveis por sua elaboração. Na maioria dos casos, é a atuação das organizações e instituições que dão vida ao programa na esfera municipal, que determinará sua capacidade de criar (ou não) condições propícias para o fortalecimento da agricultura familiar. Em São Miguel a situação não foi diferente. É o que mostrar-se-á a seguir.

3.2.2 O STR e o credenciamento do agricultor familiar

O movimento sindical de trabalhadores rurais no Brasil, historicamente constituiu-se tendo como principal projeto político a luta pela reforma agrária e a defesa dos direitos trabalhistas no campo. No entanto, ao se fazer um balanço dos movimentos sociais na década de 1990, destaca-se um acontecimento que marca irreversivelmente sua trajetória: a opção do sindicalismo rural pela afirmação da agricultura familiar como seu público prioritário.²⁵ Com isso, *“o discurso sindical passa a privilegiar a promoção de um desenvolvimento rural em novas bases, a partir do fortalecimento de um de seus agentes, a agricultura de base familiar. Trata-se, então, de buscar as alternativas dentro do quadro vigente, transformando-o.”* (Favareto & Bittencourt, 2001, p. 387)

Esta nova fase na vida do sindicalismo rural, trouxe junto consigo um conjunto de novas responsabilidades para as organizações de classe espelhadas pelo Brasil afora. Um exemplo disso é o PRONAF. Segundo a cúpula nacional do movimento, em cada localidade, os dirigentes sindicais devem assumir para si a missão de criar condições propícias para que o maior número possível de agricultores familiares possam acessar os empréstimos bancários (CONTAG, 1999 e 2001).

Vale salientar que esse novo papel social, atribuído aos gestores das organizações sindicais, tem sido desempenhado de maneira exemplar em alguns territórios. Há vários casos em que, além de fornecer a declaração de aptidão, os STRs são responsáveis ainda pela organização e repasse das informações aos produtores.

²⁵ Segundo Favareto & Bittencourt (2001), a adoção do termo *agricultura familiar* para designar o público prioritário do sindicalismo rural tem como marco a 1ª Plenária Nacional do DNTR/CUT, realizada em 1993. Posteriormente, no congresso da CONTAG de 1995, quando ocorreu sua filiação à CUT, também as teses apresentadas pela CUT/Rural foram vitoriosas, fazendo com que a opção pela *agricultura familiar* viesse a renovar as bandeiras de luta da CONTAG.

Ademais, é fato em comum em alguns municípios, os dirigentes sindicais acompanharem de forma sistemática as ações do programa e articularem-se satisfatoriamente com a extensão rural e os agentes financeiros (IBASE, 1999; Denardi et al., 2000). Nestes casos, a capacidade de mobilização e organização do movimento sindical, soma-se ao caráter descentralizado da operacionalização do PRONAF, influenciando positivamente no seu desempenho operacional.

Deve ser lembrado, entretanto, que essa realidade não é compartilhada de forma homogênea por todo o país. Como foi mostrado em outros trabalhos, as experiências exitosas nesta direção têm limitado-se a ações desenvolvidas em localidades situadas nos estados das regiões Sul e Sudeste (Abramovay & Veiga, 1999; IBASE, 1999). Já no que diz respeito a maioria dos municípios nordestinos, as informações disponíveis revelam que, os STRs têm desempenhado uma função secundária na distribuição dos recursos financeiros do PRONAF (Souza, 2000; Aquino & Teixeira, 2002).

No município de São Miguel, de forma particular, esta realidade apresenta-se de maneira marcante. Tudo indica que os dirigentes sindicais da localidade não conseguiram se apropriar do programa – “como sendo seu”. Conforme enfatiza o presidente do STR: *“A gente influencia pouco nos empréstimos do PRONAF. O sindicato apenas repassa as informações que o banco trás e fornece o documento [o certificado de aptidão] a quem quiser pegar o dinheiro. Quem realmente tá por dentro de como o programa funciona é o técnico da EMATER.”* (Entrevista concedida em fevereiro de 2002)

Sendo assim, torna-se necessário indagar: existe alguma implicação entre a falta de envolvimento do STR e os resultados modestos alcançados pelo PRONAF-C

em São Miguel? Sim, as implicações são muitas. Há fortes indícios de que esta situação tem contribuído negativamente para o desempenho do programa na localidade. Devido a ausência de organização e mobilização social muitos agricultores familiares não conseguiram ter acesso aos empréstimos bancários.

