

JOÃO MATOS FILHO<sup>1</sup>; FRANCISCA SUERDA SAORES DE OLIVEIRA<sup>2</sup>; BÁRBARA MAIA LIMA MADEIRA PONTES<sup>3</sup> - UFRN, NATAL - RN - BRASIL.

<sup>1</sup>matosfilho@gmail.com; <sup>2</sup> suerdafs@hotmail.com; <sup>3</sup> barbaram.pontes@gmail.com

## UMA ANÁLISE DO PRONAF NO NORDESTE E NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 1999-2012

**Grupo de Pesquisa: Agricultura Familiar e Ruralidade**

### RESUMO

O PRONAF entrou na agenda decisória do governo com o objetivo de “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de emprego e a melhoria de renda”. Este trabalho tem como objetivo avaliar o desempenho do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), na Região Nordeste, em particular, no estado do RN, no período de 1999-2012. Considerando que os resultados do PRONAF são bastante diferenciados entre regiões, estados, microrregiões e municípios, indaga-se, como questão de pesquisa: qual o comportamento do PRONAF na região Nordeste e seus estados, em particular, no Rio Grande do Norte. Na busca de resposta para essas questões foram utilizadas pesquisas bibliográfica e documental, além da análise de dados secundários com base em procedimentos de estatística descritiva. Verificou-se que o desempenho do PRONAF não é uniforme entre regiões, estados e produtores. Nesse sentido, que as regiões mais desenvolvidas são o principal destino de escoamento dos recursos, em detrimento das regiões menos desenvolvidas. Mas, essa disparidade não é observada só entre regiões, mais está presente em toda esfera de análise. Desta forma, o PRONAF ao longo do período em análise vem se mostrando como uma política pública de viés excludente, setorial e desigual, na medida em que, seus efeitos e impactos concentram-se em determinados produtores, regiões e estados. Na verdade, o sucesso do PRONAF como política desenvolvimentista e redutora das desigualdades sociais no campo, está condicionado a um raio de ações não previstas no desenho normativo do programa, que vão desde sua operacionalização, normas, concepção, (re)definição do público-alvo e atores.

**Palavras-chave:** Agricultura Familiar, Política Pública; PRONAF; Crédito Rural.

### ABSTRACT

*PRONAF entered the legislative agenda of the government with the aim of "promoting sustainable development of the rural segment formed by family farmers in order to give them increased productive capacity, employment generation and income enhancement". This study aims to evaluate the performance of the National Program for Strengthening Family Agriculture (PRONAF) in the Northeast, in particular, in the state of Rio Grande do Norte, in the period 1999-2012. Whereas the results of PRONAF are quite different among regions, states, municipalities and micro-regions, we look into as the research question: whats the behavior of PRONAF in the Northeast region and its states, in particular , in Rio Grande do Norte. Aiming to answer these questions bibliographic and documentary research were used,*

*in addition to secondary data analysis procedures based on descriptive statistics. It was found that PRONAF performance is not uniform across regions, states and producers. In this sense, the more developed regions are the main destination of the flow of resources in detriment of less developed regions. But this disparity is not observed only between regions but is present in every sphere of analysis. Thus, PRONAF over the period under analysis is proving to be a public policy exclusionary, sectoral and unequal, in that their effects and impacts are concentrated only in certain producers, regions and states. In fact, the success of PRONAF as developmental and able to reduce social inequalities in the political field, is subject to a range of actions not provided for in the legislative program design, from its operationalization, standards, design, (re)definition of public-target and actors.*

**Key words:** *Family Farming, Public Policy; PRONAF; farm credit.*

## 1. Introdução

Quando a economia agrícola apareceu no cenário das disciplinas aplicadas das ciências econômicas e agrárias nas universidades brasileiras no início dos anos 1960, os pressupostos teóricos dominantes asseguravam que a *agricultura tradicional* não seria capaz de promover o crescimento agrícola além do que já o tinha feito porque a produtividade marginal dos fatores de produção secularmente utilizados já havia atingido o seu ponto máximo.

Ao contrário do que ocorrera no passado, somente os agricultores que fossem capazes de utilizar os fatores de produção modernos, isto é, que incorporassem os conhecimentos científicos desenvolvidos no campo da nutrição e do melhoramento genético das plantas e dos animais; do manejo dos solos e dos fertilizantes químicos; das máquinas e implementos agrícolas; e, da economia agrícola e administração rural, seriam capazes de produzir alimentos e matérias-primas com elevados níveis de produtividade (SCHULTZ, 1964).

A substituição de *fatores tradicionais*, obtidos com base no conhecimento transmitido de geração em geração, por *fatores modernos*, fruto do conhecimento científico, seria então a chave para uma nova etapa do desenvolvimento agrícola, pois com o persistente aumento da produtividade e da oferta de produtos de origem vegetal e animal, poderiam as famílias deixar que seus filhos fossem para as cidades sem que a oferta agrícola entrasse em declínio e os preços dos alimentos se elevassem, sufocando as possibilidades do desenvolvimento da indústria e dos serviços urbanos (SCHULTZ, 1964).

Esta nova concepção de agricultura – baseada no conhecimento científico de plantas e animais, na produção de sementes híbridas, no uso intensivo de insumos, máquinas e equipamentos de origem industrial, e na especialização e produção em escala – resultou na emergência e na difusão de um novo padrão de produção agropecuária, conhecido como *agricultura moderna* ou *Green Revolution (Revolução Verde)*, que passou a funcionar como uma espécie de *idéia-guia* para o desenho de novas organizações e sistemas de geração, adaptação e difusão de tecnologias agropecuárias e de economia agrícola e administração rural em todo o mundo.

