

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 664

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Relatório Técnico das Ações Desenvolvidas no Período 1995/1998

Enid Rocha Andrade da Silva

Brasília, agosto de 1999

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 664

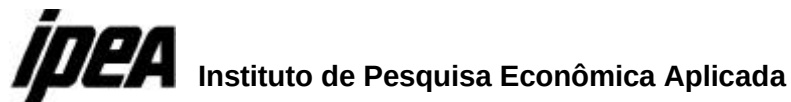
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Relatório Técnico das Ações Desenvolvidas no Período 1995/1998

Enid Rocha Andrade da Silva*

Brasília, agosto de 1999

* *Da Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento Institucional do IPEA.*

MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação



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 à Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação do Ministério da Fazenda, 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: (61) 315 5374 – Fax: (061) 315 5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

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

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ:

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

CEP 20020-010

Fone: (21) 212 1140 – Fax: (21) 220 5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

1	ANTECEDENTES	5
2	ESTRUTURA BÁSICA, FONTES DE FINANCIAMENTO, OPERACIONALIZAÇÃO E PÚBLICO-ALVO	7
3	ANÁLISE DOS RESULTADOS E INDICADORES DE DESEMPENHO 1995/1998	10
4	O PRONAF NO ÂMBITO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA	41
5	CONCLUSÕES	44
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46

SINOPSE

Este trabalho tem como objetivos: (i) apresentar as ações governamentais do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) realizadas no período de 1995 a 1998; (ii) subsidiar a preparação da prestação de contas da administração pública federal, como tarefa precípua do IPEA; e (iii) destacar os principais resultados alcançados, as dificuldades para o cumprimento das metas programadas e propor medidas para a melhoria do desempenho do programa.

Os resultados deste trabalho indicam, em relação ao crédito, que o PRONAF tem contribuído para o processo de fortalecimento da agricultura familiar, ao reforçar sua inserção nas cadeias agroalimentares. No entanto, o programa vem enfrentando dificuldades para incorporar um segmento expressivo de agricultores familiares que se encontra fora dos esquemas de integração agroindustrial. Em relação ao apoio à infra-estrutura municipal, as ações começaram a ser desenvolvidas apenas a partir de 1997, mas demonstram ser de importância fundamental para alavancar as potencialidades econômicas de municípios de pequeno porte (até 25 mil habitantes), que apresentam caráter rural e microurbano.

1 ANTECEDENTES

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi criado, em 1995, como uma linha de crédito de custeio. Para atender a uma demanda da CONTAG, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) aprovou a destinação de R\$ 200 milhões para serem aplicados na produção agrícola explorada em regime familiar. As regras de financiamento foram estabelecidas pelo voto nº 103 do Conselho Monetário Nacional e pela Resolução do Banco Central nº 2 191, de 24 de agosto de 1995.

Em 1996, o PRONAF deixou de ser apenas uma linha de crédito e adquiriu *status* de programa governamental, pois, naquele ano, passou a integrar o Orçamento Geral da União, com módicos recursos de R\$ 10 milhões, os quais seriam aplicados em infra-estrutura rural nos municípios e em capacitação dos produtores rurais familiares.

Vinculado institucionalmente ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento, o PRONAF representa a culminância de um processo liderado pelas organizações sociais dos trabalhadores rurais que encontrou ressonância nas instâncias internas do governo federal. É considerado um programa em permanente construção dado que, desde sua criação, passou por uma série de modificações que buscaram atender às reivindicações de seu público-alvo. Faz-se necessária uma breve incursão sobre o período que precedeu a sua criação, bem como sobre os principais aspectos teóricos que nortearam sua elaboração, para que se visualize o lugar ocupado pelo PRONAF no universo das políticas governamentais.

1.1 Contexto de Atuação

As reivindicações por políticas específicas para a agricultura familiar ganharam evidência durante a Constituinte em 1987, com a elaboração de uma proposta de lei agrícola pelas entidades representativas, a qual incluía uma política de crédito voltada para a agricultura familiar.

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

Para atender a essa reivindicação, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que consistia em uma linha de crédito (com juros de 4% a.a., sem correção monetária) cujos critérios de acesso eram restritos aos agricultores familiares, os quais eram classificados a partir do tamanho do estabelecimento e da mão-de-obra utilizada na produção. O PROVAP teve reduzido alcance, sobretudo por causa das rigorosas exigências impostas pelas instituições financeiras ao público-alvo.

Ainda em 1994, um estudo realizado conjuntamente pela FAO e pelo INCRA propôs vários instrumentos de política para a agricultura familiar, e esse documento serviu de base para a elaboração do PRONAF em 1995 [FAO/INCRA, 1994].

Segundo esse estudo, o modelo da agricultura familiar é praticado em três modalidades:

(a) *agricultura familiar consolidada*, constituída por aproximadamente 1,1 milhão de estabelecimentos familiares integrados ao mercado e com acesso a inovações tecnológicas e a políticas públicas; a maioria funciona em padrões empresariais e alguns até integram o *agribusiness*;

(b) *agricultura familiar de transição*, constituída por cerca de 1,0 milhão de estabelecimentos familiares com acesso apenas parcial aos circuitos da inovação tecnológica e do mercado, sem acesso à maioria das políticas e programas governamentais e que não estão consolidados como empresas, apesar de apresentarem grande potencial de viabilização econômica; e

(c) *agricultura familiar periférica*, constituída por aproximadamente 2,2 milhões de estabelecimentos rurais geralmente inadequados em termos de infra-estrutura e cuja integração produtiva à economia nacional depende de programas de reforma agrária, de créditos, de pesquisa, de assistência técnica e extensão rural, e de agroindustrialização e comercialização, entre outros.

A partir desse corte metodológico, o PRONAF foi concebido para atender ao conjunto dos agricultores familiares; porém, com prioridade, aos segmentos em transição e dos agricultores periféricos, desde que, para esse último, o recurso fundiário não representasse fator impeditivo ao seu desenvolvimento. Tal prioridade, embora não se encontre explícita em seus documentos programáticos, tem sido perseguida pelos gestores governamentais, e é evidenciada principalmente no PRONAF — INFRA-ESTRUTURA, que concede prioridade, na seleção dos municípios, àqueles mais pobres de cada unidade da Federação, ou seja, àqueles pertencentes à estratégia do Programa Comunidade Solidária.

Vale destacar que a idéia-força que sustentou a criação do PRONAF na esfera governamental foi o reconhecimento da capacidade da agricultura familiar em absorver mão-de-obra, o que a transformou em opção privilegiada para combater parte dos problemas sociais urbanos provocados pelo desemprego rural.¹

Nesse contexto, o documento de criação do PRONAF destaca como objetivo geral "propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares"; e como objetivos específicos:

(a) ajustar políticas públicas à realidade da agricultura familiar;

¹ "... De acordo com o Censo Agropecuário de 1985 do IBGE, em uma das regiões mais carentes do país, o Nordeste, os estabelecimentos até 100 hectares empregaram, na época, 84,4% do pessoal ocupado na agricultura, enquanto os de mais de mil hectares empregavam apenas 2,5%." [Brasil. Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1996, p. 9].

- (b) viabilizar a infra-estrutura rural necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural;
- (c) fortalecer os serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar;
- (d) elevar o nível de profissionalização de agricultores familiares, para lhes propiciar novos padrões tecnológicos e de gestão; e
- (e) favorecer o acesso de agricultores familiares e suas organizações aos mercados de produtos e insumos.

2 ESTRUTURA BÁSICA, FONTES DE FINANCIAMENTO, OPERACIONALIZAÇÃO E PÚBLICO-ALVO

Definido como uma estratégia de promoção do desenvolvimento rural a partir do fortalecimento da agricultura familiar no Brasil, o PRONAF tem como eixos básicos o financiamento da produção agrícola, por intermédio da concessão de financiamento pelos agentes financeiros (PRONAF — CRÉDITO); a transferência de recursos orçamentários para o desenvolvimento rural de municípios selecionados (PRONAF — INFRA-ESTRUTURA); e a capacitação e profissionalização dos agricultores familiares (PRONAF—CAPACITAÇÃO).

A coordenação nacional do PRONAF é feita pelo Ministério da Agricultura, por meio de uma Secretaria Executiva Nacional.

As parcerias entre as diversas instâncias e a participação dos movimentos sociais são viabilizadas pela existência de conselhos municipais, estaduais e nacional, os quais expressam uma articulação institucional que envolve as representações dos agricultores e dos governos estaduais e municipais; esses últimos participam na qualidade de coordenadores locais do programa.

QUADRO 1

PRONAF – Estrutura Básica

a) Nível municipal:

- prefeituras municipais; e
- conselhos municipais de Desenvolvimento Rural, dos quais participam os agricultores familiares e as organizações de agricultura familiar que, direta e indiretamente, realizam ações relacionadas com desenvolvimento rural e proteção ambiental.

b) Nível estadual:

- governos estaduais;
- conselhos estaduais do PRONAF, com a participação das representações estaduais dos agricultores familiares; e
- Secretaria Executiva Estadual do PRONAF.

c) Nível federal:

- Ministério da Agricultura e do Abastecimento;
- Conselho Nacional do PRONAF, composto por representantes do Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério da Fazenda; Ministério do Trabalho; Secretaria Especial de Políticas Regionais; Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária; Fórum dos Secretários de Agricultura; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Organização das Cooperativas Brasileiras; e Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural;
- Secretaria Nacional Executiva do PRONAF, cujo titular é o atual secretário de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e do Abastecimento; e Caixa Econômica Federal (CEF), que faz os repasses dos recursos orçamentários aos municípios.

2.1 PRONAF—CRÉDITO (Assistência Financeira)

O objetivo dessa linha de ação é fornecer apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas pelos agricultores familiares e suas organizações.

Os recursos para o PRONAF—CRÉDITO originam-se do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), das exigibilidades bancárias e dos fundos constitucionais do Centro-Oeste (FCO) e do Nordeste (FNE). Os financiamentos são concedidos por intermédio do Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil (BNB), bancos estaduais e privados, e são aplicados em investimento e custeio agropecuário.

Existem atualmente várias linhas de crédito específicas para o PRONAF (Custeio Normal; Rural Rápido; PRONAF ESPECIAL: Custeio e Investimento; PRONAF — INVESTIMENTO NORMAL — FCO e FNE; e PRONAF AGROINDÚSTRIA), e, no período 95/98, os encargos financeiros para o crédito de custeio

variaram de 5,75% a.a. até 12%. Por sua vez, os encargos financeiros que incidem sobre o crédito de investimento são definidos anualmente pela TJLP, e é previsto um rebate de 50% sobre os encargos financeiros, quando quitados até o vencimento.

Entre as características básicas da operacionalização do crédito do PRONAF destacam-se:

- a obrigatoriedade, por parte do agricultor familiar, em apresentar ao agente financeiro a declaração de aptidão, que comprova sua condição de agricultor familiar, a qual deve ser requerida junto aos sindicatos de trabalhadores rurais ou patronais;
- a utilização de garantias financeiras simplificadas, preferencialmente: (i) para custeio: penhor da safra e adesão ao seguro; e (ii) para investimento: penhor cedular ou alienação fiduciária do bem financiado.

2.2 PRONAF—INFRA-ESTRUTURA e Serviços

O objetivo dessa linha é financiar a implementação, ampliação e modernização da infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar.

As ações de infra-estrutura e serviços, financiadas com recursos do Orçamento Geral da União, são desenvolvidas em municípios selecionados (a partir de critérios técnicos) que apresentaram planos municipais de Desenvolvimento Rural elaborados pelos conselhos municipais.

São considerados candidatos ao apoio técnico e financeiro dessa linha do PRONAF os municípios que atendam, simultaneamente, aos seguintes critérios técnicos: (i) proporção de estabelecimentos agropecuários até 200 hectares maior que a proporção existente no estado; (ii) relação entre a população rural e a população total do município maior que a relação verificada no estado; e (iii) valor da produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura do município menor que o valor da produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura do estado. Após a aplicação dos critérios terão prioridade os municípios que: (i) estejam incluídos no Programa Comunidade Solidária; (ii) apresentem maior número de assentamentos de reforma agrária; e (iii) concentrem colônias de pescadores artesanais. Além disso, é também permitida a adoção de outra prioridade técnica definida e aprovada pelo conselho estadual do PRONAF.

Os procedimentos operacionais para o repasse de recursos aos municípios selecionados envolvem: (i) a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural; (ii) a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural; (iii) a elaboração de planos de trabalho a serem aprovados pelos conselhos estaduais; (iv) a entrega dos planos de trabalho à Caixa Econômica Federal para apreciação; e (v) o pagamento de contrapartidas e comprovação de adimplência com a União, conforme se acha previsto pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2.3 PRONAF—CAPACITAÇÃO

O objetivo dessa linha de ação é proporcionar aos agricultores familiares e suas organizações: (i) conhecimentos necessários à elaboração de planos municipais de Desenvolvimento Rural; (ii) conhecimentos, habilidades e tecnologia indispensáveis aos processos de produção, beneficiamento, agroindustrialização e comercialização; e (iii) intercâmbio e difusão de experiências inovadoras em educa-

ção, profissionalização e em tecnologias coerentes com as necessidades das atividades agrícolas familiares.

Os beneficiários dessa linha são os agricultores familiares e suas organizações, bem como técnicos que participam da elaboração, execução e acompanhamento dos planos municipais de Desenvolvimento Rural.

As ações são desenvolvidas por intermédio do repasse de recursos, pelo Ministério da Agricultura, mediante convênios, às empresas estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural, que promovem eventos e cursos de acordo com o levantamento das demandas locais de agricultores familiares.

Conforme conceito utilizado pelos gestores nacionais do PRONAF, para efeito de quantificação das metas consideram-se produtores *capacitados* aqueles que realizaram pelo menos um módulo de capacitação. Produtores *profissionalizados* seriam aqueles que concluíram os módulos dos cursos relativos a: produção, beneficiamento, agroindustrialização, comercialização e gestão.

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS E INDICADORES DE DESEMPENHO – 1995/1998

Sem perder de vista a concepção global do PRONAF, que inclui ações necessárias ao desenvolvimento rural (crédito à produção, recursos para infra-estrutura, serviços e capacitação), são apresentadas, a seguir, as atividades realizadas e os resultados alcançados no período 1995/1998, para as linhas de crédito, infra-estrutura e capacitação.

3.1 PRONAF—CRÉDITO RURAL

Apesar de ter sido criado em agosto de 1995, o PRONAF—CRÉDITO passou a ser efetivamente operado, em âmbito nacional, a partir de 1996, com financiamentos de custeio da safra agrícola. Em 1995, foram aplicados apenas perto de 15% dos recursos ofertados (ver tabela 1).²

Quanto a Crédito de Investimento, não obstante ter sido criada a linha específica no segundo semestre de 1996, os empréstimos adquiriram expressão apenas em 1997.

