



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*



ESTUDO DO PERFIL DOS MUNICÍPIOS RECEPTORES DE RECURSOS DO PRONAF CRÉDITO – UMA COMPARAÇÃO ENTRE AS CAPTAÇÕES DA REGIÃO SUL E DA REGIÃO NORDESTE.

FERNANDA FARIA SILVA; VANESSA PETRELLI CORRÊA; HENRIQUE DANTAS NEDER;

INSTITUTO DE ECONOMIA, UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

UBERLÂNDIA - MG - BRASIL

fernfarria@yahoo.com

APRESENTAÇÃO COM PRESENÇA DE DEBATEDOR

AGRICULTURA FAMILIAR

Estudo do perfil dos municípios receptores de recursos do Pronaf Crédito – Uma comparação entre as captações da região Sul e da Região Nordeste.

Grupo de Pesquisa: 7 – Agricultura Familiar

INTRODUÇÃO

Em 1994, o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) e a FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação), realizaram um estudo propondo vários instrumentos de política destinada à agricultura familiar. Ao longo deste estudo se constatou que 75% dos estabelecimentos agrícolas no Brasil tinham características de produção familiar. Eles representavam 22% da área total, contavam com 60% do pessoal ocupado e detinham 28% do valor total da produção agropecuária. Outro fato conclusivo foi o de que, do total de estabelecimentos que obtiveram financiamentos, 44,2% eram familiares, atingindo apenas 11% do valor total financiado pelas fontes formais de recursos. A conclusão foi a de que estes estabelecimentos, necessitavam de uma política de crédito especial, como já vinham reivindicando suas entidades representativas.

No que tange a esta indicação, cabe observar que a agricultura familiar não tem um perfil homogêneo e este coletivo está desigualmente distribuído pelo país. Neste universo encontram-se, tanto agricultores economicamente integrados (a redes de distribuição, a agroindústrias, ao setor exportador) e que tiveram acesso a novos padrões tecnológicos; quanto agricultores com baixo nível de integração e que produzem para o auto-consumo. Na verdade, existe grande dificuldade de classificação dos mesmos, tendo em vista esta heterogeneidade.

Para compreender as ações propostas pelo estudo acima referido e sua lógica é preciso observar que as análises promovidas pela FAO e pelo INCRA (FAO/INCRA 1994

e 1996) levaram em conta um conceito específico de agricultura familiar. Segundo LAMARCHE (1997:13) a exploração familiar “*corresponde a uma unidade de produção agrícola onde propriedade e trabalho estão intimamente ligados à família*”. Assim, os estudos da FAO/INCR (1996:4) definiram a agricultura familiar com base na gestão da unidade produtiva. Indicaram ainda que nela: (i) os investimentos realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; (ii) a destinação majoritária do tempo de trabalho familiar deve se dar no estabelecimento; (iii) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva.

A partir daí, foi considerado como estabelecimento familiar¹ aquele que preenchesse todas as condições abaixo:

- i) o produtor deveria dirigir os trabalhos na unidade produtiva;
- ii) não poderia haver despesas com serviços de empreitada;
- iii) não poderia haver empregados permanentes e o número médio de empregados temporários deveria ser menor ou igual a quatro ou, ainda, poderia haver um empregado permanente se o número médio de empregados temporários fosse menor ou igual a três;
- iv) a área total do estabelecimento deveria ser menor ou igual a 500 hectares nas regiões Sul e Sudeste, e menor ou igual a 1.000 hectares nas demais regiões.

Levando em conta os fatores acima, a agricultura familiar foi dividida em três modalidades, classificação esta que leva em conta fatores essencialmente econômicos:

a) agricultura familiar consolidada - formada por aproximadamente 1,5 milhão de estabelecimentos integrados ao mercado, com acesso às inovações tecnológicas e políticas públicas e funcionam como empresas rurais, algumas integradas ao *agribusiness*;

b) agricultura familiar de transição - constituída por, aproximadamente, 2,5 milhão de estabelecimentos com acesso parcial tanto à inovação tecnológica quanto ao mercado, sem acesso à maioria das políticas e programas públicos e embora não estando estruturados como empresas, possuem viabilidade econômica; e

c) agricultura familiar periférica - formada por, aproximadamente, 2,5 milhões de estabelecimentos sem infra-estrutura, inviáveis economicamente, dependentes de políticas de reforma agrária, de crédito, de pesquisas, de assistência técnica para integração produtiva.

A metodologia utilizada pelo Projeto para a distribuição das modalidades da agricultura familiar em estratos usou como parâmetro o cálculo das RMB (Renda Monetária Bruta) média e mediana para as microrregiões geográficas e unidades da federação, de modo que existisse sempre um estrato inferior constituído pelos 50% mais pobres; um estrato constituído pelos estabelecimentos com RMB superior à média; e, por fim, um estrato intermediário situado entre a média e a mediana.

Um dado importante desta divisão é que ela mostrou e que citamos acima, foi que a grande maioria dos produtores familiares estava nos últimos dois estratos, que são classificados pelo estudo como **com menor grau de integração** em relação à infra-estrutura disponível.

O que se observa é que, no leque do universo considerado como sendo o de agricultores familiares, o grupo mais economicamente integrado recebeu historicamente as benesses desta integração e conseguiu fazer parte do processo de modernização conservadora. Conseguiu, inclusive ter, ao longo dos anos de expansão do Sistema Nacional de Crédito Rural, acesso ao crédito bancário ofertado. Paralelamente, os

¹ Ressaltamos que essas não foram as condições estabelecidas posteriormente pelo Governo.

agricultores familiares menos integrados economicamente² tiveram maior dificuldade de se integrar ao processo de modernização e tiveram baixo acesso ao sistema de crédito.

No passado, mesmo estes agricultores mantinham níveis de relação com seus mercados locais, além de se articularem economicamente pela via do mercado de trabalho, quando algum dos membros da unidade familiar atuava como trabalhador temporário na colheita de algumas culturas. Ocorre, no entanto, que hoje esta situação mudou drasticamente. O que se observa é que houve uma redução da participação destes agricultores familiares não integrados nos espaços onde antes eles atuavam. Perderam espaço como trabalhadores temporários, por conta de que o processo de mecanização passou a contemplar praticamente todas as etapas do processo produtivo agrícola, prescindindo, em grande parte, da contratação dos mesmos. Perderam também espaço de vender sua produção *in natura* nos mercados locais, porque a abertura comercial passa a exigir produtos muito mais homogêneos, com maior regularidade de oferta e com uma alta escala mínima de produção; perfil de mercado este que invade inclusive os espaços locais.

