

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO REGIONAL, AMBIENTE E POLÍTICAS PÚBLICAS

RAFAELA GONÇALVES DA SILVA DURÃES

AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS: PERCEPÇÕES DOS
AGRICULTORES ASSENTADOS SOBRE O PRONAF EM CAMPOS DOS
GOYTCAZES, RJ.

CAMPOS DOS GOYTCAZES
2018

RAFAELA GONÇALVES DA SILVA DURÃES

AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS: PERCEPÇÕES DOS
AGRICULTORES ASSENTADOS SOBRE O PRONAF EM CAMPOS DOS
GOYTCAZES, RJ

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Planejamento Regional e Urbano.

Orientadora: Profa. Dra. Vanuza da Silva Pereira Ney

CAMPOS DOS GOYTCAZES
2018

Referência para citação:

DURÃES, R.G.S. **Agricultura familiar e políticas públicas: percepções dos agricultores assentados sobre o PRONAF em Campos dos Goytacazes, RJ.** Campos dos Goytacazes (RJ) : [s.n], 2018. 91 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas) – Universidade Federal Fluminense, 2018.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

BUCG / UFF / Campos

D947a Durães, Rafaela Gonçalves da Silva

Agricultura familiar e políticas públicas: percepções dos agricultores assentados sobre o PRONAF em Campos dos Goytacazes, RJ. / Rafaela Gonçalves da Silva Durães. -- Campos dos Goytacazes (RJ) : [s.n] , 2018.

91 f.: il.

Orientadora: Profa. Dra. Vanuza da Silva Pereira Ney

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas) - Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2018.

Referências. f. 83

1. PRONAF A. 2. Agricultura familiar. 3. Crédito rural. I. Ney, Vanuza da Silva Pereira. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional. III. Título: percepções dos agricultores assentados sobre o PRONAF em Campos dos Goytacazes (RJ).

CDD -

AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS: PERCEPÇÕES DOS
AGRICULTORES ASSENTADOS SOBRE O PRONAF EM CAMPOS DOS
GOYTCAZES, RJ

RAFAELA GONÇALVES DA SILVA DURÃES

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Planejamento Regional e Urbano.

Orientadora: Profa. Dra. Vanuza da Silva Pereira Ney

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Marcelo de Souza
Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF

Profa. Dra. Maria do Socorro Bezerra de Lima
Universidade Federal Fluminense - UFF

Prof. Dr. Vladimir Faria dos Santos
Universidade Federal Fluminense - UFF

Profa. Dra. Vanuza da Silva Pereira Ney
Universidade Federal Fluminense - UFF
(Orientadora)

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me deu o dom da vida, me iluminou nas noites escuras e me levou nos seus braços nos caminhos difíceis.

À minha família, em especial a Néia e Nina, que com tamanha humildade, sempre fizeram questão de me passar uma boa educação e de me ensinar o significado das palavras dignidade e honestidade. MÃE e VÓ obrigada pelos valores, incentivos, apoio, força e encorajamento.

As minhas irmãs Daniela e Izabela, minha gratidão. Não há palavras para expressar o AMOR que sinto por vocês!

Ao meu marido Jefferson, obrigada por está comigo e me encorajar a ser melhor todos os dias. Sempre otimista e paciente. Você me inspira!

À UFF Campos pela formação recebida desde a graduação em Economia.

A CAPES pela concessão da bolsa de Mestrado, no período inicial do curso.

À minha orientadora Vanuza por ter aceitado o desafio de me orientar desde a graduação, por ser essa pessoa tão amorosa, és mais que uma orientadora, é amiga. Obrigada por me encorajar sempre! Uma inspiração pra mim!

À professora Socorro meu agradecimento também especial, também presente na minha formação desde o primeiro ano da graduação, de coração grande e simplicidade! Obrigada pela amizade, conselhos, preocupação. Sem vocês algumas conquistas teriam sido muito mais difíceis.

Aos colegas do Mestrado pelo aprendizado, pelos momentos que compartilhamos nossas angústias e pelos momentos divertidos.

À Fernanda e toda coordenação do mestrado. FÊ, você é demais!

Aos professores que aceitaram fazer parte da banca, os professores Paulo Marcelo, Vladimir e Socorro.

Enfim, a todos que, de alguma forma, contribuíram para que eu chegasse até aqui.

RESUMO

A agricultura familiar é majoritariamente desenvolvida por agricultores descapitalizados, que não possuem condições de oferecer as garantias exigidas pelas instituições financeiras para contratação do crédito rural. Em 1995, como resultado da luta dos movimentos sociais é criado o (PRONAF) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar que através de mecanismo de financiamento e de formação de capital voltado especificamente para este setor promoveria o desenvolvimento no seio dos agricultores familiares, propiciando a inserção produtiva do elevado número de famílias em situação de pobreza no campo, contribuindo para o crescimento da agricultura familiar que exerce papel fundamental na questão da segurança alimentar do Brasil. No entanto, a literatura mostra que o Programa possui uma série de dificuldades relacionadas ao acesso. Assim sendo, esta dissertação teve por objetivo identificar a percepção e as principais dificuldades encontradas pelos agricultores familiares assentados do município de Campos dos Goytacazes, RJ, para acessar os recursos do PRONAF A. Para realização da pesquisa optou-se por metodologia qualitativa, que se apoiou em entrevistas e observação não participante para realizar o levantamento dos dados requeridos. Foram entrevistados os agricultores dos assentamentos rurais e lideranças participantes das feiras 1) Feira Agroecológica na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) e 2) Cesta Sabores da Terra na Universidade Federal Fluminense (UFF). Como resultado, verificou-se que do total de entrevistados, metade não conseguiram acessar o programa encontrando dificuldades nas etapas iniciais do processo de financiamento relacionados à informação, documentação, e principalmente, o reduzido número de agentes de assistência técnica do INCRA responsáveis por fazer o projeto de viabilidade econômica necessário à contratação do crédito junto ao Banco. Os que conseguiram acessar o PRONAF acessaram no início do assentamento, mas devido a problemas no projeto, tiveram problemas com o pagamento, o que os impossibilitaram de pegar o PRONAF novamente. O crédito possibilitou o início e, em alguns casos, o desenvolvimento da produção. Deste modo, apesar dos percalços, o Pronaf na percepção dos assentados, mesmo para aqueles que não acessaram e para os que tiveram pouca participação na elaboração dos projetos pelos quais acessaram o financiamento, consideraram importante o programa.

Palavras-chave: PRONAF A; Agricultura Familiar; Crédito Rural.

ABSTRACT

Family farming is mostly developed by decapitalized farmers, who are unable to provide the guarantees required by financial institutions to contract rural credit. In 1995, as a result of the struggle of social movements, the (PRONAF) National Program for the Strengthening of Family Agriculture was created. Through a financing and capital formation mechanism specifically directed to this sector, it would promote development within family farmers, productive insertion of the high number of families living in poverty, contributing to the growth of family agriculture that plays a fundamental role in the issue of food security in Brazil. However, the literature shows that the Program has a number of difficulties related to access. The objective of this dissertation was to identify the perception and main difficulties encountered by settled family farmers in the municipality of Campos dos Goytacazes, RJ, in order to access the resources of PRONAF A. In order to carry out the research, a qualitative methodology was chosen, supported in interviews and non-participant observation to carry out the survey of the required data. Farmers from the rural settlements and leaders participating in the fairs were interviewed 1) Agroecological Fair at the State University of Norte Fluminense (UENF) and 2) Basket Flavors of the Earth at the Federal Fluminense University (UFF). As a result, it was verified that of the total number of interviewees, half were unable to access the program, encountering difficulties in the initial stages of the financing process related to information, documentation, and especially the small number of INCRA technical assistance agents responsible for doing the economic viability project required to contract the loan with the Bank. Those who managed to access PRONAF accessed at the beginning of the settlement, but due to problems in the project, they had problems with the payment, which made it impossible for them to take PRONAF again. Credit enabled the start and, in some cases, the development of production. Thus, in spite of the obstacles, Pronaf in the perception of the settlers, even for those who did not access and for those who had little participation in the elaboration of the projects for which they accessed the financing, consider the program important.

Keywords: PRONAF A; Family farming; Rural credit.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – A AGRICULTURA FAMILIAR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.	17
1.1 O modelo de desenvolvimento e o crédito rural no Brasil	17
1.2 O debate acadêmico e político sobre as formas de produção familiar	25
1.3 As políticas públicas e a importância da agricultura familiar	34
1.4 Contradições em processo: uma política de crédito para a agricultura familiar.....	40
CAPÍTULO 2 – PRONAF: LIMITES E AVANÇOS NO ACESSO	45
2.1 Declaração de Aptidão ao PRONAF – A DAP	50
2.2 Dificuldades ou desestímulos para acessar o PRONAF	52
2.3 Limites e avanços na contratação do PRONAF: alguns estudos de casos	56
2.4 Atores envolvidos na elaboração e execução do PRONAF Crédito	58
CAPÍTULO 3 – O PRONAF NA PERCEPÇÃO DOS AGRICULTORES	
ASSENTADOS PELA REFORMA AGRÁRIA	60
3.1- Aspectos Metodológicos	60
3.2 A Feira Agroecológica e a Cesta Sabores da Terra.....	62
3.3.Assentamentos Rurais no município de Campos dos Goytacazes/RJ.....	65
3.4 Percepções dos agricultores no acesso do PRONAF A	67
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
REFERÊNCIAS	83
APÊNDICE A_	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Evolução do PRONAF-crédito para o período inicial 1995-1998	41
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Grupos de enquadramento no PRONAF	46
Quadro 02 - Identificação dos principais modelos de DAP	51
Quadro 03 - Relação de documentos exigidos pela EMATER para emissão da DAP.....	52
Quadro 04 - Função dos atores envolvidos na elaboração e execução do PRONAF.....	59
Quadro 05 - Assentamentos em Campos dos Goytacazes/RJ	66
Quadro 06 - Características gerais dos entrevistados	67
Quadro 07 - Dificuldades encontradas pelos agricultores entrevistados	69
Quadro 08 - Grupos de dificuldades encontradas	70

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Principais etapas no processo de financiamento do PRONAF A	68
--	----

INTRODUÇÃO

A agricultura familiar ocupa um espaço importante na economia brasileira é responsável por grande parte do emprego agrícola e da produção de alimentos para a população, contribui com uma produção mais sustentável do que a patronal, devido à diversificação de culturas e maior utilização de mão de obra, além de promover a permanência de famílias no meio rural. No estado do Rio de Janeiro, apesar do forte grau de urbanização, não se pode deixar de considerar a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento do Estado, visto que no meio rural fluminense existem famílias e estabelecimentos agrícolas relevantes do ponto de vista econômico e social.

O acesso ao crédito é um dos componentes do próprio processo de desenvolvimento no meio rural, pois, em princípio, tem a função de ampliar as oportunidades das famílias fazerem escolhas produtivas e, por aí, melhorar sua inserção social. O crédito é um fator importante de geração de renda, pois amplia as possibilidades produtivas das famílias, além de permitir-lhes enfrentar contratempos (MAGALHÃES; ABRAMOVAY, 2006).

É importante considerar que apenas o acesso ao crédito não é suficiente para solucionar os problemas dos agricultores familiares. O crédito deve vir acompanhado de outras medidas, como a assistência técnica e extensão rural e a adequação dos sistemas de leis sanitárias, fiscais, tributárias competitivas, ambientais, trabalhistas e previdenciárias. Além disso, devem-se perseguir melhorias na infraestrutura básica, como estradas, saneamento, saúde, educação e segurança (AZEVEDO; PESSOA, 2011).

As dificuldades enfrentadas pela agricultura familiar e as particularidades do setor agropecuário necessitam de políticas públicas pertinentes, próprias, que possibilitem a reprodução dos pequenos empreendimentos produtivos, promovam a fixação do agricultor no campo e contribuam para o desenvolvimento regional (JUNQUEIRA; LIMA, 2008).

Apesar de sua importância econômica e social, a agricultura familiar foi deixada ao longo da história em segundo plano pelas políticas públicas voltadas à agricultura, já que os recursos estatais foram direcionados para as grandes propriedades monocultoras de produtos destinados, sobretudo, à exportação. Assim, os estímulos recebidos por parte do Estado propiciaram a modernização e a reprodução da grande propriedade de terra, levando a agricultura familiar a ocupar um lugar subalterno na sociedade com dificuldades para o seu desenvolvimento.

Além da concentração fundiária e concentração do poder político, o interesse em ampliar as linhas de crédito rural para os agricultores de baixa renda esbarrava em outros problemas como: estrutura do sistema bancário brasileiro, falta de agências nos pequenos

municípios, falta de interesse em financiar um segmento que não agrega ao banco, falta de garantias reais dos tomadores e alto custo de financiar crédito de pequeno valor. Essa foi a realidade brasileira que perdurou até meados da década de 1990, quando a agricultura familiar começou a ter reconhecimento enquanto categoria social e produtiva, através da formulação de políticas públicas a seu favor (BITTENCOURT, 2003).

A institucionalização do PRONAF em 1996 foi a primeira política pública de abrangência nacional para a agricultura familiar e se mantém como uma das principais políticas que através de mecanismo de financiamento e de formação de capital voltado especificamente para este segmento promove o desenvolvimento no seio dos agricultores familiares nacionais.

Apesar disso, o Programa apresenta um problema já na sua concepção que influencia no seu acesso: exigência da apresentação de garantia para contratação do financiamento. Algumas medidas foram tomadas com a intenção de amenizar esse problema, como a criação de linhas específicas de microcrédito com risco da União. Além disso, a dificuldade de acesso às informações por parte dos agricultores em como adquirir o crédito e a própria natureza do meio rural, em que os riscos envolvidos são maiores, dificultam a concessão do crédito a uma parcela considerável de produtores rurais.

A despeito das mudanças ocorridas, alguns estudos (COPETTI, 2008; BITTENCOURT, 2003; PEREIRA, 2000; SOUZA-ESQUERDO; BERGAMASCO 2014) sobre o PRONAF relatam várias dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares de todas as regiões do Brasil, para acessarem os recursos do programa.

Diante dessas dificuldades e da importância que a agricultura familiar representa para a sociedade brasileira, seja pela geração de emprego no campo ou pelo abastecimento alimentar, justifica-se e torna-se importante compreender a dinâmica dessa política pública na realidade do agricultor familiar. Conhecidas as dificuldades encontradas pelos beneficiários do PRONAF, pode-se operar no sentido de minimizá-las, aumentando assim, a participação de novos agricultores, com resultado positivo do ponto de vista da oferta de alimento a custos reduzidos. Além disso, por ser um Programa de grande relevância social que envolve grande quantidade de recursos financeiros, é de fundamental importância para a sociedade brasileira que estes programas sejam avaliados e aperfeiçoados de modo a cumprirem de forma eficiente seus objetivos. Justifica-se, então, a importância desse estudo, pelo fato de que o mesmo trará melhores condições para se compreender os fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares ao crédito do PRONAF, trazendo à discussão os limites desse Programa.

Constatado que as dificuldades de acesso ao PRONAF faz parte da realidade de grande parte dos agricultores familiares do território nacional, restringiu-se a pesquisa apenas ao município de Campos dos Goytacazes, RJ, e aos agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiária do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), classificado pelo Pronaf como “grupo A”, e para tanto foram entrevistados os agricultores familiares assentados participantes das feiras 1) FEIRA Agroecológica na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) e 2) CESTA Sabores da Terra na Universidade Federal Fluminense (UFF), para análise da percepção acerca do PRONAF e das dificuldades de acesso ao programa.

O estado do Rio de Janeiro é caracterizado por um forte grau de urbanização e metropolização que guarda estreita relação com os capitais industrial e imobiliário. Conforme Marafon (2006), o estado fluminense é o segundo polo industrial brasileiro, sendo o maior produtor de gás natural do país e produzindo cerca de 71% do petróleo nacional. A agricultura por sua vez vem perdendo espaço no território fluminense ao longo dos anos. Em 2008 o setor primário correspondeu a cerca de 3% do PIB estadual, a menor participação entre os setores (PEREIRA *et al.*, 2013).

Apesar de a metropolização ser uma marca dominante do espaço fluminense, Alentejano (2005) ressalta que esta não consegue suprimir as contradições presentes na região, especialmente a que diz respeito à resistência dos trabalhadores rurais em permanecer no campo, o que é evidenciado pelos inúmeros conflitos agrários ocorridos no Estado, bem como pelos acampamentos e assentamentos espalhados por seu território. O município de Campos dos Goytacazes é o município fluminense com o maior número de assentamentos criados, são dez ao todo (INCRA, 2011).

A despeito da baixa participação da agropecuária no PIB fluminense, Pereira *et al.*, (2013) destacam que não se pode deixar de considerar essa atividade para o desenvolvimento do Estado. Isso porque no meio rural há um número significativo de famílias e estabelecimentos agrícolas de real relevância para o estado do Rio de Janeiro, nos aspectos econômico e social, na geração de emprego e renda. Com relação à produção agrícola no Estado, estes autores salientam que a diversidade climática possibilita uma diversificação na produção, desde culturas tradicionais como a cana-de-açúcar, o feijão, o milho, o arroz, bem como a pecuária leiteira e a pesca, além daquelas atividades em expansão como a olericultura, a fruticultura, a avicultura, a suinocultura, entre outros.

Assim, em função da importância dos programas de políticas públicas em áreas de assentamentos rurais, seja, pelo incremento da renda ou pela modificação do sistema

produtivo, este trabalho teve por objetivo identificar a percepção dos agricultores assentados acerca do PRONAF e os limites do acesso ao programa no município de Campos dos Goytacazes, RJ.

O trabalho está dividido em três capítulos. O objetivo do primeiro capítulo foi discutir o papel da política de crédito rural no Brasil, o contexto de criação do PRONAF e a importância que a agricultura familiar passa a ter para o desenvolvimento rural do país assumindo papel de destaque, como importante ator social e produtivo. Para tanto, foram abordados o histórico do crédito rural no Brasil, passando pelo período da modernização da agricultura até a década de 1990, quando a agricultura familiar, passa a ser reconhecida pelo Estado como um setor social importante, tornando-se alvo de políticas públicas específicas orientadas a sua consolidação. Seguido da explicitação do que seja agricultura familiar, seu surgimento e suas principais correntes teóricas e as políticas públicas voltadas para esse segmento, especialmente o PRONAF.

O segundo capítulo, teve por objetivo inicial apresentar o Programa, ou seja, seus objetivos, linhas de ação, beneficiários, princípios e diretrizes. Além disso, uma parte do capítulo foi dedicada ao DAP - Declaração de aptidão ao PRONAF - documento indispensável ao agricultor que deseja acessar o Programa. Onde foram apresentadas informações quanto aos modelos da DAP, documentos necessários, emissores e eventuais dificuldades no acesso ao DAP. Foram ainda apresentados os principais atores envolvidos no processo de implementação e operacionalização do PRONAF para o nível local (agricultores, instituições financeiras, e rede de extensão rural) e os problemas que dificultam o acesso de parte dos agricultores familiares ao PRONAF com base na revisão de literatura sobre o tema, ou seja, os trabalhos já publicados e as análises relevantes com objetivo de estabelecer uma matriz de referência de modo a auxiliar a análise desse estudo, permitindo assim, a comparação das dificuldades encontradas pelos agricultores familiares assentados entrevistados nesse estudo para acessar os recursos do PRONAF com as dificuldades encontradas por agricultores familiares de outros municípios ou regiões brasileiras.

A primeira parte do terceiro capítulo corresponde ao detalhamento da pesquisa de campo realizada, delineando os aspectos metodológicos que foram adotados. Foi realizada uma análise qualitativa por meio de entrevistas semiestruturadas junto aos agricultores e suas lideranças participantes das feiras da UENF e da UFF, que acessam, já acessaram e os que tentaram acessar o financiamento ou estão em processo para de financiamento. Em seguida é apresentado um breve histórico das Feiras pesquisadas e informações sobre os assentamentos no município. Em seguida são apresentadas as dificuldades encontradas pelos agricultores

familiares entrevistados no acesso aos recursos do PRONAF e a visão geral do programa. Por último, foram apresentados os resultados e discussões da pesquisa.

CAPÍTULO 1

A AGRICULTURA FAMILIAR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Durante muito tempo, o rural foi visto no Brasil como sinônimo de pobreza e atraso, tendo as políticas públicas um profundo caráter produtivista privilegiando uma minoria. O fracasso dessas políticas públicas, com impacto em grande parcela da população, aponta para a necessidade de novas estratégias frente à problemática econômica e social.

Assim, tendo em vista a relevância que a discussão sobre a importância e o papel da agricultura familiar vem ganhando no cenário nacional, este capítulo foi construído abordando a importância deste segmento da agricultura brasileira e as políticas públicas para a agricultura familiar, especialmente o PRONAF.

1.1 O modelo de desenvolvimento e o crédito rural no Brasil

De modo a auxiliar na análise da política de crédito para a agricultura familiar, é abordada a política de crédito como um todo, ou seja, as políticas destinadas aos segmentos patronais, tendo como pano de fundo o modelo de desenvolvimento adotado e o papel atribuído ao crédito rural no Brasil, evitando, assim, atribuir ao PRONAF problemas como sendo exclusivamente deste, quando, na verdade, são problemas recorrentes ao crédito como um todo.

A análise histórica da evolução agropecuária no Brasil aponta para um conjunto de diretrizes, tanto de política agrícola como de políticas gerais, com impactos para o desenvolvimento rural.

A partir da década de 1960, com o desenvolvimento do capitalismo no campo, substancializado na modernização da produção agrícola, ocorre uma série de transformações no meio agrário brasileiro. O início dessas modificações na estrutura da produção agrícola, influenciada pela orientação, pela destinação de recursos e pela definição de prioridades das políticas públicas, derivou-se das transformações estruturais da economia brasileira, ocorridas durante os anos de 1950 dentro do novo cenário urbano-industrial, com objetivo de aumentar a oferta de alimentos e de matérias-primas para acelerar o processo de importações.

As prioridades das políticas públicas para o setor agrícola visavam atender às necessidades de acumulação do capital conduzido pelo setor urbano-industrial. As

transformações no meio rural visavam liberar mão de obra para atender a demanda do setor industrial, produzir alimentos baratos para a população urbana, adquirir máquinas, equipamentos e insumos fornecidos pela nascente indústria de produtos destinados à agricultura e produzir as matérias primas necessárias às indústrias processadoras agrícolas e excedentes exportáveis para fazer frente aos compromissos internacionais (BITTENCOURT, 2003). Conforme destaca Muller (2007), ao passar pela industrialização nesses moldes, a agricultura se transforma em um ramo de produção muito semelhante à indústria, sendo simples fornecedor de matéria prima para outros setores, tendo como alteração importante as relações de trabalho que passam a ser de assalariamento.

Para Gonçalves Neto (1997), o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), organizado por Celso Furtado, reposicionou o Estado como propulsor da economia nacional, que naquele momento experimentava um esgotamento. A análise era de que existiam entraves à consolidação do desenvolvimento, como era o caso da estrutura agrária avessa às novas tecnologias que atrasava todo o conjunto da economia. As discussões sobre como resolver a questão do abastecimento, aumento da produção a preços acessíveis à maioria da população, ganharam espaço nos meios políticos e acadêmicos. A política agrícola concebida e levada a cabo foi a de modernização da produção e contava com o aumento de área e principalmente produtividade para garantir a sustentabilidade. A reforma agrária teria caráter limitado a regiões onde a estrutura agrária fosse impeditiva da modernização.

