

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 641
Convênio FIPE/IPEA 07/97

Novas Instituições
para o Desenvolvimento
Rural: o caso do Programa
Nacional de Fortalecimento
da Agricultura Familiar (PRONAF)

Ricardo Abramovay
José Eli da Veiga

Brasília, abril de 1999

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 641

Novas Instituições para o
Desenvolvimento Rural: o caso
do Programa Nacional de
Fortalecimento da Agricultura
Familiar (PRONAF)

*Ricardo Abramovay**
*José Eli da Veiga***

Brasília, abril de 1998

* *Professor do Departamento de Economia da FEA e PROCAM/USP.*

** *Professor titular do Departamento de Economia da FEA e PROCAM/USP.*



Presidente

Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Eustáquio J. Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 110 exemplares

COORDENAÇÃO DO EDITORIAL

Brasília — DF:

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar

CEP 70076-900

Fone: (061) 315 5374 — Fax: (061) 315 5314

E-Mail: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro — RJ:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar

CEP 20020-010

Fone: (021) 212 1140 — Fax: (021) 220 5533

E-Mail: editrj@ipea.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE	
APRESENTAÇÃO	
PARTE I – FINANCIAMENTO DE INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS NOS MUNICÍPIOS (PRONAF-M)	7
1 INTRODUÇÃO	7
2 A SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS	9
3 DOS PMDR AOS PLANOS DE TRABALHO	13
4 O DESEMPENHO DO PRONAF-M ATÉ 4/2/98	15
5 O CONTEÚDO DOS PLANOS DE TRABALHO	21
6 CONCLUSÕES	24
PARTE II – CRÉDITO DE CUSTEIO E DE INVESTIMENTO (PRONAF-C)	26
1 QUAL É O PÚBLICO DO PRONAF-C?	26
2 OS MEDIADORES	37
3 USO DOS RECURSOS	43
4 CONCLUSÕES	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47

SINOPSE

O texto analisa as duas principais linhas de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Na primeira (PRONAF Infra-Estrutura e Serviços), municípios selecionados credenciam-se a receber recursos orçamentários, a fundo perdido, aplicados segundo um plano municipal de desenvolvimento rural. A condição fundamental para a obtenção dos recursos é que o plano seja elaborado por uma comissão cuja maioria deve ser composta por agricultores familiares. A pesquisa mostra que os resultados dessa linha do programa são bastante desiguais. O que se constatou, quanto à segunda linha de ação do PRONAF, é que, embora sejam familiares os agricultores que recebem os financiamentos, os recursos estão muito concentrados no sul do país e entre os agricultores ligados à integração contratual com a agroindústria. Apesar desses limites, o PRONAF vem contribuindo à criação de um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento rural.

APRESENTAÇÃO

Este texto divide-se em duas partes. A primeira está voltada ao *financiamento de infra-estrutura e serviços aos municípios*. A segunda examina o alcance e os limites da *política de crédito rural* (custeio e investimento) ligada ao PRONAF. Esses são os dois aspectos do Programa, cuja execução já permite hoje uma análise. Além deles, o PRONAF compõe-se de uma terceira linha de ação, que é a da *articulação institucional* — presente neste texto, mas que não mereceu um item à parte —, e uma quarta, cuja implementação ainda é muito incipiente, razão pela qual não é aqui estudada: a *formação*, visando tanto à melhoria do desempenho profissional dos agricultores quanto a sua capacitação para elaborar propostas e políticas de desenvolvimento.

O financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios será aqui abreviado por PRONAF-M e a linha de crédito rural (investimento e custeio) por PRONAF-C.

PARTE I

FINANCIAMENTO DE INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS NOS MUNICÍPIOS (PRONAF-M)

A contribuição inicial desta linha de ação ao objetivo central do programa depende, antes de tudo, de duas variáveis essenciais: *a seleção dos primeiros municípios* e *o potencial dos investimentos financiados*. Mas problemas de ordem organizacional, como a *complexidade administrativa*, e de ordem institucional, como a diversidade das dinâmicas locais, condicionarão sua eficácia futura.

1 INTRODUÇÃO

Há uma pretensão inovadora no PRONAF que tem mais implicações no financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios do que em suas outras três linhas de ação.¹ Trata-se evidentemente daquela que prevê “o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário”. Considerando necessária uma mudança dos métodos de intervenção do Estado na realidade rural, o programa é proposto como um “mobilizador, facilitador e regulador das atividades da sociedade civil, complementando-a sem substituí-la” [Brasil. Governo Federal. Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1996].

O PRONAF-M visa promover investimentos baseados em *compromissos negociados* entre os beneficiários, os poderes municipais e estaduais e a sociedade civil organizada para possibilitar: (i) a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar; e (ii) a ampliação e cobertura de serviços de apoio, a exemplo da pesquisa agropecuária e da assistência técnica e extensão rural.

É uma linha de ação que pretende “eliminar gargalos que estão retardando ou impedindo o desenvolvimento rural em áreas em que predomine a presença de agricultores familiares”. Como exemplos de infra-estrutura financiáveis no âmbito do PRONAF-M, o programa original citava: “rede principal de energia elétrica, canal principal de irrigação, estradas vicinais, armazém e abatedouro comunitário, habitação rural, unidades didáticas, etc.” Previa também o financiamento a “serviços de apoio ao desenvolvimento rural prestados por entidades públicas e privadas,” desde que ajustadas “conceitual, metodológica e gerencialmente às necessidades e especificidades da agricultura familiar” [MA/SDR/ DATER, 1996].

¹ Isto é, o financiamento da produção, a capacitação e profissionalização e a negociação de políticas públicas com órgãos setoriais.

Para serem contempladas pelo PRONAF-M, obras de infra-estrutura e serviços de apoio também precisariam observar três diretrizes: (i) atuar de acordo com as demandas formuladas pelos agricultores familiares diretamente e/ou por suas organizações; (ii) descentralizar pessoal e processos de trabalho, aproximando-os o mais possível das realidades locais; e (iii) concentrar esforços na busca de respostas integrais para os sistemas de produção típicos da agricultura familiar.

Só podem pleitear esses financiamentos os municípios selecionados anualmente pelo Conselho Nacional do PRONAF, que disponham de Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) aprovado pelo respectivo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR).²

O PMDR é entendido como um documento oficial do município, que deve ajudar a obtenção de recursos necessários à implementação de ações orientadas para o fortalecimento da agricultura familiar, inclusive aquelas não contempladas pelo PRONAF. Sua elaboração deve favorecer a participação efetiva dos agricultores familiares.

O CMDR deveria aprovar, em primeira instância, o apoio do PRONAF a projetos contidos no PMDR, relatando-o à sua Secretaria Estadual, que por sua vez, analisaria o plano e o relataria ao Conselho Estadual, o qual analisaria o apoio a projetos nele contidos, relatando à Secretaria Executiva Nacional. Esta o analisaria e relataria ao Conselho Nacional, a quem compete a aprovação final. Na prática, surgiram planos de trabalho contendo apenas projetos financiáveis pelo PRONAF. Em geral esses planos de trabalho resultaram do diálogo entre os formuladores locais (técnicos ligados aos CMDR) e as instâncias coordenadoras do programa, principalmente os técnicos da equipe central (DATER/SDR/MA). Foram esses planos de trabalho que deram base à contratação dos recursos via Caixa Econômica Federal, agente financeiro encarregado do repasse aos municípios.

O estudo do PRONAF-M foi feito em duas etapas bem distintas: (i) a primeira, concentrada nos estados de São Paulo e Minas Gerais, procurou resgatar o histórico da implantação do programa por meio de entrevistas com responsáveis pelas respectivas secretarias executivas dos conselhos estaduais, técnicos por eles indicados, e representantes dos agricultores familiares nesses dois conselhos (diretores e assessores das respectivas federações de trabalhadores agrícolas). Em seguida foram examinados os primeiros PMDR.³ A maior parte desse *survey* consistiu em pesquisa de campo, uma vez que não havia quase nada que pudesse ser levantado por

² As normas e os requisitos do CMDR foram estabelecidos pelo Decreto nº 1 946, de 28 de junho de 1996.

³ A análise dos primeiros PMDR levou à escolha do município paulista de Natividade da Serra para um trabalho de acompanhamento mais minucioso e demorado, que deverá resultar em dissertação de mestado de autoria de um dos estagiários que trabalharam nesta pesquisa.

meio de fontes secundárias. As entrevistas realizadas foram abertas, com o objetivo central de obter uma descrição cronológica da aplicação dessa linha de ação no âmbito estadual e no municipal; e (ii) a segunda etapa concentrou-se na tentativa de produzir uma visão nacional do desempenho do PRONAF-M. Baseou-se no exame dos dados disponíveis no DATER sobre o conjunto dos municípios envolvidos, e nos resultados de uma enquete (realizada por escrito) junto aos responsáveis pela execução do programa em quinze unidades da Federação.

2 A SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS

No início da implantação do PRONAF-M, a Secretaria Nacional definiu três critérios básicos para fazer a primeira seleção dos municípios a serem contemplados pela linha de ação PRONAF-M:

(a) a relação entre o número de estabelecimentos agropecuários com área até 200 ha e o número total de estabelecimentos do município deveria ser maior que a mesma relação no âmbito do estado;

(b) a relação entre a população rural e a população total do município deveria ser maior que a mesma relação no âmbito do estado; e

(c) o valor da produção agrícola por pessoa ocupada no município deveria ser menor que a mesma relação no âmbito do estado.

Caso o número de municípios apurados por meio desses três critérios fosse inferior ao número previsto para o estado, caberia ao Conselho Estadual do PRONAF selecionar os municípios restantes dentre os que atendiam a apenas dois dos três critérios, dando prioridade aos municípios contemplados no programa Comunidade Solidária e aos que tivessem maior número de famílias assentadas e/ou de pescadores artesanais.

Isso significa que o município com maior chance de ser contemplado nessa primeira seleção seria aquele que tivesse simultaneamente *a distribuição fundiária mais pulverizada, a menor taxa de urbanização e a mais baixa produtividade agrícola* no âmbito estadual. Salta aos olhos que essas são as características dos municípios mais periféricos e, provavelmente, também os mais pobres, o que não quer dizer que sejam necessariamente os municípios de maior recorrência de agricultores familiares e, muito menos, os municípios nos quais os agricultores familiares estejam em melhores condições para participar de um CMDR e aprovar um PMDR.

Em municípios selecionados por tais critérios, dificilmente predominaria o segmento intermediário, exatamente aquele que deveria ocupar o foco das políticas governamentais para a agricultura: os estabelecimentos da zona de transição for-

mada pela faixa mais fragilizada da agricultura familiar e pela faixa menos desvalida da grande massa de sítios periféricos [FAO/INCRA, 1994, p. 5].

Ou seja, a utilização desses três critérios não corresponde à intenção de respeitar “o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário”. Ao contrário, grande parte dos municípios selecionados é composta justamente por aqueles em que os agricultores familiares estão menos preparados a participar desse tipo de iniciativa e mais facilmente sofrem a ascendência dos demais membros do CMDR: representantes do poder público (prefeitura e câmara) e “entidades parceiras públicas e privadas”. E não será a maioria aritmética de agricultores familiares no conselho que poderá impedir a preponderância de experientes políticos, profissionais e técnicos sobre uma das categorias menos favorecidas em termos educacionais.

Não se trata de afirmar que esse tipo de seleção leva obrigatoriamente a planos que desvirtuam os objetivos do programa. Trata-se, sim, de destacar que seu conteúdo fica quase inteiramente dependente da capacidade e da sensibilidade dos técnicos envolvidos em sua elaboração, e não da efetiva participação dos agricultores familiares.

Entrevistas realizadas durante o *survey* confirmaram essa suposição deduzida do exame preliminar dos critérios. Foi muito freqüente o seguinte tipo de observações: “dada a falta de preparo dos agricultores, o técnico acabou definindo tudo”; “tudo ficou a cargo do técnico da EMATER”; “os sindicatos não estão preparados para levar esse tipo de discussão”; “há municípios com mais de vinte associações, mas só uma ou duas aparecem no conselho”; etc.

No entanto, o *survey* também trouxe várias indicações de que esses três critérios iniciais de seleção definidos pela Secretaria Nacional sofreram diversas modificações e adaptações durante as efetivas seleções realizadas no âmbito dos conselhos estaduais.

Em São Paulo, a seleção dos primeiros 25 municípios começou por priorizar “a maior concentração de agricultura familiar e menor expressão de atividade econômica” [Secretaria de Agricultura e Abastecimento, s/d, p. 5]. Para tanto, estabeleceu um sistema de pontuação resultante do cruzamento de três indicadores: (i) o número absoluto de propriedades com área inferior a quatro módulos fiscais; (ii) o valor da produção agrícola municipal por hectare, levantado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA)/SP; e (iii) o índice de participação dos municípios no ICMS, elaborado pela Secretaria da Fazenda. Tais indicadores foram estratificados em sete classes (ver tabela 1). Os números das classes para cada um dos indicadores foram multiplicados, definindo o número de pontos do município. A seleção inicial baseou-se nessa pontuação.