As abordagens teóricas desenvolvidas a partir da *idéia-guia* que gerou a *Revolução Verde*, reafirmando-a, ampliando-a ou contestando-a, deram origem a uma miríade de abordagens teóricas que buscam não somente analisar o fenômeno da modernização, mas, além disto, propor alternativas de políticas públicas e medidas para o enfrentamento dos

problemas de pobreza e fome das amplas parcelas da população rural que ficaram à margem do processo de modernização da agricultura.

Destacam-se hoje, em meio a uma verdadeira imensidão de interpretações teóricas e vertentes analíticas pouco desenvolvidas, desde abordagens setoriais, entre as quais se incluem a própria *Revolução Verde*, a *economia do agronegócio* e a *agricultura familiar*, até vertentes analíticas multisetoriais, dentre as quais se destacam as *ocupações rurais não-agrícolas*, a *pluriatividade* e a *multifuncionalidade da agricultura*.

Não seria surpresa, como de fato não o foi, se a modernização da agricultura familiar brasileira seguisse uma rota semelhante àquela do agronegócio brasileiro e da agricultura familiar francesa. Tanto na Europa, como no Brasil, as idéias-guias da *Revolução Verde* e das demais abordagens teóricas geraram estratégias e políticas públicas para o meio rural.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF – suas diretrizes têm como referência experiências europeias, e dentre elas, principalmente a da França, que no pós-guerra elegeu a agricultura familiar como a forma de produção sobre a qual se implementou, a modernização da produção agrícola e da sociedade rural. Segundo os formuladores do PRONAF, essa política pública seria de grande importância na reconstrução da economia Francesa, pois o setor rural apoiado em sua rentabilidade e produtividade crescente contribuiria para a competitividade da economia nacional e, em consequência, na melhoria da qualidade de vida da população rural.

No Brasil, foi a partir dos anos 1990, que se visualiza um aumento significativo do desenvolvimento de programas de apoio específico para esta categoria, em destaque, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, principal política pública de apoio aos agricultores familiares. Na verdade, o PRONAF foi à primeira política pública que colocou o agricultor familiar como protagonista do processo de desenvolvimento rural. Por esta razão, este artigo objetiva analisar o comportamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), no Nordeste, em particular, no estado do Rio Grande do Norte.

Após duas décadas de existência do PRONAF, a maioria das pesquisas se concentra na avaliação dos produtos, efeitos e impactos do programa, bem como à questão da equidade na distribuição dos recursos, nas três esferas de atuação. Contudo, existem poucos estudos cujo foco de análise seja a Região Nordeste, com ênfase na distribuição dos recursos do programa entre os estados da região, em particular, no estado do Rio Grande do Norte.

Do ponto de vista metodológico, consiste em uma pesquisa de ordem qualitativa e quantitativa e utiliza o método dedutivo. Este trabalho baseou-se em pesquisas bibliográficas – livros, artigos científicos e teses que abordam a temática proposta – e documental – fundamentada no decreto presidencial 1.946, lei da agricultura familiar nº 11.326, de 24 de Julho de 2006. Em seguida, as informações quantitativas expressas em valores foram organizadas sistematicamente e tratadas com métodos estatísticos e os dados foram coletados nos *sites* do Banco Central (BACEN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As séries de valores foram devidamente organizadas e deflacionadas com base no Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), ano-base 2013.

Além desta introdução, o trabalho possui outros dois tópicos. No tópico um, realiza uma exposição sobre o debate da agricultura familiar. O segundo tópico, expõe a análise dos dados, o comportamento do PRONAF na Região Nordeste e seus estados, e o desempenho do PRONAF no estado do Rio Grande do Norte. Por fim, são apresentadas as considerações finais do estudo.

## 2. Agricultura Familiar

O debate teórico sobre a conceituação e a caracterização da agricultura familiar e patronal não é algo fácil de ser feito. O cerne da questão extrapola o contexto da extensão da área de cada propriedade. Elementos como produção, mão-de-obra, geração de renda, grau de modernização e integração com o mercado interno e externo, constituem elementos fundamentais para distinção entre essas categorias. Na realidade, o conceito de agricultura familiar é relativamente recente no Brasil; antes, falava-se em pequena produção, pequeno agricultor, agricultura de baixa renda ou de subsistência e até mesmo o termo camponês (DENARDI, 2001).

A legislação brasileira, na Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964 define a propriedade familiar, como “o imóvel que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros”. Na lei 11.326 de 24 de julho de 2006, estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, e considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: i) não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; ii) utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; iii) tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; iv) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Assim, a agricultura familiar apresenta um tripé de relação indissociável entre família, propriedade e trabalho. É a forma de organização produtiva em que os critérios adotados para orientar as decisões relativas à exploração agrícola não se subordinam unicamente ao ângulo da produção e/ou rentabilidade econômica, mas levam em consideração também as necessidades e objetivos da família. Contrariando o modelo patronal, no qual há completa separação entre gestão e trabalho, no modelo familiar estes fatores estão intimamente relacionados (CARMO; SALLES 1998).

No que concerne às políticas públicas para agricultura familiar no Brasil, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar (PRONAF), representa a mais importante política econômica para esse segmento, juntamente com a política social de previdência rural. Contudo, como iremos ver nesse trabalho, o desempenho do PRONAF não é uniforme entre regiões, estados e produtores da agricultura familiar. Redefinindo uma nova divisão dessa categoria, entre agricultores familiares tradicionais, que produzem essencialmente com a família, utilizam pouca tecnologia no processo produtivo e reduzida capacidade de inserção do mercado; e, a moderna agricultura familiar, que é altamente integrada ao mercado, consegue incorporar os avanços técnicos de produção e organização facilmente, tem capacidade para contratar funcionários, no limite, 2 funcionários permanentes segundo a legislação brasileira e possui elevado nível de renda.