A modernização agrícola e a adoção de tecnologias de forma desigual no mundo rural brasileiro têm estado ligadas à questão agrária nas últimas décadas, e até os dias de hoje (MIELITZ NETO, *et al.*, 2010). As vertentes mais proeminentes no seio desses debates poderiam ser agrupadas em duas ideias: a modernização estruturalista, que defendia a necessidade de uma ampla reforma agrária, e a modernização conservadora, segundo a qual a modernização poderia prescindir de alterações na estrutura fundiária (SOUZA *et al.*, 2004).

A modernização ocorre sem que haja mudança na estrutura fundiária, resultando em maior concentração da propriedade rural, maior disparidade na concentração de renda, aumento do êxodo rural, maior exploração da força de trabalho empregada na agricultura e a conseqüente piora das condições de vida dos trabalhadores (MIELITZ NETO *et al.*, 2010). Além disso, esse modelo de modernização não foi espontâneo, mas provocado muito mais pela ação do Estado e pela ação do *lobby* da indústria de insumos e implementos agrícolas o que caracterizou uma modernização de mudanças técnicas, mas também de mudanças sociopolíticas não saudáveis.

Nos países desenvolvidos, o processo de desenvolvimento econômico passou por uma ruptura com a grande propriedade rural e assentou-se na expansão da agricultura familiar. O processo de industrialização brasileira não produziu um rompimento com as forças conservadoras do latifúndio; ao contrário, conciliou os interesses das oligarquias agrárias com o da burguesia urbano-industrial resultando em uma estratégia de modernização conservadora da agricultura (BUAINAIN ; PIRES, 2003). As propostas reformistas que defendiam o apoio à expansão da produção familiar como prioridade da política agrícola foi considerada como fora da realidade, com argumentos de que isto equivaleria a buscar a justiça social ao preço de uma agricultura tecnologicamente atrasada. O tratamento da questão social e a busca por melhor distribuição de renda não passava pelo apoio a produção familiar.

Na segunda metade dos anos 1960, é acelerado o processo de modernização sob o impulso vigoroso de transferência de recursos para os grandes proprietários através da política agrícola, marcando a passagem do Brasil de complexo rural para o complexo agroindustrial onde o papel do Estado foi decisivo na concessão de subsídios que praticamente inverteu a relação entre os preços relativos do trabalho e do capital. Conforme destaca Guanzirolli (2007), a penetração do capital na agricultura produziria, inevitavelmente, um exército de reserva de mão de obra à disposição do capital urbano industrial, funcional para viabilizar e acelerar o crescimento da indústria.

O Estado foi um importante ator na transformação da agricultura agindo como financiador nos setores que exigiam grande aporte de capital e que a iniciativa privada não se dispunha a colaborar. A oferta de crédito ligava-se diretamente ao uso de novas tecnologias, por exemplo, fertilizantes, implementos, defensivos e sementes. Em 1974, com o intuito de disseminar estas tecnologias instituiu a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) arrematando o elo entre a propagação e o emprego de novas tecnologias na busca da modernização da agricultura brasileira. Na década de 1970, a agricultura deixa de ser vista como um obstáculo ao crescimento do País, visto que manifestava sintomas de evolução e modernização respondendo positivamente aos incentivos do governo. O crédito foi uma das principais ações direcionadas à agricultura, mas demonstrou-se como uma política extremamente seletiva e concentradora, que beneficiava, principalmente, os grandes produtores, obedecendo aos interesses políticos e econômicos (MULLER, 2007).

O programa de ação econômica do governo nesse período previa as seguintes ações sobre o meio rural: eliminação do controle de preços e facilitação para exportação, o

aprimoramento da política de preços mínimos, a expansão do crédito agrícola, o aumento da capacidade de armazenagem, incentivo à utilização de adubos, corretivos e sementes melhoradas, investimentos em mecanização, em pesquisas e aperfeiçoamento de métodos de produção. Os principais mecanismos utilizados pelo governo para direcionar o processo de modernização da agricultura foram: a pesquisa e o fomento, o crédito agrícola e a política de preços mínimos (GONÇALVES NETO, 1997). Uma das ações mais importantes para a agricultura nesse sentido e que permitiu o acesso aos insumos modernos foi a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), instituído pela lei 4.829, de 05 de Novembro de 1965 (COPETTI, 2008). De acordo com esta lei, considera-se crédito rural o suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais ou a suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades rurais. Além disso, o crédito deveria ser distribuído e aplicado de acordo com a política de desenvolvimento da produção rural do País e tendo em vista o bem-estar do povo.

O crédito destinado aos produtores rurais e suas cooperativas deveriam ser aplicados no investimento em armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários; no custeio da produção e comercialização; no fortalecimento econômico dos pequenos e médios produtores rurais; no incentivo ao uso de métodos que visassem aumentar os níveis de produtividade e bem-estar das populações rurais; e na defesa do solo.

A primeira experiência da participação do Estado no sistema de crédito para agricultura ocorre no início do século XX com a crise da economia cafeeira, momento em que os comerciantes e financiadores internacionais foram profundamente afetados, passando esta economia a depender do aporte financeiro do Estado para continuarem suas atividades. Surgiram assim propostas de intervenção governamental na comercialização e financiamento do café, marcando o início de uma participação mais efetiva do Estado na elaboração de um sistema de crédito (COPETTI, 2008).

O crédito rural, antes de 1965, era executado somente pelo Banco do Brasil, através de sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, criada na década de 1930. Atualmente, o Sistema Nacional de Crédito Rural é constituído de órgãos básicos, vinculados e articulados. Como órgãos básicos, têm-se Banco Central do Brasil (Bacen), Banco do Brasil (BB), Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste (BNB). E são órgãos vinculados ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), bancos privados e estaduais, caixas econômicas, cooperativas de crédito rural e sociedades de crédito. Por fim, os órgãos

articulados constituem órgãos oficiais de valorização regional e entidades de prestação de assistência (CAMPANHOLO; ANTÃO, 2011).

A política de crédito rural não era neutra em relação à classificação social dos agricultores, e o crédito era direcionado e concentrado para alguns produtos, regiões e categorias de produtores. Este modelo de distribuição dos financiamentos contribuiu ainda mais para a distorção regional, ampliando as diferenças na distribuição de renda entre as regiões e entre os próprios agricultores, beneficiando normalmente os grandes proprietários (BITTENCOURT, 2003).

Conforme Mielitz, Neto *et al.*, (2010) no Brasil, a adoção de tecnologia na produção agrícola inicialmente acontece nas regiões mais industrializadas (Sudeste e Sul) e com produtos que constam na pauta de exportações, evidenciando que o progresso tecnológico possui desníveis no mundo rural brasileiro. Esses desníveis caracterizam o cenário nacional como portador de “agriculturas” classificadas, de acordo com a qualificação dos agricultores e o uso de tecnologia, em modernas, em transição e tradicionais. Além disso, a modernização, com o subsídio de ações das políticas públicas, atraiu para o campo o capital de outros setores da economia, tanto sob a forma de compra da terra para especulação, quanto sob a forma de investimento na indústria integradora das atividades agrícolas.

Para Copetti (2008), os principais beneficiários da política de crédito agrícola foram os grandes e médios agricultores, não somente por terem aumentado a produção e renda, mas também pela valorização do preço da terra. Ainda segundo a autora, só uma reduzida parcela dos pequenos agricultores foi beneficiada pela política de crédito rural. Sendo assim, o crédito mostrou-se concentrado em determinadas regiões, culturas e segmento de produtores.

Para avaliar a política de crédito destinado aos agricultores familiares, o PRONAF, é necessário analisar a política de crédito como um todo, inclusive as políticas destinadas aos segmentos patronais, evitando desse modo, atribuir problemas ao PRONAF como sendo exclusivamente deste, quando, na verdade, são problemas próprios ou recorrentes ao crédito rural como um todo (BITTENCOURT, 2003).

Apesar de não haver qualquer restrição formal à inserção de categorias de produtores de menor porte nos financiamentos concedidos pelo Estado, a exclusão dos recursos disponibilizados se dava por meio dos procedimentos operacionais adotados pelas instituições financeiras, que majoritariamente privilegiavam grandes proprietários de terras e financiamentos de grandes volumes e com menores custos administrativos (BUAINAIN, 1997; NUNES e NASSAR, 2000).

Como a modernização exigia que se dispusesse de capital para investimento ou de garantias para apresentar ao banco no acesso ao crédito, uma grande massa de pequenos agricultores foi marginalizada. O resultado foi uma estrutura fundiária ainda mais concentrada, na medida em que as grandes propriedades foram envolvendo as menores, incapazes de se adequar às exigências do capital industrial e financeiro (MIELITZ NETO, *et al.*, 2010).

Bittencourt (2003) atribui as dificuldades dos agricultores familiares para acessar o crédito rural a reduzida capacidade de oferecer garantias reais, mas também a falta de poder político. Segundo o autor, o poder político define os grupos sociais a serem privilegiados com as políticas públicas, isto é, recursos públicos a serem aplicados em infraestrutura, insumos, assistência técnica e pesquisa.

Com relação à constituição de garantias, a lei 4.829/65 determina que a constituição das garantias dos empréstimos rurais é de livre convenção entre as partes, conquanto observem as normas do Conselho Monetário Nacional, ou seja, que esteja de acordo a normativa deste conselho. A lei relaciona as principais garantias que poderão ser estabelecidas entre as partes, entre elas estão o penhor agrícola e pecuário e a hipoteca.

Como resultado da dificuldade de acesso ao crédito, o segmento da agricultura familiar ficou de fora do processo de modernização da agricultura no país, pois sem os recursos do crédito, os agricultores familiares não puderam ter acesso às inovações tecnológicas (PEREIRA, 2000).

Em relação aos objetivos do Sistema Nacional de Crédito Rural, de uma parte, suas ações não corresponderam ao que estava prescrito na lei, beneficiando um segmento da agricultura em detrimento de outro, os grandes produtores de produtos de exportação localizados nas regiões mais desenvolvidas do país e os pequenos agricultores, respectivamente. De outra parte, as políticas agrícolas adotadas a partir de 1970 até meados dos anos 1980 alcançaram grande parte dos seus objetivos, quais sejam: migração rural-urbana; aumento da demanda por máquinas e insumos agrícolas; viabilização da indústria produtora de bens para a agricultura; aumento da produção de matérias-primas agroindustriais e de excedentes exportáveis que impulsionou o crescimento da indústria processadora e a obtenção de grandes *superávits* na balança comercial do país.

Os financiamentos disponibilizados na década de 1970 e durante os primeiros anos da década de 1980 contavam com recursos oriundos basicamente do Tesouro Nacional (TN) e das exigências sobre os depósitos à vista, viabilizados por meio da diferença percentual entre a taxa média da inflação e dos juros cobrados nos contratos. No início da década de 1980,

provocado pela crise financeira do Estado e pela redução nos depósitos à vista, consequente das altas taxas de inflação do período, é possível observar o início do processo de diminuição do crédito rural brasileiro, além de mudanças em sua estrutura, como a inserção da correção monetária nos financiamentos realizados. Gonçalves Neto (1997) observa que por mais concentradora que fosse a aplicação do crédito, com sua diminuição, os recursos ficaram ainda mais concentrados, impactando negativamente a participação dos pequenos produtores em comparação aos grandes produtores.

A correção monetária sobre os empréstimos, que acompanhava os índices de inflação vigentes, impactou os resultados dos produtores, que por não verificarem compatível evolução dos preços agrícolas acabaram por aumentar a taxa de inadimplência dos contratos de crédito realizados pelo programa. As altas taxas de inadimplência, por sua vez, fizeram crescer o processo de seletividade dos bancos, excluindo ainda mais os agricultores familiares do acesso ao crédito (BITTENCOURT, 2003).

Com o aumento nas taxas de inadimplência observadas em 1986, e consequente aumento nas restrições das instituições financeiras a financiamentos direcionados a pequenos produtores e considerando o perdão concedido pela Assembleia Constituinte para as dívidas rurais de projetos com até 05 módulos fiscais em 1988, inicia-se o processo de mudanças no paradigma da política rural e dos financiamentos, a partir da promoção de incentivos à arrecadação de recursos provenientes de fontes não inflacionárias e redução do grau de participação do Estado como propulsor da política de créditos ao setor rural (BUAINAIN, 1997).

Na década de 1990 a economia brasileira que se deparava com problemas de elevada inflação e dívida externa inicia um processo de reestruturação. Um novo plano de desenvolvimento é traçado, afastando-se das políticas de industrialização por substituição de importação anteriormente priorizada. Helfand e Rezende (2001, apud Muller, 2007) relatam que as reformas ocorridas no período foram profundas, sobretudo pela liberalização do comércio exterior, privatização de empresas estatais, desregulamentação de mercados internos e a formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O próprio papel do Estado foi repensado, ação que influenciou sobre o setor agrícola, assim como sobre os demais setores. A economia agrícola que era concebida como uma economia fechada com forte intervenção estatal foi deslocada para um papel reduzido do Estado, em uma economia aberta. Nesse período, em parte por força da condição econômica, mas também por opção política do governo, as políticas agrícolas ficam subordinadas à luta pela estabilidade macroeconômica, resultando para o setor agrícola a redução da intervenção do Estado passando a reorganização

da distribuição espacial da produção para as livres forças de mercado, redução no volume de crédito disponibilizado que somado a abertura do mercado para as importações culminou em severos prejuízos à agricultura nacional. O novo papel do Estado nesse período e a própria agenda do desenvolvimento rural, a falta dela, revela o esgotamento do modelo de desenvolvimento anterior e sua incapacidade de promover uma mudança social, tornando necessário a avaliação e a transformação das políticas públicas relativas ao meio rural.

Durante todo o processo de modernização do setor agropecuário, o tratamento dos pequenos agricultores nas políticas agrícolas era diferenciado dos setores patronais apenas em relação às taxas de juros (menor juros) e de um maior percentual financiado do Valor Básico de Custeio. Mesmo assim, esta diferenciação não reduziu as dificuldades dos pequenos agricultores para acessar o crédito rural porque eles tinham menos condições de fornecer garantias e contrapartidas aos bancos, além do menor valor dos seus contratos. A redução do papel do Estado nos financiamentos rurais aumentou ainda mais as dificuldades para estes agricultores (BUANAIN, 1997).

Embora grande parte dos agricultores familiares tivesse acesso limitado aos financiamentos disponibilizados pelo SNCR, três subcategorias de produtores obtiveram destaque por possuírem um acesso diferenciado ao crédito, infraestrutura e assistência técnica na agricultura familiar: em primeiro lugar os agricultores inseridos em complexos agroindustriais nascentes; em segundo, produtores situados em localidades de alto nível de crescimento da produção agropecuária e localizados em faixas de terra com qualidade elevada dos solos; e por último àqueles que de alguma forma se beneficiaram de nichos específicos de mercado (BITTENCOURT, 2003).

O crescimento da economia e a modernização da agricultura brasileira mostraram que a reforma agrária não era uma questão essencial para o crescimento econômico, que ocorreu com forte concentração de renda e redução do mercado interno. Os resultados sociais confirmaram que o crescimento acelerado, por si só, não é suficiente para superar os problemas sociais do País, muitos dos quais se agravaram. A utilização de tecnologias poupadoras de mão de obra e a política de crédito favorável a grande produção reforçaram a concentração da terra e o crescimento econômico excludente.

Conforme Muller (2007), muitos foram os resultados perversos da implantação dos complexos agroindustriais, do ponto de vista social e também ambiental: aumento da concentração da propriedade da terra, baixo grau de utilização da terra, crescimento de culturas modernas com estrangulamento da produção de alimentos básicos, imposição de

regras comerciais, controle dos preços das mercadorias, aumento do desemprego e pobreza no campo, diminuição das pequenas empresas e dos pequenos produtores rurais.

A mudança no sistema de crédito que mais interessa a esse trabalho ocorre em 1996 com a instituição do Programa Nacional de fortalecimento da Agricultura Familiar, o PRONAF, primeira política pública voltada para a agricultura familiar no Brasil resultado da mobilização dos agricultores e movimentos sociais do campo frente à situação de exclusão social e econômica no meio rural e a inviabilidade das políticas desenvolvimentistas do Estado brasileiro. Neste contexto, o Estado finalmente acaba por reconhecer estas demandas e cria em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que de acordo com o discurso governamental, seria o principal instrumento utilizado para construir um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil. Sua missão fundamental seria combater as desigualdades que marcaram tradicionalmente as políticas estatais voltadas para estimular a mudança da base técnica da agricultura do país.

Como o objetivo desse trabalho é analisar o PRONAF A, ou seja, uma das espécies de crédito ofertadas aos agricultores familiares, a próxima seção foi dedicada às políticas públicas para a agricultura familiar, especialmente o PRONAF. Procura-se fazer uma reflexão sobre a agricultura familiar e o PRONAF. A princípio, discute-se o enfoque de diferentes autores sobre a agricultura familiar e o lugar que esta ocupa nas sociedades atuais. Posteriormente, enfoca-se o PRONAF e o cenário político que lhe deu origem, seus objetivos, focalizando principalmente o PRONAF- Crédito, e ressaltando suas limitações.

1.2 O Debate acadêmico e político sobre as formas de produção familiar

Apesar da agricultura de base familiar está presente em praticamente toda a história agrícola do Brasil, o uso desse termo no debate acadêmico começou a ocorrer somente em meados da década de 1990, quando se passou a levar em consideração a importância econômico-produtiva dessa forma de produção e também questões sociais. A expressão agricultura familiar ganha cada vez mais destaque no meio acadêmico e político, resultando diferentes definições para o termo, tendo em comum o caráter familiar da produção.

Essa categoria social, através da utilização de estratégias particulares de produção, vem demonstrando ser uma forma de organização social e econômica capaz de se manter e de se fortalecer em um ambiente cada vez mais competitivo, através da inserção em mercados de produtos agrícolas, da definição de canais próprios de comercialização ou acesso ao sistema de crédito, mesmo que enfrente dificuldades para isso (COPETTI, 2008).

Schneider (1999, apud Copetti, 2008) ressalta que as categorias sociais hoje denominadas de agricultores familiares eram descritas até meado da década de 1990 por nomes como sitiantes, colonos, parceiros, meeiros, foreiros, etc. Sendo o termo agricultura familiar utilizado primeiramente para representar uma categorial social no âmbito das discussões políticas, antes mesmo de alcançar relevância acadêmica. O uso do termo surge principalmente ligado aos embates dos movimentos sociais e aos desafios que o sindicalismo rural passou a enfrentar a partir dos anos 1980, especialmente em consequência dos impactos gerados pela exclusão dos pequenos produtores das principais políticas públicas voltadas para o setor rural, a exemplo do crédito agrícola. Assim, através da mobilização e organização política dessa categorial social, o Estado reconheceria sua importância, formulando políticas públicas de apoio a essa categoria de pequenos agricultores, como ocorreu na década de 1990.

Em 1996 com a implantação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar, PRONAF, uma política do governo federal direcionada para este segmento da agricultura, e posteriormente com a criação da Lei nº 11.326, da Agricultura Familiar em 2006, que estabelece os conceitos, os princípios e os instrumentos destinados à formulação das políticas voltadas à agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais, o termo agricultura familiar passou a possuir uma definição mais operacional para fins de acesso às políticas públicas.

Altafin (2007) em um estudo que identifica as origens do agricultor familiar, afirma que com a criação do PRONAF e da Lei 11.326 da Agricultura Familiar a opção adotada para delimitar o público foi o uso “operacional” do conceito, centrado na caracterização geral de um grupo social bastante heterogêneo. Já no meio acadêmico, encontramos diversas reflexões sobre o conceito de agricultura familiar, propondo um tratamento mais analítico e menos operacional do termo.

Ainda, segundo a autora, ao buscarmos na literatura as contribuições acerca da delimitação conceitual do termo agricultura familiar, encontramos muitas vertentes, dentre as quais destacam duas: uma que considera que a moderna agricultura familiar é uma nova categoria, gerada no bojo das transformações experimentadas pelas sociedades capitalistas desenvolvidas. E outra que defende ser a agricultura familiar brasileira um conceito em evolução, com significativas raízes históricas.

Nesse sentido, inicialmente, é abordado o pensamento dos clássicos que discutem o desenvolvimento da agricultura no capitalismo (KAUTSKY [1899 (1980)], LÊNIN [1907 (1982)], CHAYANOV [1925 (1974)]) refletindo sobre a viabilidade e permanência de formas familiares de produção dentro do capitalismo, passando pela noção de que a agricultura

familiar não pode ser explicada pela herança histórica camponesa (ABRAMOVAY, 1998) e por último, assim como Altafin (2007) atentaremos para a ideia de que a agricultura familiar é um conceito genérico, ou seja, com raízes históricas (LAMARCHE, 1993; WANDERLEY, 1999). Sendo o acesso às políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar uma importante estratégia de reprodução socioeconômica da família no meio rural brasileiro.

O debate sobre a agricultura familiar vai ao encontro ao pensamento dos clássicos da questão agrária, que discutem o desenvolvimento da agricultura no capitalismo. Dentre os autores mais importantes podemos citar Kautsky [1899 (1980)] que analisa o desenvolvimento da agricultura na Europa Ocidental na segunda metade do século XIX, e Lênin [1907 (1982)] que se ocupa especialmente das relações de produção no campo e suas implicações no desenvolvimento do capitalismo da Rússia na transição do século XIX para o século XX.

Mantida as diferenças na postura desses autores, uma vez que partiu da análise de realidades e contextos políticos específicos, a ideia presente em suas análises e que os unem relaciona-se ao fato de os camponeses serem uma classe transitória situada entre duas classes, a burguesia e o proletariado. Nessa lógica, à medida que o capitalismo se desenvolvesse no campo, transformaria as relações sociais e de produção, como ocorria na indústria. A separação entre capitalistas e trabalhadores, com primazia da grande produção sobre a pequena levaria ao assalariamento no trabalho agrícola e eliminação das unidades familiares de produção.

Ao mesmo tempo dessa discussão, surge outra corrente que procura negar o desaparecimento da produção camponesa, representada por Chayanov [1925 (1974)]. Esse autor assume que a economia camponesa tem um caráter familiar, considerando que a organização da economia rural é determinada pela composição da família do agricultor, a coordenação, a demanda dos consumidores, bem como o número de trabalhadores que conta. Parte do princípio de que por não serem tipicamente capitalistas, as unidades familiares não podem ser explicadas pelas categorias analíticas que dominam as leis do capital, ou seja, o lucro e os salários. Assim, o retorno que obtêm um agricultor após o final do ano fiscal não pode ser conceituado como parte de algo chamado lucro. Desta forma, o fundamental para o camponês seria a satisfação de suas necessidades, e não o lucro por si. Essa perspectiva teórica tem como núcleo analítico de sua interpretação a relação entre trabalho familiar e consumo.