TABELA 1
Classes de Ponderação para a Primeira Seleção de Municípios da
Linha de Ação PRONAF-M no Estado de São Paulo

Classe	Índice ICMS Secret.Faz.	Nº de Mun.	Prod.Agric. R\$/ha	Nº de Mun.	Nº de Propriedades < 4 módulos	Nº de Mun.
7	0.0038	186	<100.00	33	Acima de 500	18
6	0.0150—0.029	143	100.0—199.9	122	200/499	52
5	0.030—0.049	85	200.0—299.9	128	100/199	103
4	0.050—0.199	141	300.0—499.9	134	50/99	96
3	0.200—1.000	50	500.0—999.9	154	20/49	132
2	> 1.000	17	> 1.000.0	47	<20	134
1	-	-	sem inform.	4	0	33
Total	—	622	-	622	-	570

Fonte: Secretaria da Agricultura/SP.

Todavia, o uso dessa pontuação foi considerado apenas *uma base*, e poderia mudar, levando-se em consideração a importância estratégica do sucesso do programa, inclusive para estímulo dos outros municípios. Foram considerados fundamentais os seguintes critérios:

(a) “presença marcante e bem estruturada da SAA na região e no município, ou, pelo menos, em município vizinho, que possa dar suporte técnico para a assistência agromônica necessária” [Secretaria de Agricultura e Abastecimento, *op. cit.*];

(b) “organização dos produtores em entidades como sindicatos, associações e cooperativas — a SAA deverá estimular e apoiar essas organizações por meio de ações da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) e do Instituto de Cooperativismo e Associativismo (ICA), mas a presença das entidades de classe é relevante para todas as etapas do Programa, do planejamento à comercialização dos produtos)” [Secretaria de Agricultura e Abastecimento, *op. cit.*]; e

(c) “existência de outros programas estaduais e/ou federais em desenvolvimento, o que poderá trazer a otimização do uso de recursos e viabilizar algumas atividades, como, por exemplo, os programas de Eletrificação e Telefonia Rural, Microbacias, Municipalização e Comunidade Solidária” [Secretaria de Agricultura e Abastecimento, *op. cit.*].

Ou seja, pode-se dizer que a seleção dos primeiros 25 municípios paulistas incluiu uma preocupação explícita com o protagonismo dos agricultores familiares, mas apenas como um critério de ajuste. O sistema de pontuação que lhe serviu de base foi claramente dirigido a uma seleção dos municípios mais periféricos, pois dois dos três indicadores eram sinalizadores de *fragilidade econômica*: baixa arrecadação de ICMS e baixa produtividade (monetária) da terra.

Foram menos precisas as conclusões tiradas do *survey* realizado em Minas Gerais. A primeira seleção respeitou quatro critérios básicos e um de desempate: (i) municípios com população rural superior a 45%; (ii) existência de escritório da

EMATER; (iii) existência de pelo menos um sindicato, podendo ser patronal ou de trabalhadores; (iv) alta concentração de agricultores familiares; e (v) desempate por prioridade ao Vale do Jequitinhonha/Mucuri.

A *concentração de agricultores familiares* foi detectada por indicador idêntico ao utilizado em São Paulo (mais de 500 propriedades com menos de quatro módulos). A existência de escritório da EMATER e de um dos sindicatos não chegou a ser um critério tão rígido. Prevaleceu a busca de municípios com alguma estrutura de apoio técnico e organizacional (EMATER, sindicatos, cooperativa e banco). As regiões foram hierarquizadas da seguinte forma: Jequitinhonha, Mucuri, Norte de Minas, Zona da Mata, Rio Doce e Campo das Vertentes. A ocorrência de assentamentos e de programas assistenciais e ambientais serviu para os desempates finais.

Essas conclusões provisórias obtidas pelo *survey* da primeira etapa foram confirmadas pelos resultados da enquete realizada posteriormente junto aos responsáveis pela execução do programa em dezesseis unidades da Federação: PR, SP, MG, RJ, CE, PI, PB, AL, GO, MT, MS, AM, RR, RO, TO, DF. Suas respostas à pergunta *quais foram os critérios efetivamente utilizados na seleção dos municípios do PRONAF-M (infra-estrutura)?* foram as seguintes:

Apenas as normas nacionais (2) — GO, AL

Crítérios adicionais: frequência de menção

Integrante do Comunidade Solidária (10) — PR, SP, RJ, CE, PI, PB, MS, AM, TO, RO

Com assentamentos de sem-terra e/ou colônia de pescadores artesanais (10) — RJ, CE, PI, MT, MS, AM, RR, TO, RO, DF

Carente ou em região subdesenvolvida/prioritária (7) — SP, MG, CE, MT, RR, AM, DF

Com capacidade de *alavancagem* (incidência de entidades governamentais e/ou da sociedade civil) (7) — SP, MG, PB, MT, MS, AM, TO

Com PMDR elaborado ou em elaboração — PR

Com *potencial de resposta agrícola* — RJ

Participantes de programa microbacias — RJ

Uso de crédito PRONAF — PB

Fica evidente nas respostas à enquete que a preocupação em escolher os municípios que apresentassem os mais significativos índices de pobreza rural foi muito mais importante que a preocupação de atingir com precisão o segmento de agricultores familiares que poderia reagir com mais desenvoltura aos estímulos ofere-

cidos por essa linha de ação do programa, o que foi reconfirmado pelas respostas à segunda questão.

À pergunta *quais as características mais marcantes dos municípios que acabaram sendo selecionados?*, as respostas dos dirigentes foram as seguintes:

Pobreza/carência em saúde, educação, infra-estrutura, etc. (14) — PR, MG, RJ, CE, PI, PB, AL, GO, MT, AM, RR, TO, RO, DF

Concentração de agricultores familiares de baixa renda (10) — PR, MG, RJ, CE, AL, GO, MS, TO, RO, DF

Distância do processo de desenvolvimento (ou da capital) (dificuldade de acesso, comunicação) (3) — PR, AM, RO

Solos erodidos, compactados, ácidos e básicos necessitando recuperação e diversificação de culturas — SP

Necessidade de apoio à comercialização — SP

Maioria da população ativa na agropecuária — MG

População formada por imigrantes da região Sul — RO

Prefeitos municipais desmotivados — AM

3 DOS PMDR AOS PLANOS DE TRABALHO

A existência de um viés pró-periferia nas duas primeiras seleções de municípios não significa que os primeiros PMDR sejam necessariamente incoerentes com o objetivo central do programa: o fortalecimento da agricultura familiar. Significa, somente, que essa coerência passa a depender muito mais de fatores circunstanciais — como a capacidade e sensibilidade dos técnicos encarregados da elaboração do projeto — do que do almejado desempenho participativo dos CMDR.

Infelizmente, não foi possível avaliar até que ponto funcionou a exigência de maioria de agricultores familiares na formação dos conselhos, ou se seu cumprimento foi apenas formal e simbólico. Também não foi possível avaliar até que ponto a influência dos sindicatos patronais poderia ter sido muito mais efetiva que a dos sindicatos trabalhistas. Uma avaliação desse indício, também detectados durante o *survey*, exigiria uma pesquisa de campo muito mais abrangente e muito mais profunda do que a prevista neste trabalho. Mas não há dúvida de que muitas prefeituras entendem o CMDR apenas como o ritual burocrático necessário à obtenção de ajudas que variam entre 100 e 200 mil reais. Isso apareceu claramente em algumas respostas dos responsáveis estaduais pela execução do programa.

Durante o *survey* também havia ficado claro que um grande número de PMDR fazia da montagem de pequenas agroindústrias a tábua de salvação dos agricultores

familiares do município. Mas não se encontrava qualquer referência a estudos de mercado que pudessem demonstrar demanda potencial para as atividades dessas novas agroindústrias. Muito menos existiam propostas de políticas voltadas à articulação entre essa agroindustrialização da produção agrícola local e os possíveis canais de escoamento e comercialização.

Em São Paulo, os técnicos do Ministério e da Secretaria da Agricultura haviam percorrido os primeiros 25 municípios selecionados para discutir *in loco* os problemas existentes nos projetos. Mas haviam dado muito mais uma orientação geral sobre pleitos que não deveriam fazer parte dos planos de trabalho do que uma discussão sobre a própria viabilidade econômico-financeira dos PMDR. Grande parte dos primeiros PMDR parecia mais com listas de compras mal justificadas do que com planos de desenvolvimento rural. Até compra de ambulâncias e construção de hospitais fazem parte dos PMDR. Não era de se estranhar, portanto, que, em Minas Gerais, apenas um dos 33 primeiros PMDR havia sido logo aprovado pelo Conselho Estadual do PRONAF, voltando os outros 32 para reelaboração.

O *survey* também havia indicado que quase todos os projetos mencionavam sérios problemas ambientais, como erosão de solos, assoreamento de rios e desmatamento. Mas as propostas raramente incluíam práticas conservacionistas, como curvas de nível, controle de voçorocas, reflorestamento, etc. Em certos casos, como o do município de Sete Barras (SP), a legislação ambiental chegava a ser apontada como um obstáculo ao desenvolvimento rural. Em outros, como o de Cunha (SP), ao contrário, a pretensão do município de se tornar um pólo de ecoturismo fazia com que o replantio de essências nativas e a proteção de nascentes fossem propostas com ênfase. Em Rinópolis (SP), onde o solo é tão arenoso que a erosão atinge até áreas de pastagem, a principal proposta era o replantio de café. Mas não havia qualquer menção a iniciativas que visassem aumentar os níveis de matéria orgânica dos solos.

Todos esses problemas detectados durante o *survey* (e muitos outros) também haviam sido percebidos pelos técnicos responsáveis pela coordenação nacional do PRONAF. Foi por isso mesmo que surgiu o *Plano de Trabalho*, um documento derivado do PMDR, mas que contém apenas as propostas que poderiam ser objeto da ajuda do PRONAF. Ou seja, em vez de desencadear um complexo e desgastante processo de discussão e revisão dos PMDR (que poderia ser muito longo e de resultados duvidosos), a equipe coordenadora do programa preferiu um caminho mais pragmático de financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios. Essa opção permitiu que os CMDR mantivessem seus PMDR, buscando junto a outras esferas o financiamento dos itens não aceitos pelo PRONAF.

4 O DESEMPENHO DO PRONAF-M até 4/2/98

Até o início de fevereiro de 1998, cerca de metade dos 998 municípios selecionados havia submetido seus planos de trabalho à CEF (509). Desses 509, mais de quatro quintos já tinham o financiamento contratado (423); e, destes 423, mais de um terço (152) já havia sido efetivamente beneficiado pelo financiamento.

TABELA 2

Municípios	Número	%	Municípios	Número	%
Elaborando PT	489	51	c/contrato	423	
Com PT na CEF	509	49	em processo	86	
Selecionados	998	100	c/PT na CEF	509	100

Nota: Em 4/2/98 já haviam sido liberados os recursos a 152 municípios.

Mas o desempenho no cumprimento dessas três etapas pelas 27 unidades da Federação foi bem heterogêneo, como se mostrará a seguir.

4.1 Distribuição Regional dos Municípios Selecionados

TABELA 3

Regiões	Número de Municípios Selecionados	%
Centro-Oeste	86	9
Norte	124	12
Sul	171	17
Sudeste	230	23
Nordeste	387	39
Total	998	100

C-Oeste	Norte	Sul	Sudeste	Nordeste
DF (5)	AP (8)	SC (57)	RJ (39)	AL (9)
MS (23)	RR (8)	PR (57)	ES (45)	SE (30)
MT (28)	AC (9)	RS (57)	SP (49)	MA (32)
GO (30)	AM (15)		MG (97)	PI (32)
	TO (15)			PB (35)
	RO (27)			RN (45)
	PA (42)			PE (60)
				CE (60)
				BA (84)
(86)	(124)	(171)	(230)	(387)

4.2 Distribuição Regional dos Municípios com Planos na CEF (4/2/98)

TABELA 4

Regiões	Número de Municípios com Plano na CEF em 4/2/98	%
Norte	55	11
Centro-Oeste	62	12
Sudeste	99	19
Sul	145	28
Nordeste	148	29
Total	509	100

Norte	C-Oeste	Sudeste	Sul	Nordeste
AP (3)	DF (5)	ES (18)	SC (31)	SE (3)
RR (5)	GO (10)	RJ (21)	PR (57)	AL (9)
AM (6)	MS (19)	SP (26)	RS (57)	PB (11)
RO (6)	MT (28)	MG (34)		MA (14)
AC (6)				PI (16)
TO (11)				CE (19)
PA (18)				PE (24)
				RN (24)
				BA (28)
(55)	(62)	(99)	(145)	(148)

4.3 Comparação dos Desempenhos Regionais na Primeira Etapa

TABELA 5

Regiões	Municípios Selecionados	Municípios com Plano na CEF em 4/2/98
Sul	17	28
Centro-Oeste	9	12
Norte	12	11
Sudeste	23	19
Nordeste	39	29
Total	100	100

(Em porcentagem)

4.4 Classificação das UF segundo o Percentual de Planos na CEF em 4/2/98

TABELA 6

UF	Número de Municípios (1)	Nº Mun. com Plano na CEF (2)	(2) / (1) (em %)
Total	998	509	51
RS	57	57	100
PR	57	57	100
MT	28	28	100
AL	9	9	100
DF	5	5	100
MS	23	19	83
TO	15	11	73
AC	9	6	67
RR	8	5	63
SC	57	31	54
RJ	39	21	54
SP	49	26	53
RN	45	24	53
			<i>média 51</i>
PI	32	16	50
MA	32	14	44
PA	42	18	43
PE	60	24	40
ES	45	18	40
AM	15	6	40
AP	8	3	38
MG	97	34	35
BA	84	28	33
GO	30	10	33
CE	60	19	32
PB	35	11	31
RO	27	6	22
SE	30	3	10

Em resumo, na primeira das três etapas de obtenção do financiamento do PRONAF-M, foi bem nítida a dianteira da região Sul (particularmente RS e PR), mas desempenho semelhante foi conseguido por um estado do Centro-Oeste (MT). No extremo oposto estava a região Nordeste (particularmente SE, PB, CE, BA, PE), mas desempenhos semelhantes ocorreram no Norte (RO, AP, AM), no Centro-Oeste (GO), e mesmo no Sudeste (MG, ES).

