

**Agroecossistemas Familiares, Sustentabilidade e Políticas de Crédito :  
Os mediadores institucionais locais do PRONAF em São Miguel-RN**

Joacir Rufino Aquino<sup>\*</sup>  
Olívio Alberto Teixeira<sup>\*\*</sup>

**RESUMO:**

De maneira geral, no Brasil, as políticas públicas de crédito que foram produzidas para o mundo rural traziam embutidas, prioritariamente, critérios de seletividade em prol do segmento empresarial e/ou de algumas regiões do país. A partir de 1995, a criação do PRONAF pretendia romper com esta realidade, mas o que se observa é uma forte concentração espacial dos recursos do programa, bem como um beneficiamento dos segmentos mais capitalizados da “agricultura familiar”. Esta pesquisa procura compreender, através de um estudo de caso no município de São Miguel/RN, quais são, de fato, as interações que se produzem entre os atores sociais e os intermediários (mediadores institucionais), na prática, no processo de apropriação do PRONAF pela “agricultura familiar” local e quais são as “traduções” locais que este programa atravessa para ser efetivado. Tal estudo, ao estabelecer os parâmetros metodológicos da incorporação do PRONAF nos mecanismos do desenvolvimento rural local, poderá contribuir com a definição de critérios mais específicos na aplicação de um programa nacional.

**Palavras-Chaves:** Desenvolvimento Rural, Agroecossistemas Familiares e Políticas Públicas, PRONAF, São Miguel, RN.

**ABSTRACT:**

By general way, in Brazil, public policies of credit for rural world have chosen, in priority, to apply the managerial sector and/or in some areas of the country. Since its creation in 1995, the PRONAF wanted to change this reality. But we can observe that the resources of this program are always used with a strong space concentration and for benefits of the most capitalized segments of the " family " agriculture. This research tries to understand, through a case study in the municipal district of São Miguel/RN, what are the interactions between the social partners and the middlemen (institutional mediators), during the process of appropriation of PRONAF by the " family " agriculture and which are the " local adaptations " that this program suffers. Such study, by establishing the methodological parameters of the incorporation of PRONAF in the mechanisms of the local rural development, can provide the definition of more specific approaches in the application of a national program.

**Key-Works:** Rural development, Family agrosystems and Public Polices, PRONAF, São Miguel, RN.

---

<sup>\*</sup> Professor da UERN – (joaciraquino@bol.com.br)

<sup>\*\*</sup> Professor da UFPB (Campina Grande)(teixeira@ch.ufpb.br).

## **Introdução**

O modelo de desenvolvimento rural implantado no Brasil, a partir da década de 60, com base na *modernização conservadora* da agricultura patronal, apostando na superioridade técnica da grande propriedade, a despeito de haver conseguido ganhos significativos de produção e produtividade, apresentou-se extremamente excludente. Apenas algumas regiões, alguns produtores e uns poucos produtos, notadamente aqueles voltados para o mercado externo, conseguiram se modernizar, relegando a forma familiar de produção ao acaso. Tal fato, característico das economias latino-americanas, onde o Brasil é o exemplo mais emblemático, distancia-se por completo da experiência das nações desenvolvidas, onde a agricultura familiar é a principal forma de produção agrícola.

Ao referendar estes pressupostos, um estudo realizado em parceria entre a FAO e o INCRA (FAO/INCRA, 1995), forneceu o marco conceitual e teórico para a criação de um novo modelo de desenvolvimento rural para o Brasil. Como resultado desse documento evidencia-se que o segmento social composto pelos agricultores familiares, além de ser o mais representativo da agropecuária brasileira (93%), é responsável por parcela significativa da produção de alimentos para mercado interno, além de ser o segmento que mais emprega no campo (80%), embora detenha apenas 25% da área agrícola total (FAO/INCRA, 1995).

Neste documento, além de caracterizar-se o potencial socioeconômico da agricultura familiar no Brasil, delimita-se o possível público alvo das políticas recomendadas para nortear o desenvolvimento rural. Tal delimitação faz-se necessária, segundo o documento, para que se pudesse promover o sucesso dos agricultores familiares que já dispõe de condições básicas a atividade empresarial, bem como minimizar a situação daqueles que se encontrassem em condições mais precárias. Assim, buscou-se através de aproximações sucessivas, já que as estatísticas disponíveis não utilizam esse critério em suas classificações, demonstrar a importância relativa da agricultura familiar e de seus diversos segmentos (FAO/INCRA, 1995). Deste modo, estima-se que, em 1994, os segmentos sociais que compõem a agricultura brasileira estruturam-se em duas categorias básicas: patronais (500 mil estabelecimentos) e familiares (6 milhões e 500 mil estabelecimentos)<sup>1</sup>. No interior do segmento agricultura familiar foi estabelecida uma

---

<sup>1</sup>O estudo da FAO/INCRA (1995), delimitou a agricultura familiar considerando que nesse segmento, contrariamente a agricultura patronal, prevalecem os seguintes aspectos: o trabalho e a gestão estão

subdivisão, cujo o critério fundamental de diferenciação foi a renda monetária bruta (RMB) do estabelecimento proveniente da agricultura.<sup>2</sup> Essa subdivisão categórica resultou na especificação de três categorias de agricultores familiares. A agricultura familiar *consolidada*, com 1,5 milhões de estabelecimentos; a agricultura familiar *de transição*, com 2,5 milhões de estabelecimentos; e a agricultura familiar *periférica*<sup>3</sup>, com 2,5 milhões de estabelecimentos.