Portanto, conforme a heterogeneidade das regiões se intensifica, enquanto a modernização tecnológica se aprofunda em determinados espaços, em detrimento de outros, alcançar o desenvolvimento regional demanda uma intervenção efetiva do Estado na Agricultura, não apenas nas situações tradicionais, como no caso de intempéries climáticas, aperfeiçoamento de condições de trabalho para agricultores, desenvolvimento tecnológico, políticas de fomento à produção, equalização de preços, como também na implementação de

medidas que possam, entre outras coisas, minimizar disparidades existentes entre o meio urbano e rural, propiciando garantia de renda para o agricultor e contribuir no sentido de proteger a agricultura doméstica (LEITE, 2001).

Mas, alavancar economicamente um segmento social, muitas vezes, tão fragilizado como é o caso da agricultura familiar brasileira, requer um conjunto combinado de políticas públicas pertinentes que promova o desenvolvimento sustentável e duradouro, levando em consideração a sua principal característica, a diferenciação social, no que concerne as idéias, valores, interesses, preferências, culturas, condições socioambientais e econômicas. Nesse sentido, como argumenta Brose (1999, p. 58), o desenvolvimento local, baseado na agricultura familiar, depende fundamentalmente da intervenção estatal, regulando as assimetrias do mercado através de políticas públicas. Se deixada à própria sorte frente às forças de mercado, a agricultura familiar se transforma em alvo fácil de monopólios e intermediários que se apropriam do valor agregado da produção.

Nesse sentido, no Brasil, a partir do século XXI, podemos ver um esforço de mudança na forma de atuação do Governo Federal, no tocante à agricultura familiar, suas ações têm concentrado, em quatro eixos específicos: a) redução da pobreza rural, por meio da intensificação de articulações entre as atuais políticas; b) segurança e soberania alimentar e nutricional, priorizando a continuidade e o aumento constante da oferta de alimentos de boa qualidade, com valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar e organização de sua produção; c) sistemas de produção sustentáveis, tratando de buscar políticas que estimulem mais intensamente a transição para sistemas de produção sustentáveis; e d) geração de renda e agregação de valor, com a preocupação de apoiar a relação da agricultura familiar e o atual mercado, fomentando alianças estratégicas com o objetivo de fortalecer modelos e arranjos produtivos com vistas a viabilizar as economias dos pequenos e médios empreendimentos rurais. Nesse sentido, as ações governamentais para a agricultura familiar vêm passando por um processo relevante de mudança. Não apenas o crédito rural do PRONAF, mas especialmente as ações de Assistência Técnica e Extensão Rural, os mecanismos de seguro, tanto os de risco climático quanto os de risco de preços de mercado, vêm sendo ampliados e qualificados, com o objetivo de melhor atender a agricultura familiar brasileira (BRASIL, 2010).

### 3. Análise dos dados

O PRONAF emergiu na complexa conjuntura dos anos 1990, que foi marcada, no plano internacional, pela liberalização do comércio e do acesso facilitado aos mercados internacionais de produtos agropecuários; a inclusão dos temas da pobreza rural e da agricultura familiar na agenda dos organismos multilaterais de financiamento e desenvolvimento, como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO); e, pelo alinhamento da política comercial brasileira com as diretrizes da Organização Mundial do Comércio (OMC) e aos países membros do Grupo CAIRNS, portanto com a liberação do comércio de *commodities* agropecuárias e o acesso aos mercados dos países desenvolvidos.

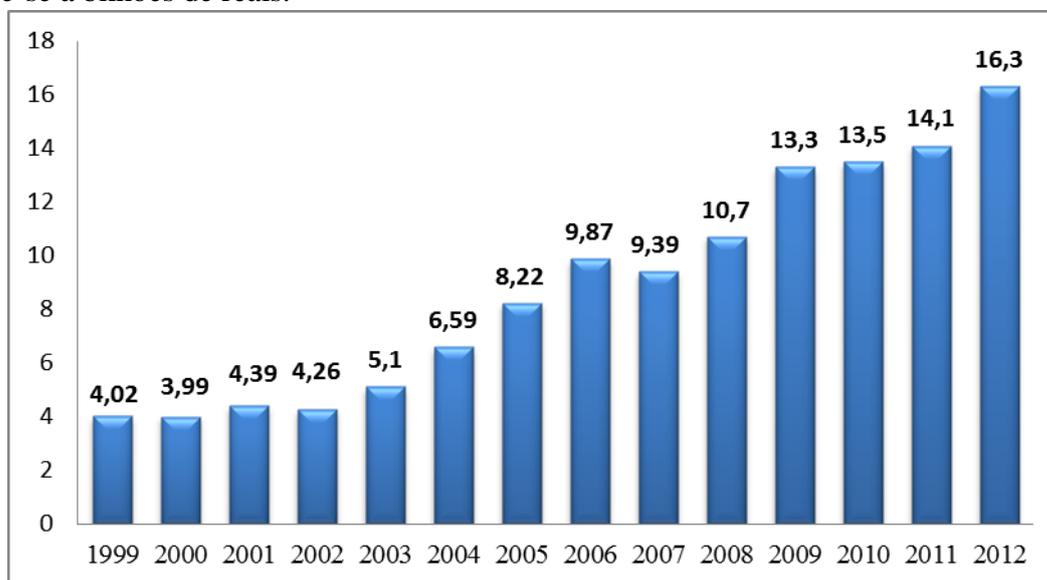
No plano interno os acontecimentos históricos que mais contribuíram para a criação do PRONAF podem ser localizados já nos anos 1980, com o processo de democratização do país e o protagonismo das organizações dos trabalhadores rurais, dos movimentos sociais e da própria sociedade civil, que culminaram com a promulgação da Constituição de 1988, a descentralização das políticas públicas e a criação de políticas de combate à pobreza, transferência direta de renda e fortalecimento da agricultura familiar. A partir da criação do

PRONAF, a política agrícola brasileira passou a ser constituída por uma clara dualidade: de um lado, o apoio ao agronegócio e às exportações de *commodities* agrícolas; de outro, a criação, manutenção e crescimento da alocação de recursos para as políticas de combate à pobreza rural, transferência direta de renda e fortalecimento da agricultura familiar, dentre as quais o PRONAF assumiu uma posição destacada.

