

# 1914

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## CONTRADIÇÕES EM PROCESSO: UM ESTUDO DA ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DO PRONAF DE 2000 A 2010

Murilo José de Souza Pires



## CONTRADIÇÕES EM PROCESSO: UM ESTUDO DA ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DO PRONAF DE 2000 A 2010\*

Murilo José de Souza Pires\*\*

---

\* As opiniões expressas neste texto são de inteira responsabilidade do autor. Este trabalho não representa, necessariamente, a posição do Ipea. O autor agradece a disponibilização dos dados do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), como também os comentários realizados por Sandro Pereira Silva, da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, Lineu Trindade Leal do MDA e Wanderson Henrique do Couto do MDA. Agradece também os bolsistas Fabio Augusto Scalet Medina, da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, Ane Caroline Amaral Carvalho, da Assessoria Técnica da Presidência (Astec) do Ipea e Ana Carolina Salgado de Freitas Carvalho da Astec do Ipea pelo apoio estatístico e pela elaboração dos cartogramas. Quaisquer erros no trabalho ou omissões são de responsabilidade exclusiva do autor.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
**Ministro interino** Marcelo Côrtes Neri



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcelo Côrtes Neri

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Rafael Guerreiro Osorio

### **Chefe de Gabinete**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE	
ABSTRACT	
1 INTRODUÇÃO .....	7
2 CONDICIONALIDADES DO PROCESSO DE “MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA” AO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO RURAL BRASILEIRO.....	10
3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRONAF.....	21
4 PRONAF: CONSOLIDADO DE BENEFICIÁRIOS, VALORES TOTAIS DE EMPRÉSTIMOS E FONTES.....	23
5 PRONAF: CONSOLIDADO MODALIDADE DE EMPRÉSTIMO.....	29
6 PRONAF: CONSOLIDADO GRUPO DE EMPRÉSTIMO.....	32
7 TERRITORIALIZAÇÃO DO PRONAF .....	42
8 OBSERVAÇÕES FINAIS.....	55
REFERÊNCIAS .....	59
ANEXOS .....	61



## SINOPSE

Este trabalho tem por objetivo compreender que implicações o processo de modernização conservadora determinou na estrutura de oferta de crédito de custeio e investimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), para o período compreendido entre 2000-2010. Para tanto, foi adotado o método analítico- descritivo como instrumento para classificar e interpretar as informações contidas na base de dados, utilizadas na elaboração deste estudo. *Grosso modo*, observa-se que os agricultores familiares *vis-à-vis* o PRONAF B foram aqueles que mais receberam recursos na forma de crédito, seja de investimento, seja de custeio, no período 2000-2010, dos recursos provenientes do PRONAF. São agricultores que já mostram certa inserção nos mercados, como também apresentam um histórico na aquisição de pacotes tecnológicos. No caso do grupo do PRONAF B, que representa quase 56% dos estabelecimentos familiares brasileiros e concentra grande parte da pobreza rural, o acesso ao crédito de investimento e custeio oriundo do PRONAF foi mais restrito. No entanto, é importante ressaltar que os estados onde predominou o público do PRONAF B se concentram, em particular, no Nordeste brasileiro – Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí e Paraíba – e em Minas Gerais. Estas regiões centralizam 76% do número total dos contratos de beneficiados e 76% do valor total dos contratos de empréstimos da categoria PRONAF B; porém, aglutinam somente 20% do número total de contratos de beneficiados e 5% do valor total dos contratos de empréstimos. Já o PRONAF Agricultores Familiares se concentra, predominantemente, na região Sul – Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná – e em Minas Gerais. Juntos, estes estados responderam por 65% do número total de contratos de beneficiados e 66% do valor total dos contratos de empréstimos da categoria PRONAF Agricultores Familiares. No universo nacional, estes valores corresponderam, respectivamente, a pouco mais de 44% e a quase 55%. Por fim, destaca-se que a política de concessão de crédito do PRONAF não é neutra em sua distribuição entre os seus beneficiados, pois se centraliza, sobremaneira, no grupo agricultores familiares *vis-à-vis* o PRONAF B, como também se concentra, em particular, naquelas regiões que já apresentam maior dinamismo econômico, como é o caso das regiões Sul e Sudeste.

**Palavras-chave:** desenvolvimento rural; agricultura familiar; PRONAF.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

This work aims to understand what implications the process of conservative modernization determined the structure of supply of credit costs and investment of the National Program for Strengthening Family Agriculture (PRONAF) for the period 2000-2010. Therefore, we adopted the descriptive analytical method as a tool to classify and interpret the information contained in the database used in the preparation of the study. Roughly, it is observed that the farmers *vis-à-vis* the PRONAF B were those who received more resources in the form of credit, whether investment is costing the period 2000-2010, the proceeds from PRONAF. They are farmers who already have some integration to markets, but also have a history in acquiring technological packages. In the case of group PRONAF B, which represents almost 56 % of family farms in Brazil and focuses largely rural poverty, access to credit for investment and funding coming from the PRONAF was narrower. However, it is important that in the states where the predominant public PRONAF B focus, in particular, in the northeastern of Brazil (Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí and Paraíba) and Minas Gerais. These areas concentrate 76% of the total number of beneficiaries of contracts and 76 % of the total values of loans PRONAF category B, but coalesce only 20% of the total number of beneficiaries of contracts and 5 % of the total value of loans. The group PRONAF Family Farmers were found that focuses predominantly in the South (Rio Grande do Sul, Santa Catarina and Paraná) and Minas Gerais. Together these states accounted for 65% of the total number of beneficiaries of contracts and 66 % of the total value of loans category PRONAF Family Farmers. At the national universe, these values were, respectively, just over 44% and almost 55%. Finally, it is emphasized that the policy of granting credit PRONAF is not neutral in its distribution among its beneficiaries, it focuses greatly in the Family Farmers Group *vis-à-vis* PRONAF B, as well as concentrates, in particular, those regions that already have greater economic dynamism as is the case in the South and Southeast regions.

**Keywords:** rural development; family farming; PRONAF.

---

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.*  
As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.



## 1 INTRODUÇÃO

As metamorfoses que aconteceram na agropecuária nacional, depois dos anos 1960 do século XX, são reflexos do modelo de desenvolvimento econômico que se instituiu no país, a partir dos anos 1930, que rompeu com a estrutura de economia primária exportadora e rural, tornando-a industrial e urbana.

É no bojo dessas transformações estruturais que a agropecuária nacional avança em seu processo de *modernização conservadora* por meio da adoção de tecnologias provenientes da Revolução Verde, as quais foram aplicadas na agropecuária com o objetivo de incrementar o seu produto, mas sem alterar profundamente e radicalmente a estrutura fundiária.<sup>1</sup>

Nesse sentido, a modernização da agropecuária criou as bases para o abastecimento de alimentos e matérias-primas, como também para o incremento de oferta de trabalho para o setor industrial e urbano, pois o progresso técnico, ao penetrar as unidades agropecuárias, expulsou da terra uma parcela daqueles produtores rurais que não conseguiram incorporar as suas unidades de produção às inovações biológicas, físico-químicas e mecânicas procedentes da Revolução Verde.

Foi no bojo desse modelo de desenvolvimento rural que o processo de modernização conservadora foi se materializando e constituindo duas grandes categorias de trabalhadores no meio rural; isto é, os assalariados, que venderam sua força de trabalho no mercado em troca de salários e por tempo determinado, e os agricultores familiares, que alocaram sua força de trabalho em estabelecimentos agropecuários da família.

No entanto, esse vetor de modernização da agropecuária nacional avançou com maior intensidade, em pleno regime militar, com a instituição da Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, que criou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que teve papel importante no financiamento das inovações tecnológicas provenientes da Revolução Verde.

Com a crise fiscal e financeira dos anos 1980, há uma redução no montante de recursos do SNCR – em particular, naquelas rubricas que têm o Orçamento Geral da União (OGU) e do Tesouro Nacional como fonte de repasse de recursos financeiros –,

---

1. Para mais esclarecimentos, ver Pires (2008).

aumentando, assim, a escassez de crédito para os produtores rurais. É em meio à redução deste crédito e as reformas econômicas dos anos 1990, para a inserção da economia nacional no mundo globalizado, que é ordenado o Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, instituindo o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que é o objeto de estudo deste trabalho.

Portanto, este estudo tem por objetivo compreender que implicações o processo de modernização conservadora determinou na estrutura de oferta de crédito de custeio e investimento do PRONAF, para o período compreendido entre 2000 a 2010. A hipótese deste trabalho se fundamenta a partir das sugestões propostas por Sorj (1980), Sayad, (1984), Leite (2001), Szmrecsányi e Ramos (2002) e Bittencourt (2003), que, ao examinarem a política de concessão de crédito do SNCR, concluíram que ela não é neutra na distribuição do crédito entre os produtores rurais, privilegiando, portanto, aqueles produtores comprometidos com a modernização da média e grande propriedade rural.

Para o caso específico deste trabalho, pode-se aventar também que a distribuição dos créditos do PRONAF se objetivou, no período em questão, de forma seletiva entre os grupos de beneficiados, como também entre as regiões geográficas e os municípios.

*Grosso modo*, essa pesquisa se justifica em várias dimensões. Quanto à relevância da temática, porque a agricultura familiar representa uma parcela importante dos estabelecimentos agropecuários nacionais, como também na absorção da mão de obra no meio rural.

Mesmo em condições adversas, o Censo Agropecuário 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), registrou que a agricultura familiar foi responsável por 38% do valor da produção neste setor econômico e por parcelas significativas da produção de mandioca, feijão, leite de vaca, suínos, milho, arroz, café, trigo, ovos e soja.

Portanto, é inegável a necessidade de se iniciar uma discussão para se compreender que implicações o processo de modernização conservadora determinou na estrutura de oferta de crédito de custeio e investimento do PRONAF, para o período compreendido entre 2000 a 2010, haja vista que há poucas pesquisas e trabalhos científicos sobre o assunto em tela.

Todavia, é importante registrar que os dados do PRONAF para os anos de 2011 e 2012 não foram utilizados neste trabalho, porque os bancos responsáveis pelo repasse destes para a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) não o fizeram completamente, havendo, portanto, quando processados, inconsistências significativas nos dados. Para corrigir este problema, optou-se em utilizar somente os dados do interregno de 2000 a 2010.

Adota-se o método analítico-descritivo como instrumento para classificar e interpretar as informações contidas na base de dados utilizadas na elaboração do estudo. Neste sentido, as informações analisadas neste trabalho são provenientes do Censo Agropecuário 2006 do IBGE, do banco de dados da SAF do MDA, do Ipeadata e, por fim, do banco de dados do Banco Central do Brasil (BCB).

Em relação à base de dados da SAF, é importante ressaltar que a mesma apresenta algumas diferenças em relação aos dados provenientes do BCB, uma vez que os dados provenientes do MDA são informações gerenciais repassadas pelas instituições financeiras públicas, excluindo-se, assim, os bancos privados e as cooperativas de créditos de menor porte.

Todavia, é importante destacar que as informações gerenciais não são aquelas consolidadas *ipsis verbis* nos balanços patrimoniais encaminhados para a autoridade monetária. Mesmo sendo uma atividade típica da agricultura familiar, os empréstimos relacionados com a cultura do fumo não são contabilizados pela SAF como empréstimos na forma de crédito do PRONAF.

Os valores correntes das *fontes* e do *valor dos contratos de empréstimos* realizados pelo PRONAF foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) – centrado à Fundação Getúlio Vargas –, tendo o ano-base 2010. Portanto, todos os valores monetário e taxas de crescimento calculados neste trabalho expressam valores reais; isto é, já descontados os valores referentes à inflação do período ou do ano em questão. Por fim, a nova variável dos valores dos contratos de empréstimos, mas a preço constante de 2010, foi denominada de valor total dos contratos de empréstimos em moeda corrente nacional.

Ademais, é importante registrar que o Censo Agropecuário 2006 registra a existência de 4.367.902 estabelecimentos de agricultores familiares no Brasil, em 2006. No caso dos dados da SAF, para o período 2000-2010, há um registro de 14.282.668 contratos de beneficiados com créditos do PRONAF. Logo, é imperativo assinalar que o número total de contratos de beneficiados é pouco mais que o triplo do número de estabelecimentos da agricultura familiar, segundo o Censo Agropecuário 2006, pois o mesmo agricultor familiar pode, em tese, ter no período em destaque mais de uma operação de crédito do PRONAF junto ao banco oficial.

Portanto, este estudo é composto por sete seções, além desta introdução. A segunda seção tem o objetivo de compreender como o processo de modernização conservadora da agropecuária nacional condicionou o padrão de desenvolvimento rural brasileiro. No caso da terceira seção, o foco é descrever como se formou a institucionalização do PRONAF.

No caso da quarta seção, o objetivo é descrever a estrutura tanto em número de contratos quanto em valores totais dos beneficiados com créditos do PRONAF. Já na quinta seção, verificam-se a evolução e a constituição das modalidades de empréstimos do referido programa.

Na sexta seção do trabalho, o objetivo é averiguar a caracterização, a evolução e a composição dos empréstimos na forma de crédito do PRONAF, mas por grupo de beneficiados. Na sétima seção, aprecia-se a evolução, a composição e a distribuição dos créditos do PRONAF pelo território nacional. Por fim, a última seção apresenta as observações finais do estudo.

## **2 CONDICIONALIDADES DO PROCESSO DE “MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA” AO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO RURAL BRASILEIRO**

As metamorfoses que aconteceram na estrutura econômica e social brasileira no período pós-Revolução de 1930 do século XX, quando da ruptura do modelo primário exportador para uma economia industrial e urbana, tiveram um papel importante para a modernização da economia nacional. De uma economia voltada para a produção de café e dependente da dinâmica internacional, passa-se para uma economia industrial e urbana, cujo eixo dinâmico é o mercado interno.

Logo, os avanços proporcionados pelo modelo de substituição de importações, além de reforçar o papel do mercado interno, enquanto agente motor das decisões econômicas, também tiveram um papel importante para estreitar os laços entre os setores industrial, urbano e rural. O reflexo disto foi destacado por Cano:

A agricultura também apresentou importante crescimento no período, em particular após a crise de 1929-1933, quando os produtos basicamente destinados ao mercado interno tiveram crescimento de sua produção acima do ritmo de expansão da população, praticamente em todas as regiões do país (Cano, 2008, p.13).

Essa inflexão na estrutura da economia deslocou o centro de decisão econômica para o territorial brasileiro, incentivando, assim, o processo de industrialização, que, mesmo concentrado em grande parte no Sudeste do país, mormente em São Paulo, criou as condições objetivas para o processo de modernização conservadora<sup>2</sup> da agropecuária nacional, pós-golpe militar de 1964, pois incorporou, via progresso técnico, as inovações tecnológicas físico-químicas, mecânicas e biológicas<sup>3</sup> desenvolvidas pelo setor industrial para servir de insumos para a agropecuária brasileira, mas sem determinar profundas transformações na estrutura fundiária do país.<sup>4</sup>

Esse avanço na base técnica da agropecuária foi salientado por Pires (2008) e, originalmente, entre os pensadores da questão agrária nacional, por Guimarães, que destacou

a “estratégia de modernização conservadora”, assim chamada, porque, diferentemente da reforma agrária, tem por objetivo o crescimento da produção agropecuária mediante a renovação tecnológica, sem que seja tocada ou grandemente alterada a estrutura agrária (Guimarães, 1977, p. 3).

---

2. Para mais esclarecimentos, consultar Pires (2008).

3. Segundo Silva a “tripla classificação para as inovações que acompanham o progresso técnico na agricultura, do ponto de vista do processo capitalista de produção: *i*) inovações mecânicas, que afetam de modo particular a intensidade e o ritmo da jornada de trabalho; *ii*) inovações físico-químicas, que modificam as condições naturais do solo, elevando a produtividade do trabalho aplicado a esse meio de produção básico; *iii*) inovações biológicas, que afetam principalmente a velocidade de rotação do capital adiantado no processo produtivo, através da redução do período de produção e da potencialização das inovações mecânicas e físico-químicas” (Silva, 1981, p. 32).

4. “Após a implantação da indústria pesada no Brasil (1956-1961) é que se criaram as condições necessárias para a transformação da agricultura brasileira, em particular da agricultura paulista. A modernização que a partir daí se processa deixa inalterada – ou até mesmo reforça – o grau de concentração da propriedade fundiária, muito embora provoque alterações fundamentais no sistema de posse e uso da terra” (Silva, 1981, p. 4).

Portanto, o eixo de avanço da estratégia de modernização da agricultura<sup>5</sup> cristalizou-se pelo uso e pela difusão das inovações tecnológicas provenientes da Revolução Verde, pós-Segunda Guerra Mundial, que penetraram no setor agropecuário brasileiro, incrementando a produtividade do trabalho e, conseqüentemente, ampliando o excedente econômico deste setor, mas concentrando-se, sobremaneira, nas médias e grandes propriedades rurais.<sup>6</sup>

Segundo Szmrecsányi (1986, p. 174) “Ainda mais chocante do que a extrema concentração da estrutura fundiária do país tem sido a sua permanência, e até sua intensificação, através do tempo. Isto é algo que se deu não apenas no Brasil como um todo, mas também com relação a numerosos estados”.