Para ilustrar esse quadro basta mencionar que, mesmo estando credenciada para operar com o PRONAF-C, a agência do Banco do Brasil (BB) local não realizou nenhuma operação de crédito rural no período compreendido entre 1996 e 2001. Na verdade, a gerência simplesmente não quis incluir o programa na sua carteira de serviços. Como argumenta um funcionário da instituição: *“Nossa agência tem buscado não se envolver no financiamento direto a produção agrícola. Durante os anos 1980, quando ainda existia crédito rural abundante, muitos produtores daqui tomaram dinheiro emprestado e não honraram seus compromissos. Dessa forma, para evitar problemas, como a superintendência não estabeleceu nenhuma meta, decidimos não operar com o PRONAF.”* (Entrevista concedida em fevereiro de 2002)

Em linhas gerais, esse episódio revela tanto a falta de vontade da gerência local do BB em relação ao PRONAF-C, como o despreparo técnico do movimento sindical em lidar com a questão. O fato é que o STR não tem se empenhado em elaborar e encaminhar qualquer proposta, que dê sentido e razão para cobrar do banco um compromisso maior em relação ao programa. Assim sendo, um monte considerável de recursos, que poderia ser aplicado produtivamente, é desperdiçado.

Outra questão extremamente complicada tem sido a estratégia adotada para fornecer a declaração de aptidão aos produtores. A partir do ano 2000, em consonância com as determinações da EMATER/RN, o STR tem dado prioridade ao atendimento dos agricultores dispostos a realizar investimentos na pecuária. Além disso, por

orientação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a concessão do certificado tem sido limitada aos agricultores organizados em grupos de, no mínimo, três componentes (aval cruzado).

A adoção destes critérios de seleção, além de ferir as normas do PRONAF, demonstra claramente que o STR é fortemente influenciado no momento de definir o público-alvo do programa no âmbito local. Em vista disso, a inscrição dos produtores na etapa municipal do “circuito do crédito rural” torna-se duplamente limitada: por um lado, pela adoção das “normas criadas localmente” através da ação articulada da extensão rural e do sistema financeiro; e, por outro lado, pela aplicação dos critérios macronacionais que regem a política de crédito para a agricultura familiar no país.

É necessário mencionar ainda que, além destes problemas de ordem operacional, tem sido constatado uma série de irregularidades na atuação dos dirigentes do sindicato. O problema é que estão sendo contemplados agricultores que, de forma evidente, não se enquadram nos limites estipulados pelo PRONAF. Aliás, essa situação tem provocado muito descontentamento entre agricultores do município. Segundo a fala de um líder comunitário local: *“O PRONAF é igual as outras política do governo. A gente escuta o sindicato falá que é um programa feito pra o pequeno produtor. Mais veja só o caso daqui, até vereador pegou o dinheiro no banco. Já o agricultor mais pobre, que trabalha no pesado com família, não consegue chegar nem perto do balcão da agência do banco. Isso tá muito errado!”* (Entrevista concedida em março de 2002).

Todas estas circunstâncias indicam que realmente existe uma falta de sintonia entre o STR de São Miguel e o PRONAF. Destarte, é possível afirmar que os dirigentes sindicais da localidade têm se mostrado completamente alheios a nova bandeira de luta política assumida pelo sindicalismo rural brasileiro na década de 1990, qual seja: a

opção pela agricultura de base familiar como público prioritário para a construção de um novo modelo de desenvolvimento rural para o Brasil (CONTAG, 1999 e 2001; Favareto & Bittencourt, 2001). Essa falta de compromisso político, tem dado sua parcela de contribuição para que a maioria dos agricultores familiares do município (geralmente os mais pobres) não consigam “*chegar nem perto do balcão da agência do banco. Isso tá muito errado!*”.

3.2.3 A EMATER e o modelo produtivista

A extensão rural, desde os seus primórdios no Brasil, sempre teve um papel crucial entre agricultores e bancos. Recentemente, porém, a moldura desse quadro ganhou cores completamente novas. Se até meados dos anos 1990 os serviços de extensão estavam voltados fundamentalmente para o atendimento da agricultura patronal, a partir da criação do PRONAF, a estrutura oficial da assistência técnica e extensão rural (ATER) recebeu uma nova incumbência: atender aos agricultores familiares, com a disponibilização de recursos para este fim (MA/SDR/DATER, 1996; Abramovay & Veiga, 1999; Souza, 2000; CONTAG, 2001).

Em função dessa nova missão social, a rotina das instituições públicas que prestam assistência técnica no meio rural tomou outro rumo. A EMATER/RN, por exemplo, mudou completamente o seu discurso. Segundo a propaganda oficial, o objetivo principal da autarquia não é mais apenas “*transmitir tecnologia ao homem do campo*” (Santos, 2002, p. 497); seu compromisso com a sociedade agora é outro, qual seja (EMATER-RN, 2002, p. 2): “*Contribuir para formação do desenvolvimento rural*

sustentável, com base nos princípios da agroecologia, por meio de processos educativos participativos, voltados para o fortalecimento da agricultura familiar e de suas organizações, viabilizando condições para o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida.”

A realização deste compromisso nos municípios, porém, não é uma tarefa tão simples como parece ser à primeira vista. Na fase de elaboração dos projetos técnicos do PRONAF em São Miguel verificou-se que, apesar da mudança no discurso, ainda há um grande “desajuste” entre as demandas dos agricultores familiares e a oferta de serviços da EMATER/RN. Esse “desajuste” é tanto quantitativo como qualitativo.