Com o avanço do capitalismo, o modo de produção autônoma do campesinato, descrita por Chayanov cede lugar a uma lógica alicerçada na integração ao mercado, fator que, como alega Abramovay (1992, apud Copetti, 2008), subverte os elementos constitutivos da produção familiar, e elimina o balanço entre o trabalho e o consumo como fator determinante das decisões econômicas, mudando a forma de viver dos agricultores e gerando transformações nos processos de trabalho e de inserção mercantil. Surge uma forma social diferente do campesinato, na qual o capitalismo apoiou seu avanço no meio rural dos países desenvolvidos – a agricultura familiar. O que diferencia um camponês de um agricultor familiar, portanto, é a sua integração ou não aos mercados e isso pode se dar através de políticas do Estado, já que este também influencia no processo de transformação dos camponeses em agricultores familiares.

Tomando por base a existência de uma agricultura de base familiar, não como um resquício que tende a desaparecer conforme análise Marxista, mas como o pilar de sustentação e de desenvolvimento do modo de produção capitalista no meio rural existe ainda entre os estudiosos, muitas incertezas, e mesmo discordâncias com relação à utilização da noção de agricultura familiar e que pode ser explicado por seu debate ser recente. Entre os principais estudos podem ser citados Abramovay (1998) e Lamarche (1993), que revelam que a agricultura familiar é também uma forma social reconhecida e legitimada em grande parte dos países desenvolvidos.

Abramovay (1998) afirma a importância da agricultura familiar, e sua condição particular no ambiente econômico capitalista contemporâneo. Segundo o autor, é em torno do estabelecimento familiar que se estrutura socialmente a agricultura nos países capitalistas avançados. A formação de um setor com um grande número de unidades familiares atomizadas se daria por intermédio da articulação das organizações profissionais do setor com o controle do Estado.

A agricultura exerce uma função estratégica nos países de capitalismo avançado, visto que produz alimento a baixo custo, permitindo a redução de custos com a força de trabalho necessária a continuidade do capitalismo. Assim, os mecanismos de preços permitiriam uma verdadeira transferência intersetorial de renda, na qual se beneficiariam não só os setores que lidam diretamente com a compra de produtos agrícolas, mas o conjunto do sistema econômico, pelo caminho da redução da parte do orçamento das famílias dedicada diretamente à alimentação. De um lado, as razões que explicam a persistência da agricultura familiar na estrutura dos países desenvolvidos é o fato de existirem, nessas nações, um processo contínuo de transferência de rendas da agricultura para o restante da sociedade

através dos mecanismos de sustentação de preços por parte do governo. De outro, o fato desses agricultores receberem subsídios do Estado para operar suas produções agrícolas permitindo-os produzir a preços baixos, tornando-os mais competitivos aumentando suas produções.

Para Abramovay (1998), a estrutura familiar na agricultura é o que permite que o Estado exerça sua função de regulador dos preços e da renda agrícola, pois é ela quem possui natureza social específica, familiar, que permite o funcionamento desse sistema. Além disso, a consolidação da agricultura familiar na estrutura agrária desses países desenvolvidos pode ser atribuída à opção do Estado por uma forma social que configurava as melhores condições para cumprir uma função estrutural ao modelo fordista, de auxiliar no barateamento do custo de reprodução social da força de trabalho.

Conforme Abramovay (1998), o Estado foi determinante na modelagem da atual estrutura social do capitalismo agrário nas nações centrais. Uma agricultura altamente integrada ao mercado, hábil a incorporar os principais avanços tecnológicos e de responder às políticas governamentais não podendo ser caracterizada como camponesa. O que define o agricultor familiar é o fato de está inserido em uma sociedade onde predominam relações capitalistas de produção e de troca. Desta forma, as formas de produção familiar, ao contrário de se decompor no processo de evolução do capitalismo, mostram-se uma de suas características mais proeminentes.

Para Abramovay (1998) não há sentido em buscar as origens históricas do conceito de agricultura familiar, como, por exemplo, estabelecendo uma relação com a agricultura camponesa. Apesar do caráter familiar, considera que há uma diferença conceitual, por entender que a própria racionalidade de organização familiar não depende da família em si mesma, mas, ao contrário, da capacidade que esta tem de se adaptar e montar um comportamento adequado ao meio social e econômico em que se desenvolve.

Refletindo o caso Brasileiro, Abramovay (1998) afirma que existe no país um reconhecimento de que o próprio capitalismo se encarregou de resolver a questão agrícola, permitindo-se que o capital exercesse o que fosse necessário através do mercado. Contudo, a tentativa de resolver a questão agrícola pelo mercado trouxe consequências sociais e econômicas bastante desvantajosas à sociedade, de modo a impedir o seu desenvolvimento a exemplo dos países capitalistas centrais.

O desenvolvimento da agricultura brasileira se dá numa realidade de capitalismo desarticulado, sustentado com base nas exportações e no consumo de luxo de uma classe minoritária ao invés de um tipo de desenvolvimento em que o consumo de massas exerça um

papel relevante, gerando uma concentração de renda de grandes dimensões, o que põe abaixo a ideia de que suas funções essenciais no desenvolvimento econômico estão sendo adequadamente cumpridas. A agricultura patronal teria sido muito mais beneficiada do que a sociedade com as políticas estatais de apoio ao setor. Para um desenvolvimento socialmente articulado, Abramovay (1998) defende um caminho diferente do traçado até aqui, que passe obrigatoriamente pela agricultura familiar, fator economicamente dinamizador, que levaria a economia a se desprender de seus elementos pré-fordistas. A opção pela agricultura familiar teria uma relevância tanto social quanto econômica, ressaltando a importância da presença do Estado com políticas públicas para a agricultura familiar.

Lamarche (1993) e Wanderley (1999) explicam a agricultura familiar como um conceito genérico, que incorpora múltiplas situações específicas, sendo o campesinato uma dessas formas. As transformações vividas pelo agricultor familiar moderno não representam ruptura definitiva com formas anteriores, mas, pelo contrário, mantém uma tradição camponesa que fortalece sua capacidade de adaptação às novas exigências da sociedade.

Lamarche (1993), ao estudar a dinâmica da exploração da agricultura familiar, comparando a agricultura familiar existente na França, no Canadá, na Polônia, na Tunísia e no Brasil, a princípio, verifica que, sejam quais forem as organizações sócio-políticas, as formações sociais ou as evoluções históricas, o fato de existirem trocas organizadas por um mercado, significará sempre que a produção agrícola, em maior ou menor grau, será assegurada pela agricultura familiar. Contudo, observa que a agricultura familiar pode passar por uma grande diversidade de situações, podendo ser a principal responsável pelo desenvolvimento da agricultura e de sua integração no mercado; em outros, sobrevive essencialmente como uma economia de subsistência. Em outros, é excluída de todo processo de desenvolvimento.

Analisando as diferentes formas que assume a agricultura familiar nesses países, parte da construção de um modelo original e ideal da produção familiar concluindo que a agricultura familiar é uma realidade multiforme, ou seja, dependendo do espaço, do contexto sócio-histórico e político em que se pratica a agricultura familiar, uma grande diversidade de formas, de lógicas de produção e de métodos é desenvolvida, não podendo ser estabelecido um único tipo de agricultura familiar.

Lamarche (1993) apresenta para o caso brasileiro a predominância de dois modelos, em estreita correlação, uma agricultura camponesa e de subsistência, e outra, agricultura familiar moderna. Em ambos, o estudo ressalta a manutenção da predominância da mão de obra familiar enquanto estratégia, mesmo onde há a presença do trabalho contratado, e a

busca incessante pelo acesso estável à terra como condicionante ainda presente na capacidade de reprodução da família. O estudo revela a diversidade de lógicas produtivas da agricultura familiar no país, tanto no que se refere ao tipo de tecnologia adotada, quanto à combinação dos fatores de produção. Com relação à organização do trabalho, revela a combinação de atividades agrícolas e não agrícolas realizadas no estabelecimento ou fora dele que pode envolver toda a família e em outros apenas alguns membros. Revela ainda uma grande diferenciação nas formas de inserção ao mercado, no que se refere à produção agropecuária e às atividades não agrícolas, que são bastante diferenciadas, quando se faz um comparativo em regiões.

Segundo Lamarche (1993) as variadas formas da agricultura familiar mostram a grande heterogeneidade e capacidade de adaptação desta forma de produção no enfrentamento das adversidades. Funcionando a lógica interna de sua organização como um dos fatores de sua estabilidade, sendo esse o motivo de sua caracterização como uma unidade de produção agrícola onde propriedade e trabalho estão intimamente ligados à família. Desta forma, a agricultura familiar é uma organização de reprodução da família, em que o núcleo é a relação direta com a terra e a produção interna, onde os valores regulam as estratégias de reprodução social.

Wanderley (1999) retoma as origens históricas do campesinato brasileiro e corrobora a análise de Lamarche de que a agricultura familiar é um conceito abrangente que incorpora uma variedade de situações específicas, representando o campesinato uma forma particular do segmento familiar de produção. Não considera a agricultura familiar moderna uma ruptura com as formas de agricultura familiar camponesa, longe disso, expressa uma continuidade com estas últimas, traduzindo-se na existência de várias formas de agricultura na qual se fazem presentes as escolhas dos agricultores. Desse modo, o campesinato representa um modelo originário de produção familiar, podendo resultar outras formas modernas de produção familiar, mas sem fazer desaparecer o modelo original.

Para Wanderley (1999), o agricultor familiar brasileiro, mesmo que moderno inserido ao mercado, guarda ainda muitos de seus traços camponeses, tanto porque ainda tem que enfrentar os velhos problemas, nunca resolvidos, como porque, fragilizado, nas condições da modernização brasileira, continua a contar, na maioria dos casos, com suas próprias forças. Por fim, Wanderley (1999) amplia o campo conceitual da agricultura familiar, superando algumas propostas tipicamente utilizadas para definir os que vivem no meio rural, compreendendo a agricultura familiar como aquela em que a família assume, concomitantemente, o papel de proprietária dos meios de produção e assume o trabalho

produtivo tendo como atributos próprios ao seu funcionamento a família, a terra e a produção, determinando sua forma de funcionar econômica e socialmente.

Dessa forma, a agricultura familiar parece distante de um conceito e formas únicas sendo sujeita a muitas interpretações, existem muitos fatores como as condições ambientais, agroecológicas, as organizações da produção, o acesso à informação que impossibilitam uma mesma agricultura e agricultores familiares com traços únicos.

Altafin (2007), abordando a origem da agricultura familiar brasileira, resgata o papel do camponês como ator social atuante, identificando suas especificidades e diferentes configurações, prejudicadas conceitualmente devido ao fato de no Brasil existir uma história urbana, uma história dos que participam do pacto político, do qual o camponês é excluído e pelo qual é visto como um ator inferior.

Conforme Altafin (2007) a história dos produtores de alimentos no Brasil está ligada à trajetória de cinco grupos específicos - os índios; os escravos africanos; os mestiços; os brancos não herdeiros; e os imigrantes europeus - que apesar de diferentes, estão ligados sob uma mesma unidade: a posição secundária que ocupavam dentro do modelo de desenvolvimento do País desde sua origem. Enquanto a grande propriedade voltada à monocultura de exportação recebia estímulos e garantias dos governantes, esse mosaico de formas camponesas ligadas a cultivos alimentares dirigidos ao abastecimento interno era colocado à margem das políticas públicas. Em conformidade Wanderley (1999), considera esse setor historicamente um setor bloqueado, impossibilitado de desenvolver suas potencialidades enquanto forma social específica de produção. Mas, que ganha visibilidade quando se organiza e assume lutas conjuntas por um espaço próprio na economia e na sociedade.

Na década de 1960, um debate põe em causa a existência de camponeses no Brasil, sendo um dos expoentes da tese da inexistência de restos feudais no Brasil, Prado Junior (1966). Este autor questionava a transposição mecânica do conceito de camponês para o caso brasileiro, pois descartava a existência de latifúndio em moldes feudais ou semif feudais no Brasil, uma vez que, para ele desde o princípio sempre existiu a grande propriedade rural de exploração comercial em larga escala. Destacava que no Brasil a disputa por espaço entre a pequena e a grande agricultura sempre existiu, sendo que esta se fortalecia com a exploração do trabalho daquela. Para ele, o fazendeiro era um homem de negócios, um produtor de mercadorias e não um rentista, como o senhor feudal.

Por outro lado, a expansão das relações capitalistas no campo, eliminando relações de trabalho arcaicas, não seria condição suficiente para elevar o padrão de vida da população,

sendo esperado que ocorresse o oposto. A grande propriedade não era nociva pelo tamanho, mas sim porque propiciava e garantia condições para grande exploração da maioria dos trabalhadores, para os quais a terra era inacessível.

O fato é que, a discussão teórica em torno do termo agricultura familiar é bastante contraditória, no sentido de não existir um consenso de sua relação ou não com formas anteriores, como o campesinato. Apesar disso, este último serviu como instrumental analítico nos estudos sobre o campo brasileiro, e para conquistar espaço hegemônico, dando unidade a uma grande diversidade de relações de trabalho e de forma de acesso à terra, tais como parceria, arrendamento, pequena propriedade (PORTO, 1997). As palavras, camponês e latifundiário, são palavras políticas, que procuram expressar a unidade das respectivas situações de classe e, principalmente, procuram dar unidade às lutas dos camponeses (Martins, 1986). É importante observar que essa é uma unidade formal, que serve ao fortalecimento da luta dos movimentos no Brasil. Na prática, o conjunto camponês e o conjunto latifundiário reuniam uma variada gama de situações e de interesses.

Do movimento de organização dos camponeses surgem as Ligas Camponesas, que defendiam a extensão dos direitos trabalhistas ao campo e a reforma agrária e que mais tarde seriam afetados pelo golpe de 1964, resultando na redução do espaço social para a inserção do conceito de campesinato. Em contrapartida, dentro da lógica do modelo de desenvolvimento adotado para o campo nesse período, voltado à modernização tecnológica em produtos agrícolas de exportação, o conjunto de agricultores passa a ser classificado quanto ao tamanho de suas áreas e de sua produção, divididos em pequenos, médios e grandes.

Estabelecia-se assim uma categoria operacional, com vista à aplicação diferenciada das políticas públicas a exemplo do crédito rural, principal política pública, em torno da qual se organizavam os demais serviços agrícolas. Os camponeses passam a ser tratados então como pequenos produtores. O conceito de pequena produção contribui para uma relativa despolitização do tema, já que ao conceito de campesinato associava-se, sobretudo um conteúdo político e ideológico que se torna nuançado no conceito de pequena produção (PORTO 1997).

Com a intensificação do processo da modernização agrícola, o centro da reflexão se prende nas relações de subordinação da pequena produção ao capital, principalmente no controle exercido pelos complexos agroindustriais. Observam-se no final dos anos 1970 e início de 1980 uma polarização e adjectivação do conceito, dividido agora em pequena produção integrada, sinônimo de proletarização, e pequena produção excluída da integração,

que em questão de tempo perderiam a possibilidade de sobrevivência na agricultura e migrariam para os centros urbanos.

No final dos anos 1980, no entanto, com o processo de redemocratização do País e retomada da organização dos movimentos sociais no campo, uma realidade diferente das previsões descritas anteriormente emerge. As ações empreendidas por grupos sociais que defendiam o não desaparecimento dos camponeses, pequenos produtores, assentados, entre outros, persistiram e apresentaram novas estratégias produtivas e organizativas, pressionando o Estado por políticas que os incluíssem no processo de desenvolvimento do País.

Assim, na década de 1990 observamos a criação do PRONAF, representando a primeira política federal de abrangência nacional voltada exclusivamente para a produção familiar. É nesse contexto que o termo agricultura familiar se consolida e se difunde para os diferentes setores da sociedade, passando a ser utilizado como guarda chuva conceitual, abrigando um número variado de situações, em contraposição à agricultura patronal, tendo como foco o tipo de mão de obra e a gestão.

1.3 As políticas públicas e a importância da agricultura familiar

Conforme Flexor e Leite (2007), as ações públicas possuem papel central na construção das sociedades contemporâneas em suas múltiplas facetas e configurações de atores. Assim como são importantes as dimensões organizativas da dinâmica das políticas agrícolas e agrárias, ou seja, tanto para sua formulação, implementação e administração.

O acesso ao crédito é um dos componentes do próprio processo de desenvolvimento no meio rural, pois, em princípio, tem a função de ampliar as oportunidades das famílias fazerem escolhas produtivas e, por aí, melhorar sua inserção social [...]. O crédito é um fator importante de geração de renda, pois amplia as possibilidades produtivas das famílias, além de permitir-lhes enfrentar contratempos [...] O crédito, por si só, não é capaz de transformar a vida dos agricultores familiares, pois, para isso, ele deveria ser acompanhado de um conjunto de mudanças que envolvem as infraestruturas locais, o acesso a outros serviços, a melhoria do ambiente educacional, etc. Em suma, os fatores básicos de que se compõe o próprio desenvolvimento (MAGALHÃES; ABRAMOVAY, 2006).

No Brasil, os agricultores familiares sempre tiveram pouco acesso ao crédito rural, seja em função da concentração fundiária, que contribuiu para gerar a grande desigualdade social, seja na concentração do poder político, que definiu os grupos sociais a serem privilegiados com as políticas públicas. O acesso aos serviços financeiros pela população rural também é limitado, tanto pela própria inexistência de instituições financeiras em muitos

municípios brasileiros, como pelo pouco interesse dos bancos em operar com populações de baixa renda, especialmente os agricultores, porque normalmente possuem um fluxo de renda irregular ao longo do ano [...]. O interesse em ampliar as linhas de crédito rural aos agricultores de baixa renda esbarrou em problemas estruturais do sistema bancário brasileiro, como a falta de agências nos pequenos municípios, o desinteresse de financiar um segmento que não gera reciprocidade ao banco, o alto custo para financiar crédito de pequeno valor e a falta de garantias reais dos tomadores (BITTENCOURT, 2003).

Becker e Sacco dos Anjos (2008) afirmam que o quadro de crise econômica e produtiva acaba levando o Estado a tomar atitudes que venham a afirmar a agricultura familiar como ferramenta estratégica à promoção da soberania alimentar com produção diversificada de alimentos e matéria-prima. O debate sobre o desenvolvimento rural e a agricultura familiar ganha, assim, destaque. Para muitos essa forma de produção garante o abastecimento alimentar da população, ao mesmo tempo em que promove um desenvolvimento equilibrado em termos sociais e ambientais (CARMO, 1998).

Como afirma Zander Navarro (2001), há dois momentos no discurso político e acadêmico a cerca do desenvolvimento rural que merecem ser pontuados: (1) Um primeiro, da década de 1970, de caráter conservador, apoiava-se na noção de desenvolvimento econômico como meio de desenvolvimento social. (2) O outro, desde os anos 1990, com os acontecimentos que culminaram na criação do PRONAF, com enfoque triplo no caráter econômico, social e ambiental. Esse período caracteriza-se também pelo espaço que a agricultura familiar ganha na criação e definição de políticas públicas.

Muller (2007) resgata a trajetória das políticas destinadas ao meio rural brasileiro: (1) primeiro dirigem-se à distribuição de terras (estrutura fundiária) e em (2) um segundo momento concentram-se no desenvolvimento de uma política previdenciária aos trabalhadores rurais. E por fim, (3) com a instituição do PRONAF em 1996, direcionam-se à agricultura como forma social de produção. O objetivo desta política é gerar crédito para custear a produção agropecuária. Embora o acesso ao crédito represente um marco na história da intervenção estatal na agricultura familiar, assumindo o PRONAF posição de primeiro programa em âmbito nacional a reconhecer as especificidades desse segmento da agricultura (SACCO DOS ANJOS et.al., 2003), concentra muitas críticas por restringir-se a uma mera política de custeio e também pelo montante disponibilizado à agricultura familiar ser muito inferior ao disponibilizado à agricultura patronal.

Segundo dados do estudo do IPEA (2015) realizado com base em dados do Censo agropecuário de 2006 foram emprestados R\$ 21,4 bilhões, em 2006, sendo R\$ 12,7 bilhões

(59,3%) por meio do crédito oficial e R\$ 9,1 bilhões (40,7%) em outros programas. Deste total, a agricultura familiar teve acesso a R\$ 5,2 bilhões (24,2%), sendo que R\$ 4,2 bilhões vieram do sistema de crédito oficial. A agricultura familiar depende fortemente dos recursos públicos (82,7% dos recursos), enquanto a agricultura patronal tem como principal fonte de crédito os recursos privados (50,7% do total). Do valor médio dos financiamentos praticados em 2006, o valor total do empréstimo por estabelecimento foi de R\$ 23,2 mil, sendo que os agricultores não familiares receberam um valor médio de R\$ 116,8 mil contra apenas R\$ 6,6 mil dos agricultores familiares. Quando o crédito não é proveniente de programas oficiais, os valores são mais dilatados: R\$ 65,1 mil para a média e R\$ 228,5 para os não familiares contra R\$ 8,5 mil para os familiares. No caso dos créditos oficiais – Pronaf e outros créditos federais, estaduais e municipais –, o valor médio se situou em R\$ 15,7 mil, sendo R\$ 77,7 mil e R\$ 6,3 mil, respectivamente, os valores destinados ao público não familiar e ao familiar. No caso do crédito oficial, o valor médio dos empréstimos dos não familiares é mais de dez vezes superior ao valor dos empréstimos dos familiares.

A criação do PRONAF é um marco na trajetória das políticas públicas para a agricultura familiar brasileira, já que é o primeiro programa em âmbito nacional a reconhecer as especificidades desse segmento da agricultura. Em meado dos anos 1980, com a redemocratização da economia e a revitalização dos diversos movimentos sociais de luta pela terra, as reivindicações por políticas específicas para a agricultura familiar ganham força com a elaboração de uma proposta de lei agrícola pelas entidades representativas que incluía uma política de crédito voltada para a agricultura familiar.

Dois fatores fundamentais concorrem gerando o contexto em que surge o PRONAF. O movimento sindical dos trabalhadores ligados à CONTAG, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, que presenciava e sofria as consequências da abertura comercial da economia sobre o setor, direcionando suas reivindicações para a reestruturação produtiva da atividade. E a divulgação de um estudo realizado pela FAO/INCRA, proporcionando um status mais conceitual a agricultura familiar, estabelecendo as diretrizes de ações governamentais que serviriam de base para as políticas direcionadas aos agricultores familiares.

Esse espaço é dividido com novos grupos, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), os grupos que reúnem seringueiros e outros que integram os chamados povos da floresta. As ações empreendidas por esse conjunto de organizações sociais demonstravam que não se comprovou a hipótese de que o desenvolvimento capitalista no campo levaria ao desaparecimento de camponeses, caipiras, pequenos produtores, integrados,

colonos, assentados e demais formas familiares de produção rural, que persistiam e apresentavam novas estratégias produtivas e organizativas.

Em 1993, os movimentos sociais representados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) apresentaram ao governo uma proposta de crédito de investimento subsidiado para os agricultores familiares, em que se destacava a necessidade de um programa que contemplasse a diversidade existente nesse tipo de atividade rural [DESER, Manual do PRONAF, 1997].

Como fruto da pressão crescente deste segmento sobre o governo, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que consistia em uma linha de crédito cujos critérios de acesso eram restritos aos agricultores familiares, os quais eram classificados a partir do tamanho do estabelecimento e da mão de obra utilizada na produção. Entretanto, o PROVAP não teve um alcance significativo por causa das rigorosas exigências impostas pelas instituições financeiras.

Em 1994, o estudo realizado pela FAO/ INCRA foi decisivo para o surgimento da categoria agricultura familiar, servindo de base para a elaboração do PRONAF em 1995 [FAO/INCRA, 1994]. Define a agricultura familiar “[...] a partir de três características centrais: a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva” (INCRA/FAO, 1996).