Ou seja, o processo de exclusão e desagregação da produção familiar não integrada tem crescido. Uma das discussões que se coloca então é a de como este segmento marginalizado da agricultura familiar conseguiria se integrar, reinserindo-se em mercados de produtos e serviços.

A partir deste quadro é que se abre a análise de qual deveria ser o perfil das políticas públicas a serem adotadas, seus objetivos, seu público alvo e, assim, o seu impacto para os diferentes grupos de agricultores familiares.

No caso do Projeto FAO/INCRA que precedeu a conformação do Pronaf, a conclusão foi a de que os agricultores familiares pertencentes ao estrato de “agricultura consolidada” não necessitam de apoio, pois já possuem acesso a terra, tecnologia e crédito. Os agricultores do estrato “em transição” seriam o “público alvo” prioritário de políticas públicas, com vistas a inseri-los no mercado. Já para os agricultores familiares do estrato “periférico” a conclusão foi de que necessitavam de políticas agrárias pois, além de não possuírem acesso ao crédito e à tecnologia, também não têm acesso à terra.

A lógica inicial da proposta do PRONAF segue estas recomendações, considerando que os agricultores do estrato “periférico” deveriam contar com o apoio de políticas agrárias e que os recursos de um programa de Crédito voltado para a agricultura familiar deveria se dirigir aos produtores do estrato “em transição”, que tivessem condições de se “integrar ao mercado”. A legislação inicial do Programa teoricamente tinha o intuito de atingir este objetivo.

O Programa foi então criado, abrindo-se três modalidades: Crédito, Infra-estrutura e Capacitação. **O PRONAF - Crédito** objetiva conceder apoio financeiro às atividades agropecuárias e não agropecuárias, por meio da liberação direta entre o Banco e o demandante de crédito, sem que haja prioridades regionais ou mesmo regras de liberação que definam o seu público alvo efetivo. Esta modalidade estende-se a vários grupos, direcionando os recursos de acordo com o tipo de agricultor, classificados de “A” a “E”, de acordo com critérios típicos de cada um. Esta é a modalidade que apresenta a maior liberação, tendo o Banco do Brasil como o principal agente financeiro em termos de repasse dos recursos.

² Em alguns estudos a dicotomia que se fazia era entre produtores voltados para o mercado interno VERSUS produtores ligados ao setor externo. Este conceito para separar os produtores que apresentam melhores condições de integração econômica no entanto é limitado. Quando utilizamos o conceito de “integração econômica”, estamos considerando que o produtor sob consideração apresenta relações com agroindústrias, ou com o setor externo, ou com redes de distribuição (como super-mercados, por exemplo).

A segunda modalidade corresponde ao PRONAF Infra-Estrutura e Serviços Municipais, que busca priorizar a implantação, ampliação e modernização da infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar. Segundo o Relatório Institucional do PRONAF (2002), a proposta dessa modalidade é fornecer os recursos aos municípios sem condicionar os repasses à troca de clientelismos políticos, dando origem às novas formas de governança, através da implementação de planos locais de desenvolvimento, elaborados de forma participativa entre entidades e agricultores.

A terceira modalidade refere-se à Capacitação, e objetiva habilitar os agricultores familiares e técnicos no levantamento das demandas por crédito obedecendo à determinadas prioridades, definindo as ações a serem desenvolvidas para atendimento às demandas e na elaboração e monitoria dos PMDR's (Planos Municipais de Desenvolvimento Rural).

Pela descrição das três linhas de ação do Programa podemos observar que a lógica de liberação dos recursos do PRONAF Crédito difere sobremaneira da apresentada pelas outras duas. O que queremos destacar é que, tendo em vista estas diferenças, o público alvo passa a ser essencialmente distinto, o que dificulta a integração entre a lógica da primeira linha *vis a vis* às políticas implementadas pelo PRONAF Infra-Estrutura e Capacitação.

Na verdade, desde a implantação do PRONAF, a modalidade de Crédito é a que tem-se apresentado como a mais forte liberadora de recursos, sendo que as demais modalidades se apresentaram como secundárias em termos do montante da oferta de créditos.

Justamente devido a esta estrutura baseada na lógica bancária de liberação de recursos, a implantação inicial levou a uma forte concentração de recursos na região Sul do país, nos mesmos moldes dos apresentados historicamente pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Mais recentemente ocorreram algumas mudanças que, teoricamente, estariam alterando o perfil do Programa no sentido de dirigir os recursos a um número maior de agricultores mais carentes e estimular o “desenvolvimento local”. Os relatórios institucionais recentes do PRONAF destacam que este *“foi, desde o início, concebido e executado como um programa de apoio ao desenvolvimento local, e não somente como meio de levar crédito aos agricultores e enviar recursos a municípios carentes: tão importante quanto o crédito, os recursos e a formação dos agricultores e dos técnicos, é a integração dessas políticas, que se consegue, antes de tudo, pelo esforço das organizações e do estímulo à coordenação entre atores econômicos privados, organizações associativas e diferentes esferas do governo”* (PRONAF, 2002).

O intuito do nosso artigo é o de questionar a afirmação acima e mostrar através de alguns dados desagregados que, mesmo tendo em vista alteração recente da legislação que incorporou novos agricultores menos capitalizados ao acesso de recursos (PRONAF Crédito –Grupo B) e da atuação importante e diferenciada que se dá no âmbito a modalidade Infra Estrutura e Capacitação, o PRONAF visto como um todo, continua preso à lógica concentradora de recursos, definida pelas exigências do Sistema bancário. Ademais, a integração das políticas e o esforço de organização continuam efetivamente ausentes do PRONAF Crédito, o principal liberador de recursos.

Para chegar a esta análise, deve-se analisar o perfil atual do direcionamento dos recursos do PRONAF Crédito, mas não apenas o desta modalidade. É preciso integrar também os dados das outras modalidades do PRONAF, em especial do PRONAF Infra-estrutura, que trabalha com a lógica de liberação de recursos por projetos coletivos, não individuais. É esta última modalidade que tem incorporado crescentemente as indicações

do debate que envolve a importância da construção do “capital social” para a inserção econômica de agricultores familiares na situação atual dos mercados agrícolas.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL E O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Conforme indicamos no início do trabalho, recentemente, a dificuldade de inserção econômica dos agricultores familiares não integrados tem crescido por conta da complexidade das exigências dos mercados agrícolas na atualidade. Um dos debates essenciais que tem surgido é aquele que destaca que esta reinserção ao mercado dificilmente pode ser dada de maneira individual. A partir daí, entra-se com a discussão de que a agricultura familiar deve pensar em sua capacidade de organização para atender às exigências que se apresentam. Para responder a este processo, estes produtores procuram então constituir novas formas de organização, no sentido de conseguirem uma maior inserção no mercado. Estas formas de organização podem ser desenvolvidas através das Cooperativas de Crédito para agricultores familiares, Associações conjuntas para compra e venda de produtos e matéria-prima, negociação conjunta entre bancos e poder público local, exploração de nichos de mercados e de ocupação de parte do tempo com atividades não-agrícolas³. Estas novas atividades passaram por um processo de valorização derivadas da crescente urbanização do meio rural (moradia, turismo, lazer e prestação de serviços), atividades decorrentes da preservação do meio ambiente e da exploração de nichos de mercados, como, por exemplo, a produção de alimentos orgânicos e criação de produtos mais sofisticados. (GRAZIANO DA SILVA & DEL GROSSI, 2000).