Em síntese, observa-se que a modernização da agropecuária nacional se objetivou pelos caminhos do uso das inovações tecnológicas provenientes da Revolução Verde, que, ao ampliar o produto do setor agropecuário nacional, colaborou, assim, para o desenvolvimento do setor industrial e urbano do país, pela oferta de alimentos, matérias-primas e mão de obra, servindo também de mercado para o setor industrial.

Entretanto, é importante ressaltar que essa estratégia de modernização da agropecuária nacional reforçou ainda mais a heterogeneidade estrutural neste setor econômico, pois reforçou a convivência, no mesmo espaço e tempo, de estruturas modernas e atrasadas. Esta dualidade estrutural foi fruto do ritmo e da forma que o progresso técnico penetrou nas estruturas tradicionais existentes previamente na economia.

Ao serem penetradas pelas forças capitalistas, essas unidades de produção agropecuárias receberam as forças modernizantes de forma diferenciada e assimétrica, aprofundando, deste modo, as dessemelhanças econômicas que já estavam cristalizadas desde o início do processo de formação da economia brasileira.

---

5. Conforme Silva (1996, p. 18 e seguintes), pode-se compreender esse conceito de forma tanto ampla como restrita. Para o autor: “O termo *modernização* tem tido uma utilização muito ampla, referindo-se ora às transformações capitalistas na base técnica da produção, ora à passagem de uma agricultura ‘natural’ para uma que utiliza insumos fabricados industrialmente. (...) O termo *modernização* será utilizado para designar o processo de transformação na base técnica da produção agropecuária no pós-guerra a partir das importações de tratores e fertilizantes num esforço de aumentar a produtividade”.

6. Conforme Hoffmann (2007, p. 206): “Verifica-se que há muita semelhança entre os indicadores em 1972 e 1992, mostrando a grande estabilidade na estrutura fundiária do Brasil nesses vinte anos. A área média por imóvel rural diminuiu apenas 3%, passando de 109,3 ha em 1972 para 106 ha em 1992. A área mediana apresenta mudança insignificante, caindo de 18,7 ha para 18,5 ha”.

Logo, os efeitos propulsores derivados da penetração do progresso técnico nestas unidades de produção agropecuária, ao se acumularem ao longo do tempo, formaram estruturas econômicas com graus diferenciados de produtividade do trabalho, criando, deste modo, estruturas modernas e atrasadas, as quais conviveram no mesmo território e no mesmo momento histórico, sem, no entanto, convergirem para estruturas econômicas homogêneas e integradas aos mercados capitalistas.

No caso das unidades de produção agropecuárias atrasadas, as forças propulsoras provenientes do progresso técnico não penetraram de forma profunda em seu sistema de produção ao ponto de transformarem a base técnica destas unidades de produção, as quais permaneceram atreladas aos métodos tradicionais e arcaicos de produção, mantendo, assim, uma baixa produtividade do trabalho. Já no caso das estruturas modernas, houve uma penetração das forças modernizantes que afetaram profundamente sua dinâmica econômica, criando, deste modo, estruturas fortemente conectadas e integradas com os mercados internacionais e nacionais.

Por tudo isso, a realidade objetiva e concreta do desenvolvimento rural brasileiro foi marcada pelo avanço do progresso técnico de forma diferenciada, assimétrica e heterogênea entre os agricultores, os quais não conseguiram convergir para um ponto em comum suas trajetórias tecnológicas, impedindo, deste modo, que se formasse uma estrutura econômica e social homogênea, moderna e integrada aos mercados capitalistas.

Nesse sentido, a estratégia de desenvolvimento rural brasileira conduziu os rumos do desenvolvimento nacional para um modelo que restringiu e condicionou o acesso dos agentes econômicos aos instrumentos econômicos, financeiros e sociais (acesso à terra, ao crédito, aos mercados, à educação, à saúde, ao saneamento básico, ao transporte etc.), reforçando, deste modo, o caráter antidemocrático, autoritário e excludente deste modelo de desenvolvimento nacional.

Como observaram os autores do relatório de pesquisa:

No decorrer do processo de formação da economia brasileira, a grande propriedade baseada no trabalho assalariado despontou como modelo politicamente reconhecido. Foi esta também quem recebeu os maiores estímulos da política agrícola baseada no crédito rural farto e barato, que, a partir da segunda metade dos anos 1960, procurou modernizá-la e assegurar sua reprodução social. Em contrapartida, o maior segmento da população rural do país, formado pelos produtores que trabalham

com suas famílias, permaneceu à margem dos benefícios oferecidos pelas políticas governamentais de financiamento, comercialização agrícola, assistência técnica, entre outras tantas (Ipea, 2013, p. 15).

Desse modo, as condicionalidades impostas pelo pacto político que conduziu os rumos do desenvolvimento rural brasileiro, depois do golpe militar de 1964, refletiram-se na estratégia de modernização da grande propriedade rural, sem determinarem profundas metamorfoses na estrutura fundiária. No entanto, o principal instrumento adotado pelo governo militar para viabilizar o processo de modernização da agropecuária nacional foi a instituição da Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, que criou o SNCR. Segundo Rangel (2005, p. 101), o processo de modernização da grande unidade de exploração agrícola aconteceu como se “a mão de obra fosse escassa e cara e o capital abundante e barato”.

Essa mudança institucional aprofundou o processo de modernização da agropecuária nacional,<sup>7</sup> pois criou os meios formais para os produtores rurais captarem recursos financeiros no sistema bancário nacional –, em particular, no Banco do Brasil –, na forma de crédito de custeio, investimento e comercialização, mas com taxas de juros reais negativas (1970-1986).<sup>8</sup>

Com a cristalização dos meios para o incremento do produto agropecuário, do financiamento e das inovações biológicas, físico-químicas e mecânicas, a produtividade do trabalho da agropecuária nacional ampliou-se, de modo que o produto agropecuário sofreu sucessivos incrementos, para atender a demanda tanto do mercado interno quanto do mercado internacional.

Isso aconteceu porque o SNCR estimulou os grandes e médios produtores rurais a adotarem as inovações tecnológicas provenientes da Revolução Verde. Como destacou Bittencourt:

O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi a base das transformações na agricultura, onde o crédito era direcionado e vinculava sua liberação ao uso de “*pacotes tecnológicos*” compostos por

---

7. Como destacou Silva (1996, p. 39): “Apesar da divisão entre crédito de custeio e de investimento, e de subsídio direto a insumos específicos (entre 1974 a 1976), o crédito rural ampliou a demanda de máquinas e insumos, em função do processo de modernização, e não necessariamente das características de produtos agrícolas específicos. O crédito viabilizou e consolidou a agricultura enquanto mercado em geral para a indústria a montante da agricultura”.

8. Ver Bacha (2004, p. 64).



insumos químicos e industriais. 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 (Bittencourt, 2003, p. 62).

No entanto, como destacaram Szmrecsányi e Ramos (2002), o crédito era ofertado, em particular, pelos principais agentes financeiros da agropecuária nacional, como, “o próprio Banco do Brasil, principal agente executor da política em questão, acabou por privilegiar, à luz da lógica bancária adotada, as transações de maior porte, que são feitas, evidentemente, por grandes produtores e/ou intermediários e beneficiadores” (Szmrecsányi e Ramos, 2002, p. 245).<sup>9</sup>

Nesse sentido, aquelas parcelas de produtores rurais que não se encaixaram no perfil de produtores rurais integrados aos mecanismos formais de mercado tiveram acesso restrito ao crédito de investimento, custeio e comercialização oferecido pelas instituições bancárias; em especial, o Banco do Brasil, que é principal agente financeiro responsável pela concessão de crédito para o setor agropecuário nacional.

Para os produtores rurais classificados como pequenos, o acesso aos instrumentos de crédito bancário para o financiamento do custeio de suas atividades agropecuárias, de investimento e de comercialização de seus produtos foi mais restrito e rígido. Este ponto foi observado por Belik, que destacou:

O agricultor familiar era considerado “mini-produtor” para efeito de enquadramento no Manual de Crédito Rural [MCR]. Com isto, além do produtor familiar disputar o crédito com os demais produtores, este era obrigado a seguir a mesma rotina bancária para obter um empréstimo que tinha o perfil voltado para o grande produtor (Belik, 1999, p. 2).

Com a chegada dos anos 1980 do século XX, o crédito ofertado pelo SNCR foi tornando-se escasso, dificultando, assim, o acesso a certa parcela dos produtores rurais a este instrumento de financiamento da produção agropecuária. Para compreender a magnitude deste problema, no início da década de 1970, o total do crédito rural contratado pelos produtores rurais<sup>10</sup> foi de R\$ 9.277 milhões, ao passo que, em 1980,

---

9. O argumento da concentração do crédito rural nas mãos dos grandes proprietários rurais é encontrado também nos trabalhos de Sorj (1980), Sayad (1984) e Leite (2001).

10. Todos os valores estão em milhões de reais a preços constantes de 1994. De acordo com Bacha (2004, p. 64).

os valores chegaram a R\$ 37.492 milhões. No fim dos anos 1980, o crédito rural contratado foi de R\$ 15.684 milhões (1989), apresentando, assim, na década, uma redução de quase 60% no total destes créditos contratados.

Como destacou Bacha:

A década de 1970 presenciou grande expansão do volume de crédito rural, que se reduziu significativamente no início da década de 1980, retomando valores crescentes em 1985 e 1986. A partir de 1987, o volume de crédito rural decresceu até o início da década de 1990, estabilizando-se, até 1994, em valores próximos aos vigentes no início da década de 1970 (Bacha, 2004, p. 63).

Tudo isso foi reflexo da crise fiscal e financeira vivenciada pela economia nacional nos anos 1980. Com os ajustes econômicos ortodoxos ocorridos nos países centrais – em particular, os Estados Unidos –, a partir de 1979, a taxa de juros básica da economia americana – medida pela London Interbank Offered Rate (Libor) – elevou-se de 10,7% ao ano (a.a.) no primeiro semestre de 1979 para 18% a.a. no segundo semestre de 1980. Estes valores permaneceram altos e oscilando de 17,2% a.a. no primeiro semestre de 1981 a 12,4% a.a. no primeiro semestre de 1984.

Essa elevação da Libor, além de criar uma forte recessão internacional, determinou também uma explosão das dívidas externas de economias como a brasileira, que aproveitaram o ciclo de liquidez internacional dos anos 1970 e financiaram parte dos investimentos realizados durante o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), como também formaram reservas internacionais<sup>11</sup> para minimizar as crises cambiais que eram recorrentes nesta economia periférica.

Essa estratégia de endividamento externo do governo militar ampliou muito o passivo externo brasileiro, que, em meio à escassez internacional de divisas, juros crescentes e instabilidades macroeconômicas dos anos 1980, fez com que o Brasil entrasse em crise de balanço de pagamentos que acabou se cristalizando no decreto da moratória da dívida externa, em 21 de fevereiro de 1987.

---

11. Para mais detalhes, consulte Cruz (1984).

Sem o canal externo para irrigar a economia nacional com liquidez, a estratégia executada pelas autoridades econômicas para minimizar as implicações das restrições externas sobre o balanço de pagamentos foi incentivar as exportações nacionais, sobretudo aquelas relacionadas com a agropecuária.<sup>12</sup> Este bloqueio ao acesso à liquidez internacional foi rompido somente em abril de 1994, depois das negociações e assinaturas do Plano Brady.

Sem liquidez internacional para rolar a dívida externa e interna, com forte instabilidade macroeconômica, seguida de sucessivos planos de estabilização monetários, os recursos provenientes de fontes oficiais do Orçamento Geral da União e do Tesouro Nacional tornaram-se escassos, reduzindo, deste modo, a oferta de crédito do SNCR para os produtores rurais.

TABELA 1

**Gasto público total do OGU destinado às "funções rurais", incluindo o crédito rural, como proporções do total do orçamento**

(Em %)

Atributo	1980	1987	1990	1995	2000	2010
Orçamento destinado às atividades rurais	7,5	11,9	1,9	5,3	1,9	1,2

Fonte: Buainain et al. (2013, p. 20).

Nesse ambiente de restrições internas e externas, iniciou-se, a partir dos anos 1990 do século XX, um conjunto de reformas econômicas no Brasil que foram orientadas pelos postulados do *market-friendly approach*. Como destacou Williamson (1992):

a prudência macroeconômica, liberalização microeconômica e orientação externa, (...) difere bastante da facilidade de obtenção de déficits orçamentários e empréstimos externos, da confiança nos empréstimos estatais, da substituição de importações e da teoria da dependência que ainda prosperava na América Latina na década de 80 (Williamson, 1992, p. 45 e seguintes).

*Grosso modo*, as reformas econômicas se iniciaram na presidência de Fernando Collor de Mello (1990), mas se intensificaram durante o governo Fernando Henrique Cardoso; em particular, no período posterior à implantação do Plano Real (1994). Entre as mudanças operadas, destacam-se a desregulamentação dos mercados produtivos e financeiros por meio das privatizações e a liberalização da economia; em especial, das contas comercial e financeira e do capital do balanço de pagamentos.

12. Como destacou Carcanholo (2002, p.128): "Com a moratória mexicana de 1982, inicia-se o período do ajuste exportador como terapia para a crise da dívida externa".

Em meio às mudanças econômicas, sociais e institucionais dos anos 1990 do século XX, os conflitos entre as frações de produtores rurais nacionais (familiares e não familiares),<sup>13</sup> por questões relacionadas ao acesso e uso da terra e aos instrumentos de política agrícola, se intensificaram, e, para contornar estes conflitos sociais no campo, o governo federal instituiu o Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, criando o PRONAF.

Por outro lado, é importante registrar que os créditos ofertados pelo SNCR não se findaram nos anos 1980, mas apresentaram um movimento de queda nos três quinquênios seguintes. Seu limite inferior materializou-se em 1996, quando atingiu o montante, em valores constantes,<sup>14</sup> de R\$ 23.425.666.283. Apesar desta redução no montante de crédito, constata-se que no período posterior a meados dos anos 1990 há um aumento nos recursos financeiros deste programa; ou seja, entre 1996 e 2012, a taxa de crescimento real dos recursos repassados pelo SNCR foi de 389,7%, passou do valor de 1996 para R\$ 114.710.363.759, em 2012.

Como destacou Schneider: “a afirmação da agricultura familiar no cenário social e político brasileiro está relacionada à legitimação que o Estado lhe emprestou ao criar, em 1996, o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar)” (Schneider, 2003, p. 100).

---

13. Para mais detalhes, ver o artigo de Schneider, Mattei e Cazella (2004, p.2): “Assim, a década de noventa é marcada por alguns fatores que foram decisivos para mudar os rumos do desenvolvimento rural, principalmente na esfera governamental. Por um lado, o movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), especialmente dos três estados meridionais do país, passaram a organizar-se e direcionar suas reivindicações e lutas para a chamada ‘reconversão e reestruturação produtiva’ dos agricultores familiares, que seriam afetados pelo processo de abertura comercial da economia, na ocasião influenciado pela criação do Mercosul. Assim, as reivindicações dos trabalhadores rurais, que já haviam começado a ter voz na Constituição de 1988, ganharam destaque nas “Jornadas Nacionais de Luta” da primeira metade da década de 1990, que a partir de 1995 passaram a ser denominadas de “Grito da Terra Brasil”.

14. Valores constantes de 2012. Cálculo efetuado pelo Banco Central do Brasil (BCB), usando-se o IGP-DI – índice médio anual como deflator.

TABELA 2

**Caracterização dos estabelecimentos agropecuários no Brasil, de acordo com a classificação de agricultura familiar, segundo a Lei nº 11.326 (2006)**

Características	Familiar		Não familiar	
	Valor	(%)	Valor	(%)
Número de estabelecimentos	4.367.902	84	807.587	16
Área (milhões de ha)	80,3	24	249,7	76
Mão de obra (milhões de pessoas)	12,3	74	4,2	26
Valor da produção (bilhões de R\$)	54,4	38	89,5	62
Receita (bilhões de R\$)	41,3	34	80,5	66

Fonte: Del Grossi e Marques (2010, p. 152).

Um exemplo da importância da agricultura familiar na dinâmica do desenvolvimento rural brasileiro pode ser verificado nos dados do Censo Agropecuário 2006. Como é destacado na tabela 2, há uma predominância de estabelecimentos agropecuários familiares *vis-à-vis* os estabelecimentos não familiares. No entanto, quando se destaca a área destes estabelecimentos, verifica-se uma posição oposta à salientada anteriormente; isto é, os estabelecimentos não familiares concentram 76% das áreas agropecuárias.

Essa discrepância entre os dados da agricultura familiar e não familiar se objetiva em tamanhos de estabelecimentos muito díspares entre si – por exemplo, em média, os estabelecimentos da agricultura familiar possuem 18 ha/estabelecimento, ao passo que os estabelecimentos não familiares possuem uma área quase dezessete vezes maior; isto é, 309 ha/estabelecimento.

No entanto, em termos de absorção de mão de obra, a agricultura familiar consegue aglutinar 74% do pessoal ocupado em atividades agropecuárias, enquanto a agricultura não familiar responde por somente 26%. Estes dados indicam que, mesmo em áreas menores, os estabelecimentos familiares absorvem quase o triplo de mão de obra dos estabelecimentos não familiares.

Não obstante, outros indicadores econômicos da agropecuária nacional destacam que os agricultores não familiares respondem por 62% do valor da produção e 66% das receitas provenientes das atividades agropecuárias. Estes dados indicam que o uso de inovações biológicas, físico-químicas e mecânicas neste segmento agropecuário possivelmente é mais intenso, contribuindo, deste modo, para promover acréscimos no produto agropecuário nacional.