Paralelo às classificações acadêmicas, surge a delimitação formal do conceito de agricultor familiar, prevista na Lei 11.326, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da República em 24 de julho de 2006.

[...] 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 renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.
(Brasil, Lei nº 11.326/2006).

Tendo em conta o atendimento de tais requisitos, inclui ainda:

[...] silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

[...] aquícultores que explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2 ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

[...] extrativistas pescadores que exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscaidores. (Brasil, Lei nº 11.326/2006)

Segundo dados do estudo FAO/INCRA (2000), realizado com base em dados do Censo Agropecuário de 1996, do total de 4.859.864 estabelecimentos rurais existentes no Brasil, 85,17% são estabelecimentos familiares, que ocupam apenas 30,49% da área total e, utilizando 25,3 % dos financiamentos destinados à agricultura, respondem por 37,87% do Valor Bruto da Produção Agropecuária e concentram 07 de cada dez pessoas ocupadas no setor.

Esse estudo mostrou as dimensões e a heterogeneidade da agricultura familiar brasileira, demonstrando a importância deste segmento na geração de emprego e renda no campo, e a necessidade de criação de uma política específica voltada para os agricultores familiares. Nesse contexto, a ideia de sustentação para a criação do PRONAF na esfera pública foi o reconhecimento da capacidade da agricultura familiar em absorver mão de obra, o que a transformou em opção privilegiada de combate a parte dos problemas sociais urbanos causados pelo desemprego rural.

A pressão dessas organizações e estudos, com amparo de universidades, por meio de pesquisadores comprometidos com o desenvolvimento da agricultura familiar foi essencial para o governo brasileiro institucionalizar uma política para a agricultura familiar. Com base nesses estudos, os gestores do PRONAF puderam estabelecer um “parâmetro social” para definir o tipo de produtor e o volume de verbas públicas a ser destinados aos diferentes grupos de agricultores familiares.

Foi somente a partir do Censo agropecuário de 2006 que houve a inserção desse segmento da agricultura na coleta dos dados censitários, permitindo visualizar sua importância no cenário da agricultura municipal, estadual e nacional. Em 2006, o Censo possibilitou o preenchimento de uma importante lacuna de informações oficiais para as políticas públicas de desenvolvimento rural: quantos são, onde estão como e o que produzem os agricultores familiares no País (BRASIL, 2009).

A partir do Censo foi identificado um total de 5.175.489 estabelecimentos agropecuários no Brasil ocupando uma área de 329.941.393 hectares. Destes 4.367.902 são estabelecimentos familiares, representando 84,4% dos estabelecimentos agropecuários, que ocupam uma área de 80,25 milhões de hectares, o que corresponde a 24,3% da área total ocupada pelos estabelecimentos agropecuários no país, possuindo área média dos estabelecimentos igual a 18,37 hectares, enquanto os estabelecimentos não familiares representaram 15,6% do total dos estabelecimentos, ocupando 75,7% da área total, com área média de 309,18 hectares (BRASIL, 2009).

Os números demonstram que apesar de a agricultura familiar representar a maioria dos estabelecimentos agropecuários, cultiva numa área consideravelmente menor, porém, é esta agricultura a responsável por garantir parte da segurança alimentar no país, sendo importante fornecedora de alimentos básicos ao mercado interno (BRASIL, 2009).

[...] a participação da agricultura familiar em algumas culturas selecionadas: produziam **87,0% da produção nacional de mandioca, 70,0% da produção de feijão, 46,0% do milho, 38,0% do café, 34,0% do arroz, 58,0% do leite** (composta por 58,0% do leite de vaca e 67,0% do leite de cabra), possuíam **59,0% do plantel de suínos, 50,0% do plantel de aves, 30,0% dos bovinos, e produziam 21,0% do trigo**. A cultura com menor participação da agricultura familiar foi a da **soja (16,0%)**, um dos principais produtos da pauta de exportação brasileira (BRASIL, 2009a, p.20). Grifo da autora.

Além de ser importante fornecedora de alimentos, a agricultura familiar é importante como principal fonte de ocupação da força de trabalho no meio rural brasileiro. O Censo (2006) registrou 12,3 milhões de pessoas vinculadas à agricultura familiar, o que representa 74,4% do pessoal ocupado, enquanto os estabelecimentos não familiares ocupavam 4,2 milhões de pessoas, correspondendo a 25,6% da mão de obra ocupada.

Apesar desses dados, permanece ainda a ideia de que o segmento patronal é mais produtivo e que a agricultura familiar atrasada, e incapaz de incorporar os mesmos níveis de produtividade da agricultura patronal, todavia, essa ideia é desmistificada ao se analisar a capacidade de geração de valor bruto da produção (VBP) da agricultura familiar.

Dispondo de apenas 24,3% da área total dos estabelecimentos agropecuários, a agricultura familiar foi responsável por 38% do valor bruto da produção dos estabelecimentos em 2006. Com base na análise dos dados do Censo Agropecuário de 1995/96, Guanziroli *et al.* (2001), constatam um VBP igual a 37,9%, e afirmam a importância e viabilidade da produção da agricultura familiar, ainda mais se se considerar que boa parte desses

estabelecimentos familiares é composto de lotes pequenos e ocupados pela moradia e cultivos destinados ao autoconsumo.

1.4 Contradições em processo: uma política de crédito para a agricultura familiar

O PRONAF consiste na primeira política pública de abrangência nacional para a agricultura familiar com objetivo de ofertar crédito aos agricultores familiares em condições mais vantajosas e com menos burocracia que o crédito rural convencional.

A criação do programa, de acordo com Mattei (2006), representou o reconhecimento e a legitimação por parte do Estado, em relação às especificidades de uma “nova” categoria social, os agricultores familiares, que até então estavam à margem dos benefícios da política agrícola brasileira e era designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência.

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

Desde a sua elaboração e institucionalização, o PRONAF passou por mudanças e aperfeiçoamentos, mas mantém como eixo principal a concessão de crédito rural subsidiado a agricultura familiar. É visível o crescimento no investimento financeiro ao Programa ao longo anos, mas estudos têm mostrado um desvio nos objetivos iniciais que tem contribuído para reforçar as diferenças entre os segmentos e cadeias produtivas mais capitalizadas e os segmentos menos capitalizados da agricultura familiar brasileira (AQUINO, 2009; MATTEI 2005; GUANZIROLLI 2007; SILVA 2006; PIRES 2013; SOUSA *et al.*, 2013).

Apesar de ser uma política pública que tem contribuído para o processo de fortalecimento da agricultura familiar ao reforçar sua inserção nas cadeias agroalimentares, possui um caráter seletivo e excludente com tendência a destinar o maior volume de recursos aos segmentos mais capitalizados da agricultura familiar e as regiões que possuem agricultura com maior dinamismo.

Silva (2006) destaca que nos anos iniciais da implantação do PRONAF, observou-se forte concentração de recursos nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. No entanto, ao longo dos anos o programa passou por mudanças institucionais e financeiras, que serviram para melhorar o acesso e direcionar os recursos a um número maior de agricultores familiares. Assim, ao longo da criação do PRONAF, houve uma indiscutível expansão do programa

referente à ampliação das linhas de crédito, a estratificação do público potencial, a ampliação do número de municípios atendidos e o montante de recursos investido, tendo como consequência a ampliação do número de beneficiários pelo programa.

As informações do relatório técnico realizado pelo IPEA (1999) evidenciam o crescimento das contratações do PRONAF para o período 1995/1998, refletindo a entrada de novas fontes de financiamento, o processo de consolidação do programa e as mudanças e adequações operacionais realizadas. Esses dados podem ser observados na tabela 1:

Tabela 01: Evolução do PRONAF-crédito para o período inicial 1995-1998

PRONAF-CRÉDITO RURAL: Indicações Gerais						
Custeio			Investimento			
Anos	Recursos Ofertados (R\$ mil)	Recursos Aplicados (R\$ mil)	Contratos efetuados (R\$ mil)	Recursos Ofertados (R\$ mil)	Recursos aplicados (R\$ mil)	Contratos efetuados (R\$ mil)
1995	20000	30000				
1996	650000	547500	299,9	350000	10100	4,4
1997	1000000	888303	387,5	700000	736900	101,7
1998	1500000	1114736	532,8	1000000	628800	116,5
Total	3350000	2580539	1220,2	2050000	1375800	222,6

Fonte: IPEA, 1999.

De acordo com os dados do IPEA (1999), podemos perceber a evolução dos recursos acompanhada de um número considerável do número de contratos firmados. Esse desempenho está relacionado a uma série de medidas implementadas no período. São exemplos dessas medidas: as medidas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional em 1996 que tinham por objetivo incentivar os bancos a operar com o PRONAF (diminuindo seus custos com essas operações), e simplificar o acesso para o tomador final; redução nos encargos financeiros incidentes sobre o crédito de custeio de todo o período e criação de novas linhas; entre outras.

Além disso, de acordo com os dados do IPEA (1999), a distribuição espacial do total do crédito concedido pelo PRONAF para as modalidades custeio e investimento para o período 1996/1998 foram bastante concentrados na Região Sul do País em todo o período analisado. Essa região absorveu, em 1996, 85,1% do total dos contratos e 78,9% do total dos recursos aplicados; em 1997, 66,9% dos contratos e 69,1% dos recursos; e, em 1998, 60,5% e 43,4%, dos contratos e recursos, respectivamente.

A diferença do volume de contratos nas diferentes Regiões do País, sobretudo para as Regiões Sul e Nordeste podem ser explicadas segundo Mattei (2005) pelo peso econômico e

nível de organização dos agricultores familiares. Do ponto de vista da organização dos agricultores familiares, os agricultores do Sul seriam mais organizados além de terem uma tradição de luta pelos créditos rurais incorporados a suas agendas. Os agricultores do Norte teriam uma organização mais limitada. Do ponto de vista econômico, a Região Sul teria um peso grande visto que estava inserida na cadeia agroindustrial do País que detém competitividade no mercado internacional. O PRONAF teria uma grande concentração de recursos em produtos típicos das cadeias agroindustriais do País.

Outra pesquisa também do IPEA (2013), coordenada por Pires, mostra os resultados do número total de contratos de beneficiários e valor total dos empréstimos do PRONAF para o período de 2000/2010. O estudo mostra uma expansão no valor total dos contratos de empréstimos, que passou de R\$ 4.613.992.000 (2000) para R\$ 9.629.147.057 (2006); isto é, apresentou uma variação de 108,69% no período. Já o número total de contratos de beneficiados, para o mesmo período, passou de 886.899 beneficiados para 1.720.910; ou seja, expandiu-se pouco mais que 94% entre 2000 e 2006. As variáveis apresentam uma queda a partir de 2006 até 2008, pois os valores totais dos contratos de empréstimos passaram de R\$ 9.629.147.057,32 (2006) para R\$ 8.907.985.630,33 em 2008; apresentando queda de 7,5% no período. Entretanto, depois de 2008, há uma ligeira recuperação das variáveis.

Souza *et al.* (2013) destacam que o acentuado declínio do número de contratos, verificado após 2006, não afetou significativamente o valor total do crédito. Esse total vem se elevando em decorrência, principalmente, do crescimento no volume de crédito para investimento. No saldo de todo o período, houve forte crescimento do volume de crédito, que praticamente triplicou.

Além disso, os autores constatarem até 2006, tendência de redução na desigualdade da distribuição dos financiamentos do PRONAF crédito entre os estados. O crescimento na oferta de crédito esteve associado ao aumento do número de contratos, direcionados principalmente a agricultores da região Nordeste que aumentou sua participação no total dos recursos. Porém, nos anos mais recentes, a distribuição dos financiamentos voltou a se concentrar, favorecendo principalmente os estados da região Sul do País.

Este movimento estaria associado às mudanças na legislação, introduzidas em resposta às críticas que questionavam o excesso de burocracia e o menor acesso aos recursos por parte dos agricultores mais pobres, que culminaram em redução da burocracia e ampliação do público-alvo do Programa (SILVA, 2006). Além disso, como salienta Guanzirolli (2007), a resistência do setor bancário público em liberar recursos a agricultores sem condições para oferecer garantias teria sido, em parte, solucionada com a atuação dos Fundos de Aval.

Souza *et al.* (2013) associam a piora na distribuição dos financiamentos a alterações nas normas do PRONAF, que vêm possibilitando a crescente inclusão no Programa de agricultores mais capitalizados. Após 2006, volta a se elevar a parcela das regiões Sul e Sudeste no volume de crédito, o que está associado a dois eventos entrelaçados. De um lado, cresceu a participação dessas regiões no total de contratos e, de outro, houve aumento do valor médio dos contratos. Essa mudança reflete a criação do grupo E, com o consequente aumento dos limites de financiamento. Assim, a distribuição dos financiamentos do PRONAF se caracterizaria pela presença de contratos maiores, afetando o tamanho médio dos contratos, e pela crescente participação desses contratos no número total. Esses resultados estariam associados às mudanças nas fontes que financiavam o PRONAF no período. Os bancos, com papel importante no direcionamento dos recursos, poderiam optar pelo financiamento de contratos maiores e a juros mais altos, para os agricultores familiares mais capitalizados. Além disso, a elevação do limite da renda bruta anual para fins de enquadramento de agricultores no Programa seria um forte agravante, permitindo o ingresso dos agricultores com maior capacidade de oferecer garantias.

Com relação ao montante de recursos destinados às diversas categorias, Guanzirolli (2007) destaca que na safra de 1999, os agricultores enquadrados no grupo D respondiam por 48% do total e os do grupo C, por 22%, revelando que essas duas categorias detinham cerca de 70% do total do crédito disponibilizado pelo programa. O grupo A respondia por 21%; o grupo B, por apenas 1% (primeiro ano de operação dessa modalidade); e o restante dizia respeito aos contratos sem enquadramento definido. Na safra agrícola de 2004, essa trajetória mudou um pouco, sobretudo pela maior participação do grupo B, que passou a responder por 7% do total, ao mesmo tempo em que o grupo D reduzia sua participação em 11% e o grupo A em 13%. O grupo C aumentou sua participação para 25%. O fato mais relevante é que o processo de concentração dos recursos nos grupos C, D e E continua expressivo, que passaram a responder por 74% do total dos recursos disponibilizados na última safra.

Quanto à distribuição dos recursos por modalidade de crédito, as duas modalidades seguiram estáveis, ou seja, o montante total do crédito de custeio permanece quase o dobro do total do crédito de investimento, embora este último venha melhorando ano a ano a sua participação no volume total. Esse fato permite concluir que o Programa possui uma grande influência no setor agrícola, principalmente quando se refere a financiamento anual das safras agrícolas. O valor médio dos contratos subiu consideravelmente, a partir de 2000, expandindo-se para todas as regiões do País, legitimando o PRONAF como uma política de fortalecimento da agricultura familiar.

Contudo, apesar da maior cobertura do PRONAF no País, verifica-se ainda uma maior alocação dos créditos em regiões caracterizadas pela presença da agricultura familiar capitalizada, com forte integração ao mercado.

A democratização do crédito rural é relativa, pois a organização setorial do programa, ou seja, financiamento de acordo com a dimensão e o perfil dos agricultores familiares, o produto cultivado regionalmente, é semelhante a da política de modernização da agricultura implementada nos 1960. A política de desenvolvimento rural conduzida pelo Estado brasileiro continua a priorizar o agronegócio. Assim, apesar dos benefícios que o PRONAF oferece para os agricultores familiares, em muitos aspectos o programa pode ser melhorado, sendo necessário repensar a estratégia de concessão de crédito aos agricultores familiares adotadas pelo PRONAF, pois o programa, em vez de proporcionar o desenvolvimento daqueles agricultores familiares e regiões mais empobrecidos, está fortalecendo aqueles agricultores familiares e regiões já integrados aos mecanismos formais do mercado.

Esse trabalho tem o objetivo de analisar o PRONAF no município de Campos dos Goytacazes. Para isso, o próximo capítulo discute em pormenores essa política de crédito, com foco em um grupo específico do PRONAF, o PRONAF A.

CAPÍTULO 2

PRONAF: LIMITES E AVANÇOS NO ACESSO

O PRONAF foi instituído pela Resolução do Banco Central do Brasil nº 2.191, de 24 de agosto de 1995, onde foram estabelecidas as regras de financiamento, porém a implementação e execução das políticas públicas só entraram em vigor em 1996. Conforme o documento de criação do PRONAF, o decreto nº 1.946, de julho de 1996 o objetivo geral é promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda. As ações do Programa se orientam pelas seguintes diretrizes:

- a) melhorar a qualidade de vida no segmento da agricultura familiar, mediante promoção do desenvolvimento rural de forma sustentada, aumento de sua capacidade produtiva e abertura de novas oportunidades de emprego e renda,
- b) proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente;
- c) fomentar o aprimoramento profissional do agricultor familiar, proporcionando-lhe novos padrões tecnológicos e gerenciais;
- d) adequar e implantar a infraestrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas;
- e) atuar em função das demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações;
- f) agilizar os processos administrativos, de modo a permitir que os benefícios proporcionados pelo Programa sejam rapidamente absorvidos pelos agricultores familiares e suas organizações;
- g) buscar a participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do Programa;
- h) promover parcerias entre os poderes públicos e o setor privado para o desenvolvimento das ações previstas, como forma de se obter apoio e fomentar processos autenticamente participativos e descentralizados;
- i) estimular e potencializar as experiências de desenvolvimento, que estejam sendo executadas pelos agricultores familiares e suas organizações, nas áreas de educação, formação, pesquisas e produção, entre outras. (BRASIL, decreto N° 1.946/1996).

Para cumprimento dessas finalidades, o PRONAF assenta-se na parceria entre os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal, estadual e municipal, da iniciativa privada e os agricultores familiares e suas organizações sociais. A aplicação de recursos do governo Federal no Programa depende da adesão dos Estados, dos Municípios, da iniciativa privada e dos agricultores às normas operacionais e à efetivação de contrapartidas (DECRETO N 3.508, 2000).

Conforme o manual de crédito rural – MCR (2018), são beneficiários do PRONAF os agricultores e produtores rurais que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento mediante a apresentação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) ativa. Os beneficiários podem ser enquadrados em Grupos, conforme as condições expostas no quadro 01.

Quadro 01: Grupos de enquadramento no PRONAF.

GRUPO	CONDIÇÕES DE ENQUADRAMENTO
A	Assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF que não contrataram operação de investimento sob a égide do PROCERA ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação no âmbito do PRONAF.
B	Beneficiários cuja renda bruta familiar anual não seja superior a R\$23.000,00 (vinte e três mil reais), e que não contratem trabalho assalariado permanente.
A/C	Assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF, que: I - tenham contratado a primeira operação no Grupo A; II - não tenham contratado financiamento de custeio, exceto no próprio Grupo A/C.
V	Demais agricultores não enquadrados em nenhum dos grupos anteriores.

Fonte: MCR (2018).

Do ponto de vista operacional, o PRONAF conta com quatro grandes linhas: 1) financiamento da produção; 2) financiamento da infraestrutura e serviços municipais; 3) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares; 4) financiamento de pesquisa e extensão rural. O objetivo da primeira linha, ou seja, financiamento da produção é fornecer apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas pelos agricultores familiares e suas organizações através da liberação direta entre o Banco e o demandante de crédito.

Entre estas linhas, tendo em vista que o elevado custo e a escassez de crédito eram apontados na época como um dos maiores problemas dos produtores rurais, o governo elegeu o “financiamento da produção”, ou melhor, o Pronaf-crédito, como o principal instrumento a ser utilizado para promover “um novo padrão de desenvolvimento sustentável” no campo (AQUINO ; SCHNEIDER, 2011).

Os créditos do PRONAF podem ser destinados para custeio, investimento ou integralização de cotas-partes em cooperativas agropecuárias. Os créditos de custeio se destinam a financiar atividades agropecuárias e não agropecuárias, de beneficiamento ou de industrialização da produção própria ou de terceiros. Os créditos de investimento se destinam a financiar atividades agropecuárias ou não agropecuárias para a implantação, ampliação ou modernização da estrutura da produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais (MCR, 2018).

Quando da sua criação, o PRONAF- crédito se limitava ao financiamento de atividades agropecuárias desenvolvidas pelos agricultores familiares não periféricos, ou seja, aqueles que obtinham os melhores níveis de renda monetária entre os agricultores do país. Os demais não faziam parte do grupo preferencial do Programa. Somente a partir do segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e, principalmente, nos seis primeiros anos da gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2008), que os critérios de distribuição do crédito rural foram reformulados, visando, segundo o discurso oficial, a adequação da estrutura normativa do programa à diversidade da agricultura familiar, ampliando a sua capilaridade nacional.

Com o lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar 2007/2008, o PRONAF- crédito se apresenta como uma política pública diferenciada com objetivo de apoiar às atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor rural e de sua família. Dentro das linhas de financiamento da produção, o PRONAF oferece 12 linhas de crédito: Custeio, Investimento, Agroindústrias, Agroecologia, Eco, Floresta, Semiárido, Mulher, Jovem, Custeio e comercialização de agroindústrias familiares, Cota-parte e Microcrédito rural.

O público-alvo do programa foi ampliado significativamente ao longo dos anos. Segundo as regras do Plano Safra 2007/2008, além dos produtores que já faziam parte, agora podem acessar os financiamentos do Pronaf as famílias de agricultores assentadas da reforma agrária e do crédito fundiário, extrativistas, pescadores artesanais, remanescentes de comunidades quilombolas e povos indígenas que pratiquem atividades produtivas agropecuárias ou não agropecuárias no meio rural, desde que comprovem mediante a DAP que se enquadram na categoria agricultura familiar.

As categorias de grupos de empréstimos do PRONAF estão consolidadas, a partir de 2010, em cinco grandes estratificações: *i*) agroindústria familiar; *ii*) grupo A; *iii*) grupo A/C; *iv*) grupo B; e *v*) grupo agricultores familiares. Segundo o Ipea (2013): O grupo A é formado pelos assentados em projetos de reforma agrária. Os (...) restantes estão divididos em função

da renda bruta anual e da participação da mão de obra familiar nos trabalhos do estabelecimento (PIRES, 2013).

Apesar do aparente avanço no PRONAF, no sentido de maior enquadramento da diversidade dos agricultores familiares ao programa, estímulo a atividades não agrícolas, inclusão dos chamados agricultores periféricos (grupos A e B), pode-se observar alguns pontos ambíguos implícitos na legislação do programa.

Nesse sentido Aquino e Schneider (2011) destacam como principal ponto crítico a influência que os segmentos mais capitalizados da agricultura nacional têm exercido sobre a estruturação do desenho normativo do programa. Ao longo dos anos, os valores de enquadramento ao programa foram sucessivamente elevados, “abrindo as portas” para os agricultores mais capitalizados. O resultado é a ampliação da participação do sindicalismo patronal na execução nacional e local no programa. E a participação crescente de agricultores mais capitalizados e com capacidade de oferecer aos bancos garantias reais e contrapartidas, que tendem a absorver parte significativa dos recursos.

Neste contexto, conforme Long e Ploeg (1994, apud Aquino ; Schneider, 2011), depreende-se que no interior do PRONAF se desenrolam verdadeiras “lutas por classificação”. Essas lutas não envolvem apenas uma questão normativa, mas uma disputa por reconhecimento, poder e, acima de tudo, recursos governamentais baratos.