A lógica que está por detrás desta discussão é a de que o conceito de Desenvolvimento nas áreas rurais deve ser requalificado. Mais recentemente, os debates em torno desta questão têm indicado que o paradigma da modernização agrícola, alavancado por Políticas Públicas gerais, determinadas pelos Estados Nacionais ou regionais, não mais se sustenta enquanto instrumento para gerar o desenvolvimento das comunidades rurais. Na nova concepção que se apresenta, a perspectiva de análise de Desenvolvimento Rural e dos instrumentos para a sua promoção envolve, de um lado, uma reconstrução do conceito de “ruralidade” e, de outro, uma ampliação do conceito de “Desenvolvimento Econômico”.

No que se refere ao primeiro aspecto, considera-se que o conceito de “Rural” deve incorporar os seguintes elementos⁴: i) o “rural” não pode mais ser sinônimo de “agrícola”; ii) o “rural” deve envolver o aspecto da multisetorialidade (pluriatividade); iii) além da “função produtiva” o espaço “rural” pode exercer as funções ambiental, ecológica e social (multifuncionalidade); iv) de vê haver a compreensão de que não existe um isolamento absoluto entre os espaços rurais e urbanos, visto que se estabelecem redes mercantis sociais e institucionais entre o “rural” e vilas adjacentes; iv) permanece a questão de que as áreas rurais têm densidade populacional relativamente baixa.

Quanto ao segundo aspecto, o conceito de Desenvolvimento a ser utilizado quando se aborda o Desenvolvimento Rural deve ser mais amplo do que o convencionalmente utilizado. Em primeiro lugar, ele não deve se centrar na idéia de que os aspectos a serem considerados são meramente econômicos. Deve-se incorporar ao conceito o fato de que o processo de desenvolvimento sob análise envolve diferentes atores, diferentes níveis,

³ Isto caracteriza uma nova face do meio rural brasileiro, que é o objeto de estudo do Projeto RURBANO, coordenado pelo Prof. José Graziano da Silva, que tem destacado a importância das atividades não enquadradas tradicionalmente como agrícolas ou pecuárias.

⁴ -Kageyama, 2003

diferentes perspectivas, que não apenas a econômica. Em segundo lugar, não deve se centrar na idéia de que o Desenvolvimento pode ser imposto unicamente por forças externas e Políticas Públicas mais gerais, implantadas pelo Estado sem uma articulação regional e local mais estreita. Na medida em que o Desenvolvimento rural hoje implica na criação de novos produtos e serviços que se dirigem a novos mercados, considera-se que não é possível redirecionar a agricultura considerando apenas os estabelecimentos. É preciso tratar a questão enquanto uma transformação do espaço regional, que passa a ser tratado com o conceito de Território (Almeida Filho, 2006).

Considera-se que o Desenvolvimento Rural deve ter uma lógica Territorial de desenvolvimento e isto envolve a incorporação de espaços nos quais os impulsos locais também são importantes. Os agentes deste espaço e as instituições aí montadas também são importantes e centrais na definição dos rumos a serem seguidos por esta localidade. É importante destacar que nesta concepção⁵ então, o processo de desenvolvimento pretendido não se dá a partir da primazia do “poder local”, como também não é alcançado univocamente pela aplicação de Políticas Públicas mais gerais.

Seguindo o paradigma do “Desenvolvimento Territorial”, especialmente no meio rural, as Políticas Públicas voltadas para o desenvolvimento devem articular o envolvimento de um conjunto de forças sociais locais atuando na implementação de ações coletivas, benéficas à comunidade (ORTEGA & NUNES, 2002). Estas forças organizadas conformam o “capital social” daquela comunidade, que tem a ver então com a capacidade de organização da mesma e envolve, inclusive, o conjunto de normas e sistemas que se organizam para facilitar as ações coordenadas (PUTMAN, 1999).

Segue-se, portanto, a importância da adoção de Políticas Públicas que levem em conta uma nova forma de orientação e uma organização que envolva o âmbito local, na qual seja incorporada a autonomia das localidades. A partir daí, abre-se o espaço para a adoção de políticas descentralizadas, sendo que o próprio Estado passa a agir no intuito de promover o fortalecimento da participação da comunidade, gerando-se condição de ampliação do número de “atores sociais”.

É deste debate que surge a indicação de que esta mesma lógica deve ser adotada nas atuações públicas que envolvem transmissão de recursos, sendo que o direcionamento e a utilização dos mesmos deve envolver também a lógica “local”, a partir de uma *perspectiva* de descentralização de decisões. Então, especialmente no âmbito rural, caso se tenha uma concepção de Desenvolvimento que se centre na melhora das condições de vida das comunidades e numa maior inserção dos grupos excluídos, indica-se a importância de que as políticas adotadas partam de um “**pacto territorial**”, mediado e impulsionado a partir da articulação de atores chaves - cooperativas, organizações de produtores, associações empresariais, sindicatos, poder público, igrejas, bancos, etc.

Esta noção de desenvolvimento rural, voltado para o âmbito local, territorial, foi a *perspectiva* do Programa LEADER, desenvolvido na Europa, cuja concepção original foi a de promover a dinamização das zonas deprimidas e excluídas do atual padrão agrícola-tecnológico (em Portugal, na Espanha e na Grécia). O que se observou a partir da implantação daquele programa foi que o enfoque no desenvolvimento local incentivou a maior participação da população e de agentes econômicos, pois estes atuaram não somente na elaboração, como também na gestão dos projetos. Dentro do contexto brasileiro, o PRONAF apresenta algumas similaridades com esta experiência européia. Na verdade, são as modalidades do PRONAF Infra-Estrutura/Serviços Municipais e Capacitação que

⁵ - Pelo menos na interpretação que seguimos e que segue Graziano da Silva; Ortega; Almeida Filho (2006) ; Kageyama (2005)

apresentam mais especificamente esta visão, sendo que, conforme já indicamos no início do texto, a modalidade PRONAF Crédito parte de uma lógica individual.