4.5 Classificação das UF segundo o Percentual de Valor já Contratado

TABELA 7

(Em R\$ 1,00)

UF	Valor Total dos Planos de Trabalho na CEF	Valor Total Contratado até 4/2/98	%
Total	75 075 970	63 120 520	84
RN	4 328 564	4 328 564	100
CE	3 360 490	3 360 490	100
ES	2 628 557	2 628 557	100
RO	975 271	975 271	100
SE	549 119	549 119	100
AP	429 150	429 150	100
BA	5 517 524	5 317 524	96
PR	5 865 237	5 427 907	93
RS	5 876 529	5 408 140	92
GO	1 510 603	1 357 803	90
SP	3 494 367	3 067 527	88
PA	2 379 748	2 064 648	87
RJ	3 136 956	2 686 912	86
			<i>média 84</i>
PI	3 135 224	2 565 724	82
SC	5 452 414	4 396 341	81
MG	4 994 068	3 937 118	79
PE	4 601 037	3 632 190	79
MA	2 467 727	1 917 727	78
MT	3 205 656	2 423 198	76
AC	901 500	641 000	71
MS	2 921 063	1 871 463	64
TO	1 621 721	1 031 773	64
PB	2 023 924	1 264 653	62
AL	1 406 090	809 000	58
AM	906 026	452 844	50
RR	637 405	275 875	43
DF	750 000	300 000	40

4.6 Classificação das UF segundo o Percentual de Valor já Recebido

TABELA 8

(Em R\$ 1,00)

UF	Valor Total Contratado	Valor Recebido até 4/2/98	%
Total	63 120 520	24 739 867	39
GO	1 357 803	1 208 003	89
PB	1 264 653	1 114 653	88
MS	1 871 463	1 404 163	75
ES	2 628 557	1 917 239	73
RN	4 328 564	2 941 953	68
PE	3 632 190	2 313 588	64
SC	4 396 341	2 473 063	56
PA	2 064 648	1 100 669	53
RS	5 408 140	2 693 004	50
MG	3 937 118	1 948 811	50
CE	3 360 490	1 602 218	48
SP	3 067 527	1 186 939	<i>média 39</i>
MT	2 423 198	836 693	35
AP	429 150	120 000	28
PR	5 427 907	1 339 730	25
MA	1 917 727	399 469	21
TO	1 031 773	139 672	14
BA	5 317 524	0	-
RJ	2 686 912	0	-
PI	2 565 724	0	-
RO	975 271	0	-
AL	809 000	0	-
AC	641 000	0	-
SE	549 119	0	-
AM	452 844	0	-
DF	300 000	0	-
RR	275 875	0	-

Em resumo, nas duas fases posteriores, o pior desempenho ocorreu na região Norte (particularmente TO, AM e RR), mas também em Alagoas e no DF.

4.7 Classificação das UF segundo o Valor Total dos Planos de Trabalho na CEF

TABELA 9

UF	Número de Municípios	Nº Mun. com Plano na CEF 4/2/98	Valor Total dos Planos de Trabalho na CEF (R\$ 1,00)
Total	998	509	75 075 970
RS	57	57	5 876 529
PR	57	57	5 865 237
BA	84	28	5 517 524
SC	57	31	5 452 414
MG	97	34	4 994 068
PE	60	24	4 601 037
RN	45	24	4 328 564
SP	49	26	3 494 367
CE	60	19	3 360 490
MT	28	28	3 205 656
RJ	39	21	3 136 956
PI	32	16	3 135 224
MS	23	19	2 921 063
ES	45	18	2 628 557
MA	32	14	2 467 727
PA	42	18	2 379 748
PB	35	11	2 023 924
TO	15	11	1 621 721
GO	30	10	1 510 603
AL	9	9	1 406 090
RO	27	6	975 271
AM	15	6	906 026
AC	9	6	901 500
DF	5	5	750 000
RR	8	5	637 405
SE	30	3	549 119
AP	8	3	429 150

4.8 Classificação das UF segundo o Valor Médio dos Planos de Trabalho

TABELA 10

UF	Número de Municípios	Nº Mun. com Plano na CEF 4/2/98 (1)	Valor Total dos Planos de Trabalho na CEF (2)(R\$ 1,00)	Valor Médio dos Planos de Trabalho da UF (2)/(1) (R\$ 1,00)
Total	998	509	75 075 970	147 497
BA	84	28	5 517 524	197 054
PI	32	16	3 135 224	195 952
PE	60	24	4 601 037	191 710
PB	35	11	2 023 924	183 993
SE	30	3	549 119	183 040
RN	45	24	4 328 564	180 357
CE	60	19	3 360 490	176 868
MA	32	14	2 467 727	176 266
SC	57	31	5 452 414	175 884
RO	27	6	975 271	162 545
AL	9	9	1 406 090	156 232
MS	23	19	2 921 063	153 740
GO	30	10	1 510 603	151 060
AM	15	6	906 026	151 004
AC	9	6	901 500	150 250
DF	5	5	750 000	150 000
RJ	39	21	3 136 956	149 379
				<i>Média</i> 147 497
TO	15	11	1 621 721	147 429
MG	97	34	4 994 068	146 884
ES	45	18	2 628 557	146 031
AP	8	3	429 150	143 050
SP	49	26	3 494 367	134 399
PA	42	18	2 379 748	132 208
RR	8	5	637 405	127 481
MT	28	28	3 205 656	114 488
RS	57	57	5 876 529	103 097
PR	57	57	5 865 237	102 899

Em resumo, os planos de trabalho de mais alto valor médio são mais frequentes na região Nordeste, e os de mais baixo valor médio ocorrem justamente nas UF de melhor desempenho na primeira etapa: RS, PR E MT.

5 O CONTEÚDO DOS PLANOS DE TRABALHO

O que mais chama atenção nas listagens dos contratos de financiamento PRONAF-M (fornecidas pela CEF) é a imensa diversidade da coluna objeto, na qual aparecem as características dos investimentos previstos nos planos de trabalho.

Essa diversidade é tão grande que qualquer tentativa de identificação de padrões, mesmo que regionais, logo se mostra infrutífera. Nem mesmo em unidades da Federação que têm poucos planos de trabalho constata-se algum grau de homogeneidade. Por isso, em termos de análise do conteúdo, só é possível estabelecer uma espécie de tipologia qualitativa (13 componentes e 32 itens), a qual, no futuro, poderá servir para uma distribuição dos valores e a conseqüente identificação de padrões ou tendências.⁴

5.1 Tipologia Qualitativa dos Investimentos Mais Freqüentes nos Planos de Trabalho

QUADRO 1

Melhoramento genético	Viveiro de mudas
	Unidades de inseminação artificial
Recuperação e conservação de solo	Máquinas
	Implementos
	Calcário
	Adubo
Plantio, tratos culturais e colheita	Máquinas
	Implementos
Irrigação e/ou drenagem	Abertura de canais
	Máquinas
Agroindustrialização	Construção civil
	Máquinas
	Equipamentos
Ponto e/ou escritório de vendas	Construção civil
	Máquinas e equipamentos
Secagem e/ou armazenamento	Construção civil
	Máquinas e equipamentos
Suprimento de energia	Rede tronco de energia elétrica
	Catavento
	Gerador
Abastecimento d'água	Poço artesiano
	Açude, represa
	Catavento
Saneamento rural básico	Depósito de lixo tóxico
	Fossa séptica
	Esterqueira
Telefonia rural	Aparelho
	Torre
Recuperação/melhoria de estradas vicinais	Construção/recuperação de ponte, mata-burro, bueiro
	Melhoria de leitos de estradas
Capacitação de agricultores	Construção civil
	Equipamento

⁴ Essa tipologia decorre de sugestões do técnico Hermando F. Noronha, a quem somos muito gratos. Mas não deve ser considerada, portanto, como material oficial da coordenação nacional do PRONAF (DATER/SDR/MA).

5.2 A Visão dos Responsáveis pela Execução nas UF

Como já foi mencionado, o *survey* havia sugerido que grande número de PMDR fazia da montagem de pequenas agroindústrias a tábua de salvação dos agricultores familiares do município.

Havia também indicado que muitos projetos mencionavam sérios problemas ambientais (como erosão de solos, assoreamento de rios e desmatamento), mas poucas propostas incluíam práticas conservacionistas (como curvas de nível, controle de voçorocas, reflorestamento, etc.).

Esse tipo de problema foi contornado pela utilização dos planos de trabalho como instrumento efetivo de diálogo entre o município e as instâncias coordenadoras do PRONAF, num processo que vem evoluindo de forma bem heterogênea segundo as unidades da Federação. Portanto, não há como avaliar, neste momento, até que ponto os investimentos que estão sendo financiados pelo PRONAF-M apresentam ou não as distorções levantadas pelo *survey*. O que a enquête revelou foi a diversidade das avaliações dos responsáveis pela execução do programa nas unidades da Federação. Das respostas à pergunta *quais as principais características dos PMDR e dos Planos de Trabalho já aprovados ?*, podem ser destacadas as seguintes passagens mais significativas:

Minas Gerais: “Os PMDR estão caracterizados pela *preocupação com a infraestrutura* (...) Todos os planos aprovados apresentam um bom levantamento da realidade municipal, que nem sempre é retratado no diagnóstico. Os planos de trabalho caracterizam-se pela concentração de programas (pleitos) em *mecanização agrícola, beneficiamento da produção, eletrificação rural e escoamento da produção*. Existe uma grande insistência por parte dos municípios em utilizar os recursos do PRONAF em melhoria de *estradas vicinais*.”

Rio de Janeiro: “As principais reivindicações dos agricultores são *estradas vicinais* (conservação), *patrulhas mecanizadas* e *patrulha agrícola* (...). Os PMDR caracterizam-se por atenderem a demandas na área de comercialização (mercado do produtor), centros comunitários, estruturação de hortos municipais, piscicultura, abastecimento de água, reprodução animal, controle de doenças de bovinos, cozinha-escola, eletrificação rural, câmaras de climatização, câmaras frigoríficas, telefonia rural, etc. São demandas semelhantes na maioria dos municípios.”

Ceará: “São planos voltados mais para obras de *infra-estrutura*, no que se refere à *captação de água*, devido à carência do estado nesse aspecto, e para obras relacionadas com o *escoamento da produção*, mais precisamente *recuperação de estradas, construção de bueiros e passagens molhadas*, dentre outras.

Paraíba: “Os PMDR dão destaque à *infra-estrutura hídrica* e à *agregação de valor ao produto agrícola*, seja fazendo-se o *beneficiamento primário*, seja solicitando a instalação de *agroindústrias rurais* como forma de aumentar a renda dos produtores e gerar emprego e renda no período seco (sem produção agrícola). O

plano procura dispor de infra-estrutura produtiva (água, energia elétrica, mecanização e comunicação); (...) a pleitos em áreas não agrícolas, como educação, saúde, lazer e outros (...)"

Goiás: "Grande interesse (...) na formação de *agroindústrias*; falta de *escola* (...); necessidade de *microônibus*. (...) Devido à falta de recursos hídricos, ocorreram grandes perfurações de *poços artesianos*."

Mato Grosso do Sul: "Há uma forte demanda nos PMDR para investimentos em infra-estrutura básica, como *eletrificação*, *abastecimento de água e recuperação/adequação de estradas*."

Roraima: "Transporte da produção para a comercialização."