Com base nesta categorização é que delimitou-se o público alvo das políticas governamentais para a agricultura. Nestes termos, conforme FAO/INCRA (1995, p. 6) não existe, portanto, “uma fronteira precisa entre as duas categorias inferiores, mas sim uma zona de transição formada pela faixa fragilizada da agricultura familiar e pela faixa menos desvalida da grande massa de sítios periféricos. ***E é justamente essa categoria intermediária que deve ocupar o foco das políticas governamentais para a agricultura.***” (grifos nossos)

Isto posto, o grande desafio das políticas governamentais é a criação de instrumentos que gerem novas oportunidades de expansão ou reconversão produtiva para o maior número possível de estabelecimentos que se encontrem na categoria de transitória. E os demais segmentos? Segundo FAO/INCRA (1995, p. 7), “seria ilusão imaginar [que as políticas governamentais] poderiam responder também às dificuldades de cerca de 2,5 milhões de famílias que vivem em estabelecimentos totalmente marginais.” Assim, parte deste último contingente, “principalmente os jovens, deverá ser beneficiada pela política de reforma agrária (...). E a geração de empregos não agrícolas, de preferência rurais, bem como a prestação de serviços temporários, que surgirão da dinamização da

---

intimamente relacionados; a direção do processo produtivo é assegurada pelo agricultor e sua família; dá-se ênfase na diversificação, na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida; o trabalho assalariado é complementar; e as decisões são imediatas e adequadas à imprevisibilidade do processo produtivo.

<sup>2</sup> Mas por que utilizar o critério da RMB para estratificar os diferentes tipos de agricultores? Por uma questão de fundo, segundo outro estudo realizado pela convênio FAO/INCRA, em 1996. Conforme esse estudo, por mais garantia de sobrevivência que um agricultor possa obter do auto-abastecimento, “no estágio atual do desenvolvimento brasileiro é absolutamente necessário que ele também tenha um mínimo de renda monetária. E este é um bom indicador de sua verdadeira situação sócio-econômica e principalmente do grau de integração nos mercados. Quem tem RMB muito baixa não deve escapar do estrato inferior, formado pelo mais pobres, pelo simples fato de ter garantida apenas a alimentação de sua família”(FAO/INCRA, 1996, p. 16).

<sup>3</sup> O documento da FAO/INCRA (1995, p. 6), considera os estabelecimentos periféricos, simplesmente como “locais de residência e subsistência de uma mão-de-obra desempregada ou subempregada, do que propriamente empresas do setor agropecuário.”

agricultura familiar, abrirão oportunidades para os demais”, conclui o relatório da FAO/INCRA (1995, p. 7).

Como resultado desse estudo, foram elencadas um conjunto de recomendações de política agrária e agrícola que engendrariam, pelo menos nos discursos oficiais, a opção pela agricultura familiar como vetor estratégico do desenvolvimento rural. Parte importante das políticas propostas já foram implementadas pelo Governo Federal, em particular com o lançamento do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que se inspira diretamente nesse documento.

### ***PRONAF: estrutura, operacionalização e público-alvo***

Até 1995, não se tinha notícias de recursos específicos destinados ao financiamento da agricultura familiar no Brasil. Na realidade, não existia o próprio conceito de agricultura familiar. Como analisa Belik (1999, p.1), “O agricultor familiar era considerado ‘mini-produtor’ para efeito de enquadramento no Manual de Crédito Rural. Com isto, além do produtor familiar disputar os créditos com os demais produtores, este era obrigado a seguir as mesmas regras bancárias para obter um empréstimo que tinha o perfil voltado para o grande produtor”.

Na perspectiva de superação desses problemas, mediante pressão de entidades representativas dos trabalhadores rurais, com especial destaque para Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com o objetivo geral de “fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar, contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais assim como para a melhoria da qualidade de vida dos produtores familiares” (Buainain, 1997, p. 54).

Para alcançar os objetivos propostos, o PRONAF atua através de quatro linhas de ação: 1) negociação e articulação do conjunto das políticas públicas a cargo dos diferentes ministérios, secretarias, agências etc.; 2) financiamento para infra-estrutura ao nível local, de forma a potencializar a capacidade produtiva da agricultura familiar; 3) financiamento direto à agricultura familiar, seja através de crédito de investimento seja através de crédito de custeio; e 4) capacitação profissional e empresarial dos produtores e suas associações.

