

**EVOLUÇÃO DO PRONAF CRÉDITO NO PERÍODO 1996-2013:
REDIMENSIONANDO O ACESSO PELOS CADASTROS DE PESSOA FÍSICA**

*EVOLUTION OF CREDIT PRONAF FOR THE PERIOD 1996-2013: RESIZING ACCESS
BY INDIVIDUAL REGISTRATION*

Fábio Luiz Búrigo

Professor colaborador do Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas - UFSC.
fabio.burigo@ufsc.br

Adinor José Capellesso

Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina – Campus
São Miguel do Oeste, doutorando em Agroecossistemas (UFSC) com bolsa FUMDES.
adinor.capellesso@ifsc.edu.br

Ademir Antonio Cazella

Professor permanente do Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas - UFSC.
ademir.cazella@ufsc.br

Grupo de Pesquisa: Agricultura Familiar e Ruralidade

Resumo

As análises sobre o Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (Pronaf) mobilizam geralmente os valores aplicados e o número de contratos como indicadores quantitativos de desempenho. Todavia, evidências empíricas apontam para uma elevada sobreposição, ou seja, a existência de estabelecimentos familiares com mais de um contrato de Pronaf no mesmo ano. O presente trabalho emprega como indicador de acesso dos beneficiários o Cadastro de Pessoa Física (CPF) dos tomadores de contratos. Por esse parâmetro percebe-se que o número de famílias beneficiadas pelo Pronaf é de fato bem inferior ao apontado pelos contratos. Inicialmente acreditava-se que essa sobreposição seria maior nas macrorregiões Sul e Sudeste, de agricultura mais dinâmica do ponto de vista socioeconômico, mas o fenômeno ocorre em todo o país – sendo inclusive maior no Nordeste, entre 1996 e 2008. A partir desse ano ocorre uma elevação na sobreposição de contratos nas demais macrorregiões, atingindo nacionalmente 82 % em 2013. Nesse ano, foram computados 2.099.279 contratos, o equivale a 48,06 % dos estabelecimentos familiares cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006. Porém, quando o acesso é medido pelo CPF esse número cai para 1.476.807 tomadores, ou seja, apenas 33,81 % do total de estabelecimentos familiares. Em termos de concentração de recursos, o valor médio financiado por CPF a partir de 2008 sofre forte crescimento, o que fica parcialmente ocultado no valor médio dos contratos. Conclui-se que a quantidade de CPF é mais precisa que o número de contratos, constituindo-se em indicador relevante para aprimorar as análises sobre o alcance social do Pronaf.

Palavras-chave: sobreposição, beneficiários, indicador, exclusão, agricultura familiar.

Abstract

Analyses of access to National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf) usually mobilize the number of contracts. From empirical evidence as to the considerable overlap in this indicator (family establishment with more than one Pronaf contract in the same year), this paper presents a resizing of access based on the amount of CPF beneficiaries of this public policy. This new indicator shows that access is lower than previously assumed. Initially it was believed that the overlap would be greater in the south and southeast of Brazil, where the family farming is more dynamics of socioeconomic resources. However, the overlap occurs throughout the country and was higher in the northeast in the period 1996-2008. Then there is an elevation in the overlapping contracts in other regions, reaching 82% nationally in 2013. In this year recorded 2,099,279 contracts, a number that is equivalent to 48.06% of registered family farms by agricultural census 2006. Already the amount of CPF reaches 1,476,807 (33.81%). In resource concentration, the average amount financed by CPF from 2008 suffers strong growth, which is partially hidden by the average value of contracts. It follows that the amount of CPF is more accurate than the number of contracts, constituting a relevant indicator to enhance the analysis of rural credit to family farming.

Key words: *overlap, beneficiaries, indicator, exclusion, family farming.*

1. Introdução

Desde a sua criação, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) vem se constituindo na principal ação pública direcionada aos agricultores familiares brasileiros (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004). Apesar dos diversos ajustes efetuados, especialmente, durante os mandatos do presidente Lula, no sentido de democratizar a aplicação de seus recursos, o acesso ao Pronaf continua desigual e insuficiente face ao universo e ao perfil do público potencialmente beneficiário. Além de problemas de natureza institucional e técnica, que dificultam que os serviços de apoio e assistência cheguem de maneira abrangente aos agricultores familiares mais pobres, nota-se que suas verbas continuam primordialmente dirigidas para os sistemas de agricultura integrados às cadeias produtivas mais dinâmicas sob o ponto de vista produtivo e econômico, localizadas, especialmente, na macrorregião Sul do país (CAZELLA; BÚRIGO, 2014; ZANI; DA COSTA, 2014). Desse modo, os recursos do Pronaf atendem essencialmente as commodities milho, soja e café, em boa parte, vinculadas a mercados de exportação. Apenas 30 % dos montantes de custeio liberados priorizam de cultivos de consumo interno – trigo, mandioca, arroz, feijão e outras produções típicas de explorações familiares (GRISA et al., 2014).

Apesar de algumas inovações, segue-se no Pronaf o mesmo padrão de incentivos que o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) adotou desde a sua criação no final dos anos 1960. Em certo sentido, pode-se dizer que, ao longo de sua trajetória, o Pronaf incorporou a lógica do “mais do mesmo”, aproximando-se das ideias que orientaram o processo de modernização conservadora do campo brasileiro (GRISA, 2012; GRISA et al., 2014).

Não obstante, o Pronaf teve origem como uma política pública que pretendia atender a parcela de agricultores classificados como “aptos” à transição modernizante (GUANZIROLI, 1994; PETERSEN, 2013). Embora tal concepção estivesse explícita nos documentos que orientaram a formulação do Programa, o tema foi retomado no debate acerca da viabilidade atual e futura dos Estabelecimentos Familiares (EF) de reduzido Valor Bruto de Produção agropecuária (VBPa). O aprofundamento da visão setorial do Pronaf, e das discussões sobre sua pertinência para atender agricultores que já não estejam inseridos em sistemas produtivos de alto valor comercial, é uma questão controversa. Para boa parte desse público, por

exemplo, Alves e Rocha (2010) recomendam aplicarem-se somente políticas de cunho social, e não as de crédito produtivo oferecidas pelo Pronaf e outros programas do SNCR.

Os recursos do Pronaf sempre estiveram primordialmente direcionados ao custeio agrícola. Contudo, nos últimos anos observa-se o crescimento do custeio pecuário, direcionado às criações animais. Já nos investimentos evidencia-se uma redução relativa nos valores direcionados ao “melhoramento das explorações”, que envolve bens e serviços para qualificação da infraestrutura, enquanto cresce o montante aplicado em máquinas e equipamentos (SOUZA et al.; 2013; GRISA et al., 2014).

Por sua vez, o Pronaf B, a linha de microcrédito do Programa, alcançou 15 % do total de recursos liberados em 2012 e entre 30 % e 50 % do total de contratos anuais efetuados nos últimos dez anos. Apesar de sua relevância, pois beneficia a agricultores tradicionalmente excluídos do crédito rural, sua participação é ainda reduzida em relação ao conjunto da agricultura familiar que potencialmente demanda esse tipo de recurso. Além disso, em vários casos as verbas do Pronaf B foram disponibilizadas sem atentar aos preceitos de outros programas de microcrédito, que demonstram que a proximidade com o tomador é decisivo para o sucesso da operação. Sem o acompanhamento de um agente de crédito os microempréstimos se tornam problemáticos: as dívidas não pagas aumentam os níveis de inadimplência e os tomadores não são capazes de modificar sozinhos a estrutura produtiva e/ou gerenciar as atividades de modo a elevar os ganhos de renda (MAIA et al., 2012).

Mesmo com os incrementos proporcionados pelo Pronaf B, o nível de exclusão Programa pode ser maior do que se imagina (CAPELLESSO; CAZELLA, 2015). Este trabalho tem por objetivo apresentar uma nova metodologia de se calcular o grau de acesso ao Pronaf crédito. Tendo como referência o período entre 1996 e 2013, a pesquisa emprega números oficiais de aplicação do Programa no país associado a informações obtidas em pesquisa empírica¹ efetuada em EF localizados no Extremo Oeste Catarinense (EOC).

O artigo está estruturado em quatro partes, além desta apresentação. A primeira descreve a metodologia. A segunda emprega dados nacionais e macrorregionais referentes às aplicações o crédito rural do Pronaf, comparando-os com os números de contratos e de Cadastros de Pessoa Física (CPF). Nesse tópico apresenta-se uma segmentação dos dados em finalidades de uso do crédito e a sua expressividade em relação ao número de EF existentes no país. A parte seguinte apresenta o estudo de caso conduzido no EOC, que oferece suporte empírico para se avaliar os fenômenos aqui debatidos. Por fim, apresentam-se ponderações quanto ao novo indicador e considerações finais, indicando questões a serem aprofundadas em futuros estudos sobre o Pronaf.

2. Metodologia

Na primeira etapa da pesquisa desenvolveu-se uma revisão de literatura sobre o desempenho do Pronaf no Brasil e em Santa Catarina. Em seguida partiu-se para um trabalho de campo, efetuado no EOC (Figura 1). Nessa pesquisa foi colhido um total de 37 entrevistas, todas aplicadas seguindo um mesmo roteiro semiestruturado. Selecionou-se para as entrevistas uma amostra de EF com distintos níveis de diversificação produtiva, VBPA e atividades produtivas, com o propósito de contemplar a diversidade social e abranger a dinâmica socioprodutiva presente na agricultura familiar dessa microrregião.