A enquete também revelou heterogeneidade na avaliação do processo como um todo. À pergunta *quais foram os fatos mais relevantes do processo de formação dos CMDR e da elaboração dos PMDR ?*, os responsáveis pelo PRONAF nas UF deram respostas que podem ser assim classificadas:

a) Sobre os conselhos:

Positivas/otimistas (6)	—	PR, RJ, CE, PB, MT, TO
Ambíguas/dúbias (5)	—	MG, PI, AL, RO, DF
Anódinas/burocráticas (3)	—	SP, GO, AM
Negativas/pessimistas (1)	—	MS

b) Sobre os planos

Positivas/otimistas (5)	—	MG, RJ, PB, MT, TO
Anódinas/burocráticas (3)	—	SP, GO, AM
Ambíguas/dúbias (3)	—	PI, RO, DF
Negativas/pessimistas (2)	—	AL, MS

6 CONCLUSÕES

O estudo da execução do PRONAF-M está diretamente relacionado a uma das principais preocupações que motivaram esta pesquisa, explicitada na introdução do projeto inicial com as seguintes palavras: "Se não for cuidadosamente planejada e gerida, a inserção do PRONAF na política agrícola poderá gerar mais atritos institucionais e conflitos do que o efetivo fortalecimento da agricultura familiar."

Os limites deste trabalho não permitem descartar a hipótese de que o PRONAF-M poderia não estar gerando um *efetivo fortalecimento da agricultura familiar*. Todavia, é forçoso reconhecer que essa linha de ação gerou menos *atritos institucionais e conflitos* do que supunham os pesquisadores quando redigiram o projeto. Não paira dúvida de que houve atritos institucionais e conflitos. Basta dizer que, em Minas Gerais, houve uma verdadeira guerra entre a EMATER e a Secretaria da Agricultura; que tanto em Minas Gerais quanto em São Paulo houve um evidente

conflito entre o sindicalismo patronal e o trabalhista, sem falar de problemas institucionais menos crônicos, como a necessidade de reorganizar o Conselho Estadual paulista por razões que pouco tinham a ver com o próprio PRONAF. Também foi identificado um evidente *atrito institucional* na cúpula do governo federal, que opõe as instâncias responsáveis pelo programa (DATER/SDR) a quase todas as outras instâncias do Ministério da Agricultura. Sem o apoio ostensivo do Planalto (via Casa Civil) a um dos programas mais inovadores desse “ex-Plano de Metas”, que é o “Brasil em Ação”, é bem provável que o PRONAF não tivesse saído do papel.

Ou seja, a suspeita inicial sobre a relação entre uma *cuidadosamente planejada e gerida inserção do PRONAF na política agrícola* e a geração de *atritos institucionais e conflitos* não se confirmou. Não se pode dizer que a inserção do PRONAF na política agrícola tenha sido sequer planejada, mas parece que o forte respaldo do Planalto e uma boa dose de flexibilidade na execução do PRONAF-M permitiram que esses atritos e conflitos fossem minimizados.

Na introdução do projeto de pesquisa, foi destacado o caráter inovador do programa: “É a este conjunto de novidades na natureza, nos objetivos, no arcabouço institucional e nos atores centrais da política agrícola que o presente projeto está voltado.”

No que se refere à linha de ação PRONAF-M, o *survey* inicial havia deixado uma grande dúvida sobre esse caráter inovador, principalmente no referente a Minas Gerais. Em algumas entrevistas com estudiosos do desenvolvimento rural do estado, notava-se razoável ceticismo a respeito do PRONAF.

No entanto, tanto as respostas dos responsáveis pela execução do programa nas UF à enquete quanto os dados disponíveis sobre o avanço do PRONAF-M permitem a reafirmação de duas idéias importantes que justificaram esta pesquisa: “início de uma ‘co-gestão’ da política voltada ao fortalecimento da agricultura familiar”; e “é próprio deste tipo de iniciativa que os limites entre a descentralização democrática e o clientelismo nem sempre estejam claros” [Abramovay e Veiga, 1996, p. 4].

O *survey* também já havia indicado a existência de grande heterogeneidade na montagem e no funcionamento dos conselhos estaduais e municipais responsáveis pela coordenação dessa linha de ação. Havia casos nítidos de *prefeiturização* dos CMDR e parecia bem generalizado o papel decisivo do técnico da rede de extensão. Mas também havia casos em que o PRONAF-M desencadeara uma boa discussão local sobre os rumos do desenvolvimento rural.

Tanto as respostas dos responsáveis pela execução do programa nas UF à enquete quanto os dados disponíveis sobre o avanço do PRONAF-M confirmam essa dubiedade dos resultados do programa até o início de 1998. Para saber até que ponto a alavancagem de processos de desenvolvimento local pode estar superando as tendências clientelistas e burocráticas das autoridades locais, seria necessário re-

alizer uma pesquisa de campo muito mais abrangente do que a prevista nos limites deste trabalho. O que este estudo indica é que a hipótese central de uma pesquisa mais abrangente deve ser a de que, apesar dos seus problemas de implantação, principalmente no que se refere à seleção dos municípios, o PRONAF-M já desencadeou um inédito e frutífero processo de discussão local sobre os rumos do desenvolvimento rural que poderiam engendrar o fortalecimento da agricultura familiar.

PARTE II CRÉDITO DE CUSTEIO E DE INVESTIMENTO (PRONAF-C)

A existência de uma política de crédito voltada à agricultura familiar encontra sua justificativa naquilo que os economistas chamam de *falha de mercado*: a contribuição positiva desse setor à ocupação e geração de renda no campo é inibida por dois fatores básicos: pela ausência de condições infra-estruturais para a valorização de seu trabalho, tema ao qual o PRONAF-M pretende responder, e pelas dificuldades que o setor bancário opõe a que um segmento dotado de precária base patrimonial e incapaz de oferecer contrapartidas faça parte de sua clientela regular.

Os dois anos de funcionamento da política creditícia do PRONAF não permitem, é claro, um estudo pormenorizado de seus efeitos sociais e econômicos sobre o público que pretende atingir. Mas já é possível analisar três fatores importantes aos quais é consagrada esta parte do relatório:

(a) Qual é o público do PRONAF-C ?

(b) Quem são os mediadores entre as verbas alocadas ao programa e os agricultores? e

(c) Qual é o uso que os agricultores fazem dessas verbas ?

1. QUAL É O PÚBLICO DO PRONAF-C ?

Mesmo que contasse com o firme respaldo de critérios estatísticos confiáveis e atuais — o que nem de longe é o caso⁵ —, a *agricultura familiar* contida no título do PRONAF só poderia ser definida como o resultado de negociação política. Seus principais protagonistas foram a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura (SPA/MA), o Departamento de Extensão Rural da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura (DATER/MA), o Fórum Nacional

⁵ O Censo Agropecuário de 1996 vai melhorar as coisas nesse sentido. Mas, ainda assim, a escolha dos *critérios* pelos quais será definida a agricultura familiar varia muito segundo as perspectivas teóricas e metodológicas adotadas. Para um bom resumo sobre o tema na literatura internacional, ver Gasson e Errington (1993).

dos Secretários de Agricultura e a Casa Civil da Presidência da República. A Confederação Nacional da Agricultura não participou das negociações no plano nacional, mas os sindicatos patronais têm nítida influência na execução do programa. No *Agrishow* de 1997, o ex-secretário de Agricultura de São Paulo, Francisco Graziano, conta⁶ ter recebido pedidos para que pressionasse o Ministério da Agricultura pela elevação do teto máximo do crédito de investimentos de R\$ 15 mil para R\$ 30 mil.

Que o público do PRONAF-C não está definido de antemão pelos critérios estipulados no decreto que lhe deu origem — ou por uma postulação censitária supostamente universal —, mostram-no claramente suas quatro modificações desde que o programa foi aprovado.

(1) Contra a vontade do movimento sindical de trabalhadores rurais, o programa passou a admitir agricultores familiares que empregassem até dois assalariados permanentes. Resultam, daí, duas conseqüências importantes: a primeira é que se tornam candidatos ao crédito PRONAF agricultores com capacidade de oferecer aos bancos garantias reais e contrapartidas, e que tenderão a absorver parte significativa dos recursos, sobretudo de investimento. A segunda é que aumenta a participação do sindicalismo patronal na execução local do PRONAF. A disputa pelos recursos do programa é importante, já que representam a primeira linha nacional de crédito de investimento depois de muitos anos de escassez quase absoluta nesse sentido. Se o 1 bilhão de reais financiado em 1996 limitou-se, quase exclusivamente, ao custeio, o quadro muda em 1997, quando 45% do 1,6 bilhão do crédito do PRONAF-C (ver tabela 11) foram para o investimento, a taxas e prazos especialmente convidativos. A previsão de R\$ 1 bilhão para investimento e mais R\$ 1,5 bilhão para custeio, em 1998, tornam ainda mais importantes as disputas em torno do acesso aos recursos do programa.

⁶ Em entrevista aos autores deste texto.

⁷ Segundo o Decreto nº 1 946, de junho de 1996, pode receber crédito do PRONAF o agricultor que: (i) explorar parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, ou parceiro; (ii) trabalhar com a família, contratando, no máximo, dois empregados permanentes e/ou trabalho temporário em caráter sazonal; (iii) possuir área correspondente a, no máximo, quatro módulos fiscais; (iv) residir no imóvel explorado ou em área próxima; e (v) retirar da exploração agropecuária ao menos 80% de sua renda familiar.

TABELA 11
Crédito Rural PRONAF — Financiamentos Concedidos
(número de contratos e valor) — 1996 e 1997 — Regiões e Estados Selecionados

	1996				1997			
	Nº de Contratos		Valor (R\$ 1 000)		Nº de contratos ¹		Valor (R\$ 1 000)	
	Custeio	Invest.	Custeio	Invest.	Custeio	Invest.	Custeio	Invest..
Sul	259 134	inexist.	420 252	inexist.	267 905	64 402	593 693	455 145
Sudeste	16 364	inexist.	67 342	inexist.	46 616	14 457	169 372	134 929
MG	10 453	inexist.	31 394	inexist.	32 531	13 047	118 478	107 237
Nordeste	44 636	inexist.	84 444	inexist.	61 332	13 676	83 787	70 164
Centro-Oeste	3 922	inexist.	11 252	inexist.	7 861	8 247	29 266	84 842
Norte	3 872	inexist.	65 974	inexist.	4 024	912	11 738	7 729
Brasil	332 826	inexist.	649 796	inexist.	387 728	101 694	887 912	736 965

Fonte: Ministério da Agricultura e do Abastecimento, com base em dados do BACEN/RECOR, do Banco do Brasil e do BNDES.

Nota:¹Não se pode somar os *contratos* de custeio com os de investimentos para se obter o total dos beneficiários do programa, uma vez que a esmagadora maioria dos tomadores de recursos de investimento também usa crédito de custeio.

(2) No início de 1997, foram tomadas medidas num sentido contrário ao exposto anteriormente, pela adoção de um *limite* de faturamento acima do qual o agricultor deveria procurar as modalidades convencionais de crédito rural: 27,5 mil reais anuais, e o dobro dessa soma nos casos de suinocultura, avicultura, sericicultura, horticultura e bovinocultura de leite.

(3) Uma greve de fome realizada por agricultores com fortes vínculos com o MST, no momento da visita do papa ao Brasil, foi determinante para que se tentasse uma ampliação do público potencial do PRONAF-C, já solicitada há tempos pela CONTAG. A Resolução nº 2 436 do Banco Central instituiu o *PRONAFINHO*, pelo qual agricultores com uma renda bruta (na verdade, faturamento) de até R\$ 8 000,00⁸ têm acesso a um crédito entre R\$ 500,00 e R\$ 1 500,00, do qual se rebate, quando de sua liquidação, R\$ 200,00. O parágrafo 1º, do artigo 1º, da Resolução exclui dessa linha de crédito agricultores que empreguem mão-de-obra permanente.

(4) Em agosto de 1997, é introduzido, pelo Banco do Brasil, o PRONAF rotativo ou Rural-Rápido. É uma espécie de cheque especial voltado para o custeio do agricultor familiar em condições idênticas às do PRONAF, com a vantagem de que os juros só são debitados em função do uso efetivo dos recursos. Embora não haja informações precisas a esse respeito, é claro que esses recursos atingem agricultores que possuem cadastro junto ao Banco do Brasil, o que tende a empurrar para cima a faixa dos tomadores de crédito. O Rural-Rápido foi especialmente importante no estado de Minas Gerais.

Os critérios que procuram delimitar o público do PRONAF-C têm o nítido objetivo de evitar que os fundos do programa se dirijam aos agricultores patronais ou aos milhares de profissionais liberais detentores de áreas inferiores a quatro módulos rurais. Ao mesmo tempo, é óbvio que a aplicação rigorosa da norma segundo a qual 80% da renda familiar deve vir da *agropecuária* eliminaria não só médicos, advogados e professores que possuem um sítio, mas também milhões de uni-

⁸ Para os agricultores integrados aos sistemas agroindustriais, o limite sobe para R\$ 16 000,00.

dades que o censo classifica como estabelecimentos, e cuja reprodução depende fundamentalmente de fontes que lhes são exteriores.

Portanto, o público potencial do PRONAF-C não é igual ao conjunto dos estabelecimentos com menos de quatro módulos e que empregam no máximo dois assalariados. Não se pode ter a expectativa de que participem, de maneira significativa, do programa, aquelas unidades cuja oferta agrícola não permite que o essencial da renda familiar venha do próprio estabelecimento.