Conforme mostram os dados da tabela 1, a seguir, observa-se que tanto os recursos ofertados quanto os aplicados, no período analisado, aumentaram significativamente, o que reflete a entrada de novas fontes de financiamento, o processo (em curso) de consolidação do programa, e as mudanças e adequações operacionais realizadas.

TABELA 1
PRONAF—CRÉDITO RURAL: Indicadores Gerais

	Custeio	Investimento
Anos		

² Como, em 1995, os dados sobre o crédito do PRONAF ainda não estavam sistematizados, há certa discrepância entre os dados divulgados; por isso, devem ser utilizados com reservas.

	Recursos Ofertados (R\$ mil)	Recursos Aplicados (R\$ mil)	Nº de Contratos Efetuados (mil)	Recursos Ofertados (R\$ mil)	Recursos Aplicados (R\$ mil)	Nº de Contratos Efetuados (mil)
1995	200 000	30 000 ¹	s/ Infor	-	-	-
1996	650 000	547 500	299,9	350 000	10 100	4,4
1997	1 000 000	888 303	387,5	700 000	736 900	101,7
1998	1 500 000	1 114 736	532,8	1 000 000	628 800	116,5
Total	3 350 000	2 575 539	1 220,2	2 050 000	1 375 800	222,6

Fonte: BACEN/RECOR.

Elaboração: IPEA/DICOD.

Nota: ¹Valor estimado e sujeito a correção.

Na evolução dos indicadores gerais do crédito rural no período 1995/1998, é possível destacar algumas observações gerais, bem como relacionar seu desempenho com algumas medidas implementadas durante esse período:

(a) aumento expressivo na aplicação do crédito de custeio entre os anos de 1995 e 1996 (de R\$ 30,0 milhões para R\$ 547,5 milhões). Tal ocorrência é devida a uma série de medidas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional em 1996. Tais medidas tiveram como principal objetivo incentivar os bancos a operar com o PRONAF (diminuindo seus custos com essas operações), e a simplificar o acesso para o tomador final. São exemplos dessas medidas: (i) fim da exigência de cadastro do cliente e de fiscalização das operações de crédito rural e do PROAGRO pelo governo federal; (ii) dispensa, concedida às instituições financeiras, do registro das operações do PRONAF no Sistema de Registro Comum de Operações Rurais (RECOR); (iii) enquadramento, no PROAGRO, independentemente da existência de orçamento, plano ou projeto; (iv) isenção de apresentação do comprovante do ITR e do comprovante da aquisição de insumos para concessão do crédito; e (v) dispensa da comprovação individual de perdas para efeito do pagamento do PROAGRO para operações inferiores a R\$ 1 000,00;

(b) redução nos encargos financeiros incidentes sobre o crédito de custeio de todo o período e criação de novas linhas (Custeio Especial e PRONAF Rotativo), que também contribuíram para melhorar o desempenho do crédito. Na safra 1995/96, os encargos foram da ordem de 16% (com rebate de 25%), o que resultava em 12% a.a.; na safra 1996/1997 houve redução para 9% a.a.; em 1997/1998, passou para 6,5% a.a.; e, na safra 1998/1999, para 5,75% a.a.

(c) fraco desempenho do crédito de investimento, em 1996, (R\$ 10,1 milhões) e o posterior avanço registrado, em 1997 (R\$ 737,0 milhões e 101,7 mil contratos), refletem, em 1996, a resistência dos bancos estaduais em operar com o PRONAF a partir dos recursos do FAT repassados pelo BNDES; e, em 1997, os resultados das negociações realizadas entre os bancos estaduais e o BNDES sobre o entendimento das garantias a serem exigidas, as quais foram concluídas apenas no início de 1997.

(d) as variações gerais observadas entre os anos 1997 e 1998 mostram acentuada elevação na aplicação de crédito de custeio (de 888,3 milhões para 1,1 bilhão) a qual foi acompanhada de sensível redução no valor médio dos contratos (de R\$ 2 279,00 para R\$ 2 064,00 (ver tabela 2). Esse desempenho deveu-se, sobretudo, ao aumento do número de contratos efetivados nas regi-

ões Sul e Sudeste, que, entre os anos 1997/1998, ampliaram o atendimento em 57% e 58%, respectivamente. (O desempenho regional do crédito será detalhado na subseção 3.1.2);

TABELA 2
PRONAF — CRÉDITO RURAL: Valor Médio dos Contratos

Modalidade	Ano			
	1995	1996	1997	1998
Custeio	s. informação	1 825	2 279	2 064
Investimento	s. informação	2 295	7 246	5 397

Fonte: BACEN/RECOR.

Elaboração: IPEA/DICOD.

(e) em relação ao desempenho do crédito de investimento no biênio 1997/1998, observa-se um ligeiro declínio no total de recursos aplicados (de R\$ 736,9 milhões para R\$ 628,8 milhões), o qual se fez acompanhar de um pequeno aumento no número dos contratos efetuados: 101,7 mil para 116,5 mil. Assim, houve queda no valor médio dos contratos: de R\$ 7 246,00 para R\$ 5 397,00 (ver tabela 2). Tal comportamento — redução no valor e elevação no número de contratos — está diretamente relacionado ao fato de que, em 1997, os recursos para investimentos foram majoritariamente contratados pelos produtores familiares da região Sul e, em 1998, cerca de 70% do total de crédito de investimento concedido no país destinou-se aos produtores da região Nordeste, os quais apresentam menor capacidade de pagamento e, conseqüentemente, menor capacidade de financiamento em relação aos produtores da região Sul;

(f) sobre o valor médio dos contratos, cabe ainda a observação de que, no período analisado, o tamanho dos contratos situou-se bem abaixo do limite legalmente estipulado de R\$ 5 mil (para custeio convencional) e de R\$ 15 mil (para contratos de investimento convencionais). Entretanto, os contratos situaram-se acima dos limites máximos estipulados para as modalidades *custeio especial* (– R\$ 1.500,00) e *investimento especial* (– R\$ 3.000,00).

3.1.1 Fontes de Financiamento do Crédito Rural

Os recursos para o financiamento do crédito rural do PRONAF são provenientes de três fontes: (i) Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); (ii) exigibilidades bancárias — MCR 6.2; e (iii) fundos constitucionais — FNE e FCO.

Os gráficos 1 a 3 demonstram que o Fundo de Amparo ao Trabalhador, no triênio 96/97/98, foi a principal fonte de financiamento, com valores que representaram 67,4%, 83,8% e 79,5% dos financiamentos, respectivamente.

GRÁFICO 1
PRONAF — CRÉDITO RURAL, Composição dos Recursos

Aplicados por Fonte (Custeio + Investimento) – 1996

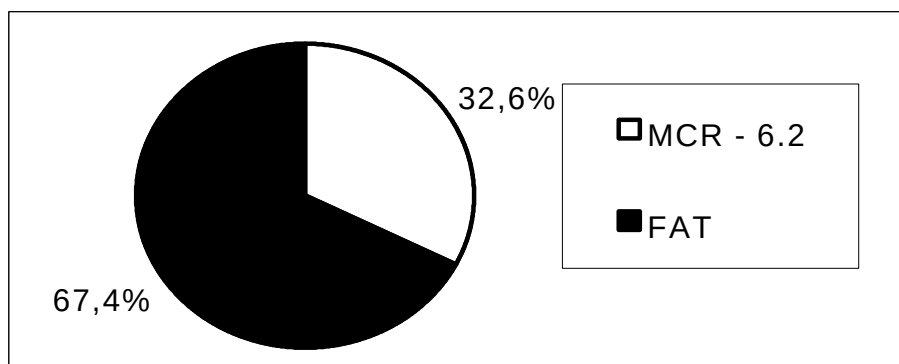
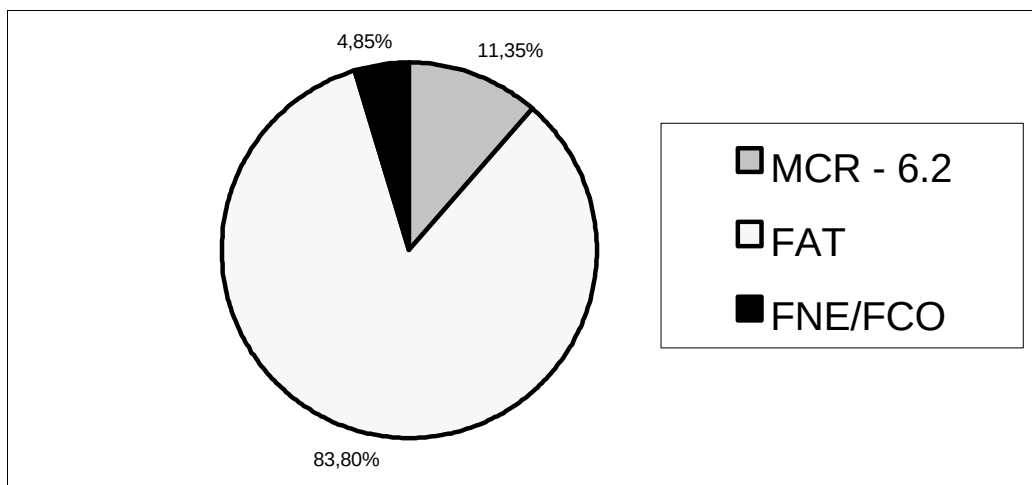
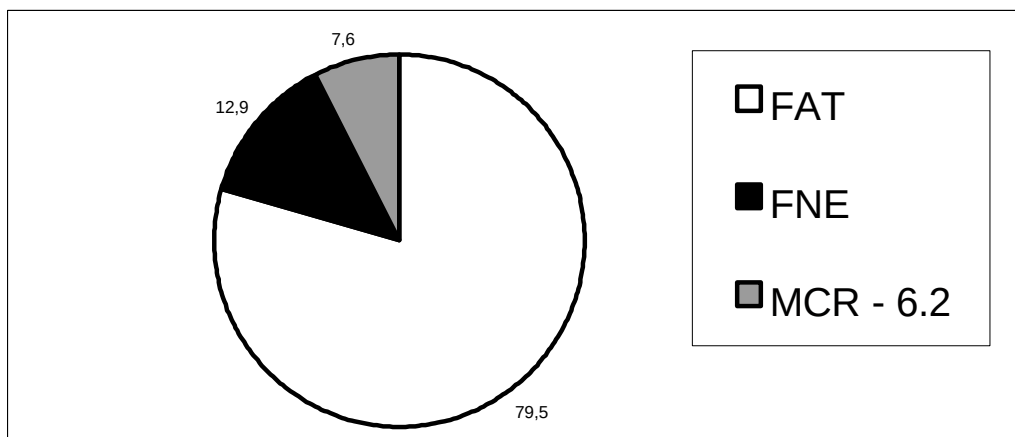


GRÁFICO 2
1997GRÁFICO 3
1998

Fonte: Ministério da Agricultura.

Elaboração: IPEA/DICOD.

O FAT é um fundo de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho, destinado ao custeio do Programa Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Seus recursos são provenientes: (i) da transferência da arrecadação do PIS e do PASEP; (ii) dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; e (iii) da correção monetária mais juros devidos pelos recursos aplicados, entre outros.

Seus recursos para a aplicação no PRONAF são alocados, sob a forma de depósitos especiais, nas instituições financeiras oficiais federais (Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), as quais os repassam ao público-alvo. Essas instituições arcam com os riscos do financiamento e com a remuneração devida ao fundo.

Para viabilizar as taxas de juros cobradas pelo PRONAF (inferiores às incidentes no crédito normal), o governo utiliza o mecanismo de equalização de encargos financeiros (Lei nº 4 827, de 27.5.92), por meio do qual o Tesouro Nacional ressarcе as instituições bancárias pela diferença entre a taxa de juros de captação e a taxa de juros de financiamento do PRONAF. Em 1997, a equalização da taxa de juros do PRONAF custou R\$ 63,3 milhões aos cofres da União. Em 1998, esses gastos alcançaram a cifra de R\$ 171,4 milhões; destes, R\$ 130,3 milhões foram para a equalização do crédito de custeio; R\$ 36,8 milhões, para investimento; e R\$ 4,4 milhões foram relativos ao rebate de R\$ 200,00 sobre o saldo devedor do beneficiário do Crédito de Custeio Especial. Do total equalizado em 1998, cerca de 50% foram destinados ao Banco do Brasil sob o título de *custos administrativos*, isto é, o montante cobrado por esse banco para administrar os contratos FAT/PRONAF. Na safra 97/98, a taxa foi de R\$ 16,00/mês para cada contrato efetivado.³

As informações até aqui mencionadas, sobre a origem dos recursos e os mecanismos utilizados pelo Tesouro Nacional e pelas instituições financeiras para o repasse do crédito ao tomador final, ajudam a explicar, de um lado, as razões pelas quais o crédito rural do PRONAF apresenta dificuldades em focalizar o atendimento na clientela-alvo do programa, e, de outro, as dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares no acesso ao crédito. Com efeito, os agentes financeiros, ao terem de responder pelo risco dos contratos firmados, redobram as exigências ao tomador final como forma de diminuir o risco da inadimplência. Por outro lado, a focalização do programa em seu público-alvo (o agricultor familiar) é prejudicada, pois, exceto o segmento daqueles mais capitalizados e/ou dos já integrados às agroindústrias, a grande maioria dos agricultores familiares não tem as garantias patrimoniais exigidas pelas instituições financeiras.

Para driblar as dificuldades de acesso efetivo ao crédito, algumas iniciativas em curso merecem ser destacadas pelo efeito positivo que desencadeiam sobre a eficiência no processo de repasse dos recursos aos agricultores familiares:

(a) criação de fundos de aval municipal/estadual como forma de ampliar o crédito para os agricultores familiares desprovidos de garantias reais;⁴ e

³ Estimativa feita a partir da multiplicação do número de contratos efetivados do PRONAF pelo Banco do Brasil, em 1998, por R\$ 16,00 /mês.

⁴ Cabe citar a experiência do fundo de aval criado pela Prefeitura Municipal de Poço Verde (SE), com a aprovação de sua câmara dos vereadores e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. Os recursos para a composição do fundo vieram: (i) do orçamento municipal; e (ii) do percentual embutido nos projetos de custeio concedidos para cada agricultor familiar. A criação do fundo de aval municipal fez que Poço Verde fosse o município com mais contratos de custeio PRONAF em relação ao restante do estado.