Esta modalidade do PRONAF, no entanto, não necessariamente estaria fora da lógica do reforço ao Desenvolvimento Territorial. Também neste caso está indicada a formação de uma rede de agentes. Os sindicatos dos trabalhadores rurais, por exemplo, emitem as declarações de aptidão que atestam aos bancos que o pretendente do financiamento é um “agricultor familiar”. De outro lado, Cooperativas de Crédito, voltadas para a agricultura familiar vão paulatinamente se organizando para tentar resolver os problemas de acesso dos agricultores menos integrados. O que colocamos, no entanto, é que ainda que esta articulação entre agentes esteja indicada e idealmente ela deva se aprofundar, a perspectiva da liberação dos recursos é basicamente bancária e analisada a partir do demandante individual do recurso. Neste sentido, pretendemos destacar duas questões: i) que esta lógica de liberação não permite que se apresente uma articulação direta desta linha de ação com as demais; ii) que apenas a mudança da legislação, incorporando os agricultores mais carentes ao programa não é suficiente para mudar a lógica concentradora da liberação.

2. PRONAF – AS LIBERAÇÕES AGREGADAS DE RECURSOS POR PROGRAMAS

Para os propósitos de nosso artigo, vamos detalhar os dados do Programa entre 1999 e 2004. Conforme acabamos de observar, nosso intuito é detectar se houve uma modificação da lógica de direcionamento de recursos nos últimos anos, especialmente após a incorporação de beneficiários referentes aos Grupos A e B do PRONAF – Crédito. Os anos considerados também são importantes para perceber o movimento do PRONAF Infra-Estrutura/ Serviços Municipais. O intuito é o de detectar o aumento (ou não) de sua importância em termos de participação no âmbito do conjunto do Programa, especialmente porque a atuação na conformação de Conselhos Municipais tem aumentado de forma vigorosa, juntamente com o debate acerca da importância de se utilizarem Políticas Públicas que incorporem a *perspectiva* do desenvolvimento local e da conformação do “capital social”.

Ademais, o corte temporal também se justifica pela base de dados utilizada. De fato, no *site* do PRONAF (www.pronaf.gov.br) é possível levantar os dados a partir de 1999. As informações disponibilizadas pelo Banco Central, constantes do Anuário Estatístico do Crédito Rural também foram utilizadas, para complementar os primeiros, nos casos em que o *site* do PRONAF não disponibilizou o detalhamento.

No caso dos dados do Banco Central é possível levantar a série desde a implantação do Programa, mas eles estão muitas vezes subestimados, uma vez que nem todos os recursos liberados pela modalidade “Investimento” estão lá disponibilizados. Neste sentido, optamos por trabalhar mais intensamente com a base de dados do referido *site*. Todos os valores foram deflacionados pelo IGP-DI médio centrado, para podermos fazer uma análise da evolução dos dados em valores reais de 2004. Iniciaremos apresentando as liberações totais do Programa e suas modalidades para, posteriormente, detalharmos um pouco mais aquelas referentes às Linhas Crédito e Infra-Estrutura.

No que tange às liberações totais do PRONAF, levando-se em conta o conjunto de suas linhas de ação, pelas informações constantes na Tabela 1, pode-se observar que o montante de crédito total direcionado pelo Programa apresentou um movimento ascendente entre 2002 e 2004. De fato, passou-se de uma liberação de R\$ 2.755,3 milhões para R\$5.748,7 milhões. Esta é uma modificação da tendência que se verificava anteriormente,

visto que a partir de 1999 o Programa começou a apresentar certa estagnação na liberação de recursos.

Tabela 1 - PRONAF – Liberação por linha de ação. BRASIL - 1999 a 2004

Valores constantes de 2004 (Em R\$)

Ano	InfraEstrutura/ Serviços Munic.	Capacitação ¹	Crédito	Total
1999	188.425.961,67	46.691.548,66	2.001.762.962,82	2.236.880.473,16
2000	161.722.533,31	38.795.642,02	2.394.410.466,32	2.594.928.641,66
2001	152.382.479,31	21.949.066,56	2.355.809.344,14	2.530.140.890,01
2002	110.644.848,26	13.679.312,33	2.630.954.839,38	2.755.278.999,97
2003	78.506.856,71	35.044.809,83	4.164.823.912,54	4.278.375.579,08
2004	101.685.917,66	40.697.841,79	5.606.318.267,29	5.748.702.026,74
TOTAL	930.473.738,10	237.910.651,60	19.681.185.835,99	20.144.306.610,61

¹ Os dados referentes ao PRONAF Capacitação, são provenientes do OGU, retirados do site www.pronaf.gov.br

Fonte: PRONAF Crédito e Infra-estrutura: dados disponíveis no site www.pronaf.gov.br - acesso em: jan/ 2005

Na verdade, se formos mais rigorosos, veremos que se apresentava um movimento de queda dos valores liberados logo após a incorporação do PROCERA. No caso do PRONAF Crédito, se tomarmos os dados de liberações e retirarmos o montante referente ao Grupo A, que fazia parte do PROCERA (Tabela 2), observaremos que no ano de 1999, de fato, houve uma queda do volume de recursos, sendo que também no ano 2000, os recursos liberados pelo Programa sem o PROCERA apresenta valores ainda inferiores a 1998. Ou seja, efetivamente, estava havendo uma queda nos volumes dos recursos, mascarada pela incorporação do PROCERA. Os recursos passam realmente a aumentar de forma mais consistente, a partir de 2002.

A queda de financiamentos também se apresentou para as linhas do PRONAF Infra-estrutura e Capacitação (Tabela 1), sendo que esta é expressiva até o ano de 2003. Em 2004 ambas as Linhas de ação modificam esta tendência e os recursos liberados também se expandem, mas ainda não atingem os valores observados em 1999.

Então, analisando-se os dados do PRONAF, apenas sob o ponto de vista das liberações, chega-se à conclusão que, especialmente de 2003 para 2004 vem-se apresentando uma inflexão para melhor. Ademais desta constatação, o nosso objetivo é verificar se este fato vem acompanhado de alguma mudança na lógica de direcionamento dos recursos, no sentido de incorporar mais fortemente os agricultores familiares menos integrados economicamente.