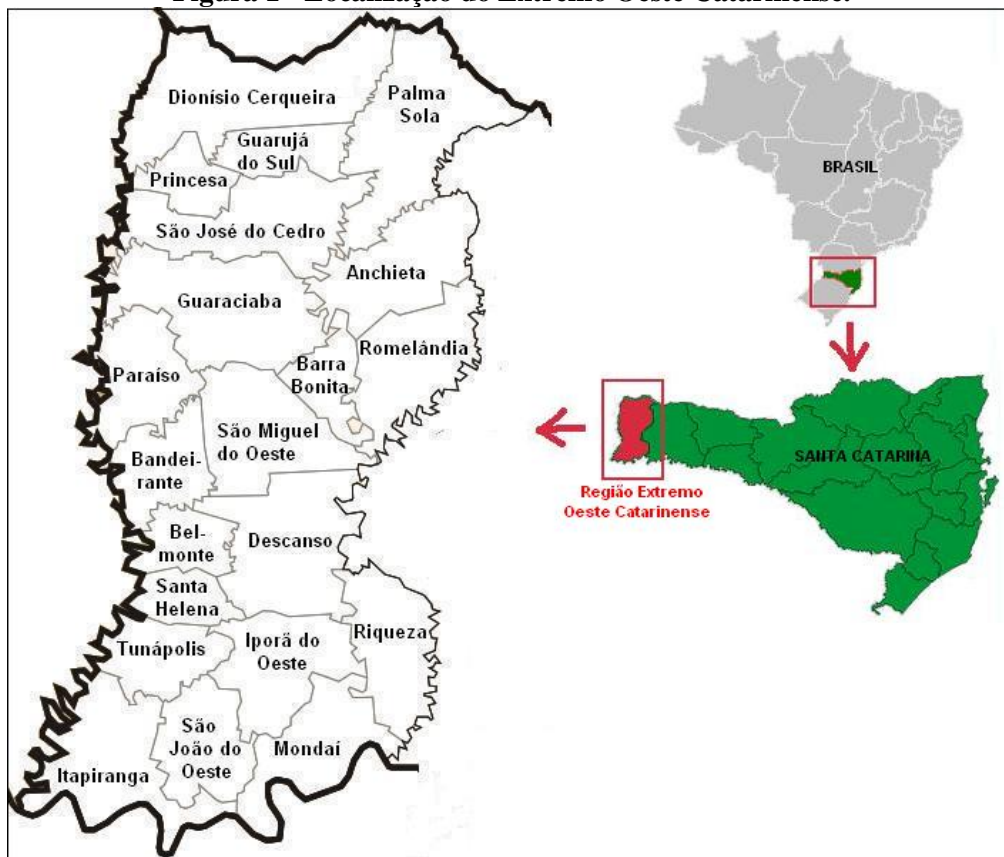
Em termos gerais, os EF pesquisados podem ser agrupados em três perfis. O primeiro reúne produtores mais especializados, que estão atrelados às cadeias de valor de suínos e aves

¹ Dados coletados por doutorando junto ao Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas (PGA/UFSC).



ou possuem maior área agricultável. Embora utilizem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), os mesmos seriam desqualificados dessa categoria em ao menos um critério legal (renda ou área cultivada). O outro grupo agrega agricultores orgânicos ou que estão em fase de transição para produção agroecológica. Esses apresentam maior diversificação de atividades e o VBPA de seus estabelecimentos foi considerado intermediário, situando-se entre 1,4 e 12,9 salários mínimos mensais. Por fim, o terceiro grupo contempla agricultores familiares que desenvolvem sua produção de maneira convencional. Esses EF possuem diferentes níveis de renda e o número de atividades produtivas é bastante variável.

Figura 1 - Localização do Extremo Oeste Catarinense.



Fonte: elaborado pelos autores.

Para demonstrar as distorções geradas pela duplicidade de contratos num mesmo EF (sobreposição) e propor formas de corrigi-las adota-se como critério de medição de acesso ao Pronaf a quantidade de CPF dos beneficiários. Para instrumentalizar essa análise foi solicitado Banco Central (BC) informações referentes ao período 1996-2013 sobre a quantidade de contratos e de CPF e valores financiados pelo Pronaf nas cinco macrorregiões brasileiras, bem como para o EOC. Além desses dados, para o intervalo 2004-2013, o BC também forneceu informações macrorregionais segundo as finalidades do crédito e por atividades.

Por se tratar de uma série histórica, os valores nominais obtidos foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas, tendo por base 100 o ano de 2013.

A quantidade de CPF dos beneficiários do Pronaf para cada escala foi extraída do sistema do BC desconsiderando-se os casos em que ele aparece em novo(s) projeto(s) contratado(s) no mesmo ano, o que aqui se denominou de sobreposição. Posteriormente, essa

sobreposição foi dimensionada a partir de uma relação obtida pela divisão da quantidade de contratos pela quantidade de CPF (1):

$$\text{Sobreposição} = \frac{\sum \text{contratos}}{\sum \text{CPF}} \quad (1)$$

O cálculo do valor médio das operações se deu pela divisão simples do somatório de recursos pelo número de contratos ou de CPF nas distintas escalas (2):

$$\text{Valor médio} = \frac{\sum \text{VDRL}}{\sum X} \quad (2)$$

Em que:

VDRL = valor deflacionado de recursos liberados;

X = quantidade de CPF ou de contratos.

Para se avaliar o grau de acesso optou-se por apresentar comparativamente os gráficos construídos com base em números absolutos e, principalmente, em termos relativos (%), tendo como universo o total de EF cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2009). Da mesma forma calculou-se o acesso relativo por finalidades de uso do crédito (3):

$$\text{Acesso relativo ao Pronaf (\%)} = \left(\frac{\sum X}{\sum \text{EF}} \right) \cdot 100 \quad (3)$$

Em que:

X = quantidade de CPF ou de contratos;

EF = quantidade de estabelecimentos familiares recenseados em 2006.

Para o cálculo da evolução percentual dos recursos liberados por macrorregião do país dividiu-se a participação absoluta dos recursos pelo montante nacional. Em seguida, para comparar dados com diferentes universos de EF, ponderaram-se os dados pela expressão relativa de agricultores familiares em relação ao país (4):

$$\text{DPR (\%)} = \left[\left(\frac{\sum \text{VDRL}_y}{\sum \text{VDRL}_n} \right) \cdot \left(\frac{\sum \text{EF}_y}{\sum \text{EF}_n} \right) \right] \cdot 100 \quad (4)$$

Em que:

DPR = distribuição ponderada de recursos;

VDRL = valor deflacionado de recursos liberados;

EF = quantidade de estabelecimentos familiares recenseados em 2006;

y = escala de abrangência da análise;

n = nacional.

3. A sobreposição nas escalas nacional e macrorregional

Para dimensionar a sobreposição no uso do Pronaf nas escalas nacional e macrorregional, os números de contratos e de CPF, bem como o montante absoluto de recursos, foram ponderados pela quantidade de EF cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006. A apresentação desses dados, a seguir, está segmentada em duas partes. A primeira demonstra a sobreposição e as possibilidades de reinterpretação propiciadas pelo uso da quantidade de CPF como indicador de acesso. A segunda destina-se a comparar e discutir os dados de acesso nas macrorregiões brasileiras, levando-se em conta do número de EF.

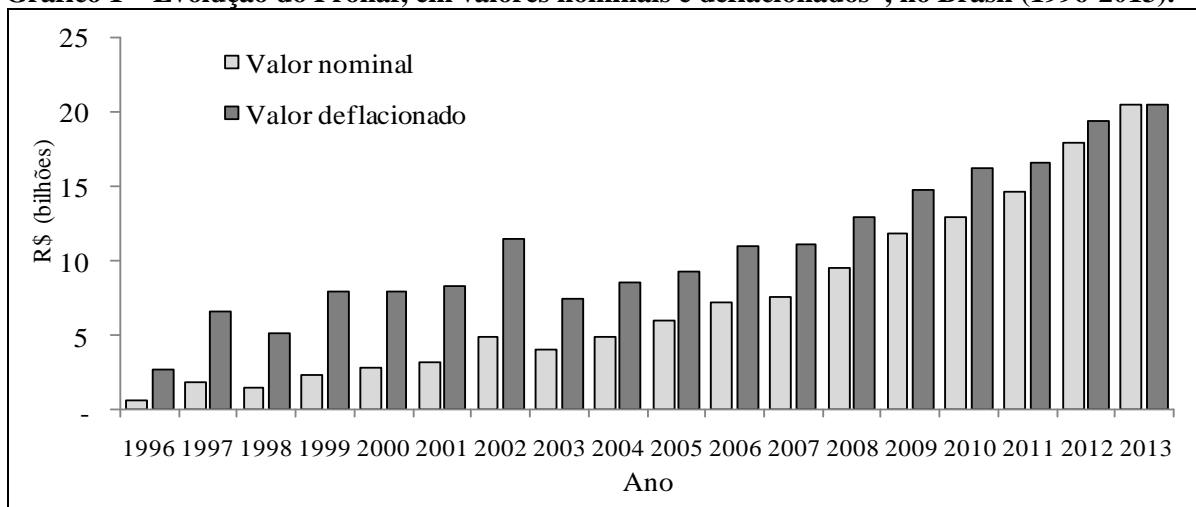
3.1. As sobreposições de contratos e o número de CPF como indicador de acesso

Ao longo dos últimos vinte anos o Pronaf tornou-se a política pública setorial de maior expressão junto aos agricultores familiares do país. O Gráfico 1 demonstra as evoluções nominal e deflacionada desde as primeiras aplicações, em 1996, até 2013.

Nota-se que, durante os mandatos do Presidente FHC, o Pronaf sofreu oscilações, seguida de um período de estabilidade, registrando-se um crescimento atípico nos valores deflacionados em 2002, muito em função do elevado IGP-DI daquele ano. No Governo Lula (2003-2010), após uma breve retração inicial, o Pronaf registra um constante crescimento nos montantes liberados, e que continuou nos primeiros anos do Governo Dilma.



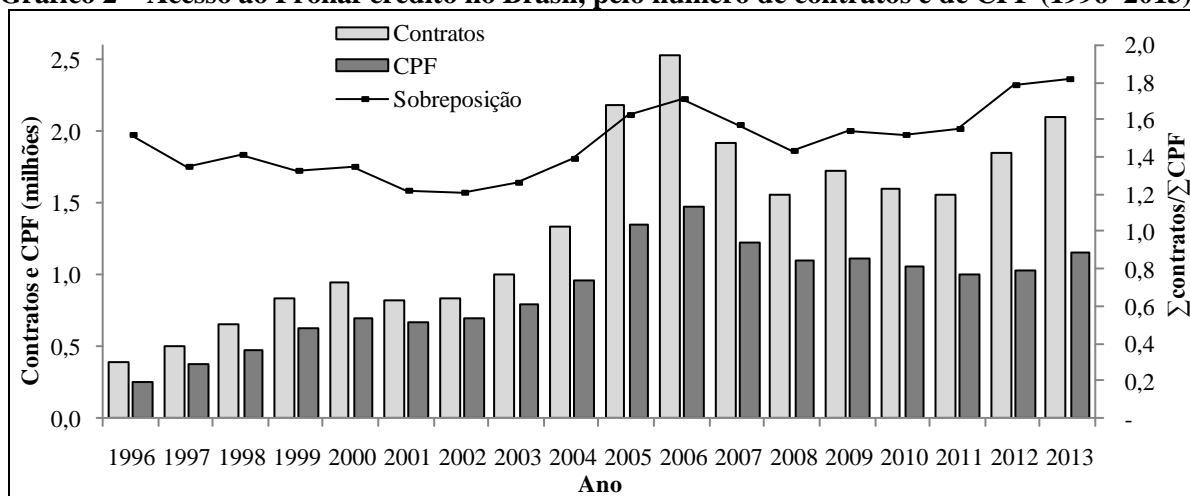
Gráfico 1 – Evolução do Pronaf, em valores nominais e deflacionados*, no Brasil (1996-2013).



*Deflação pelo IGP-DI, com base 100 em 2013. Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BC (2014).