No caso da agricultura familiar, mesmo que esse processo também aconteça em uma estrutura marcada profundamente por uma heterogeneidade de agricultores familiares, ainda assim, não ocorre na mesma intensidade daquele registrado pela agricultura não familiar, favorecendo, portanto, as assimetrias financeiras, tecnológicas e produtivas entre estes dois agregados, reforçando, deste modo, os problemas de heterogeneidade estrutural produtiva da agropecuária nacional.

A consequência dessa estratégia de desenvolvimento rural ficou bem sintetizada em Buainain *et al.*, que destacaram:

De um lado, um grupo muito reduzido de produtores extremamente preparados para extrair o máximo das enormes oportunidades que vêm sendo abertas para a ampliação de suas atividades e, de outro, a vasta maioria dos produtores de menor renda, os quais vão sendo empurrados contra a parede, em um ambiente concorrencial que se acirra diuturnamente (Buainain *et al.*, 2013, p. 15).

Contudo, mesmo com níveis diferenciados de tecnologia, constata-se, a partir dos dados do Censo Agropecuário 2006, que a participação da agricultura familiar no valor bruto do produto agropecuário foi significativa, sobretudo no caso da mandioca, que representou 88,3%; do feijão, com 68,7%; do leite de vaca, com 56,4%; dos suínos, com 51%; do milho, com 47%; do arroz, com 35,1%; do café, com 30,3%; do trigo, com 20,7%; dos ovos, com 17,1%; e, por fim, da soja, com 16,9%.

Logo, o padrão de desenvolvimento rural brasileiro pós-1964, além de concentrar a estrutura fundiária em grandes propriedades rurais e reforçar as políticas *top down* (cima para baixo), criou canais diferenciados para o escoamento do crédito entre os produtores rurais, privilegiando, deste modo, os grandes e médios em detrimento dos pequenos produtores rurais.

Nesse sentido, o PRONAF surge como mais um instrumento de política pública de desenvolvimento, que, em tese, tentará corrigir os problemas de assimetria na distribuição de créditos entre os agentes econômicos do campo nacional. Para tanto, faz-se necessário deslocar-se, fazendo-se as mediações necessárias, dos aspectos gerais do modelo de desenvolvimento rural brasileiro rumo aos aspectos específicos do fenômeno, para compreender a estrutura e a dinâmica desta política pública voltada para os agricultores familiares.

### 3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRONAF

O PRONAF foi instituído durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso por meio do Decreto nº 1.946, da Presidência da República, de 28 de junho de 1996, com o objetivo de “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (Brasil, 1996, p. 1).

Em nível institucional, o PRONAF foi gerido pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento até 1999, quando foi instituída a Medida Provisória (MP) nº 1.911-11, de 26 de outubro de 1999, que o transferiu para o Ministério Extraordinário de Política Fundiária.

Quase um mês após a edição da MP nº 1.911-11, houve a reedição da MP nº 1.911-12, de 25 de novembro de 1999, transferindo o PRONAF para o Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. Entretanto, em 14 de janeiro de 2000, o Decreto nº 3.338 criou o MDA, transferindo o PRONAF para a Secretaria de Agricultura Familiar.

No entanto, até julho de 2006, não havia uma legislação que normatizasse e estabelecesse diretrizes para a formulação de uma política nacional para a agricultura familiar. Para corrigir esta lacuna, foi promulgada a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que conceituou e estabeleceu princípios e instrumentos para a agricultura familiar.

Nesse sentido, a agricultura familiar ficou definida, segundo o Artigo 3º da Lei nº 11.326/2006, como sendo:

Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I) não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III) tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Inciso com redação dada pela Lei nº 12.512, de 14/10/2011)

IV) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do *caput* deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

- I) silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o *caput* deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;
- II) aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o *caput* deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;
- III) extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do *caput* deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores;
- IV) pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do *caput* deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente;
- V) povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do *caput* do art. 3º; (Inciso acrescido pela Lei nº 12.512, de 14/10/2011) (Brasil,2006)
- VI) integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do *caput* do art. 3º. (Inciso acrescido pela Lei nº 12.512, de 14/10/2011) (Brasil, 2006).

Em suma, a agricultura familiar está conceitualmente alicerçada no uso, predominante, da força de trabalho familiar, que é a fonte de trabalho para a exploração da unidade de produção agropecuária, mas restrita ao uso de uma área de até quatro módulos fiscais e uma faixa de renda familiar pré-definida. No caso do PRONAF, Del Grossi e Marques destacam que “Já no PRONAF o critério é diferenciado: *para fins de enquadramento, podem ser aceitos agricultores com até dois empregados permanentes*” (Del Grossi e Marques, 2010, p. 145, grifo nosso).



## 4 PRONAF: CONSOLIDADO DE BENEFICIÁRIOS, VALORES TOTAIS DE EMPRÉSTIMOS E FONTES

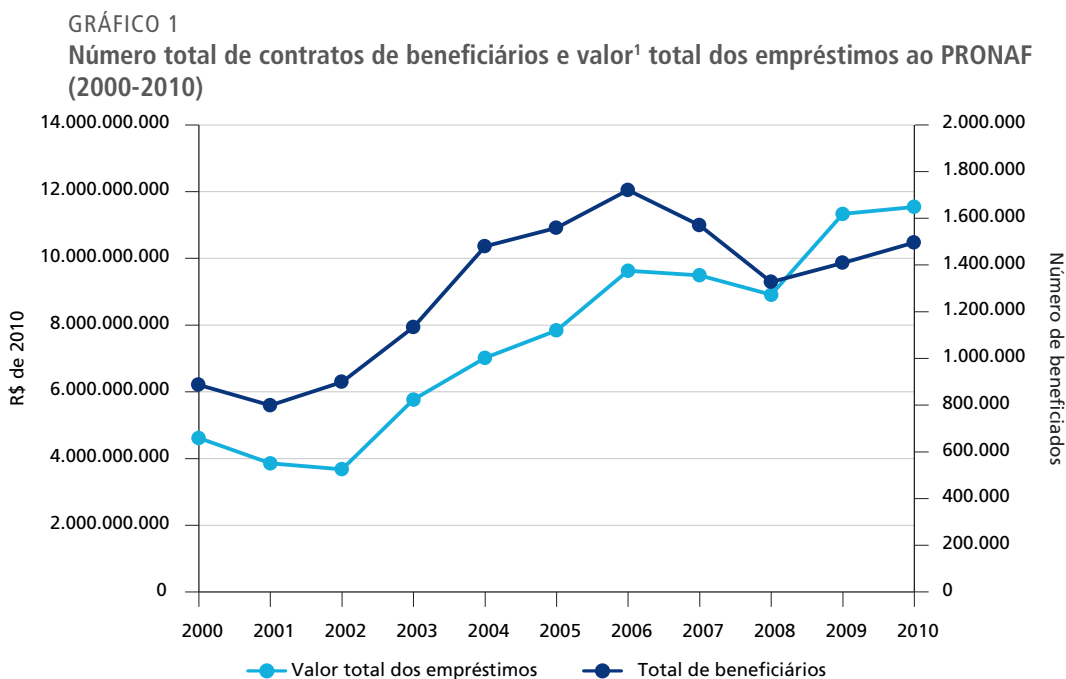
Com a criação do PRONAF, por meio do Decreto nº 1.946 e da Lei nº 11.326, a qual normatiza a agricultura familiar no Brasil, o arcabouço institucional da agricultura familiar tem os seus principais alicerces de sustentação construídos para a elaboração e a execução de políticas públicas voltadas efetivamente para este segmento social brasileiro. No entanto, a compreensão do comportamento temporal das variáveis *i*) número total de contratos de beneficiários; *ii*) valores totais dos contratos de empréstimos; e *iii*) fontes do programa são de suma importância para fazer um diagnóstico desta política pública.

### 4.1 Número total de contratos de beneficiários e valor total dos contratos de empréstimos do PRONAF

Em termos agregados, observa-se no gráfico 1 que o comportamento das variáveis *i*) número de contratos de beneficiados; e *ii*) valor total dos contratos de empréstimos do PRONAF na forma de crédito, a preços constantes de 2010, apresentou movimentos similares no interregno de 2000 a 2012.

Ambas as variáveis apresentam crescimentos entre 2002 e 2006 (1ª fase); ou seja, no final do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso e no primeiro governo de Lula, mas com 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; isto é, apresentou uma taxa de crescimento de -7,5% no período.<sup>15</sup> Entretanto, depois de 2008 (3ª fase), há uma ligeira recuperação das variáveis destacadas anteriormente.

15. Provavelmente, a redução no número total de contratos de beneficiários e o valor total dos contratos de empréstimos do PRONAF tenham se reduzido em decorrência de fatos políticos e econômicos. O caso econômico decorreu da preocupação do segundo governo Lula em manter – em especial, antes de 2008 –, uma política econômica conservadora que primou por ajustes fiscais, os quais reduziram recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para o PRONAF, o que acabou restringindo a base do público que efetivamente demandou recursos financeiros deste programa. Adicionado a tudo isto, a redução da liquidez proporcionada pelo choque norte-americano do *subprime* (2008) contaminou, no primeiro momento, entre setembro e dezembro de 2008, a formação de expectativas dos agentes econômicos, favorecendo, assim, o empoçamento da liquidez no sistema bancário nacional, o qual não foi distribuído, conforme a programação do pacote de safra da época, para os agricultores familiares até o final de 2008. Mas com a entrada do Estado na cena econômica, a partir de janeiro de 2009, via bancos públicos federais, houve um aumento da liquidez que incrementou o crédito em geral e o PRONAF em específico.



Mesmo em um ambiente macroeconômico com restrições monetárias, de crédito e fiscais (2000 a 2006), superávits fiscais primários acima dos 3,20% do produto interno bruto (PIB) e controle do processo inflacionário por meio de elevadas taxas de juros reais, observa-se que na primeira fase houve uma expansão no valor total dos contratos de empréstimos do PRONAF, o qual passou de R\$ 4.613.992.000 (2000) para R\$ 9.629.147.057 (2006);<sup>16</sup> isto é, apresentou uma variação de 108,69% no período. No caso do número total de contratos de beneficiados, para o mesmo período, verifica-se que o número passou de 886.899 beneficiados para 1.720.910; ou seja, expandiu-se pouco mais que 94% entre 2000 e 2006.

Esses dados indicam que, em detrimento do regime macroeconômico restritivo adotado no período, o primeiro governo Lula manteve certa preocupação em garantir a concessão de créditos para os agricultores familiares financiarem suas decisões de investimentos em máquinas, equipamentos e custeio agropecuário. Apesar disto, constata-se que no final do primeiro mandato de Lula e no início do seu segundo governo há um movimento contrário

16. Todos os valores estão em preços constantes de 2010.

ao existente anteriormente, que foi o de redução no valor total dos contratos de empréstimos ofertado aos agricultores familiares. De um total de R\$ 9.629.147.057 (2006), passou-se para R\$ 8.907.985.630 (2008) ou seja; uma redução de quase 8% no biênio.

Essa estratégia de redução no valor total dos contratos de empréstimos para o PRONAF acabou se refletindo na redução do número de contratos de beneficiados do programa, que diminuiu de 1.720.910 (2006) para 1.327.519 (2008); ou seja, apresentou uma queda de quase 23% no período. Este quadro apresentou uma reversão a partir de 2008, pois, em meio à crise financeira vivida nos Estados Unidos e na Europa, o governo federal adotou políticas anticíclicas para conter a reversão de expectativas e, com isto, retomar a trajetória ascendente da economia nacional.

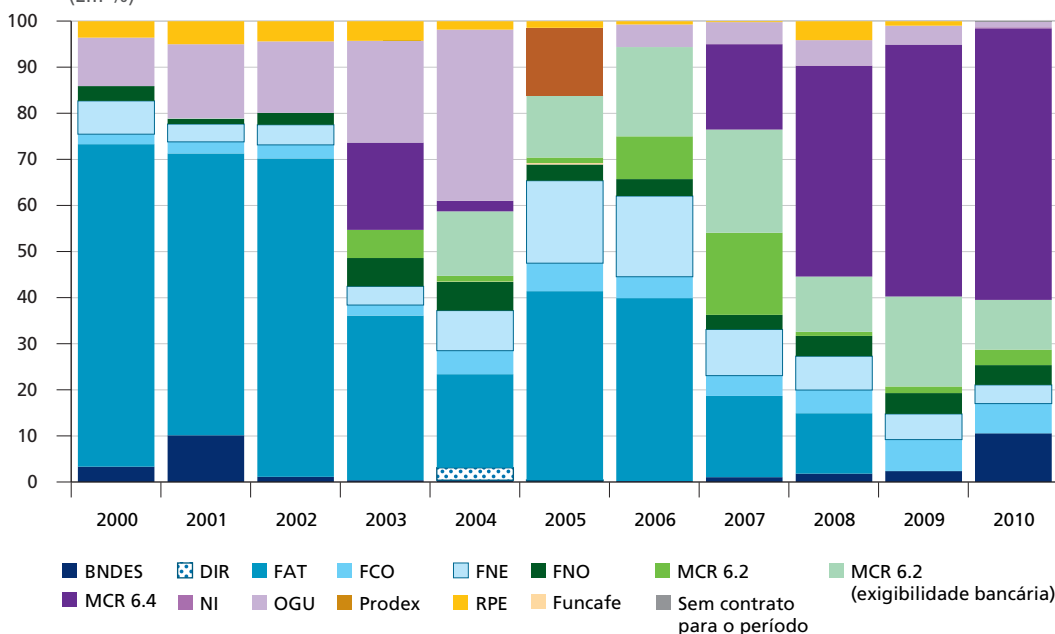
Entre as políticas executadas, a expansão do crédito público foi um dos principais instrumentos utilizados para ativar a demanda agregada, e, com isto, recursos financeiros adicionais foram direcionados para programas sociais e de estímulo ao desenvolvimento das atividades da agricultura familiar.

Essa estratégia de expansão do crédito em geral, utilizando o banco público como instrumento operacional desta política, refletiu também na recuperação da oferta de crédito para os agricultores familiares, pois o valor total dos contratos de empréstimos saiu de R\$ 8.907.985.630 (2008) para R\$ 11.543.678.796 (2010); isto é, teve um incremento de pouco mais de 87% no biênio. Já no caso do número total de contratos de beneficiados, observa-se o mesmo movimento verificado para a variável anterior, pois saltou de 1.327.519 beneficiados em 2008 para 1.496.334 em 2010; ou seja, um aumento de quase 13% no período destacado.

#### **4.2 Fontes do PRONAF**

Como é destacado na gráfico 2, entre as principais fontes de recursos para o financiamento do PRONAF, verifica-se que aquelas que estão diretamente relacionadas com recursos financeiros controlados pela União, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o OGU, apresentaram quedas ao longo da década. No caso do FAT, no início de 2000, seu valor representava quase 70% do total das fontes de financiamento do PRONAF; em 2010, seu valor representava somente 0,01%.

GRÁFICO 2  
**Principais fontes de recursos financeiros<sup>1</sup> do PRONAF (2000-2010)**  
 (Em %)



Fonte: SAF/MDA.  
 Nota: <sup>1</sup> Valores constantes de 2010.

No caso do OGU, no período 2000-2003, sua participação relativa no total das fontes de financiamento do PRONAF apresentou um crescimento, passando de pouco mais de 10%, em 2000, para quase 37,5%, em 2004. Entretanto, depois desse ano sua participação relativa declinou e chegou em 2010 em pouco menos que 1,5% do total das fontes de financiamento do PRONAF.

Já os fundos constitucionais, os quais são amparados pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989 e, por isto, recebem 3% da arrecadação de impostos sobre a renda e os produtos industrializados,<sup>17</sup> apresentam comportamentos diferenciados, ao longo da década, na composição das fontes que constituem o PRONAF.

17. Estão distribuídos conforme os pesos; isto é, 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), 1,8% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO).

Em 2000, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) respondia por quase 7,5% do total das fontes do PRONAF, mas entre 2001 e 2003 viu sua participação relativa oscilar entre um pouco mais que 3,80% e pouco menos que 4,50%. No entanto, no início do primeiro governo Lula, o FNE apresentou um salto e chegou em 2005 e 2006 em torno dos quase 18% do total das fontes do PRONAF. Por outro lado, desde 2006, apresenta um movimento de queda, pois chegou em 2010 com uma participação relativa próxima as 4% das fontes do PRONAF.

Em relação ao Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e ao Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), suas participações relativas oscilaram entre 1% e 7% durante a década. Em 2000, o FCO respondeu por pouco mais que 2% das fontes totais do PRONAF e o FNO, por pouco mais que 3%. Em 2004, o FNO atingiu quase 6,5%, maior pico da série, mas, a partir dessa data, apresentou uma oscilação e chegou, em 2010, a responder por quase 4,5% das fontes totais deste programa de fortalecimento da agricultura familiar.

A participação relativa do FCO no total das fontes do PRONAF alternou-se de pouco mais que 6% do total das fontes do PRONAF, em 2005, até 6,82%, em 2009, para depois declinar e chegar a 2010 com pouco menos de 6,5% do total dos fundos que constituem o PRONAF.