Como muitos autores apontam, o PRONAF foi uma resposta do Estado às pressões das organizações dos trabalhadores rurais por políticas, projetos e ações governamentais, em particular pelos sindicatos dos trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), especialmente nos três estados da Região Sul, que exigiam apoio estatal para os pequenos agricultores que estavam sendo afetados pelo processo de globalização e liberação comercial, inclusive pelas expectativas de liberação do comércio regional e pelas possibilidades de importação de produtos agropecuários para o Brasil no contexto do MERCOSUL (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004).

O público potencial do PRONAF se amplia a cada ano, quando observamos o número de contratos firmados ano a ano, percebemos que houve um aumento expressivo e considerável. Em 1999 cerca de 791.677 mil contratos firmados e em 2012 foram 1.823.210 mil contratos. A primeira implicação que pode ser extraída desses dados é que o programa vem se difundindo entre a categoria dos agricultores familiares e cada vez mais agricultores se enquadram nos critérios instituídos para acessar o crédito e assim o fazem, segundo evolução crescente de contratos firmados.

**Gráfico 1** – Crédito rural do Pronaf por ano fiscal (1999-2012). Valor financiado refere-se a bilhões de reais.



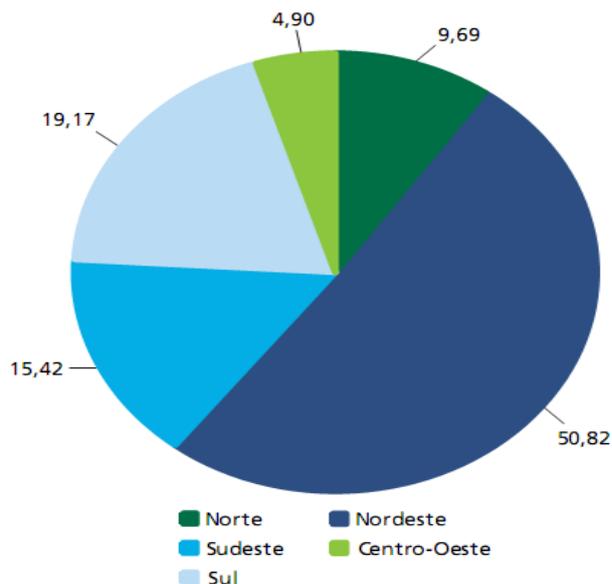
Fonte: BACEN- Anuário estatístico do crédito rural. Elaboração Própria

Com auxílio do gráfico acima percebe nitidamente o crescimento acelerado do crédito do PRONAF. Em resumo, o volume de recursos oferecidos por meio do Pronaf para custeio e investimento subiu de R\$ 4,02 bilhões no ano de 1999 para R\$ 16,3 bilhões, o que representa um crescimento equivalente a 300% no período em análise nesse trabalho. Nesse contexto, a garantia de financiamento em valor suficiente, no tempo oportuno e na forma adequada às especificidades da agropecuária é um requisito básico da política de crédito rural em geral e,

por extensão, do financiamento para a agricultura familiar. Espera-se ainda que o seu caráter público se materialize em uma justa distribuição do número de contratos e do valor dos financiamentos entre as regiões e os agricultores familiares. Quer dizer, as regiões e os agricultores familiares mais pobres e mais numerosos, deveriam receber proporcionalmente mais recursos, para que as desigualdades inter-regionais e interpessoais fossem reduzidas.

O gráfico 1, apresentado na sequência, mostra a distribuição regional dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar, agricultores familiares aptos para acessar o crédito do PRONAF, portanto, público potencial de cada região, conforme mostrado no relatório de pesquisa do IPEA<sup>1</sup>, a partir dos dados do censo agropecuário de 2006.