(b) atuação de cooperativas de crédito, com vistas à redução dos custos administrativos cobrados pelo sistema bancário.⁵

3.1.2 Distribuição Espacial e por Produto do Crédito Rural – PRONAF

Em relação à distribuição espacial do total do crédito concedido pelo PRONAF (custeio e investimento) no triênio

96/97/98,⁶ observa-se, pelos gráficos 4 e 5, a concentração na destinação dos recursos nos estados pertencentes à região Sul do país. Essa região absorveu, em 1996, 85,1% do total dos contratos e 78,9% do total dos recursos aplicados; em 1997, 66,9% dos contratos e 69,1% dos recursos; e, em 1998, 60,5% e 43,4%, dos contratos e recursos, respectivamente.

Apesar da concentração espacial na destinação do crédito, nota-se, sobretudo em 1998, uma tendência à desconcentração em direção à região Nordeste; no triênio, de 6% a 37,3% do total dos recursos aplicados em crédito do PRONAF, e de 8% a 24,3% dos contratos efetivados no país. Esse desempenho, como será mostrado a seguir, relaciona-se à maior cobertura do crédito de investimento na região.

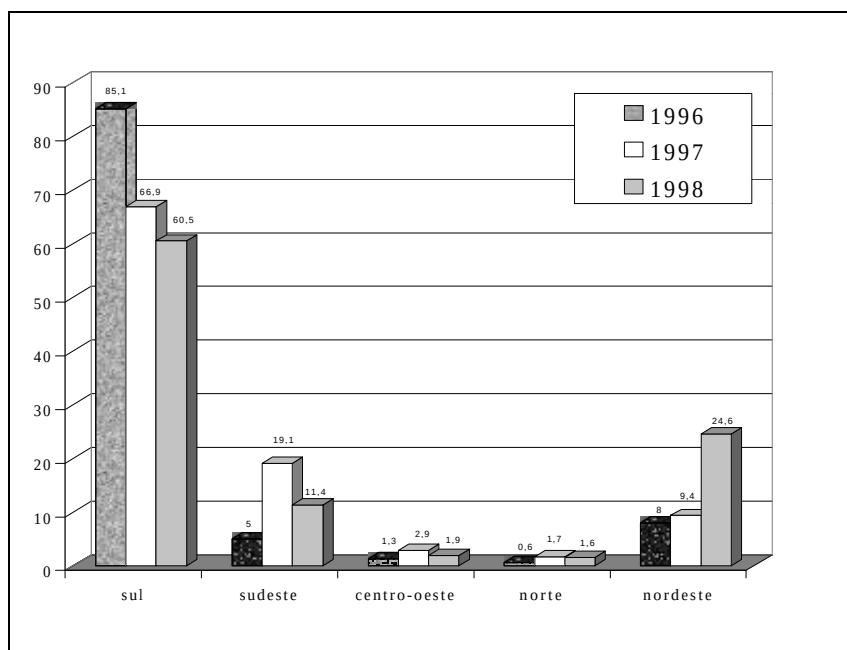
No que concerne às outras regiões, registra-se a ainda reduzida participação das regiões Norte e Centro-Oeste, que, juntas, em 1998, alcançaram apenas 5% do total dos recursos aplicados e 3,5% dos contratos.

O desempenho da região Sudeste, apesar de crescente no período, ainda é considerado aquém de sua capacidade produtiva. Entre seus estados, destaca-se a participação de Minas Gerais, que, em 1997 e 1998, concentrou 15% e 12%, respectivamente, do total dos recursos aplicados em crédito de investimento do PRONAF no país.

⁵ Há, segundo o estudo IPEA/FIPE (1997), bons exemplos de cooperativas de crédito bem-sucedidas a serem estudados: CREDI – SC e CRESOL – PR.

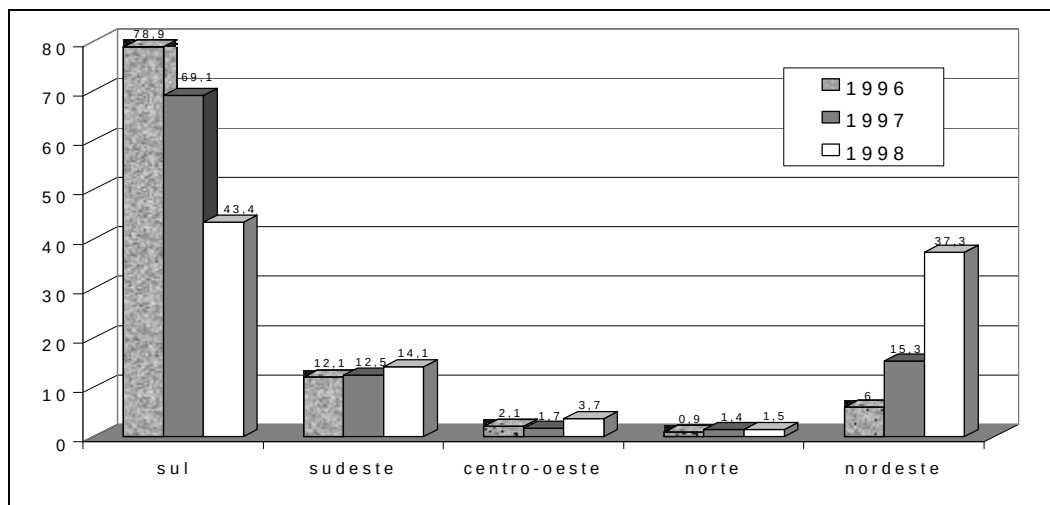
⁶ Não há informações desagregadas para os financiamentos concedidos em 1995.

GRÁFICO 4
PRONAF – Custeio e Investimento – 1996/1998
Participação Regional no Total dos Contratos Efetivados



Fonte: BACEN/RECOR.
Elaboração: IPEA/DICOD.

GRÁFICO 5
PRONAF – Custeio e Investimento – 1996/1998
Participação Regional sobre o Total de Recursos Aplicados



Fonte: BACEN/RECOR.
Elaboração: IPEA/DICOD.

TABELA 3
Brasil – Distribuição do Crédito de Custeio do PRONAF
por Principais Produtos – 1996/1998

Produto	1996				1997				1998			
	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$) (*)	(%)	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$)	(%)	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$)	(%)
Algodão	4 507	1,5	10 285 917	2,0	4 291	1,1	10 137 670	1,1	2 552	0,5	5 064 035	0,5
Arroz	3 710	1,2	11 655 714	2,2	7 029	1,8	15 629 629	1,8	7 566	1,4	15 137 595	1,4
Bovinos – produção de carne e leite	1 978	0,7	6 574 869	1,3	2 359	0,6	5 412 334	0,6	1 450	0,3	3 508 400	0,3
Café	6 035	2,0	24 787 070	4,7	3 854	1,0	14 133 018	1,6	5 235	1,0	15 029 450	1,3
Feijão	6 925	2,3	13 461 452	2,6	16 170	4,2	18 617 628	2,1	24 736	4,6	28 151 751	2,5
Fumo	94 751	31,6	136 789 779	26,1	124 359	32,1	179 181 062	20,2	117 919	22,1	204 073 209	18,3
Mandioca	1 897	0,6	3 606 254	0,7	12 327	3,2	17 642 736	2,0	8 351	1,6	11 164 542	1,0
Milho	41 018	13,7	123 577 310	23,6	49 136	12,7	99 756 980	11,2	102 530	19,2	116 736 250	10,5
Soja	22 704	7,6	81 566 997	15,5	36 779	9,5	118 046 390	13,3	78 172	14,7	149 254 588	13,4
Trigo	2 920	1,0	21 002 761	4,0	5 411	1,4	18 690 822	2,1	5 555	1,0	17 513 899	1,6
Hortifrutí	6 031	2,0	31 233 029	6,0	12 220	3,2	40 575 050	4,6	10 804	2,0	32 466 541	2,9
Outros ¹	107 414	35,8	60 199 036	11,5	6 344	1,6	17 520 803	2,0	11 863	2,2	20 873 045	1,9
Crédito rotativo ²	-	-	-	-	107 186	27,7	332 958 934	37,5	156 103	29,3	495 763 254	44,5
Total	299 890	100,0	524 740 188	100,0	387 465	100,0	888 303 056	100,0	532 836	100,0	1 114 736 558	100,0

Fonte: BACEN/RECOR.

Elaboração: IPEA/DICOD.

Notas: ¹ Nessa rubrica encontram-se agregados os produtos que apresentam participação menor que 0,5%.

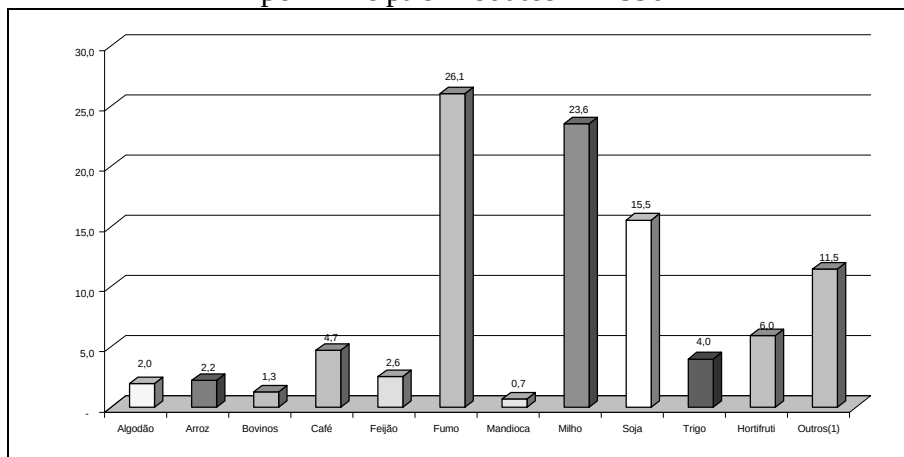
² As informações disponíveis na base de dados consultada (BACEN/RECOR) não permitem conhecer a maior parte da destinação dos recursos para essa modalidade de crédito, que é implementada pelo Banco do Brasil.

³ No total dos recursos contratados, em 1996, não estão incluídos cerca de R\$22,8 milhões repassados pela via FAT/PRONAF/REPASSE, uma vez que esse montante não foi discriminado por produto. Por essa razão, esse total difere daquele constante na tabela 1.

Os gráficos 6, 7 e 8, apresentados a seguir, mostram a distribuição dos recursos do crédito de custeio do PRONAF por principais produtos apoiados. Primeiramente, cabe esclarecer que, a partir de 1997 (ver gráfico 7), foi introduzida a modalidade Crédito Rotativo,⁷ que financia despesas de custeio pecuário ou agrícola. Entretanto, como essa modalidade funciona para o agricultor como uma espécie de cheque especial bancário (no qual o cliente utiliza o fundo disponível conforme a necessidade), o Registro Comum de Operações Rurais (RECOR /BACEN) não dispõe das informações desagregadas por produto para essa forma de financiamento de custeio. Por essa razão, os gráficos 6 a 8 apresentam o montante destinado ao crédito rotativo sem especificar os produtos apoiados. Cabe informar, ainda, que avaliações preliminares [IPEA/FIPE, 1997; DESER, 1997] apontam para a seletividade dessa modalidade em relação ao público atendido, uma vez que seu acesso, pelo agricultor, depende da aprovação de seu cadastro pelo Banco do Brasil, momento em que ocorre a seleção dos agricultores com maior capacidade de pagamento. Conforme mostram os dados (tabela 3 e gráficos 7 e 8), a participação dessa modalidade de crédito é majoritária e crescente em relação às demais formas: alcançou 107 186 contratos (27,7%) e R\$ 332,9 milhões (37,5%) dos recursos aplicados em 1997, e 156 103 contratos (29,3%) e R\$ 495,8 milhões (44,5%) dos recursos aplicados em todo o Brasil em 1998.

⁷ O Crédito Rotativo ou PRONAF – RÁPIDO foi criado em 1997, e funciona como um cheque especial bancário. É uma modalidade exclusiva do Banco do Brasil e, segundo informações, foi criado com vistas a reduzir os custos administrativos do banco e simplificar a burocracia para os agricultores familiares. A modalidade PRONAF – ROTATIVO financia despesas de custeio pecuário e/ou agrícola, e sua classificação está relacionada à atividade que absorve a maior parte de recursos. O valor do crédito é limitado a R\$ 5 mil por safra, e as taxas de juros são as mesmas do crédito de custeio normal.

GRÁFICO 6
 Brasil – PRONAF, Distribuição do Crédito de Custeio
 por Principais Produtos — 1996

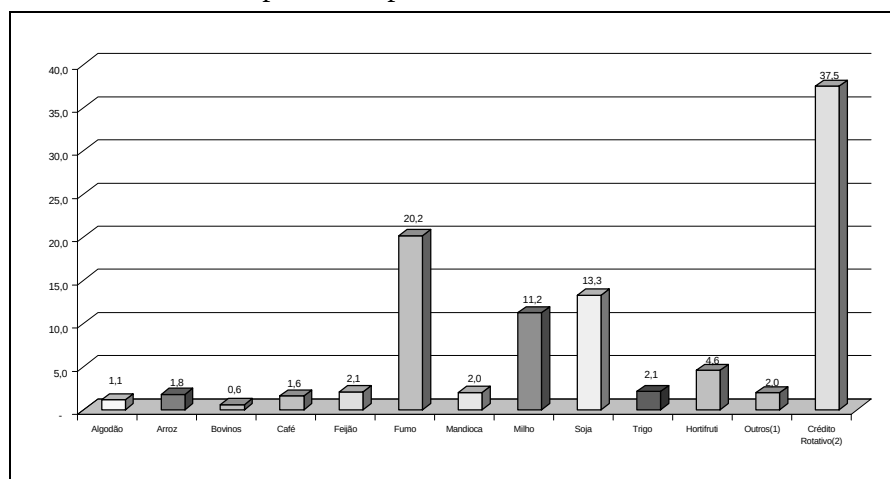


Fonte: BACEN/RECOR.

Elaboração: IPEA/DICOD.

Nota: ¹ Nessa rubrica encontram-se os produtos que apresentam participação menor que 0,5%.