No caso das demais fontes de recursos que compõem o fundo do PRONAF, as categorias recursos obrigatórios (MCR 6.2) e poupança rural (MCR 6.4) foram aquelas que apresentaram maior expressão no decorrer da década. No caso da MCR 6.2, sua expansão iniciou-se em 2004, quando respondeu por 14%. Depois dessa data, sua participação relativa oscilou e chegou, em 2007, ao máximo, com quase 22,5%. Em 2010, estes valores representavam pouco menos de 11%.

Em relação ao MCR 6.4, entre 2000 e 2006, houve um pico em 2003, quando sua participação relativa foi quase de 19%, mas depois dessa data tornou-se insignificante até 2006. No entanto, em 2007, este instrumento de financiamento apresentou um movimento ascendente e tornou-se, em 2010, a principal fonte de recursos do PRONAF, pois respondeu por quase 60% das fontes que formam os fundos deste programa.

Em síntese, observa-se que houve uma clara alteração na estratégia de composição das fontes do PRONAF, uma vez que se reduziu a participação do FAT e do OGU – que possuem, por suas características próprias, uma estrutura de *funding*; isto é, uma estrutura contábil e financeira que consegue alongar passivos de curto prazo em operações de longo prazo<sup>18</sup> e se ampliou a importância de estruturas de curto prazo, como são os casos do MCR 6.2 e do MCR 6.4.

Já no caso das operações com MCR 6.2 e MCR 6.4, observa-se que a estrutura da fonte é *finance*; isto é, enraizada em passivos de curto prazo que são inelásticos no longo prazo, pois não se ajustam e alargam ao perfil de operações típicas de longo prazo, pois os passivos bancários estão concentrados em operações financeiras de curto prazo.

No caso desses últimos, o MCR 6.2 depende do percentual dos depósitos à vista, que são recolhidos compulsoriamente pelas instituições bancárias e, por força da lei, são aplicados em atividades agropecuárias. Já em relação ao MCR 6.4 (poupança rural), há uma dependência em relação à estratégia adotada pela instituição financeira em atrair, no mercado, os agentes interessados em aplicar seus ativos financeiros ou monetários em poupança rural.

Em um ambiente globalizado e *financeirizado*, há uma forte concorrência entre ativos, sobretudo em economias como a brasileira, que, para manter a estabilidade macroeconômica e, com isto, criar canais para captar liquidez no mercado internacional, instituiu um regime monetário ancorado em metas de inflação que são sensíveis às pressões inflacionárias.

Se há um movimento ascendente da inflação, a taxa de juros da economia se eleva, reduzindo, assim, o ritmo da expansão do produto nacional e suavizando, deste

---

18. Conforme destaca Santos (2006, p. 6): “Em 1990, com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), a arrecadação das contribuições para o PIS e o PASEP foi destinada a esse fundo, que passou a constituir uma das mais importantes fontes de recursos do Bando Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Instituído por força de previsão da mais alta hierarquia legislativa, o FAT Constitucional tem caráter permanente e destinação compulsória ao Banco, sendo também denominado recurso ordinário. É, pois, fonte permanente e segura, com custos compatíveis para o financiamento de longo prazo de investimentos em atividades produtivas. Sendo assim, uma de suas principais características é o fato de seu prazo de exigibilidade ser indefinido, motivo pelo qual seu saldo é denominado dívida subordinada, em que não há previsão de devolução do principal, mas apenas o pagamento periódico de juros (semestral)”.

modo, as pressões inflacionárias. Portanto, em um ambiente de volatilidade do câmbio e da taxa de juros, a recomposição de portfólios financeiros é muito dinâmica, dificultando, portanto, a construção de uma estratégia permanente de captação de recursos para a poupança verde.

Por fim, esses instrumentos financeiros (MCR 6.2 e MCR 6.4) *vis-à-vis* o FAT estão contabilizados nos passivos das instituições financeiras como ativos de curto prazo, fato este que cria fortes restrições ao financiamento de ativos reais que demandam horizontes de longo prazo; isto é, há um descasamento entre composição e posição do passivo e do ativo das instituições financeiras.

Esses mecanismos acarretam um descompasso entre as posições dos passivos bancários e o perfil do crédito de investimento, favorecendo, por conseguinte, que haja predomínio do crédito de custeio. Em suma, a estratégia de composição dos fundos do PRONAF reduz sua margem de atuação em projetos que estejam realmente focados na promoção do desenvolvimento, por meio das estratégias direcionadas do crédito de investimento.

## **5 PRONAF: CONSOLIDADO MODALIDADE DE EMPRÉSTIMO**

A estrutura de financiamento do PRONAF foi elaborada com o objetivo de ofertar dois tipos de créditos para os agricultores familiares: *i*) crédito para custeio; e *ii*) crédito para investimento. Estas modalidades de crédito criam as condições objetivas para o agricultor familiar se inserir no circuito da modernização da agricultura, através da aquisição de *inputs* modernos e provenientes dos setores industriais e urbanos da economia. Por tudo isto, o agricultor familiar, além de adquirir as inovações biológicas, mecânicas e físico-químicas necessárias para o incremento do produto agropecuário, recebeu também empréstimos na forma de crédito, para armazenamento e comercialização de suas mercadorias.

Desse modo, os créditos de custeios estão diretamente relacionados com as atividades econômicas (agropecuárias e não agropecuárias) desenvolvidas pelo produtor rural, mas enquadrados na Lei nº 11.326. Estas atividades econômicas estão correlacionadas ao ciclo de produção, à entressafra e, também, às atividades relacionadas à agregação de valor, armazenamento e comercialização de produtos agropecuários produzidos em unidades de produção familiar.

No caso dos créditos de investimentos, os empréstimos são ofertados para a concretização de inversões em ativos fixos e semifixos<sup>19</sup> que tenham por objetivo a ampliação, a modernização e o processamento da unidade de produção familiar, como também as atividades relacionadas com comercialização, melhoria de infraestrutura, preservação ambiental, turismo rural e extrativismo.

*Grosso modo*, no período 2000-2010, observa-se, na tabela 3, que foram efetivados 14.282.668 contratos de créditos do PRONAF, os quais representaram o valor total de R\$ 83.680.579.873. Em geral, o custeio foi a modalidade que expressou mais de 60% destes contratos e quase 57% do valor total dos empréstimos. Em contraposição, o investimento respondeu por quase 40% dos contratos e pouco menos que 44% do valor total dos contratos de empréstimos.

TABELA 3  
PRONAF – modalidade (2000-2010)

Modalidade	Número total de contratos de beneficiados	Valor total dos contratos de empréstimos (R\$) <sup>1</sup>	Valor total dos contratos de empréstimos por beneficiado (R\$) <sup>1</sup>
Custeio	8.640.807	47.084.012.195	5.449,03
Investimento	5.641.861	36.596.567.678	6.486,61
<b>Total geral</b>	<b>14.282.668</b>	<b>83.680.579.873</b>	<b>5.858,89</b>

Fonte: SAF/MDA.

Nota: <sup>1</sup>Valores constantes de 2010.

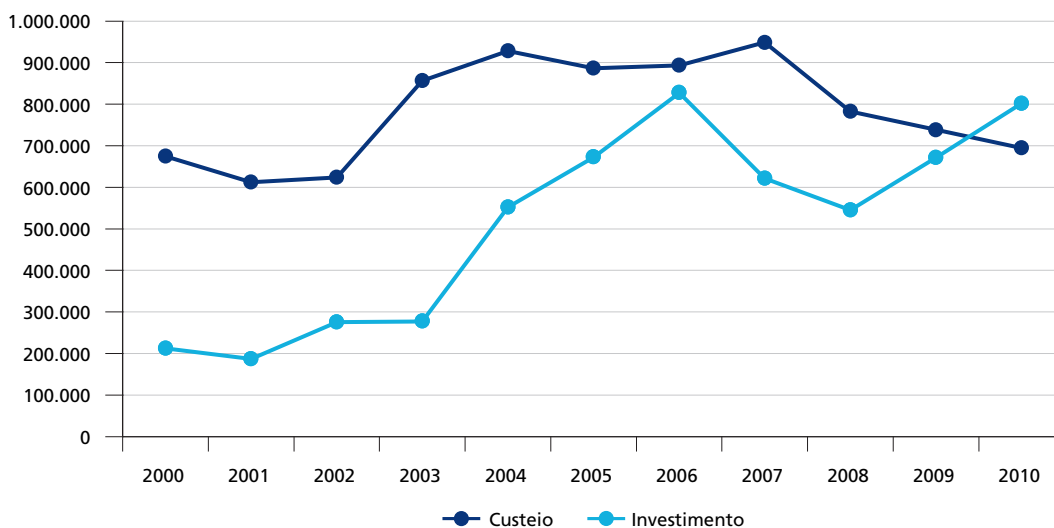
Por sua vez, é importante destacar que o valor total dos contratos de empréstimos por beneficiado para o investimento foi 19,04% maior *vis-à-vis* seu congêneres de custeio. Isto acontece porque os valores dos ativos fixos e semifixos adquiridos pelos agricultores familiares demandam, em geral, aportes de recursos monetários maiores que os recursos para o custeio das atividades agropecuárias.

19. Conforme o *Manual de Crédito Rural* do Banco Central do Brasil, os *investimentos fixos* são: "a) construção, reforma ou ampliação de benfeitorias e instalações permanentes; b) aquisição de máquinas e equipamentos de provável duração útil superior a 5 (cinco) anos; c) obras de irrigação, açudagem, drenagem; d) florestamento, reflorestamento, desmatamento e destoca; e) formação de lavouras permanentes; f) formação ou recuperação de pastagens; g) eletrificação e telefonia rural; h) proteção, correção e recuperação do solo, inclusive a aquisição, transporte e aplicação dos insumos para estas finalidades. Os *investimentos semifixos* são: a) aquisição de animais para criação, recreação, engorda ou serviço; b) instalações, máquinas e equipamentos de provável duração útil não superior a 5 (cinco) anos; c) aquisição de veículos, tratores, colheitadeiras, implementos, embarcações e aeronaves; d) aquisição de equipamentos empregados na medição de lavouras" (BCB, 2013).

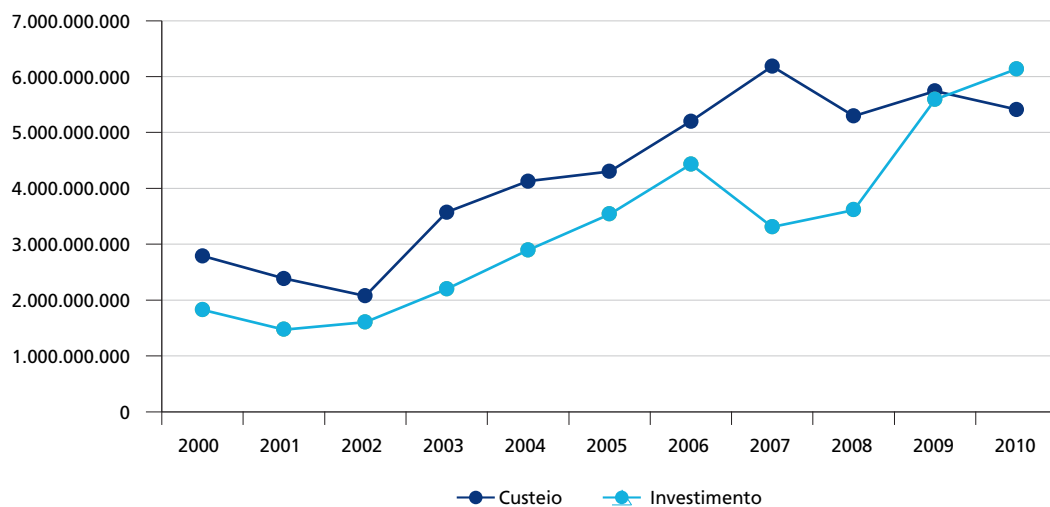


GRÁFICO 3  
Evolução dos indicadores do PRONAF (2000-2010)

3A – Total de beneficiários



3B – Valor total dos empréstimos  
(Em R\$)<sup>1</sup>



Fonte: SAF/MDA.  
Nota: <sup>1</sup>Valores constantes de 2010.

No gráfico 3, observa-se que há um crescimento de 589.363 no número total de contratos de beneficiados do PRONAF para investimento entre 2000 e 2010, ao passo que no custeio estes valores cresceram 20.072; ou seja, somente nesta década, o número de contratos para investimento cresceu quase trinta vezes mais que o número de contratos para custeio.

Em 2010, observa-se um ponto de inflexão no comportamento do número total de contratos para investimento em face do custeio, pois o primeiro tornou-se superior, em termos quantitativos, ao segundo. Este mesmo movimento é verificado para o valor total dos contratos de empréstimos, pois os valores para o crédito em investimento superam os valores para o crédito em custeio em 13,4%, em 2010.

De um total de R\$ 2.790.631.406 em 2000, os empréstimos de custeio saltaram para R\$ 5.409.379.163 em 2010 – isto é, um crescimento de quase 94% –, ao passo que o crédito para investimento passou de R\$ 1.823.360.595, em 2000, para R\$ 6.134.299.633, em 2010 um crescimento de quase 237%.

No entanto, é importante ressaltar que, se a trajetória de expansão da taxa de crescimentos, tanto do número total de contratos de beneficiados quanto do valor total dos contratos de empréstimos de investimentos, permanecer superior, comparativamente, aos seus similares no custeio, ao longo dos anos, existe uma possibilidade de descompasso entre a oferta e a demanda dos créditos do PRONAF, pois as fontes que alimentam a oferta deste crédito não conseguirão se alongar suficientemente para atender ao perfil do crédito de investimento, caso o governo federal persista na estratégia atual de incentivar as fontes MCR 6.2 e MCR 6.4 *vis-à-vis* o FAT e o OGU.

## **6 PRONAF: CONSOLIDADO GRUPO DE EMPRÉSTIMO**

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: “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” (Ipea, 2013, p. 15).

Nesse sentido, o *Manual de Crédito Rural* do Banco Central do Brasil tipifica os agricultores familiares, a fim de que sejam objeto de concessão de crédito pelo PRONAF, nos seguintes grupos.

QUADRO 1

**Tipologia dos beneficiários do PRONAF (junho de 2013)<sup>1</sup>**

Grupo	Características dos beneficiários do PRONAF
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), que não foram contemplados com operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera), ou que ainda não foram contemplados com o limite do crédito de investimento para estruturação no âmbito do PRONAF.</li> <li>2. Agricultores familiares reassentados em função da construção de barragens para aproveitamento hidroelétrico e abastecimento de água em projetos de reassentamento, desde que observado o disposto na Lei nº 4.504/1964, especialmente em seus Artigos 60 e 61, bem como no Artigo 5º, caput e incisos II, III e IV, do Decreto nº 3.991/2001.</li> </ol>
B	<p>Agricultores familiares que atendam cumulativamente às seguintes condições:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro;</li> <li>• residam na propriedade ou em local próximo;</li> <li>• não disponham, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor;</li> <li>• obtenham, no mínimo, 30% da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento;</li> <li>• tenham o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento; e</li> <li>• tenham obtido renda bruta familiar nos últimos doze meses que antecedem a solicitação da declaração de aptidão ao PRONAF (DAP), incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente da família, de até R\$ 6 mil, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais.</li> </ul>
A/C	<p>Agricultores familiares assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• apresentem DAP para o grupo A/C, fornecida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para os beneficiários do PNRA ou pela Unidade Técnica Estadual ou Regional (UTE/UTR) para os beneficiados pelo PNCF;</li> <li>• já tenham contratado a primeira operação no grupo A; e</li> <li>• não tenham contraído financiamento de custeio, exceto no grupo A/C.</li> </ul>
Agricultores familiares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do PNRA;</li> <li>• residam na propriedade ou em local próximo;</li> <li>• não disponham, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor;</li> <li>• obtenham, no mínimo, 70% da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento;</li> <li>• tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho assalariado, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter até dois empregados permanentes; e</li> <li>• tenham obtido renda bruta familiar nos últimos doze meses que antecedem a solicitação da DAP acima de R\$ 6 mil e até R\$ 110 mil, incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente da família, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais.</li> </ul>

Fonte: BCB (2013).

Nota: <sup>1</sup> É importante registrar que essa tipologia, segundo informações do MDA, finda em meados de 2013, uma vez que há uma nova tipologia em construção no referido ministério. Por isto, salienta-se que a tipologia em destaque se refere àquela vigente em junho de 2013. Outro ponto que merece destaque se refere aos grupos que compõem os beneficiários do PRONAF. Por questões de limitações e restrições da base de dados enviada pela SAF, adotou-se a tipologia utilizada a partir de 2010 que estratifica os agricultores familiares beneficiários do PRONAF em: i) agroindústria familiar; ii) grupo A; iii) grupo B; iv) grupo A/C; e v) grupo agricultores familiares. Mesmo que isto signifique um empobrecimento analítico, pois se agregou em um mesmo estrato vários grupos que antes eram separados entre si, como foram os casos dos grupos C, D, E e que se tornaram o grupo agricultores familiares, ainda assim, justifica-se a sua análise, uma vez que a distribuição assimétrica e desproporcional do crédito do PRONAF entre seus grupos constituintes contribuiu para o aprofundamento da heterogeneidade estrutural produtiva entre os agricultores familiares nacionais.

Segundos dados do Censo Agropecuário 2006, no universo da agropecuária nacional (agricultura familiar com ou sem PRONAF e agricultura não familiar), que concentra 5.175.636 estabelecimentos agropecuários e com uma produção de R\$ 163.986.294.430, os agricultores familiares classificados como PRONAF B representam quase 50% do número de estabelecimentos agropecuários existentes no país em 2006, mas respondem somente por quase 2% do valor total da produção.