Além dessas críticas feitas ao PRONAF envolvendo seu público alvo, desvios de foco em relação a um patamar considerado ideal de distribuição de recursos em termos regionais e sociais, existem outros fatores que influenciam no acesso aos recursos do programa por parte dos agricultores familiares como as próprias limitações impostas pelo setor bancário.

Para Bittencourt (2003), as principais dificuldades enfrentadas pelo governo para ampliar o PRONAF, além das resultantes da falta de recursos orçamentários, é a baixa capilaridade do sistema bancário junto aos agricultores, o alto custo cobrado pelos bancos para operarem com o crédito rural, principalmente quando se trata de operações de pequeno valor, e a falta de garantias reais dos agricultores.

Para Alcântara *et al.* (2012), antes do PRONAF, o pequeno agricultor tinha dificuldade para conseguir crédito, devido as condições impostas pelas instituições financeiras, que tinham suas estruturas voltadas ao atendimento dos grandes produtores. No começo, os recursos para viabilização do programa foram oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos Fundos Constitucionais (FNE, FCO, FNO) e das exigibilidades bancárias, mas para viabilizar sua expansão novas fontes foram incorporadas ao programa.

Conforme o Decreto nº 3.508 (2000), é função da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) planejar, coordenar e supervisionar o PRONAF. Os financiamentos do PRONAF serão efetuados pelos agentes financeiros cadastrados para tal junto ao Banco Central do Brasil (BACEN), contemplando a assistência técnica, de modo a atender adequadamente as características próprias desse segmento produtivo. Nesses financiamentos será dada prioridade as propostas apresentadas por candidatos localizados em municípios nos quais já tenham sido constituídos Conselhos Municipais e os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, sem exclusão, dos demais candidatos, na medida da disponibilidade dos recursos. Ainda de acordo com o Decreto, as propostas de financiamentos deverão ser submetidas diretamente aos agentes financeiros, responsável por analisar e conceder o recurso correspondente, observadas, as normas e prioridades do programa.

Apesar de sua forte conotação política e de ter sido criado para atender a totalidade dos agricultores familiares, na realidade nem todos puderam ser beneficiados, inicialmente, pois as exigências bancárias limitavam a participação de agricultores que não possuíam garantias reais para oferecer aos bancos. Para Copetti (2008), o PRONAF possui forte viés econômico que terminou beneficiando os agricultores consolidados e os agricultores em transição, isto é, aqueles com níveis intermediários de acesso ao mercado e com maior potencial de viabilização econômica.

Para Pereira (2000), os problemas do PRONAF estão relacionados à incoerência entre o perfil da maioria dos beneficiários e o perfil desejado pelas instituições bancárias. Em outros termos, conciliar um programa de vocação social com uma abordagem tradicional de crédito rural, sujeito aos tramites operacionais dos bancos. De igual modo, Bitencourt e Abramovay (2001) afirmam que o formato predominante do sistema bancário comercial (estatal ou privado) é pouco propício para que consiga estabelecer uma relação durável com populações em condições de pouco acesso a oportunidades de renda. Além do mais, as orientações do Governo, a partir de 1995, para que os bancos públicos se tornassem empresas rentáveis, perdendo assim sua função de fomento, e o desinteresse dos bancos privados em lidar com populações de baixa renda permitiram que aumentasse o interesse por novas formas institucionais de organização do acesso ao crédito rural no Brasil. Assim os bancos só podem operar selecionando sua clientela com base nos critérios econômicos e contábeis que pautam suas operações.

O acesso a sistemas formais de financiamento, porém, pode contribuir para a superação de relações econômicas desfavoráveis, gerando benefícios a população de baixa renda, tornando-se dessa forma, uma importante ferramenta ao desenvolvimento. A relevância

desse tema segundo Capellesso e Cazella (2013) torna-se mais evidente quando se leva em consideração as debilidades encontradas na prestação de serviços financeiros para os segmentos de baixa renda e para populações tradicionais, condição essa que contribui para agravar suas debilidades econômicas.

Aquino e Schneider (2011) entendem o PRONAF como uma fonte de financiamento público importante para diversos segmentos da agricultura brasileira, mas, que recentemente se apoiou numa lógica evolucionista que elege os agricultores familiares de maiores níveis de renda como seu público preferencial. A distribuição desigual dos recursos do PRONAF associa-se a problemas operacionais e sociopolíticos que estão fora do raio de ação do programa. Em muitos aspectos a inovação institucional promovida pela democratização do crédito do PRONAF não tem sido suficiente para lançar as bases de um novo modelo de desenvolvimento no espaço rural brasileiro, pois este instrumento está repetindo, no seio da agricultura familiar, o viés setorial e produtivista do padrão de desenvolvimento agrícola em voga no país.

Em termos práticos para os autores, a tentativa de alteração nos rumos do PRONAF, no sentido de diminuir ou eliminar as disparidades regionais, atender os aspectos socioculturais locais e regionais, como forma de garantir que seus investimentos perpassem a dimensão econômica e valorizem outras dimensões, exigirá mudanças de estrutura e forma, isto é, na lógica operacional do programa e nas atitudes dos atores encarregados de sua implementação em nível nacional e local.

As políticas públicas costumam ter suas formalizações burocráticas específicas, e com o PRONAF não é diferente. Uma dessas formalizações diz respeito à declaração que deve ser emitida por órgão competente para identificar o agricultor como familiar. Essa formalização foi discutida na seção abaixo.

2.1 Declaração de Aptidão ao PRONAF- A DAP

A DAP é o instrumento utilizado para identificar e qualificar os agricultores familiares e suas formas associativas aptas a realizarem operações de crédito rural pelo PRONAF. Cada unidade familiar deve ter apenas uma única DAP, devendo esta identificar a casa (quando existir) responsável pelo sustento da unidade familiar, tendo validade de dois anos (desde abril de 2017) e vinculada ao município de residência permanente da família. As instituições autorizadas a emitirem DAP não podem cobrar quaisquer custas pela sua emissão ou condicionar seu fornecimento a qualquer exigência de reciprocidade, vínculo ou filiação (SAF, 2018).

Existem diversos modelos de DAP, cada um deles específico para um determinado grupo, como mostra o quadro 02.

Quadro 02: Identificação dos principais modelos de DAP.

MODELO	IDENTIFICAÇÃO
1.9.1	Identifica os AF (agricultores familiares) dos Grupos A e A/C.
1.9.2	Identifica os AF do Grupo B, com renda familiar anual de até R\$ 20 mil;
1.9.3	Identifica os AF não enquadrados nos Grupos acima e com renda anual de até R\$ 360 mil. Esse Grupo de AF é comumente chamado de Grupo V.
2.0	Identifica o Jovem, filho do AF.
2.1	Identifica a mulher agregada à unidade familiar.

Fonte: Portaria SAF (2018).

A DAP deverá ser emitida exclusivamente por meio eletrônico, utilizando-se aplicativos desenvolvidos pela SAF. Para emissão da DAP dos AF é necessário a apresentação de CPF, RG e documentação comprobatória do exercício da atividade rural em regime de agricultura familiar, de origem e formação de renda bruta e do tamanho do estabelecimento.

Alcântara *et al.* (2012) concluíram em suas pesquisas no município de Rio Paraíba-MG que a análise inicial dos documentos para elaboração dos projeto e emissão da DAP é realizada pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão (EMATER), ficando a cargo da instituição financeira a responsabilidade de analisar a liberação do crédito e fiscalizar se o investimento está sendo destinada ao objetivo proposto no projeto. De acordo com o técnico da EMATER entrevistado pelo autor, a garantia exigida pela instituição financeira para o repasse do crédito é a apresentação de avalista.

O quadro 03 apresenta a relação dos documentos exigidos pela EMATER para emissão da DAP e criação do Orçamento, Plano e Projeto, que posteriormente são enviados à instituição financeira para verificações adicionais. As exigências variam conforme o produtor e o Grupo do PRONAF (ALCÂNTARA *et al.*, 2012).

Quadro 03: Relação de documentos exigidos pela EMATER para emissão da DAP

Documentos pessoais e de residência	Declaração de Imposto de Renda
Cartão do produtor	Saldo devedor de crédito rural no Banco
Certidão de vacina do rebanho	Notas de venda de produtos da fazenda
Certidão de registro de imóveis rurais	Contracheque de carteira de trabalho

Fonte: Alcântara *et al.*, (2012).

De acordo com o MDA (2015), existem 889 DAPs emitidas para o município de Campos dos Goytacazes, no entanto, como o MDA não disponibiliza a quantidade de DAPs por grupos, não se pode precisar qual o percentual exato de cada grupo.

Apesar de ser um direito do agricultor familiar e de ser obrigatória para o cadastramento junto a outros programas sociais do Governo Federal, a emissão da DAP, é condicionada ao cumprimento de algumas formalidades, como a apresentação de documentos e cadastramentos no sistema *on-line* do Ministério da Agricultura. Devido a essas formalidades, o agricultor pode enfrentar dificuldades para sua emissão. Essas e outras dificuldades ou desestímulos são apresentadas na seção seguinte.

2.2 Dificuldades ou desestímulos para acessar o PRONAF

Os custos de transação para concessão de financiamentos do PRONAF são encarados como fator de maior desestímulo por parte das instituições financeira, já que estes financiamentos geram pequeno retorno à instituição e os processos burocráticos para sua liberação são similares ao de financiamento de grande vulto. Assim, a preferência tende a ser dada àqueles que movimentam maior fluxo de recursos, isto é, os agricultores capitalizados (REDIN; FIALHO, 2010).

Uma das características mais positivas do PRONAF é sua constante evolução a partir de problemas enfrentados em sua execução. Em relação ao excesso de burocracia do crédito rural, o PRONAF vem passando por diversas modificações visando sua simplificação. Entretanto, Bittencourt (2003) chama a atenção para o fato de grande parte de estas medidas visarem muito mais à redução dos custos e aumento do lucro dos bancos do que a redução dos custos para a União e a facilitação e ampliação do acesso ao crédito pelos agricultores.

Outro fator que pode ser considerado também como um importante limitante à concessão de créditos pelo PRONAF e que está presente nos princípios que nortearam a sua formulação é a garantia.

Belik (2000) indica que em muitas localidades o Banco do Brasil exige garantias reais, como a hipoteca do imóvel, avalista, reciprocidade e outras determinações, que acabam por excluir posseiros, assentados e outros produtores com menos capacidade financeira. Desse modo, os agentes financeiros, ao terem de responder pelo risco dos contratos firmados, redobram as exigências ao tomador final como forma de diminuir o risco da inadimplência. Quanto mais garantia o agricultor apresentar, maiores são suas chances de conseguir empréstimos e menores serão as taxas de juros cobradas, pois quanto menor o risco, menores os juros. Por outro lado, o foco do programa em seu público alvo, isto é, o agricultor familiar, é prejudicado, pois, exceto o segmento daqueles mais capitalizados e/ou já integrados às agroindústrias, a grande maioria dos agricultores familiares não tem as garantias exigidas pelas instituições financeiras.

A dificuldade de acesso ao PRONAF assenta-se também na dificuldade de acesso às informações por parte dos agricultores em como adquirir o crédito e a própria natureza do meio rural, em que os riscos envolvidos são maiores, dificultando a concessão do crédito a uma parcela considerável de produtores rurais.

O mercado de crédito apresenta algumas imperfeições, que provoca vários problemas como a exclusão bancária, principalmente para a parcela da população mais pobre, e o racionamento do crédito por parte dos bancos. De acordo com a Fundação Paulo Bonavides – FPB (2011), uma das principais causas das imperfeições do mercado é o problema da assimetria da informação, que é agravada no meio rural, por a população rural ser, geralmente, mais pobre do que a urbana, pela baixa densidade populacional, operações em pequena escala, ausência de colateral, sazonalidade e elevada flutuação da renda, mercados fragmentados e a falta de comunicação com os outros mercados, entre outros aspectos.

Segundo Tonedo e Gremaud (2002, apud Fundação Paulo Bonavides, 2011), as dificuldades do financiamento rural, principalmente direcionada aos pequenos agricultores, decorrem das próprias características de funcionamento do sistema financeiro, agravadas pelas especificidades do meio rural e de suas atividades econômicas. Ao tentar amenizar o problema da informação assimétrica, as instituições financeiras utilizam mecanismos de seleção e monitoramento dos tomadores, que resultam em contratos complexos e exigências de garantias que acabam aumentando os custos de transação e operacionais. Esses fatores impactam na decisão de concessão do crédito e na avaliação dos riscos, aumentando o custo relacionado a empréstimos de pequena magnitude, como é o caso do PRONAF.

Capellesso e Cazella (2013) relatam dificuldade para levantar dados sobre os contratos do PRONAF junto às instituições financeiras, devido à lei de sigilo bancário. Conforme os

autores, a atuação do Banco do Brasil na região de estudo pesquisada tem gerado uma dificuldade de aproximação entre o sistema financeiro e o beneficiário. Essa dificuldade de proximidade associada às deficiências no funcionamento dos serviços financeiros foram fatores que contribuíram para o baixo número de contratos de financiamento.

O PRONAF vem enfrentando dificuldades operacionais, os bancos possuem pouco interesse em participar do programa, apesar do alto custo pago pelo tesouro nacional para equalizar juros, pagar taxas, *spread* bancário e rebates (BITTENCOURT, 2003). Ocorrem muitos problemas na implantação dos financiamentos previstos, uma vez que estes bancos têm pouca tradição no atendimento de comunidades rurais. Estas dificuldades vão desde a falta de informação correta sobre as regras do programa até a determinação de normas operacionais contrastantes com seus princípios (COPETTI, 2008). Outro problema dessa ordem é a demora no repasse do dinheiro para o agricultor familiar, causada pela morosidade do sistema ou pela falta de recursos e pelo fato do governo não ter liberado recursos suficientes para atender a todos os agricultores familiares que procuraram pelo crédito do PRONAF.

Conforme Bittencourt (2003) existe no país um grande número de pequenos municípios, constituídos sem planejamento e sem avaliações de sustentabilidade, seguindo apenas critérios administrativos, sem giro financeiro suficiente para viabilizar o funcionamento de uma agência bancária, dificultando o acesso a serviços financeiros. Dessa forma, os agricultores familiares residentes nesses municípios, que desejam esforçar-se para conseguir um financiamento do PRONAF, necessitam deslocar-se até os municípios maiores para adquirirem a DAP, o projeto e dar entrada no pedido de financiamento.

Essa necessidade excessiva de deslocamento, associada aos meios de transporte precários e onerosos a que tem que se submeter, a própria precariedade de vida desses agricultores, as deficiências operacionais das empresas de assistência técnica e as restrições impostas pelos bancos, terminam por fazer com que os potenciais beneficiários do PRONAF não consigam acessar o crédito. Outro fator importante que levam os agricultores familiares a desistirem do crédito é o medo do endividamento em decorrência de fatores inesperados, como por exemplo, eventos climáticos ou queda de preços, fatores próprios da atividade agropecuária (COPETTI, 2008).

Os fundos de aval têm o objetivo de fornecer ao agente financeiro um lastro adicional de garantia dos financiamentos e contribuir com a redução dos riscos devido à assimetria de informações, comum quando se opera com novos clientes desconhecidos das instituições financeiras.

Bittencourt (2003) chama a atenção para uma falha no funcionamento dos grupos de aval solidário, essa falha deve-se ao fato de que o agricultor muitas vezes é obrigado a participar desses fundos para poder acessar o financiamento, gerando uma situação de desconfiança entre as partes. Para Copetti (2008), a imposição exógena dos fundos de aval termina gerando desconfiança entre os próprios agricultores a respeito do recebimento do recurso, uma vez que, a inadimplência de apenas um dos participantes do fundo impossibilita o acesso de todos os outros a novos financiamentos enquanto a dívida não for quitada. Esses problemas acabam gerando desconfiança e desestimulam outros agricultores a formarem novos fundos.

Mundo Neto e Souza Filho (2005) defendem os fundos de aval solidários. Na concepção dos autores, o processo de formação de grupos e a prática do aval cruzado são mecanismos que tendem a diminuir a inadimplência, uma vez que os participantes geralmente se conhecem. Nos fundos, os custos com coletas de informações sobre os participantes por parte das instituições financeiras são reduzidos e a responsabilidade pelo sucesso do grupo é dividida entre todos, agindo como um incentivo ao esforço individual e à prática coletiva.

As dificuldades encontradas pelos agricultores familiares para acessarem o crédito do PRONAF podem ser estudadas a partir de dois fatores: fatores estruturais e fatores culturais/pessoais. Os fatores estruturais, segundo Copetti (2008), estão relacionados com a inexistência de instituições preparadas para trabalhar com microcrédito, imposição de grupos de aval solidário e a preferência dos bancos por financiarem contratos de custeio, em detrimento de outros tipos de contratos. Os fatores culturais/pessoais estão relacionados com o receio do endividamento, o recebimento de aposentadorias rurais e as despesas com o deslocamento até a cidade. Os fatores estruturais relacionam-se com a própria concepção e implementação do Programa que terminam por excluir os agricultores de baixa renda do público beneficiário.

Em relação às possibilidades de acesso dos agricultores de baixa renda a serviços financeiros no meio rural, essa autora observa que esses agricultores não dispõem de políticas públicas direcionadas para que os mesmos possam ser atendidos por serviços como poupança e modalidades de créditos específicas. Dessa forma, a atual normatização do PRONAF e as práticas adotadas pelas instituições bancárias fazem com que as ações do programa apenas tangenciem a grande massa de agricultores familiares de baixa renda.

Alguns trabalhos relataram e/ou analisaram as dificuldades encontradas pelos agricultores familiares na contratação do financiamento do PRONAF. A maioria desses estudos/pesquisas evidenciam problemas que dificultam o acesso de parte desses agricultores

ao PRONAF, nem todos, porém, chegaram à conclusão de que o programa apresenta dificuldade de acesso. Esses trabalhos representam uma importante matriz de referência, permitindo a comparação das dificuldades encontradas pelos agricultores familiares dos assentamentos rurais em Campos dos Goytacazes com as dificuldades encontradas pelos agricultores familiares de outros municípios ou regiões brasileiras. Esses estudos serão apresentados a seguir.

2.3 Limites e avanços na contratação do PRONAF: alguns estudos de casos

O estudo realizado por Copetti (2008) buscou entender os motivos pelos quais existem agricultores familiares que não acessam os recursos do PRONAF. Para tanto, sua análise voltou-se para as dificuldades de acesso dos agricultores familiares aos recursos do PRONAF no município de Alegria, RS. Conclui que existem fatores estruturais e fatores de ordem pessoal que dificultam o acesso dos agricultores ao crédito. Esses fatores excluiriam os agricultores em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica e com baixa potencialidade produtiva.

Bittencourt (2003), analisando as fontes de financiamento do PRONAF, conclui que o crédito rural para os agricultores em situação econômica desfavorecida é reduzido devido aos próprios riscos da atividade agrícola e a falta de garantias reais desses tomadores de empréstimos, o mercado de crédito privado não teria interesse nesse tipo de financiamento, assumindo o Estado o papel de financiador. Logo, atribui à criação do PRONAF extrema relevância por facilitar o acesso ao crédito a esses agricultores desfavorecidos.

Pereira (2000) analisa o comportamento dos atores municipais – agricultores, agente financeiro e extensão rural – na implantação e operacionalização do PRONAF, por meio de um estudo de caso no município de Espírito Santo do Pinhal, SP. Como limites na implantação do programa destacam: a pouca divulgação, não participação de todos os atores, insuficiência na quantidade dos técnicos de extensão e agências financeiras. Para a autora, o sucesso da implantação do programa depende principalmente da real participação de todos os atores municipais, engajados e integrados.

Analisando a agricultura familiar nos municípios do chamado “Circuitos das Frutas, SP” em relação à importância do acesso aos principais programas de políticas públicas de apoio a agricultura familiar, quais sejam, PRONAF, PAA e PNAE, Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014) concluem que ainda é pequena a participação desses agricultores nos programas analisados. Dentre os fatores explicativos desse fato, ressaltam a falta de

informações aos agricultores sobre os programas, mas, principalmente, o baixo valor auferido pelo agricultor. Além disso, esses municípios estariam passando por uma crescente urbanização impulsionada pela expansão de condomínios de luxo em áreas rurais. Essa urbanização, por sua vez, reduziria a quantidade de propriedades rurais produtivas, diminuindo o número de contratos do PRONAF nesses municípios.

Aquino e Lacerda (2014), analisando as condições de reprodução econômica dos agricultores do Grupo B do PRONAF, no Rio Grande do Norte, NE, chegam à conclusão de que o baixo valor da produção agropecuária promovida por esses agricultores é limitado por múltiplas carências produtivas, destaca: a escassez de terra, água, tecnologias, educação, crédito e assistência técnica. Essas múltiplas carências tornariam a reprodução econômica desses agricultores dependente de rendas externas à propriedade, como é o caso das rendas de programas sociais do governo.

Para Eusébio e Toneto Júnior (2012) a compreensão das características dos produtores rurais familiares é importante na análise do acesso ao PRONAF, visto que certas características ampliam a probabilidade de acesso ao programa. Os resultados da pesquisa desses autores mostram que devido à participação do agricultor em alguma cooperativa, associação ou sindicato a probabilidade de obter o crédito é elevada. Além disso, levando em conta o problema da assimetria de informações, constata que o fato do agricultor possuir escrituração contábil de sua produção, aumentando a transparência da propriedade, impacta positivamente no acesso ao programa.

Junqueira e Lima (2008) analisam a relação entre três políticas públicas aplicadas ao setor agropecuário familiar - o PRONAF; a Previdência Social Rural e o PAA – e seus efeitos para o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil. Para os autores, as três políticas vêm se mostrando como impulsionadoras do desenvolvimento para esses agricultores, especialmente, o PRONAF, que tem socializado o acesso ao crédito, apesar do longo caminho para a sua universalização, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Como principais entraves nessas regiões para o acesso ao programa destacam a falta de informações e as exigências dos agentes financeiros.

Alcântara *et al.*(2012) analisaram a existência da assimetria de informação no PRONAF, bem como as implicações na efetividade do programa no município de Paranaíba, MG. Conforme análise dos autores a falta de informação surge como um fator de impedimento da efetividade dos financiamentos do PRONAF e do desenvolvimento rural local. Além disso, a burocracia no processo de avaliação para concessão do crédito rural torna-se um problema, pois está sujeito a diversas imperfeições, tornando o processo lento,

cansativo e oneroso tanto para os agricultores quanto para a instituição financeira. Essas imperfeições fazem com que muitos agricultores que efetivamente necessitam do recurso, desistam do financiamento.

Por último, nem todos os estudos chegam à conclusão de que o PRONAF apresenta dificuldades de acesso. Alvarenga e Carvalho (2006) estudando os beneficiários do PRONAF B no município de Porteirinha, MG, chegam à conclusão de que a facilidade de obtenção de crédito é o motivo pelo qual 56,6% dos beneficiários utilizam o programa. Ademais, 88,7% dos pesquisados informaram não ter tido dificuldades em acessar o crédito, o que demonstra que as linhas de crédito oferecidas pelo programa são acessíveis.

A despeito do resultado favorável, uma parcela dos pesquisados apresentaram insatisfação com a documentação exigida pelo banco, 16% afirmaram que a documentação exigida pelo banco é complicada, exigindo tempo para que seja providenciada, atrasando a liberação dos recursos; 14,5% afirmaram que o programa teria mais utilidade se o valor do empréstimo fosse maior.