GRÁFICO 7
 Brasil – PRONAF, Distribuição do Crédito de Custeio
 por Principais Produtos – 1997



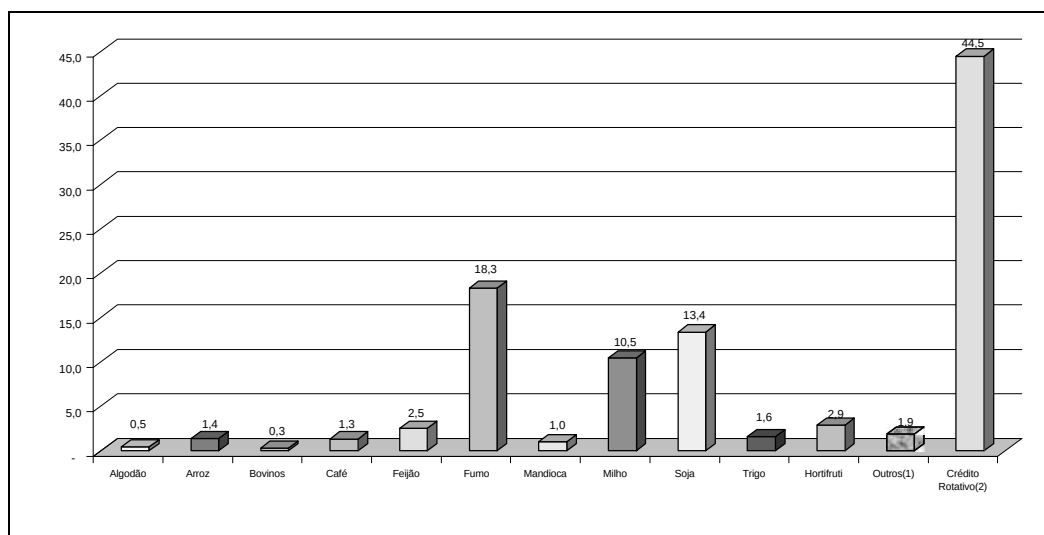
Fonte: BACEN/RECOR.

Elaboração: IPEA/DICOD.

Notas: ¹ Nessa rubrica encontram-se os produtos que apresentam participação menor que 0,5%.

² As informações disponíveis na base de dados consultada (BACEN/RECOR) não permitem conhecer a maior parte da destinação dos recursos para essa modalidade de crédito, que é implementada pelo Banco do Brasil.

GRÁFICO 8
 Brasil – PRONAF, Distribuição do Crédito de Custeio
 por Principais Produtos — 1998



Fonte: BACEN/RECOR.

Elaboração: IPEA/DICOD.

Notas: ¹Nessa rubrica encontram-se os produtos que apresentam participação menor que 0,5%.

²As informações disponíveis na base de dados consultada (BACEN/RECOR) não permitem conhecer a maior parte da destinação dos recursos para essa modalidade de crédito, que é implementada pelo Banco do Brasil.

Os dados sobre a aplicação do crédito de custeio no Brasil, no período 1996/1998, mostram a concentração em produtos tipicamente integrados às cadeias agroindustriais. Em 1996, três produtos – fumo, milho e soja – absorveram cerca de 65% do crédito de custeio ofertado pelo PRONAF. Em 1997, os mesmos produtos continuaram liderando a participação em recursos aplicados, com 45% do total, e, em 1998, somaram 42% desse total.

Chama-se atenção para uma possível relação existente entre o aumento das aplicações em crédito rotativo e a diminuição das aplicações explícitas em fumo, milho e soja (apesar da liderança desses produtores em todo o período), o que pode indicar que parte do financiamento desses produtos, bem como de outros com maior rentabilidade, está sendo financiada pela modalidade crédito rotativo.

A distribuição por produtos do crédito de custeio do PRONAF guarda estreita ligação com a concentração de sua produção nos estados da região Sul do país, pois, nesses estados, a agricultura familiar é mais capitalizada e/ou articulada às cadeias agroindustriais.

QUADRO 2

Tipos de Integração Agroindustrial

Fumo

Na cadeia produtiva do fumo, o sistema de integração entre produtores e empresas dá-se pela via contratual, na qual os primeiros se comprometem a adotar a tecnologia recomendada pela indústria, a adquirir seus insumos e a vender toda a produção à indústria integradora. A região Sul é responsável por 90% da produção do fumo nacional, e, na outra ponta, apenas uma indústria responde por mais de 80% da fabricação de cigarros no Brasil.

Milho

A cultura do milho é muito atomizada e dispersa em todo o território nacional. Entretanto, a suinocultura e a avicultura, majoritariamente localizadas nos estados do Sul, são responsáveis por aproximadamente 50% do consumo do milho comercializado.

Soja

A soja é uma *commodity* de alta liquidez, e não tem dificuldade de financiamento. Seu segmento industrial envolve as etapas de processamento, refino e elaboração de produtos de maior valor agregado. Na indústria de processamento, configura-se certo grau de concentração: cerca de 80% da capacidade total de processamento localiza-se em São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul.

A participação expressiva de produtos mais dinâmicos no crédito de custeio do PRONAF merece, *a priori*, duas observações iniciais:

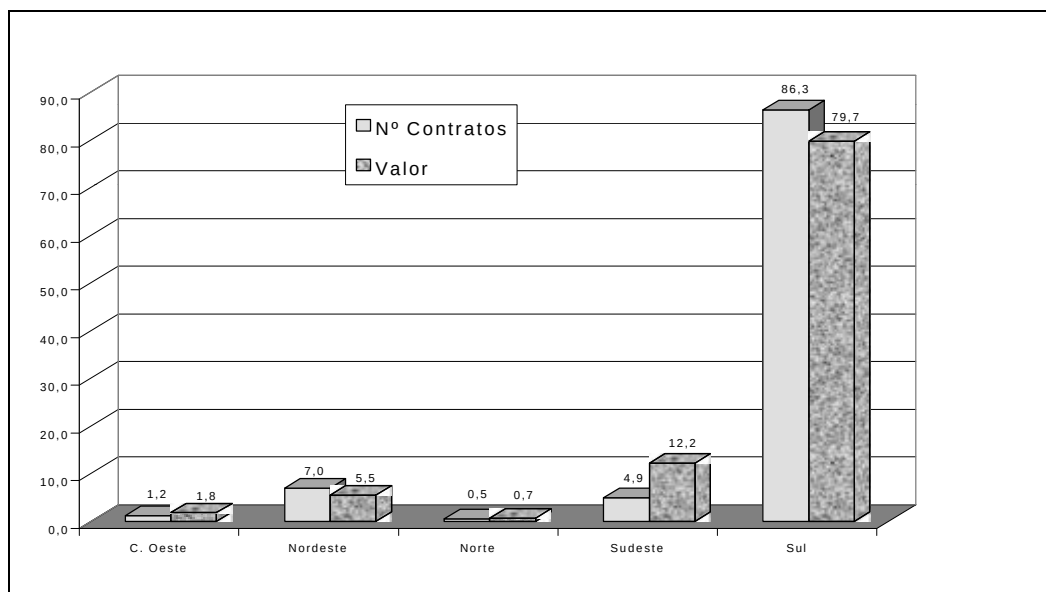
(a) o PRONAF tem de fato contribuído para o processo de consolidação da agricultura familiar, o que reforça sua inserção intracadeias agroalimentares. É preciso, entretanto, avaliar com mais profundidade se a apropriação do crédito não tem ocorrido em detrimento do produtor rural familiar. Estudo encomendado pelo Ministério da Agricultura sobre o processo de captação de crédito para a fumicultura no Sul do país [DESER, 1997] mostrou que, nesse caso, há uma integração contratual que é exercida de forma prejudicial para os fumicultores, e isso fere os objetivos do programa. Os resultados do estudo apontam, entre outras questões, que as fumageiras têm utilizado os recursos do crédito subsidiado, concedidos para os produtores e captados via procuração pelas empresas, para utilizá-lo como capital de giro em benefício próprio. O mesmo não pode ser afirmado em relação à integração dos agricultores familiares de milho e soja com as agroindústrias. Nesse caso, o crédito do PRONAF tem sido um instrumento indispensável para ampliar a competitividade das cadeias agroindustriais (via redução de custos);

(b) com os dados disponíveis não é ainda possível afirmar se o PRONAF —CRÉDITO "está integrando os excluídos do sistema bancário ou se ele representa apenas a redução nas taxas daqueles que já tinham acesso ao crédito" [IPEA/FIPE, 1998, p. 30/31]. No entanto, do ponto de vista do alcance dos objetivos do programa, importa reter o fato de que há, ainda, para ser incorporado ao

crédito do PRONAF, um segmento expressivo de agricultores familiares que se encontra fora dos esquemas de integração agroindustrial, sobretudo nas demais regiões do país.

Por último, cabe chamar atenção (ver gráficos 9,10 e 11) para o fato de que a recente tendência de desconcentração do crédito total (custeio e investimento), verificada sobretudo entre os anos 1997/1998 (ver gráficos 4 e 5), não é provocada pelo comportamento do crédito de custeio, que continua privilegiando os estados do Sul, tanto em número de contratos efetivados quanto em valores aplicados.

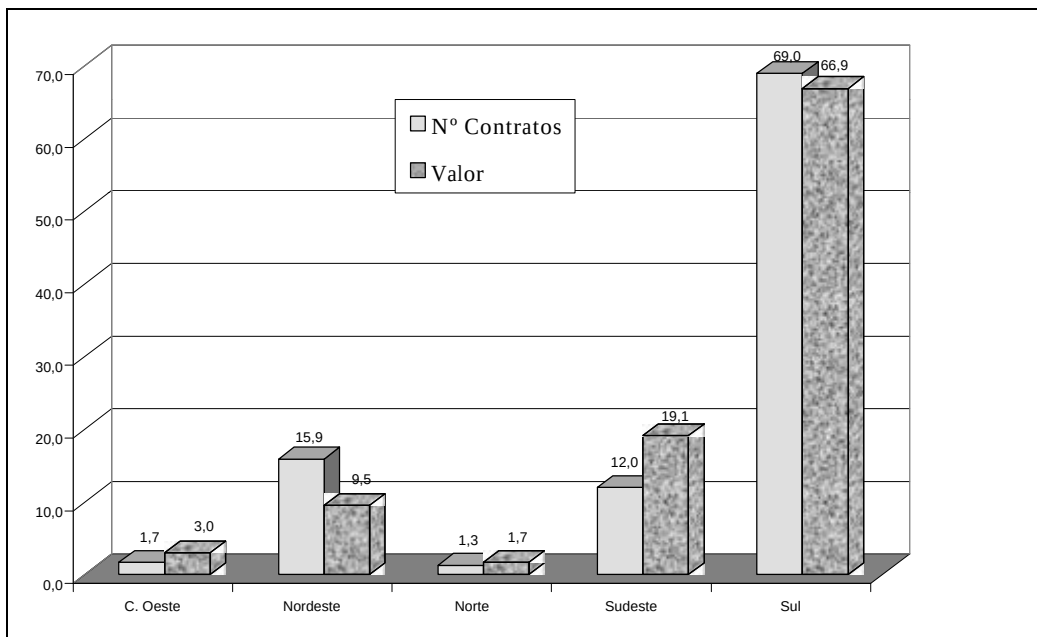
GRÁFICO 9
PRONAF – Custeio: Participação Regional – 1996



Fonte: BACEN/RECOR.

Elaboração: IPEA/DICOD.

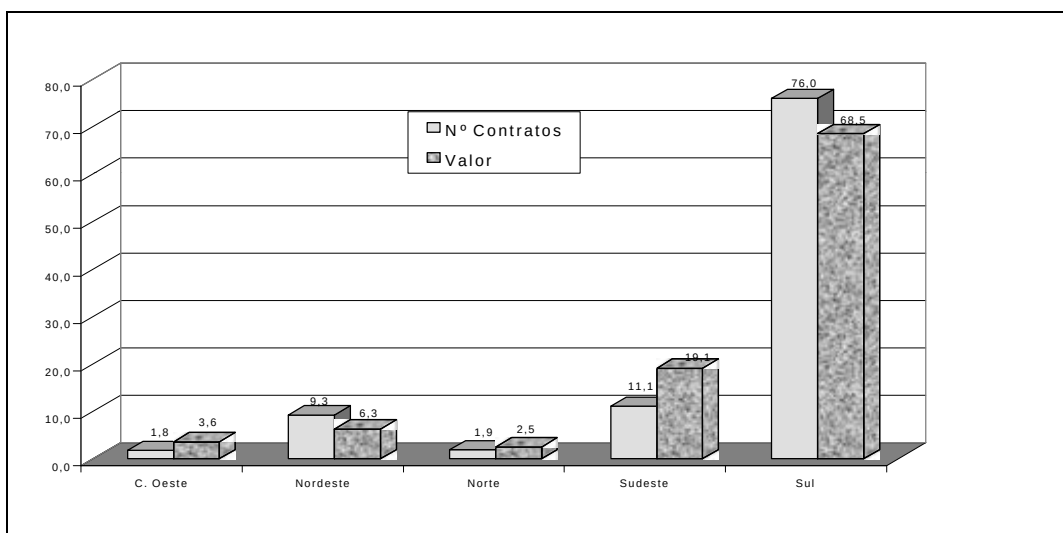
GRÁFICO 10
PRONAF – CUSTEIO: Participação Regional – 1997



Fonte: BACEN/RECOR.

Elaboração: IPEA/DICOD.

GRÁFICO 11
PRONAF-CUSTEIO: Participação Regional – 1998



Fonte: BACEN/RECOR.

Elaboração: IPEA/DICOD.

Nas tabelas 5, 6, e 7 são apresentadas informações, para as macrorregiões do país, relativas à distribuição dos recursos do crédito de custeio do PRONAF segundo os principais produtos (empreendimentos) financiados, para os anos de 1996 a 1998. As informações aí contidas reforçam a discussão anterior sobre a localização dos empreendimentos (produtos) mais dinâmicos da agricultura familiar, que contam com maior aporte de recursos do PRONAF — CUSTEIO. Observa-se, por exemplo, a importância das culturas de milho, soja e fumo para a região Sul, cuja contribuição regional (desconsiderada a modalidade do crédito rotativo) supera três quartos do total do crédito de custeio do PRONAF.

Observa-se, também, em todas as regiões, uma participação significativa do crédito rotativo; em alguns casos, a contribuição dessa modalidade atingiu cerca de 80%, como são exemplos as regiões Sudeste e Centro-Oeste nos anos de 1997 e 1998.

Cabe destacar, ainda, outros produtos cujas participações no crédito distinguem a pauta da produção agropecuária das diversas regiões.

Na região Sudeste, evidenciam-se o café, o milho e uma gama de produtos enquadrados na hortifruticultura, os quais absorvem parcela significativa dos recursos.

Na região Nordeste, sobressaem-se as culturas regionais, tais como algodão, mandioca e feijão, além de se verificar uma participação expressiva do milho e da hortifruticultura, com especial participação da fruticultura irrigada.

Na região Norte, destacam-se a mandioca, a pecuária, o milho e a hortifruticultura, mas chama atenção o crescimento expressivo do café no período analisado; em 1998, esse produto alcançou cerca de 30% do total do crédito de custeio empregado nessa região.

Finalmente, na região Centro-Oeste, observa-se concentração dos recursos nas culturas de milho, pecuária, arroz, soja e hortifruticultura.