**Gráfico 2-** Distribuição do público potencial do PRONAF – Brasil (2006), em (%)

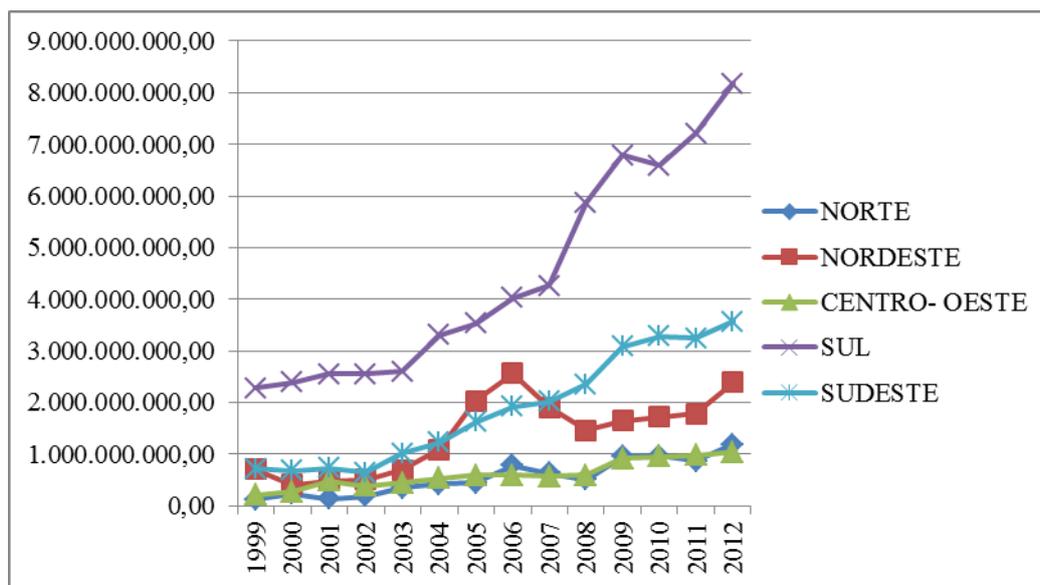


Fonte: Relatório de pesquisa do IPEA

Apesar da forte concentração do total de estabelecimentos na região nordeste, 50,82% dos pronafianos, correspondente a 2.187.131 mil estabelecimentos, o gráfico 2, a seguir, indica que a lógica de uma justa distribuição dos recursos entre regiões não se concretiza. Nesse sentido, em termos relativos, as informações que podem ser extraídas do gráfico abaixo é que houve um processo de concentração dos recursos financeiros do PRONAF entre 1999 e 2012, em geral, a dinâmica na distribuição do crédito do programa é caracterizada por uma forte desigualdade. Contudo, a desigualdade não é apenas por região demográfica, mas por grupo beneficiário e produto, uma desigualdade em todas as esferas de distribuição.

<sup>1</sup> IPEA. Relatório de Pesquisa: caracterização do Público Potencial do PRONAF “B” na Região Nordeste e no Estado de Minas Gerais. Uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.

**Gráfico 3** - Evolução dos recursos do Pronaf, por região geográfica (1999-2012)



Fonte: BACEN – Anuário estatístico do crédito rural. Elaboração própria.

Enquanto em todas as demais regiões a utilização do crédito vem crescendo, algumas regiões com maior expressividade, outras nem tanto, no Nordeste o movimento é inverso de 2006 a 2008. A absorção do recurso na região é declinante e cada vez mais inexpressiva no quadro geral do país, quando tomamos como referência a quantidade de estabelecimentos rurais e o valor do crédito transferido. Na realidade, o maior grau de associativismo, a melhor distribuição da estrutura fundiária, a maior capacidade de endividamento dos agricultores do Sul e do Sudeste, comparativamente aos do Norte, Centro-Oeste e Nordeste, combinados com o aumento do teto de financiamento, contribuíram para acentuar as desigualdades inter-regionais previamente existentes, ao invés de reduzi-las como seria de se esperar em um programa de desenvolvimento rural com foco na agricultura familiar.

### 3.1 Comportamento do Pronaf nos estados da Região Nordeste

Contudo, a desproporção também é compartilhada quando se analisa a distribuição do crédito do programa no interior das regiões. Neste, especificamente o Nordeste. Na verdade, ocorre que o PRONAF ainda enfrenta dificuldades para alcançar os seus principais objetivos na Região Nordeste, em particular no que se refere ao fortalecimento da agricultura familiar, ao aumento da renda e da ocupação, e à melhoria das condições vida dos seus beneficiários, principalmente no semiárido, onde se concentram os maiores bolsões de pobreza rural. Além das irregularidades climáticas que são cíclicas no semiárido, a média dos contratos de crédito nesses espaços é muito baixa, já que a maior parte dos agricultores familiares nesses espaços incluem-se no chamado Grupo B, cerca de 64,89% , cuja capacidade de financiamento é uma das menores dentre todos os beneficiários do PRONAF. Nessas condições, a elevação do limite de crédito do PRONAF, ocorrida recentemente, permitiu a inclusão de novos agricultores familiares mais capitalizados, o que intensificou ainda mais a desigualdade.

**Tabela 1-** Distribuição do montante de crédito do Pronaf (%), por região geográfica (1999-2012)

ANO	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
1999	4,59	25,79	12,98	8,43	6,85	16,76	13,72	3,51	7,37
2000	2,75	28,02	13,83	14,61	6,22	7,93	11,69	4,71	10,23
2001	9,46	32,18	7,41	11,46	6,29	6,95	8,99	8,68	8,57
2002	9,11	34,2	5,69	16,18	2,45	4,4	9,76	8,9	9,32
2003	6,42	32,63	5,51	15,99	1,34	5,63	11,1	14,38	7,00
2004	4,24	32,55	11,09	14,64	4,73	5,92	10,27	10,27	6,3
2005	4,78	23,06	10,5	19,78	6,06	8,48	12,02	9,39	5,93
2006	4,66	21,76	13,9	16,85	7,65	13,47	8,6	7,78	5,32
2007	4,59	22,00	15,14	15,22	5,28	17,17	8,25	7,14	5,2
2008	5,34	22,3	18,18	13,36	4,66	17,1	7,7	5,95	5,41
2009	6,94	22,53	16,83	14,38	5,73	15,09	8,25	5,07	5,17
2010	6,65	21,45	15,67	17,63	5,71	14,53	8,04	4,62	5,69
2011	6,81	23,39	13,68	17,37	6,35	13,4	8,41	5,4	5,19
2012	6,28	22,73	15,86	14,12	6,01	14,4	9,79	5,74	5,06

Fonte: BACEN- Anuário estatístico do crédito rural. Elaboração própria.