Em contrapartida, os agricultores familiares que se encaixam na classificação de PRONAF Agricultura Familiar respondem por quase 22% do número de estabelecimentos e por 14,6% do valor total da produção. Portanto, estas duas categorias juntas aglutinam 68,6% do total dos estabelecimentos agropecuários nacionais e 16,3% do valor total da produção agropecuária brasileira.

No caso específico do universo da agricultura familiar – isto é, dos 4.366.267 estabelecimentos agropecuários que foram responsáveis pela produção de R\$ 54.494.117.490 no ano de 2006 –, os agricultores familiares que estão classificados como PRONAF B respondem por pouco mais que 55% do número dos estabelecimentos e quase 5,5% do valor da produção. Já os agricultores familiares classificados como PRONAF Agricultura Familiar respondem por 26% do número de estabelecimentos e 44% do valor total da produção.

TABELA 4  
Número de estabelecimentos e valor da produção segundo o grupo da agricultura familiar e não familiar

Enquadramento	Número de estabelecimentos	Valor da produção
PRONAF A	533.454	5.711.549.031
PRONAF B	2.416.127	2.827.925.065
PRONAF Agricultura Familiar	1.133.345	23.928.033.310
Familiar (não PRONAF)	283.341	22.026.610.084
Não familiar	809.369	109.492.176.940
<b>Total</b>	<b>5.175.636</b>	<b>163.986.294.430</b>

Fonte: MDA e IBGE (2009).

Portanto, esses dois estratos juntos somam quase 82% do total dos estabelecimentos agropecuários classificados como agricultura familiar e respondem juntos por quase 50% de toda a produção oriunda da agricultura familiar. Isto é importante destacar porque a análise destas duas categorias de agricultores familiares, além de significativa, é importante para verificar em que medida o PRONAF, enquanto instrumento de política pública, é neutro na distribuição dos créditos entre os seus grupos constituintes. Por outro lado, fazem-se necessários alguns esclarecimentos adicionais sobre a importância da comparação dos volumes de crédito ofertados via PRONAF Agricultura Familiar *vis-à-vis* o PRONAF B.

Nesse sentido, trabalha-se com a premissa, mesmo em um nível abstrato tipo modelo ideal, de que o PRONAF tem a função de promover o desenvolvimento no seio dos agricultores familiares nacionais e, por isto, tem o papel de transformar a realidade concreta destes agricultores; ou seja, suas condições objetivas e materiais de vida. Em tese, este instrumento de promoção do desenvolvimento, o PRONAF, ao conceder crédito, seja de custeio ou investimentos, aos agricultores familiares, potencializa o meio material para a penetração das forças produtivas capitalistas na unidade de produção familiar, pois reorganiza os procedimentos, as formas e o modo de produzir

desta unidade de produção, incrementando, assim, a produtividade do trabalho e, por consequência, o produto agropecuário. Por sua vez, este processo se objetiva em um substrato real, que é condicionado pelo processo histórico da formação econômica da economia brasileira.

Logo, o PRONAF, enquanto política de estímulo ao desenvolvimento rural, tem por objetivo quebrar a inércia produtiva das unidades de produção familiares, que, historicamente, estavam enraizadas em uma economia tradicional e de subsistência, e construir em suas ruínas uma nova estrutura econômica e social enraizada em um modo de produzir moderno. Tal modo deve incorporar novas técnicas e tecnologias de produção voltadas para atender aos agentes econômicos que se organizam socialmente em um sistema de mercado, o qual serve de canal para os agricultores familiares adquirirem tecnologias que estejam calibradas para a sua realidade objetiva, pois, assim, podem incrementar sua produtividade do trabalho, ampliando, deste modo, sua acumulação de capital e, por consequência, sua capacidade de geração de emprego e renda.

Como o estrato social da agricultura familiar não é homogêneo, mas crivado por uma heterogeneidade, então, o governo federal criou um PRONAF específico para atender àquela camada de agricultores familiares mais empobrecidos, com baixíssima escolaridade, com escasso acesso à assistência técnica e, em grande parte, enraizados em pequenas propriedades rurais. Trata-se do PRONAF B, que, em tese, tem o objetivo de assistir estes agricultores familiares, facilitando o acesso ao crédito para incorporarem, em suas unidades de produção, tecnologias, em conformidade com suas necessidades produtivas, que aumentem a produtividade do trabalho.

É nesse substrato heterogêneo que o crédito do PRONAF se metamorfoseará em investimentos e custeio nas unidades de produção familiares, mas é importante destacar que há descompasso entre a oferta e a demanda por crédito do PRONAF B, pois existem restrições por parte das instituições financeiras que acabam reduzindo o público potencial do PRONAF B, mesmo que o risco da operação seja minimizado pela União.

Como destacou Silva:

diante das análises feitas através dos dados agregados do PRONAF, a liberação dos recursos referentes à modalidade de crédito permanece inserida na lógica de liberação bancária. Os principais indícios que pudemos constatar referem-se, em primeiro lugar, à permanência da forte retenção de recursos.

Em segundo lugar, os agricultores que conseguem dar garantias mais consistentes são aqueles que já estão integrados e captam a maior parte dos recursos, confirmando a lógica pretérita de distribuição verificada na fase inicial do programa (Silva, 2006, p. 120).

Essas restrições explicam, em grande parte, a reduzida participação do estrato agricultores PRONAF B no total de contratos de concessão de créditos do PRONAF concedidos ao universo dos agricultores familiares. Entretanto, é importante destacar que, mesmo com estas restrições, há demanda, por parte deste agricultor do PRONAF B, por recursos financeiros, seja para investimentos, seja para custeio. Estas demandas não são maiores porque o próprio modelo de desenvolvimento rural ancorado no processo de modernização conservadora restringe, condiciona e canaliza os recursos do PRONAF, via restrições postas pelas instituições financeiras, ao público específico. Se não existissem estes bloqueios institucionais, então, o volume de recursos ofertados pelo PRONAF não seria suficiente para atender à demanda dos agricultores familiares.

Logo, se o PRONAF é uma política de desenvolvimento rural, então, em tese, deveria ser capaz de ofertar recursos financeiros aos agricultores familiares *lato sensu*, para estes transformarem suas realidades econômica e social. Neste sentido, a comparação entre o volume de crédito entre os produtores familiares do PRONAF B *vis-à-vis* os do PRONAF Agricultura Familiar tem, sim, importância, no sentido de mostrar que, mesmo com realidades distintas, esta política pública está reforçando a heterogeneidade produtiva e estrutural entre os agricultores familiares.

Isso porque distribui de forma assimétrica e regressiva os recursos do PRONAF entre os seus grupos constituintes, não resolvendo, portanto, o problema central do desenvolvimento, que é a homogeneização econômica e social destes agricultores; isto é, a capacidade que a política pública tem, isoladamente ou em conjunto com outras políticas, de melhorar a condição de vida desta população.

Para avançar na comprovação dessa hipótese, destaca-se, na tabela 5, que a categoria agricultores familiares foi aquela que apresentou a maior participação relativa no número total de contratos de beneficiados e no valor do total dos contratos de empréstimos, no período 2000-2010, com quase 70% e 84%, respectivamente. Em compensação, o grupo B, além de deter 26% dos contratos de beneficiados do PRONAF, somente conseguiu aglutinar quase 7% do valor total dos contratos de empréstimos.

TABELA 5  
PRONAF por grupo (2000-2010)

Grupos	Número total de contratos de beneficiados	Valor total dos contratos de empréstimos (R\$) <sup>1</sup>	Valor total dos contratos de empréstimos por beneficiado (R\$) <sup>1</sup>
Agroindústria familiar	128	1.782.726	13.928
Grupo A	544.710	7.685.396.495	14.109
Grupo A/C	122.686	417.478.468	3.403
Grupo B	3.709.922	5.642.621.892	1.521
Agricultores familiares	9.809.520	69.564.599.115	7.092
Outros <sup>2</sup>	95.702	368.701.178	3.853
<b>Total geral</b>	<b>14.282.668</b>	<b>83.680.579.873</b>	<b>5.859</b>

Fonte: SAF/MDA.

Nota: <sup>1</sup> Valores constantes de 2010.

<sup>2</sup> Refere-se à somatória dos dados com indicações pendentes e não registradas.

É importante ressaltar esse ponto, porque o processo de modernização conservadora, ao incentivar os agricultores familiares a aderirem, por meio do crédito de investimento e custeio, aos pacotes tecnológicos da Revolução Verde (inovações biológicas, físico-químicas e mecânicas para aumentaram a produtividade do trabalho de suas unidades de exploração), acabam difundido o progresso técnico de forma assimétrica e diferenciada entre estes agricultores familiares, acarretando, assim, a formação de dois universos distintos de públicos demandantes de recursos do PRONAF.

O primeiro universo é composto por agricultores familiares que apresentam uma inserção nos mercados produtivos e financeiros, e outro universo fica nas bordas e emparedado nos limites inferiores do sistema econômico. Segundo o Ipea: “os produtores do grupo B continuam representando o segmento majoritário e mais empobrecido da agricultura nacional” (Ipea, 2013, p. 16). Conforme destacado neste mesmo documento:

o grande grupo formado pelos agricultores familiares empobrecidos representava 55,34% de todos os estabelecimentos familiares classificados a partir da Lei nº 11.326/2006 e, praticamente, 60% do público potencial do PRONAF. Assim, em ambos os casos, percebe-se que os produtores pobres (com rendimentos anuais “rebatidos” até R\$ 3 mil) são a maioria absoluta dos agricultores familiares brasileiros identificados por meio do Censo Agropecuário 2006 (Ipea, 2013, p. 24).

Esses dados reforçam o argumento de que a execução da política de crédito do PRONAF tanto beneficia, em particular, os agricultores familiares que já estão inseridos nos mercados produtivos e financeiros e incorporam os insumos modernos provenientes dos setores urbanos e industriais, quanto os ajuda a se integrarem aos elos das cadeias

produtivas agroindustriais que se encontram à jusante da agricultura, mas como ofertantes de insumos para estas cadeias.

Já no caso dos agricultores familiares do PRONAF B, sua capacidade de penetração nos mercados produtivos e financeiros é mais restrita, devido aos problemas de assimetria de informações e ao risco da operação financeira. Mesmo que, para os agricultores do PRONAF B, o risco da operação financeira seja da União, ainda assim, as instituições financeiras alicerçadas nos Acordos de Basileia I e II exigem certos colaterais; isto é, ativos financeiros, monetários e patrimoniais que servem de garantia<sup>20</sup> para os empréstimos nas instituições financeiras. Tudo isto reduz em muito a capacidade destes agricultores familiares em alavancarem empréstimos para financiarem seus investimentos em ampliação e modernização de seus estabelecimentos familiares.

Nessa linha de argumento, ao se comparar os grupos B e *agricultores familiares*, verifica-se que o valor total dos contratos de empréstimos para o último grupo, ao longo de 2000 a 2010, foi mais que *doze vezes* aqueles concedidos ao grupo B, como também o valor total dos contratos de empréstimos por beneficiado foi quase o *quíntuplo vis-à-vis* o grupo B. Estas forças mal calibradas acabam conduzindo a política pública por caminhos opostos daqueles destacados em sua meta, que é promover um desenvolvimento sustentável com inclusão econômica e social, reforçando, assim, a rigidez estrutural entre os produtores rurais.

Como destacou Buainain *et al.*:

a maior parte dos estabelecimentos rurais, aqueles de menor porte econômico, encontra-se sob um crescente encurralamento. São produtores que vão sendo deixados para trás em um ambiente produtivo e tecnológico cujo acirramento concorrencial vem sendo acelerado rapidamente, na nova fase que ora experimenta a agropecuária brasileira (Bucunain *et al.* 2013, p. 24).

---

20. Conforme o *Manual de Crédito Rural* do Banco Central do Brasil: "A garantia de crédito rural pode constituir-se de: a) penhor agrícola, pecuário, mercantil, florestal e cedular; b) alienação fiduciária; c) hipoteca comum ou cedular; d) aval ou fiança; e) seguro rural ou do amparo do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro); f) proteção de preço futuro da *commodity* agropecuária, inclusive por meio de penhor de direitos, contratual ou cedular; e g) outras que o Conselho Monetário Nacional" (BCB, 2013). Disponível em: <<http://goo.gl/xb81yR>>.



Objetivamente, esses dados indicam que o progresso técnico está penetrando de forma diferenciada e assimétrica entre os estabelecimentos agropecuários nacionais, reforçando ou agravando a heterogeneidade estrutural e produtiva, que já está historicamente determinada pela formação econômica brasileira, mas que no presente é potencializada por políticas públicas voltadas para a agropecuária nacional, que acabaram reforçando ainda mais o processo de modernização conservadora vivenciado no campo brasileiro desde meados dos anos 1960 do século XX.

*Grosso modo*, os dados destacados acima reforçam a tese de que o processo de modernização conservadora acabou condicionando o modelo de desenvolvimento rural brasileiro no período pós-1965, pois, ao elaborar e executar políticas públicas *top down* para a agropecuária nacional – em particular, as políticas de crédito –, reafirmaram o processo de exclusão no campo brasileiro.

O principal impacto dessa estratégia de modernização da agropecuária foi, conforme destacado por Sorj, criar no seio da agricultura familiar “pequenos e médios produtores altamente capitalizados” (Sorj, 1980, p. 145), em detrimento de uma parcela de produtores rurais que, mesmo tendo acesso de forma marginal aos instrumentos de financiamento proporcionados pelas políticas públicas, ainda assim, não consegue alterar a estrutura de sua unidade de produção familiar para conectar-se aos mercados produtivos e financeiros, para transformar sua atividade agropecuária em tipicamente capitalista.

Por fim, reforça-se o argumento que, mantida a inércia atual do PRONAF, há uma tendência em se reforçar aquilo que Myrdal (1968) chamou de processo de causação circular acumulativa;<sup>21</sup> ou seja, a própria política pública de concessão de crédito para os agricultores familiares torna-se também uma fonte de assimetrias na difusão do progresso técnico entre eles, fortalecendo, deste modo, os desequilíbrios existentes entre os grupos do PRONAF.

21. Esse conceito se refere à seguinte citação: “uma mudança não dá lugar a alterações compensadoras, mas, pelo contrário, dá lugar a mudanças auxiliares que movem o sistema na mesma direção que a mudança original, impulsionando-a mais para longe. Esta causação faz que um processo social tenda a converter-se em cumulativo e, com frequência a adquirir velocidade a um ritmo acelerado”. No original: “*um cambio no da lugar a cambios compensadores, sino que, por lo contrario, da lugar a cambios coadyuvantes que mueven al sistema en la sistema en la misma dirección que el cambio original, impulsándolo más lejos. Esta causación hace que um proceso social tienda a convertirse en acumulativo y que a menudo adquiera velocidad a um ritmo acelerado*” (Myrdal, 1968, p. 24).

## **7 TERRITORIALIZAÇÃO DO PRONAF**

Os avanços proporcionados pela modernização da agropecuária nacional proporcionou que o progresso técnico penetrasse na agropecuária nacional, no primeiro momento, pelas regiões Sudeste e Sul do país e, a partir de meados dos anos 1970 e do início dos 1980, pelo território do Centro-Oeste, no sentido dos estados do Norte e do Nordeste.

Mais recentemente, a partir dos anos 1990, observa-se a expansão das atividades agrícolas, sobretudo em culturas de grãos, para a nova fronteira agropecuária nacional, que se encontra nos estados do Maranhão, do Piauí, do Tocantins e da Bahia (Matopiba). Nestas regiões, o processo de modernização da agropecuária nacional avançou e os produtores rurais vêm demandando insumos modernos para aumentarem a produtividade do trabalho de suas unidades de produção agropecuária, incrementando, deste modo, seu produto, sobretudo, em grãos como a soja e o milho.

Nesse sentido, a distribuição territorial dos agricultores familiares, segundo dados do Censo Agropecuário 2006, destacou que a região Sul concentra 20% dos estabelecimentos e 17% da área, mas é responsável por 41% do valor bruto da produção (VBP). Já o Sudeste aglutina 16% dos estabelecimentos, 15% da área e 20% do VBP; ou seja, estas duas regiões juntas respondem por 36% dos estabelecimentos, 32% da área e 61% do VBP.

No caso das demais regiões, a região Nordeste respondeu por 50% dos estabelecimentos, 33% da área e 26% do VBP. O Norte, por 9% dos estabelecimentos, 21% da área e 7% do VBP. Por fim, o Centro-Oeste detém 5% dos estabelecimentos, 14% da área e 6% do VBP. Em linhas gerais, observa-se que há uma predominância, em termos de estabelecimentos e área da agricultura familiar, nas regiões Nordeste, Sul e Sudeste do país.