TABELA 5
Distribuição do Crédito de Custeio por Principais Produtos
segundo as Regiões — 1996

Região Centro-Oeste					Região Norte				
Produto	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$)	(%)	Produto	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$)	(%)
Milho	1 026	29,3	3 077 155	32,5	Café	205	12,5	500 230	13,5
Bovinos	423	12,1	1 451 743	15,3	Milho	505	30,8	799 535	21,6
Arroz	383	10,9	1 262 354	13,3	Mandioca	397	24,2	1 148 944	31,0
Soja	293	8,4	1 030 156	10,9	Bovinos	13	0,8	57 869	1,6
Algodão	82	2,3	370 660	3,9	Arroz	380	23,2	494 602	13,3
Café	59	1,7	367 536	3,9	Hortifruticultura	137	8,4	703 700	19,0
Feijão	64	1,8	196 685	2,1	Outros ¹	2	0,1	3 220	0,1
Hortifruticultura	360	10,3	1 328 903	14,0	Total	1 639	100,0	3 708 100	100,0
Outros ¹	810	23,1	386 703	4,1					
Total	3 500	100,0	9 471 895	100,0					

(continua)

(continuação)

Região Nordeste					Região Sul				
Produto	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$)	(%)	Produto	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$)	(%)
Algodão	3 940	18,7	8 674 174	29,8	Fumo	94 751	36,6	136 789 779	32,7
Milho	3 967	18,8	4 748 453	16,3	Milho	32 124	12,4	104 166 368	24,9
Arroz	1 454	6,9	2 326 328	8,0	Soja	22 283	8,6	80 133 450	19,1

Mandioca	1 136	5,4	1 759 736	6,0	Trigo	2 920	1,1	21 002 761	5,0
Feijão	3 779	17,9	3 895 606	13,4	Arroz	1 347	0,5	7 193 473	1,7
Bovinos	528	2,5	768 131	2,6	Feijão	2 717	1,0	6 858 995	1,6
Hortifruticultura	1 741	8,3	4 466 783	15,3	Suínos	887	0,3	4 139 044	1,0
Outros ¹	4 515	21,4	2 471 294	8,5	Hortifruticultura	1 873	0,7	9 176 657	2,2
Total	21060	100,0	29 110 504	100,0	Outros ¹	99 992	38,6	49 012 043	11,7
					Total	258 894	100,0	418 472 568	100,0

Região Sudeste				
Produto	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$)	(%)
Café	5 771	39,0	23 919 304	37,4
Milho	3 396	23,0	10 785 800	16,9
Bovinos	1 014	6,9	4 297 126	6,7
Feijão	365	2,5	2 510 167	3,9
Algodão	485	3,3	1 241 083	1,9
Arroz	146	1,0	378 957	0,6
Avicultura	44	0,3	609 884	1,0
Cana-de-açúcar	282	1,9	793 755	1,2
Mandioca	364	2,5	697 573	1,1
Soja	128	0,9	403 391	0,6
Suínos	78	0,5	663 199	1,0
Hortifruticultura	1 920	13,0	15 556 986	24,3
Outros ¹	804	5,4	2 119 895	3,3
Total	14 797	100,0	63 977 120	100,0

Fonte: BACEN/RECOR.

Elaboração: IPEA/DICOD.

Notas: ¹ Nessa rubrica encontram-se agregados os produtos que apresentam participação menor que 0,5%.

TABELA 6
Distribuição do Crédito de Custeio por Principais Produtos
segundo as Regiões— 1997

Região Centro-Oeste					Região Norte				
Produto	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$)	(%)	Produto	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$)	(%)
Milho	244	3,6	747 127	2,8	Café	869	16,7	2 825 771	19,2
Bovinos	120	1,8	536 494	2,0	Milho	564	10,8	1 003 476	6,8
Arroz	316	4,7	1 783 799	6,8	Mandioca	340	6,5	903 933	6,2
Soja	59	0,9	260 749	1,0	Bovinos	184	3,5	648 341	4,4
Algodão	169	2,5	743 663	2,8	Arroz	396	7,6	599 605	4,1
Café	68	1,0	266 035	1,0	Feijão	65	1,2	101 962	0,7
Mandioca	44	0,7	154 025	0,6	Hortifruticultura	278	5,3	1 029 992	7,0
Hortifruticultura	156	2,3	526 302	2,0	Outros ¹	36	0,7	164 968	1,1
Outros ¹	69	1,0	189 558	0,7	Crédito rotativo ²	2 471	47,5	7 408 499	50,4
Crédito rotativo ²	5 463	81,4	21 135 923	80,2	Total	5 203	100,0	14 686 548	100,0
Total	6 708	100,0	26 343 677	100,0					

(continua)

(continuação)

Região Nordeste					Região Sul				
Produto	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$)	%	Produto	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$)	%
Algodão	2 426	3,9	4 357 250	5,2	Fumo	123 632	46,2	178 445 680	30,0
Milho	13 831	22,5	10 887 829	13,0	Milho	33 358	12,5	84 317 788	14,2
Arroz	4 834	7,9	6 491 118	7,7	Soja	36 402	13,6	116 802 453	19,7
Mandioca	11 464	18,7	15 291 501	18,2	Trigo	5 411	2,0	18 690 822	3,1
Feijão	12 512	20,4	11 501 170	13,7	Algodão	1 696	0,6	5 036 757	0,8
Bovinos	1 579	2,6	2 194 122	2,6	Arroz	1 483	0,6	6 755 107	1,1
Cana-de-açúcar	372	0,6	626 757	0,7	Feijão	3 593	1,3	7 014 496	1,2
Fumo	727	1,2	735 382	0,9	Suínos	1 136	0,4	5 058 872	0,9
Hortifruticultura	5 695	9,3	16 889 269	20,1	Hortifruticultura	3 662	1,4	11 981 028	2,0
Outros ¹	1 016	1,7	839 889	1,0	Outros ¹	2 692	1,0	8 045 547	1,4
Crédito rotativo ²	6 992	11,4	14 159 076	16,9	Crédito rotativo ²	54 426	20,3	151 788 845	25,6
Total	61 448	100,0	83 973 365	100,0	Total	267 491	100,0	593 937 394	100,0

Região Sudeste				
Produto	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$)	(%)
Café	2 917	6,3	11 041 211	6,5
Milho	1 139	2,4	2 800 760	1,7
Bovinos	476	1,0	2 033 377	1,2
Mandioca	479	1,0	1 293 276	0,8
Soja	318	0,7	983 188	0,6
Hortifruticultura	2 429	5,2	10 148 459	6,0
Outros ¹	1 023	2,2	2 595 212	1,5
Crédito rotativo ²	37 834	81,2	138 466 590	81,8
Total	46 615	100,0	169 362 073	100,0

Fonte: BACEN/RECOR.

Elaboração: IPEA/DICOD.

Notas: ¹ Nessa rubrica encontram-se agregados os produtos que apresentam participação menor que 0,5%.² As informações disponíveis na base de dados consultada (BACEN/RECOR) não permitem conhecer a maior parte da destinação dos recursos para essa modalidade de crédito, que é implementada pelo Banco do Brasil.

TABELA 7
Distribuição do Crédito de Custeio por Principais Produtos
segundo as Regiões – 1998

Região Centro-Oeste					Região Norte				
Produto	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$)	(%)	Produto	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$)	(%)
Algodão	183	1,9	525 562	1,3	Arroz	464	4,5	961 190	3,5
Arroz	547	5,8	2 691 258	6,7	Bovinos – produção de carne e leite	289	2,8	743 982	2,7
Bovinos – produção de carne e leite	53	0,6	184 718	0,5	Café	3 539	34,5	8 537 222	30,9
Mandioca	97	1,0	242 615	0,6	Feijão	244	2,4	530 378	1,9
Milho	354	3,8	832 892	2,1	Mandioca	174	1,7	387 776	1,4
Soja	299	3,2	4 901 194	12,2	Milho	679	6,6	1 065 877	3,9
Hortifruticultura	132	1,4	256 449	0,6	Hortifruticultura	128	1,2	590 525	2,1
Outros¹	88	0,9	269 336	0,7	Outros¹	80	0,8	131 528	0,5
Credito rotativo²	7 635	81,3	30 230 867	75,3	Credito rotativo²	4 661	45,4	14 653 090	53,1
Total	9 388	100,0	40 134 892	100,0	Total	10 258	100,0	27 601 568	100,0

(continua)

(continuação)

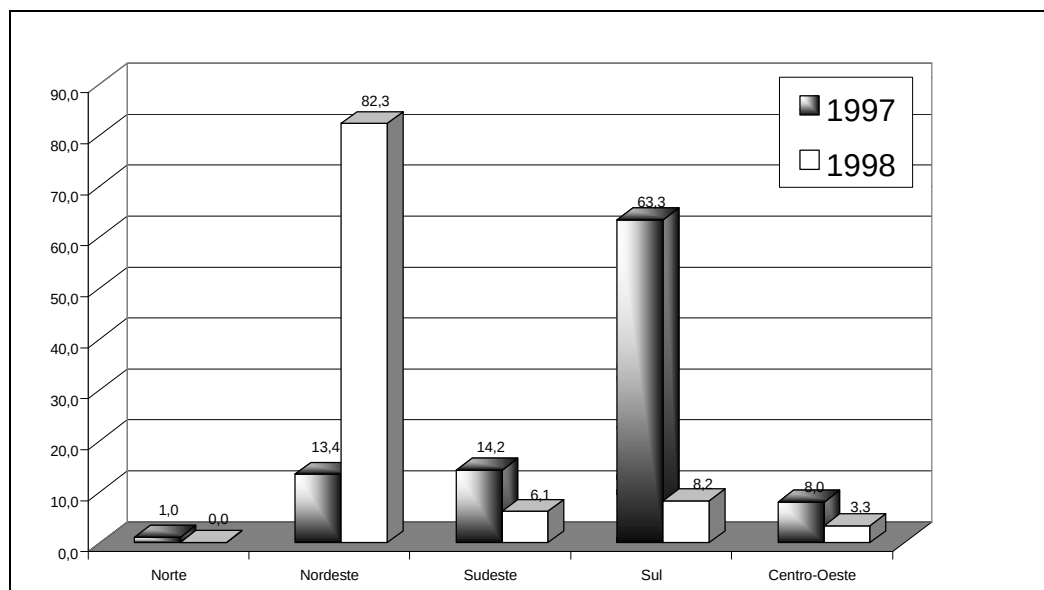
Região Nordeste					Região Sul				
Produto	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$)	(%)	Produto	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$)	(%)
Algodão	2 369	4,8	4 538 473	6,4	Arroz	1 525	0,4	4 908 606	0,6
Arroz	5 030	10,2	6 576 541	9,3	Feijão	14 018	3,5	17 080 068	2,2
Bovinos – produção de carne e leite	657	1,3	1 074 619	1,5	Fumo	117 002	28,9	203 044 553	26,6
Café	140	0,3	369 119	0,5	Milho	91 646	22,6	105 127 237	13,8
Cana-de-açúcar	197	0,4	321 193	0,5	Soja	77 362	19,1	142 854 169	18,7
Feijão	9 887	20,1	9 557 823	13,5	Trigo	5 555	1,4	17 513 899	2,3
Fumo	917	1,9	1 028 655	1,5	Hortifruticultura	4 422	1,1	12 451 550	1,6
Mandioca	7 512	15,2	8 977 686	12,7	Outros ¹	9 114	2,3	16 906 362	2,2
Milho	8 216	16,7	6 245 098	8,9	Credito rotativo ²	84 358	20,8	243 635 031	31,9
Soja	186	0,4	356 175	0,5	Total	405 002	100,0	763 521 474	100,0
Hortifruticultura	4 452	9,0	12 771 903	18,1					
Outros ¹	1 089	2,2	521 292	0,7					
Credito rotativo ²	8 639	17,5	18 212 739	25,8					
Total	49 291	100,0	70 551 315	100,0					

Região Sudeste				
Produto	Nº de Contratos	(%)	Valor (R\$)	(%)
Bovinos – Produção de Carne e Leite	451	0,8	1 505 081	0,7
Café	1 556	2,6	6 123 109	2,9
Cana-de-açúcar	460	0,8	1 559 918	0,7
Feijão	587	1,0	983 482	0,5
Mandioca	568	1,0	1 556 464	0,7
Milho	1 635	2,8	3 465 146	1,6
Soja	325	0,6	1 143 051	0,5
Hortifruticultura	1 670	2,8	6 396 114	3,0
Outros ¹	835	1,4	1 163 416	0,5
Credito rotativo ²	50 810	86,3	189 031 527	88,8
Total	58 897	100,0	212 927 308	100,0

Fonte: BACEN/RECOR. Elaboração: IPEA/DICOD.

Notas: ¹ Nessa rubrica encontram-se agregados os produtos que apresentam participação menor que 0,5%.² As informações disponíveis na base de dados consultada (BACEN/RECOR) não permitem conhecer a maior parte da destinação dos recursos para essa modalidade de crédito, que é implementada pelo Banco do Brasil.

GRÁFICO 12
Brasil – PRONAF – Investimento, Participação Regional no
Número de Contratos Efetuados
1996/1998



Fone: BNDES e BNB – SDR/DATER/MA.

Elaboração: IPEA/DICOD.

Em relação ao crédito de investimento do PRONAF, as informações disponíveis não são suficientes para se avançar na discussão do tipo de empreendimento apoiado. Isso acontece porque, a partir de 1996, as instituições financeiras ficaram desobrigadas de registrar as operações de crédito de investimento realizadas ao sistema RECOR/BACEN e, portanto, foram contabilizados apenas 50% do total do crédito de investimento aplicado em 1997, ou seja, cerca de R\$ 370,0 milhões; em 1998, um valor inferior a 30% do total aplicado – R\$ 164,4 milhões – foi registrado.

Das informações disponíveis para 1997, aproximadamente, 90% foram aplicados em pecuária (21,0%); máquinas – aquisição e reforma (13,7%); depósitos, cercas e garagens (18%); outras aplicações – melhorias na propriedade (9,7%); formação de cafezais (8,4%); aquisição de tratores e patrulhas (5,8%); granjas avícolas (3,4%); caprinos (2,7%); irrigação (2,3%) e pastagens (1,2%).

O desempenho geral do PRONAF no período 1996/1998, referente ao volume de recursos aplicados e ao número de agricultores beneficiados, foi muito positivo, uma vez que passou de R\$ 10,1 milhões, em 1996, para R\$ 736,9 milhões, em 1997, e R\$ 628,8 milhões, em 1998 (ver tabela 1).