No entanto, conforme se vê no Gráfico 2, essa evolução não ocorre com a mesma intensidade em relação ao número de beneficiários.

Gráfico 2 – Acesso ao Pronaf crédito no Brasil, pelo número de contratos e de CPF (1996–2013).



Fonte: Elaboração pelos autores, a partir de dados do BC (2014).

Observa-se, por meio do número de contratos, que o acesso teve seu auge nos anos 2005 e 2006, e que somente em 2012 volta a ter novo aumento². Quando medido pela quantidade de CPF, pode-se constatar que esse acesso foi menos expressivo.

Tendo como exemplo o ano de 2013, registra-se 2.099.279 contratos de Pronaf. Se levar em conta o total de EF cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006 e que cada EF recebesse, em tese, apenas um contrato, o Pronaf teria alcançado 48,06 % do seu público potencial. Mas, quando calculados pela quantidade de CPF dos beneficiados (no mesmo ano) o total de contemplados cai para 1.154.613, ou seja, 26,43 % do total de EF (BC, 2014; IBGE, 2009). Verifica-se que, entre 2003 e 2006, o nível de acesso nacional ao Pronaf, medido pelo número de CPF beneficiados, saltou de 796.325 para 1.476.807. Em termos percentuais esse crescimento foi de fato elevado (85,5 %), mas bem inferior aos 151 % registrados nas

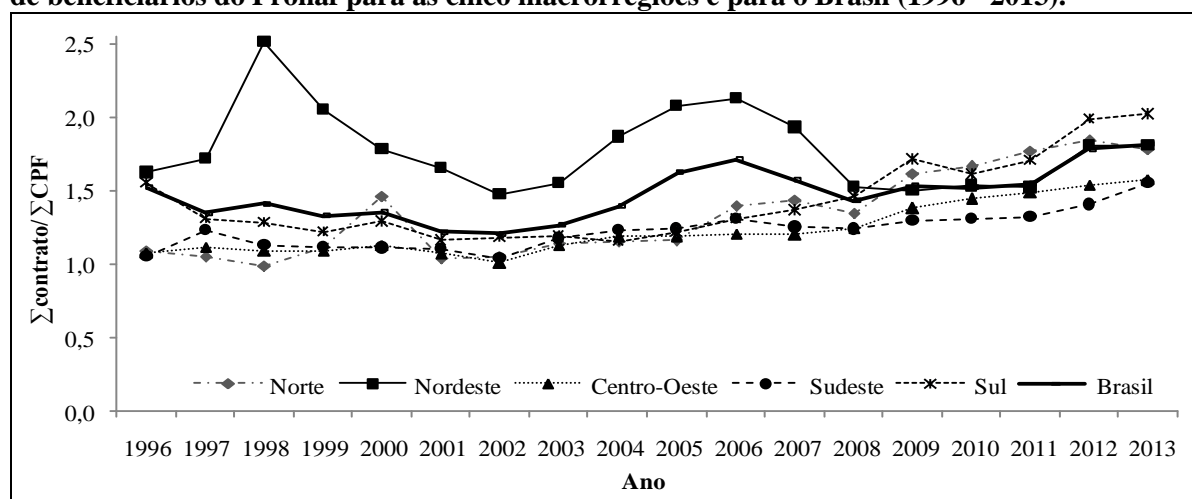
² Souza et al. (2013) afirmam que o crescimento do Pronaf entre 2003 e 2006 é explicado pela liberação de financiamentos que se encontravam contingenciados pela falta de garantias, especialmente, no Nordeste.

abordagens que medem o acesso pelo número de contratos. A partir daí o Pronaf sofre uma queda contínua no acesso calculado pelo CPF, que perdura até 2011. Posteriormente ocorre uma retomada que, em 2013, situa-se ainda 21,8 % abaixo do patamar alcançado em 2006.

A análise da sobreposição ($\frac{\sum \text{contratos}}{\sum \text{CPF}}$) registra redução gradativa até 2002, quando assume um comportamento ascendente até 2006. Após esse ano constata-se um novo período de queda até 2008. Desde então se amplia a média de contratos por agricultor, com maior intensidade entre 2011 e 2013. Nesse período, embora a quantidade de contratos indique elevação de 34,7 % no acesso, o de CPF o redimensiona novamente em níveis bem inferiores (14,9%). Essa oscilação na curva de sobreposição sugere que o grau de acesso ao Pronaf é muito divergente quando medido pelos dois critérios.

Ao segmentar os dados pelas escalas macrorregionais (Gráfico 3), verifica-se que o Nordeste registrou as maiores sobreposições e oscilações até 2008. Ao excluir os dados dessa macrorregião, a curva do restante do país praticamente se sobrepõe à do Sul para o período 1996-2008. A partir de 2009, cresce a sobreposição nas demais macrorregiões, registrando-se os maiores valores no Sul e no Norte. Ou seja, respectivamente, as macrorregiões com o maior e o menor percentual de potenciais beneficiários atendidos pelo Pronaf, medido pela relação entre CPF e EF recenseados.

Gráfico 3 – Evolução da relação entre o número de contratos e o número de CPF (sobreposição) de beneficiários do Pronaf para as cinco macrorregiões e para o Brasil (1996 - 2013).

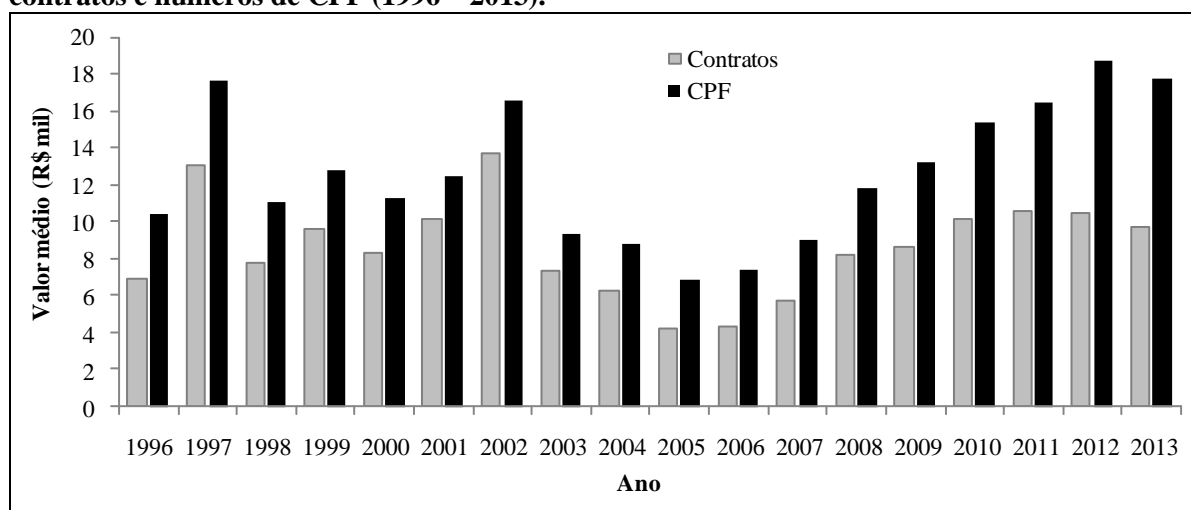


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BC (2014).

A sobreposição de contratos do Pronaf é geralmente mais comum em EF consolidados. Ao concentrar esse tipo de estabelecimento, imaginava-se que tal fenômeno seria maior no Sul e no Sudeste. Contudo, os dados apontaram presença de sobreposição também nas demais macrorregiões. O fato desse fenômeno ocorrer inicialmente de forma mais acentuada no Nordeste pode estar associada ao recorte social no acesso ao Pronaf. Ou seja, enquanto os agricultores menos capitalizados enfrentam dificuldades para firmar contratos, os agricultores com maior capacidade de oferecer garantias aos agentes bancários acabam firmando mais de um contrato por ano.

A sobreposição de contratos reflete também no valor médio, o que fica parcialmente distorcido nas análises pelo número de contratos, especialmente, entre 2008 e 2013 (Gráfico 4). A partir de 2008 eleva-se a diferença entre os dois tipos de valor médio na mesma proporção da sobreposição. Observa-se que o maior valor médio por CPF ocorre em 2012 (R\$ 18,7 mil), sendo 6,0 % superior ao valor deflacionado registrado em 1997 (R\$ 17,6 mil).

Gráfico 4 - Valor médio deflacionado* dos empréstimos de Pronaf no Brasil, por números de contratos e números de CPF (1996 – 2013).



* Deflação pelo IGP-DI, com base 100 em 2013. Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BC (2014).

Ao segmentar esses dados em macrorregiões, o Centro-Oeste apresenta o maior valor médio, seguido pelo Sul, Sudeste e Norte. A maior diferença ocorre em relação ao Nordeste, especialmente, a partir de 2003. Como esse período coincide com a expansão do Pronaf B, de menor valor, estima-se que a queda no valor médio tenha relação com a expressiva liberação dessa linha³. Em menor proporção, esse fenômeno também ocorre nas demais macrorregiões entre 2003 e 2007, o que permite supor o crescimento no acesso de segmentos menos capitalizados em todo o país. A partir de 2008, mesmo com retomada no número de contratos de Pronaf B registrada em 2009/2010, ocorre elevação no valor médio em todas as macrorregiões, o que ficaria subestimado pela análise do valor médio dos contratos⁴.

Os dados da quantidade de CPF que acessaram crédito do Pronaf no Brasil, dividido por finalidade, foi fornecida pelo BC para o período 2004-2013. Pelo Gráfico 5 pode-se visualizar a distribuição desse crédito pelas distintas finalidades, em números absolutos e relativos (%) de acesso pelos EF recenseados em 2006.

Os dados permitem apontar que o comportamento de ascensão registrado no âmbito nacional entre 2004 e 2006 foi gerado pela ampliação do investimento pecuário. Já no investimento agrícola, registra-se ampliação mais expressiva somente em 2012 e 2013. Como se verá adiante, essas oscilações nacionais nos investimentos agrícola e pecuário tem relação direta com a expansão que ocorreu no Sul e, especialmente, no Nordeste.