Inicialmente cabe destacar que o município dispõe de apenas um técnico agrícola. Em função disso, no período compreendido entre 2000 e 2001, aproximadamente 1/5 dos agricultores familiares credenciados ao PRONAF, não conseguiram elaborar suas propostas de crédito dentro do prazo limite estipulado pelo BNB. Como esclarece a fala do presidente da Cooperativa Agropecuária de São Miguel (COOPASMIL): *“A questão é que quando o banco anuncia a oferta de crédito já tá em cima do prazo. Ai é aquela correria toda pra fazer os projetos na EMATER. Como aqui só tem um técnico, ele não consegue atender todo mundo. Por causa disso, mais ou menos 20% produtores perderam a chance de pegar os financiamentos do PRONAF nos últimos dois anos .”* (Entrevista concedida em março de 2002)

Estas informações sugerem que existe um processo de seleção e privilegiamento na ocasião em que as propostas de crédito são elaboradas. De fato, constatou-se que no período considerado, como existiu um descompasso entre a demanda e a oferta de serviços prestados pela EMATER/RN, o técnico local priorizou o atendimento aos agricultores dispostos a investir na pecuária. Nas suas próprias

palavras: *“Nós fizemos isso com o objetivo de melhorar a qualidade genética do rebanho do município. Ademais, com essa tática estaríamos contribuindo para aumentar o nosso rebanho de bovinos, caprinos e ovinos.”* (Entrevista concedida em fevereiro de 2002).

Outro ponto que merece ser considerado refere-se a qualidade dos serviços prestados no município. O problema é que os projetos de crédito elaborados pela EMATER/RN enfocaram exclusivamente a esfera da produção. A questão da comercialização foi completamente colocada de lado. Isto leva a crer que muitos produtores irão enfrentar sérias dificuldades para honrar seus compromissos financeiros junto ao BNB.

Esta preocupação, no entanto, não faz parte da agenda de discussões do extensionista local, pois, segundo sua opinião: *“Os recursos pleiteados foram aplicados de forma correta, possibilitando a adoção de novas tecnologias e, conseqüentemente, uma maior produção e produtividade, melhorando dessa forma a qualidade de vida das famílias.”* (Entrevista concedida em fevereiro de 2002).

3.2.4 Os “gargalos” dos bancos

Um dos principais obstáculos colocados para os agricultores familiares na etapa municipal do “circuito do crédito rural” do PRONAF é, sem dúvida nenhuma, as malfadadas garantias exigidas pelos agentes financeiros. Foi constatado, através de pesquisas anteriores, que, em muitas localidades, os bancos *“exigem garantias reais como a hipoteca do imóvel, avalista, reciprocidade e outras determinações que excluem*

posseiros, assentados e outros produtores com menos capacidade financeira para participar do programa.” (Belik, 2000, p. 104)

Por causa desta situação, muitos agricultores que conseguem elaborar as propostas de financiamento junto aos órgãos de assistência técnica, deixam de obter as “rendas institucionais”. Isto ocorre porque os bancos oficiais, responsáveis pela concessão dos empréstimos, submetem os pedidos aos mesmos critérios de análise aplicados a todos os clientes. Desse modo, a liberação do crédito é condicionada a todas as regras de segurança bancária convencionais, que impõem limites as aplicações consideradas de risco. No caso do crédito de investimento do PRONAF, o excesso de exigências acaba dificultando os empréstimos, principalmente, para os produtores familiares mais pobres.

Estas observações não são sem sentido. Ou seja, os “gargalos” dos bancos não podem ser menosprezados. Em São Miguel, de 2000 a 2001, quase a metade dos agricultores familiares que elaboraram projetos de crédito no escritório local da EMATER/RN, não conseguiram ter acesso aos recursos creditícios do PRONAF. Conforme pode ser observado na tabela 10, apenas 153 dos 293 projetos elaborados, foram aprovados pelo BNB. No caso específico do Grupo B, de cada 100 contratos, 48, deixaram de ser efetivados no período considerado.

TABELA 10 – NÚMERO DE PROJETOS DE CRÉDITO DO PRONAF-C CONTRATADOS PELO BNB EM SÃO MIGUEL/RN DE 2000 A 2001

GRUPOS DO PRONAF	PROJETOS		
	Elaborados (a)	Aprovados (b)	(b)/(a)
Grupo A	--	--	--
Grupo B	286	149	52%
Grupo C	6	3	50%
Grupo D	1	1	100%
TOTAL	293	153	52%

FONTE: Pesquisa de campo – EMATER/RN

NOTA: Dados trabalhados pelo autor.

Segundo informações colhidas diretamente na agência do BNB, os principais fatores explicativos desse quadro geral, foram a falta de documentação das propriedades e pequenos problemas cadastrais. Conforme demonstra a fala de um funcionário da instituição: *“O problema é que os produtores não tinham a escritura da terra, principal garantia exigida pelo banco para conceder o crédito agrícola ao pequeno produtor. Além disso, muitos agricultores estavam com o CPTI atrasado, inviabilizando o cadastro no sistema.”* (Entrevista concedida em março de 2002).