Admitindo-se a importância relativa de cada uma dessas linhas de ação, interessa nesse trabalho, mais especificamente, destacar a modalidade do crédito rural destinado ao financiamento (custeio e investimento) da produção agrícola, o qual abreviaremos pela sigla de PRONAF-C. O objetivo dessa linha de ação é fornecer apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas pelos agricultores familiares e suas organizações, de forma a abranger todos os municípios do país. Os beneficiários desta linha de ação do programa são os agricultores familiares e suas organizações, desde que atendam simultaneamente os seguintes requisitos básicos<sup>4</sup>: possuir 80% da renda originária da agropecuária; deter ou explorar imóvel rural em área de até 4 módulos fiscais; explorar parcela de terra na condição de proprietário, parceiro, arrendatário ou posseiro; utilizar mão-de-obra de obra familiar ou manter até dois empregados permanentes; residir na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo; e, possuir faturamento máximo anual de R\$ 27.500,00. (MAA/SDR/DATER, 1996: p.8)

Conforme essa caracterização, o público-alvo potencial do crédito rural do PRONAF está estimado, segundo os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996, em 3,8 milhões de estabelecimentos, os quais abrangem uma área de 69,1 milhões de hectares. Esse conjunto representa 78,5% do total de estabelecimentos recenseados, atingindo 19,6% da área total recenseada e 23,9% da renda bruta total. Os mesmos ainda são responsáveis por 67% da ocupação total da agropecuária brasileira (Sabbato, 2000). Por sua vez, na análise da distribuição regional dos estabelecimentos potenciais beneficiários, percebe-se que os mesmos não são distribuídos homogeneamente pelo amplo espaço que compõe o território nacional. Isso porque mais da metade estão concentrados na região Nordeste (52%), seguida das regiões Sul (21,2%) e Sudeste (13,6%). Já as regiões Norte e Centro-Oeste, possuem tão somente, 3,4% e 9,8%, dos estabelecimentos potenciais beneficiários do programa. (Sabbato, 2000)

Todavia, o uso dessa classificação é apenas um critério geral no qual os agricultores devem se enquadrar para poderem pleitear os financiamentos. Para fins de assistência financeira, o Banco Central editou a resolução 2629 de 10 de agosto de 1999 (Souza, 2000) que divide os beneficiários do programa em subgrupos (A, B, C e D): A - Assentados de Reforma Agrária; B - não contratam qualquer tipo de mão-de-obra não

---

<sup>4</sup> “São os sindicatos, em colaboração com os organismos de extensão, que certificam que os produtores são familiares e que portanto podem participar do PRONAF”(Buainain, 1997, p. 55).

familiar e têm Renda Bruta Anual Familiar (RBAF) até R\$ 1.500,00; C - contratam apenas empregados temporários, em qualquer número e têm RBAF entre R\$ 1.500,00 e R\$ 8.000,00; e, D - contratam até dois empregados permanentes e qualquer número de empregados temporários e têm RBAF entre R\$ 8.000,00 e R\$ 27.500,00.

Do total de estabelecimentos potenciais beneficiários do PRONAF, com base nesta segunda estratificação, que utiliza a RBAF como principal critério de classificação, mais da metade é composta pelo Grupo B (53,4%), enquanto que os grupos C e D, correspondem respectivamente a 36,5% e 10,1% do total de estabelecimentos, segundo estimativas realizadas por Sabbato (2000).

Em termos da distribuição regional, do total dos estabelecimentos recenseados pelo Censo Agropecuário de 1995-1996 e do total dos grupos B, C e D do PRONAF, evidencia-se que o grupo B tem uma distribuição privilegiada para a região Nordeste (73,6% do total nacional do Grupo B), enquanto o Grupo D apresenta um viés de distribuição em relação à região Sul (56,8% do total nacional do Grupo D). No Grupo C, a maior participação dividiu-se entre o Nordeste (32,1% do total nacional do Grupo C) e o Sul (30,6% do total nacional do Grupo C). Alberto Sabbato observa que esse resultado é reflexo dos critérios do PRONAF relativos aos limites de renda para cada grupo. Uma vez que são utilizados os mesmos valores de renda para todo o país, tende-se a concentrar os grupos de mais baixa renda nas regiões mais pobres, bem como os de bem mais alta renda nas regiões em que a agricultura é mais capitalizada. (Sabbato, 2000)

### **Principais impasses e limites do PRONAF**

Durante os primeiros anos de existência do PRONAF (1995-98), os seus resultados socioeconômicos demonstraram um grande potencial. O acesso a linha de crédito do programa foi um fator decisivo principalmente para a estabilização do emprego rural. Cada operação de crédito do PRONAF gerou em média 0,58 novas ocupações, a um custo médio de R\$ 6.470,81 por nova ocupação gerada. Em geral, a cada duas operações de crédito calcula-se a geração de um novo posto de trabalho. Por outro lado, a cada operação de crédito do PRONAF, foram mantidas 4,84 ocupações, a um custo médio de R\$ 775,24. (IBASE, 1999)

Esta avaliação realizada pelo IBASE, cobrindo o período de 1995 a 1998, mostrou ainda que, nos oito estados pesquisados (CE, GO, MG, PR, RJ, RO, RS), a agricultura familiar

aumentou seus rendimentos. De fato, quase a metade dos agricultores tomadores de crédito (44,4%) aumentaram sua renda após terem sido contemplados com os financiamentos do PRONAF. Além disso, 40,3% dos beneficiários do crédito conseguiram manter sua renda estabilizada (IBASE, 1999).