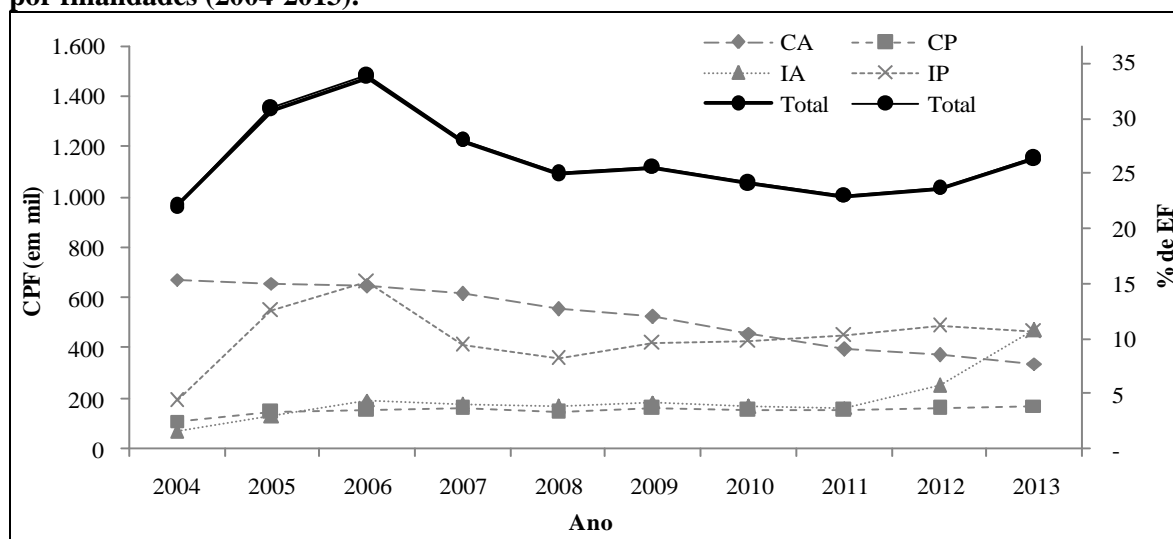
Enquanto isso, o custeio pecuário registra estabilidade e o agrícola vem perdendo acessos, o que reflete negativamente nas demais políticas públicas associadas ao crédito: a garantia de preços e o seguro agrícola. Possíveis desdobramentos dessas questões serão abordados no tópico que discute o caso do EOC. Por fim, levando-se em conta a quantidade de CPF, o percentual de beneficiários foi sempre inferior a 1/3 do total de EF cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006. Essa informação ajuda na avaliação sobre o alcance global do Pronaf em termos sociais, mas precisa ser mais bem analisada em distintas escalas.

³ Para detalhes explicativos dessa expansão, ver Grisa et al. (2014).

⁴ Em 2002, o Pronaf B liberava R\$ 500,00 por agricultor. Até 2013/14, esse valor expandiu para R\$ 3.500,00.



Gráfico 5 – Evolução da quantidade absoluta e relativa* de CPF com acesso ao Pronaf no Brasil, por finalidades (2004-2013).

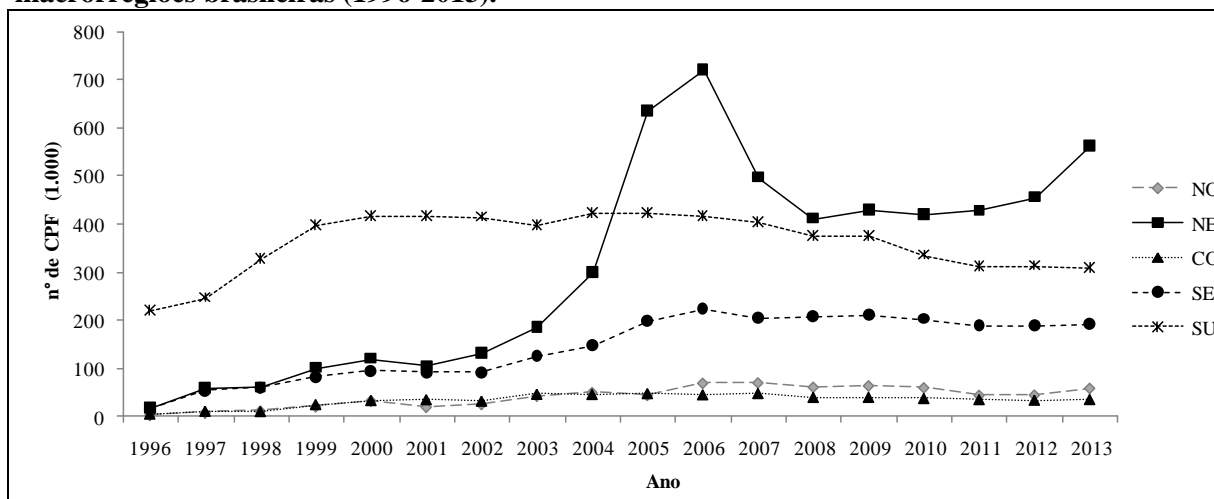


* Em relação aos Estabelecimentos Familiares (EF) cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006. Legenda: Custeio Agrícola (CA); Custeio Pecuário (CP); Investimento Agrícola (IA); Investimento Pecuário (IP). Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BC (2014).

3.2 Comparações regionais ponderadas pela expressividade da agricultura familiar

Para aprofundar as análises de desempenho do Pronaf tendo o CPF como critério de acesso, os dados do Programa foram comparados às quantidades de EF presentes nas cinco macrorregiões brasileiras. Para isso os dados foram inicialmente comparados em termos absolutos. Assim, por meio do Gráfico 6, pode-se observar que, entre 1996 e 2004 o Sul predominou no total de CPF beneficiados, sendo depois ultrapassado pelo Nordeste.

Gráfico 6 – Evolução absoluta da quantidade de CPF com acesso o Pronaf para as cinco macrorregiões brasileiras (1996-2013).

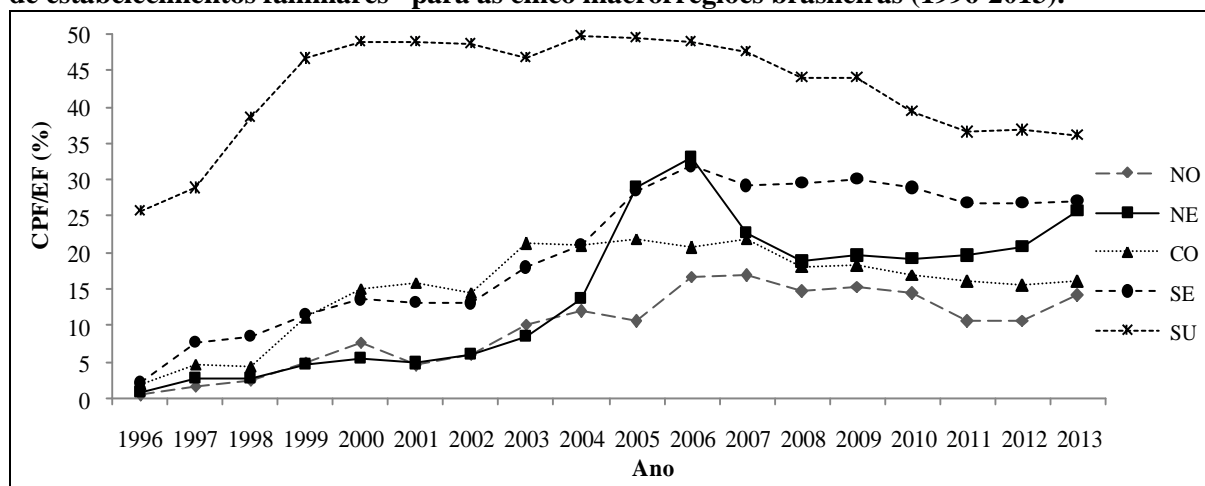


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BC (2014).

Todavia, quando o número de CPF é comparado ao total de EF da respectiva macrorregião revelam-se alguns aspectos interessantes (ver Gráfico 7). Observa-se, em primeiro lugar, que o crescimento relativo do acesso ao Pronaf foi muito mais expressivo no Sul. Ressalte-se que nessa macrorregião o Programa sempre recebeu importante contribuição operacional das cooperativas de crédito rural e de agentes bancários com tradição em operar

linhas de crédito rural para EF consolidados (BÚRIGO, 2010). Nas demais macrorregiões, o aumento do número de CPF beneficiados foi mais lento. Essa evolução se estende até 2006, quando o crescimento cessa num patamar inferior ao do Sul. Daí em diante verifica-se uma tendência geral de queda, somente interrompida em 2011 e 2012.

Gráfico 7—Evolução relativa da quantidade de CPF com acesso o Pronaf comparada ao número de estabelecimentos familiares* para as cinco macrorregiões brasileiras (1996-2013).

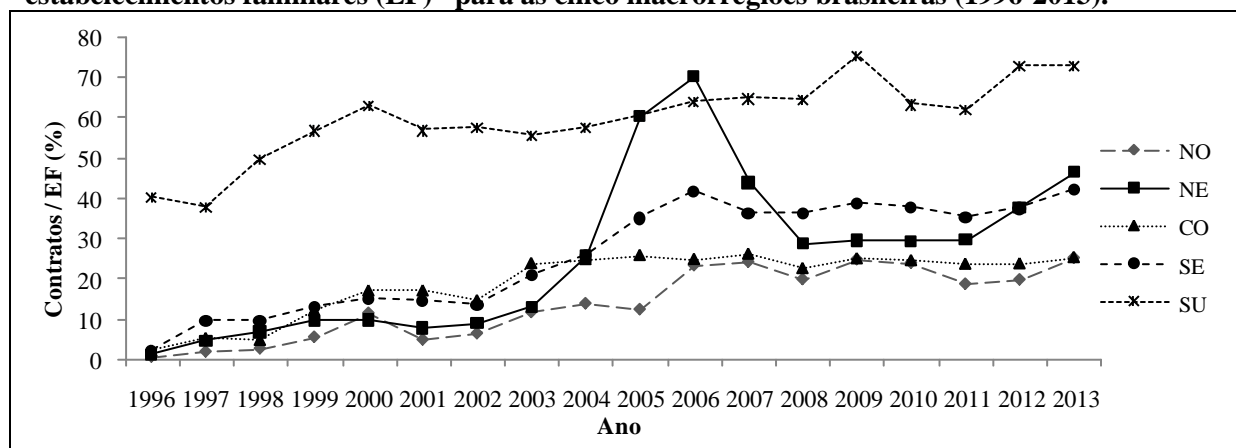


* Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2009). Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BC (2014).

Ao se comparar os dois gráficos anteriores percebe-se que mesmo depois de 2005, quando assumiu a liderança em número absoluto de CPF beneficiados, o desempenho do Nordeste nunca se aproximou do Sul em relação ao universo da agricultura familiar da respectiva macrorregião.

É importante frisar que muitas oscilações no desempenho do Pronaf não ficam tão claras quando se adota como critério de acesso o número de contratos (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Evolução da quantidade de contratos do Pronaf em relação ao número de estabelecimentos familiares (EF)* para as cinco macrorregiões brasileiras (1996-2013).