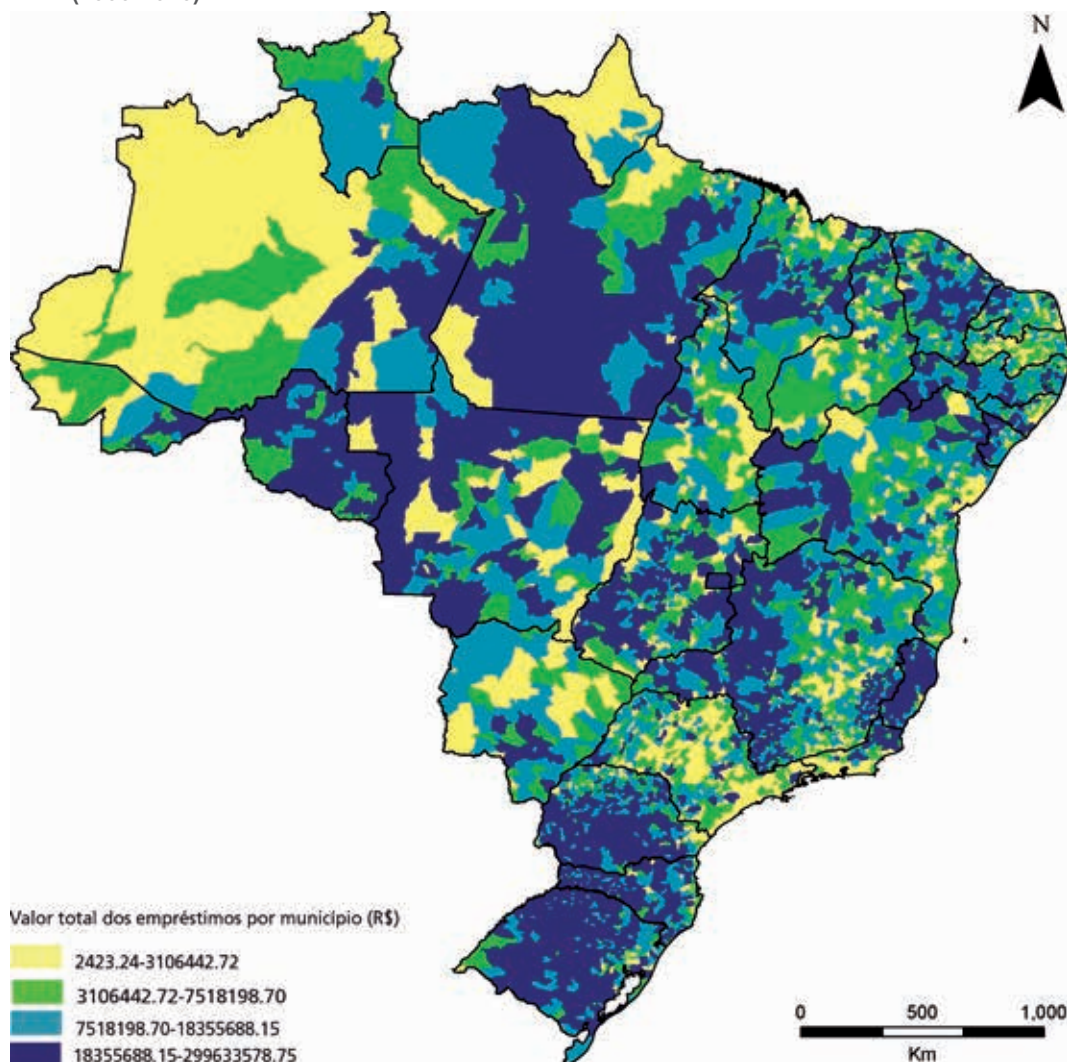
### **7.1 Distribuição territorial do PRONAF por valor total dos contratos de empréstimos**

No caso regional, há uma forte predominância de concentração dos créditos do PRONAF, no período 2000-2010, na região Sul; isto é, quase 40% do número total de contratos de beneficiados encontram-se nesta porção do território, enquanto pouco mais de 45% do valor total dos contratos de empréstimos ficam em mãos dos agricultores familiares gaúchos. Na composição desta modalidade de crédito, o custeio foi o item que apresentou o maior número de beneficiados, com 33% e

quase 31% do valor total dos contratos de empréstimos. Já no caso da modalidade investimento, observa-se que esta respondeu por 5,3% do número total de contratos de beneficiados e 14,5% do valor total dos contratos de empréstimos.

MAPA 1

Distribuição territorial do PRONAF – por valor total dos contratos de empréstimos – Brasil (2000-2010)



Fonte: IpeaMapas.

Já o Nordeste deteve quase 37% do número total de contratos de beneficiados do PRONAF e quase 19% do valor total dos contratos de empréstimos nacionais. Em detrimento do Sul, a modalidade que apresentou maior participação relativa neste

espaço territorial foi o investimento, com pouco mais de 25% do número de contratos de beneficiados e quase 13% do valor total dos contratos de empréstimos nacionais. Em contrapartida, a modalidade custeio representou quase 12% do número total de contratos de beneficiários e 6% do valor total dos contratos de empréstimos.

TABELA 6  
Modalidade por Grandes Regiões (2000-2010)

Região/modalidade	Número total de contratos de beneficiados	Valor total dos contratos de empréstimos (R\$) <sup>1</sup>
Centro-Oeste	503.344	5.996.780.660
Custeio	347.815	2.846.576.550
Investimento	155.529	3.150.204.110
Nordeste	5.275.836	15.720.419.270
Custeio	1.668.395	5.018.644.579
Investimento	3.607.441	10.701.774.691
Norte	869.129	7.097.933.042
Custeio	366.035	2.177.732.315
Investimento	503.094	4.920.200.728
Sudeste	2.165.770	16.920.640.721
Custeio	1.549.772	11.205.188.646
Investimento	615.998	5.715.452.074
Sul	5.468.589	37.944.806.180
Custeio	4.708.790	25.835.870.105
Investimento	759.799	12.108.936.075
<b>Total geral</b>	<b>14.282.668</b>	<b>83.680.579.873</b>

Fonte: SAF/MDA.

Nota: <sup>1</sup> Valores constantes de 2010.

A região Sudeste aglutina pouco mais de 15% do número total de contratos de beneficiados e pouco mais de 20% do valor total dos contratos de empréstimos. Já em nível de modalidade, constata-se o mesmo comportamento da região Sul; isto é, a concentração no custeio *vis-à-vis* o investimento. No primeiro caso, pouco menos de 11% do número total de contratos de beneficiários encontram-se nesta porção do território, ao passo que quase 13,5% do valor total dos contratos de empréstimos foram canalizados para os agricultores rurais do sudeste. No caso do investimento, constata-se que o número total de beneficiados respondeu por 4,3% do total geral, enquanto quase 7% do valor total dos contratos de empréstimos foram canalizados para estes agricultores familiares.

Na região Norte, o número total de contratos de beneficiados representou pouco mais que 6%, ao passo que sua participação no valor total dos contratos de empréstimos foi de 8,5%. Esta região apresentou o mesmo movimento encontrado para a região Nordeste; isto é, a predominância de crédito de investimento *vis-à-vis* o crédito de custeio. Do total nacional, 3,5% do número total de contratos de beneficiados foi para investimento e 2,6% para o custeio. Já no caso do valor total dos contratos de empréstimos, registra-se que o de custeio representou 2,6%, ao passo que o de investimento, quase 6%.

Por fim, na região Centro-Oeste, há uma predominância, no caso do número total de contratos de beneficiados, para custeio *vis-à-vis* os investimentos; isto é, 2,4% e 1,1%, respectivamente. Já em relação ao valor total dos contratos de empréstimos, mesmo apresentando proporções próximas, os investimentos foram pouco superiores *vis-à-vis* o custeio; ou seja, 3,8% e 3,4%, respectivamente.

Mesmo respondendo por uma parcela maior no número total de contratos de beneficiados e no valor total dos contratos de empréstimos do PRONAF (60,5% e 56,3%, respectivamente) a modalidade custeio apresentou taxas de crescimento simples para o número total de contratos de beneficiados e para o valor total de contratos de empréstimos de 3,0% e 94%, respectivamente, no período 2000-2010, as quais foram inferiores àquelas taxas apresentadas para estes mesmos atributos para o investimento de 278% e 236,4%, respectivamente.

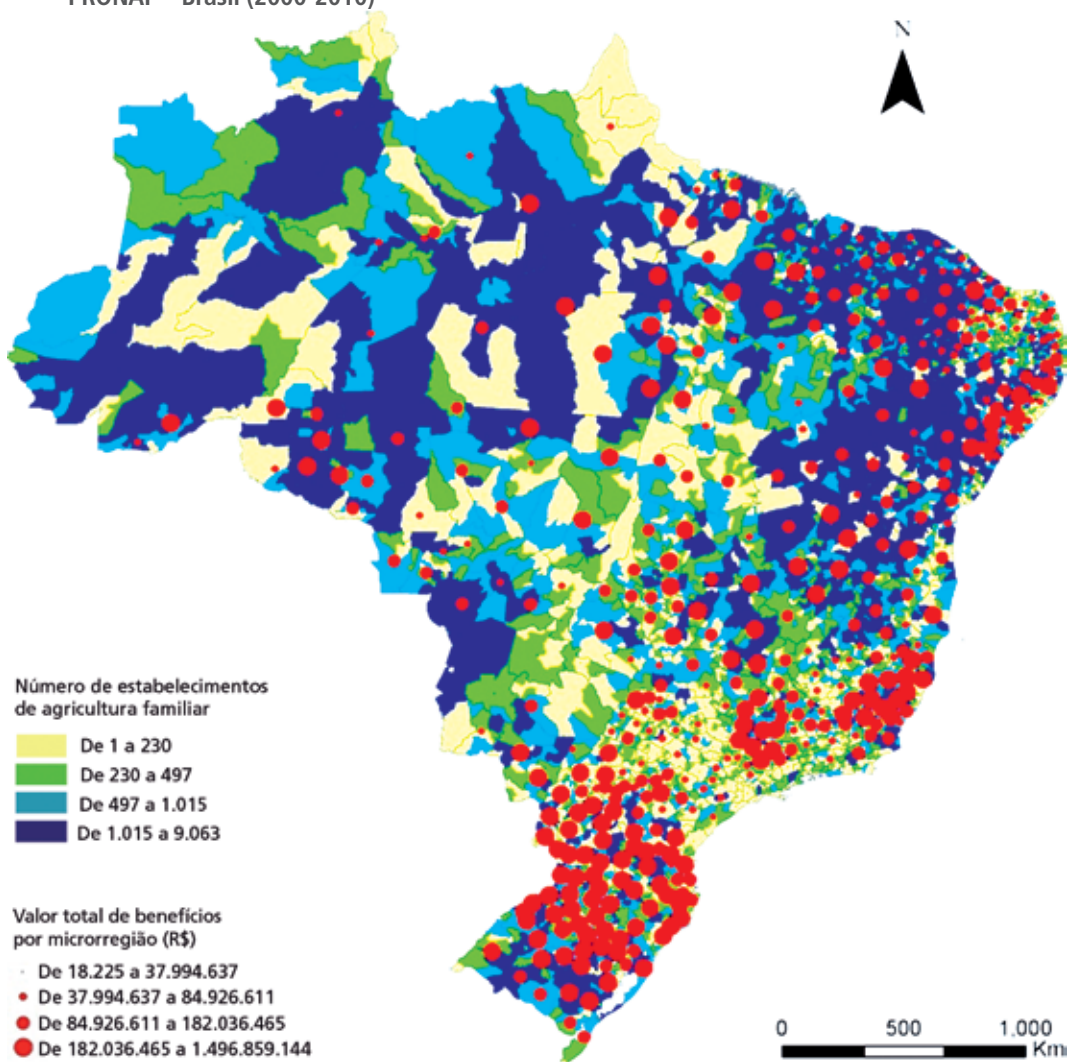
Em termos regionais, a expansão dessas modalidades de crédito do PRONAF se expandiu, predominantemente, naquelas regiões que apresentam maior grau de modernização da agropecuária e valor bruto da produção da agricultura familiar, que é o caso do Sul e do Sudeste.

No caso do Centro-Oeste, por ser uma região de consolidação da modernização da agropecuária nacional, a modalidade de custeio e investimento apresenta proporções próximas, ao passo que nas regiões Norte e Nordeste se observa a predominância da modalidade investimento comparativamente à modalidade custeio.

Isso pode ser explicado, possivelmente, pelos investimentos que estão se efetivando nas novas regiões de expansão da fronteira agrícola nacional, que se encontra em grande parte nos estados do Tocantins, do Maranhão, do Piauí e da Bahia.

Essa estratégia de direcionamento dos créditos do PRONAF reforça o desenvolvimento econômico de territórios que já apresentam atividade econômica dinâmica (Sul e Sudeste) *vis-à-vis* o Norte e o Nordeste, reforçando, assim, o processo de causalção circular acumulativo, que é um dos fatores importantes para explicar as assimetrias e as desigualdades existentes na difusão do progresso técnico entre os agentes econômicos espalhados no território nacional.

MAPA 2  
Distribuição espacial dos estabelecimentos e número total de contratos beneficiados do PRONAF – Brasil (2000-2010)



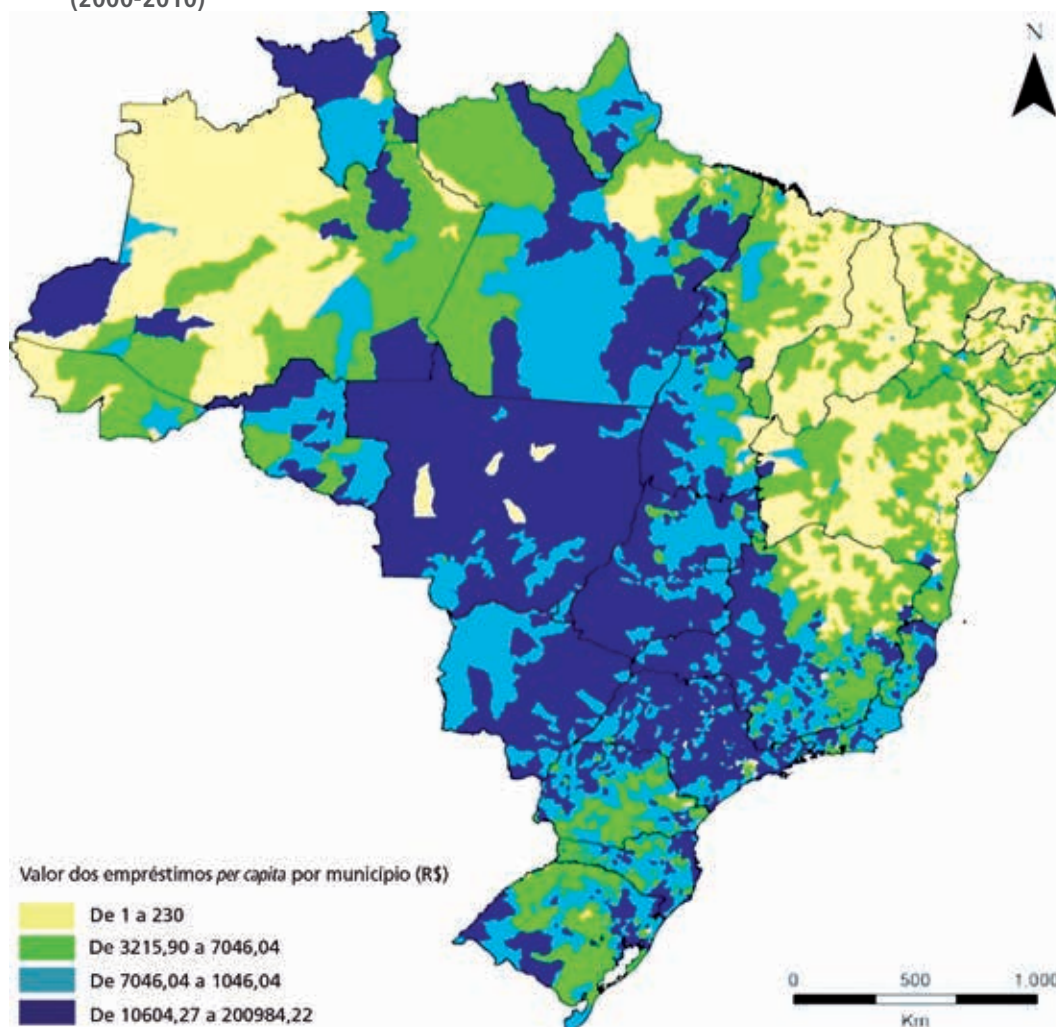
Fonte: IpeaMapas.



Essas disparidades regionais ficam mais claras quando se territorializam os dados do valor total dos contratos de empréstimos por beneficiado; isto é, os valores *per capita*. Como pode ser verificado no mapa 3, há uma predominância na concessão deste atributo para aquelas regiões que historicamente apresentam uma base de produção agropecuária consolidada ou em vias de consolidação, como é o caso da faixa que permeia as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

MAPA 3

Distribuição espacial do valor total dos empréstimos *per capita* do PRONAF – Brasil (2000-2010)



Fonte: IpeaMapas.

Conforme é destacado no referido mapa, o valor total dos contratos de empréstimos do PRONAF para as regiões destacadas em azul encontra-se no estrato (quarto quartil) em que os valores *per capita* são os maiores; isto é, acima dos valores encontrados para o resto da economia nacional. Isto é um forte indicativo de que os agricultores familiares destes territórios têm intensificado o uso de inovações mecânicas, biológicas e físico-químicas provenientes dos setores industriais para melhorarem a produtividade do trabalho e, por consequência, ampliarem o seu produto agropecuário.