Mas é importante destacar que esses limites não são rígidos: a Prefeitura Municipal de Poço Verde (SE) aprovou, em março deste ano, o Fundo Municipal de Aval, destinado a operações com o PRONAF-C, cujos beneficiários podem ter *no máximo* três hectares. É bem provável que muitos deles não conseguissem tirar 80% de sua renda da exploração agrícola, o que não os impediu de ter acesso ao crédito e de participar daquela que foi a maior safra agrícola da história do município (ver quadro 2).

QUADRO 2

Fundo de Aval: a experiência de Poço Verde

O que mais intriga na experiência de Poço Verde, em Sergipe, é a lentidão com que se propaga para outros municípios. Os resultados, segundo o relato dos que animaram a experiência, são notáveis. Das 3 917 famílias com acesso a crédito de custeio em Sergipe, em 1997, nada menos que 17% (660) estão em Poço Verde. O município colheu 20 mil toneladas de milho, 10 mil toneladas de feijão, e o valor total da produção agropecuária (R\$ 6 milhões) permitiu uma arrecadação de ICMS de R\$ 400 mil, 30% a mais que na safra anterior. Na base da história, está a formação de um *fundo de aval*, que permitiu ao sistema bancário ampliar a base social de sua clientela. O fundo de aval apóia-se em dois mecanismos básicos. Por um lado, na formação de grupos de, no mínimo, cinco e, no máximo, dez agricultores, que assinam solidariamente todas as cédulas de empréstimos. Por outro, 25% de cada projeto de crédito foi contratado a título de *remuneração da mão-de-obra do produtor* e colocado numa caderneta de poupança em nome do agricultor e do fundo de aval. Uma vez pago o empréstimo, o agricultor resgata esse montante (sobrando-lhe os rendimentos da aplicação). O banco entra com a cobertura de 50% do risco. O índice de inadimplência, neste primeiro ano de aplicação da experiência, foi zero.

Um dos aspectos mais interessantes dessa experiência é que, tendo acesso ao crédito bancário, os agricultores puderam desvencilhar-se de seus tradicionais financiadores — os comerciantes locais que compravam seus produtos *na palha* e, em troca, tinham garantida a exclusividade na hora da compra por preços, evidentemente, muito baixos. Recebendo crédito bancário, os agricultores ampliaram sua margem de escolha — e de ganho — na hora da comercialização.

1.1 Recursos Concentrados... Mesmo levando-se em consideração que uma parte muito importante dos 4,8 milhões de estabelecimentos detectados pelo Censo de 1996 não poderia rigorosamente ser chamada de *agropecuários* — uma vez que não são unidades das quais os moradores tiram as fontes essenciais de sua sobrevivência e reprodução —, é nítido o contraste entre o público realmente atingido pelo PRONAF-C e os potenciais tomadores de empréstimos bancários.

Nesta seção são expostas duas modalidades importantes de *concentração* do crédito rural do PRONAF. Por um lado, os recursos do PRONAF-C destinam-se, em sua esmagadora maioria, aos *estados do Sul* e, em 1997, também a *Minas Gerais*. Por outro, a integração contratual com a *agroindústria do fumo* absorve, sobretudo no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, cerca de metade das aplicações de custeio.

(a) Os 387,7 mil agricultores que, em 1997, receberam crédito de custeio do PRONAF são, evidentemente, parcela ainda reduzida do conjunto da agricultura familiar brasileira. É verdade que o número de agricultores atingidos pelo crédito de custeio cresceu o considerável montante de 16,5% entre 1996 e 1997.⁹ Não é menos certo também que, em seus primeiros doze meses de aplicação, os créditos de investimentos chegaram a 101,7 mil agricultores,¹⁰ mas é claro que o universo da agricultura familiar brasileira é muito maior que o contido nos números dos contratos de financiamento de custeio do PRONAF. Mesmo se destinado à agricultura familiar, o crédito tende a concentrar-se em dois de seus segmentos: aqueles cujos contratos com a agroindústria lhes fornecem garantias de comercialização, e também os que possuem base patrimonial para assegurar os empréstimos bancários e renda suficiente para oferecer contrapartidas aos bancos.

(b) Embora os estados da região Sul tenham baixado sua participação no número de contratos de custeio em oito pontos percentuais em relação a 1996, ainda detêm, sozinhos, 69% do total e 67% do valor aplicado. Quanto ao crédito de investimento — que entrou em operação efetiva só em 1997 —, a região Sul absorveu 63% dos contratos e 61% do valor (ver tabela 11).

(c) A principal novidade com relação a 1996 é o expressivo aumento da participação de Minas Gerais nos créditos do PRONAF. Nada menos que 90% dos contratos de investimentos (e 79,48% do valor) da região Sudeste foram celebrados em Minas Gerais. A presença de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo per-

⁹ O número de contratos sobe de 332 826 para 387 728 (ver tabela 11).

¹⁰ Como já foi assinalado, não se pode somar os tomadores de crédito de custeio e os de investimento para se chegar ao total de agricultores tocados pelo programa, já que a maior parte dos que tomam financiamentos de investimentos é mutuária do crédito de custeio.

manece irrisória no PRONAF-C, bem como a dos estados da região Centro-Oeste e de Rondônia, onde, no entanto, existe agricultura familiar relativamente importante. Os dados de 1997 confirmam a situação do ano anterior, em que o Nordeste tem baixíssima participação entre os tomadores de empréstimos bancários do PRONAF, apesar do aumento no número de tomadores de crédito e nos valores envolvidos nessas operações, em relação a 1996.

Não era difícil prever que os créditos do PRONAF se concentrassem fundamentalmente nos estados e nos municípios em que a agricultura familiar tem maior força econômica. Oeste e sudoeste do Paraná, oeste de Santa Catarina, Alto Uruguai, no Rio Grande do Sul, e Sul de Minas são as regiões onde mais a agricultura familiar conseguiu ligar-se a mercados dinâmicos.

É nessas regiões, também, que a integração agroindustrial (contratual ou não) terá sua maior expressão. Se, por meio do PRONAF-C, for ampliada a quantidade de agricultores em condições de aumentar sua renda com base na integração agroindustrial, seus objetivos, quanto a essa linha, estarão sendo cumpridos. Não é possível fazer uma avaliação precisa nesse sentido. Os dados disponíveis revelam, entretanto, um fator preocupante: o peso da agroindústria de *fumo* no PRONAF-C.

No estado de Santa Catarina, nada menos que 55% dos recursos de custeio do PRONAF destinam-se ao fumo.¹¹ No Paraná, o peso do fumo é menor, 16% dos recursos. Em ambos os casos, são recursos da exigibilidade bancária (MCR—6.2). No Rio Grande do Sul, principal estado do país em termos de crédito do PRONAF, o fumo absorveu sozinho 46% do crédito de custeio. Diferentemente dos dois outros estados do Sul, o financiamento do fumo no RS vem, em sua maior parte, do Fundo de Amparo ao Trabalhador.¹² Não há indicações de que outros segmentos da agroindústria representem concentração tão importante dos contratos do PRONAF.¹³

¹¹ Ver <http://www.pnfc.org/>. Os dados da *homepage* do PRONAF contidos nesse endereço devem ser utilizados com precaução: as informações de custeio não pegam o conjunto do ano de 1997. Mas o pior refere-se à precariedade das informações sobre investimentos, uma vez que, desde 1995, os bancos não mais estão obrigados a declarar, ao sistema de controle do Banco Central, o teor exato de suas operações de investimento.

¹² O Fundo de Amparo ao Trabalhador é a mais importante (mas não a única) fonte de recursos do PRONAF-C. O dinheiro é repassado ao sistema bancário, que se responsabiliza por emprestá-lo aos agricultores a taxas estabelecidas em lei e inferiores à remuneração que o FAT obtém na gestão dos recursos. Essa diferença de taxas é coberta pelo Tesouro Nacional. O crédito de *investimento* passa pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que o transfere ao sistema bancário. Além dos recursos do FAT, o PRONAF-C conta, também, com parte da exigibilidade, da qual os bancos investem uma parte no setor agrícola.

¹³ O único caso nessa direção, mas em proporções bem menores do que a do fumo em Santa Catarina — nesse estado, um terço dos recursos de custeio foi para o milho em 1997, e metade

Essa concentração traz duas questões importantes:

(a) É possível que, nesses casos, o PRONAF-C represente, antes de tudo, o barateamento e a simplificação burocrática das operações com capital de giro das empresas integradoras. Se é assim, fica difícil justificar a alocação de recursos públicos nessa direção — mesmo não sendo a fundo perdido, esses recursos poderiam encontrar utilização alternativa de maior relevância social; além disso, é importante não esquecer que o PRONAF opera com taxas de juros inferiores às do mercado, sendo a equalização assumida pelo Tesouro Nacional.

(b) Não se pode ignorar o que representa o fumo, tanto do ângulo das condições ambientais de sua produção (uso intensivo de insumos químicos, trabalho infantil em condições precárias, etc.) quanto para a saúde do consumidor. Rio Grande do Sul e Santa Catarina, sozinhos, respondem por 40% do montante de custeio do PRONAF. Isso significa, então, que ao menos 20% da verba de custeio do PRONAF (só considerando esses dois estados, com relação ao montante total nacional de custeio em 1997) consagra-se ao financiamento da produção de fumo.

A constatação de que parcela ainda minoritária da agricultura familiar brasileira é efetivamente atingida pelos recursos creditícios mobilizados pelo PRONAF não deve escamotear, entretanto, o fato decisivo de que são familiares os agricultores que hoje já conseguiram acesso a esses financiamentos. É o que será visto a seguir.

1.2 ...mas, ainda assim, na Agricultura Familiar

Desde 1995, o Banco Central abandonou o sistema de estratificação que permitia analisar os setores sociais aos quais se destinava o crédito rural no país. Assim, não há registro estatístico que permita dizer em que faixa de renda estão situados os tomadores de empréstimo do PRONAF. O programa dotou-se de um aparato institucional para garantir que as verbas por ele mobilizadas atinjam seu público, como veremos adiante. Cabe aqui salientar o seguinte:

(a) O mais importante indicador quanto ao destino dos recursos do crédito de custeio do PRONAF são os valores médios das operações: os R\$ 1 952, de 1996, e os R\$ 2 220, de 1997, não correspondem sequer à metade do teto legalmente estipulado de R\$ 5 000. Estão bem abaixo dos montantes mínimos que tornariam essas operações atraentes para o sistema bancário. Em outras palavras, que centenas de milhares de agricultores consigam recursos dessa magnitude média, isso não poderia ser alcançado sem algum tipo de intervenção pública na relação entre o sistema bancário e os produtores.

(b) É verdade que uma parte importante dos atuais beneficiários do PRONAF-C já era integrada à agroindústria. No Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, eles correspondem, ao menos, à metade dos tomadores de empréstimos. Mas isso significa

desse total está no município de Chapecó, onde se localizam conhecidas unidades agroindustriais.

também que, mesmo nesses estados, não é desprezível a quantidade de agricultores com acesso ao sistema bancário e sem vínculos com a integração agroindustrial. Nos outros estados, a agroindústria não tem sequer a força econômica para tornar-se a garantia da relação entre agricultores e sistema financeiro. Em Minas Gerais, a ampliação do PRONAF-C não tem relação direta com a integração contratual. Em outras palavras, os dados disponíveis não corroboram a hipótese de que o PRONAF-C se destina, fundamentalmente, a agricultores que já trabalhavam em regime de integração agroindustrial, embora estes tenham um peso muito relevante no total dos contemplados pelos créditos do programa em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul.

(c) Não há como saber se o PRONAF-C está integrando agricultores até então excluídos do sistema bancário ou se representa apenas a redução nas taxas de juros daqueles que *já tinham* acesso ao crédito. Em pesquisa de campo realizada no estado de Minas, Ricci *et alii* constataram que 53% dos agricultores de sua amostra¹⁴ que tomaram recursos do PRONAF em 1996 *não usavam crédito bancário há sete anos ou mais*.¹⁵ Um terço desses produtores tem faturamento agrícola anual inferior a R\$ 5 000. Uma aproximação global, embora indireta, do tema é fornecida pela tabela 12, que expõe em detalhe a situação do crédito de custeio em 1997. Dos 387 728 mutuários do PRONAF-Custeio, 107 531 tiveram sua demanda atendida com base na exigibilidade bancária (MCR—6.2). Na esmagadora maioria dos casos, esses recursos destinam-se ao financiamento da agroindústria. O Banco do Brasil praticamente não opera nessa linha — uma vez que o montante que, em tese, deveria destinar-se a esse fim está quase todo comprometido com a *securitização* da dívida —, e os bancos privados usam esses fundos seja no crédito rural convencional, em que atingem uma clientela capaz de lhes oferecer melhores garantias e contrapartidas, seja com a agroindústria, em que a homogeneidade dos contratos e as garantias na comercialização acabam por reduzir significativamente os custos das operações. Como se vê pela tabela 12, quase todos os contratos de exigibilidade bancária (MCR 6.2) estão na região Sul. Pelo FAT/Rural Rápido, foram atendidos mais 107 768 agricultores. Como já se assinalou, são recursos que atendem a clientes do Banco do Brasil, boa parte dos quais já operava com crédito rural. É, então, entre os 171 532 tomadores do FAT/Custeio tradicional que está provavelmente a maior parte dos que foram incorporados ao sistema de crédito em função da existência do PRONAF. É um universo que pode e deve crescer nos próximos anos, mas não se pode dizer que seja uma cifra pouco considerável.