Seria esta a expectativa, uma vez que a legislação incorporou novos perfis de beneficiários dentro da linha do PRONAF, que se referem aos agricultores com maior dificuldade de acesso a recursos. Também seria esta a expectativa porque tem-se intensificado o debate e a própria ação do Estado no sentido de incorporar a importância da liberação de recursos a partir de uma lógica coletiva, dentro de uma perspectiva de promoção do Desenvolvimento Territorial, tal qual a proposta no caso do PRONAF Infra-Estrutura. Quanto a esta última perspectiva, no entanto, apesar das atuações que vêm sendo efetuadas, os dados recentes nos indicam a redução da participação desta modalidade de financiamento dentro do PRONAF. Pelos valores da Tabela 1 é possível observar que o PRONAF Infra-Estrutura/ Serviços Municipais tem reduzido sua participação no total de recursos direcionados para o PRONAF, visto como um todo. Para se ter idéia, em 1999 a modalidade Infra-Estrutura recebia 8,42% do total de recursos liberados pelo PRONAF, sendo que esta participação vai caindo desde então e em 2004 chega a apenas 1,77% do total liberado, enquanto que o Pronaf Crédito é responsável por 97,52% dos empréstimos efetuados.

Conforme já destacamos acima esta última modalidade do PRONAF apresentou uma expansão considerável de 2003 para 2004, sendo que seu crescimento foi substancialmente maior do que o observado nas outras duas. O que iremos apresentar a partir de agora e que são o foco do presente trabalho são alguns dados referentes ao perfil da distribuição dos financiamentos do PRONAF CRÉDITO.

No que tange ao Público Alvo indicado, observamos que a legislação tem-se modificado nos últimos anos. O PRONAF Crédito sofreu uma série de modificações, passando a incorporar crescentemente novos perfis de beneficiários. Estas mudanças vieram no intuito de acolher críticas que questionavam: o baixo acesso de recursos por parte dos produtores de mais baixa renda; a excessiva burocracia para a liberação de crédito; o fato de que o PRONAF em sua formulação original não contemplava o novo perfil do rural brasileiro por concentrar-se apenas nos produtores voltados exclusivamente para a produção agrícola. De um lado, tomam-se medidas no intuito de facilitar o acesso aos recursos, como foi o caso da institucionalização do crédito rotativo (PRONAF Rural Rápido) do Banco do Brasil que libera financiamentos com maior facilidade àqueles que são clientes do banco. De outro lado, a legislação vai mudando no intuito de aumentar o público alvo do Programa. Analisando-se a evolução geral da legislação, percebemos que esta denota um esforço de maior inclusão, movimento que culmina com a instituição do PRONAF Planta Brasil (Grupo B). Assim, os beneficiários discriminados pelo Programa estão distribuídos em categorias, segundo o nível de Renda Bruta anual, conforme indicado no Quadro 1.

Quadro 1: PRONAF: Discriminação dos Beneficiários

Beneficiário	Especificação
GRUPO A	Beneficiários de programas de reforma agrária
GRUPO B	Renda Bruta Familiar até 2.000
GRUPO C	Renda de 2.000 a 14.000
GRUPO AC	Agricultores Familiares egressos do Grupo A. Renda de 2.000 a 14.000.
GRUPO D	Renda Bruta Familiar Anual acima de 14.000 até 40.000
GRUPO E/PROGER Familiar Rural	Até dois empregados permanentes e renda entre 40 e 60 mil reais.

Fonte: Manual do Crédito Rural – Plano de Safra da Agricultura Familiar – 2004/ 2005.

Atualmente, estes financiamentos são liberados por 5 Fontes: Fundos Constitucionais, Orçamento Geral da União (OGU), Fundo de amparo ao Trabalhador (FAT), Exigibilidades bancárias e Bancos Cooperativos. Estes últimos são os únicos que emprestam com recursos próprios aos agricultores. Os demais são Fundos Compulsórios. No Caso dos Fundos Constitucionais (FNO, FCO e FNE), estes são repassados por Bancos Públicos (BASA, BNB e Banco do Brasil no Centro Oeste) e não têm nenhum custo de captação.

No caso do FAT, este é liberado apenas por bancos públicos federais, que devem dar garantias ao Fundo para conseguir liberar os recursos. O Fundo exige a remuneração de TJLP pela liberação de recursos, mas não são os bancos emprestadores que arcam com este pagamento. A diferença entre a taxa pelas quais os recursos são emprestados e a TJLP é assumida pelo Governo (equalização). Os recursos do OGU se destinam aos empréstimos para os assentados recém-instalados (PRONAF A), ao PRONAF B, ao PRONAF A/C e ao PRONAF Florestal, observando-se que nestes casos a equalização e os custos operacionais também estão garantidos pelo Governo. As exigibilidades bancárias são usadas essencialmente por empresas integradoras e não são uma fonte significativa. Por fim, temos os recursos dos Bancos Cooperativos são os únicos não compulsórios, sendo

emprestados aos agricultores, a partir da cobrança de um *spread* entre a taxa de captação e a taxa de empréstimo.

Como se sabe, os bancos têm custos para emprestar os recursos e, ademais, suas operações visam a busca de lucratividade. A partir daí, o OGU (Orçamento Geral da União) prevê o pagamento aos Bancos pelo seu trabalho de intermediação vinculado ao PRONAF. Em 2002, para cada empréstimo de custeio dos Grupos C e D o banco prestador recebia 8,99% aa, mais uma taxa de administração mensal para cada contrato. No mesmo ano, o custo médio por operação girava em torno de 17,83% aa do total emprestado. O banco do Nordeste, paralelamente, recebia uma taxa média de 11,97% aa.

Ou seja, observamos que os recursos direcionados para o PRONAF têm tido o cuidado de preservar a taxa de rentabilidade dos bancos operadores, sendo que o Estado arca com o descasamento porventura existentes entre a captação de recursos e a ponta de oferta. No caso dos créditos dirigidos aos segmentos C, D e E os bancos prestadores arcam com o risco de inadimplência, mas no caso dos beneficiários relativo a ao Grupo A e B, quem arca com os riscos é o Tesouro. Indicadas estas características, podemos passar à análise da distribuição dos financiamentos.

Uma das análises possíveis de ser realizada para a verificação do perfil do direcionamento dos recursos e se os mesmos estão se dirigindo a espaços que precisam ser apoiados a fim de promover o chamado “Desenvolvimento Territorial”, é a de observar como se dá esta distribuição das liberações por Categorias do PRONAF, por municípios, estados e regiões. Para além desta análise, que leva em conta apenas a Renda Bruta, é possível fazer uma classificação mais rica, envolvendo grande sorte de aspectos. Para realizar esta análise nos baseamos no estudo desenvolvido por Kageyama (2005), que constrói uma medida do “Desenvolvimento Rural” a partir de uma série de indicadores que incorporam várias dimensões que a literatura tem indicado. São estes aspectos que trataremos a seguir.