No caso dos estratos inferiores, primeiro e segundo quartis, observa-se certa predominância de municípios que se localizam principalmente em estados da região Nordeste e, em menor escala, da região Norte. Somente a título de ilustração, os valores totais dos contratos de empréstimos por beneficiário para investimento e custeios nos municípios do Nordeste encontram-se em nível inferior a média nacional, que é de R\$ 5.859,00. No Nordeste, em média, o valor destes contratos é de R\$ 2.980,00. Neste atributo, entre as 27 Unidades da Federação (UFs), as posições ordinais dos estados do Nordeste concentram-se entre a 19ª posição e a 27ª posição; isto é, são os menores valores *per capita* entre os estados brasileiros.

Isso mostra claramente, que os créditos do PRONAF para investimento e custeio para a região Nordeste são marginais *vis-à-vis* as demais regiões brasileiras, como o Sudeste, Sul e o Centro-Oeste. Este fato dificulta e reduz o acesso destes agricultores familiares às inovações biológicas, físico-químicas e mecânicas proporcionadas pela modernização da agropecuária nacional.

## **7.2 Distribuição territorial do PRONAF por grupo, Unidade da Federação e município**

Como se evidencia na tabela 7, agricultores familiares classificados no PRONAF B e localizados no Nordeste receberam no período destacado 29% do valor total dos contratos de empréstimos desta região, que representa, em nível nacional, 5,4%. Já os agricultores do PRONAF Agricultura Familiar aglutinaram 55% destes contratos na região em destaque, o que representou quase 10,5% do valor nacional.



TABELA 7  
Valor total dos contratos de empréstimos concedidos por grupos para as macrorregiões brasileiras (2000-2010)  
(Em R\$)<sup>1</sup>

Grupos	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Agroindústria familiar	0	1.757.819	0	24.907	0
A	1.395.490.553	2.355.958.431	2.542.127.054	555.453.241	836.367.215
A/C	130.626.454	118.947.707	50.188.070	57.852.383	59.863.855
B	4.890.331	4.558.348.357	253.010.943	553.397.644	272.974.616
Agricultura familiar	4.465.765.961	8.685.092.635	4.224.607.283	15.753.862.281	36.435.270.954
Outros	7.361	314.321	27.999.692	50.265	340.329.539
<b>Total geral<sup>2</sup></b>	<b>5.996.780.660</b>	<b>15.720.419.270</b>	<b>7.097.933.042</b>	<b>16.920.640.721</b>	<b>37.944.806.180</b>

Fonte: SAF/MDA.

Nota: <sup>1</sup> Valores constantes de 2010.

<sup>2</sup> Refere-se à somatória dos dados com indicações pendentes e não registradas.

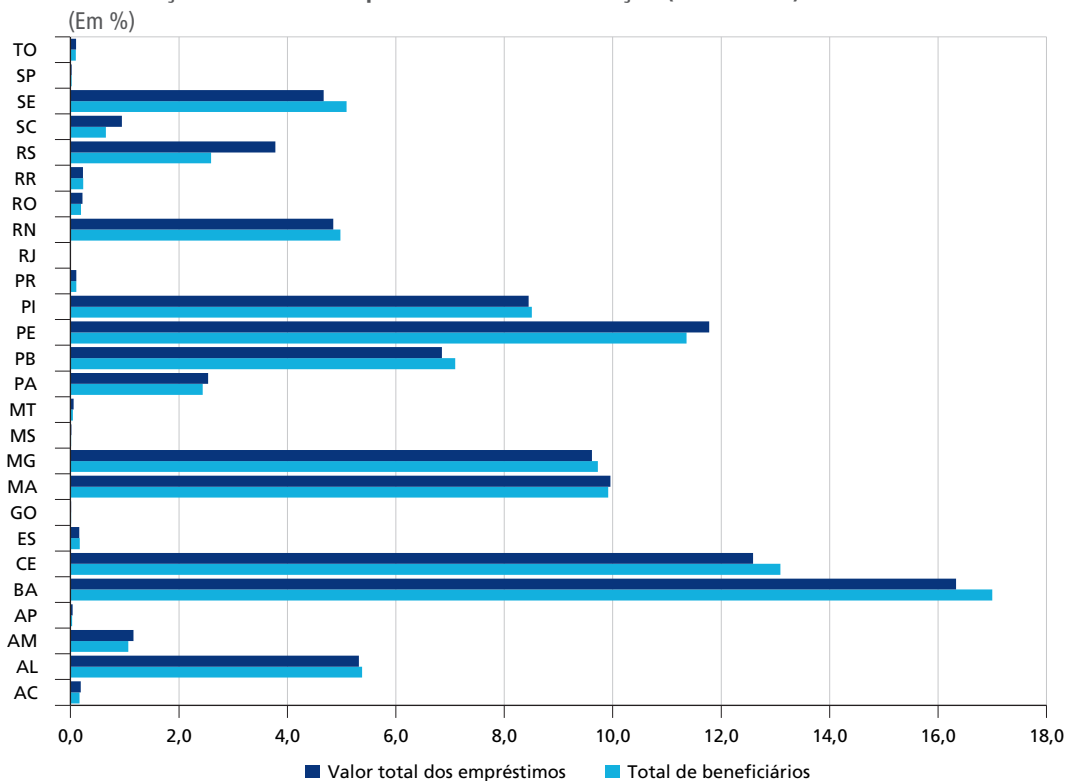
No caso do Sul, as discrepâncias entre os dois grupos de beneficiários do PRONAF foram mais acentuadas e agudas, pois os agricultores classificados no PRONAF Agricultura Familiar aglutinaram 96% do valor total dos contratos de empréstimos para esta porção do território nacional, que representou em nível nacional 43,5%. No caso dos agricultores do PRONAF B, estes valores foram de 0,7%, para o caso do Sul, e 0,3%, para o total nacional.

Já em relação à macrorregião Sudeste, contata-se que há forte predominância do escoamento do valor total dos contratos de empréstimos do PRONAF para o grupo agricultura familiar, que respondeu, no interregno de 2000 a 2010, por pouco mais que 93% e pouco menos que 19% para o total nacional. No caso do PRONAF B, verifica-se que esta categoria foi responsável por receber 3,3% do valor total dos contratos de empréstimos para esta macrorregião e 0,7% do total nacional.

Nas demais macrorregiões brasileiras, Centro-Oeste e Norte, observa-se um comportamento semelhante àquele encontrado nas demais macrorregiões brasileiras, pois há uma predominância do valor total dos contratos de empréstimos concentrar-se no PRONAF Agricultura Familiar *vis-à-vis* o PRONAF B. No Centro-Oeste, os agricultores do PRONAF B receberam somente 0,1% do total destes contratos, ao passo que os agricultores do PRONAF Agricultura Familiar concentraram quase 75%. Já em nível nacional, os valores foram insignificantes para o grupo do PRONAF B e pouco mais de 5% para o grupo agricultura familiar. No caso do Norte, o grupo PRONAF B recebeu 3,6% do valor total dos contratos de empréstimos desta macrorregião e o grupo PRONAF Agricultura Familiar, quase 60%. Estes valores em termos nacionais representam, respectivamente, 0,3% e 5%.

Por fim, ilustra-se essa diferenciação no valor total dos contratos de empréstimos entre os grupos do PRONAF por Unidade da Federação para verificar se o comportamento existente entre as macrorregiões se objetiva da mesma forma, em nível das Unidades da Federação.

**GRÁFICO 4**  
**Distribuição do PRONAF B por Unidade da Federação (2000-2010)**



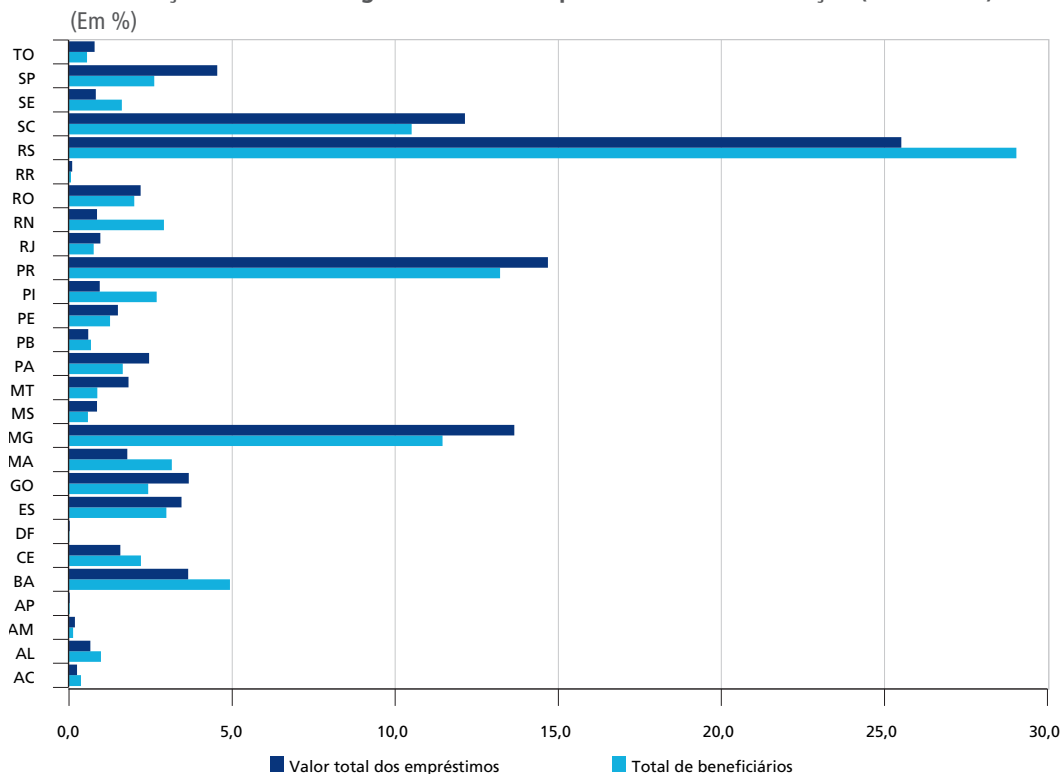
Fonte: SAF/MDA.  
Nota: <sup>1</sup>Valores constantes de 2010.

Em linhas gerais, observa-se que a distribuição por estado do número total de contratos de beneficiados e do valor total dos contratos de empréstimos para a categoria PRONAF B concentra-se, conforme o gráfico 4, em estados como: Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí, Paraíba, Minas Gerais e Maranhão. Estes estados juntos concentram pouco mais de 76% do número total de contratos de beneficiados e respondem por quase 76% do valor total dos contratos de empréstimos do PRONAF B.

Entretanto, quando se examinam esses dados para o universo dos agricultores familiares (todos os grupos do PRONAF), constata-se que esta parcela se dilui para 20%

do número total de contratos de beneficiados e 5% do valor total dos contratos de empréstimos; ou seja, há uma predominância na execução da política pública para aquelas parcelas de agricultores familiares que já apresentam condições objetivas e suficientes para garantir certo grau de modernização de suas unidades de exploração agropecuária.

GRÁFICO 5  
Distribuição do PRONAF Agricultor Familiar por Unidade da Federação (2000-2010)

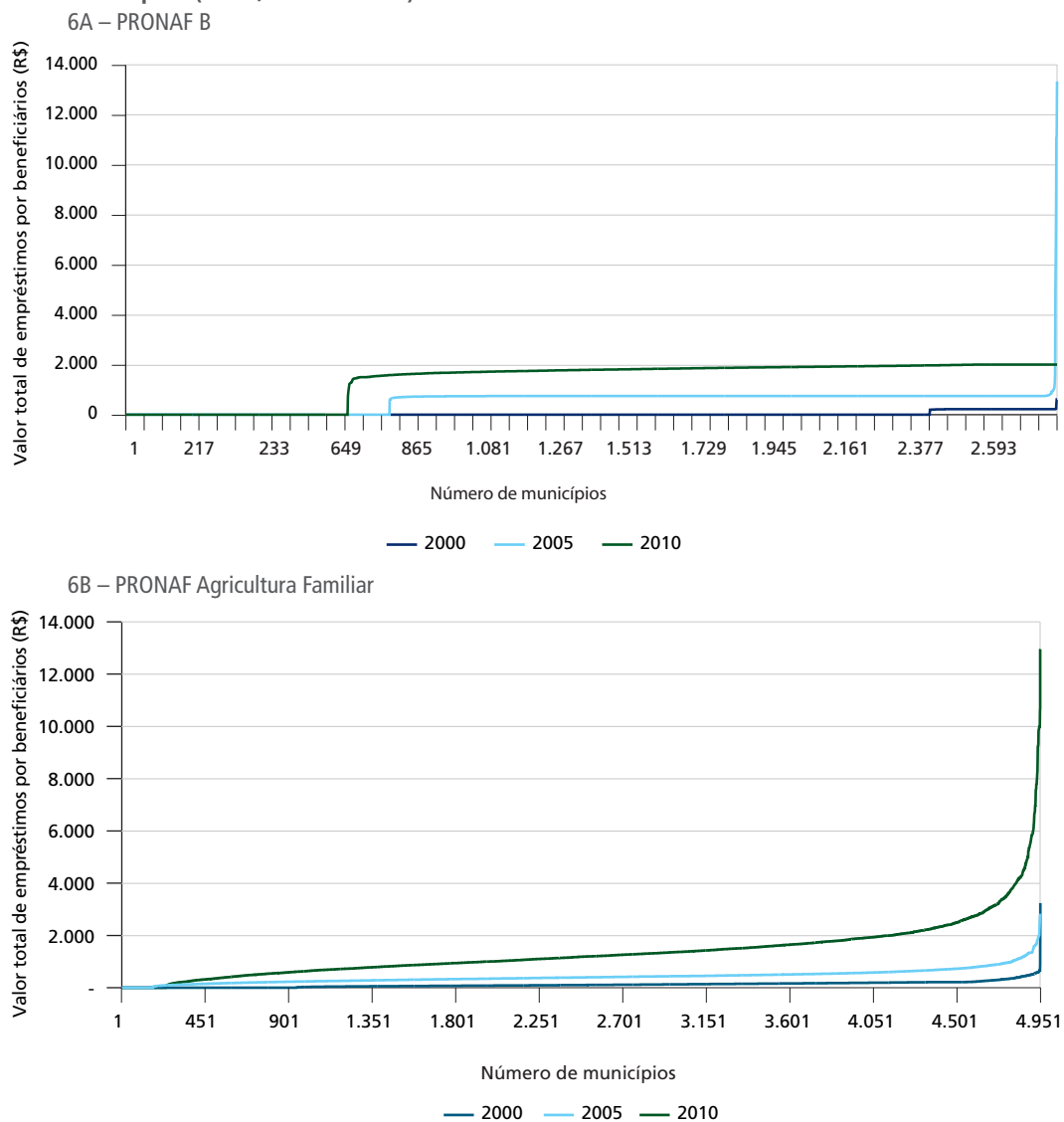


Fonte: SAF/MDA.

Nota: <sup>1</sup> Valores constantes de 2010.

Em relação ao grupo dos agricultores familiares, grupo mais integrado ao processo de modernização da agropecuária nacional, constata-se, a partir da gráfico 5, que os estados de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul, do Paraná e de Minas Gerais juntos responderam por quase 65% do número total de contratos de beneficiados e 66% do valor total dos contratos de empréstimos do PRONAF Agricultura Familiar. No comparativo de todos os grupos, estes estados concentraram pouco mais que 44% do número total de contratos de beneficiados e quase 55% do valor total dos contratos de empréstimos.

**GRÁFICO 6**  
**Alinhamento do valor total dos contratos de empréstimos por beneficiário por grupo nos municípios (2000, 2005 e 2010)**



No comparativo entre o alinhamento do valor total dos contratos de empréstimos por beneficiário do PRONAF para os grupos PRONAF B e PRONAF Agricultura Familiar, observa-se que os municípios beneficiados pelo PRONAF Agricultura Familiar

foram quase o dobro daqueles municípios beneficiados pelo PRONAF B nos anos de 2000, 2005 e 2010. No entanto, constata-se que os valores totais médios dos contratos por beneficiado de ambos os grupos têm crescido ao longo dos dois quinquênios. Mas é importante ressaltar que o valor médio deste atributo para o PRONAF Agricultura Familiar é bem superior àquele encontrado para o PRONAF B.

No comparativo quinquenal, verifica-se que o número de municípios beneficiados pelos créditos do PRONAF B se ampliou, ao longo dos quinquênios, em ritmo superior àquele encontrado pelos municípios beneficiados pelo PRONAF Agricultura Familiar.

Entretanto, é importante ressaltar que os municípios beneficiados do PRONAF B estão mais concentrados *vis-à-vis* os municípios do PRONAF Agricultura Familiar, reforçando, assim, os problemas de assimetrias entre os grupos do PRONAF, pois a política de concessão de crédito, além de reforçar o diferencial entre os valores totais dos contratos de empréstimos por beneficiados entre os municípios dos grupos PRONAF B e agricultura familiar, os concentra em poucos municípios do PRONAF B e expande-se para vários municípios no PRONAF Agricultura Familiar.