¹⁴ Baseada num universo de 113 agricultores familiares que conseguiram financiamentos do PRONAF em 1996, dos quais 59 na região Sul de Minas e 54 na Zona da Mata.

¹⁵ É bom lembrar que o teto de faturamento para a participação no PRONAF é de R\$ 27,5 mil.

TABELA 12
Custeio PRONAF
Crédito Rural PRONAF: Financiamentos Concedidos (número de mutuários e valor contratado)
Período: janeiro a dezembro de 1997 (posição final)

UF	Exigibilidade MCR- 6.2		FAT/ Custeio Tradicional		FAT/ Rural Rapido		FAT/PRONAF-Especial		FNE/PRONAF		Total		% Participação		Valor por Contratos (Média)
	Número de Contratos	Valor (R\$1 000)	Número de Contratos	Valor (R\$1 000)	Número de Contratos	Valor (R\$1 000)	Número de Contratos	Valor (R\$1 000)	Número de Contratos	Valor (R\$1 000)	Número de Contratos	Valor (R\$1 000)	Sobre o N.º Contratos	Sobre o Valor Contratos	
N	0,00	0,00	2 731	7 273,66	2 572,00	7 627,89	0,00	0,00	0,00	0,00	5 303,00	14 901,55	1,37	1,68	16 374,60
RO			1 344	3 450,83	1 648	5 438,87	0	0,00			2 992	8 889,70	0,77	1,00	2 971,16
AC			0	0,00	179	172,40	0	0,00			179	172,40	0,05	0,02	963,13
AM			204	810,65	98	239,61	0	0,00			302	1 050,26	0,08	0,12	3 477,68
RR			2	7,08	0	0,00	0	0,00			2	7,08	0,00	0,00	3 540,00
PA			264	765,90	285	853,60	0	0,00			549	1 619,50	0,14	0,18	2 949,91
AP			0	0,00	0	0,00	0	0,00			0	0,00	0,00	0,00	0,00
TO			917	2 239,20	362	923,41	0	0,00			1 279	3 162,61	0,33	0,36	2 472,72
NE	250	515	53 875	68 677	7 141	0,00	0	0,00	66	207,54	61 332	69 399,56	16	9	13 430,45
MA			5 774	5 902,54	34	112,73	0	0,00			5 808	6 015,27	1,50	0,68	1 035,69
PI			2 770	3 062,93	1 452	2 505,14	0	0,00			4 222	5 568,07	1,09	0,63	1 318,82
CE			8 616	10 927,07	379	919,52	0	0,00	5	11,60	9 000	11 858,19	2,32	1,34	1 317,58
RN			7 328	8 812,62	215	437,21	0	0,00			7 543	9 249,83	1,95	1,04	1 226,28
PB	235	490,72	2 561	4 422,18	65	168,95	0	0,00	58	189,5	2 919	5 271,35	0,75	0,59	1 805,88
PE			7 671	11 308,72	298	921,44	0	0,00			7 969	12 230,16	2,06	1,38	1 534,72
AL			696	1 641,78	94	234,47	0	0,00			790	1 876,25	0,20	0,21	2 375,00
SE			3 780	5 380,16	135	319,98	0	0,00	2	3,89	3 917	5 704,03	1,01	0,64	1 456,22
BA	15	24,29	14 679	17 219,01	4 469	8 822,16	0	0,00	1	2,55	19 164	26 068,01	4,94	2,94	1 360,26
SE	2 047	5 299	6 635	23 486	37 934	138 819,22	0	0,00	0	0	46 616	167 603,79	12	19	14 666,58
MG	7		3 996	13 934,37	28 528	104 524,07	0	0,00			32 531	118 458,44	8,39	13,34	3 642,03
ES	426		452	1 544,31	5 348	17 435,61	0	0,00			6 226	18 979,92	1,61	2,33	3 329,28
RJ			1 265	4 981,73	517	1 905,09	0	0,00			1 782	6 886,82	0,46	0,78	3 864,66
SP	1 614	5 298,63	922	3 025,53	3 541	14 954,45	0	0,00			6 077	23 278,61	1,57	2,62	3 830,61
SUL	105 084	173 587	107 363	267 136	54 627	152 385,18	831	586,17	0	0	267 905	593 693,62	69	67	6 955,88
PR	15 460	28 745,42	27 530	84 514,18	6 572	21 480,73	1	1,50			49 563	134 741,83	12,78	15,18	2 718,60
SC	35 025	54 642,15	22 152	59 590,77	20 479	54 772,45	0	0,00			77 656	169 005,37	20,03	19,03	2 176,33
RS	54 599	90 199,07	57 681	123 030,68	27 576	76 132,00	830	584,67			140 686	289 946,42	36,28	32,65	2 060,95
CO	150	345,16	928	4 508,17	5 494	21 250,30	0	0,00	0,00	0,00	6 572	26 103,63	1,70	2,94	15 800,00
MS			140	550,96	2 175	8 365,30	0	0,00			2 315	8 916,26	0,60	1,00	3 851,52
MT	92	174,34	640	3 434,65	543	2 071,83	0	0,00			1 275	5 680,82	0,33	0,64	4 455,55
GO	13	47,02	116	443,92	2 630	10 209,57	0	0,00			2 759	10 700,51	0,71	1,21	3 878,40
DF	45	123,80	32	78,64	146	603,60	0	0,00			223	806,04	0,06	0,09	3 614,53
Brasil	107 531	181 514,14	171 532	371 080,41	107 768	334 524,19	831	586,17	66	207,54	387 728	887 912,45	100,00	100,00	2 290,04

Fonte: BACEN/RECOR, Banco do Brasil e BNDES.

(d) Se é provável, quanto ao crédito de *custeio*, que essa modalidade tenha incorporado novos mutuários ao sistema, o mesmo dificilmente ocorre com o *investimento*, no qual as exigências bancárias de garantia real e contrapartida são bem maiores. Mesmo assim, o acesso aos investimentos por parte dos agricultores parece ter aumentado sensivelmente. Segundo tabulação especial solicitada pela Secretaria do Planejamento do Paraná ao Banco Central [Governo do Estado do Paraná, 1997, p. 10], em 1995 foram celebrados, pelo sistema convencional de crédito, 6 416 contratos visando a investimentos num valor total de R\$ 107,2 milhões, num montante médio de R\$ 16 707 por contrato. Desse total, 2 886 (44%) ficaram com agricultores classificados pelo Banco Central como *pequenos*,¹⁶ num montante total de R\$ 19,9 milhões (18,5% dos recursos totais). Já o PRONAF-C, em 1997, no Paraná, permitiu que 16 654 agricultores situados numa faixa de renda semelhante à classificada pelo Banco Central tivessem acesso a R\$ 138 milhões. Dada a escassez creditícia para o crédito de investimento durante toda a década de 90 e até o ano passado, dirigir R\$ 737 milhões a 101 mil agricultores familiares não pode ser considerado um desempenho sofrível, mesmo que a maior parte dos beneficiários esteja entre os mais abastados dos agricultores familiares. Diferentemente do custeio, em que 20% dos recursos vêm da exigibilidade bancária, 89% dos créditos de investimentos do PRONAF originam-se do FAT (ver tabela 13), e é o BNDES que responde por sua alocação junto ao sistema financeiro e pelo controle de seus resultados.

¹⁶ O limite superior da estratificação usada até essa época pelo Banco Central para caracterizar o pequeno produtor situa-se abaixo do teto estipulado como renda máxima para obter crédito pelo PRONAF: R\$ 20,5 mil (contra um total de 27,5 mil pelo PRONAF).

TABELA 13
Investimento PRONAF
Crédito Rural PRONAF: Financiamentos Concedidos (número de mutuários e valor contratado)
Período: janeiro a dezembro de 1997 (posição final)

UF	MCR- 6.2(1)		FAT		FCO/PRONAF(2)		RECIN/PRONAF		FNE/PRONAF(1)		Total		% Participação		Valor por Mutuários (Média)
	Número de Mutuários	Valor (R\$1 000)	Número de Mutuários	Valor (R\$1 000)	Número de Mutuários	Valor (R\$1 000)	Número de Mutuários	Valor (R\$1 000)	Número de Mutuários	Valor (R\$1 000)	Número de Mutuários	Valor (R\$1 000)	Sobre o N.º Mutuários	Sobre o Valor Mutuários	
N	0,00	0,00	1 034	8 820,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1 034,00	8 820,60	1,01	1,20	26 198,55
RO			635	5 232,70							635	5 232,70	0,62	0,71	8 240,47
AC											0	0,00	0,00	0,00	0,00
AM											0	0,00	0,00	0,00	0,00
RR											0	0,00	0,00	0,00	0,00
PA			277	2 496,60							277	2 496,60	0,27	0,34	9 013,00
AP											0	0,00	0,00	0,00	0,00
TO			122	1 091,30							122	1 091,30	0,12	0,15	8 945,08
NE	81	48	7 927	59 736			0	0,00	5 668,00	10 379,67	13 676	70 164,45	13,45	9,51	54 154,01
MA			135	1 730,70					16,00	53,10	151	1 783,80	0,15	0,24	11 813,25
PI			845	9 628,80					488,00	999,39	1 333	10 628,19	1,31	1,44	7 973,14
CE			124	1 555,20					193,00	409,33	317	1 964,53	0,31	0,27	6 197,26
RN			68	490,20					177,00	298,16	245	788,36	0,24	0,11	3 217,80
PB	71	34,17	408	2 455,60					330,00	501,98	809	2 991,75	0,80	0,41	3 698,08
PE			562	5 331,90					894,00	1 467,35	1 456	6 799,25	1,43	0,92	4 669,81
AL			843	7 740,00					229,00	476,32	1 072	8 216,32	1,05	1,11	7 664,48
SE			520	3 442,00					331,00	352,93	851	3 794,93	0,84	0,51	4 459,38
BA	10	14,21	4 422	27 362,00					3 010,00	5 821,11	7 442	33 197,32	7,32	4,50	4 460,81
SE	10	31,20	13 928	119 000	0	0,00	0	0,00	519,00	1 440,24	14 457	120 471,54	14,22	16,34	35 454,38
MG			12 528	105 797,60					519,00	1 440,24	13 047	107 237,84	12,83	14,55	8 219,35
ES			566	5 243,00							566	5 243,00	0,56	0,71	9 263,25
RJ			206	1 657,20							206	1 657,20	0,20	0,22	8 044,66
SP	10	31,20	628	6 302,30							638	6 333,50	0,63	0,86	9 927,12
SUL	77	410,90	64 325	454 735	0	0,00	0	0,00	0,00	0	64 402	455 145,60	63,33	62,13	23 329,52
PR			16 654	138 149,10							16 654	138 149,10	16,38	18,75	8 295,25
SC	28	48,90	11 391	105 011,30							11 419	105 060,20	11,23	14,62	9 200,47
RS	49	362,00	36 280	211 574,30							36 329	211 936,30	35,72	28,76	5 833,80
CO	478	2 426,36	1 128	13 079,40	6 519	66 857,20	0	0,00	0,00	0,00	8 125	82 362,96	7,99	11,16	36 521,56
MS			9	100,00							997	9 538,38	0,98	1,29	9 567,08
MT	4	8,56			3 149	33 778,24					3 153	33 786,80	3,10	4,58	10 715,76
GO	444	2 233,00	1 118	12 975,00	2 328	23 290,72					3 890	38 498,72	3,83	5,22	9 896,84
DF	30	184,80	1	4,40	54	349,86					85	539,06	0,08	0,07	6 341,88
BRASIL	646	2 916,84	88 342	655 371,20	6 519	66 857,20			6 187,00	207,54	101 694	725 352,78	100,00	100,00	46,89

Notas: ¹ Dados do sistema RECOR/BACEN.

² Inclui custeio.

2. OS MEDIADORES

2.1 O Credenciamento do Agricultor Familiar

É bem mais fácil indicar as características gerais da população a ser beneficiada por um programa governamental que atingir na prática o alvo desejado. O contraste entre as intenções e os resultados nesse sentido preocupa, de maneira crescente, as organizações internacionais. No caso do PRONAF-C, a definição do público é, de certa forma, mais difícil que a envolvida em programas de combate à miséria absoluta: os beneficiários do crédito de custeio e investimento do PRONAF devem poder reembolsar seus empréstimos, com base nos resultados econômicos advindos de suas atividades. Em tese, se esses resultados são positivos, o sistema bancário deveria — sem qualquer interferência governamental — interessar-se em seu financiamento. Deixadas, entretanto, ao livre arbítrio do mercado, essas atividades dificilmente seriam financiadas — não por possuírem rentabilidade duvidosa, mas por representarem custos de transação bancária superiores à sua rentabilidade potencial. A escassez dos recursos voltados ao crédito rural torna os maiores tomadores de empréstimos especialmente interessantes aos bancos, não tanto por sua eficiência econômica na operação desses recursos, mas, sobretudo, por sua capacidade de oferecer ao sistema bancário as garantias reais e as contrapartidas (aplicações, compra de seguros, etc.) que baixam os riscos das operações e ampliam seus ganhos colaterais.