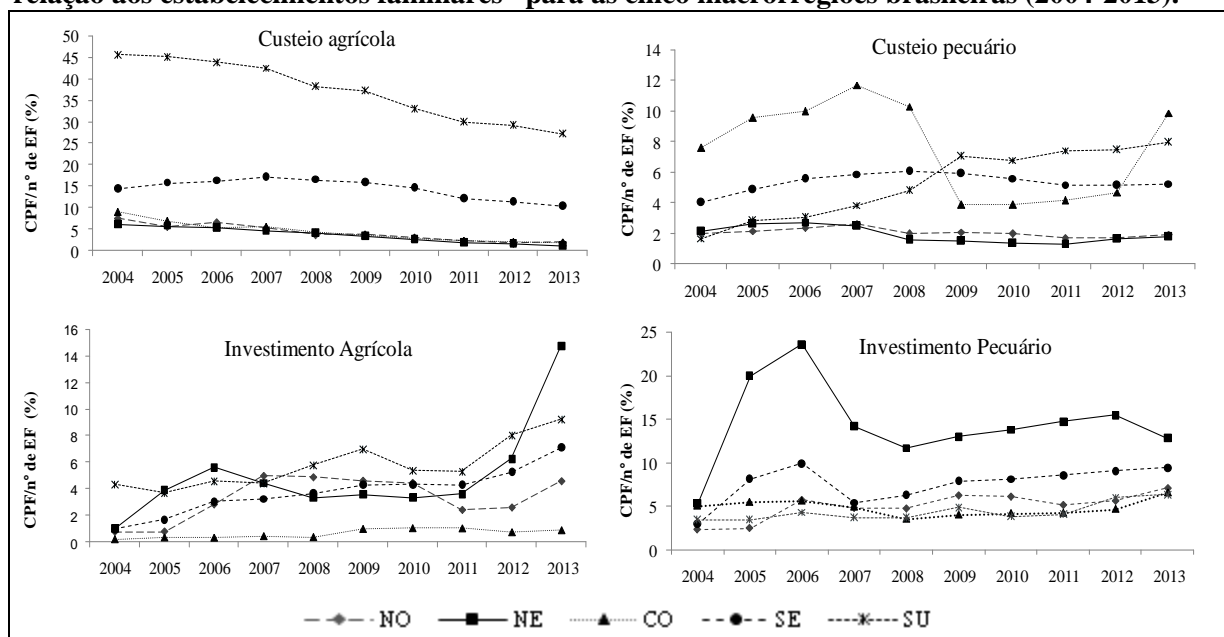
* Censo Agropecuário de 2006. Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BC (2014).

No caso do Nordeste, a expansão no número de contratos sofre forte revés entre 2006 e 2008. Cabe destacar que a norma do Pronaf B estabelece limite de três contratos com bônus de adimplência, muito valorizado pelos agricultores. Com o esgotamento dessa possibilidade, é provável que os beneficiários deixem de acessar ao crédito rural ou migrem para outra linha, o que pode explicar parte das oscilações no número de contratos do Pronaf B e em seu total.

De 2008 em diante há estabilidade, com nova elevação em 2012 e 2013, mas ficando 32 % abaixo de 2006, ano de maior número de contratos em todo o período analisado. No caso do Sul, observa-se uma situação de estabilidade e de crescimento em 2009, comportamento bem diferente ao observado quando o acesso é calculado pelo número de CPF. Além disso, os valores percentuais são sempre inferiores quando se registra o nível de acesso pelo CPF.

Outra forma interessante de analisar os dados de acesso ao Pronaf por CPF em termos macrorregionais se dá pelas finalidades dos financiamentos. Por meio das diferentes partes que compõem o Gráfico 9 é possível visualizar as aplicações de Programa no período 2004-2013, por finalidade.

Gráfico 9– Evolução relativa da quantidade de CPF com acesso às finalidades do Pronaf em relação aos estabelecimentos familiares* para as cinco macrorregiões brasileiras (2004-2013).



* com base nos dados do Censo Agropecuário de 2006. Nota: existem diferenças de escala no eixo vertical entre os gráficos. Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BC (2014).

Pode-se verificar que o Sul e o Sudeste alcançam maior percentual de beneficiários por meio do crédito de custeio, em que o uso do recurso restringe-se ao período de um ano, aproximadamente. Já no Nordeste predomina o investimento destinado à pecuária, em que a duração do financiamento é bem maior. Logo, embora um EF possa se beneficiar de investimento realizado no ano anterior, o mesmo pode não ter firmado contrato no ano vigente. Ou seja, embora um contrato de investimento tenha, por definição, duração de mais de um ano, o CPF do tomador é contabilizado somente no ano da sua assinatura.

As curvas do Gráfico 9 revelam ainda uma queda nos acessos ao custeio agrícola em todas as macrorregiões do país. Como esse tipo de contrato é firmado anualmente, o CPF não contabilizado significa que o agricultor deixou de fato de se beneficiar desse tipo de empréstimo. No caso da macrorregião Sul, onde esse tipo de financiamento tem maior expressão, tal queda é parcialmente contrabalançada com o aumento de beneficiários do custeio pecuário e do investimento.

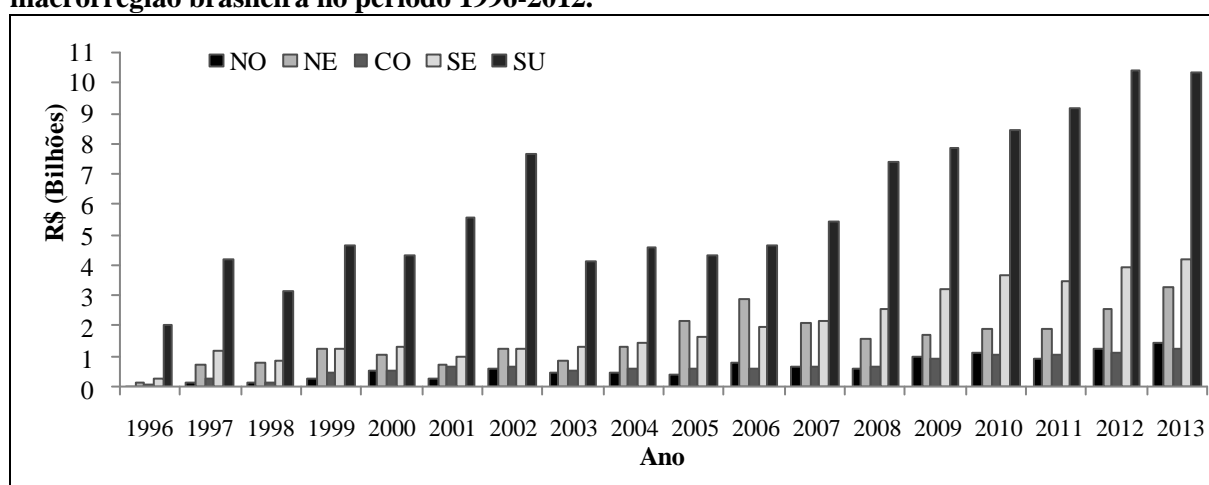
Observa-se também que no custeio pecuário ocorreu uma oscilação expressiva nos dados do Centro Oeste, que perdeu espaço entre 2009 e 2012, retomando sua importância relativa em 2013. A macrorregião Sudeste destaca-se pelo crescimento no investimento agrícola. No Norte, o investimento agrícola sofre oscilações, com elevações em 2007 e 2008,

seguidas de quedas em 2011 e 2012. Por fim, o Nordeste diferencia-se pelo maior emprego relativo de investimento pecuário, o que na atividade agrícola cresce só em 2012 e 2013.

Outra forma de se abordar a evolução dos recursos do Pronaf por macrorregião é em relação aos montantes absolutos dessas aplicações (Gráfico 10).

Embora venha perdendo espaço relativo frente ao valor global, o Sul ainda lidera a concentração dos recursos (SOUZA et al., 2013; GRISA et al., 2014). Tal condição reflete o elevado valor médio combinado ao alto número de acessos. No Nordeste, ainda que predomine contratos de investimento, que geralmente apresenta cifras mais elevadas e prazo mais dilatados para liquidação, é relevante observar que os valores aplicados são inferiores aos das demais macrorregiões.

Gráfico 10 – Evolução deflacionada* do montante absoluto de recursos acessado via Pronaf por macrorregião brasileira no período 1996-2012.



* Deflação pelo IGP-DI, com base 100 em 2013. Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BC (2014).

Para o Centro-Oeste, o maior valor médio contrasta com o número reduzido de produtores que de fato tem acesso, considerando o total de potenciais beneficiários. Algo semelhante ocorre na macrorregião Norte, onde há baixo acesso. A principal diferença refere-se ao Nordeste, onde o elevado número de acessos caracteriza-se pelo baixo valor médio.

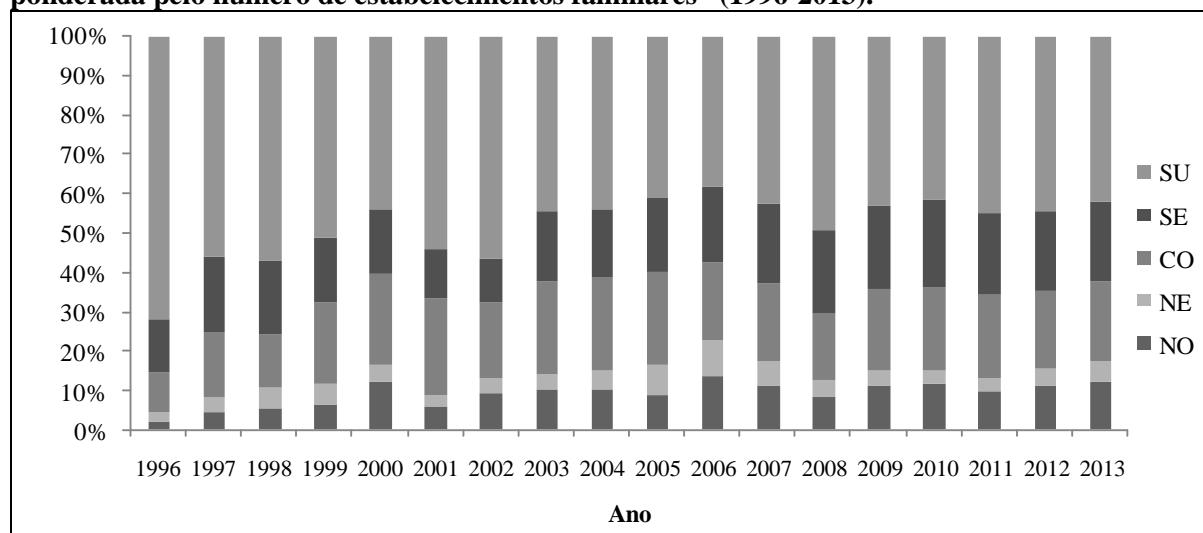
Quando os valores absolutos das aplicações macrorregionais de Pronaf são divididos pelo número de EF presentes no Censo Agropecuário de 2006 percebe-se que a concentração dos recursos permanece presente no Sul do país (Gráfico 11).