Pelas informações contidas na tabela 8 e nos gráficos 12 e 13, que mostram a distribuição do crédito de investimento segundo as regiões e as unidades da Federação para os anos 1997 e

1998, é possível observar que, em 1997, os investimentos agropecuários financiados pelo PRONAF também apresentaram cobertura nacional concentrada. Naquele ano, 62% (R\$ 445,1 milhões) do total dos recursos aplicados e 63,3% do número de contratos foram destinados para os estados do Sul. Destaca-se também, nesse ano, o estado de Minas Gerais, pela expressiva participação nos financiamentos concedidos para investimento no âmbito do PRONAF — 14% do total aplicado no país e 89% do total da região Sudeste.

As demais regiões — Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste (exclusive Minas Gerais) — apresentaram participação reduzida nos investimentos do PRONAF em 1997.

Em 1998, contrariamente à tendência de concentração dos recursos de crédito no Sul do país, os agricultores familiares dos estados do Nordeste lideraram o processo de captação de financiamentos de investimento do PRONAF, com 82,3% dos contratos e 76,7% dos recursos. Entre os estados nordestinos destacam-se a Bahia, com participação de 45% no número de contratos e 40% nos recursos aplicados, e Pernambuco, com participação de 19% e 18%, respectivamente.

O melhor desempenho da região Nordeste deve-se, em primeiro lugar, à postura mais pró-ativa do Banco do Nordeste do Brasil — BNB (ver gráfico 14), que, por intermédio de seu Programa de Agentes Municipais de Desenvolvimento, conseguiu ampliar de forma significativa a cobertura do crédito.

Em segundo lugar, a maior organização e mobilização dos agricultores familiares funcionaram como instrumento de pressão junto aos agentes financeiros e aos governos estaduais, que contribuíram para a organização da demanda ao crédito, sobretudo no que diz respeito ao necessário apoio para a concretização dos procedimentos burocráticos necessários à concessão dos financiamentos.

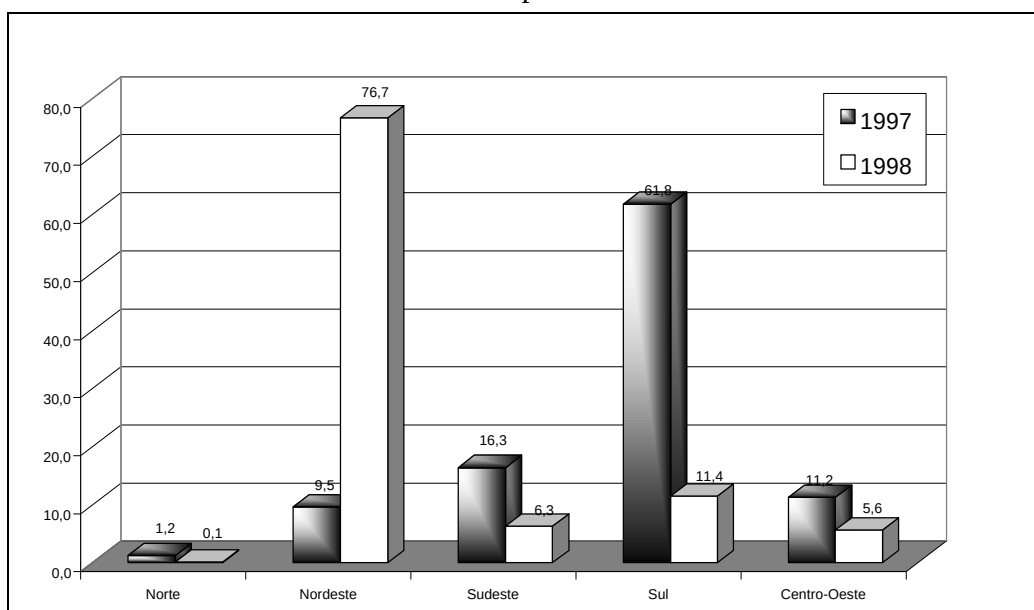
TABELA 8
Brasil – PRONAF – Distribuição do Crédito de Investimento
segundo as Unidades da Federação – 1996/1998

Regiões/Estados	1997		1998	
	Nº de Contratos	Valor (R\$ mil)	Nº de Contratos	Valor (R\$ mil)
<i>Norte</i>	1 034	8 820,6	40	506,5
Acre	0	0	0	0,0
Amazonas	0	0	0	0,0
Amapá	0	0	0	0,0
Pará	277	2 496,6	36	380,7
Roraima	122	1 091,3	0	0,0
Tocantins	0	0,0		0,0
Rondônia	635	5 232,7	4	125,8
<i>Nordeste</i>	13 676	70 164,3	95 841	481 987,7
Alagoas	1 072	8 216,3	4 240	16 147,2
Bahia	7 442	33 197,3	43 068	191 349,5
Ceará	317	1 964,5	7 936	54 995,4
Maranhão	151	1 783,8	1 299	19 241,7
Paraíba	809	2 991,7	8 445	34 477,9
Pernambuco	1 456	6 799,2	18 172	88 282,5
Piauí	1 333	10 628,2	6 471	42 803,3
Rio Grande do Norte	245	788,4	4 328	26 966,5
Sergipe	851	3 794,9	1 882	7 723,7
<i>Sudeste</i>	14 457	120 471,5	7 151	39 307,4
Espírito Santo	566	5 243,0	132	1 213,4
Minas Gerais	13 047	107 237,8	6 869	36 566,8
Rio de Janeiro	206	1 657,2	44	409,9
São Paulo	638	6 333,5	106	1 117,3
<i>Sul</i>	64 402	455 145,6	9 607	71 663,0
Paraná	16 654	138 149,1	1 706	14 492,5
Rio Grande do Sul	36 329	211 936,3	6 529	42 632,9
Santa Catarina	11 419	105 060,2	1 372	14 537,6
<i>Centro-Oeste</i>	8 125	82 363,0	3 862	35 346,8
Distrito Federal	85	539,1	16	61,8
Goiás	3 890	38 498,7	436	3 150,5
Mato Grosso do Sul	997	9 538,4	600	4 941,1
Mato Grosso	3 153	33 786,8	2 810	27 193,4
Brasil	101 694	736 965,0	116 501	628 811,4

Fonte: BNDES e BNB – SDR/DATER/MA.

Elaboração: IPEA/DICOD.

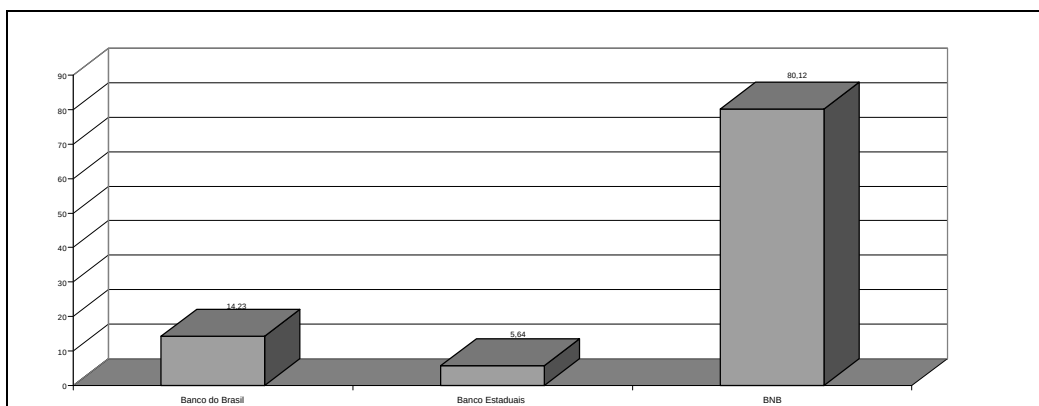
GRÁFICO 13
 Brasil – PRONAF – Investimento: Participação Regional no
 Total de Recursos Aplicados – 1996/1998



Fonte: BNDES e BNB – SDR/DATER/MA.

Elaboração: IPEA/DICOD.

GRÁFICO 14
 PRONAF – Investimento: Participação no Total de
 Recursos Aplicados segundo os Agentes Financeiros – 1998



Fonte: SDR/Ministério da Agricultura.

Elaboração: IPEA/DICOD.

É de se observar, também, que os financiamentos para investimentos concedidos na região Nordeste referem-se à linha PRONAF CONVENCIONAL INVESTIMENTO e não ao PRONAF ESPECIAL, ape-

sar de o valor médio dos contratos ser bem inferior ao limite autorizado de R\$ 15 mil para o contrato individual daquela modalidade.

A linha PRONAF ESPECIAL INVESTIMENTO, que visa focalizar principalmente os produtores familiares menos capitalizados, presentes, sobretudo, na região Nordeste, foi muito pouco operacionalizada em 1998 e nos primeiros dois meses de 1999. Segundo técnicos das instituições financeiras, sua reduzida utilização deve-se principalmente à parcimônia dos agentes financeiros em ofertarem essa modalidade de crédito, porque não existiam recursos suficientes para a equalização do diferencial entre as taxas de juros de captação junto ao FAT e aquela cobrada do público-alvo.

Pela tabela 9, a seguir, observa-se o reduzido número de operações realizadas no âmbito do PRONAF—INVESTIMENTO ESPECIAL: apenas 232 operações e R\$ 546,3 mil, no período de setembro de 1998, data de sua criação, a fevereiro de 1999.

TABELA 9
PRONAF – Investimento Especial
1998 a Fevereiro 1999

Estados	1998		Jan. a Fev. 1999	
	Nº de Contratos	Valor (R\$ mil)	Nº de Contratos	Valor (R\$ mil)
Bahia	1	2,5	67	163,7
Pernambuco	17	39,1	83	183,4
Rio Grande do Norte	6	14,5	-	-
Minas Gerais	-	-	26	69,7
Paraíba	-	-	32	73,4
Total	24	56,1	208	490,2

Fonte: BNDES.

Elaboração: IPEA/DICOD.

3.2 PRONAF – INFRA-ESTRUTURA e CAPACITAÇÃO

Em relação às áreas de infra-estrutura e capacitação, os dois primeiros anos do PRONAF foram consumidos em sua formulação geral (1995) e na preparação dos instrumentos e organização das instâncias federal, estaduais e municipais (1996), pré-requisitos para sua efetiva operacionalização.

Ao se encerrar 1997, o PRONAF – INFRA-ESTRUTURA perfazia 1 mil municípios, selecionados para a realização de ações integradas para o desenvolvimento rural (383 em 1996 e o restante em 1997). Para esses municípios, o maior desafio era a efetiva execução dos planos municipais, com obediência à lógica operacional montada de: (i) criação dos conselhos municipais; (ii) elaboração dos planos municipais de Desenvolvimento Rural, com a participação primordial dos agricultores familiares e suas organizações; (iii) aprovação dos planos municipais pelos conselhos estaduais; (iv) aprovação dos planos de trabalho pela Caixa Econômica Federal; e (v) efetivo repasse de recursos, por intermédio da Caixa Econômica Federal, aos municípios.

Além disso, de acordo com as metas estabelecidas pelo órgão gestor do programa — Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e do Abastecimento —, em 1997 deveriam ser realizadas as seguintes atividades:

- (a) beneficiar 446 850 famílias rurais em cerca de 1 mil municípios; e
- (b) profissionalizar 104 mil agricultores familiares e treinar 7 mil técnicos e lideranças comunitárias em planejamento rural participativo.

A Lei Orçamentária de 1997 previa recursos da ordem de R\$ 168,7 milhões para serem aplicados nessas finalidades, o que, de acordo com informações dos próprios gestores do PRONAF, seriam suficientes para a realização das metas, bem como para o processo de consolidação dessa linha do programa.

Entretanto, em agosto de 1997 [IPEA/DICOD/Comunidade Solidária, 1997], o programa apresentava alguns sinais de que o pleno cumprimento das metas estabelecidas poderia ser comprometido: (i) pela demora no repasse de recursos para o financiamento dos planos municipais de Desenvolvimento Rural já aprovados. O atraso devia-se ao processo burocrático gerado entre o Ministério da Agricultura e a Caixa Econômica Federal, o qual consumiu um período demasiadamente longo de tramitação; (ii) pela necessidade de maiores detalhamentos nos planos municipais de Desenvolvimento Rural e ausência de participação dos produtores rurais beneficiados, o que obrigou a Secretaria Executiva Nacional do programa a devolver e solicitar a reelaboração dos PMDR aos municípios; (iii) pela demora na incorporação dos novos municípios, o que dependia, até aquele momento, de seleção feita pelos conselhos estaduais, a partir de critérios técnicos aprovados pelo Conselho Nacional; e (iv) pela inadimplência das empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural, o que impediu o repasse de recursos para a realização dos cursos de capacitação e treinamento.

De fato, a efetiva liberação de recursos aos municípios beneficiados começou a ocorrer apenas a partir de novembro de 1997. A partir daí os órgãos envolvidos na operacionalização do repasse passaram a agilizar todos os procedimentos, para buscar a utilização integral dos recursos disponíveis, tendo em vista a proximidade do encerramento do exercício. Os recursos não utilizados são devolvidos para o Tesouro Nacional, e podem ou não retornar como *Restos a Pagar* no próximo exercício.

Uma síntese das metas programadas e alcançadas em 1997, em relação ao componente Infra-Estrutura e Capacitação, está descrita na tabela 10, a seguir.

TABELA 10
PRONAF — INFRA-ESTRUTURA E CAPACITAÇÃO
Síntese de Recursos Aplicados e Metas Alcançadas — 1997

Atividades Desenvolvidas	Metas Alcançadas (unidades)	Porcentagem de Cumprimento das Metas	Recursos Aplicados (R\$ mil)
Novos municípios selecionados	617	00	Não constam
Municípios beneficiados ¹	183	18,3	27 732,2
Agricultores profissionalizados	47 916	47,0	32 848,5

Lideranças rurais e técnicos treina-	3 101	41,0	1 813,8
dos			
Coordenação	não discriminados	não discriminados	8 368,5
Total	—	—	70 763,0

Fonte: Ministério da Agricultura e do Abastecimento/SRD.

Elaboração: IPEA/DICOD.

Nota: ¹Em relação ao total de 1 mil municípios selecionados em 1996 e 1997, entende-se como municípios beneficiados aqueles que receberam os recursos programados nos planos de trabalho.

Na tabela 10, observa-se que as metas alcançadas nas atividades de capacitação e treinamento de técnicos e agricultores familiares não atingiram 50% do que havia sido programado, e as de municípios beneficiados não alcançaram 20%.