Apresentado o programa, sua formalização burocrática, ou seja, a DAP, as principais dificuldades e fatores que desestimulam o acesso ao PRONAF e revisado os principais trabalhos e estudos sobre o tema, a última seção deste capítulo será dedicada à apresentação dos atores envolvidos no processo de elaboração e operacionalização do PRONAF-crédito.

2.4 Atores envolvidos na elaboração e execução do PRONAF Crédito

São muitos os atores envolvidos no processo de implementação e operacionalização do PRONAF, atores governamentais e não governamentais. Participam diretamente, entre os órgãos governamentais os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, do Trabalho e da Integração Nacional, o Bacen, os bancos públicos federais (BB, BN, BASA e BNDES), a Secretaria do Tesouro Nacional, a Secretaria de Agricultura Familiar, o Conselho Monetário Nacional e o Codefat. Esses atuam a nível nacional, ou seja, tomam decisões macros, a título de exemplo: elaboração de políticas, definição do total de recursos para equalização, credenciamento de instituições financeiras, acompanhamento e fiscalização do programa, entre outras.

Além desses, estão ainda envolvidos em sua execução, a nível local, que tomam decisões micro, os agricultores/agroindústrias, as instituições financeiras, os sindicatos rurais, as prefeituras, as empresas de assistência técnica e as cooperativas de crédito. São exemplos de suas atribuições: definição de garantias, constituição e participação nos fundos de aval,

emissão da DAP, (des) credenciamento de agricultores, liberação de recursos, elaboração de projetos técnicos, aplicação dos recursos, entre outras.

O quadro 04 explica as funções principais exercidas por cada um desses atores envolvidos na elaboração e execução do PRONAF, com seu devido âmbito de atuação.

Quadro 04: Função dos atores envolvidos na elaboração e execução do PRONAF

ATOR	N	L	FUNÇÕES EXERCIDAS
SAF	X		Informa à STN o volume de recursos das operações oficiais de crédito do OGU a serem aplicados em cada estado; Elabora propostas de resolução para serem encaminhadas à CMN;
MF	X		Define o volume de recursos equalizáveis para cada banco; Define o <i>spread</i> bancário anual; Emite as portarias de equalização;
MT	X		Define os valores a serem disponibilizados pelo FAT;
MIN	X		Negocia os recursos a serem incluídos no OGU;
MP	X		Negocia com outros ministérios os recursos necessários para equalização;
STN	X		Libera os recursos ao BACEN;
CMN	X		Emite resoluções definindo as condições do crédito e os grupos do PRONAF a serem contemplados;
BACEN	X		Elabora as resoluções a serem aplicadas às instituições operadoras do programa; Edita o Manual de Crédito Rural;
Instituições Financeiras		X	Liberam os recursos aos agricultores e agroindústrias; Fiscalizam a aplicação desses recursos;
Agricultores e Agroindústrias		X	Aplicam os recursos;
ATER		X	Emite a DAP; Elabora o projeto de viabilidade econômica; Presta assistência técnica na execução do projeto;
Sindicatos Rurais		X	Cadastram os agricultores/agroindústrias; Emitem a DAP;
Prefeituras		X	Organizam os fundos de avais municipais; Emitem a DAP;
Cooperativas De crédito		X	Liberam recursos aos agricultores/agroindústrias cooperados.

Fonte: Elaboração da autora.

Legenda: N= Atuação Nacional; L= Atuação Local

CAPÍTULO 3

O PRONAF NA PERCEPÇÃO DOS AGRICULTORES ASSENTADOS PELA REFORMA AGRÁRIA

3.1 Aspectos metodológicos

A pesquisa restringe-se ao município de Campos dos Goytacazes, RJ, e aos agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiária do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), classificado pelo PRONAF como “grupo A”. De acordo com o INCRA (2017), o município de Campos dos Goytacazes reúne o maior número de assentamentos da reforma agrária no estado do Rio de Janeiro. São, ao todo, dez assentamentos, localizados numa área de 17.740 hectares, reunindo 1.114 famílias.

Conhecido as limitações de tempo e de recursos característicos de um trabalho de dissertação, o caráter qualitativo da pesquisa, e a existência no município das feiras - Agroecológica na UENF e da Cesta Sabores da Terra na UFF - que reúne agricultores da maioria dos assentamentos do município, limitou-se o recorte do estudo a esse grupo.

A seleção dos agricultores para o estudo visou atender aos seguintes requisitos: a) agricultores assentados e lideranças que tivessem acessado, tentado acessar ou em processo de financiamento do PRONAF; b) agricultores familiares de diferentes assentamentos, de modo a ter diferentes perspectivas sobre o programa.

Assim, foram pesquisados agricultores de seis assentamentos, sendo eles: Antônio de Farias, Josué de Castro, Oziel Alves, Che Guevara, Ilha grande e Zumbi dos Palmares. Desse modo, a pesquisa se encaminhou por uma amostragem não probabilística intencional, que embora, tenha sido condicionada pelas restrições principalmente de tempo, impostas à prática de uma pesquisa de mestrado, tem sua modesta importância dado o seu caráter exploratório.

De acordo com Richardson (2008), as amostragens não probabilísticas podem ser obtidas de forma acidental (não se tem certeza de que a amostra representa a população) ou intencional (se tem certeza que a amostra representa a população). Na amostragem intencional, de acordo com Gil (2008), seleciona-se uma amostra que, com base nas informações disponíveis, possa ser representativa da população.

Segundo Gil (2008), a pesquisa é um processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico, com o objetivo fundamental de descobrir respostas para problemas, através do emprego de uma metodologia científica. As pesquisas podem ser divididas em três grupos: exploratória, descritiva e explicativa.

Entende-se que para esse trabalho o tipo de pesquisa que melhor se adequa é a pesquisa exploratória. Para Gil (2008), a pesquisa exploratória tem como finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo como objetivo proporcionar visão geral, tipo aproximativa, acerca de determinado problema. Além disso, por se tratar de um estudo de cunho social, optou-se pela realização de uma análise qualitativa.

Definido o tipo de pesquisa, encaminhou-se para a pesquisa de campo. Para Marconi e Lakatos (2013), a pesquisa de campo requer inicialmente a realização de uma pesquisa bibliográfica sobre o tema. Esta pesquisa tem o objetivo de estabelecer o estado atual da arte, isto é, quais trabalhos já foram publicados e as análises mais relevantes sobre o tema. Ademais, objetiva estabelecer uma matriz de referência que auxiliará na determinação de um plano de pesquisa.

Foi realizada uma análise qualitativa por meio de entrevistas semiestruturadas junto aos agricultores e suas lideranças. A entrevista semiestruturada se guia por uma relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso, sem que haja uma rigidez na sequência de perguntas, ou seja, o pesquisador pode alterar a ordem inicial das perguntas de acordo com o encaminhamento das respostas (GIL, 2008).

As entrevistas foram dirigidas por um roteiro focalizado nas questões de interesse, mas que, no intuito de flexibilizar a coleta de opiniões e reflexões do entrevistado, contou com questões abertas, além das fechadas.

As questões que orientaram a composição do roteiro de entrevistas abordaram tópicos como: escolaridade; renda; destino da produção; participação em associação e/ou cooperativa; frequência da assistência; possui a DAP; fatores limitantes no acesso a DAP; divulgação do programa; atendimento junto a ATER; atendimento junto ao banco; quantidade de documentos exigidos pelo banco; tempo e valor liberado dos recursos; fatores limitantes encontrados para acessar o PRONAF; visita do técnico do banco; importância e impacto do PRONAF.

Além disso, buscou-se verificar o sentido que os assentados entrevistados dão ao PRONAF. Transcritas as entrevistas, estas foram analisadas segundo o método de Análise de Discurso (AD), que tem o interesse de compreender os sentidos pré-construídos que a linguagem abarca, contemplando o posicionamento do sujeito e o contexto sócio histórico em que se envolve (CAREGNATNO e MUTTI, 2006).

Embora nenhuma pergunta seja de conteúdo indiscreto e os entrevistados tenham concedido permissão para mencioná-los este trabalho não trará nomes, evitando a

possibilidade de represálias em relação ao resultado da pesquisa por parte de instituições ou dos assentados.

As entrevistas na feira Agroecológica da UENF foram realizadas nos dias 21 de Junho e 05 de Julho de 2018. A feira ocorre todas as quintas feiras durante o período letivo no espaço Cícero Guedes nas dependências da Universidade. A coleta de dados ocorreu no local de comercialização dos produtos e foram investigados seis agricultores familiares, existiam outros agricultores na feira, mas faziam parte da família desses agricultores. Por esse motivo, de modo a não repetir as entrevistas foram entrevistados somente os representantes de cada família participante da feira. Essas famílias participantes da feira e entrevistadas integravam os assentamentos: Antônio de Farias; Josué de Castro; Oziel Alves e Zumbi dos Palmares.

As entrevistas na feira Cesta Sabores da Terra na UFF foram realizadas no dia 12 e 19 de Junho de 2018. A entrega da Cesta ocorre todas as sextas durante o período letivo, nas dependências da UFF. A coleta de dados ocorreu no local de entrega da cesta com produtos e foram entrevistados quatro agricultores familiares, que integravam os assentamentos: Ilha Grande e Che Guevara.

3.2. A Feira Agroecológica e a Cesta Sabores da Terra

Os sistemas de produção de bases agroecológicas são considerados sustentáveis e podem ser caracterizados pelo uso de tecnologias que respeitem os recursos naturais e que, no trabalho em conjunto, sejam mantidas ou pouco alteradas as condições de equilíbrio entre os organismos participantes do processo de produção. No entanto, mesmo com a adoção desse sistema de produção, os agricultores familiares esbarram nas dificuldades de comercialização de seus produtos, fator limitante para a reprodução socioeconômica, e para que esses problemas sejam minimizados, diferentes estratégias de venda são adotadas pelos produtores familiares (BARBÉ ; SOUZA, 2009).

A grande dificuldade neste processo se dá devido à ausência de uma organização que dê poio à comercialização da agricultura de pequeno porte (BARBÉ ; SOUZA, 2009). No município de Campos dos Goytacazes, RJ, os agricultores familiares assentados da reforma agrária têm dificuldades para escoar sua produção agroecológica. Entretanto, a diversificação da produção e a combinação de distintos canais de comercialização são estratégias encontradas pelo pequeno produtor para garantir a reprodução econômica de suas famílias. Uma das alternativas adotadas pelos produtores rurais de Campos tem sido a comercialização direta da produção nos espaços sediados dentro das Universidades – UENF e UFF, respectivamente Feira Agroecológica e Cesta Sabores da Terra.

A Feira da UENF tem por objetivo difundir e fortalecer o conceito e a prática da agroecologia na região. Há tempos, a história do município de Campos, de maior extensão territorial do estado do Rio de Janeiro, tem sido reconhecida como produtora do monocultivo de cana de açúcar, resultando na escassez da diversificação da produção de outros alimentos. Assim, a implantação de agrossistemas ecológicos é de grande importância, seja em virtude, dos aspectos de natureza social, econômica, ambiental e relacionado à saúde e alimentação da população, seja pelo fato de existirem mais de 1 mil famílias assentadas na região e que em sua maioria não conseguem romper com as práticas da agricultura convencional (SOUZA JOSÉ, *et al.*, 2009).

Desse modo, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) em conjunto com a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) com intuito de fortalecer as experiências já existentes de propagação da ideia da agroecologia para a sociedade campista e servir como um canal de escoamento da produção desses agricultores elabora a FEIRA que passou a ocorrer dentro da Universidade (SOUZA JOSÉ, *et al.*, 2009).

A Feira da UENF surge de uma demanda de outra feira que acontecia no colégio Salesiano de Campos em 2002 e que consistia numa feira de produtos da Reforma Agrária. A partir dos acúmulos obtidos com essa feira, alguns assentados, a CPT e outros parceiros viram a necessidade de se realizar outra feira que tivesse como diferencial a venda de produtos agroecológicos.

Em 2006, foi criada a Feira na UENF que passou a ser também um projeto de extensão da Universidade, em parceria com IAMASOL (Instituto de Agroecologia e Meio Ambiente Solar dos Jesuítas), UENF, MST, CPT e Grupo de Estudos Agroecológicos “AgroCrioulo”. Atualmente, a Feira ocorre todas as quintas feiras, no horário letivo no campus da UENF, no espaço Cícero Guedes, no P5 (prédio 05).

O Grupo “AgroCrioulo”, que é um grupo de agroecologia tocado por estudantes da UENF, realiza visitas técnicas às propriedades junto aos agricultores para a montagem e experimentação em nível de campo, como hortas, pomares e criações agroecológicas, ou seja, de acordo com a necessidade dos agricultores além de propor soluções práticas para os problemas referentes a transição do modelo convencional para o modelo agroecológico (SOUZA JOSÉ, *et al.*, 2009).

Conforme Souza José, *et al.*, (2009), o projeto resultou em vitórias concretas em termos do crescimento na utilização de técnicas agroecológicas no assentamento Zumbi dos Palmares, um dos assentamentos presentes na Feira. Ocorreu também redução no nível de contaminação por agrotóxicos entre os agricultores participantes do projeto e consumidores de seus produtos agrícolas.

Para Barbé e Souza (2009) a Feira Agroecológica na Universidade é uma das formas de escoamento da produção, além de servir para aproximar a comunidade acadêmica e os consumidores em geral da realidade do agricultor agroecológico, permitindo trocas de experiências e contato direto com o público consumidor desses produtos.

A Cesta Sabores da Terra é um projeto realizado pelo Núcleo de Estudos Rurais e Urbanos (NERU) no Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, na Universidade Federal Fluminense (UFF) em Campos dos Goytacazes, RJ. O projeto da Cesta surgiu como um desdobramento do projeto Educação no Campo, Políticas Públicas e Participação Social, que desde 2010 acompanha o Assentamento Antônio de Farias e o Acampamento Madre Cristina. Neste projeto percebeu-se as dificuldades no que se refere à comercialização dos produtos agrícolas e a inserção dos mesmos nos mercados locais como feiras, supermercados, entre outros. (SILVA, 2017)

A partir dessa constatação foi criada a Cesta para ampliar a comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar, em especial dos assentamentos de Campos dos Goytacazes. Dentre os objetivos principais do Projeto Cesta Sabores da Terra encontram-se: i) incentivo ao consumo responsável de produtos benéficos a saúde; ii) criação de um canal para comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar de Campos dos Goytacazes. Dessa forma, ele se aproxima do movimento conhecido como *slow food* que procura valorizar os alimentos tradicionais locais/regionais; e do movimento Consumo Responsável que é uma tentativa de transformar o consumo numa prática permanente de cidadania, que requer a compra de produtos agroecológicos, que respeitem o meio ambiente e que não englobe a exploração humana e animal. Além disso, o projeto busca facilitar o contato direto com o consumidor final, o que pode incentivar os agricultores a diversificarem mais a produção, além de se ter uma proporção maior de retorno do valor que é comercializado. (SILVA, 2017)

Os primeiros meses do projeto em 2014 a Cesta contou com um pequeno grupo de consumidores, apelidados pelo grupo de “amigos da roça”, que eram professores e técnicos da própria universidade, como uma forma de teste, para adequar a oferta em relação à demanda.

Num segundo momento, a partir de 2016, visto que o projeto estava ganhando uma maior visibilidade dentro da UFF, foi aberta para participação de alunos e da comunidade de Campos dos Goytacazes como um todo. A cesta é formada por diversos produtos, tais como, hortaliças (herbáceas, raiz e fruto), frutas (cítricas, semi-cítricas, doces e oleaginosas), cereal, avicultura, laticínios e derivados em geral. Os produtos são frescos, pois são colhidos com menos de 24 horas para a entrega, sendo todos eles provenientes de assentamentos a menos de 100 km da universidade, como o Assentamento Antônio de Farias, Ilha Grande e Che Guevara, encurtando o circuito de comercialização e reduzindo o consumo de combustíveis fósseis. (SILVA, 2017)

Nesse sentido, ambas, a Feira e a Cesta, consistem numa estratégia de fortalecimento da agricultura familiar no município de Campos dos Goytacazes, nas esferas econômica e social, servindo como canal de escoamento da produção, e fortalecendo as características que estão mais próprias desse tipo de agricultura, quais sejam: capacidade de diversificação, maior respeito aos recursos naturais e trabalho em conjunto. Apesar dos percalços e da presença insuficiente do Poder Público, essas iniciativas têm servido ao fortalecimento desse segmento da agricultura.

3.3 Assentamentos Rurais no município Campos dos Goytacazes/RJ

O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) começou a ser mais presente na região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro, a partir década de 1990. Segundo Alentejano (2005), isso pode ser explicado pelo número de desempregados na região, em especial, devido à crise da cana de açúcar e da escassez de empregos na área urbana para absorver esses trabalhadores (ALENTEJANO, 2005).

Com isso, os Projetos de Assentamentos (PAs) em Campos dos Goytacazes são em sua maioria formada por trabalhadores da cana, que com a crise do açúcar e o fechamento das inúmeras usinas na cidade e dívidas trabalhistas vieram a ocupar essas terras como forma de sobrevivência. Com o apoio do MST, pressionaram a criação de projetos de assentamentos (PA), onde vários conseguiram sair do acampamento e ganhar um lote para se tornar assentado.

Essa luta do MST na região Norte Fluminense resultou na criação de 24 PAs sendo 10 (42%) deles localizados no município de Campos dos Goytacazes (Quadro 05). Apesar da conquista, esses processos sofreram e ainda passam por dificuldades, como: o auxílio do governo continua sendo insuficiente, com pouca assistência técnica aos produtores, escassez

de investimento em saúde, educação e infraestrutura. Em vista disso, eles não possuem o estímulo necessário para se organizarem coletivamente para alavancar o desenvolvimento tanto economicamente como socialmente dos assentamentos locais (ALENTEJANO, 2005).

Segundo Alentejano (2005), a pressão imposta pelo MST na Região Norte Fluminense começou a ganhar força em Campos dos Goytacazes, em abril de 1997, quando o movimento junto com mais 730 famílias liderou a ocupação do complexo de 09 fazendas pertencentes à antiga Usina de São João. Essa área corresponde ao assentamento Zumbi dos Palmares, com aproximadamente 8.000 hectares e 448 famílias assentadas (INCRA, 2017). De acordo com o INCRA (2017), no Brasil existem 976.182 famílias assentadas em 9.438 projetos de assentamento em uma área de 88.408.838,07 hectares. Destes, 5.970 famílias (0,62%) estão no estado do Rio de Janeiro em 81 projetos de assentamentos (0,86%) em 181.027,43 hectares de área. No município de Campos dos Goytacazes são 1.055 famílias assentadas nos 10 Projetos de Assentamentos (17,6% do Estado) em uma área de 17.740 hectares, como pode ser visto no Quadro 05.

Quadro 05: Assentamentos em Campos dos Goytacazes/RJ

Projetos Assentamentos (PAs)	Número de Famílias	Área (há)	Data de Criação
PA Novo Horizonte	264	4.335,1	03/12/1987
PA Zumbi dos Palmares	448	8.005,29	22/12/1997
PA Che Guevara	71	1.119,662	28/02/2000
PA Antônio de Farias	81	1.221,023	05/04/2001
PA Ilha Grande	55	822,7218	08/08/2001
PA Dandara dos Palmares	21	419,1027	28/03/2005
PA Santo Amaro	39	584,377	28/03/2005
PA Terra Conquistada	12	211,3565	28/03/2005
PA Oziel Alves I	33	410,7336	19/09/2006
PA Josué de Castro	31	610,9988	11/09/2007

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do INCRA atualizados em 31/12/2017.

Segundo Alentejano (2005), as principais dificuldades encontradas para obtenção de um desenvolvimento social, que é relatado por muitos dos pequenos agricultores locais, passam pela falta de acesso às políticas públicas, como a educação, crédito, comercialização e capacitação profissional para auxiliar na produção, além da escassez de autonomia para organizações, como por exemplo, as cooperativas. A partir dessas dificuldades, a reprodução social dos agricultores nos assentamentos vem se tornando muito instável, que segundo ALENTEJANO (2005), isso pode ser por diversos motivos, principalmente pelo baixo acesso a inovações tecnológicas, escassez do crédito rural e

dificuldades obtidas com a improdutividade das terras, o que acaba levando muitos moradores rurais a procurarem novas alternativas para aumentar a renda, como por exemplo, ocupações não agrícolas ligados a prestação de serviços, comércio e a indústria.

3.4 Percepções dos agricultores no acesso do PRONAF A

As características gerais dos agricultores entrevistados podem ser vistas no Quadro 06. A média de idade dos agricultores pesquisados é de 50 anos, variando entre 35 e 68 anos. Quanto ao nível de escolaridade, 70% dos entrevistados possuem o ensino fundamental (até o 9º ano), 20% possuem ensino médio e 10% ensino superior. Em relação à renda, observou-se a renda média de R\$ 1.300,00, sendo que 60% dos agricultores obtiveram renda de até R\$ 1.000,00, enquanto 20% dos agricultores obtiveram R\$ 1.500,00 e 20% obtiveram renda de R\$ 2.000,00.

Quadro 06: Características gerais dos entrevistados

Idade média	50 anos
Escolaridade	Fundamental (70% dos entrevistados)
Renda média	R\$ 1.300 (entre 1mil e 2 mil)
Destino da maior parte da produção	Venda
Participação em Sindicato e Associação.	100% dos entrevistados

Fonte: Elaborada pela autora.

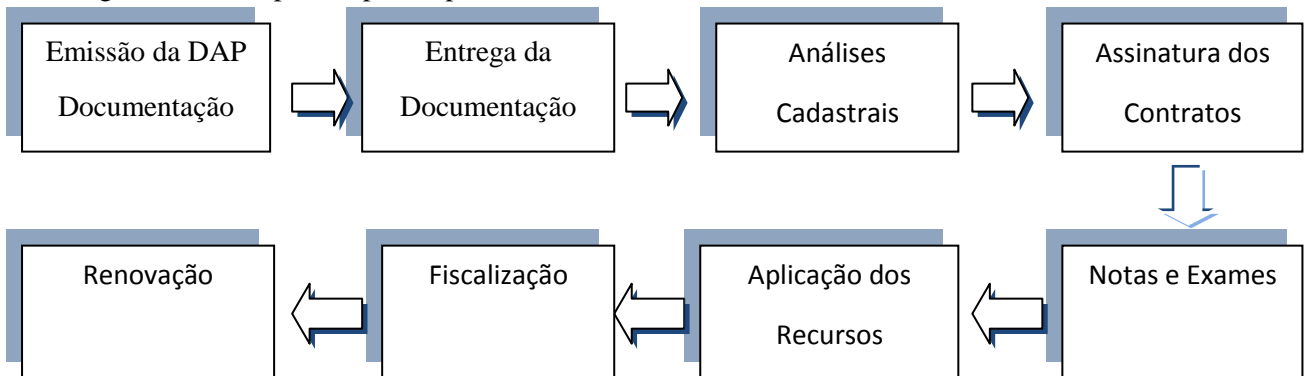
Uma característica marcante da agricultura familiar é a produção para a subsistência (autoconsumo). Mesmo nas propriedades com produção voltada ao mercado, alguma pequena produção é destinada ao consumo da família (GRISA; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2010). Em relação ao destino da produção agrícola, o total de entrevistados declarou que a maior parte do que produzem no assentamento é destinado à venda.