Estes dados indicam que o programa deve ser visto mais como uma política de manutenção da renda da agricultura familiar, do que como uma política de geração de novas ocupações? A experiência na implementação do programa tem corroborado com as expectativas e objetivos preconizados nos documentos oficiais do PRONAF no momento de sua elaboração?

Nesse sentido, é preciso reconhecer que, a implementação do PRONAF evidencia o potencial de desenvolvimento socioeconômico da agricultura familiar do Brasil, desde que sejam disponibilizadas condições para tal. Através do crédito, o PRONAF beneficia um público que, normalmente, não teria acesso ao setor bancário e, por isso, colabora para melhorar a distribuição de renda no campo, garantindo a sobrevivência da agricultura familiar.

No entanto, a abrangência nacional do programa tem se limitado aos documentos oficiais. Isso porque, ao longo dos primeiros anos de sua vigência, a desigualdade regional tem sido sua característica marcante. Receberam mais recursos estados em que há uma agricultura familiar mais dinâmica e, com maior grau de integração ao mercado. De fato, até dezembro de 1998, o PRONAF teve uma pequena participação diante do universo de produtores familiares a serem atingidos. Foram beneficiados apenas 958.995 agricultores familiares (IBASE, 1999). Este montante representa apenas 25% dos 3,8 milhões de estabelecimentos familiares estimados como público potencial do programa.

Além disso, percebe-se nitidamente a desigualdade regional na sua aplicação, pois a maior parte dos empréstimos que foram concedidos concentra-se nas regiões mais ricas do país, fundamentalmente nos estados e municípios em que a agricultura familiar tem maior força econômica. Apenas cinco estados concentraram mais de 80% dos recursos aplicados pelo programa (Ver tabela em anexo). O Rio Grande do Sul é o grande destaque, com 32,3% dos recursos aplicados, seguido pelos estados do Paraná, Minas Gerais, Santa Catarina e Bahia que obtiveram respectivamente 15,7%, 13,2%, 12,2% e 7% dos recursos alocados.

Observa-se assim, que a concentração dos recursos na região Sul não reflete a distribuição espacial dos beneficiários potenciais do crédito rural do PRONAF. Pelo contrário, ao se confrontar a distribuição do crédito rural do PRONAF de 1995 a 1998, com a distribuição dos estabelecimentos potenciais beneficiários do programa, nota-se que a distribuição do crédito ocorre em sentido contrário à existência de uma maior demanda potencial, penalizando notadamente a região Nordeste. De fato, dos R\$ 3,1 bilhões aplicados no período, a região Sul captou mais 60% dos recursos totais, dispondo de apenas 21,2% do público potencial do programa; enquanto a região Nordeste, que contava com mais da metade do público potencial beneficiário (52%), captou tão somente 18,4% do total de recursos aplicados pelo PRONAF.

As explicações para este desequilíbrio já foram amplamente discutidos em outros trabalhos- entre outros, Rosa (1998); Viana (1998); Abramovay & Veiga (1999); Belik (1999); IBASE (1999); Flores (1998) e Silva (1999) - e, se referem basicamente aos seguintes fatores: maior organização dos agricultores do Sul; pressões de empresas agroindustriais a qual estes produtores estão vinculados; ação mais eficiente da assistência técnica e extensão rural pública e desarticulação e baixa inserção social dos produtores do Nordeste. No entanto, mesmo considerando o peso relativo desses aspectos, entende-se que eles devem ser encarados como efeitos e não como pontos críticos do PRONAF. Isso porque, embora existam razões operacionais para explicar a situação, são nas noções ideológicas de “verdadeiro agricultor” e de “competitividade” (Carneiro, 1997 e 1999; Souza, 2000), implícitas nos textos do PRONAF, que estão os fundamentos para que se entenda a concentração dos recursos do programa, bem como a exclusão de milhares de agricultores, na sua maioria nordestinos. Ou seja, é na sua própria lógica que devemos procurar entender seus impasses.

Segundo Carneiro (1997 e 1999), isso ocorre na medida em que o programa incorporou uma visão naturalizada da agricultura familiar como “atrasada” mas com “potencialidade”, levando à formulação de propostas que se limitam à modernização tecnológica e ao acesso a formas modernas de produção. Desse modo, as propostas políticas são orientadas ao segmento que apresenta melhores condições (objetivas e subjetivas) de superar esse atraso. É aí onde situa-se o “nó górdio” da questão. Pois, exclui da participação na economia, e na sociedade todo, um segmento de pequenos agricultores (Grupo B) considerados sem potencialidades para o progresso econômico.



Subjacentemente, perpassa a idéia de que apenas os setores economicamente modernos são pensados como formas sociais e superiores. Já os produtores tradicionais, economicamente atrasados ou não competitivos, são visualizados, como esclarece, como formas sociais atrasadas e inferiores. (Moreira, 1998) Daí resulta um duplo processo. Por um lado, ocorre uma valorização das técnicas economicamente lucrativas e, por outro, são desvalorizadas as técnicas e os produtores menos lucrativos.