TABELA 8  
Agricultura familiar e PRONAF B por município (2000-2010)

PRONAF Agricultura Familiar			PRONAF B		
Município	Número total de contratos de beneficiados	Valor total dos empréstimos (R\$) <sup>1</sup>	Município	Número total de contratos de beneficiados	Valor total dos empréstimos (R\$) <sup>1</sup>
Canguçu	82.960	272.355.956	Januária	13.606	20.311.849
Santa Cruz do Sul	44.563	236.857.024	Porteirinha	12.218	18.695.688
Toledo	14.139	188.296.028	São Sebastião	10.917	17.257.132
Concórdia	24.986	184.611.195	Caxias	10.364	16.925.475
São Lourenço do Sul	27.441	169.061.637	São Francisco	10.555	16.399.661
Marechal Cândido Rondon	13.428	159.922.980	Quixadá	10.472	15.849.938
Cascavel	15.338	158.142.076	Teresina	9.956	15.772.898
Ibirubá	16.975	155.869.332	Mombaça	9.712	15.244.335
Venâncio Aires	29.335	150.566.337	São Benedito	10.830	15.097.777
Erechim	22.178	145.675.160	Barra do Corda	9.770	14.915.216
<b>Total geral</b>	<b>291.343</b>	<b>1.821.357.726</b>		<b>108.400</b>	<b>166.469.969</b>

Fonte: SAF/MDA.

Nota: <sup>1</sup> Valores constantes de 2010.

Quando se faz um comparativo entre o valor total dos contratos de empréstimos realizados na forma de crédito de investimento e custeio do PRONAF entre os grupos agricultura familiar *vis-à-vis* o PRONAF B; constata-se que há diferenças significativas entre as duas categorias. No caso dos dez principais municípios que foram beneficiados pelos créditos do PRONAF, no período 2000-2010, observa-se na tabela 8 que os municípios classificados no grupo agricultura familiar tiveram, em média, o valor total dos contratos de empréstimos mais que duplicado *vis-à-vis* o seu congêneres PRONAF B.

Já em termos de valor total dos contratos de empréstimos por beneficiado do grupo agricultura familiar em comparação ao PRONAF B, apura-se que as discrepâncias entre os valores dos grupos continuam como anteriormente, mas em menor intensidade. Enquanto o valor médio do total dos contratos de empréstimos do grupo de agricultores familiares foi de R\$ 6.252,00, este mesmo atributo para o grupo PRONAF B foi de R\$ 1.536,00; isto é, os valores do primeiro grupo foram pouco mais que o quádruplo do segundo grupo. Isto mostra claramente que a execução da política do PRONAF tem priorizado o grupo dos agricultores familiares, pois apresentam dinâmica produtiva diferenciada em comparação ao grupo PRONAF B; isto é, estão inseridos no mercado e demandam insumos e produtos provenientes das inovações tecnológicas – em especial, físico-químicas, biológicas e mecânicas – provenientes dos setores industriais da economia.

No caso do grupo do PRONAF B, que segundo o documento (Ipea, 2013) é caracterizado por agricultores familiares pobres, mesmo que o acesso aos créditos de investimento e custeio aconteça, o valor total dos empréstimos é inferior aos encontrados para o grupo agricultura familiar; isto é, no caso dos dez principais municípios de ambos os grupos, o total deste atributo para o grupo agricultura familiar representou pouco mais de 2% do valor total de todos os grupos do PRONAF, ao passo que este valor para o PRONAF B foi somente de 0,2%.

Essas diferenças entre as estratégias de distribuição dos créditos do PRONAF entre os grupos, as regiões e os municípios podem reforçar o processo de causalidade circular acumulativa; isto é, os efeitos de propagação dos créditos ofertados pelo PRONAF não são suficientes para contra-arrestar plenamente os efeitos de retrocesso da referida política, reforçando, deste modo, “a heterogeneidade da agricultura nacional, pois amplia os hiatos existentes entre os produtores rurais demandadores de inovações mecânicas, físico-químicas e biológicas e os produtores de subsistência” (Pires, 2008, p. 22).

## 8 OBSERVAÇÕES FINAIS

Como foi destacado anteriormente, o objetivo deste trabalho foi compreender que implicações o processo de modernização conservadora determinou na estrutura de oferta de crédito de custeio e investimento do PRONAF para o período 2000-2010.

Em linhas gerais, avaliou-se que o processo de modernização conservadora condicionou o modelo de desenvolvimento rural brasileiro, pois, ao introduzir as forças modernizantes na agropecuária nacional, restringiu o seu campo de atuação, porque não favoreceu que o espraio do progresso técnico acontecesse de forma homogênea e integradora entre as unidades de processamento agropecuárias, criando, assim, diferentes perfis de agricultores nacionais.

Ao contrário, o que se viu foi um avanço desse progresso técnico de forma assimétrica e diferenciada entre as unidades de exploração agropecuária, que acabou reforçando, no mesmo espaço e tempo, suas diferenças de produtividade do trabalho, mas com uma condicionante; isto é, a estrutura fundiária manteve-se cristalizada na média e grande propriedade rural. Portanto, modernizou-se uma parte dos estabelecimentos agropecuários, mas a outra parte continuou enraizada em estruturas tradicionais e de subsistência.

É a partir dessa base estrutural que a política de crédito entrará como eixo importante nesse processo de modernização da agropecuária brasileira, pois o capital será introduzido nestas unidades de exploração agropecuária como se fosse abundante e barato, e a mão de obra, cara e escassa. Isto somente foi possível porque as taxas de juros reais do SNCR foram negativas ao longo dos anos 1970 e 1980 do século XX.

Com a crise financeira e fiscal dos anos 1980, o Estado reduz suas transferências de recursos financeiros para a agropecuária e o crédito rural vai se escasseando, causando, assim, um agravamento nos conflitos entre os produtores rurais. É no bojo das reformas econômicas e sociais dos anos 1990 que se institui o PRONAF, como instrumento financeiro para o desenvolvimento dos agricultores familiares.

No entanto, é importante ressaltar que, mesmo em meio à intempéries macroeconômicas existentes entre 2000 e 2010, constata-se que o número total de beneficiados e o valor total dos contratos de empréstimos apresentaram uma trajetória de crescimento. Contudo, observa-se que mudanças estruturais aconteceram na fonte dos seus recursos,

pois tornaram-se escassas aquelas fontes com perfil mais de *funding* – como é o caso do FAT e do OGU –, e, em seu lugar, cresceram as fontes com perfil mais de *finance*; isto é, os recursos obrigatórios (MCR 6.2) e a poupança verde (MCR 6.4).

As contradições dessa mudança na estrutura das fontes do PRONAF acabam comprometendo, de certa forma, a capacidade de alavancar recursos para projetos que estejam envolvidos com o desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares, pois os projetos de investimento exigem uma estrutura de financiamento de longo prazo, ao passo que a estrutura da fonte do PRONAF reflete operações financeiras de curto prazo, que são inelásticas no longo prazo.

Tudo isso se torna mais preocupante, porque, mesmo que a participação relativa do crédito de custeio seja superior ao seu congêneres investimento, na composição da modalidade do PRONAF, há um movimento em que a taxa de crescimento do crédito para investimento se sobrepõe à taxa de crescimento do crédito para custeio, determinando, deste modo, problemas futuros, pois existirá uma inconsistência intertemporal entre a fonte do PRONAF e a demanda por crédito por parte dos agricultores familiares.

De outro modo, constata-se que há dois movimentos acontecendo concomitante no seio do PRONAF. De um lado, há o PRONAF B, que, segundo Ipea (2013), representa 55,34% dos estabelecimentos familiares e 60% do público potencial desta política de concessão de crédito, que se encontra na faixa dos agricultores mais empobrecidos do meio rural e que, por isto, não conseguem ter acesso de forma efetiva aos recursos do PRONAF. Conforme os dados da pesquisa, este grupo aglutinou quase 7% do valor total dos contratos de empréstimos no período 2000-2010.

Em contraposição, o grupo PRONAF Agricultura Familiar, que apresenta maior inserção nos mercados capitalistas, para o mesmo período, concentrou 84% deste crédito. Estes dados apontam claramente que o PRONAF não é uma política neutra em termos de concentração de créditos entre os seus grupos constituintes, pois concentra em demasia recursos financeiros naqueles agricultores familiares que já apresentam certa inserção nos mercados capitalistas, seja como demandantes de inovações biológicas, físico-químicas e mecânicas, seja como ofertantes de insumos para o setor industrial e urbano da economia.



No entanto, é importante ressaltar que os estados onde predominou o público do PRONAF B se concentram, em particular, no Nordeste brasileiro (Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí e Paraíba) e em Minas Gerais. Estas regiões concentram 76% do número total dos contratos de beneficiados e 76% dos valores total dos contratos de empréstimos da categoria PRONAF B; porém, aglutinam somente 20% do número total de contratos de beneficiados e 5% do valor total dos contratos de empréstimos.

Já em relação ao grupo do PRONAF Agricultores Familiares, constatou-se que se concentra, predominantemente, na região Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná) e em Minas Gerais. Juntos, estes estados responderam por 65% do número total de contratos de beneficiados e 66% do valor total dos contratos de empréstimos da categoria PRONAF Agricultores Familiares. No universo nacional, estes valores corresponderam, respectivamente, a pouco mais de 44% e quase 55%.

No entanto, é importante ressaltar o caso específico de Minas Gerais, que se apresenta, ao mesmo tempo, nas duas categorias de agricultores familiares destacados acima. Isto somente é possível porque o estado apresenta regiões que estão inseridas fortemente no eixo de expansão capitalista, sobretudo voltadas para os mercados interno e externo, como também regiões, como o caso do Vale do Jequitinhonha, que apresentam um número expressivo de agricultores familiares empobrecidos.

Por sua vez, um fenômeno que se objetiva no seio do PRONAF é que o crédito de investimento se sobrepõe ao crédito de custeio nas regiões Norte e Nordeste. Juntas, estas regiões são responsáveis por 33% do valor bruto da produção, segundo o Censo Agropecuário 2006. No caso do crédito de custeio, as regiões que se sobrepuseram ao crédito de investimento foram o Sul, o Sudeste e, em menor grau, o Centro-Oeste. Juntos, aglutinam 67% do valor bruto da produção.

Em nível municipal, constata-se o mesmo fenômeno encontrado para o nível regional; isto é, uma predominância dos créditos do PRONAF para os segmentos da agricultura familiar em detrimento do PRONAF B. Somente a título de ilustração, os dez principais municípios do PRONAF B aglutinaram 0,2% do valor total dos contratos de empréstimos do PRONAF, e o seu congênere, o PRONAF Agricultura Familiar, concentrou 2% do valor total destes contratos; ou seja, mais que duplicou o valor recebido pelos municípios do PRONAF B.

Por fim, destaca-se que a política de concessão de crédito do PRONAF não é neutra em sua distribuição entre os seus beneficiados, pois concentra-se, sobremaneira, no grupo Agricultores Familiares *vis-à-vis* o PRONAF B, como também se concentra, em particular, naquelas regiões que já apresentam maior dinamismo econômico, como é o caso das regiões Sul e Sudeste.

Portanto, é importante repensar essa estratégia de concessão de crédito aos agricultores familiares, porque a política pública em si, ao invés de proporcionar o desenvolvimento daqueles agricultores familiares e daquelas regiões mais empobrecidas, está reforçando aqueles agricultores familiares e regiões que já estão integradas aos mecanismos formais do mercado. Reforçando, portanto, em um horizonte de longo prazo, que o processo de causalção circular acumulativo acelere as assimetrias e, as desigualdades entre o público-alvo da referida política.

Nesse sentido, não é a política de crédito do PRONAF que por si será responsável pela transformação desses estabelecimentos familiares; em especial, aqueles segmentos classificados como PRONAF B, que representam quase a metade do total de estabelecimentos da agropecuária nacional. É preciso muito mais que política de crédito para transformar a realidade desta camada da população brasileira, que ainda se arrasta pelas margens da sociedade e da economia nacional, tentando se incluir, primeiramente, como cidadão brasileiro, no amplo sentido da palavra, como também nas entranhas da economia nacional.

No entanto, se o modelo de desenvolvimento rural, que está em marcha forçada, acelera o avanço do progresso técnico nas unidades produtivas agropecuárias nacionais, seja para assegurar a expansão do produto deste setor econômico, seja para abastecer o mercado interno, seja para gerar superávits comerciais, com o intuito de reduzir as pressões do balanço de pagamentos do país, ainda assim, há muita exclusão no meio rural. Se este modelo de desenvolvimento rural não for repensado cada vez mais, quase 50% dos estabelecimentos agropecuários nacionais estarão caminhando, também em marcha forçada, rumo ao precipício econômico e social.

Isso acontece porque, ao condicionar o rumo do desenvolvimento rural brasileiro, o processo de modernização conservadora bloqueou o acesso à terra a essas famílias, pois as colocou em mãos de poucos proprietários rurais, não deixando, assim, que o uso e a posse da terra tivessem se objetivado, ao longo da formação econômica e social brasileira, por vias democráticas.

Esse enquadramento e esse bloqueio proporcionados ao fator de produção ter- ra condicionaram o ritmo e o rumo da modernização da sociedade e da economia, pois proporcionaram os meios necessários para um grupo seletivo de agentes econô- micos integrar-se aos mercados produtivos e financeiros *vis-à-vis* uma parcela da sociedade que ficou sem acesso à terra, ao capital e ao trabalho.

## REFERÊNCIAS

- BACHA, C. J. C. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Crédito Rural**. Brasília: BCB, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/cCPZ2>>. Acesso em: 15 maio 2013.
- BELIK, W. **PRONAF: avaliação da operacionalização do programa**. Campinas: UNICAMP, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/V1u38u>>.
- BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/f3lwjF>>.
- BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/Y9EDXq>>.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília. Congresso Nacional, 2006.
- BUAINAIN, A. M. *et al.* Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de política agrícola**, n. 2, p. 105, 25 jun. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/yot2vn>>.
- CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005**. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2008.
- CARCANHOLO, M. C. **Abertura externa e liberalização financeira: os impactos sobre crescimento e distribuição no Brasil dos anos 90**. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.
- CRUZ, P. D. **Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta**. Tatuapé: Editora Brasiliense, 1984.
- DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. P. M. A. O Censo Agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil. **Estudos sociedade e agricultura**, v. 18, n. 1, p. 127-157, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/gQj2dk>>.
- GUIMARÃES, A. P. **O complexo agroindustrial**. Ano VII v. 6, nov.-dez., 1977.
- HOFFMANN, R. Distribuição da renda e da posse da terra no Brasil. *In*: RAMOS, P. *et al.* **Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas**. Brasília: MDA, 2007. v. 1, p. 172-225. Disponível em: <<http://goo.gl/psCkRg>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização do público potencial do PRONAF “B” na região Nordeste e no estado de Minas Gerais: uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006**. Brasília: Ipea, 2013.

LEITE, S. (Org.). Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**, Porto Alegre, v. 1, p. 53-94, 2001.

MYRDAL, G. **Teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas**. México: Fondo de Cultura Económica, 1968.

PIRES, M. J. S. **As implicações do processo de modernização conservadora na estrutura e nas atividades agropecuárias da região centro-sul de Goiás**. Campinas: UNICAMP, 2008.

RANGEL, I. **Obras reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. v. 2.

SANTOS, V. M. Por dentro do FAT. **Revista do BNDES**, v. 13, n. 26, p. 3-14, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/DsFprf>>.

SAYAD, J. **Crédito rural no Brasil: avaliação das críticas e das propostas de reforma**. São Paulo: Pioneira, 1984. (Estudos Econômicos).

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/OuzV71>>.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF. *In*: SCHNEIDER, S. *et al.* (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre, 2004. p. 21-50.

SILVA, F. F. **Distribuição de crédito para agricultura familiar: um estudo do PRONAF a partir de um indicador de desenvolvimento rural**. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2006.

SILVA, J. G. **Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura**. São Paulo: HUCITEC, 1981.

\_\_\_\_\_. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: UNICAMP, 1996.

SORJ, B. **Estado e classes sociais na agricultura brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

SZMRECSÁNYI, T. O desenvolvimento da produção agropecuária (1930-1970). *In*: FAUSTO, B. (Ed.). **O Brasil republicano: economia e cultura (1930-1964)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1986. (História Geral da Civilização Brasileira, v. 4, 2).

SZMRECSÁNYI, T.; RAMOS, P. O papel das políticas governamentais na modernização da agricultura brasileira. *In*: SZMRECSÁNYI, T.; SUZIGAN, W. **História econômica do Brasil contemporâneo**. São Paulo: EDUSP, 2002.

WILLIAMSON, J. Reformas políticas na América Latina na década de 80. **Revista de economia política**, v. 12, n. 1, p. 43-49, 1992. Disponível em: <<http://goo.gl/SBsu7>>.

## ANEXOS

### ANEXO A

TABELA A.1

**Proporção do valor total dos contratos de empréstimos concedidos por grupos às macrorregiões brasileiras (2000-2010)**

(Em %)

Grupos	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Agroindústria familiar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grupo A	23,3	15,0	35,8	3,3	2,2
Grupo A/C	2,2	0,8	0,7	0,3	0,2
Grupo B	0,1	29,0	3,6	3,3	0,7
Grupo Agricultura Familiar	74,5	55,2	59,5	93,1	96,0
Outros	0,0	0,0	0,4	0,0	0,9
<b>Total geral</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Em proporção ao total geral

Grupos	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Agroindústria familiar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grupo A	1,7	2,8	3,0	0,7	1,0
Grupo A/C	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Grupo B	0,0	5,4	0,3	0,7	0,3
Grupo Agricultura Familiar	5,3	10,4	5,0	18,8	43,5
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
<b>Total geral</b>	<b>7,2</b>	<b>18,8</b>	<b>8,5</b>	<b>20,2</b>	<b>45,3</b>





## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

### **Revisão**

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laetícia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Buenos

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)





---

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)  
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Brasília-DF

---



### **Missão do Ipea**

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