A partir da sistematização dos dados em termos percentuais verifica-se que alguns estados da região Nordeste, concentram mais recursos do que outros. Duas observações importantes podem ser extraídas: primeiro, a Bahia sempre foi o estado líder na recepção dos recursos, de acordo com uma média simples, foram em média 26% ao ano, transferidos para o estado baiano, e por outro lado, o Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe sempre formaram as regiões que menos receberam financiamento do programa, respectivamente em média, 7,25%, 5,9% e 6,5% anualmente.

**Tabela 2 -** Distribuição do público potencial do PRONAF “B” – Região Nordeste (2006)

Estados	Estabelecimento do Grupo B	Regional (%)	Nacional(%)
AL	78.683	5,02	3,25
BA	497.489	31,73	20,58
CE	254.062	16,21	10,52
MA	167.918	10,71	6,95
PB	104.100	6,64	4,31
PE	194.908	12,43	8,07
PI	166.211	10,6	6,88
RN	42.234	2,69	1,75
SE	62.258	3,97	2,58
<b>TOTAL</b>	<b>1.567.863</b>	<b>100</b>	<b>64,89</b>

Fonte: Relatório de pesquisa do IPEA 2013

A tabela 2 mostra a distribuição do “público potencial” grupo B, a escolha do grupo B como parâmetro de análise, deve-se ao fato que no Nordeste o Grupo B é predominante entre os grupos do PRONAF, cerca de 1.567.863 estabelecimentos, 64,89% do total de agricultores se enquadra nesse grupo. Entre os estados da região nordeste, os estados que mais se destacam é Bahia, Ceará, Maranhão e Pernambuco, a Bahia lidera com o maior número de estabelecimento 497.489, 31,73% da proporção regional e 20,58% da proporção nacional. Além desses dados, quando se verifica o número de estabelecimentos da agricultura familiar, nas diversas condições (condição do produtor, proprietário, assentado sem titulação definitiva, arrendatário, parceiro, ocupante, produtor sem área) e o número de estabelecimentos que não obtiveram financiamento por motivos variados (falta de garantia pessoal, não sabe como conseguir, burocracia, falta de pagamento do empréstimo anterior, medo de contrair dívidas, outro motivo, não precisou), esses estados, juntamente com o Piauí são os que se destacam na existência do maior número de possíveis beneficiários das políticas públicas para agricultura familiar, em particular, o PRONAF.

Além disso, ainda com base nos dados do Censo Agropecuário 2006, dentre os estados que compõem a região Nordeste, os quatro estados – Bahia, Pernambuco, Ceará e Maranhão - têm maior expressividade em termos percentuais no valor da produção por estabelecimento “pronafiano”, produtos da agroindústria rural, respectivamente, 27,6%, 6,7%, 8,1%, 36,2% no âmbito regional, e 11%, 2,7%, 3,2% e 14,5% no âmbito nacional.

Nesse contexto, podemos perceber que a distribuição dos recursos por estado da região nordeste segue em proporções diferentes. Contudo, a existência de um público potencial diverso em cada estado, e a expressividade econômica dos estados no valor da produção regional, formam índices de compreensão.

### 3.2 Desempenho do Pronaf no estado do Rio Grande do Norte

Em âmbito geral, os dados do Censo Agropecuário 2006, constatou que no Rio Grande do Norte existem cerca de 71.210 estabelecimentos da agricultura familiar, significa que 85,74% dos estabelecimentos do RN são propriedades da agricultura familiar - Lei 11.326, ocupando uma área de aproximadamente 1.046.070 hectares, enquanto os estabelecimentos não familiares ocupam uma área de 2.141.858 hectares, aproximadamente 67,18% da área rural. Em média cada estabelecimento familiar, no exercício do censo, ocupava uma área de 14,68 hectares, enquanto, a área agrícola não familiar era de 180,85 hectares. Resultados que mostram claramente a elevada concentração de terras e a péssima distribuição fundiária.

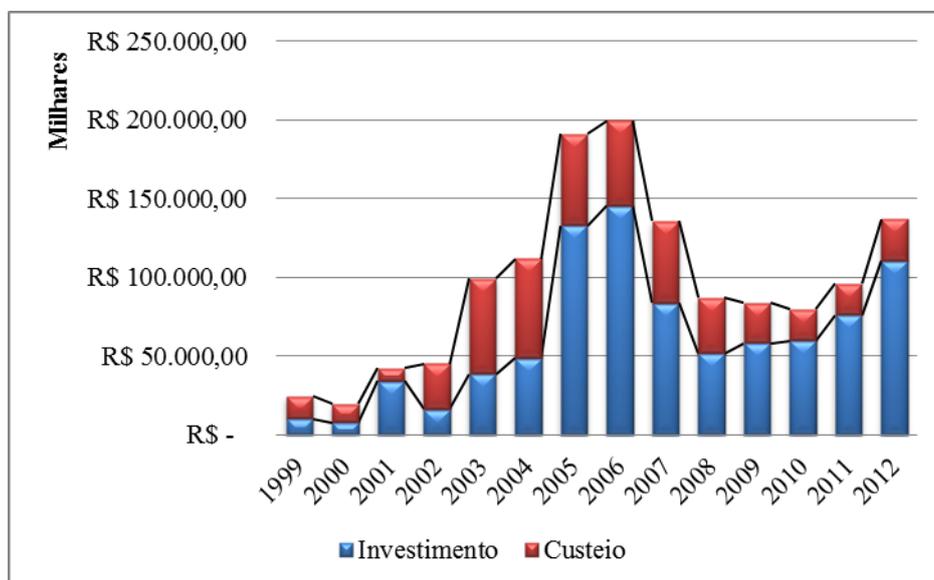
Dois importantes considerações podem ser extraídas das ilustrações abaixo. Primeiro, no cômputo geral houve um comportamento decrescente do número de contratos e do valor financiado, a partir de 2006. Neste caso, esse comportamento pode ser explicado por muitos fatores, alguns serão discutidos abaixo. Segundo, há uma mudança no “perfil” das adesões do Pronaf. Ocorre que até 2004, exceto em 2001, os contratos e o financiamento eram predominantemente para crédito de custeio, cerca de 70% eram destinados para essa finalidade. Contudo, houve uma mudança nas adesões, a partir de 2004, sem exceções, o crédito foi destinado para os contratos de investimento, em média 74%, diferente do quadro geral do Brasil, onde o crédito para custeio ainda compõe quase 50% da cartilha de empréstimo.