Pode parecer um intolerável ritual burocrático o credenciamento a que se submete o agricultor para fazer jus ao crédito do PRONAF. A Portaria nº 386, de 24/9/1997, criou o *certificado* ou a *declaração de aptidão*, pelo qual a verificação do preenchimento dos critérios de enquadramento na categoria social *agricultor familiar* não pertence ao banco, mas a organizações locais claramente designadas para esse fim: os sindicatos de trabalhadores rurais (filiados à CONTAG), as empresas estaduais de extensão rural e também, objeto de muito conflito, os sindicatos rurais (filiados à CNA). O acesso ao PRONAF-C passa pelo vínculo com alguma organização local que qualifica o agricultor como familiar.

Que existe aí um risco de cartorialismo e mesmo de exclusão, isso é reconhecido até por uma entidade representativa dos trabalhadores rurais. O Boletim Informativo nº 12 da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Paraná (FETAEP), de 21/3/1997, com efeito, denuncia: “Também existem reclamações quanto à cobrança de taxas para fornecimento das declarações de aptidão, principalmente para não associados [aos sindicatos], a custos de até R\$ 50,00 por declaração”.

Na verdade, seria muito difícil, sem um instrumento dessa natureza, que os recursos do PRONAF-C atingissem seu público. Os critérios acabariam sendo relaxados em benefício dos setores economicamente mais fortes. Sinal de que isso come-

çava a acontecer é a decisão governamental, adotada ao fim de 1997, de que, para os créditos de investimento, são necessárias *duas assinaturas* na declaração de aptidão: a do sindicato (seja este patronal ou de trabalhadores) e a da agência estatal de assistência técnica e extensão rural. Essa decisão responde a denúncias — como a que ocorreu recentemente no município de Rinópolis, em São Paulo — de que estariam sendo contemplados pelo PRONAF agricultores que, de forma evidente, não estão dentro dos limites estipulados. Sem o certificado de aptidão, seria praticamente impossível materializar formalmente o desvio no público-alvo do programa. Um exemplo nesse sentido vem também do Boletim Informativo nº 12 da FETAEP: “Outro assunto de extrema importância diz respeito às declarações de aptidão fornecidas pelos STR. O BANESTADO apresentou denúncias documentadas...de declarações fornecidas pelos STR a agricultores que não se enquadram no programa (políticos, profissionais liberais, donos de farmácias, etc.).”

O certificado de aptidão formaliza a mediação das organizações locais na definição do público-alvo do programa. O sistema bancário nunca poderia cumprir esse papel.

Mesmo no caso dos integrados, não lhes é indiferente que seu crédito tenha origem no PRONAF. Na região de Chapecó, diante das denúncias de que as indústrias vinham tomando crédito em nome dos agricultores¹⁷ sem sequer consultá-los, foi montada uma Comissão de Desenvolvimento Rural¹⁷ para discutir as modalidades de aplicação do PRONAF e os critérios de concessão de crédito por parte dos bancos. Essa comissão organizou um seminário sobre desenvolvimento regional e adquiriu caráter permanente, embora Chapecó não esteja entre os municípios escolhidos para o PRONAF-M. Desse seminário surgiu um plano de desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo, a comissão exerceu pressão sobre o Banco do Estado de Santa Catarina, que só concedia custeio para seus clientes. Chegaram a um acordo pelo qual os mutuários do PRONAF abririam conta bancária, mas não seriam obrigados a movimentá-la.

Esse é apenas um exemplo de um movimento maior que o PRONAF vem propiciando: a interferência da sociedade não só na organização local, mas, também, nas próprias regras de funcionamento do sistema bancário. O gerente do banco, embora continue a responder fundamentalmente a seus compromissos com a rentabilidade e a adimplência de sua agência, recebe uma influência inédita em seu processo de tomada de decisões. No município de Canguçu, no Rio Grande do Sul, os contratos de financiamento de custeio pelo PRONAF foram apenas 200 em 1995. A formação de uma comissão nos moldes da que existe em Chapecó foi certamente importante para que 2 775 agricultores, em 1996, tomassem o custeio. No Sudo-

¹⁷ Integrada pela Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural, por diversos sindicatos de trabalhadores rurais, pelas cooperativas de crédito, por representantes do sistema bancário, por ONG locais, pela Igreja Católica e mais dois agricultores por comunidade.

este do Paraná, a pressão das entidades locais fez que o Banco do Brasil simplificasse a cédula para a obtenção do custeio e inibiu a exigência habitual de contrapartidas pela obtenção do crédito (conta bancária, seguro de vida, caderneta de poupança, etc.).

É importante, porém, não superestimar o papel do movimento sindical na identificação dos agricultores familiares. Na verdade, entre as verbas federais destinadas ao PRONAF e o público por este visado, há ao menos dois outros importantes mediadores: a extensão rural e o próprio sistema financeiro, que serão examinados a seguir.

2.2 Uma Rede de Extensionistas A agência governamental responsável pela administração direta do PRONAF é formada, basicamente, por extensionistas. O Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura (DATER/SDR/MA), embora com uma estrutura bastante enxuta de pouco mais de uma dezena de técnicos, está conectado a vasta rede de extensionistas por todo o país. Essa estrutura teve força suficiente para que, pela primeira vez, desde a extinção da EMBRATER, a extensão rural recebesse verbas federais, a partir de 1996, destinadas não às empresas estaduais, mas diretamente a municípios em que o PRONAF deveria assumir importância. Os extensionistas têm papel decisivo na elaboração dos planos municipais de Desenvolvimento Rural, e a ligação entre os profissionais do DATER e seus colegas nos municípios permite freqüentes consultas informais quanto ao processo de elaboração e aos resultados dos planos. A extensão rural está entre as estruturas mais capilarizadas do país, com um total de 15 mil profissionais em campo (sem contar os administrativos).

A extensão rural, desde seus primórdios em Minas Gerais, até o período dos *pacotes tecnológicos* dos anos 70, teve sempre papel crucial na mediação entre agricultores e bancos. Por um lado, é agora obrigada a partilhar esse poder com os sindicatos, que emitem também certificados de aptidão. Por outro, o poder dos sindicatos é duplamente limitado. Em primeiro lugar, há estados (é o caso de Minas Gerais) em que os certificados de aptidão são fornecidos quase inteiramente pela extensão [Ricci *et alii*, 1997]. O mais importante, entretanto, é que o acesso ao crédito depende da elaboração de um projeto técnico¹⁸ que vem dos extensionistas. Embora alguns escritórios particulares de extensão também elaborem projetos para pedidos de crédito, a maior parte vem da extensão oficial. E é claro que,

¹⁸ Isso não se aplica ao Rural-Rápido, em que a retirada dos recursos é feita sem a apresentação de qualquer projeto, bastando o agricultor ter seu certificado de aptidão e seu cadastro aprovado junto ao Banco do Brasil. De qualquer maneira, há exagero no uso da palavra *projeto*, que mal poderia ser aplicada ao hábito rotineiro de assinar pedidos de crédito vindos dos agricultores.

para o público do PRONAF, o acesso ao crédito passará muito mais pela extensão oficial que por escritórios particulares.

Os estados em que o PRONAF apresentou maior quantidade de mutuários do crédito rural são não só aqueles em que há maior tradição nas operações bancárias feitas por agricultores familiares, mas também os que têm a extensão rural mais voltada para esse setor. Entre os oito estados que já dispõem de informações referentes ao Censo Agropecuário de 1996 na Internet, estão Santa Catarina e Sergipe. Dos 203 mil estabelecimentos recenseados em Santa Catarina, 133 mil (65%) receberam assistência técnica. Em Sergipe, só tiveram contato com agrônomos 8 591 (9%) dos 99 774 agricultores recenseados no estado. Em Santa Catarina, o PRONAF-Custeio chegou a 38% do total de estabelecimentos do estado; em Sergipe, limitou-se a 4% do total.

Por maior que seja a precariedade da agricultura familiar sergipana, é difícil acreditar que se tenha atingido o limite dos potenciais tomadores de empréstimos agropecuários economicamente rentáveis. A extensão rural tem papel decisivo na mobilização de um potencial que, até aqui, não tem sido bem utilizado.

2.3 Alcance e Limites do Sistema Bancário

2.3.1 Clientela e Público - Alvo

Entre a decisão governamental de destinar certo montante de recursos para a agricultura familiar e seu uso efetivo pelos produtores, existe uma distância cuja medida são os custos das transações bancárias. Que os bancos em questão pertençam à Federação e aos estados só provoca aumento nesses custos, em virtude da precariedade da situação econômica em que se encontram. A implementação do PRONAF-C choca-se com uma contradição básica: por um lado, tem um público-alvo cuja definição não é feita por regras de mercado e, sim, pelo conjunto das organizações e instituições que dão vida ao programa; por outro, porém, não é um programa de assistência social, e as verbas creditícias que mobiliza devem ser resgatadas seguindo as normas habituais de qualquer financiamento bancário. O sistema bancário – como qualquer empresa mercantil – tem *clientes* com os quais estabelece relações de interesse; com o PRONAF, passa a ter um *público*. É claro que haverá sempre tensão entre a tentativa social de ampliar o público atingido pelo programa e o esforço permanente dos bancos em contemplar prioritariamente aqueles que melhor puderem tratar como clientes.

Boa parte dos custos do PRONAF-C está ligada a essa contradição. O Banco do Brasil recebeu do FAT, em 1996, um total que chegou a quase R\$ 25,00 mensais para cada contrato de custeio assinado. Essa foi uma prerrogativa especialmente concedida ao Banco do Brasil. O montante de quase R\$ 25,00 mensais por contrato era recebido pelo Banco mesmo quando se tratava de repasses a cooperativas de crédito que arcavam com todas as despesas de confecção dos contratos e de busca de garantias. O ganho do Banco do Brasil com a administração dos recursos

do PRONAF/FAT em 1996 foi de R\$ 36 milhões, praticamente a metade de tudo o que foi gasto pelo Tesouro em equalização de taxas de juros do PRONAF-C. Convém mencionar que foi bastante conflituosa a negociação entre o Banco do Brasil e a Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura quanto a esse item. A reivindicação do Banco do Brasil para a gestão do PRONAF/FAT¹⁹ era de R\$ 56,00 por mês e por contrato.

Pela concessão de um financiamento de R\$ 2 000,00 por seis meses, o Banco do Brasil recebia, em 1996, algo em torno de R\$ 150,00. Em 1998, esses valores são de R\$ 17,30 mensais por contrato a título de custo operacional, mais um *del credere* de 4,95% ao ano. Pela gestão do contrato correspondente ao valor médio do PRONAF em 1997 (R\$ 2 290,04) durante seis meses, o Banco do Brasil recebe o montante de R\$ 103,80 como custo operacional, mais R\$ 56,67 a título de *del credere* ou risco, num total de R\$ 160,47, ou 7% do valor médio do contrato.

Em tese, esses são os custos estimados pelo banco para operar com um público incapaz de oferecer-lhe garantias reais e contrapartidas, mas que pretendia habilitar-se a realizar operações produtivas rentáveis e geradoras de reembolso. Só que, na verdade, além de ser ressarcido pela obrigação institucional de lidar com clientes *pouco rentáveis*, o Banco do Brasil (e os bancos estaduais agiram, em geral, da mesma forma) toma também um conjunto de precauções quanto aos empréstimos realizados, cuja supressão deveria estar embutida na taxa que recebe do Tesouro Nacional para operar o PRONAF.

A enquete realizada junto a quinze secretários executivos dos conselhos estaduais do PRONAF, em todos os estados, é unânime quanto à constatação de exigências por parte dos bancos não previstas na legislação e nos acordos que deram origem ao PRONAF-C. O quadro 3 resume a situação.

¹⁹ A questão não se coloca para os bancos privados, uma vez que operam basicamente com recursos da exigibilidade bancária e destinam seus recursos, como já vimos, basicamente para a integração agroindustrial.

QUADRO 3

Resumo das Respostas de Quinze Secretários Executivos Estaduais do PRONAF à Pergunta: “Que tipo de obstáculo tem sido criado pelas agências bancárias na concessão de crédito de custeio e investimento?”