Em relação à participação dos agricultores em entidades de classes, o total de entrevistados declarou participar da associação dos assentamentos e Sindicato.

Existem diversas etapas durante o processo para concessão dos financiamentos do PRONAF A. Essas etapas são realizadas no município e exigem a participação de diversos atores. A figura 01 mostra o fluxograma das principais etapas, desde a emissão da DAP até uma possível renovação do programa, quitado o financiamento. Deve-se ter em conta que este fluxograma não contempla todas as etapas do processo, apenas as principais. Todas estas etapas serão explicadas a seguir.

Do total de entrevistados, da Feira e da Cesta, 50% acessaram pelo menos uma vez o financiamento do PRONAF, avançando em todas as etapas desse processo, a outra metade dos entrevistados, os que não conseguiram acessar o financiamento encontraram dificuldades ainda nas etapas iniciais.

Figura 01: Principais etapas no processo de financiamento do PRONAF A.



Fonte: Elaboração do autora

Os agricultores familiares entrevistados apresentaram algumas dificuldades que poderiam desestimular, ou até impedir, que conseguissem o financiamento. Essas dificuldades estão apresentadas, de acordo com sua etapa respectiva, no quadro 07. Esse quadro apresenta os principais atores em cada etapa, bem como as principais atividades e dificuldades relacionadas pelos agricultores familiares.

Quadro 07: Dificuldades apresentadas pelos agricultores familiares entrevistados para a contratação dos financiamentos do PRONAF A no município de Campos dos Goytacazes.

ETAPA	ATIVIDADES	ATORES LOCAIS	DIFICULDADES
1	Emissão da DAP Documentos Projeto	INCRA ATER AGRICULTORES	Falta de informação; Reduzido número de agentes do INCRA; Inexistência de núcleo do INCRA no município. Insuficiência de efetivo técnico (ATER) para elaboração dos projetos.
2	Reunião para entrega da documentação	INCRA EMATER ITERJ BB	Excesso de reuniões; Demora no processo de contratação do programa
3	Análises Cadastrais	BB	Restrições cadastrais; Dificuldades impostas na relação com os Bancos.
4	Assinatura dos Contratos	BB Agricultor	-----
5	Providenciar notas fiscais e exames	Agricultor	-----
6	Recebimento e aplicação dos recursos	BB Agente do INCRA Agricultor	Demora na liberação dos recursos
7	Fiscalização do emprego do recursos	Agente técnico BB	Falta de fiscalização por parte do técnico do Banco
8	Renovação do financiamento	Agricultor EMATER BB	Inadimplência

Fonte: Elaborado pela autora.

Para facilitar o entendimento, as dificuldades foram divididas em três grupos: 1) dificuldades burocráticas; 2) dificuldades de recursos (humanos ou institucionais) e 3) dificuldades de comunicação, conforme o quadro 08:

Quadro 08: Grupos de dificuldades encontradas para contratação do PRONAF A em Campos dos Goytacazes.

Dificuldades Burocráticas	Relacionadas às questões internas do Banco: restrições cadastrais, burocracia para renovação, demora na liberação do recurso, dificuldades impostas pelo relacionamento com os bancos.
Dificuldades de Recursos	Relacionadas às limitações de recursos humanos e institucionais: reduzido número de agentes do INCRA e da EMATER, inexistência de órgão do INCRA no município.
Dificuldades de Comunicação	Relacionadas à falta ou reduzida divulgação do programa: falta de informações.

Fonte: Elaboração da autora.

Primeira Etapa – Dificuldade de Comunicação e de Recursos. Esta etapa corresponde ao processo de emissão da DAP, da junção dos documentos e da elaboração do projeto.

Uma das principais dificuldades de acesso ao PRONAF, de acordo com alguns autores (ALCANTÁRA, 2012; JUNQUEIRA ; LIMA, 2008), está relacionada à burocracia e precariedade no atendimento para emissão da DAP. A emissão da DAP para os beneficiários da reforma agrária e do crédito fundiário, isto é, para o Grupo A do PRONAF é feita pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). De acordo com os agricultores familiares entrevistados, todos possuem as DAPs emitidas pelo INCRA, através do seu serviço de extensão, uma vez que este órgão não possui núcleo no município.

Em relação à qualidade no atendimento para emissão da DAP, 70% dos entrevistados considerou como bom o atendimento do agente. Por qualidade no atendimento pode-se entender a disponibilidade para prestar esclarecimentos quanto à documentação necessária, atender o agricultor no dia e horário marcado, providenciar as certidões necessárias e atender com agilidade.

O principal problema, segundo os entrevistados, não está no atendimento do agente mas no fato de não existir no município um núcleo do INCRA, o que dificulta o acesso à informação e a prestação de serviços como emissão e renovação de documentos necessários ao PRONAF. Do total de entrevistados, 20% declaram ter problemas com documentação atrasada, sendo este um problema para prosseguir no financiamento.

Em 2015 foi inaugurado a Sala da Cidadania do INCRA no município de Campos em parceria com a prefeitura. A Sala da Cidadania é o setor no qual os cidadãos podem ter

acesso às informações sobre os serviços prestados pelo INCRA e tem por objetivo promover a melhoria do atendimento prestado pelo INCRA, centralizando no mesmo espaço físico o fornecimento de informações e serviços de forma ágil e eficiente aos usuários e demais interessados na reforma agrária.

Conforme dados da Prefeitura (2015), o município de Campos dos Goytacazes foi o primeiro do estado do Rio de Janeiro a sediar a Sala da Cidadania do INCRA, inaugurada 14 de janeiro de 2015, que beneficiaria principalmente os produtores rurais da agricultura familiar, como é o caso dos assentados. A sala disponibilizaria diversos serviços do INCRA por meio da Internet, dispensando a necessidade de deslocamentos à cidade do Rio de Janeiro. Através de parceria com a Prefeitura, a Sala da Cidadania funcionaria em espaço cedido no Sindicato Rural, ao lado da Secretaria de Agricultura. Além disso, de acordo com os técnicos e gerentes do Banco do Brasil presentes no evento, a Sala da Cidadania na região daria agilidade aos processos de financiamento dos produtores rurais junto às instituições financeiras. Contudo, atualmente a Sala da Cidadania encontra-se fechada e não foi encontrada no site do município nenhuma informação a respeito do motivo do fechamento.

A dificuldade quanto à disponibilização de informações sobre o PRONAF estaria associada ao fato de no município a única entidade credenciada para emissão da DAP para o grupo A ser o INCRA, sem núcleo no município. Além disso, os serviços de renovação de documentos e a própria emissão da DAP, necessários ao financiamento do PRONAF tornam-se mais demorados dificultando o avanço no processo de financiamento, desestimulando o interesse pelo programa por parte do agricultor. As falas a seguir são representativas desse quadro:

“Eu tenho a DAP por causa do projeto de habitação rural da reforma, senão eu tava sem. É difícil pela falta de não ter o INCRA perto da gente, ter uma ponte pra você retirar, eles trouxeram do Rio pra gente. Hoje não tem mais a Sala da Cidadania aqui (...)”. **(Entrevistado 06)**

“Tem gente lá no assentamento que não tem esclarecimento do PRONAF, do que é DAP, a escolaridade é muito baixa, falta informação (...) Teve gente do INCRA lá pra explicar de noite, mas, muita gente não entendeu”. **(Entrevistado 06)**

“Eu tenho a DAP mas o meu CCU (Controle de Concessão de Uso) tá vencido, eu preciso renovar pra pegar o PRONAF. Você chega com a DAP na validade e o CCU vencido e não consegue pegar. Minha dificuldade pra renovar o CCU é ter o INCRA perto pra ter o órgão pra expedir. Teve a vistoria recente e eles informaram que pediram o CCU novo, aí tô aguardando. Foi semana passada isso. Aí vou poder procurar um técnico”. **(Entrevistado 07)**

“A EMATER poderia expedir a DAP pra gente, eu vejo que o Estado do Rio fica isolado da agricultura (...)” (**Entrevistado 10**)

“O principal motivo de eu não ter buscado um técnico pra fazer o projeto é que tô com algumas coisas atrasadas, o meu ITR (Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural), por exemplo, tá atrasado. (**Entrevistado 08**)

Sobre o processo de emissão da DAP e o processo para obtenção de informações sobre o PRONAF, os resultados das respostas confirmaram os relatos de alguns atores, como Pereira (2000) e Azevedo e Pessoa (2011), indicando-os como potenciais dificuldades para os agricultores acessarem o PRONAF.

Souza e Bergamasco (2014) apontam a falta de divulgação do PRONAF como um sério entrave para a universalização do programa. Quando perguntados sobre o que achavam da divulgação do programa, 70% dos entrevistados consideraram como ruim, o restante como bom. Não se fez, porém, distinção entre divulgação oficial e informal. Considerou-se que a divulgação informal do programa é uma forma viável para esse grupo de agricultores, devido à baixa escolaridade. Alguns respondentes, consideraram a comunicação oficial ou fornecida por instituições ligadas ao programa como pouco entendível.

Em entrevista com o Entrevistado n° 10 (E10), ao ser perguntado sobre quais as principais dificuldades para o agricultor acessar o PRONAF A, ele falou da questão da falta de informação: “Falta informação da documentação, de onde ir. Ainda mais pra aqueles que estão de pouco na roça. Ele nunca fez financiamento, aí quer, mas não tem conhecimento de como funciona”.

Essa colocação do entrevistado E10 em relação à falta de informação foi verificada por Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014). Segundo os autores, dentre os fatores que podem explicar a baixa participação dos agricultores familiares nas políticas públicas, destaca-se a falta de informações sobre os programas. Também Pereira (2000) afirma que os problemas de falta de divulgação envolvendo o funcionamento do PRONAF, sua estruturação e as formas de participação no programa também estão entre os motivos que podem levar os agricultores a não conseguirem acessar o PRONAF.

De forma a amenizar essa falta de informação, os técnicos do INCRA promovem palestras informativas, onde o técnico explica a sistemática para a contratação do crédito. Porém, o reduzido número de agentes do INCRA faz com que essas visitas sejam esporádicas, sendo pouco eficiente, inclusive porque de tempos em tempos o PRONAF apresenta mudanças. A presença desse órgão no município faria diferença para os agricultores

familiares, ainda se tratando dos assentados, com pouca experiência com o crédito e as políticas públicas.

A documentação, principalmente a emissão da DAP é o primeiro passo para o financiamento do PRONAF, além do agricultor familiar não ter restrições bancárias. O próximo passo é problemático para a maioria dos agricultores entrevistados, que é a elaboração do projeto de viabilidade econômica, que deve ser feita pela empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) do município e encaminhado ao banco para aprovação. Se aprovado o Projeto Técnico, o agricultor familiar estará apto ao financiamento.

Quando perguntados sobre as principais dificuldades para o agricultor acessar o PRONAF A na atual conjuntura do município, a maioria dos entrevistados respondeu a dificuldade de encontrar um técnico para fazer o projeto. Do total de entrevistados que nunca acessou os recursos do PRONAF e estão pleiteando o financiamento (50%), 30% declarou estar enfrentando problemas para elaboração do projeto, e os outros, com problemas de documentação. Entre os assentados que contrataram o financiamento do PRONAF, os mesmos somente acessaram no início do assentamento, e declararam ter tido dificuldades para elaboração do projeto. Declaram inclusive, ter tido pouca participação na elaboração dos projetos pelos quais acessaram o PRONAF. As falas abaixo são representativas desse quadro:

“Hoje essa é a minha dificuldade encontrar um técnico pra fazer o projeto para o PRONAF. O INCRA não tem técnico para fazer o projeto, aí um funcionário [do INCRA] disse que poderia conseguir um técnico por fora, particular, que fosse autorizado, que tem uma porcentagem do PRONAF que é pra pagar o técnico, tanto do INCRA quanto particular”. **(Entrevistado 05)**

“Nossa dificuldade é conseguir um técnico pra fazer o projeto”. **(Entrevistado 06)**

“Esse governo atual dificultou o acesso ao PRONAF, porque hoje enquanto entidade técnica, quando se elabora um projeto para o agricultor, se o agricultor não pagar quem fica inadimplente é a entidade. (...) a empresa de assistência técnica passou a ser fiadora. Aí quem vai querer fazer projeto pra gente?” **(Entrevistado 09)**

“Nós fizemos pelo menos umas dez reuniões com o ITERJ, com a EMATER, com o INCRA, com o BB, pra discutir a elaboração do projeto nosso, ficava tudo combinado que a EMATER ia elaborar o projeto e não acontecia. **(Entrevistado 09 9)**

A questão seria o reduzido efetivo de técnicos do INCRA que não conseguem atender grande parte do número de assentados. Técnicos de outras entidades podem elaborar os projetos do PRONAF A, desde que estejam credenciados por este órgão. O problema é que o

município de Campos vem sofrendo com o esvaziamento das empresas de ATER. Um exemplo é o caso de uma das principais cooperativas que atendia os produtores rurais dos assentamentos no município, a Cooperar (Cooperativa de Trabalho em Assessoria a Empresas Sociais em Assentamentos de Reforma Agrária) que deixou de ter um núcleo no município em 2014, ano de encerramento do seu último contrato com o INCRA.

A EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural no Estado do Rio de Janeiro) que operava o PRONAF no município deixou de ser correspondente bancário para a contratação de operações do programa. Não existe atualmente, no município um projeto que atenda essa demanda dos agricultores familiares, dificultando o acesso ao PRONAF. Além disso, as mudanças recentes na forma de contratação dos serviços das empresas de ATER para elaboração dos projetos do PRONAF, atribuindo as mesmas o papel de “fiadoras” do crédito contratado pelos agricultores, exclui ainda mais essa categoria de agricultores do programa.

Segunda Etapa – Burocráticas e de Recursos: Esta etapa que corresponde às reuniões para entrega da documentação, sendo detectada dificuldade relacionada à quantidade de reuniões com impacto na agilidade do andamento do processo de contratação do crédito.

A burocracia bancária, vista como excesso de documentos exigidos para liberação do crédito, é vista como fonte de dificuldade para o acesso ao PRONAF (MUNDO NETO e SOUZA FILHO, 2005) e a outras linhas de financiamento sociais do Governo Federal. Contudo, os agricultores entrevistados que acessaram o crédito do PRONAF consideraram a quantidade de documentos exigidos como dentro da “normalidade”, destacando, porém, o excesso de reuniões e lentidão do processo de financiamento do programa como maiores problemas nessa etapa.

As reuniões para entrega da documentação são geralmente realizadas na sede de uma associação ou cooperativa e organizadas pelo STR (Sindicato dos Trabalhadores Rurais) em parceria com os responsáveis por essas associações ou cooperativas. Podem participar agricultores associados ou não, desde que haja um agendamento prévio com o responsável.

Conforme já apresentado, são muitos os atores envolvidos na execução do PRONAF, tanto nível nacional, que tomam decisões macro, quanto a nível local abrangendo as decisões micro. Os atores envolvidos nessa etapa correspondem ao nível local, envolvendo os agricultores, agente financeiro e extensão rural.

O reduzido número de agentes, o próprio caráter do PRONAF que necessita da intermediação entre os agentes, e a burocracia dificulta esse processo podendo levar a atrasos no processo de financiamento. Essa dificuldade foi verificada por Pereira (2000), conforme a

autora, o sucesso na implantação do programa depende principalmente da real participação de todos os atores municipais que devem estar “engajados e integrados”. Analisando o comportamento dos atores municipais na execução do PRONAF no município de Espírito Santo do Pinhal, São Paulo, ela aponta como limites na implantação do programa a não participação de todos os atores, insuficiência dos técnicos de extensão e agências financeiras.

Além disso, a existência de limites de contratações mensais por agente e reduzido número dos mesmos, constitui dificuldades de acesso ao programa por parte dos agricultores, sobretudo, para os agricultores familiares que não participam de associações e/ou cooperativas, pois os agentes da ATER costumam dar preferência às associações mais organizadas, onde eles terão “menos” trabalho com relação à documentação dos agricultores.

O reduzido número de agentes torna-se um gargalo no processo de concessão do PRONAF. Como esse programa necessita da intermediação do agente do banco, o agricultor fica dependente desses agentes. Essa sistemática força o agricultor a participar de uma associação ou cooperativa, pois essas entidades possuem mais força política e conseguem ser mais bem atendidas pelos agentes, enquanto que o agricultor, sozinho, tem maior dificuldade.

Perguntados sobre a participação em associação, sindicato ou cooperativa, todos os entrevistados afirmaram pertencer à associação do assentamento e a sindicato. Entretanto, o entrevistado (E 9), que participa das três entidades de classe acima, afirmou a dificuldade de manter a associação e a cooperativa regularizadas. O principal motivo seria a falta de projetos para as instituições. Segundo a fala do agricultor: “Como não aprovou projeto, a gente não teve recurso pra manter. O projeto era de comercialização da produção. Não dá para o cooperado dá dinheiro todo mês sem ter retorno”.

Assim, são muitos os fatores que podem dificultar ou tornar lento o processo de financiamento do PRONAF - quantidade de atores envolvidos, excesso de burocracia, reduzido quadro de agente contratado (ATER, financeiro) – impactando negativamente no andamento do processo e promovendo “seleção” reforçando as dificuldades na contratação do crédito para os agricultores, sobretudo, para os agricultores mais vulneráveis.

Terceira Etapa – Dificuldade Burocrática: esta etapa corresponde às análises cadastrais. A dificuldade constatada refere-se às dificuldades impostas pela relação com os bancos.

A literatura sobre a análise de funcionamento do PRONAF mostra que os agricultores indicam, como principais barreiras que os impede de acessar os recursos de crédito, o fato de o sistema bancário apresentar muitas exigências para liberação do financiamento, como por

exemplo, o fato de não concederem financiamento a quem possui restrições bancárias ou esteja no banco de dados de inadimplentes.

Embora a pesquisa tenha constatado a situação de inadimplência dos agricultores entrevistados, o que constitui fator de impedimento para que estes acessem os recursos do PRONAF, outros fatores se destacaram na realidade desses agricultores como fatores restritivos na relação com as instituições financeiras.

O atendimento na agência bancária é lembrado por Copetti (2008) e Bittencourt (2003) como um fator de dificuldade para o acesso ao crédito do PRONAF. Segundo esses autores, são recorrentes as queixas, por parte dos agricultores de que foram mal atendidos. O total de entrevistados que acessaram os recursos do PRONAF classificou como ruim o atendimento do agente do banco. Perguntados sobre o que acharam do atendimento do banco, os entrevistados (E8) e (E9) classificaram como ruim o atendimento do banco e acrescentaram:

“Para mim é preconceito social porque o gasto de tempo de um projeto do PRONAF é o mesmo de um projeto de um milhão, mas a prioridade deles é sempre o grande. Apesar de ser um banco público que não deveria focar no lucro, mas no social, entra a lógica do mercado”. **(Entrevistado 09)**

“O superintendente do INCRA falou que na cidade de Campos não consegue pegar o PRONAF por causa dos inadimplentes, que tenho que pegar na cidade vizinha. Há uma resistência do banco para atender os assentados de Campos”. **(Entrevistado 08)**

Essa colocação dos entrevistados E9 e E8 em relação às dificuldades impostas no relacionamento com as instituições financeiras foi verificada por Bittencourt (2003) e Belik (2000). Segundo esses autores, políticas públicas como o PRONAF não apresentam alta lucratividade para o setor bancário, muitas vezes os bancos ficam reticentes em participar diretamente do programa.

Quarta Etapa – Sem Dificuldade: esta etapa corresponde à assinatura do contrato e entrega dos boletos, não sendo detectada nenhuma dificuldade importante.

Quinta Etapa – Sem Dificuldade: esta etapa refere-se à entrega das notas fiscais antecipadas (no caso de aquisição de equipamentos, utensílios e outros bens materiais) e entrega dos exames dos animais. Os agricultores entrevistados afirmaram que não foi preciso entregar tais documentos.

Sexta Etapa – Dificuldades Burocráticas: esta etapa está relacionada ao recebimento e aplicação dos recursos. A dificuldade encontrada pelos agricultores refere-se à demora na liberação dos recursos. Conforme relato do Entrevistado (E9), entre a assinatura do contrato e o recebimento do recurso do financiamento passaram-se oito meses.

A demora na liberação do recurso pode ocasionar impactos negativos para os agricultores familiares, sobretudo, pelo fato desses agricultores serem em sua maioria descapitalizados, afetando o plantio. Além disso, essa espera pode ser determinante para a mudança de condições favoráveis ao plantio. Como algumas culturas possuem um período melhor para plantio, o agricultor se programa para estar de posse do recurso naquele período e, quando o recurso não é disponibilizado no prazo, o resultado da produção fica comprometido.

No que diz respeito ao montante de recursos liberados para o agricultor, os estudos de Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014) e Souza, Ney e Ponciano (2011) apontam que o valor liberado frequentemente está abaixo das necessidades dos agricultores, o que foi verificado nesta pesquisa. Do total de entrevistados que acessaram o PRONAF, 80% afirmou que o valor foi abaixo das necessidades, 20% considerou o valor como satisfatório, ressaltando que isso foi no início das atividades dos assentamentos.

Sétima Etapa - Dificuldade de Recursos: esta etapa corresponde à fiscalização do emprego do recurso, realizada pelo agente do Banco do Brasil, sendo detectada a falta de fiscalização por parte desse agente junto aos agricultores entrevistados que acessaram o PRONAF.

A dificuldade na aplicação do recurso por parte dos agricultores pode ser atribuída à fiscalização, mas, principalmente, ao apoio por parte do órgão de ATER, essencial na execução do projeto. Este agente é responsável por prestar informações ao agricultor quanto às técnicas de plantio, criação e até de melhoria na infraestrutura.

No âmbito do atendimento direto ao agricultor, os técnicos de extensão rural atuam como facilitadores estratégicos na implementação das políticas agrícolas, como o PRONAF, tendo em vista a experiência desses no tratamento das questões agrícolas. Constituem-se em agentes mediadores fundamentais para o sucesso do Programa, uma vez que são indispensáveis para atuação junto aos agentes financeiros. Constatou-se, porém a falta de técnicos para assistência direta aos agricultores, o que constitui sério problema, principalmente para essa categoria de agricultores, não raro às vezes eles estão iniciando na agricultura.

Do total de entrevistados, 60% respondeu ter acessado o último serviço de assistência técnica a mais de dois anos e 40% respondeu ter acessado o último serviço a menos de dois anos. Esse problema está relacionado ao reduzido número de técnicos extensionistas no município que impede que o serviço seja estendido a todos os agricultores. Apesar da pouca assistência técnica recebida, os agricultores consideraram como boa a qualidade técnica dos agentes, atribuindo a deficiência do serviço a quantidade do efetivo.

Entre os agricultores que acessaram o PRONAF, eles afirmaram ter tido dificuldades com a assistência técnica prestada na execução do Projeto pela EMATER, no sentido de terem sido pouco assistidos na execução do projeto.