Apesar do BNB exaltar seu papel social para o desenvolvimento regional, através do apoio aos pequenos empreendimentos, não é difícil perceber as limitações na atuação da instituição. O principal combustível que move suas ações é o lucro financeiro. Para assegurar esse objetivo, o banco estabelece de antemão um “público ideal” a ser privilegiado com seus serviços. Nesse sentido, apenas os agentes econômicos capazes de oferecer garantias reais é que são eleitos como seus clientes preferenciais. Na efetivação dessa diferenciação social, os ativos fundiários funcionam como espécie de credencial.

Neste contexto, percebe-se que a propriedade da terra torna-se, com algumas exceções, no elemento decisivo para que os produtores possam acessar os empréstimos bancários. Sendo assim, tudo leva a crer que foram os agricultores familiares mais capitalizados de cada Grupo (os que têm mais terras oficialmente registradas), os verdadeiros ganhadores da etapa municipal do “circuito do crédito rural” do PRONAF em São Miguel. Vale salientar que, se a estratégia de ação do BNB não mudar, dada a escassez estrutural de terra que assola a maioria dos agricultores do município, esta situação tende a repetir-se indefinidamente ao longo dos próximos anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agricultura familiar no Brasil sempre foi um setor historicamente “bloqueado”. Essa situação é fruto tanto da herança colonial do país, como do processo de modernização desigual da agricultura brasileira, implementado com mais força a partir da segunda metade dos anos 1960. Esse processo social resultou no estabelecimento de um modelo de desenvolvimento agrícola extremamente excludente. Na verdade, foram os grandes e médios proprietários, localizados fundamentalmente nas regiões Sul e Sudeste, os verdadeiros beneficiários dos estímulos governamentais para o meio rural.

Mas, apesar do descaso, a agricultura familiar no Brasil não desapareceu. Em 1994, o estudo pioneiro realizado pelo Convênio FAO/INCRA, demonstrou que, mesmo em condições precárias, os agricultores familiares resistiram e continuam presentes no rural brasileiro. Além de representar a maioria dos estabelecimentos agrícolas, produzir grande parcela dos alimentos consumidos no mercado interno, as explorações familiares ainda respondem por mais de 80% do pessoal ocupado no campo.

Essa evidência empírica, associada a pressão dos movimentos sociais, levou o Governo Federal a formular novas propostas políticas para o mundo rural brasileiro. Neste sentido, em 1996, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Conforme o discurso oficial, o PRONAF seria o principal instrumento utilizado para construir um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil. Sua missão fundamental seria combater as desigualdades (regionais,

setoriais e pessoais) que marcaram as políticas públicas tradicionais voltadas para estimular a mudança da base técnica da agricultura.

No entanto, durante os primeiros anos da vigência da política de crédito rural do referido programa, o que se tem observado é uma intensa concentração de seus recursos financeiros nas regiões mais ricas do país. De 1995 a 2001, de cada R\$ 100,00 aplicados pelo PRONAF-C, ao menos R\$ 78,00, foram canalizados para os agricultores familiares das regiões Sul e Sudeste. Como os recursos públicos para financiar a produção familiar são escassos e estão sendo distribuídos de forma desigual, o resultado é uma política discriminatória. Assim sendo, o PRONAF está contribuindo de forma decisiva para a configuração de uma “*nova modernização desigual*”, só que, desta vez, no interior mesmo da agricultura familiar.

Grande parte do caráter discriminatório do PRONAF decorre de sua própria lógica. O problema é que o programa foi elaborado dentro de uma perspectiva produtivista e setorial, que idealiza um “tipo ideal” de agricultor a ser estimulado no país, excluindo todos os demais produtores incapazes de enquadrarem-se em seus preceitos. O resultado prático disso, aliado a falta de mobilização social dos atores envolvidos na aplicação do programa nos diferentes espaços territoriais, é a exclusão daqueles produtores familiares mais pobres, principalmente os residentes nas localidades situadas na porção semi-árida da região Nordeste.

O caso do município de São Miguel/RN ilustra grande parte dessas questões. Um dos principais fatores explicativos para o desempenho modesto do PRONAF na localidade, está associado a generalização indiscriminada dos parâmetros macro-nacionais do programa. Foi evidenciado ao longo da pesquisa que, devido a impossibilidade estrutural de obter 80% da renda familiar anual de atividades

estritamente agrícolas, praticamente 89% dos estabelecimentos familiares do município não dispõem de condições econômicas para se enquadrar nos critérios nacionais dessa política pública.

A disparidade entre a demanda potencial e o público que realmente teve acesso aos recursos do PRONAF no referido município, porém, não decorre apenas das normas operacionais do programa. O credenciamento ou não dos produtores vai além dos critérios de classificação adotados. O trabalho de campo mostrou que a ação dos mediadores institucionais influi diretamente nos resultados alcançados. Isso ocorre porque esses atores sociais interferem de maneira ativa em todas as fases da etapa municipal do “circuito do crédito rural”. Assim sendo, o desempenho sofrível do programa em São Miguel não pode ser dissociado da ação (des)organizada do sindicato, do órgão de assistência técnica e extensão rural e do agente financeiro encarregado da operacionalização dos empréstimos.