**Tabela 3** – Número de contratos do PRONAF no Rio Grande do Norte (1999-2012)

ANO	CONTRATOS		
	Custeio	Investimento	TOTAL
1999	5.454	2.794	8.248
2000	4.498	3.834	8.332
2001	4.172	13.106	17.278
2002	19.317	7.452	26.769
2003	42.836	17.934	60.770
2004	44.344	28.905	73.249
2005	41.378	88.835	130.213
2006	39.792	91.383	131.175
2007	35.512	55.676	91.188
2008	16.596	30.691	47.287
2009	10.298	31.008	41.306
2010	7.507	31.928	39.435
2011	6.314	35.948	42.262
2012	6.492	43.949	50.441

Fonte: BACEN- Anuário estatístico do crédito rural. Elaboração própria.

**Gráfico 4** - Dinâmica dos recursos financiados pelo PRONAF no RN (1999-2012)



Fonte: BACEN- Anuário estatístico do crédito rural. Elaboração própria.

Em termos percentuais, o estado do Rio Grande do Norte no total que é repassado para o Brasil e para a Região Nordeste tem pequena relevância, quase insignificante. Do total que foi repassado para o Brasil, cerca de menos de 1% foi destinado para o RN, enquanto no total de recursos repassados para o Nordeste, o RN se apropriou em média 6,4%.

O rural no estado do RN é quase predominantemente composto por estabelecimentos agrícolas da agricultura familiar. Segundo os dados, são 71.210 estabelecimentos familiares, cerca de 1,6 % da área rural familiar do país, ocupando uma área de 1.046.070 ha. A desigual distribuição fundiária no estado é um importante entrave para o êxito das políticas públicas de crédito que objetivam promover desenvolvimento. Isso ocorre porque há uma limitação física da área na absorção do crédito, grande parte dos agricultores do estado são enquadrados na categoria de pequeno agricultor, especificamente, nos grupos que têm os menores limites de crédito disponível.

Além disso, o baixíssimo nível de escolaridade pode representar um entrave na eficácia das políticas, muitas vezes, as políticas públicas objetivam metas complexas e são formuladas sobre um número elevado de regras e requisitos, que são dubiamente entendidos, ou em alguns casos, não interpretados pelos agricultores, ou como na maioria das vezes, não há uma explicação das normas por parte dos bancos e agentes de desenvolvimento. Desta forma, muitas vezes os agricultores desconhecem as vantagens e penalidades, no caso do Pronaf, a vantagem do bônus de adimplência que por muitas vezes não se beneficiam.

Outros fatores conjuntamente colaboram para o “conturbado” acesso dos agricultores familiares do estado, predominantemente, PRONAF B, ao crédito rural. Existe um ambiente institucional a qual o agricultor do estado está imerso, que explica os entraves na eficácia das políticas. Conforme relatos contidos no estudo, não há uma relação “ótima” entre agricultor e banco. Entre as principais dificuldades apontadas pelos usuários em 2005, estão o atraso na liberação do crédito (32%) e as exigências bancárias (27,4%). Somam-se, outras dificuldades, tais como: atraso na operacionalização do financiamento por parte dos mediadores, mudanças de planilhas e reformulações nos planos de crédito, falta de acompanhamento na operação, entre outras (BASTOS, 2005).

Nesse sentido, nem mesmo a cobertura do risco bancário pelo Tesouro estimula os agricultores a estabelecer, com os bancos, uma relação permanente, uma vez que, de qualquer maneira, os empréstimos são garantidos, integralmente, pelo Tesouro. Portanto, a política de crédito não significa, nessas situações, o fim da exclusão bancária tão característica da pobreza brasileira. Na verdade, o maior desafio do governo brasileiro consiste em encontrar os incentivos que podem levar os bancos a emprestar a populações pobres sem transformar o crédito em subsídio direto (ABRAMOVAY; PIKETTY, 2005).

Assim, a compreensão das dificuldades enfrentadas pelo PRONAF deve-se à falta de capilaridade e aos entraves burocráticos dos bancos oficiais, os quais, combinados com a inexistência ou a insuficiência de assistência técnica, podem reduzir a eficiência do Programa, em especial nas regiões mais pobres, onde a existência de assistência técnica, gratuita e de qualidade é condição indispensável para o êxito de uma agricultura familiar sustentável (BELIK, 2000).

O conceito de finanças de proximidade discutido por Abramovay (2003) pode representar uma importante saída para a utilização mais eficiente dos recursos alocados nas diversas linhas do PRONAF. Neste, os bancos oficiais ampliam os seus respectivos raios de ação, além de instituições de repasse direto de crédito aos agricultores familiares, descentralizam os pontos de oferta de crédito, reduzem o custo operacional do crédito, e assumem um novo papel de fomentador do desenvolvimento regional, a partir da mobilização de poupanças locais, estímulos a investimentos, incentivos a capacidade de planejamento

local e ao espírito de empreendedorismos dos agricultores familiares. Admite-se que o empreendedorismo tende a ser mais forte onde o tecido econômico e social é mais denso: a existência de bancos, a diversificação econômica, a presença de gama variada de serviços públicos contribuem para reforçar as redes que vão estimular as iniciativas empresariais, sobretudo das populações mais jovens. (ABROMAVAY, 2003).