Nota-se também, como reflexo do valor médio das operações e do total de público potencial, que a participação do Centro-Oeste aumenta para níveis semelhantes ao do Sudeste. Por outro lado a participação do Nordeste é geralmente inferior a do Norte. Mas não se pode esquecer que esses dados do Nordeste se destacam pela presença do Pronaf B, linha direcionada aos segmentos menos capitalizados.

Os debates sobre inclusão no Pronaf de populações tradicionais que pouco representam em termos de VBPa apontam aspectos que precisam ser mais aprofundados, caso se deseje ampliar o espectro de beneficiários do Programa. Nessa direção, Maia et al. (2012) verificaram que 82 % das operações de Pronaf B, acessadas via Banco do Nordeste, destinaram-se à aquisição de animais, geralmente comprados como “poupança” (devido à elevada liquidez) e/ou para autoconsumo. Para os autores, embora alivie a penúria dos beneficiários, sua operacionalização dificilmente contribui com a estruturação produtiva e a melhoria da renda, que era o seu objetivo inicial. Analisando as estratégias de reprodução socioeconômica de famílias rurais pobres no Rio Grande do Norte, Aquino; Rufino (2014) destacam a heterogeneidade de causas da pobreza rural. Ao atacar somente uma dessas

deficiências, o acesso ao crédito rural, o Pronaf B necessitaria se implantado de forma articulada com políticas de assistência técnica e de educação, bem como de acesso à terra, à água e às tecnologias. As deficiências desse arranjo institucional amplia a dependência dos agricultores em relação aos ingressos provenientes de fora dos EF, tais como aposentadorias rurais e benefícios oriundos de políticas sociais.

Gráfico 11– Evolução da participação relativa das macrorregiões brasileiras no Pronaf ponderada pelo número de estabelecimentos familiares* (1996-2013).



* Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2009).Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BC (2014).

Embora esse problema seja maior no Nordeste ele está presente em todas as macrorregiões do país. A seção a seguir apresenta o estudo de caso realizado no EOC. Embora essa região apresente um público limitado em relação ao Pronaf B acredita-se que esses estudos contribuem para compreender o dinamismo e os limites do Pronaf junto aos diferentes perfis que compõem seu público beneficiário.

4. Desempenho do Pronaf no Extremo Oeste catarinense (EOC)

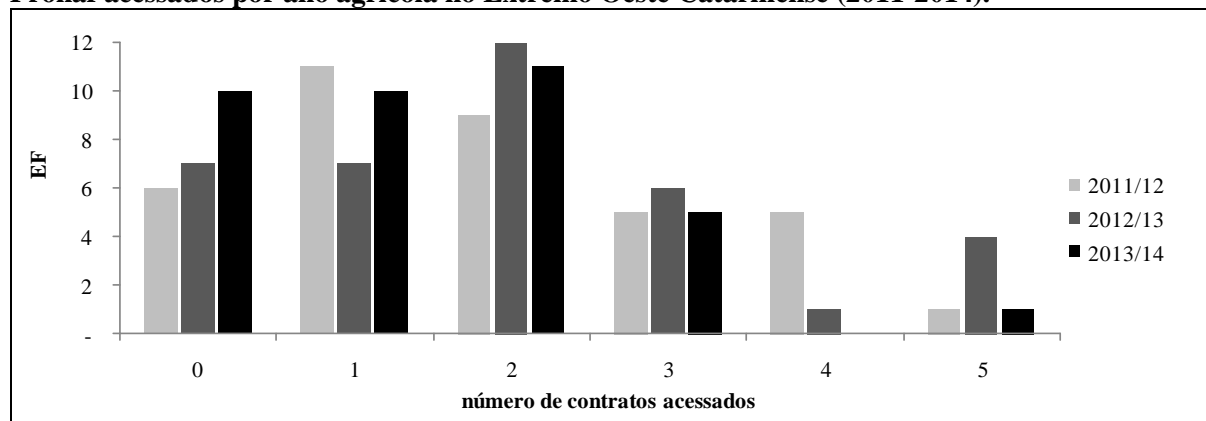
A primeira questão que chama atenção ao se analisar o desempenho do Pronaf na microrregião do EOC é a grande quantidade de contratos existentes. Como os dados do BC apontam que, em 2012, foram firmados 27.935 contratos de Pronaf, se levar em conta que a microrregião contava com um total de 17.746 EF cadastrados no Censo Agropecuário de 2006, pode-se deduzir que a cobertura do Pronaf atingiu a expressiva média de 1,6 contratos por EF (BC, 2014; IBGE, 2009). Esses números sugerem que a política pública está sendo totalmente bem sucedida em termos de alcance do público alvo nessa zona, ou seja, toda a base social recebe recursos, podendo haver, inclusive, excesso de oferta.

A situação toma, contudo, outros contornos quando se usa como referência o número de CPF e se estuda as aplicações de Pronaf diretamente junto aos potenciais tomadores. No mesmo ano de 2012, o número de CPF beneficiados pelo Programa no EOC foi de 11.111, ou seja, 40% menor do que o número de contratos. Por sua vez, as entrevistas realizadas junto à amostra de 37 EF indicaram que entre 2011 e 2014 vários agricultores do EOC não acessaram contratos de Pronaf em ao menos uma das três safras ou, até mesmo, em nenhuma das três (Gráfico 12). Enquanto isso, alguns EF firmaram até cinco operações no mesmo ano agrícola.

Esses dados revelam que mesmo numa zona onde o desempenho do Pronaf parece ser extraordinário em termos numéricos, o seu grau de acesso na prática é desuniforme, existindo

EF que não acessam o Programa e outros que usam seus recursos com grande frequência e intensidade.

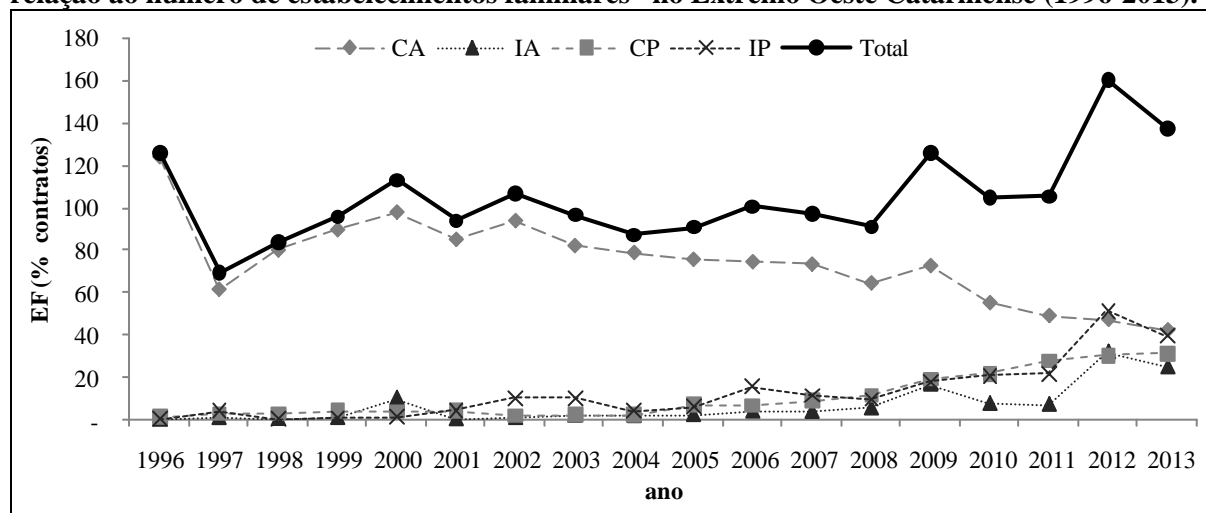
Gráfico 12 – Distribuição dos estabelecimentos familiares segundo a quantidade de contratos de Pronaf acessados por ano agrícola no Extremo Oeste Catarinense (2011-2014).



Fonte: Elaboração própria a partir de amostra composta por 37 estabelecimentos familiares entrevistados.

Para aprofundar a análise, buscou-se segmentar os dados sobre a quantidade de contratos de Pronaf por finalidades, tendo em conta o número total de beneficiários do Programa no EOC. O Gráfico 13 indica a supremacia dos contratos de Custeio Agrícola (CA), embora seu desempenho venha sofrendo reduções desde 2002. Em contraponto, as demais linhas apresentavam, em geral, registros muito baixos até 2008, quando começam a ampliar a sua participação.

Gráfico 13 – Participação relativa (%) dos contratos em distintas finalidades do Pronaf em relação ao número de estabelecimentos familiares* no Extremo Oeste Catarinense (1996-2013).



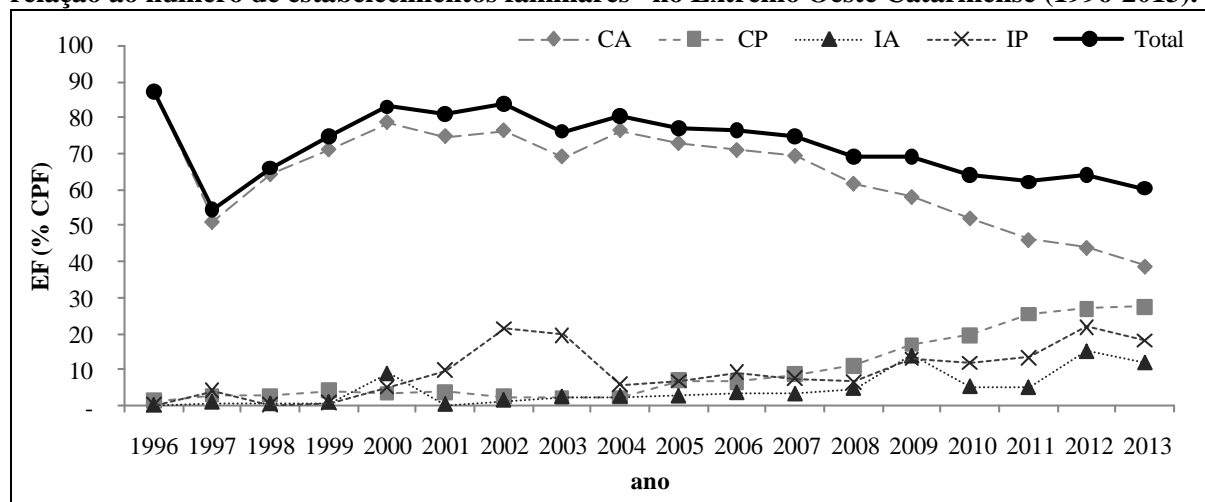
* Censo Agropecuário de 2006. Legenda: Custeio Agrícola (CA); Custeio Pecuário (CP); Investimento Agrícola (IA); Investimento Pecuário (IP). Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BC (2014).