Na fase de credenciamento dos produtores, por exemplo, a atuação do STR de São Miguel tem sido inexpressiva. Os dirigentes sindicais da localidade não se apropriaram do PRONAF como “sendo seu”. Essa situação tem contribuído para o número limitado de contratos de crédito efetivados no município. Além da reduzida capacidade de mobilização social, a organização tem se limitado a repassar informações e a cumprir as recomendações da EMATER e do BNB, não esboçando qualquer esforço no sentido de alargar a clientela regular dos bancos.

Na fase de elaboração dos projetos de financiamento, por sua vez, o duplo desajuste na oferta local dos serviços da EMATER-RN, contribuiu também para o desempenho insignificante do programa. De 2000 a 2001, pelo menos 20% dos agricultores familiares que solicitaram os serviços assistência técnica junto a autarquia

não foram atendidos em tempo hábil. Além da impossibilidade numérica do técnico local atender toda demanda pelos serviços, a sua decisão em priorizar os investimentos na pecuária afastou muitos produtores da possibilidade de ter acesso ao crédito rural.

Na reta final do “circuito do crédito rural”, entretanto, é que se pode perceber de forma mais nítida a influência dos mediadores na definição do público do PRONAF-C. De 2000 a 2001, devido aos “gargalos” dos bancos, de cada 100 contratos elaborados, pelo menos, 48, deixaram de ser efetivados. Essa situação resultou principalmente da incapacidade dos agricultores em oferecer as garantias reais exigidas pelo BNB. Ao que tudo indica, esta situação vem contribuindo para aumentar o fosso que separa os agricultores mais capitalizados daqueles menos favorecidos economicamente na esfera local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2. ed. São Paulo/Campinas: HUCITEC/UNICAMP, 1998.

_____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**. v. IV, n. 2, abr/jun 2000, pp. 379-397.

_____. & VEIGA, J. E. da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Brasília: FIPE/IPEA, 1999. (Texto p/ Discussão N.º 641)

ABREU, L. S. de. Uma análise crítica sobre a definição e classificação do público do PRONAF. *In*: CAMPANHOLA, C. & GRAZIANO DA SILVA, J. (Eds.). **O novo rural brasileiro: políticas públicas**. Jaguariúna/SP: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000. pp. 151-175.

AQUINO, J. R. de & TEIXEIRA, O. A. Agricultura familiar e políticas públicas: a problemática do PRONAF em São Miguel-RN. *In*: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE, 10, 2001, UFBA/Salvador/BA.

_____. Agroecossistemas familiares, sustentabilidade e políticas de crédito: os mediadores institucionais locais do PRONAF em São Miguel-RN. *In*: SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO SOBRE INVESTIGAÇÃO E EXTENSÃO EM SISTEMAS AGROPECUÁRIOS, 5, 2002, Florianópolis; ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 5, 2002, Florianópolis. **Anais...** (CD Rom), 16p.

BELIK, W. PRONAF: avaliação da operacionalização do programa. *In*: CAMPANHOLA, C. & GRAZIANO DA SILVA, J. (Eds.). **O novo rural brasileiro: políticas públicas**. Jaguariúna/SP: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000. pp. 93-115.

BLUM, R. Agricultura familiar: estudo preliminar da definição, classificação e problemática. *In*: TEDESCO, J. C. (Org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. 3. ed. Passo Fundo: UPF, 2001. pp. 57-104.

BRASIL. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. **PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Brasília, maio de 1996.

BUAINAIN, A. M. **Trajetória recente da política agrícola brasileira**. Campinas: Projeto UTF/FAO/036/BRA, 1997.

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n.º 8, abril, 1997. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/projetos/rurbano.html>> Acesso em: 31 jul. 2001.

_____. Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias e políticas. *In*: COSTA, L. F. C.; BRUNO, R.; MOREIRA, R. J. (Orgs). **Mundo rural e tempo presente**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999. pp. 323-344.

_____. Política de desenvolvimento e o “novo rural”. *In*: CAMPANHOLA, C. & GRAZIANO DA SILVA, J. (Eds.). **O novo rural brasileiro: políticas públicas**. Jaguariúna/SP: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000. pp. 117-149.

CONTAG. **Introdução à gestão sindical**. 3. ed. Brasília, 1999.

_____. **VIII CONGRESSO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS**. Brasília/DF, 2001. (Documento Base)

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985**. São Paulo: Editora Ícone, 1985.

_____. & CARDOSO JR, J. C. Universalização de direitos sociais mínimos no Brasil: o caso da previdência rural nos anos 90. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 5, 2000. Fortaleza/CE. **Anais...** (CD Rom), 20p.

DELGADO, N. G. Política econômica, ajuste externo e agricultura. **Debates CPDA**. N.º 7, set/1998. 44p.