Dessa forma, acaba por se eleger um único tipo de agricultor – o “agricultor ideal” – como sendo um profissional capaz de sobreviver e se reproduzir sustentado exclusivamente por uma única atividade econômica, ligada preponderantemente a agricultura.<sup>5</sup> Assim sendo, associando progresso técnico ao aumento da capacidade produtiva e à imagem de agricultor viável, “essa política [o PRONAF] assegura um enquadramento técnico-ideológico do agricultor familiar que se torna referência para a implementação de metas e, sobretudo, um critério para a avaliação da eficácia das medidas adotadas e do desempenho do próprio agricultor”(Carneiro, 1999, p. 332).

Finalmente, pode-se afirmar que, se a delimitação do público-alvo do PRONAF é válida enquanto critério geral, ela não dá conta de abarcar toda a diversidade da agricultura familiar em um país de grandes dimensões como o Brasil. Ao se estabelecer critérios macronacionais, escamoteia-se as diferenças existentes entre os diferentes tipos de produtores, regiões, recursos naturais, aspectos culturais, etc (Vilela, 1997), penalizando as regiões mais pobres. Ao que tudo indica portanto, seria importante buscar outras alternativas de seleção dos beneficiários, complementares e compatíveis com a realidade de cada região, pois, a consideração da diversidade é crucial do ponto de vista da viabilização de qualquer política.<sup>6</sup>

### **Agroecossistemas Familiares e o PRONAF em São Miguel-RN: proposição de uma grade metodológica de análise**

---

<sup>5</sup> É bom lembrar que, de acordo com as normas do PRONAF, o verdadeiro agricultor é o profissional que aufera a renda familiar quase exclusivamente da atividade agrícola, ou melhor dizendo, no mínimo 80% dela.

<sup>6</sup> Do ponto de vista metodológico, segundo Souza (2000), a tipologia dos agricultores familiares de Araci/BA, realizada a partir do Diagnóstico Rural Participativo de Agroecossistemas (DRPA), constitui-se num exemplo de como a delimitação da agricultura familiar, a partir da realidade local e não nacional, poderia ser mais detalhada nas suas especificidades e assim melhor orientar as políticas a ela direcionadas.

A população do município de São Miguel no Rio Grande do Norte, mesoregião do Oeste Potiguar, segundo o resultado dos dados preliminares do Censo 2000, é de 20.120 habitantes, dos quais 8.461 (42,05%) vivem na zona rural. Destes, 4.164 são homens e 4.297 são mulheres. Esta população que ocupa o espaço rural de São Miguel, está distribuída em 44 comunidades, que compõem o território rural da cidade.

A economia do município é baseada basicamente em “micro-indústrias, comércio, serviços e agropecuária, com destaque para a cultura do milho, feijão, arroz, mandioca, cana-de-açúcar e fruticultura em pequena escala. A maior expressão da pecuária é bovinocultura mista seguida da suinocultura, caprinocultura, avicultura caipira e apicultura, observando-se ainda a existência da piscicultura artesanal com pouca expressão”(PRODER ESPECIAL, 2000, p. 3).

Em termos do panorama recente da agricultura no município, os dados agrupados pelo Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO (2000), com base nos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995/1996, fornecem uma excelente idéia.

### Agricultura em São Miguel/RN

Categorias	Estabelecimentos		Área Total		Valor Bruto da Produção	
	Número	%	Hectares	%	1000 Reais	%
<b>Agricultura Familiar</b>	<b>1.544</b>	<b>97,5</b>	<b>7.770</b>	<b>92,0</b>	<b>1.668</b>	<b>84,6</b>
maiores rendas (A)	34	2,1	810	9,6	319	16,2
rendas médias (B)	143	9,0	1.709	20,2	430	21,8
rendas baixas (C)	270	17,1	1.819	21,5	397	20,1
quase sem renda (D)	1.097	69,3	3.430	40,6	522	26,5
<b>Agricultura Patronal</b>	<b>37</b>	<b>2,3</b>	<b>673</b>	<b>8,0</b>	<b>302</b>	<b>15,3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.583</b>	<b>100,0</b>	<b>8.444</b>	<b>100,0</b>	<b>1.971</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Censo Agropecuário 1995/1996, IBGE

Elaboração: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO (2000)

Como se pode observar a agricultura é, preponderantemente, do tipo familiar e concentrada (quase 70%) entre os estabelecimentos “quase sem renda” (tipo D). Apesar disso, a distribuição do crédito do PRONAF no município, segundo as informações do escritório local da EMATER, no período de 1997 a 2000, tem privilegiado os agricultores familiares de renda média (grupo B), como mostram os dados reproduzidos abaixo. Segundo estes dados, de um total de 120 projetos contratados neste período no município, 97% deles foram desenvolvidos pelos agricultores de renda média. Constata-se a irrisoriedade da participação dos agricultores de renda baixa (C) e quase sem renda

(D), apesar destes segmentos serem responsáveis por, respectivamente, 20,1% e 26,5% do valor bruto da produção agrícola municipal.