Tabela 2 – Liberações do PRONAF - Custeio X Investimento – 1998 a 2004

valores constantes de 2004

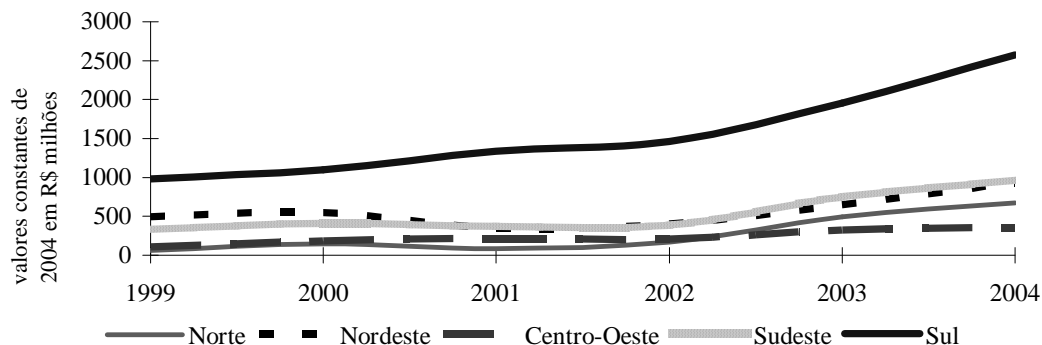
Ano	Custeio	Investimento	Total	Total sem A
1998	1.274.045.367,00	687.931.810,20	1.961.977.177,30	1.961.977.177,30
1999	1.357.961.055,20	641.339.760,73	2.001.762.962,82	1.708.375.778,37
2000	1.520.259.568,33	871.394.484,37	2.394.410.466,33	1.882.366.954,20
2001	1.577.707.054,90	775.241.716,41	2.355.809.344,15	1.985.876.065,15
2002	1.550.422.058,58	1.077.721.678,93	2.630.954.839,37	2.148.147.816,39
2003	2.582.560.609,98	1.577.580.809,25	4.164.823.912,55	3.518.609.658,46
2004	3.469.659.190,95	2.136.598.688,84	5.606.257.879,79	5.106.920.443,77

Fonte: Para o ano de 1998: BACEN-RECOR (custeio); dados de investimento organizados a partir de levantamento efetuado por Ferreira, Silveira & Garcia (2001), considerando os dados da Secretaria de Desenvolvimento Rural - MAA - SAF/MDA – dados. De 1999 a 2004: dados disponíveis no site www.pronaf.gov.br - acesso em: jan/ 2005

Quanto às modalidades do PRONAF Crédito, permanece a concentração da oferta de Crédito de Custeio que, entre 1999 e 2004 manteve-se sempre no intervalo de 68% a 60% do total (Tabela 2).

Estes dados nos mostram alguns elementos, mas não nos esclarecem a questão do perfil das liberações. Ao tratar mais especificamente deste tema, iniciaremos a análise apresentando informações referentes à distribuição dos recursos por regiões. Pelos dados do Gráfico 1 podemos observar que todas as regiões estão recebendo mais recursos, visto que o PRONAF Crédito como um todo apresentou forte expansão.

Gráfico 1- PRONAF Crédito – a evolução dos recursos liberados em R\$ milhões de 2004



Fonte: Dados construídos a partir de valores de liberações por municípios apresentados no site: www.pronaf.gov.br. Acesso em Jan/ 2005. Em R\$ de 2004, deflacionados pelo IGP-DI médio centrado.

Por outro lado, se verificarmos a distribuição dos mesmos entre as regiões, detectaremos que a região Sul continuou concentrando a oferta de financiamentos. Entre 1999 e 2004 sempre recebeu entre 46 e 55% do total liberado. A região Nordeste, que em 1999 estava em segundo lugar (24,62%), perde participação ao longo do período considerado, passando a receber 16,9% em 2004. Já a região Sudeste passa à frente, recebendo 17,56% do total neste último ano (Tabela 3).

Tabela 3- PRONAF Crédito- Recursos liberados por região: participação sobre o total

Ano	1999			2000			2001			2002			2003			2004		
	Total	C	I	Total	C	I	Total	C	I	Total	C	I	Total	C	I	Total	C	I
Norte	3,12	3,29	2,76	6,27	4,26	9,79	3,59	2,79	5,23	6,45	3,73	10,37	11,84	5,83	21,69	12,24	6,91	20,95
NE	24,62	11,32	59,39	22,92	12,08	41,87	14,76	9,87	24,73	15,37	11,80	20,51	15,55	11,82	21,67	16,96	9,83	28,62
CO	5,58	3,23	10,58	7,87	3,07	16,25	9,16	2,90	21,92	7,85	3,90	13,53	7,80	6,94	9,20	6,53	6,10	7,22
SE	16,63	21,29	6,75	17,07	20,29	11,45	15,81	19,50	8,28	14,75	19,68	7,34	17,92	21,16	12,60	17,56	20,51	12,73
Sul	48,99	61,40	22,68	45,85	60,30	20,58	56,69	64,95	39,84	55,58	60,88	47,95	46,90	54,25	34,83	46,72	56,64	30,47
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Dados disponíveis no site: www.pronaf.gov.br. Acesso em Jan/ 2005

Ora, estes dados nos indicam que aumenta a concentração da oferta de recursos nas regiões em que há mais agricultores familiares integrados, em detrimento daquela que concentra a maioria dos agricultores familiares mais alijados. É importante então detectar se isto está realmente ocorrendo e quais são os principais indicadores

Pelas informações de liberação de recursos é possível fazer esta análise. Desde a implantação do PRONAF, a região Nordeste apresentou-se como a segunda em termos de liberação de recursos e esta *performance* foi explicada pelo movimento do crédito para Investimento, sendo que esta situação permanece até 1999. Para se ter uma idéia, apesar de a região receber no referido ano 24,6% do total de recursos, apenas do 11,32% do PRONAF distribuído para Custeio se dirigia para lá (Tabela 3). Paralelamente, recebia 59,39% do crédito de Investimento liberado pelo Programa. À medida que cai a participação da referida região no total ofertado de recursos, percebemos que a queda vem acompanhada por uma redução mais drástica na participação do Nordeste no crédito de

Investimento, sendo que em 2004 a região recebe 28,62% do desta modalidade. Paralelamente, a região que passa a receber um maior direcionamento da modalidade Investimento é a Norte, sendo que a expansão dos recursos nesta modalidade é muito grande. Os estados do Pará, de Rondônia, do Tocantins e do Amazonas são os que aumentam sua participação nos recursos do PRONAF Investimento.