DENARDI, R. A. *et al.* **Fatores que afetam o desenvolvimento local em pequenos municípios do estado do Paraná**. Curitiba/PR, 2000. Disponível em: <http://www.dataterra.org.br>> Acesso em: 15 nov. 2002.

EMATER-RN. **Contribuindo para o crescimento humano do agricultor e para o desenvolvimento sustentável dos municípios norte-rio-grandense**. Natal/RN, 2002.

FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, segunda versão. Brasília, 1995.

_____. **Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico**. Projeto UFT/BRA/036/BRA, agosto de 1996.

_____. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília, 2000.

_____. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto** (São Miguel/RN). Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/sade>> Acesso em: 03 nov. 2002.

FAVARETO, A. S. & BITTENCOURT, G. L. Agricultura e sindicalismo nos anos 90: notas para um balanço. *In*: TEDESCO, J. C. (Org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. 3. ed. Passo Fundo: UPF, 2001. pp. 368-392.

FELIPE, J. L. A. & CARVALHO, E. A. de. **Atlas escolar do Rio Grande do Norte**. João Pessoa: Grafset, 1999.

FIERN. **Mapas do Rio grande do Norte: classificações regionais.** Natal/RN, 2000.

FLORES, M. Desenvolvimento local: um caminho para o novo mundo rural. *In:* AGUIAR, D. R. D. de & PINHO, J. B. (Edit.). **Agronegócio brasileiro: desafios e perspectivas.** Brasília: Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural – SOBER, 1998. pp. 187-194. (Volume 1).

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico.** 2. ed. Paz e Terra, 1974.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GLOBO RURAL. Ano 16. N.º 182, dez/2000.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980.** São Paulo: Hucitec, 1997.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira.** Campinas/SP: Unicamp/IE, 1996.

_____. **O novo rural brasileiro.** 2. ed. Campinas, SP: Unicamp, IE, 1999. (Coleção Pesquisa, 1)

GUANZIROLI, C. *et al.* **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

IBASE. Avaliação dos programas de geração de emprego e renda. **Democracia Viva.** Editora Segmento, nov. 1999. (Edição Especial).

IBGE. **O Brasil município por município:** São Miguel, RN. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidades>> Acesso em: 08 set. 2002.

IDEMA. **Informativo municipal:** São Miguel. Natal, RN, 1999.

KAGEYAMA, Â. *et al.* **O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural ao complexo agroindustrial.** *In:* DELGADO, G. C. *et al.* (Orgs). **Agricultura e políticas públicas.** Brasília: IPEA, 1990.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas.** 6. ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2001.

LAMARCHE, H. (Coord.). **Agricultura familiar: comparação internacional.** Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1993. (Volume 1)

MA/SDR/DATER. **Manual operacional do PRONAF.** Brasília, 1996.

MARTINE, G. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. *In:* **Planejamento e Políticas Públicas.** v. 1 – n. 1, junho de 1990.

MARTINS, J. de S. **O cativo da terra**. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

MDA/SAF/PRONAF. **Crédito rural do PRONAF: 1995 – 2001**. Disponível em: <<http://www.pronaf.gov.br>> Acesso em: 14 set. 2002.

MELO NETO, A. **São Miguel na história dos fatos**. Natal: Gráfica Santa Maria, 1994.

MOREIRA, R. J. Agricultura familiar e sustentabilidade: valorização e desvalorização econômica e cultural de técnicas. **Raízes**, Ano XVII, N.º 17, junho de 1998. pp. 11-22.

MUSSOI, E. M. **Agricultura familiar: reflexão a partir de novas perspectivas**. Florianópolis/SC, 2001. 35p. (Texto Mimeo).

NAKANO, Y. A destruição da renda da terra e da taxa de lucro na agricultura. **Revista de Economia Política**, vol. 1, n.º 3, julho-setembro/1981. pp. 3-16.

NEAD/IICA. **Diretrizes de políticas para o desenvolvimento rural: reforma agrária e desenvolvimento da agricultura familiar como vetor estratégico do desenvolvimento rural**. Brasília/Recife, 1998.

NEVES, D. P. A agricultura familiar e o claudicante quadro institucional. *In*: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 4, 2001, Balém/PA, **Anais...** . 21p.

RICÚPERO, R. Quanto ganha uma vaca? **GLOBO RURAL**. Ano 16. N.º 182, dez/2000. p. 20.

ROSA, S. L. C. Os desafios do PRONAF: os limites de sua implantação. **Raízes**, Ano XVII, N.º 17, junho de 1998. pp. 89-95.

SABBATO, A. Di. **O público-alvo do crédito rural do PRONAF: estimativa a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996**. Projeto UTF/BRA/051/BRA, setembro de 2000.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de economia**. 10. ed. São Paulo: Ed. Best Seller, 2002.

SANTOS, P. P. dos. **Evolução Econômica do Rio Grande do Norte: século XVI ao XXI**. 2. ed. Natal/RN: Departamento Estadual de Imprensa, 2002.

SÃO MIGUEL. Prefeitura Municipal. **PMDR – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, 1997-2000**. São Miguel: SMA, 1997.