Goiás	Garantia real; exigência de título de propriedade para agricultores assentados
São Paulo	Garantia real
Ceará	Garantia real; desinteresse dos bancos; falta de funcionários nas agências; exigência de carta de anuência a agricultores sem terra
Piauí	Garantia real; alegação, por parte do BB, de falta de recursos
Alagoas	Exigência de avalistas e de hipoteca sobre a propriedade; falta de funcionários nas agências bancárias
Rondônia	Exigência de título definitivo da terra; exigência de avalista; exigência de área não condizente com a realidade do agricultor
Tocantins	Garantia real e alta burocracia
Distrito Federal	Garantia real e avalista
Mato Grosso do Sul	Hipoteca e avalista
Mato Grosso	Garantia real; falta de funcionários nas agências bancárias
Minas Gerais	Garantias reais; reciprocidade; agências bancárias mal aparelhadas
Paraíba	Alegação de inadimplência dos produtores; falta de interesse dos gerentes; estiação; retenção das consultas submetidas ao banco; falta de funcionários nas agências; funcionários mal preparados
Amazonas	Falta de funcionários (além disso, desmotivados); poucas agências no interior
Rio de Janeiro	Garantia real; pouco interesse dos gerentes; agências desestruturadas
Paraná	Garantia (no investimento); não-financiamento de reforma de máquina

Fonte: Enquete junto a quinze secretários executivos estaduais do PRONAF.

Dos quinze estados, apenas no Amazonas e na Paraíba não são citadas explicitamente as exigências seja de garantias reais, seja de hipoteca, o que, além de ferir as normas do PRONAF-C, é inconstitucional. Problemas ligados à falta de titulação das terras ou ao fato de os candidatos não serem proprietários são citados em três casos. Mas é interessante observar que em sete casos (Ceará, Alagoas, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Amazonas e Rio de Janeiro) aparecem problemas ligados à capacidade operacional do sistema bancário.

É importante não esquecer que aos recursos recebidos do Tesouro acrescentam-se as taxas cobradas dos próprios mutuários. Essas taxas variam bastante segundo as regiões, o conhecimento que o gerente tem de sua clientela e a própria pressão social. No município de Canguçu (RS), o banco estipulou R\$ 28,00 por cadastro. A negociação com a Comissão Municipal de Desenvolvimento Rural trouxe esse montante para R\$ 18,00 e, para 1997, como se trata apenas de revisão cadastral, a taxa cobrada é de R\$ 9,00. A redução desses custos foi possível, em grande parte, porque os projetos foram avaliados por grupos de até cinco agricultores.

2.3.2 Reduzindo os Custos de Transação

Dos dezesseis estados consultados pela pesquisa, apenas seis mencionaram tentativas de reduzir os custos da transação bancária por meio de algum tipo de organização social. Mas são iniciativas ainda muito tímidas e localizadas, de *aval cruzado*, *fundos de aval* e *cooperativas de crédito*. É na região Sul que mais tem se desenvolvido a prática do aval cruzado, corroborando a experiência internacional de ligação entre a organização informal dos agricultores (grupos, parentescos, vizinhança) e o sistema formal de crédito [Zeller e Manohar, 1996].

Quanto a um fundo nacional de aval, apesar de seu anúncio pelo presidente da República, ainda não saiu do papel. Não se pode, entretanto, ter a ilusão de que um fundo de aval nacional resolverá o problema do acesso dos agricultores familiares ao crédito. Na verdade, além de estímulos financeiros, é fundamental algum tipo de pressão localizada para que os bancos operem com um público que consideram de alto risco e baixo retorno potencial.

As cooperativas de crédito representam, nesse sentido, promissor potencial para o desenvolvimento do PRONAF. Seu papel terá importância tanto maior quanto mais avança o próprio processo de privatização dos bancos e o desinteresse que as pequenas aglomerações populacionais serão capazes de lhes despertar.²⁰ O caráter descentralizado dessas cooperativas é elemento decisivo na redução de seus custos. Além disso, têm boa capacidade de captação de recursos locais. O mais importante porém, nas cooperativas de crédito, é que tendem a atuar junto a agricultores organizados e que possuem sólidos laços de confiança entre si. De certa forma, *substituem custos de transação por organização local*. O sistema das CREDI, em Santa Catarina, e o da CRESOL, no Paraná, vêm apresentando resultados bastante favoráveis, embora sua escala de operação seja ainda bastante restrita.

Como a escala de operações das cooperativas é ainda reduzida, não recebem verbas diretamente do FAT, mas passam pelo Banco do Brasil. Embora todo o trabalho de seleção dos tomadores de empréstimos e todo o risco em caso de inadimplência fiquem com as cooperativas, o Banco do Brasil é que embolsa os valores referentes aos custos administrativos e a quase todo o *del credere* das operações financeiras.

²⁰ Convém lembrar que a esmagadora maioria da população rural brasileira está ligada a pequenos municípios.

3 USO DOS RECURSOS

3.1 Investimentos: Foi por um pedido do Banco do Brasil que o Banco
Dados Precários Central aprovou, em 9/10/1996, a Resolução nº 2
321, na qual, pelo inciso III do artigo 1º, os bancos
ficam dispensados de registrar suas operações de investimento junto ao sistema
RECOR. A partir daí, tornou-se impossível analisar um tema-chave não só para o
PRONAF, mas para o desenvolvimento rural como um todo: qual o impacto socioe-
conômico de pequenos montantes de investimentos na ocupação e geração de ren-
da? Assim, a abordagem desse tema só pode ser indireta, uma vez que as informa-
ções básicas a respeito não existem. A revogação pura e simples dessa resolução
permitiria que esse aspecto tão importante do PRONAF fosse avaliado.

Na *homepage* em que se encontram hoje as informações sobre o PRONAF
(<http://www.pnfc.org/>), registra-se um valor correspondente à metade do que foi de
fato concedido como crédito de investimento. Mesmo a análise dessas informações fica
muito comprometida, pois 20% do total correspondem a *outras aplicações*.

No trabalho de campo realizado em Pato Branco, constatou-se aquilo que mos-
tram outros estudos sobre o tema: os montantes necessários para a reestruturação
de uma propriedade e a elevação de seu patamar de renda por meio de crédito de
investimento são, com frequência, bem menores que o suposto habitualmente. O
agricultor visitado durante a pesquisa, com R\$ 7,8 mil reformou sua estrebaria,
colocou uma ordenhadeira, sistema de luz, implantou nova pastagem e pretende
dobrar a produção para 100 litros de leite diários.²¹ As conclusões do Departa-
mento Sindical de Estudos Rurais (DESER) vão também no mesmo sentido: “os re-
cursos necessários para a reconversão ou intensificação dos sistemas de produção
podem ser de R\$ 10 000,00 por produtor, de acordo com um plano baseado na
gestão agrícola. Como nos investimentos os agricultores também dispõem de ca-
pital próprio (mão-de-obra, madeira, terraplanagem), por meio de pequenas pou-
panças, os R\$ 10 000,00, aplicados de acordo com um projeto, podem ser sufici-
entes para reestruturar até duas atividades (leite e suínos, por exemplo) ou imple-
mentar um aviário de 600 m², ou ainda, a construção de um galpão para classifica-
ção e secagem de até 30 000 pés de fumo, em conjunto com benfeitorias para suí-
nos ou leite, etc.” [Bittencourt e Bianchini, 1996]. O investimento necessário para
uma reforma que resulta no aumento de 50% da capacidade de um aviário de 100
m² e na redução do trabalho necessário à sua manutenção é de R\$ 11 mil, na região

²¹ Convém lembrar que o PRONAF-C não financia a compra de gado pela dificuldade de controle
sobre esse tipo de operação — a compra do gado adicional necessário ao aumento da produção
será feita pelo próprio agricultor.

de Chapecó, incluindo a utilização de métodos informáticos para o controle, conforme levantado em trabalho de campo.

3.2 Custeio: Quais os Mercados Mais Atraentes?

Nos estados que mais recorreram a crédito de custeio do PRONAF, os agricultores concentraram seu uso em um leque de dois ou três produtos. Já vimos que, no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, o fumo responde por quase a metade do valor aplicado. Depois do fumo, em Santa Catarina, o milho absorve 32,5% dos recursos. No Rio Grande do Sul, a soja fica com 26%. No Paraná, 47,2% dos recursos do PRONAF voltam-se à produção de soja; o fumo fica com 15,6%. Em Minas Gerais, quase a metade dos contratos de custeio está ligada ao café.

Já nos estados nordestinos, há nítida dispersão das aplicações do PRONAF-C, com exceção da Bahia, onde 43,6% dos recursos de custeio foram aplicados em mandioca.

Esses dados parecem indicar que o público atingido pelo PRONAF-C é tanto mais expressivo quanto mais regulares os mercados aos quais se vincula. Os recursos de custeio, como era de se esperar, são usados naqueles produtos em que são maiores as possibilidades de comercialização.

3.3 Bons Pagadores: Até Quando?

O PRONAF-C reitera aquilo que já se tornou lugar comum na literatura sobre crédito rural: a incapacidade de oferecer garantias reais e reciprocidades não é o prenúncio da inadimplência. Embora não existam dados globais agregados, as informações disponíveis mostram quantidade irrisória de empréstimos não liquidados.

No Paraná a inadimplência (contratos cujo pagamento teve até um dia de atraso) está em 0,5% do total, nas agências do Banco do Brasil, e em 0,8%, no BANESTADO. Segundo informação obtida junto ao secretário executivo do PRONAF de Santa Catarina, a inadimplência quanto ao crédito de custeio é inferior a 1%.

Ricci *et alii* (1977) relatam que 95% dos tomadores de crédito de PRONAF entrevistados declaram não prever qualquer dificuldade para honrar seus compromissos.

Quanto ao investimento, o resgate das primeiras parcelas começa nas próximas semanas. Aí, sim, são temidas situações de inadimplência. No Paraná, o movimento sindical está preocupado com a rigidez das normas do BNDES, que, contrariamente ao que reza o Manual do Crédito Rural, não permite atraso no pagamento das parcelas, mesmo com laudo técnico atestando frustração de safra. Entrevista com funcionário do BANCICRED (o banco das cooperativas de crédito), no Rio Grande do Sul, deixou claro também o receio de inadimplência quanto a essa linha de financiamento.

4 CONCLUSÕES

A pesquisa corroborou a hipótese central do relatório intermediário, a saber: o PRONAF está conseguindo produzir o *ambiente institucional*²² necessário à ampliação da base social da política nacional de crédito e de desenvolvimento rurais. É verdade que as conseqüências práticas desse novo ambiente são ainda tímidas e parciais: o crédito de investimento atinge parcela reduzida de agricultores, e boa parte dos que tomaram crédito de custeio já estava incluída no sistema (sobretudo pela integração agroindustrial). O importante agora é que a relação entre o sistema bancário e a agricultura familiar ganhou uma *dimensão pública* inteiramente inédita na história do país. Começam a aparecer experiências em que a sociedade civil cria as condições necessárias ao sistema bancário para que possa realizar suas funções de intermediação financeira de maneira segura e em que a organização coletiva substitui, parcialmente, os parâmetros individuais no estabelecimento dos custos das operações. A intermediação bancária entre as verbas públicas e os agricultores familiares sofre a influência de um conjunto variado de organizações sociais cuja conseqüência, em alguns casos, é o alargamento da quantidade de agricultores com acesso ao crédito, sem que isso signifique prejuízo para os bancos.

²² Ambiente institucional é usado aqui no sentido de North (1994), segundo o qual as instituições, na economia, definem as regras do jogo, moldam as interações sociais, impõem restrições às condutas e são construídas (*devised*) pelos homens.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY e VEIGA. *Análise (diagnóstico) da Inserção do PRONAF na Política Agrícola*. — Projeto de Pesquisa.— São Paulo/Brasília: 1996. p.4. mimeo. Convênio FIPE/IPEA 07/97.
- BITTENCOURT, Gilson e BIANCHINI, Valter. *A agricultura familiar na região Sul do Brasil — Quilombo (SC): um estudo de caso*. 1996. mimeo. Convênio FAO/INCRA.
- BRASIL. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. *PRONAF — Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*.— Brasília: set. 1996, 37 p.
- FAO/INCRA. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*.— Brasília, nov. 1994, p. 5. Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036
- GASSON, Ruth e ERRINGTON, Andrew. *The farm family business*.— Wallingford, Reino Unido: CAB International, 1993.
- MA/SDR/DATER. *Manual operacional do PRONAF*.— Brasília: out 1996. 47 p.
- NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. University of Chicago Press, 1994.
- PARANÁ. Governo do Estado. *Paraná 12 meses — Estudo da factibilidade de implantação de um sistema de recuperação do apoio financeiro ao componente manejo e conservação dos recursos naturais — Fase 2*.— Curitiba: Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral — Centro de Coordenação de Programas do Governo. 1997. p. 10. mimeo
- RICCI, Rudá *et alii*. *Relatório da pesquisa de análise da execução do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em Minas Gerais*.— Belo Horizonte: Lumen/Instituto de Pesquisas-PUC/MG. 1997. mimeo.
- SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO (coord.) *PRONAF-SP*, s/d, p. 5.
- ZELLER, Manfred e MANOHAR, Sharma. Rural financial services for poverty alleviation: the role of public policy. *In: INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE. 1996 Report*.1996.
-