### Considerações Finais

O PRONAF como política pública específica para agricultura familiar, que historicamente sempre foi marginalizada pelas políticas públicas para o meio rural brasileiro, representou um marco na política agrícola brasileira, e, portanto, é considerado um avanço sem precedentes no país. Anualmente, a cada plano safra, o Pronaf se consolida como instrumento transformador dessa categoria, a exemplo, podemos verificar o crescimento acelerado de recursos disponibilizados e dos beneficiários que continuamente firmam novos contratos. Contudo, apesar das muitas mudanças de operacionalização e implementação, o Pronaf necessita de importantes e fundamentais ajustes para que de fato consiga cumprir seus objetivos básicos, inclusão dos agricultores familiares, e, portanto, redução das desigualdades sociais no campo.

Muitos são os entraves a serem superados, considerando que a questão do desenvolvimento rural sustentável é bastante complexa, porém não pode minimizar o quanto significativo é a distribuição de crédito. Todavia, para que o crédito cumpra sua função de eficiência econômica e justiça distributiva em maior plenitude, existem fatores estruturais e institucionais a serem superados, além daqueles relativos à superioridade técnica e produtiva das unidades familiares de produção. Destacam-se entre esses fatores, a concentração fundiária; a pequena área das unidades familiares de produção; e, conseqüentemente, a sua baixa capacidade de produção e absorção de crédito dos estabelecimentos familiares das Regiões Norte e Nordeste.

Apesar da curta trajetória histórica do programa, há uma miríade de estudos sobre o tema, no que cerne seus impactos e efeitos. Ocorre que, dada à heterogeneidade dos espaços geográficos do país, o PRONAF como política pública de fortalecimento da agricultura familiar, ainda não conseguiu cumprir seu objetivo em âmbito nacional. Essa política é uma espécie de “carimbo” para todas as regiões, estados e municípios não levando em consideração as especificidades que são próprias de cada conjuntura e os diferentes contextos históricos presentes em cada espaço.

No Nordeste, percebemos que apesar de ser a região com o maior número de agricultores familiares aptos a se beneficiar do crédito rural do Pronaf, verificamos que isso não ocorre, sua participação na distribuição do crédito é desproporcional diante da grande quantidade de agricultores familiares existentes. Assim, o valor médio do contrato nessa região é bem inferior quando comparado com outras regiões do país, a exemplo, regiões Sul e Sudeste. Outra importante consideração a ser feita, é a divisão dos recursos nos estados da região em análise. Verificamos que as regiões que são mais expressivas economicamente e que detêm o maior contingente de agricultores são os espaços mais beneficiados pelo programa.

Enquanto uns estados se beneficiam, em detrimentos de outros, no estado do Rio Grande do Norte a atuação do programa é ainda mais preocupante, verifica-se que há uma tendência descendente do Pronaf, dentre outros, os principais elementos são a baixa escolaridade dos agricultores familiares e as exigências bancárias. No entanto, deve haver

uma análise minuciosa se os bancos como instituições de repasse dos recursos do PRONAF podem ser vistos como agentes “negativos” para a eficiência do programa. Ainda não é possível avaliar com muita clareza, mas as exigências bancárias podem ter afastado uma grande parcela dos pequenos agricultores rurais no acesso ao crédito.

## Referências

ABRAMOVAY, R.; PIKETTY, M.G. Política de Crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): Resultados e Limites da Experiência Brasileira nos anos 90. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 53-66, jan./abr. 2005. Disponível em: [www.seer.sct.embrapa.br](http://www.seer.sct.embrapa.br) . Acesso em: 07/05/2012.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial no semi-árido brasileiro**, In: COSSÍO, Maurício Blanco, org. (2003) - Estrutura Agrária, Mercado de Trabalho e Pobreza rural no Brasil – capítulo 12 – no prelo.

BACEN . Banco central do Brasil. Disponível em: [www.bcb.gov.br/](http://www.bcb.gov.br/)

BASTOS, F. **Ambiente institucional no crédito rural: avanços e retrocessos**. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)- Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2005.

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

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

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamentos da União exercício financeiro 2011: projeto de lei orçamentária**. - Brasília, 2010. 6v. em 8.

BROSE, Markus. **Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1999. p. 48-78.

CARMO, M.S.; SALLES, J.T.A. **Sistemas familiares de produção agrícola e o desenvolvimento sustentado**. In :ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 1998, Florianópolis. Anais.

DENARDI, Reni. **Agricultura Familiar e Políticas Públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável**. Disponível em: [http://www.emater.tche.br/docs/agroeco/revista/ano2\\_n3/revista\\_agroecologia\\_ano2\\_num3\\_parte12\\_artigo.pdf](http://www.emater.tche.br/docs/agroeco/revista/ano2_n3/revista_agroecologia_ano2_num3_parte12_artigo.pdf). Acesso em 25 out. de 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006: agricultura familiar, MDA - PRONAF**. Disponível: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/defaultMDA.asp?z=p&o=2&i=P>. Acesso em 15 out. de 2013.

IPEA. Relatório de Pesquisa: caracterização do Público Potencial do PRONAF “B” na Região Nordeste e no Estado de Minas Gerais. Uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 05 abril de 2014.

LEITE, S. (org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. Universidade, 2001.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A. & MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. C. & MARQUES, P. E. M. (Orgs). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2004. p. 21-49.

SCHULTZ, Theodore W. **Transforming traditional agriculture**. New Haven: Yale University. Press, 1964.