SCHNEIDER, S. **Agricultura familiar e pluriatividade**. Porto Alegre, 1999. 470f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, E. R. A. da. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**: relatório técnico de ações desenvolvidas no período 1995/1998. Brasília: IPEA, 1999. (Texto p/ Discussão Nº 664).

SILVESTRO, M. L. *et al.*. **Os impasses sociais da sucessão hereditária na agricultura familiar**. Florianópolis: Epagri; Brasília: Nead/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2001.

SÓUZA, D. C. de. **Processos sociais, agricultura familiar e a implementação do PRONAF infra-estrutura e serviços**: a experiência do município de Araci. Rio de Janeiro, 2000. 208f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

VEIGA, J. E. da. Política agrícola diferenciada. *In*: TEIXEIRA, E. C. & VIEIRA, W. da C. (eds.). **Reforma da política agrícola e abertura econômica**. Viçosa: IFV – Fapemig, 1996. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>> Acesso em: 10 maio 2001.

_____. A tímida política agrária: questão do campo exige novos rumos no Brasil. **Ciência Hoje**, (SBPC), vol. 24, n.141, agosto 1998. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>> Acesso em: 10 maio 2001.

_____. Diretrizes para uma nova política agrária. *In*: **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. NEAD/Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>> Acesso em: 10 maio 2001.

_____. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

VIANA, J. A. S. O crédito rural do PRONAF e os desequilíbrios regionais. **Revista Bahia Agrícola**, v.2, n.3, novembro de 1998.

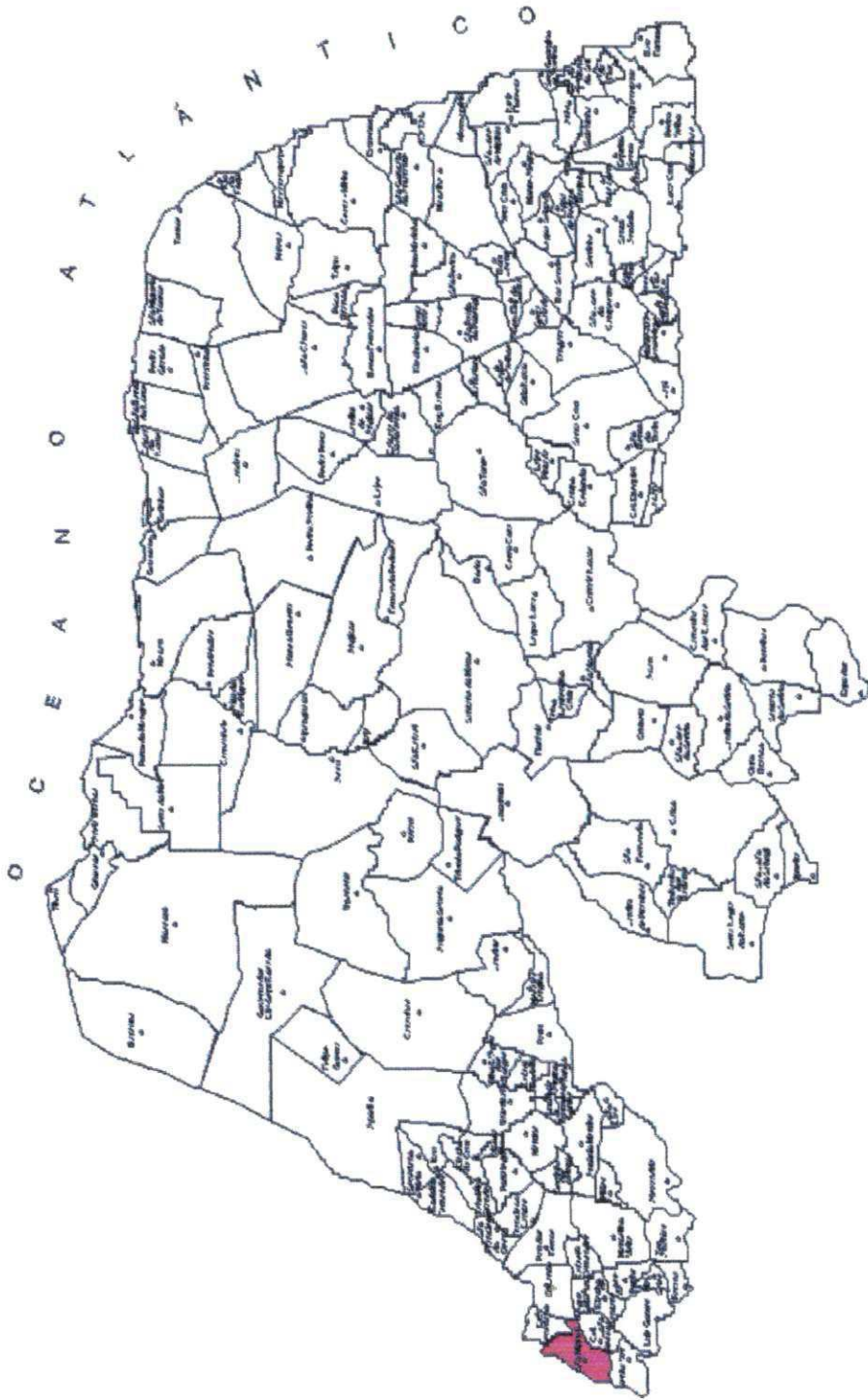
VILELA, S. L. de O. **Qual política para o campo brasileiro?** (Do Banco Mundial ao Pronaf: a trajetória de um novo modelo?) s/l, 1997. 18p. (Texto Mimeo).