Em seguida procurou-se, do mesmo modo que se fez para os dados macrorregionais, calcular o alcance do Pronaf em termos relativos, tendo em conta a quantidade de CPF dos beneficiários e o número de EF levantados pelo Censo Agropecuário de 2006 (Gráfico 14).

Como se viu nos dados sobre o desempenho do Pronaf em escala macrorregional referentes ao Sul do país percebe-se que os acessos ao custeio agrícola por CPF também predominam na zona de estudo, embora estejam em queda contínua desde 2004.

Registre-se que durante cinco safras seguidas esse tipo de contrato pode ser renovado de forma automática pelos adimplentes, sem necessidade de se elaborar um novo projeto técnico, mas contabilizando um novo contrato⁵.

Gráfico 14 – Participação relativa (%) de CPF com acesso às distintas finalidades do Pronaf em relação ao número de estabelecimentos familiares* no Extremo Oeste Catarinense (1996-2013).



* Censo Agropecuário de 2006. Legenda: Custeio Agrícola (CA); Custeio Pecuário (CP); Investimento Agrícola (IA); Investimento Pecuário (IP). Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BC (2014).

Até 2007 havia uma pequena diferença entre a curva do custeio agrícola e o total, indicativo que poucos CPF acessavam outras finalidades do Pronaf. Mesmo com o aumento das demais finalidades nos últimos anos, tais expansões não foram suficientes para compensar as quedas observadas no CA, o que levou a redução no número global de acessos.

Uma das explicações para essas transformações no perfil do Pronaf no EOC está no crescimento da bovinocultura de leite. Nos últimos anos, muitos agricultores familiares estão ampliando as pastagens e o cultivo de milho destinado à produção de silagem. Pelas regras atuais do Pronaf, a espécie pode ser financiada com a finalidade agrícola, quando o cultivo visa à produção de grãos, ou para finalidade pecuária, quando se destina à fabricação de silagem. Essa dupla finalidade explica boa parte do crescimento do custeio pecuário, geralmente também contratado de forma rotativa no Banco do Brasil.

Além disso, no CP, o agricultor não necessita apresentar notas fiscais comprobatórias das despesas, como ocorre nos contratos de investimento. As notas também não servem para acionar o seguro, visto que o CP não conta com esse tipo de proteção. Com essa estratégia, o agricultor evita também pagar o prêmio do seguro agrícola, que normalmente tem um custo de 2% do valor enquadrado (CAPELLESSO; CAZELLA; ROVER, 2014).

Os custos e os problemas burocráticos que surgem ao se acionar o seguro agrícola são também uma das explicações para as quedas observadas no acesso ao custeio agrícola no Sul do Brasil. No caso da cultura da soja, os entrevistados no EOC relatam que alguns agricultores mais capitalizados têm preferido empregar seus próprios recursos nessa atividade, pois a soma da taxa de juros, seguro e despesas bancárias equivalem aos rendimentos obtidos nas aplicações em caderneta de poupança. Além disso, ao optar pelo uso de recursos próprios livram-se da burocracia para formalizar os financiamentos.

Porém para o milho a situação é diferente, pois embora também empregue sistemas produtivos de alto padrão tecnológico e de alto custo, essa cultura está mais sujeita às perdas

⁵ Essa opção é usualmente denominada de crédito rotativo, não sendo operada nas cooperativas de crédito.

devido ao estresse hídrico. Por medida de segurança é que a maior parte dos agricultores ainda prioriza o CA.

Mas, os produtores de milho que optam pelo CA convivem com um dilema. Para poder dispor do seguro, as normas do SNCR impedem que o agricultor realize a colheita da lavoura antes da perícia técnica. Mas essa visita pode ocorrer legalmente até o final do ciclo cultural, ou seja, mesmo depois que as plantas estejam totalmente secas. Geralmente, quando o sinistro ocorre em função das chuvas, se observa concomitantemente uma queda importante na produção de pastagem, já que essa atividade é também impactada pela escassez hídrica. É justamente nessas situações que o agricultor mais necessita recorrer ao milho verde para fornecer alimento aos animais. Contudo, se optar em colher o milho antes da perícia, o agricultor perde a cobertura do seguro (VASCONCELOS, 2012).

Com o propósito de minimizar os possíveis efeitos da baixa precipitação, os financiamentos de CP do milho para silagem ocorrem com mais frequência em locais onde as condições microclimáticas permitem a semeadura antecipada. Pesquisas feitas na microrregião do EOC indicam que esses plantios acontecem principalmente na segunda quinzena do mês de agosto, o que antecipa a formação de grãos em relação ao período de maior recorrência de escassez hídrica, que é dezembro e janeiro.

Curiosamente, características mais flexíveis dos contratos faz com que o CP esteja servindo para suprir necessidades financeiras que vão muito além das demandas produtivas. Os agricultores entrevistados no EOC relatam, por exemplo, que além de implantar pastagens e áreas de milho para silagem, a opção pelo CP se deu pelas seguintes razões: saldar dívidas gerais da família; recompor o capital de giro após investimentos não financiáveis pelo Pronaf (ex. compra de terra); comprar insumos de forma antecipada para aproveitar descontos (que ocorrem meses antes das liberações do custeio agrícola); atender emergências familiares (reflexo da ausência de divisão entre consumo produtivo e familiar); e comprar insumos para as criações e alimentos para a família em anos de escassez hídrica (seca).

Outra questão refere-se ao período de contratação do Pronaf. O calendário de liberações dos recursos segue o ano agrícola (julho a junho), independentemente das especificidades agroclimáticas de cada região do país. Ocorre que o Plano Safra, conjunto de regras e de recursos previstos anualmente pelo Governo Federal, ainda obedece a uma tradição que remete aos primeiros financiamentos oficiais dados ao cultivo do café, em que o ciclo produtivo ocorre entre os meses de junho e maio. Agricultores entrevistados e representantes de organizações financeiras afirmam que o calendário atual de liberações é prejudicial, pois não segue o ritmo natural das atividades agropecuárias existentes no EOC.

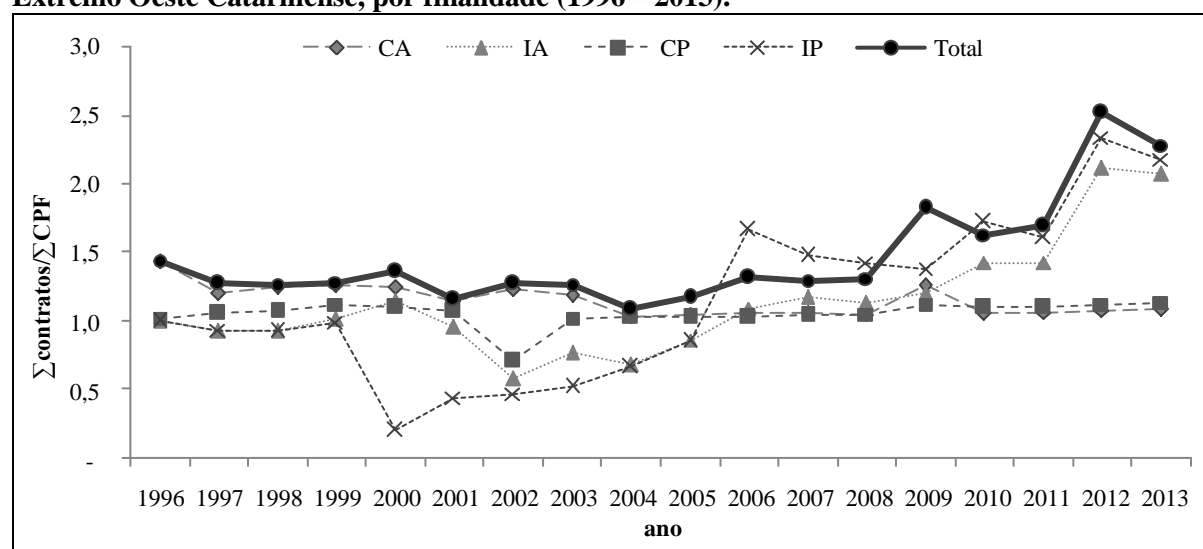
Esse sistema também influencia as liberações do Pronaf por conta das interconexões da agropecuária com o mercado de insumos de origem industrial. Geralmente entre os meses de fevereiro e maio de cada ano, as indústrias de fertilizantes solúveis baixam os preços de seus produtos, como forma de otimizar sua capacidade operacional e reduzir os altos estoques devido à entressafra. Para aproveitar essas vantagens, muitos agricultores começaram a recorrer ao custeio pecuário do Pronaf. Contudo essa prática gera distorções nos estudos sobre o período real das aplicações dos insumos, bem como amplia a necessidade de recursos oficiais fora da época tradicional de utilização do produto. Além disso, muitos agricultores acabam firmando um contrato de custeio pecuário para antecipar a compra e outro, de custeio agrícola, para contar com o seguro agrícola. Ou seja, necessitam de dois contratos de custeio para atender a mesma atividade.

Nos financiamentos de investimento, o crescimento do acesso é favorecido pela baixa taxa de juros do Pronaf em relação às demais linhas de crédito bancário. Isso foi mais flagrante após a criação da linha do Pronaf denominada “Mais Alimentos”, pela qual o

agricultor familiar teve seu acesso facilitado a itens de maior valor monetário. Na finalidade investimento agrícola os recursos destinam-se, sobretudo, à compra de máquinas e de equipamentos para moto mecanização, o que provoca, muitas vezes, a existência de parques de máquinas excessivos e/ou a sua subutilização. Embora possa dispor desses materiais no momento tecnicamente mais adequado, o que nem sempre ocorre com serviços terceirizados, muitas vezes tais investimentos não se justificam sob o ponto de vista econômico. Ressalte-se que a aquisição de máquinas está associada a outros aspectos, como o estímulo que os pais dão aos filhos para que esses permaneçam no meio rural. Como não há separação das atividades produtivas e não se realizam cálculos contábeis precisos sobre os custos de produção, os recursos obtidos em outras atividades acabam sendo redirecionados para saldar as dívidas dos investimentos efetuados em máquinas e equipamentos. Já para a atividade pecuária, destacam-se os projetos destinados à compra de animais, melhorias em pastagens e infraestruturas para a produção de leite. A esses se somam os investimentos na bovinocultura de corte, suínos e aves, mas em menor proporção.

Para completar a análise sobre a evolução do Pronaf no EOC discute-se a questão da sobreposição. O Gráfico 15 apresenta dados de sobreposição de contratos dentro das linhas e no total do Pronaf.

Gráfico 15 – Sobreposição entre os números de contratos e de CPF nos acessos ao Pronaf no Extremo Oeste Catarinense, por finalidade (1996 – 2013).



Legenda: Custeio agrícola (CA); Custeio pecuário (CP); Investimento agrícola (IA); Investimento pecuário (IP).
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BC (2014).