Outros problemas foram destacados pelos agricultores entrevistados que acessaram o PRONAF no município, relacionados ao serviço prestado pela assistência técnica – a pouca participação na elaboração dos projetos pelos quais acessaram o programa e a relativa homogeneização da produção resultado dos projetos elaborados – que somado à pouca assistência técnica prestada levaram a resultados negativos do ponto de vista da produção e comercialização. Alguns agricultores relataram ter perdido a produção por desconhecerem as técnicas de cultivo e também devido à dificuldade de comercialização de alguns produtos que segundo eles não tinham mercado. Esse quadro contribuiu para o não pagamento do financiamento do PRONAF por parte desses produtores, que se tornaram inadimplentes, estando assim impedidos de acessarem o PRONAF a menos que a dívida seja quitada. Os trechos abaixo extraídos das entrevistas são característicos desse quadro:

“Uma coisa do projeto que eu acho é que o técnico tem que avaliar o perfil do agricultor, não adianta fazer projeto de coisas que eu não sei trabalhar, por exemplo, eu não trabalho com boi, trabalho com granja caípira, se o projeto é de boi e não dá certo, enrola o pagamento do PRONAF”.
(Entrevistado 07)

“O trabalho do técnico não pode ser só um trabalho de elaboração de projeto, mas um trabalho de fomento à organização. O assentamento que eu moro, quando a gente pegou PRONAF, pegamos 63 PRONAF, todo mundo junto. Os técnicos da EMATER elaboraram projeto de plantação de aipim pra praticamente todo mundo. Chegou em 2005, nós tínhamos 73 ha de aipim no assentamento. Não tinha viabilidade econômica pra comércio, era um excesso de produção de um produto só. Eu perdi 20 toneladas de aipim que era do projeto (...) os técnicos não sabem fazer outra coisa, os projetos a maioria foi de aipim, laranja e coco. Os únicos que se mantêm no assentamento hoje é a laranja e o coco, porque a goiaba não tinha viabilidade econômica e nem acompanhamento técnico suficiente.”. (Entrevistado 09)

A participação da rede de extensão rural do estado é fundamental para o PRONAF, presente em todas as etapas desse programa, desde a elaboração do projeto, execução e acompanhamento, constituindo-se a entidade nesse processo mais próxima do agricultor,

credenciada para avaliar as dificuldades e potencialidades dos agricultores. Contudo, para além dos problemas relacionados a pouca presença do serviço de ATER no meio agrícola familiar, que conforme apresentado, constitui em grande dificuldade para os agricultores. Outra crítica tem sido feita na literatura sobre o PRONAF (AQUINO e SCHNEIDER, 2015), envolvendo o serviço de ATER que é verificado no caso dos projetos elaborados para os agricultores familiares estudados, o fato de que o PRONAF estaria contribuindo para a especialização produtiva dos agricultores familiares.

Aquino e Schneider (2015), estudando o Sul do país onde os recursos do PRONAF têm sido mais acessados, indicam que o crédito estaria promovendo a especialização dos agricultores na produção de commodities agrícolas, especialmente grãos como o trigo, a soja e o milho. A explicação para isso é que os mediadores desse acesso ao crédito costumam propagar esse tipo de sistemas de produção especializados. Esses mediadores são, geralmente, os órgãos que prestam assistência técnica, responsáveis pela elaboração dos projetos, e os bancos que aprovam esses projetos. A preferência por esses sistemas pode se dar por interesse econômico das indústrias integradas nas cadeias produtivas, que podem prover essa assistência técnica, ou por influência do modelo de modernização agrícola vigente nas instituições responsáveis pelo desenvolvimento e transferência de tecnologia.

Oitava Etapa – Inadimplência: esta etapa refere-se à burocracia para renovação do contrato de financiamento do PRONAF.

Quitado o PRONAF, o agricultor pode pedir renovação do financiamento, entretanto, o banco exige toda a documentação novamente, mesmo que o agricultor tenha realizado todas as aplicações de acordo com o projeto e tenha pago todas as parcelas em dia.

Essa exigência de nova documentação é uma prática utilizada pelo banco. Trata-se de um tramite burocrático que termina por impactar negativamente na continuidade do investimento agropecuário da família.

No caso dos agricultores entrevistados, a não continuidade do investimento está relacionado ao fato de devido às dificuldades de pagamento do financiamento do programa terem se tornado inadimplente.

Com exceção dos recursos destinados pelo INCRA para os assentamentos, o PRONAF foi a primeira política pública de crédito que chegou aos assentamentos. Conforme mostra as falas dos entrevistados, no início do assentamento foram muitas as dificuldades e muitos assentados entraram no lote sem nenhuma condição para permanecer.

“O PRONAF foi só lá no início, quando a gente chegou aqui. A gente tinha esperança de conseguir crédito e fazer a produção... hoje a realidade mostrou que mesmo na roça, o crédito não chega mais aqui” **(Entrevistado 01)**.

“No início a gente tinha medo de não conseguir pagar a dívida. Muitos de nós, desistiram, o medo era perder a terra” **(Entrevistado 02)**.

“Ele foi importante pra gente começar, pra não desistir de plantar e abandonar a terra” **(Entrevistado 03)**.

Com exceção dos recursos destinados pelo INCRA para os assentamentos, o PRONAF foi a primeira política pública de crédito que chegou aos assentamentos. Conforme mostra as falas dos entrevistados, no início do assentamento foram muitas as dificuldades e muitos assentados entraram no lote sem nenhuma condição para permanecer.

O crédito possibilitou o início e, em alguns casos, o desenvolvimento da produção. Deste modo, apesar dos percalços, na percepção dos agricultores, os que acessaram e mesmo os que não acessaram o programa, todos destacaram a importância do PRONAF.

Dentre as estratégias produtivas e reprodutivas adotadas pelas famílias assentadas no meio rural brasileiro, o acesso às políticas públicas, voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar, constitui-se de grande importância para a reprodução socioeconômica das famílias.

Como apresentado, o PRONAF foi a primeira política pública direcionada ao fortalecimento da agricultura familiar que chegou aos assentados da região, de modo que a concessão do PRONAF representou um importante papel num primeiro momento, contribuindo para o não abandono do lote pela maioria das famílias pelo fato de gerar renda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se nesse trabalho compreender a dinâmica do PRONAF na realidade do agricultor familiar assentado no município de Campos dos Goytacazes, no sentido de conhecer a percepção desses agricultores e as principais dificuldades encontradas por eles para acessarem o programa.

De acordo com o que foi analisado nessa pesquisa, pode-se concluir que o PRONAF possui muitos desafios para se tornar uma realidade nos assentamentos, visto o elevado número de agricultores familiares que ainda não acessaram ou não acessam mais o programa.

Para o conjunto de agricultores investigados que não acessam mais o programa, pode-se identificar o projeto e, principalmente, a falta de assistência técnica como principais entraves ao desenvolvimento da produção confirmando que apenas o acesso ao crédito não é suficiente para solucionar os problemas dos agricultores familiares. Além disso, percebe-se que em vez de incentivar a diversificação da propriedade e/ou o desenvolvimento de formas alternativas de produção (pautadas nos princípios da agroecologia, por exemplo), ou seja, atividades mais compatíveis com o tamanho dos lotes e que permitam a diversificação das fontes de rendas, os projetos elaborados para acesso ao PRONAF têm incentivado muitas vezes uma única atividade.

Para o conjunto de agricultores investigados que não conseguiram acessar o crédito do PRONAF constatou-se que as dificuldades encontradas referem-se ao processo inicial de financiamento relacionado à informação, a documentação e principalmente, ao reduzido número de agentes de assistência técnica, responsáveis por fazer o projeto de viabilidade econômica necessário à contratação do crédito junto ao Banco.

As dificuldades encontradas nesse estudo foram divididas em três grupos: Dificuldades Burocráticas – relacionadas a questões internas do banco como: restrições cadastrais, burocracia para renovação, demora na liberação do recurso, dificuldades impostas pelo relacionamento com os bancos; Dificuldades de Recursos - relacionadas às limitações de recursos humanos e institucionais como: reduzido número de agentes do INCRA e da EMATER, inexistência de órgão do INCRA no município; e Dificuldades de comunicação - relacionadas à falta ou reduzida divulgação do programa.

A realidade dos agricultores entrevistados mostra que o acesso ao PRONAF é um processo com muitas dificuldades, e que apesar do amadurecimento adquirido nesses mais de 20 anos de existência, o programa tem muito a melhorar para que mais agricultores sejam

alcançados por essa política. A necessidade de mudança para uma maior democratização e acesso ao programa perpassa, tanto o âmbito da normatização condizente a esfera macro dessa política de crédito, quanto o âmbito da execução, isto é, a operacionalização desse programa no nível local, onde atuam as instituições financeiras e empresas de ATER. Esta última se mostrou de grande relevância no tratamento das dificuldades do acesso ao programa por parte dos agricultores entrevistados, e mais, importante na aplicação desses recursos, constituem-se em agente mediadora fundamental para o sucesso do Programa.

REFERÊNCIAS

- AQUINO, Joacir Rufino de. Avanços e limites da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER), XLVII, 2009 - Porto Alegre-RS. Porto Alegre-RS, 2009.
- AQUINO; J.R. de; LACERDA. M.A.D. de. Magnitude e condições de reprodução econômica dos agricultores familiares pobres no semiárido brasileiro: evidências a partir do Rio Grande do Norte. Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v. 42, supl. 1, 2014.
- AQUINO, J. R. de.; SCHNEIDER, S. 12 Anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): Uma reflexão crítica. Revista de extensão e Estudos Rurais. V.1, N.2, P. 309-347, 2011.
- AQUINO, J.R; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- ALCÂNTARA, V.C. *et al.* Considerações sobre a Assimetria de Informações no PRONAF: um estudo de oito famílias no município de Rio Paraíba/MG. Revista ADMpg Gestão Estratégica, Ponta Grossa, v. 5, n. 1, p. 105- 113, 2012.
- ALENTEJANO, P. R. Evolução do Espaço Agrário Fluminense. Revista GEOgraphia. Ano 7. Nº 13. Rio de Janeiro, 2005.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Paradigmas do capitalismo agrário em questão. São Paulo: Anpocs: Unicamp: Hucitec, 1998.
- ALTAFIN, I. Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar. 2007. Disponível em: < <http://comunidades.mda.gov.br/o/1635683> >.
- ALVARENGA, A. B. C.; CARVALHO, F.M.A. de. Avaliação do Pronaf, grupo “B”, em Minas Gerais. Revista de Política Agrícola, São Paulo, ano XV, n. 02, Abr./2006.
- AZEVEDO, F. F.; PESSOA, V. L. S. O Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil: uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos. Revista Sociedade & Natureza, Uberlândia, v. 23, n. 3, Dezembro/2011.
- Banco Central do Brasil (1995). Resolução do Conselho Monetário Nacional Nº 2191 - Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).
_____. (2018). Manual de Crédito Rural - MCR. Atualização até 07 de julho de 2018.
Bacen. Brasília/DF
- BARBÉ, L.C. da; Luciane; SOUZA, P.M.de Feira agroecológica da UENF: uma estratégia de comercialização para agricultores familiares no Município de Campos dos Goytacazes/RJ.Revista Brasileira de Agroecologia, [S.l.], v. 4, n. 2, dec. 2009. ISSN 1980-9735.

BECKER, C.; SACCO DOS ANJOS, F. As novas possibilidades de comercialização na agricultura familiar: o fornecimento de alimentos aos mercados institucionais.. In: XVII CIC E X ENPOS UFPel, 2008, Pelotas. Anais do XVII CIC E X ENPOS UFPel, 2008.

BELIK, W. PRONAF: avaliação da operacionalização do programa. In: CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. (Ed.). O novo rural Brasileiro: políticas públicas. Jaguariúna: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000.

BITTENCOURT, G. A. Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Dissertação (Mestrado) – UNICAMP, 2003.

BITTENCOURT, Gilson A. & ABRAMOVAY, R. (2001). Inovações Institucionais no Financiamento à Agricultura Familiar: o Sistema Cresol. Trabalho apresentado no II Seminário Brasileiro da Nova Economia Institucional. Instituto de Economia - Unicamp. Campinas/SP.

BRASIL. Decreto no 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília, 28 jul. 1996.

BRASIL. Decreto nº 3.508 de 14 de junho de 2000. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, e dá outras providencias.

BRASIL, 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. Diário Oficial da União.

BRASIL (a). Censo Agropecuário 2006: Agricultura Familiar Primeiros Resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. 365p.

BUAINAIN, Antônio M. & SOUZA FILHO, Hildo M. (1998). Procerá: impactos produtivos e capacidade de pagamento. Projeto de Cooperação Técnica FAO/INCRA. Campinas/SP _____ (1997). Trajetória recente da política agrícola brasileira. Projeto Cooperação Técnica FAO/INCRA. Brasília/DF.

CAMPANHOLO, Tarcisio; ANTÃO, Rosimeire Aparecida. O CRÉDITO RURAL NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Revista da Católica, v.3, n.5, 2011. ISSN 2175876X.

CAPELESSO, A. J.; CAZELLA A.A. Os sistemas de financiamento na pesca artesanal: um estudo de caso no litoral Centro-Sul Catarinense. Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v.51, n. 2, 2013.

CAREGNATO, Rita C.A. e MUTTI, Regina. *Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo*. In: *Texto Contexto Enferm*. Florianópolis, Out-Dez, 2006.

CHAYANOV, Alexander V. La Organización de la unidad económica campesina. Buenos Aires (Argentina): Ediciones Nueva Visión, 1985.

CARMO, M. S. do. À Produção Familiar como Locus Ideal da Agricultura Sustentável. *Agricultura em São Paulo*. São Paulo, v.45, n.1, p.1-15, 1998.

COPPETTI, Lúcia Daiane. Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural: o caso do Pronaf-Crédito no município de Alegria-RS. 2008.

Departamento Sindical de Estudos Rurais – DESER, Manual do PRONAF. Curitiba: setembro de 1997.

EUSÉBIO, G. S.; TONETO JÚNIOR, R. Uma análise do acesso ao crédito rural para as unidades produtivas agropecuárias do Estado de São Paulo: um estudo a partir do LUPA. *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n.38, jan./jun. 2012.

FAO/INCRA – Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Brasília: 1994.
 _____ *Perfil da Agricultura Familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Brasília, 1996
 _____ *Novo Retrato da Agricultura: o Brasil redescoberto*. Brasília: MDA, 2000.

FLEXOR E LEITE. Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas, 2007.

FPB - Fundação Paulo Bonavides. Instituto para o desenvolvimento de estudos econômicos, sociais e políticas públicas (IDESPP). Microcrédito e desenvolvimento regional. Fortaleza: Premium, 2011

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6º edição, São Paulo: Atlas, 2008.

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

GRISA, C.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. A “produção invisível” na agricultura familiar: autoconsumo, segurança alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural. *AGROALIMENTARIA*. Vol. 16, nº31; julho-dezembro 2010.

GUANZIROLI; *et al.* Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. 288p.

GUANZIROLI, Carlos Eduardo. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, p. 301-328, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário 2006: agricultura familiar – primeiros resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

INCRA- INCRA/RJ e prefeitura de Campos dos Goytacazes firmam parceria estratégica. 12/12/2011. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/incrarj-e-prefeitura-de-campos-dos-goytacazes-firmam-parceria-estrategica>

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Programa Nacional de fortalecimento da agricultura Familiar- Relatório Técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1998. Texto para discussão N° 664. Brasília: IPEA, 1999.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O financiamento da agropecuária brasileira no período recente. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

ITERJ. *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento Antônio de Farias. Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro*. 80 p. Rio de Janeiro, RJ, 2004.

JUNQUEIRA, C.P.; LIMA, J.F. de. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. *Revista Semina: Ciências Sociais e Humanas*. Londrina, v.29, n. 2, Jul./Dez.2008.

KAUTSKY, Karl. *La Cuestión agraria: análisis de las tendencias de la agricultura moderna y de la política agraria de la socialdemocracia*. México/ España/ Argentina/ Colombia: Siglo Veintiuno Editores, 1980.

LAMARCHE, Hugues. *A agricultura familiar: comparação internacional*. Tradução: Ângela Maria Naoko Tijiwa. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1993.

LENIN, V. I. *O Desenvolvimento do Capitalismo na Rússia*. São Paulo (SP): Nova Cultural, 1985.

MAGALHÃES, R.; ABRAMOVAY, R. *Acesso, uso e sustentabilidade do PRONAF B*. [S.l.:s.n], 2006.

MARAFON, G. J. *Agricultura familiar, pluriatividade e turismo: reflexões a partir do território fluminense*. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, Uberlândia, 1(1): 17-40, 2006.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. 7ª edição, São Paulo: Atlas, 2013.

MARTINS, José de Souza. *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.

MATTEI, L. *PRONAF 10 anos: Mapa da Produção Acadêmica*. Brasília: MDA, 2006.

MATTEI, L. *Impactos do PRONAF: análise de indicadores*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, núcleo de estudos agrários e desenvolvimento Rural. Série de estudos NEAD. 2005. Link: <http://pt.slideshare.net/iicabrazil/impactos-do-pronaf-anlise-de-indicadores>

MIELITZ NETO, C.G.A.; MELO L.M.; MAIA, C.M. *Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil*. coordenado pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

MULLER, A. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. 2007.

MAUNDO NETO, M. ; SOUZA FILHO, H.M.de. *Nova economia institucional aplicada ao crédito rural*. *Revista Nucleos*, Ituverava, v.3, n.1, 2015.

- NASSAR, André (2000). *Banco do Nordeste e o Financiamento da Agricultura*. In: DIAS, Guilherme L. e ABRAMOVAY, Ricardo (coord.). *Descentralização, Autonomia e Geração de Renda Rural: Proposta para o Sistema Brasileiro de Crédito Rural*. Relatório Parcial II. pág. 111 a 119. (não publicado). FIPE - MDA. São Paulo/SP
- NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos avançados*, 2001. v.15 n.43, p 83-100.
- PEREIRA, L. G. T. C Avaliação do Pronaf através do comportamento dos atores municipais: estudo de caso em Espírito Santo do Pinhal – SP. 126 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2000.
- PEREIRA, V. S. N. PONCIANO, N. J.; NNEY, M. G.; CAROLINO, J. Transformações no meio rural fluminense: uma análise das características demográficas dos domicílios. In: 51º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2013, Belém. Anais... Belém, 2013.
- PIRES, Murilo. *Contradições em processo: um estudo da estrutura e evolução do Pronaf de 2000 a 2010*. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília-Rio de Janeiro. 2013.
- PORTO, Stela Grossi (org.). *Politizando a Tecnologia no Campo Brasileiro. Dimensões e olhares*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.
- PRADO JUNIOR, Caio. *A Revolução Brasileira*. 2a. edição. São Paulo: Brasiliense, 1966.
 _____. *História Econômica do Brasil*. 43a. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998,.
 _____. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1999.
- REDIN, E.; FIALO, M.A.V. Política agrícola brasileira: uma análise histórica da inserção da agricultura familiar. In: CONGRESSO DA SOBER, 48, 2010, Campo Grande. Anais eletrônicos. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/15/922;pdf>.
- RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social e técnicas*. 3º ed., São Paulo: Atlas, 2008.
- SACCO DOS ANJOS, F. Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no Sul do Brasil. Brasília: Cadernos de Ciência & Tecnologia, 2003. v. 20, n. 1, p. 11-4.
- SAF/MDA (2018). *Declaração de Aptidão ao PRONAF*. Secretaria da Agricultura Familiar – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília/DF. Brasília/DF.
- SILVA, F. F. *Distribuição de Crédito para Agricultura Familiar: Um estudo do PRONAF a partir de um indicador de desenvolvimento rural*. 250p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. 2006.
- SILVA, K. R. *Economia Solidária: integração entre consumo consciente e responsável. A Cesta Sabores da Terra*. 93p. Monografia (Ciências Econômicas) – Universidade Federal Fluminense. 2017.

SOUZA – ESQUEDO, V.F. de; BERGAMASCO, S.M.P.P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). *Revista de Sociologia e Economia Rural*, Brasília, v.52, supl. 1, 2014.

SOUZA, José Walece et al. Feira de Produtos Agroecológicos da UENF: uma estratégia para o fortalecimento da agricultura familiar no Norte Fluminense. *Revista Brasileira de Agroecologia*, [S.l.], v. 4, n. 2, dec. 2009. ISSN 1980-9735.

SOUZA, P.M. de; PONCIANO, N.J. Evolução da distribuição dos financiamentos do PRONAF entre as unidades da federação, no período de 1999 a 2009. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, Set/2011.

SOUZA, P.M. de; PONCIANO, N.J; MATA, H.T & DETMANN, E. Questão agrária e desenvolvimento econômico e social nas regiões norte e noroeste fluminense. *Revista de Economia e Agronegócio.* , v. 2, n. 3, p.383 – 408, 2004.

SOUZA, P. M. de; PONCIANO, N. J; NEY, M.G. & FORNAZIER A. Análise da Evolução do Valor Dos Financiamentos do PRONAF-crédito (1999 A 2010): Número, Valor médio e Localização Geográfica dos Contratos. *Revista De Economia E Sociologia Rural.* , v. 51, n. 2, p. 237 - 254, 2013.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro. In: TEDESCO, João Carlos (org.). *Agricultura Familiar Realidades e Perspectivas*. 2a. ed. Passo Fundo: EDIUPF, 1999. Cap. 1, p. 21-55.

APÊNDICE A**PROPOSTA DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA – AGRICULTORES**

Controle: _____ **DATA:** ____/____/____

Nome: _____

Idade: _____

Escolaridade: () Nunca estudou () Fundamental () Médio

Participa de alguma dessas entidades?

() Associação () Cooperativa () Sindicato

Renda anual

() Até 1.000,00 () Até 1.500,00 () Até 2.000,00 () Mais de
2.000,00

A maior parte do que produz é para:

() Venda () Consumo da família

Recebeu alguma assistência técnica do IPA?

() Nunca () a mais de 2 anos () a menos de 2 anos

Quantas vezes você precisou ir até a cidade por causa dessas atividades?

() Pegar informações sobre o PRONAF () Emitir a DAP

() Entregar documentação () Assinar contrato () Entregar notas e exames

() Pagar boletos

Meio de transporte?

Tempo de deslocamento?

Custo de transporte?

O que você acha sobre a divulgação do Programa	BOM	Regular	Ruim
Onde emitiu a DAP? O que achou?			
O que você achou do atendimento do agente?			
O que você acha do atendimento na agência do Banco?			
O que você acha de ter que ir até a cidade para assinar o contrato?			

O que você acha da quantidade de documentos exigidos pelo Banco?

() Muitos documentos () Normal () Poucos documentos

O que você achou do tempo para a liberalização do dinheiro?

() Demorou () Normal () Rápido

O valor liberado foi:

() Abaixo das minhas necessidades () Satisfatório

DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE	GRAU DE DIFICULDADE		
	ALTO	MÉDIO	BAIXO
EMITIR A DAP			
CONSEGUIR NOTAS FISCAIS ANTECIPADAS			
PAGAR OS EXAMES ANTES DE RECEBER O DINHEIRO			
CONSEGUIR INFORMAÇÕES DO PROGRAMA			

Cite outras dificuldades encontradas para acessar o crédito do PRONAF A?

Fez o financiamento por qual banco?

Recebeu visita do técnico do banco?

O que você acha do PRONAF:

Muito importante Importante Pouco Importante

Quanto o PRONAF A melhorou sua vida?

Muito Regular Pouco

Você considera o PRONAF A?

Difícil de acessar Normal Fácil de acessar

Quais as suas sugestões para melhorar o PRONAF A?