Ou seja, de um lado permanece a forte concentração do crédito de Custeio na região Sul e secundariamente na Sudeste, o que explica a concentração do total dos valores liberados nestas regiões, pois a liberação para Custeio é muito maior no Programa como um todo. De outro lado, o crédito de Investimento, liberado em menor magnitude, antes estava mais concentrado no Nordeste e atualmente apresenta uma distribuição mais equânime entre esta região (28,62%), a Norte (20,95%) e a Sul (30,27%), que passa a ser a que recebe mais recursos desta modalidade. Logo, os recursos para Investimento nos anos mais recentes continuam tendo um perfil que permite o acesso a regiões que concentram agricultores familiares mais carentes, só que tem aumentado seu direcionamento em direção da região Sul.

Para verificar se esta afirmação se sustenta e analisar mais a fundo esta questão é interessante analisar a evolução das liberações comparando duas regiões com perfis distintos e que são centrais para a compreensão do direcionamento dos recursos. Com este intuito, a seguir apresentamos a análise da distribuição dos recursos para as regiões Nordeste e Sul, desenvolvendo a análise de forma mais desagregada e incorporando o perfil dos municípios receptores dos financiamentos. O intuito é o de observar o perfil daqueles que recebem prioritariamente os recursos.

3. PRONAF CRÉDITO – ANÁLISE DA LÓGICA DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

Desenvolvemos a análise em questão tomando como parâmetro de comparação duas das regiões brasileiras que resumem dos dois limites do espectro de produtores familiares. De um lado, tomamos a Região Sul, que apresenta grande número de produtores familiares, só que estes têm, em sua maioria, uma característica de maior integração econômica. Conforme vimos, esta região continua sendo a que capta a maior percentagem dos recursos do PRONAF, especialmente do Crédito de Custeio. De outro lado, está a Região Nordeste, que congrega grande parte dos agricultores familiares com baixo grau de integração econômica. Esta região é a segunda em captações totais, mas apresenta baixa liberação de crédito de custeio, conforme comentamos acima. Tendo em vista estas características, o confronto do perfil de captação destas duas regiões pode ser então bastante elucidativo.

No que se refere ao estudo da lógica de distribuição dos recursos, agregamos duas dimensões à análise. De um lado, buscamos levantar os municípios que captam a maior e a menor parte dos recursos liberados, para observar se nas duas regiões o perfil da concentração das liberações é diferente. De outro lado, desenvolvemos um estudo que envolveu a totalidade dos municípios das regiões Sul e Nordeste e que se refere à construção de um Indicador de Desenvolvimento Rural. Com base nestes levantamentos o nosso intuito no presente trabalho é o de observar o perfil do “Índice de Desenvolvimento Rural” dos municípios que receberam a maioria e a minoria dos recursos do PRONAF em ambas as regiões sob estudo. Ademais, tomamos ainda os 30 municípios de cada uma das duas regiões que receberam mais recursos e analisamos o perfil da distribuição do PRONAF, por categoria de classificação (A, B, C, AC, D e E). Vejamos a seguir o detalhamento do trabalho que efetuamos.

3.1- Os IDRs da Região Sul e Nordeste

Quanto ao estudo do Índice de Desenvolvimento Rural, tomamos a metodologia desenvolvida por Kageyama (2005). Esta metodologia busca explicitar a perspectiva de que “regiões com redes urbanas bem distribuídas, com recursos territoriais adequados, mercados locais que favoreçam a pluriatividade, devem apresentar um alto grau de desenvolvimento rural, em contraste com áreas isoladas, sem privilégios naturais e sem instituições locais adequadas” (Kageyama, 2005, pp 6). Seguindo as indicações da autora, calculamos três índices parciais⁶, representando aspectos importantes do Desenvolvimento Territorial. Os índices são calculados por município, a partir do Censo Demográfico de 2000, sendo que cada um dos três é composto por indicadores simples. Para calcular cada índice, levantam-se os indicadores e faz-se a média aritmética dos mesmos, chegando-se ao índice parcial. Para se chegar ao índice de Desenvolvimento Rural, tomam-se os três indicadores e faz-se a média aritmética dos mesmos.

No Quadro 2, listamos os índices, que seguem a construção de Kageyama (2005), com algumas adaptações.

Quadro 2- Indicadores utilizados e o IDR

Índice de População (IPOP)	a)Densidade demográfica b)Variação da População Rural entre 1991 e 2000 c)% de população Rural em 2000 d)% de população que não morou sempre no município (migrantes) IPOP= a+b+c+d/4
Índice de Bem-Estar Social (IBES)	e)Domicílios com instalação sanitária f)Domicílios com telefone g)Anos de estudo das pessoas de 7 anos e mais h)Proporção da população de 7 a 14 anos que freqüenta escola IBES=e+f+g+h/4
Índice de Desempenho Econômico (IDE)	i) Renda domiciliar per capita j) Pluriatividade- proporção de ocupados em atividades não agrícolas em relação ao total de ocupados nos domicílios rurais l) Produtividade do trabalho na agricultura IDE=i+j+l/3
Índice de Desenvolvimento Rural (IDR)	IDR= IPOP + IBES + IDE/3

A partir desta metodologia foi construído o IDR para cada um dos municípios das regiões sob análise. Feito este levantamento, organizamos os municípios de cada região em ordem crescente de IDR e classificamos estes indicadores em três níveis. O primeiro quartil da distribuição foi considerado como o de IDR baixo; o segundo e terceiro quartis foram considerados de IDR/IDE médio e o último quartil, de IDR/IDE alto⁷. No caso da Região Sul foram levantados 1158 municípios e o resultado da classificação dos IDRs se encontra no Quadro 3 Utilizamos a mesma metodologia para a região Nordeste, tendo sido estudados 1783 municípios, sendo que o resultado se encontra no Quadro 4.

Quadro 3 - Classificação dos IDR -Região Sul

IDR	Intervalo de variação	No de municípios
Baixo	0 a 1,0926	291

⁶ - Kageyama (2005), se utiliza de 4 índices parciais. Além destes que calculamos ela também considera o índice de Meio Ambiente (IMA), composto por dois indicadores: ausência de monoculturas + conservação do solo (proporção de estabelecimentos agropecuários do município que adotam práticas de conservação do solo)

⁷ - Efetuamos esta mesma classificação para o IDE.