Do universo de 1 mil municípios selecionados entre os anos 1996/1997, 549 conseguiram entregar seus planos de trabalho à Caixa Econômica Federal, e isso resultou em uma demanda de recursos financeiros no valor de R\$ 81,6 milhões: pouco menos de 50% dos recursos disponíveis no âmbito do orçamento do PRONAF. Desse total, 425 tiveram seus planos aprovados, com recursos empenhados no valor de R\$ 64,0 milhões. Entretanto, devido ao fato de a execução orçamentária e financeira ter-se concentrado no final do exercício, a CEF conseguiu liquidar apenas 40% do total empenhado, ou seja, R\$ 27,7 milhões, com repasse de recursos a apenas 183 municípios. A diferença entre os recursos empenhados e os recursos liquidados, de R\$ 36,3 milhões (equivalente ao repasse a 242 municípios), deveria ser inscrita em Restos a Pagar, para pagamento em 1998. Porém, por motivos de imposição de cotas estabelecidas pelo Tesouro Nacional para a inscrição em Restos a Pagar a todos os ministérios setoriais, o Ministério da Agricultura não priorizou o pagamento dos empenhos do PRONAF. Isso provocou a necessidade de utilização dos recursos do orçamento do PRONAF de 1998 para a quitação dos valores empenhados e não pagos em 1997 (ver tabela 11).

TABELA 11
PRONAF – Demonstrativo da Execução Financeira – 1997

(Em R\$ milhões)						
Orçamento (A)	Empenhado (B)	Liquidado (C)	B/A	C/A	C/B	Restos a Pagar
168,7	64,0	27,7	37,9%	16,4%	43,0%	0

Dessa forma, o ano de 1998, para o PRONAF INFRA-ESTRUTURA e CAPACITAÇÃO, iniciou-se com parte de seu orçamento autorizado comprometido com o pagamento das parcelas dos planos de trabalho aprovados e empenhados em 1997, no valor de R\$ 36,3 milhões. Além disso, na fase de apreciação do Orçamento Geral da União (OGU) no Congresso Nacional foram realizadas várias emendas parlamentares no orçamento do PRONAF, as quais alcançaram o valor de R\$ 64,6 milhões. Tais emendas destinavam recursos para municípios que não passaram pelo processo de seleção do programa ou, ainda, para municípios que já haviam sido contemplados com recursos em 1997. Nesse sentido, como a inclusão de mais municípios ao PRONAF (por intermédio de emendas parlamentares) implicaria risco de rompimento da lógica do programa, que foi concebido com vistas a evitar a pulverização dos recursos públicos, o Conselho Nacional, em reunião realizada em janeiro de 1998, aprovou e encaminhou as seguintes resoluções ao ministro da Agricultura: (i) contingenciar os recursos do PRONAF alocados para os municípios não selecionados tecnicamente; e (ii) desconsiderar o valor das emendas em favor dos municípios selecionados por critérios técnicos e que, portanto, já seriam atendidos de acordo com a programação financeira do PRONAF para 1998.

Assim, o orçamento do PRONAF para 1998, após decreto de contingenciamento e dedução das emendas, somou R\$ 193,3 milhões. Tais recursos, segundo os gestores do programa, seriam suficientes para o pagamento do passivo de 1997 e para as novas parcelas relativas a 1998 para o universo de 1 mil municípios selecionados. Dessa forma, não foi possível expandir o programa para novos municípios.

TABELA 12
PRONAF – Demonstrativo da Execução Financeira – 1998

(Em R\$ milhões)						
Orçamento (A) ¹	Empenhado (B)	Liquidado (C)	B/A	C/A	C/B	Restos A Pagar
193,3	168,4	168,2	87,2%	87,0%	99,8%	0

Nota: ¹Valor sem emendas.

Ao se comparar a execução financeira entre os exercícios de 1997 e 1998 (ver tabelas 11 e 12), nota-se que o PRONAF conseguiu, nesse último ano, maior agilidade no repasse de recursos aos municípios: o exercício encerrou-se com praticamente 100% de execução financeira em relação ao empenhado. Vale lembrar que cerca de 20% do total liquidado foram destinados para os

242 municípios com planos de trabalho aprovados e não pagos em 1997, o que ampliou a capacidade de gasto do PRONAF em 1998.

A tabela 13, a seguir, apresenta uma síntese das metas alcançadas em 1998.

TABELA 13
PRONAF — INFRA-ESTRUTURA e CAPACITAÇÃO
Síntese de Recursos Aplicados e Metas Alcançadas — 1998

Atividades Desenvolvidas	Metas Alcançadas (unidades)	Porcentagem de cumprimento das metas	Recursos Aplicados (R\$ mil)
Contratos municipais de repasse de recursos ¹	1 242	125	Não constam
Municípios beneficiados com recursos repassados ²	915	73,6	119 912,9
Agricultores familiares profissionalizados	54 299	33,3	33 274,9
Outras ³	-	-	15 000,0
Total	-	-	168 200,0

Fonte: Ministério da Agricultura e do Abastecimento/SDR.

Elaboração: IPEA/DICOD.

Notas: ¹Refere-se ao número de contratos municipais para repasse de recursos em cumprimento aos planos de trabalhos municipais. Nota-se que as metas alcançadas de 1 242 contratos superam o número de municípios do universo do PRONAF (1 mil), uma vez que refletem os contratos já aprovados em 1997, e que em 1998 estava previsto o pagamento da 2ª parcela do plano de trabalho.

²O percentual de cumprimento das metas foi calculado em relação ao número de contratos municipais para repasse de recursos (1 242).

³Nessa rubrica encontram-se os gastos relativos a escritórios locais reaparelhados e informatizados; apoio a projetos de pesquisa agropecuária para a agricultura familiar; e apoio a atividades produtivas agropecuárias em terras indígenas.

As informações sobre as metas físicas alcançadas, em 1998, mostram que, de fato, no que diz respeito ao número de municípios beneficiados (915) e ao número de agricultores familiares profissionalizados (54 299), a gestão do PRONAF demonstrou maior eficiência que em relação a 1997, quando o programa conseguiu beneficiar apenas 183 municípios e capacitar 47 916 agricultores.

O não-cumprimento integral das metas pode ser parcialmente creditado, no caso do repasse de recursos aos municípios, às medidas restritivas implementadas pela área econômica do governo federal no segundo semestre de 1998, as quais resultaram em cortes orçamentários em todos os ministérios setoriais. No caso do PRONAF, por exemplo, foram cancelados todos os contratos de repasse de recursos aos municípios que, mesmo já aprovados, não haviam ainda sido empenhados junto à CEF.

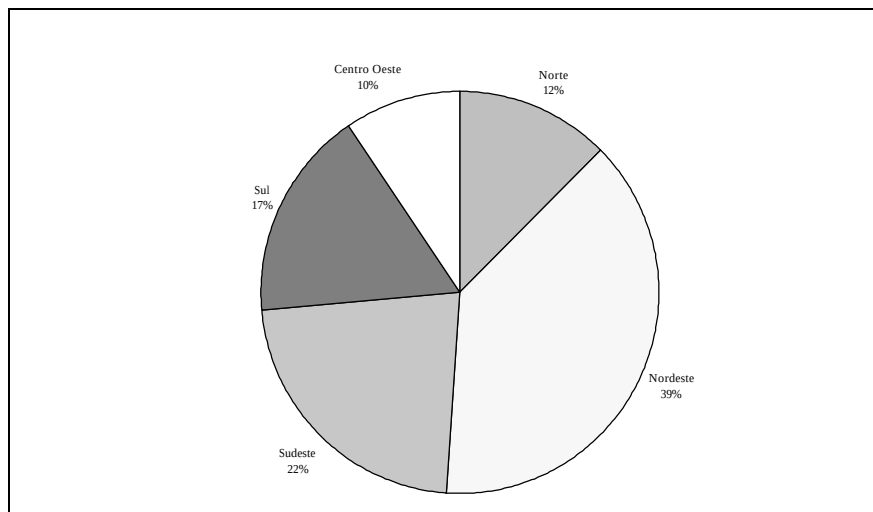
3.2.1 Distribuição Espacial dos Municípios Selecionados

Os municípios integrantes do PRONAF-INFRA-ESTRUTURA foram selecionados em dois momentos distintos: o primeiro, em meados de

1996, quando os critérios de seleção foram definidos no âmbito de cada estado e em conjunto com as federações estaduais de Trabalhadores da Agricultura, secretarias estaduais de Agricultura e outros colaboradores do PRONAF nos estados. Em geral, os critérios estabelecidos levaram em conta a maior concentração de agricultura familiar; maior nível de organização dos produtores em entidades como sindicatos e cooperativas; menor expressão de atividade econômica (áreas deprimidas); maior carência em infra-estrutura básica de apoio à agricultura; e maior necessidade de recuperação de solos, entre outros. Com esses critérios foram selecionados 383 municípios.

O segundo momento de seleção ocorreu em final de 1996, quando já havia sido criado o Conselho Nacional do PRONAF e foram então definidos os critérios nacionais que, por estado, priorizaram os municípios com maior concentração de estabelecimentos até 200 hectares, maior proporção de população rural e menor valor da produção agrícola por pessoa ocupada.⁸ Assim, foram selecionados mais 617 municípios que, somados aos 383 anteriores, completaram os 1 mil municípios selecionados até dezembro de 1997. O gráfico 15 mostra a distribuição regional dos municípios selecionados.

GRÁFICO 15
PRONAF — INFRA-ESTRUTURA e Serviços
Distribuição dos Municípios Selecionados segundo Regiões



Fonte: MA/SDR.

Elaboração: IPEA/DICOD.

Nota-se que a maior concentração está na região Nordeste (39%), seguida pelas regiões Sudeste (22%) e Sul (17%).

A distribuição dos municípios segundo grupos de tamanho populacional (ver tabela 14) revela que a maior parte dos municípios do PRONAF-INFRA-ESTRUTURA (85%) tem até 25 mil habitantes; menos de 3% tem de 50 a 100 mil habitantes; e apenas 1,3% (13 municípios) tem população superior a 100 mil.

TABELA 14
PRONAF — INFRA-ESTRUTURA:
Distribuição dos Municípios segundo o Tamanho Populacional

Região	Número de Municípios com População
--------	------------------------------------

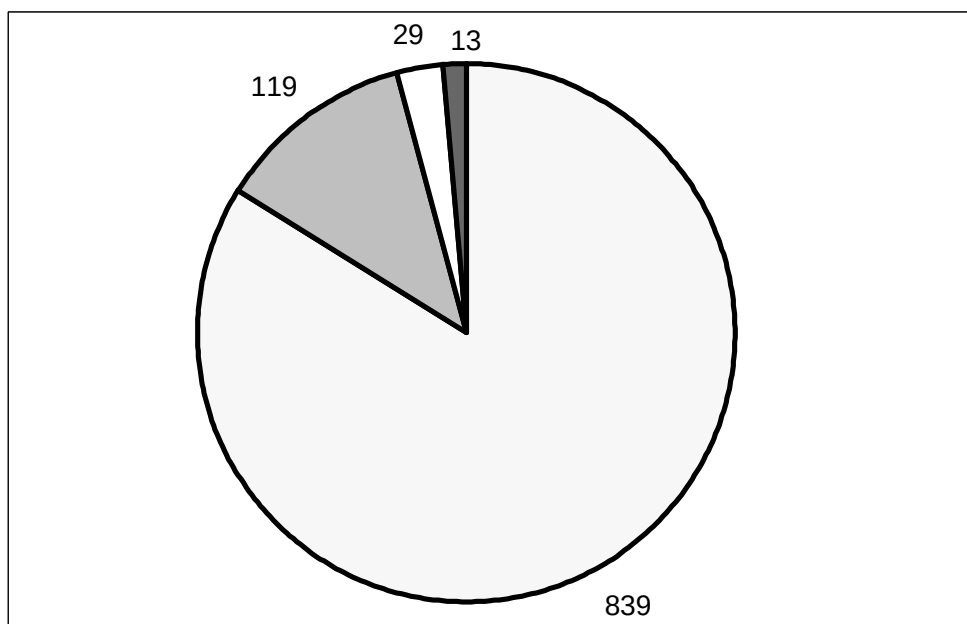
⁸ Após a aplicação dos três critérios técnicos, a prioridade deveria ser concedida aos municípios que: (i) pertenciam à Comunidade Solidária; (ii) apresentavam maior número de assentamentos rurais; e (iii) apresentavam concentração de pescadores artesanais.

	até 25 000	25 001 a 50 000	50 001 a 100 000	> 100 000
Norte	96	23	5	3
Nordeste	320	52	12	3
Centro-Oeste	78	5	2	1
Sudeste	189	27	7	6
Sul	156	12	3	0
Total	839	119	29	13

Fonte: IBGE – Contagem Populacional, Censo Demográfico de 1996.

Elaboração: IPEA/DICOD.

GRÁFICO 16



Pelas características demográficas dos municípios do PRONAF—INFRA-ESTRUTURA, em que predominam grupos populacionais de até 25 mil habitantes, pode-se concluir que seu universo é de caráter rural e microurbano. É de se observar também que o PRONAF, nesses municípios, é de fundamental importância por tratar-se de um programa de desenvolvimento que pressupõe: (i) a formulação de planos municipais de Desenvolvimento Rural; (ii) a implantação dos conselhos municipais; e (iii) o repasse de recursos para infra-estrutura, formação e qualificação de trabalhadores rurais. Vale destacar que são as localidades micro-urbanas que carecem, sobretudo, de recursos sociais básicos e de apoio para alavancar suas potencialidades econômicas, ligadas principalmente ao desenvolvimento das atividades rurais.

Os planos municipais de Desenvolvimento Rural, elaborados pelos municípios do PRONAF, são geralmente mais amplos do que os itens realmente cobertos pelo programa.

Na verdade, os planos municipais são transformados em planos de trabalho cujo valor médio de recursos repassados anualmente aos municípios é de R\$ 150 mil. Os investimentos mais frequentes, contidos nos planos de trabalho, podem ser enquadrados nos seguintes componentes [IPEA/FIPE, 1998, p. 20]:⁹

- 1) melhoramento genético;
- 2) recuperação e conservação de solos;
- 3) plantio, tratos culturais e colheitas;
- 4) irrigação e/ou drenagem;
- 5) agroindustrialização;
- 6) ponto e/ou escritórios de vendas;
- 7) armazenamento e /ou secagem;
- 8) suprimento de energia;
- 9) abastecimento d'água;
- 10) saneamento rural básico;
- 11) telefonia rural;
- 12) recuperação/melhoria de estradas vicinais; e
- 13) capacitação de agricultores.