**Distribuição do crédito do PRONAF em São Miguel/RN de 1997 a 2000**

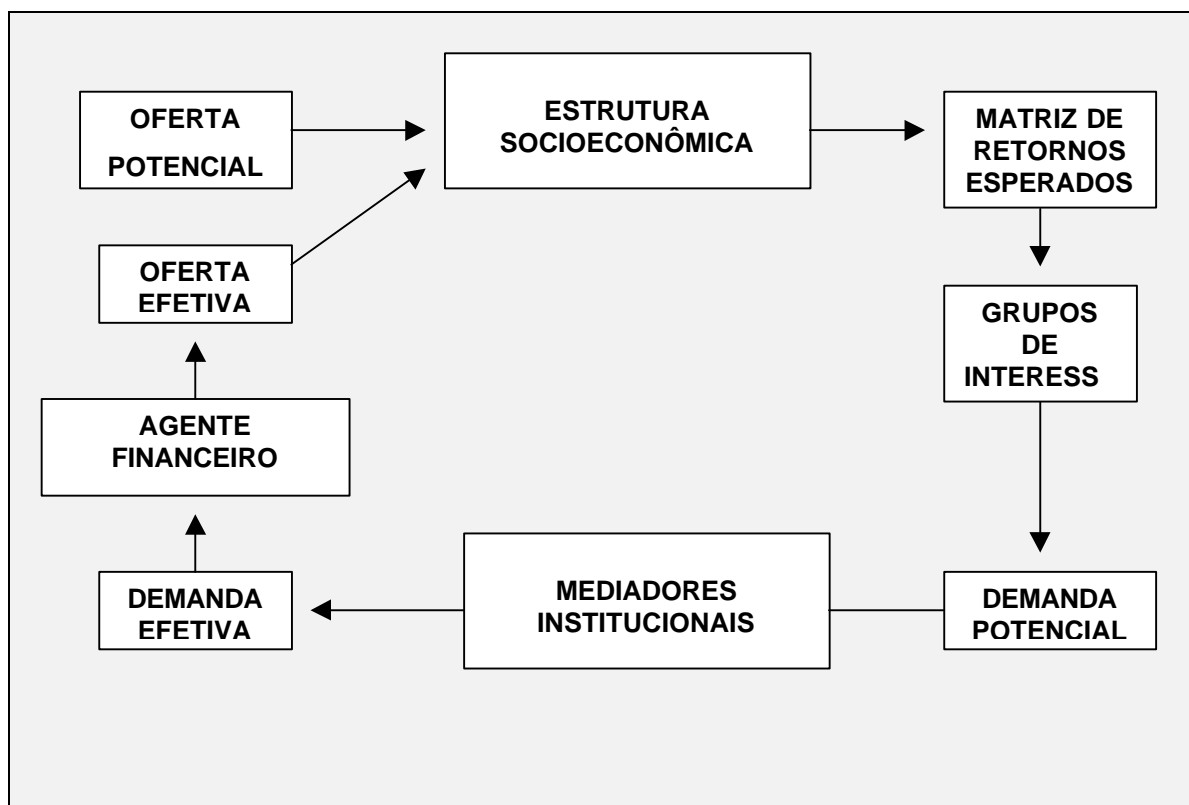
Projetos	Grupos				Total
	A	B	C	D	
Elaborados (a)	--	217	6	1	<b>224</b>
Contratados (b)	--	116	3	1	<b>120</b>
Efetivados (b/a)	--	53%	50%	100%	<b>54%</b>

Fonte: Escritório da EMATER em São Miguel-RN (2001)

A realidade destes dados no entanto, não influencia a avaliação da aplicação do PRONAF no município que é feita pelo escritório local da EMATER. Para o técnico deste órgão, os recursos pleiteados foram aplicados de forma correta proporcionando a adoção de novas tecnologias e conseqüentemente uma maior produção e produtividade, melhorando dessa forma a qualidade de vida das famílias. 120 agricultores familiares (7,8% do total de agricultores familiares do município), contrataram um valor total de R\$ 78.872,98, alocando-os, predominantemente, na aquisição de matrizes (bovinas, ovinas e caprinas) e na ampliação de cercas e pastagens para atender ao rebanho.

Estes elementos indicam que, considerando como pano de fundo a análise micro, a nível do município, é preciso colocar em evidência que, além dos critérios nacionais do PRONAF negarem a diversidade da agricultura familiar local, há outras variáveis como a burocracia bancária, e a imposição de pacotes tecnológicos de “cima para baixo” que comprometem e desvirtuam a aplicação do programa. Apresenta-se em seguida um esquema analítico, desenvolvido com base em Monteiro (1985), com o intuito de visualizar o processo social que se estabelece, a nível local, como resultado da interação entre agricultura familiar e políticas públicas.

### Modelo de oferta e demanda de crédito a nível local



Neste esquema, uma demanda potencial pelo crédito do PRONAF é condicionada pela expectativa de retorno esperado de cada demandante individualizado. Ou seja, o agricultor familiar vai pleitear ou não os recursos dependendo de suas expectativas de ganhos com os investimentos realizados. A demanda potencial é transformada em demanda efetiva por um processo de filtragem através dos mediadores institucionais. Assim, o fato de um determinado grupo social ter a sua demanda potencial transformada em demanda efetiva pelos recursos do PRONAF-C, vai depender de sua interação com os agentes institucionais e do poder de pressão dos primeiros sobre estes últimos.

Por último, a demanda efetiva, através da seleção dos projetos elaborados pelos mediadores institucionais é transformada em oferta efetiva, via agente financeiro que libera os créditos. O efeito da oferta efetiva, sobre os componentes da estrutura socioeconômica irá estabelecer o público beneficiado pelo crédito do PRONAF, bem como, a exclusão de potenciais tomadores de recursos.