WANDERLEY, M. de N. B. A agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção. **Reforma Agrária**. Campinas: ABRA, vol. 25, maio/dez 1995. pp. 37-57.

ANEXOS

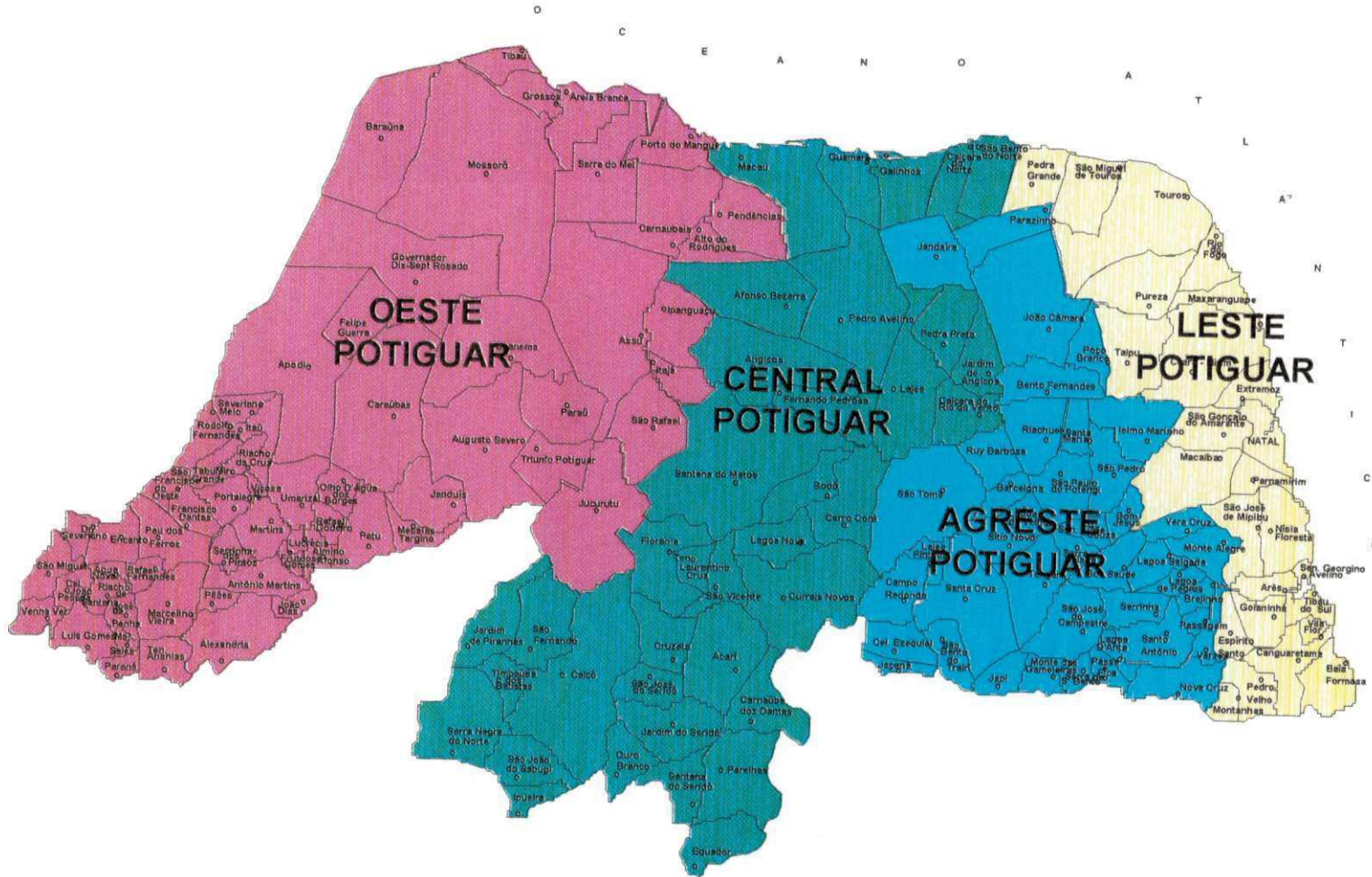
ANEXO 1

LOCALIZAÇÃO ESPACIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL/RN



FONTE: FIERN (2000)

ANEXO 2
MESORREGIÕES GEOGRÁFICAS DO RIO GRANDE DO NORTE



FONTE: FIERN (2000)