Cabe lembrar ainda que, em adição aos recursos repassados pelo PRONAF-INFRA-ESTRUTURA, os municípios selecionados também contam com os recursos da linha de crédito (custeio e investimento). Além disso, os municípios do PRONAF- INFRA-ESTRUTURA que também foram alvo de atenção especial da estratégia da Comunidade Solidária tiveram, em 1996/1997 e 1998, prioridade na implantação de programas nas áreas de: (i) apoio ao ensino fundamental; (ii) apoio ao desen-

⁹ Segundo o estudo do IPEA/FIPE, a diversidade dos investimentos previstos nos planos de trabalho é muito grande, e isso dificulta a identificação de padrões, mesmo que regionais. Dessa forma, com o objetivo de facilitar a análise de conteúdo dos planos de trabalho, o referido estudo propõe a tipologia qualitativa (itens 1 a 13 descritos no texto).

volvimento urbano; (iii) redução da mortalidade na infância; (iv) geração de emprego e capacitação profissional; e (v) suplementação alimentar.

Observa-se, dessa forma, que pode ter havido, no período 1995/1998, um conjunto de municípios que, ao terem tido acesso ao crédito e pertencerem ao PRONAF— INFRA-ESTRUTURA e à estratégia da Comunidade Solidária, conseguiu mobilizar um montante não desprezível de recursos em áreas estratégicas para o fomento do desenvolvimento local.

Entretanto, se sob a ótica da racionalização e otimização das ações governamentais é desejável que todos os municípios do PRONAF— INFRA-ESTRUTURA tenham acesso amplo aos recursos de crédito e recebam atenção especial da estratégia da Comunidade Solidária, na prática tal objetivo não é facilmente alcançável.

O acesso amplo aos recursos do PRONAF—CRÉDITO esbarra na reduzida capacidade de pagamento de parte significativa de agricultores familiares, localizados, majoritariamente, em regiões como o Norte e o Nordeste, que, juntas, concentram 50% dos municípios do PRONAF— INFRA-ESTRUTURA.

Do lado do Programa Comunidade Solidária, os municípios de seu universo de atuação foram definidos a partir de critérios técnicos de pobreza e, embora apresente uma base razoável de localidades comuns ao PRONAF— INFRA-ESTRUTURA, o seu conjunto de municípios não é necessariamente elegível pelos critérios estabelecidos.

A tabela 15 mostra, por macrorregiões, o número de municípios do PRONAF— INFRA-ESTRUTURA com acesso ao crédito de custeio em 1997 e 1998.

TABELA 15
PRONAF — INFRA-ESTRUTURA — Número de Municípios com
Aplicações de Crédito e Custeio em 1997 / 1998

Regiões	Nº de Municípios do PRONAF—INFRA- ESTRUTURA (A)	Nº de Municípios com Aplicações em Crédito de Custeio (B)		Valor Total das Apli- cações (R\$ mil)		B/A (%)	
		1997	1998	1997	1998	1997	1998
Norte ¹	127	29	42	8 770	15 861	22,8	33,1
Nordeste	387	227	183	24 733	17 940	58,6	47,3
Centro-Oeste	86	54	67	10 057	14 544	62,8	77,9
Sudeste	229	162	188	36 121	49 497	70,7	82,1
Sul	171	167	166	119 415	174 241	97,7	97,1
Total	1 000	639	646	199 096	272 084	63,3	64,6

Fonte: BACEN/RECOR-MA/DATER.

Elaboração: IPEA/DICOD.

Nota: ¹Não foram incluídas as aplicações de créditos oriundas do FNO.

Observa-se que, em 1997, 639 municípios do PRONAF— INFRA-ESTRUTURA tiveram aplicação de crédito de custeio; e em 1998, 646 municípios, o que resultou em um total aplicado de R\$ 199 096 mil, em 1997, e R\$ 272 084 mil em 1998. A região Sul obteve crédito de custeio em quase a totalidade de seus municípios selecionados (97,7%). A região Nordeste, em pouco mais da metade — 58,6%; a Sudeste, em 70,7%; e a Centro-Oeste, em 62,8%. A região Norte apresenta a menor cobertura (21,3%), o que é explicável pelo fato de que os dados considerados não incluem

as aplicações oriundas dos fundos constitucionais (FNO), os quais devem representar a principal fonte de financiamento da agricultura familiar na região.

É importante registrar também que ainda resta, em todas as regiões do país, um número ignorado de municípios com elevada concentração de agricultura familiar que não são cobertos pelo PRONAF— INFRA-ESTRUTURA; para tanto, dependem de uma expansão dessa linha do programa.

4 O PRONAF NO ÂMBITO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

O PRONAF, no período 1995/1998, exerceu papel fundamental na Estratégia de Ações Integradas de Combate à Pobreza e à Exclusão Social da Comunidade Solidária. A população rural dos municípios prioritários da Comunidade Solidária é proporcionalmente maior do que a população rural do país, e quantidade expressiva desses municípios tem, na agricultura familiar, sua força geradora de trabalho e renda para a comunidade local. Em 1996, o PRONAF passou a integrar a sua Agenda Básica de programas prioritários.

Naquele ano, 180 municípios da Comunidade Solidária haviam sido selecionados para desenvolver as ações de desenvolvimento rural do PRONAF; representaram 20% de cobertura do universo da Comunidade Solidária.

Os municípios prioritários da Comunidade Solidária que participam do PRONAF são os que apresentam elevada concentração de agricultores familiares, segundo os critérios técnicos de seleção do programa.

Com a aplicação de tais critérios, em 1997, o universo dos municípios do PRONAF elevou-se para 1 mil; assim, foram alcançados 35% do número de bolsões da Comunidade Solidária (484 municípios); em 1996, alcançava-se 20%.

A tabela 16 mostra a distribuição regional da cobertura do PRONAF— INFRA-ESTRUTURA nos municípios prioritários da Comunidade Solidária. É possível observar que, excetuando-se a região Norte, que tem 45% dos municípios selecionados para o PRONAF— INFRA-ESTRUTURA, as demais regiões têm cobertura em torno de 30%.

TABELA 16
Comunidade Solidária: Número de Municípios Selecionados
pelo PRONAF—INFRA-ESTRUTURA

Regiões	Nº de Municípios Prioritários da Comunidade Solidária (A)	Nº de Municípios da Comunidade Solidária que Participam do PRONAF (B)	B/A (%)
Norte	175	79	45,1
Nordeste	510	185	36,6
Centro-Oeste	124	40	32,2
Sudeste	327	106	32,4
Sul	232	75	32,3
Brasil	1 368	485	35,4

Fonte: Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária e SDR/MA.
Elaboração: IPEA / DICOD.

Em relação ao desempenho do PRONAF – CRÉDITO nos municípios da Comunidade Solidária, foi possível identificar apenas o montante das operações de crédito de custeio realizadas, uma vez que as informações sobre as operações de investimento não se encontram municipalizadas. As aplicações em custeio no período 1996/1998, por unidade da Federação, nos municípios da Comunidade estão apresentadas na tabela 16.

Os dados mostram que as aplicações de custeio agrícola nos municípios da Comunidade Solidária foi crescente no período. Em 1996, foram beneficiados 469 municípios, contemplando-se 62 625 famílias. Em 1997, foram 710 os municípios beneficiados e 71 338 famílias de agricultores familiares contempladas. Em 1998, o número de municípios da Comunidade Solidária que tiveram acesso ao crédito de custeio não apresentou aumento expressivo; entretanto, os recursos aplicados e o número de agricultores beneficiados cresceram 50,9% e 71,8%, respectivamente.

Em síntese, houve, no triênio 96/97/98, expressivo aumento da aplicação de crédito rural nos municípios da Comunidade Solidária, apesar de o montante aplicado ainda representar uma pequena parcela do total do crédito de custeio realizado no país: 11,4% em 1996; 15,6% em 1997; e 18,7% em 1998.

Se considerarmos que os 739 municípios do universo prioritário da Comunidade Solidária (com aplicação de crédito de custeio em 1998) apresentam concentração de agricultores familiares, é correto afirmar que o número de municípios da Comunidade Solidária selecionados pelo PRONAF— INFRA-ESTRUTURA (485) está aquém dos municípios que poderiam ser elegíveis. Há ainda, segundo esse raciocínio, um saldo de municípios que estariam aptos para a realização de ações de desenvolvimento rural (ou seja, mais de 50% do universo prioritário da Comunidade Solidária), caso o PRONAF tivesse recursos para eventual expansão.

TABELA 17
Comunidade Solidária – Municípios com Aplicação de Crédito de Custeio
1996/1998

Regiões	Nº de Municípios	Nº de Contratos	Valor (R\$ mil)
<i>Norte</i>			
1996	9	257	658,1
1997	27	1 611	4 475,5
1998	40	4 371	11 386,4
<i>Nordeste</i>			
1996	84	3 186	4 161,2
1997	225	13 441	16 105,3
1998	176	10 601	12 360,3
<i>Centro-Oeste</i>			
1996	54	1 369	1 902,1
1997	57	1 656	6 531,0
1998	73	2 339	9 043,6
<i>Sudeste</i>			
1996	137	2 192	9 563,3
1997	186	6 800	20 941,0

1998	230	8 804	26 680,7
<i>Sul</i>			
1996	185	55 621	63 035,9
1997	215	47 830	90 320,1
1998	220	96 500	149 372,6
Total			
1996	469	62 625	79 320,6
1997	710	71 338	138 372,9
1998	739	122 615	208 843,6

Fonte: BACEN / RECOR.

Elaboração: IPEA / DICOD.

Ademais, pelas informações disponíveis sobre o crédito rural do PRONAF, observou-se que sua cobertura é ainda reduzida em várias das regiões do país, sobretudo naquelas onde predomina a agricultura familiar menos capitalizada. Dessa forma, é provável que a similitude entre os municípios mais pobres de cada unidade da Federação (ou seja, os da Comunidade Solidária) e entre aqueles que são elegíveis pelos critérios do PRONAF— INFRA-ESTRUTURA seja muito maior do que se afigura dos dados atualmente (35%). Assim, um esforço governamental para integrar esses dois programas poderia ser um importante instrumento para alavancar o desenvolvimento desses municípios.

5 CONCLUSÕES

1) Segundo seus documentos programáticos, o objetivo geral do PRONAF é propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de emprego e a melhoria da renda, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares.

2) No período 1995/1998 foi positivo o desempenho do crédito rural do PRONAF em termos do volume de recursos alocados e aplicados. Esse comportamento deveu-se a uma série de medidas governamentais realizadas com o objetivo de diminuir os custos das operações para o sistema bancário e a simplificar as exigências para os agricultores familiares. O desempenho favorável também foi devido à diminuição dos encargos financeiros incidentes sobre o crédito de custeio, que, no período, foram reduzidos de 12% a.a para 5,75% a.a.

3) A principal fonte de financiamento do PRONAF é o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), responsável por 67,4% do total dos recursos aplicados em crédito rural no país em 1996. Em 1997, esse valor alcançou 83,8%; em 1998, 79,5%.

4) A distribuição espacial do crédito rural do PRONAF (custeio mais investimento) mostra a concentração das aplicações nos estados da região Sul, com 78,9%, 69,1% e 43,4% do total dos recursos aplicados em 1996, 1997 e 1998, respectivamente. Por outro lado, os dados também mostram que está havendo importante movimento de desconcentração regional das aplicações de crédito rural do PRONAF para os produtores familiares dos estados da região Nordeste. Essa região concentrou, em 1998, cerca de 37,3% das aplicações de crédito, enquanto, em 1996, detinha apenas 6%.

5) A análise separada do desempenho do crédito de custeio e do de investimento mostra que se deve a essa última modalidade o importante movimento de desconcentração do crédito ocorrido em direção à região Nordeste (1998). Isso ocorre porque, nessa modalidade, os estados do Nordeste lideraram em número de contratos efetuados (82,3%) e em recursos aplicados (76,7%). A mudança na direção da destinação do crédito deveu-se: (i) à intervenção ativa do BNB na região; (ii) à maior mobilização e organização dos agricultores familiares; e (iii) à parceria com os governos estaduais para a efetivação dos contratos.

6) Em relação à aplicação do crédito de custeio por tipo de produto apoiado, nota-se a concentração, em 1996/1997/1998, em produtos tipicamente integrados às cadeias agroindustriais (fumo, milho e soja), o que reflete o viés do programa em priorizar os agricultores familiares mais capitalizados.

7) Do ponto de vista do alcance dos objetivos do programa, é necessário incorporar ao crédito um expressivo segmento de agricultores familiares, que se encontram fora dos esquemas de integração agroindustrial e pertencem às regiões mais afastadas do país.

8) O PRONAF— INFRA-ESTRUTURA começou a ser efetivamente operacionalizado em 1997, quando foi possível beneficiar com recursos apenas 18% dos municípios selecionados. Tal desempenho deveu-se sobretudo à multiplicidade de procedimentos operacionais necessários para o repasse dos recursos aos municípios. Em 1998, o PRONAF— INFRA-ESTRUTURA melhorou muito seu desempenho: conseguiu beneficiar 915 municípios e profissionalizar 54 299 agricultores familiares.

9) A distribuição dos municípios do PRONAF— INFRA-ESTRUTURA segundo grupos de tamanho populacional revela que a maior parte (85%) tem até 25 mil habitantes.

10) Pelas características demográficas, conclui-se que o universo das cidades antes citadas é de caráter rural e microurbano. O PRONAF, por ser um programa de desenvolvimento, é de fundamental importância para esses municípios, pois pode apoiar e alavancar suas potencialidades econômicas, que estão, em grande maioria, ligadas ao desenvolvimento das atividades rurais.

11) Sob a ótica da racionalização e otimização das ações governamentais é desejável que todos os municípios do PRONAF— INFRA-ESTRUTURA tenham amplo acesso aos recursos de crédito e recebam atenção especial de outros programas governamentais nas áreas de saúde, educação e geração de emprego — setores que constavam da programação da estratégia da Comunidade Solidária no período 1995/1998.

12) Em 1998, do total de municípios do PRONAF— INFRA-ESTRUTURA, 63,3% receberam apoio creditício e quase 50% dos municípios do PRONAF detinham o *selo de prioridade* da Comunidade Solidária.

13) Há, segundo os dados, elevada similitude entre o universo dos municípios do PRONAF— INFRA-ESTRUTURA e da Comunidade Solidária. Um esforço governamental para integrar os dois programas poderia constituir importante instrumento para o desenvolvimento desses municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil. Ministério da Agricultura e do Abastecimento /Secretaria de Desenvolvimento Rural, *Programa Nacional de Fortalecimento Familiar*. Brasília: 1996.

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

FAO/INCRA – *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: 1994.

IPEA/DICOD/Comunidade Solidária. Informe à XVI Reunião do Conselho, Relatório das Ações Governamentais, Primeiro Semestre de 1997. Brasília: 1997.

IPEA/FIPE – Análise (Diagnóstico) da Inserção do PRONAF na Política Agrícola, Relatório Final (Versão Provisória) – São Paulo – maio de 1998.