### Considerações Finais

Historicamente no Brasil as políticas públicas têm sido seletivas quanto aos beneficiários. Na agricultura principalmente, esta foi uma das características marcantes das políticas públicas endereçadas ao setor, até recentemente. Ao criar o PRONAF, o governo admitia, pelo menos nos discursos oficiais, reconhecer a agricultura familiar como vetor estratégico para criação de um novo modelo de desenvolvimento rural.

A atuação da oferta de crédito do PRONAF, mesmo que destinada a ter uma abrangência nacional, tem se demonstrado extremamente excludente, penalizando as regiões mais pobres do país. A nível macro destaca-se que, os limites de renda utilizados, por serem invariáveis para todo o país, não permitem captar as diferenças regionais dos diferentes grupos do PRONAF, promovendo um viés desfavorável em relação a região Nordeste, que possui a maior número de agricultores pobres do país. Uma saída para esse problema, poderia ser a adoção de limites de renda regionalizados, estadualizados ou até mesmo municipalizados, que permitissem distinguir em termos relativos e não absolutos o público potencial do PRONAF, em cada região.

É preciso procurar entender as mediações da rede local de crédito do PRONAF em São Miguel para responder as seguintes indagações: que fatores condicionaram e/ou inibiram o acesso de todo um conjunto beneficiários aos recursos do PRONAF? Em que medida políticas públicas de caráter macro, como o PRONAF, dão conta de uma estrutura complexa como a agricultura familiar local?

Nesse sentido, deve-se levantar as seguintes hipóteses: a resposta a estas indagações está ligada a: 1) fatores de ordem estrutural, como por exemplo a estrutura fundiária; 2) fatores de caráter operacional do próprio PRONAF; 3) burocracia e normas bancárias; e 4) traduções locais dos mediadores institucionais.

1 - Quanto aos fatores de ordem estrutural, percebe-se que o segmento agricultura familiar em São Miguel, apesar de diverso, caracteriza-se por agricultores familiares de renda baixa ou quase sem renda, mas, apesar disso constituem a base social da agricultura municipal. Evidencia-se também que entre os principais obstáculos para o desenvolvimento rural, encontra-se a elevada fragmentação das propriedades rurais. Tal situação atua como um fator diferencial para o acesso ao crédito do PRONAF, na medida em que os agricultores mais pobres não conseguem ter acesso ao sistema bancário, ou pela burocracia ou pela aversão ao risco. Ademais, não conseguem por

fatores de ordem estrutural obter 80% da renda oriunda atividade agropecuária, ficando fora do público alvo do programa.

2 – Uma das principais limitações no PRONAF, tem relação com a categorização dos beneficiários. Por se utilizar parâmetros gerais, a classificação adotada acaba por reduzir, a enorme diversidade da agricultura familiar local. Então, o crédito do PRONAF enquanto vetor do desenvolvimento rural, nas condições apresentadas em São Miguel/RN, se apresenta insuficiente para viabilizar algumas categorias mais capitalizadas, além de não ser suficiente para garantir a ascensão das categorias mais marginais. Ao contrário, ocorre o perigo de ocorrer um processo de diferenciação entre as categorias.

3 – Sobre a burocracia bancária percebe-se no município de São Miguel que, embora endereçado a agricultura familiar, o PRONAF reproduz a mesma estrutura operacional das políticas anteriores. Assim, outra explicação para o reduzido número de contratos no município refere-se a impossibilidade da maioria dos agricultores em se adaptarem a burocracia bancária.

4 – A nível de tradução local do PRONAF, os principais mediadores tem sido a EMATER, o STR e o CMDR. O que se observa é que, principalmente no caso da EMATER criada para propagar os pacotes tecnológicos da revolução verde, não conseguiu superar o viés produtivista. Isto porque, se tem dado primazia as noções de “produtividade” e “rentabilidade crescentes”, como a principal contribuição da agricultura familiar ao desenvolvimento rural. Isso pode levar a pensar que o PRONAF é traduzido dentro de uma lógica produtivista, sustentada na tecnificação e na imposição de “pacotes tecnológicos”, apresentando poucas diferenças em relação aos programas anteriores. Neste sentido, a nível local, como a nível nacional, mesmo considerando uma pretensa idéia de sustentabilidade implícita nos documentos do programa, não se tem verificado a opção por tecnologias alternativas as vigentes até então. Desse modo, a imposição de tecnologias e sua não aceitação pelos agricultores, tem se constituído em um dos entraves do programa, contribuindo para limitação do programa no município de São Miguel/RN.

## Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. & VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Brasília : FIPE/IPEA, 1999. (Texto p/ Discussão N.º 641)
- BELIK, W. **Avaliação da operacionalização do programa PRONAF**. Campinas, 1999. (Texto Mimeo).
- BUAINAIN, A. M. **Trajetória recente da política agrícola brasileira**. Campinas : Projeto UTF/FAO/036/BRA, 1997.
- CARNEIRO, M. J. Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias e políticas. *In*: COSTA, L. F. C.; BRUNO, R.; MOREIRA, R. J. (Orgs). **Mundo rural e tempo presente**. Rio de Janeiro : Mauad, 1999. pp. 323-344.
- \_\_\_\_\_. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. *In*: **Estudos Sociedade e Agricultura**, n.º 8, abril, 1997. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/projetos/rurbano.html>> Acesso em: 31 de julho de 2001.
- FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, segunda versão. Brasília, 1995.
- FLORES, M. Desenvolvimento local: um caminho para o novo mundo rural. *In*: AGUIAR, D. R. D. de & PINHO, J. B. (Edit.). **Agronegócio brasileiro: desafios e perspectivas**. Brasília : Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural – SOBER, 1998. pp. 187-194. (Volume 1).
- GLOBO RURAL. Ano 16. N.º 182, dez/2000.
- INCRA/FAO. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília, 2000.
- IBASE. Avaliação dos programas de geração de emprego e renda. *In*: **Democracia Viva**. Editora Segmento, nov. 1999. (Edição Especial).
- MAA/SDR/DATER. **Manual operacional do PRONAF**. Brasília, 1996.
- MELO NETO, A. **São Miguel na história dos fatos**. Natal : Gráfica Santa Maria, 1994.
- MONTEIRO, J. A. **A geração de tecnologia agrícola e a ação de grupos de interesse**. São Paulo : IPE/USP, 1985.
- PRODER ESPECIAL. **Levantamento das potencialidades: vocações e vantagens comparativas do município de São Miguel/RN**. SEBRAE/FUNCERN, 2000.
- RIBEIRO, A. E. N. R. **O comportamento da pequena produção agrícola como uma possível variável explicativa para o fluxo campo/cidade de São Miguel/RN no período de 1980/1991: um estudo de caso**. Pau dos Ferros : DEC/UERN, 1997. (Monografia de Graduação)
- ROSA, S. L. Couto. Os desafios do PRONAF: os limites de sua implantação. *In*: **Raízes**, Ano XVII, N.º 17, junho de 1998. pp. 89-95.
- SABBATO, A. D. **O público-alvo do crédito rural do PRONAF: estimativa a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996**. Projeto UTF/BRA/051/BRA, setembro de 2000.
- SILVA, E. R. A. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: relatório técnico de ações desenvolvidas no período 1995/1998**. Brasília : IPEA, 1999. (Texto p/ Discussão N.º 664).
- SOUZA, D. C. **Processos sociais, agricultura familiar e a implementação do PRONAF infraestrutura e serviços: a experiência do município de Araci**. 2000. 208f.. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- VIANA, J. A. S. O crédito rural do PRONAF e os desequilíbrios regionais. *In*: **Revista Bahia Agrícola**, v.2, n.3, novembro de 1998.

Alocação dos recursos do PRONAF por regiões e estados entre 1995 e 1998 <sup>7</sup>			
REGIÕES/ESTADOS	TOTAL (R\$)	% REGIONAL	% NACIONAL
<b>REGIÃO NORTE</b>	<b>55 301 999</b>	<b>100,0</b>	<b>1,7</b>
Rondônia		65,5	1,1
Acre	118 96136 207 615	0,2	--
Amazonas	1 870 588	3,4	0,1
Roraima	13 115	--	--
Pará	7 710 915	13,9	0,2
Amapá	--	--	--
Tocantins	9 380 805	17,0	0,3
<b>REGIÃO NORDESTE</b>	<b>585 901 907</b>	<b>100,0</b>	<b>18,4</b>
Maranhão	37 004 575	6,3	1,2
Piauí	49 549 776	8,5	1,6
Ceará	53 744 260	9,2	1,7
R. G. do Norte	33 492 452	5,7	1,1
Paraíba	42 148 275	7,2	1,3
Pernambuco	70 737 355	12,1	2,2
Alagoas	36 753 099	6,3	1,2
Sergipe	37 921 320	6,5	1,2
Bahia	224 550 795	38,3	7,0
<b>REGIÃO SUDESTE</b>	<b>547 665 432</b>	<b>100,0</b>	<b>17,2</b>
Minas Gerais	421 624 374	77,0	13,2
Espírito Santo	58 714 249	10,7	1,8
Rio de Janeiro	18 165 942	3,3	0,6
São Paulo	49 160 867	9,0	1,5
<b>REGIÃO SUL</b>	<b>1 918 294 385</b>	<b>100,0</b>	<b>60,2</b>
Paraná	499 748 770	26,1	15,7
Santa Catarina	389 839 962	20,3	12,2
R. G. do Sul	1 028 705 653	53,6	32,3
<b>REGIÃO CENTRO-OESTE</b>	<b>81 712 058</b>	<b>100,0</b>	<b>2,5</b>
M. G. do Sul	24 645 644	30,2	0,8
Mato Grosso	16 536 312	20,2	0,5
Goiás	38 684 850	47,3	1,2
Distrito Federal	1 845 252	2,3	--
<b>TOTAL BRASIL</b>	<b>3 188 875 781</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Informe CGEM (fev/1999) *apud* IBASE (1999, p. 58), reelaborada pelo autor.

<sup>7</sup> Recursos alocados até dezembro de 1998.