Verifica-se que, em geral, os agricultores do EOC assinam somente um contrato de custeio agrícola, existindo pouca sobreposição no seu interior – mais de uma cultura no mesmo ano, pois não se podem fazer dois custeios para uma mesma espécie. É importante lembrar, contudo, que muitos agricultores acessam simultaneamente o custeio agrícola e o pecuário. Esse último cresceu nos últimos anos em número de beneficiários, mas também registra pouca sobreposição interna.

Juntamente com o custeio são realizados contratos de investimento, finalidade que registra elevada sobreposição interna, ou seja, mais de uma operação de investimento por CPF no mesmo ano. Nesse caso, até 2006, ocorreram períodos em que o número de contratos era inferior ao de CPF, devido aos contratos coletivos. Recorria-se a esse mecanismo jurídico para empregar sistemas de aval solidário e assim diminuir as exigências de garantias, além de reduzir os custos de transação nas operações. Essa alternativa foi praticamente abandonada na

medida em que as dificuldades operacionais diminuam e/ou a renda dos agricultores aumentou. Com a elevação do número de contratos de investimento a partir de 2008, cresceu o número de beneficiários e a sobreposição de contratos em seu interior.

Percebe-se que embora a quantidade de CPF seja um indicador mais preciso do que o número de contratos para se estimar o acesso ao Pronaf, o seu uso também deve ser feito com ressalvas. Como o contrato de Pronaf nem sempre é firmado em nome do mesmo indivíduo (CPF) dentro do EF, esse indicador também superestima os acessos. Das 37 famílias que participaram do estudo de caso, em sete constatou-se a presença de mais de um beneficiário do Pronaf no mesmo EF, quando se tomava por base pelo menos uma das três safras pesquisadas. Em sentido oposto, existem agricultores que acessam apenas financiamentos de investimento em alguns anos. Nesse caso, o CPF é contabilizado no ano do contrato, mas o benefício estende-se para os anos seguintes, o que pode subestimar os beneficiários. Coincidentemente, no estudo de caso, sete EF não acessaram nenhum financiamento na safra 2013/14, mas tinham pelo menos um contrato de investimento firmado em 2010/11 ou em 2011/12. Além disso, os dados microrregionais segmentados por finalidades apontam a existência de contratos coletivos, que contemplam vários CPF, o que pode ainda estar ocorrendo em outras macrorregiões.

5. Conclusões

O presente artigo dimensionou comparativamente o acesso ao Pronaf por meio da quantidade de contratos e de cadastros de pessoa física dos beneficiários. A análise evidencia que os estudos com base no número de contratos superestimam o público contemplado, bem como apresentam distorções referentes à oscilação na taxa de sobreposição de contratos. Embora a quantidade de CPF também não reflita exatamente o número de estabelecimentos beneficiados, pois pode haver mais de um CPF contemplado nesse local, esse indicador de acesso demonstra com mais precisão o alcance do Programa em termos sociais. Para exemplificar essa situação toma-se por base 2006, ano em que se registrou o maior número de contratos de Pronaf. Naquele ano foram firmados 2.528.853 contratos, mas registrados 1.476.807 CPF de beneficiados, ou seja, um número de 41,6 % inferior de acessos.

A análise detalhada do Pronaf pelo número de CPF reitera que o Programa possui maior concentração de acessos e de recursos liberados nos EF da macrorregião Sul do país. Contudo, é relevante considerar que essa participação perde expressão especialmente após 2007, havendo queda no número absoluto de beneficiários. Tal redução tem relação direta com a diminuição dos financiamentos destinados ao custeio agrícola. O estudo de caso na microrregião EOC revelou que, a exemplo do que se observa na soja, muitos agricultores capitalizados estão preferindo não contratar o custeio agrícola para culturas com baixos índices de perda, visto que essas dificilmente necessitam de indenização pelo seguro. Algo semelhante ocorre na cultura do milho destinado à silagem em municípios com condições microclimáticas favoráveis à cultura, o que reduz a importância do seguro. Nesse caso, parte dos agricultores vem migrando para o custeio pecuário, condição que evita o pagamento do prêmio do seguro e o dilema da espera pela perícia.

Enquanto cai o custeio agrícola, a macrorregião Sul expande os acessos aos créditos de custeio e investimento pecuários e, especialmente em 2012 e 2013, no investimento agrícola. Como destacado acima, além de financiar a produção animal diretamente, o CP passou a financiar parte das áreas de milho para silagem, produto empregado bovinocultura de leite.

As macrorregiões Centro-Oeste e Norte destacam-se pelos baixos números de potenciais beneficiários atendidos pelo Pronaf. No Centro-Oeste os contratos têm, por sua vez,



um valor médio bastante elevado. Já o Nordeste experimentou uma forte evolução no acesso ao Programa, aproximando-se do Sudeste em termos relativos de potenciais beneficiários atendidos. Como esse crescimento do Pronaf no Nordeste ocorreu simultaneamente com uma redução do valor médio dos contratos, atribui-se os seus resultados à implantação do Pronaf B. Dentro dessa linha destaca-se o Programa Agroamigo do Banco do Nordeste, que realiza uma política de proximidade com os beneficiários via os agentes de crédito (GRISA et al., 2014). Contudo, além de insuficiente em relação do público potencial, o acesso se confronta com a limitada capacidade institucional do Pronaf para combinar os seus recursos creditícios com medidas capazes de combater outros aspectos geradores da pobreza rural, com alertam Aquino; Lacerda (2014). Nessa direção, Maia et al. (2014) caracteriza o Programa como uma política de transferência de renda, pouco contribuindo com a estruturação produtiva e elevação da renda dos mutuários.

Por fim, os dados permitem afirmar que o Pronaf está longe de contemplar o conjunto dos agricultores familiares brasileiros, mesmo em termos de acesso. Tendo em conta o ano de 2006, o número total de CPF corresponde a apenas 33,8 % dos estabelecimentos agropecuários do país, contabilizados pelo último censo agropecuário de 2006. Em síntese, mesmo no ano de maior expressão nos acessos, o Pronaf alcançou somente 1/3 dos seus potenciais beneficiários. Em grande medida, o elevado grau de exclusão reflete as concepções que orientaram a elaboração do Programa, concebido para atender o público de agricultores familiares consolidados ou em transição modernizante.

Logo, não seria uma distorção avaliá-lo na perspectiva da universalização no acesso, já que não era esse seu objetivo primordial? Desse modo, não é de se estranhar que o valor médio liberado por agricultor beneficiário venha crescendo, como fica mais evidente a partir de 2008, quando se analisa pelo número de CPF. Esses dados corroboram a concentração dos recursos em commodities e na motomecanização, indicando a reprodução de ideias que orientaram a modernização conservadora.

Como demonstram Capellesso; Cazella; Rover (2014), o Programa representa na verdade um estímulo da ação pública para integrar agricultores familiares aos mercados, havendo limitações para a construção de sistemas produtivos alternativos às cadeias tradicionais de valor. O próprio Pronaf B poderia ser visto como uma tentativa de ampliação no percentual de agricultores aptos à modernização, o que pode ser justamente uma das causas da dificuldade em se efetivar. Nesse caso, “mais do mesmo” e “exclusão” expressam-se como resultado premeditado e não como consequência indesejada.

Não obstante esses limites institucionais e nos dados de desempenho do Pronaf, os recursos de (micro)crédito rural podem ser empregados visando beneficiar uma camada mais expressiva de EF, hoje distantes dos mercados mais dinâmicos. Porém, é necessário que esses incentivos estejam vinculados fortemente às políticas de assistência técnica, ampliação da capacidade organizacional do público tradicionalmente excluído, e de outras ações de fortalecimento do ambiente institucional e produtivo da agricultura familiar. Ou seja, um conjunto de estratégias que o desenho atual do Pronaf e as demais políticas do SNCR não incorporam ou não conseguem efetivar em termos operacionais.

Referências

ALVES. E.; ROCHA. D. P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES. J.G; VIEIRA FILHO. J. E.; NAVARRO. Z. (orgs.). **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília: IPEA. 2010. Cap. 11, p. 275-290.

- AQUINO, J. R. De; LACERDA, M. A. D. de. Magnitude e condições de reprodução econômica dos agricultores familiares pobres no semiárido brasileiro: evidências a partir do Rio Grande do Norte. **RESR** [online]. 2014, vol.52, suppl.1, pp. 167-188. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000600009>. Acesso em: 08 de março de 2015.
- BÚRIGO, F. L. **Finanças e Solidariedade**: cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. Chapecó: Argos, 2010. 454p.
- CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A.; ROVER, O. J. Estratégias técnico-econômicas divergentes entre agricultores familiares e políticas públicas: qual desenvolvimento é sustentável? In: **Anais do IX Congresso da ALASRU**, Ciudad de México, 2014.
- CAZELLA, A. A.; CAPELLESSO, A. J. As políticas públicas de apoio à agricultura familiar frente aos desafios da inclusão socioprodutiva: análise da experiência brasileira recente. **Anais do XII Conlab**, Lisboa, 2015.
- CAZELLA, A., BÚRIGO, F.. Sistemas territoriais de financiamento rural: para pensar o caso brasileiro. **Emancipação**, Ponta Grossa, 13, p. 297-312, mar. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5212/Emancipacao.v.13i2.0009>. Acesso em: 18 Nov. 2014.
- GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. 280 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2012.
- GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **RESR**, Vol. 52, n. 02, 2014, p. 323-345. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000200007>. Acesso em: 10/10/2014.
- GUANZIROLI, C. E. (Coord.) **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília, DF: FAO/INCRA, 1994, 24p. Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**: Brasil, Grandes macrorregiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. 777p.
- MAIA, G. B. da S. et al. O Pronaf B e o financiamento agropecuário nos Territórios da Cidadania do semiárido. **Rev. do BNDES**, 37, p. 177-216, junho de 2012.
- PETERSEN, P. Agroecologia e a superação do paradigma da modernização. IN: NIEDERLE, P. A. *et al.*. **Agroecologia**: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Kairós, 2013. p. 69-103.
- SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre, 2004. pp. 21-50.
- SOUZA, P. M. *et al.* Análise da Evolução do Valor dos Financiamentos do Pronaf-Crédito (1999-2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos. **RESR**, Piracicaba – SP, v. 51, n. 2, p. 237-254, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032013000200002>. Acesso em 10 de junho de 2013.
- VASCONCELOS, J. M. M. **Seguro da agricultura familiar (SEAF)**: história, implementação e desafios em Francisco Beltrão (PR). Programa de Pós Graduação em Agronegócios (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária em UNB, Brasília, 2012. 136p.
- ZANI, F. B; DA COSTA, F. L.. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – novas perspectivas de análise. Rio de Janeiro, **Rev. Adm. Pública**, v. 48, n.4, jul./ago. 2014. p. 889-912. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121555>. Acesso em: 18 de março de 2015.