Médio	1,09207 a 1,3264	576
Alto	1,32753 a 3,1210	291
Total		1158

Quadro 4 - Classificação dos IDR - Região Nordeste

IDR	Intervalo de variação	No de municípios
Baixo	0 a 0,8432	446
Médio	0,8434 a 1,1519	891
Alto	1,1537 a 2,2892	446
Total		1783

Conforme se pode observar, os níveis dos Índices de Desenvolvimento Rural diferem de uma região para outra. Conforme o esperado, os índices são em geral mais altos na região Sul, de forma que os intervalos de cada classificação (Baixo, Médio e Alto) envolvem valores mais altos para o caso da mesma.

3.2- Análise da Distribuição dos Recursos do PRONAF articulada aos IDRs

Para efetuar esta análise, Primeiramente compilamos as captações de recursos do PRONAF no período 1999 a 2004 por município e somamos estes valores, obtendo a captação agregada para o período como um todo. A seguir, organizamos os municípios em ordem crescente de captação, sendo que este procedimento foi efetuado para cada região analisada. A fim de sintetizar os resultados, em cada uma das 2 regiões levantamos 10%

dos municípios que mais captaram recursos e os 50% que menos captaram e agregamos a estes dados os resultados dos IDRs e IDEs. As Tabelas 4 e 5 sintetizam este estudo.

Tabela 4- Municípios que mais captaram e menos captaram na Região Sul – Perfil do IDR e do IDE

Região Sul	municípios	% Reg. Sul	% IDE alto	%IDE médio	% IDE baixo	% IDR alto	% IDR médio	% IDR baixo
10% que mais captaram	117	27,10	13,68	51,28	35,04	11,97	46,15	41,88
50% que menos captaram	673	9,29	28,42	50,29	21,19	31,69	31,29	37,02

Tabela 5- Municípios que mais captaram e menos captaram na Região Nordeste – Perfil do IDR e do IDE

Região Nordeste	municípios	% Reg. Nordeste	% IDE alto	%IDE médio	% IDE baixo	% IDR alto	% IDR médio	% IDR baixo
10% que mais captaram	177	43,15	13,56	53,67	32,77	14,69	48,02	37,29
50% que menos captaram	930	10,77	22,98	35,93	41,09	27,01	37,67	38,25

Conforme se pode observar pela Tabela 4, no caso da Região Sul, os 117 municípios que mais captaram, correspondendo a 10% do total de municípios da região, receberam 27% do total liberado. Destes municípios, se somarmos os que apresentam IDRs

e IDEs altos com os médios, veremos que eles correspondem à maioria. Por outro lado, quando tomamos os 673 municípios que menos captaram recursos, que correspondem a 50% do universo total analisado para a região, vemos que estes receberam apenas 9,29% das liberações. Também dentre estes municípios aqueles que apresentam IDRS médios e Altos são majoritários.

No caso da Região Nordeste (Tabela 5), tomando os 177 municípios que mais captaram (10% do total), vemos que eles são responsáveis por 43% das liberações. Ou seja, a concentração das captações em poucos municípios é mais forte nesta região do que na região Sul. Quanto aos 930 municípios que menos captaram (50% do total), estes foram responsáveis por 10,77 das liberações. No que se refere aos IDEs e IDRs dos que captaram mais e menos, a performance é semelhante à que se observou para a Região Sul.

Por estes dados é possível inferir que ocorre forte concentração de recursos num número reduzido de municípios, sendo que a análise dos Índices de Desenvolvimento Econômico e de Desenvolvimento Rural não explicam esta concentração. Se é verdade que a maioria dos municípios que mais captou recursos se encontra no nível médio e alto de IDR e IDE, é também verdade que dentre os municípios que menos captaram também a maioria está nestas classificações. De qualquer forma, o que fica claro é que a lógica de distribuição não privilegia os municípios mais carentes. O nosso ponto é o de que a determinação da liberação não leva em conta o perfil do município e do espaço em questão. Ela se vincula, na verdade, ao perfil do demandante do recurso e à lógica bancária da liberação – é esta a característica do PRONAF Crédito.

Com o intuito de detalhar mais esta questão, discriminamos os 30 municípios que mais captaram recursos e mostramos a liberação por enquadramentos. No caso da Região Sul estes 30 municípios correspondem a 2,58% do universo dos municípios desta região e recebem 14,74% do total dos recursos liberados. Analisando-se a Tabela 6 observamos que 33% dos recursos liberados para estas localidades se dirigiram aos agricultores do Grupo C do PRONAF E 41,88 ao Grupo D. Apenas 1,87% foi para o Grupo A e praticamente Zero se dirigiu ao Grupo B. Podemos ver que 12 destes municípios têm IDR baixo, o que nos indica que estes municípios menos “desenvolvidos” estão recebendo grande gama de recursos. Isto poderia estar indicando que os recursos estariam servindo para alavancar os produtores mais excluídos. Não é, no entanto, o que se observa. Todos estes 12 municípios também concentram sua captação em produtores mais integrados. Os municípios de Pelotas, São Lourenço e Canoinhas, que têm IDR baixo concentraram mais de 40% de suas captações nos produtores do Grupo D. Ou seja, conforme a lógica do direcionamento dos recursos do PRONAF Crédito, o que define a distribuição é o perfil do Tomador, havendo preferência para os mais integrados.

Tabela 6- 30 maiores receptores de recursos do PRONAF (1999- 2004)- Reg. Sul

Município	% reg**	IDR	IDE	% A*	% A/C*	% B*	% C*	% D*	% E*
cangucu	1,06	baixo	baixo	7,57	0,25	0,00	59,58	12,22	1,21
venancio aires	0,77	médio	médio	1,00	0,08	0,00	58,00	7,61	0,96
erechim	0,76	médio	médio	0,58	0,00	0,00	28,64	63,99	5,13
santa cruz do sul	0,73	médio	médio	0,74	0,00	0,00	54,11	11,07	1,46
candelaria	0,63	baixo	baixo	0,45	0,00	0,00	60,52	7,99	2,00
crissiumal	0,62	médio	baixo	1,27	0,00	0,00	43,11	48,30	4,38
pelotas	0,61	baixo	médio	4,30	0,15	0,00	25,82	45,08	3,56
sao lourenco do su	0,6	baixo	baixo	3,01	0,00	0,00	13,83	44,56	1,02
camaqua	0,57	baixo	baixo	0,27	0,30	0,00	26,78	24,62	3,06
sobradinho	0,55	baixo	baixo	4,27	0,00	0,00	56,76	15,80	6,59
agudo	0,55	médio	médio	0,44	0,01	0,00	32,27	37,95	9,47
concordia	0,54	médio	alto	2,44	0,00	0,00	32,34	55,28	4,23
soledade	0,54	médio	médio	2,17	0,03	0,00	31,27	56,94	6,20
ibiraiaras	0,52	médio	médio	1,15	0,00	0,00	23,85	57,21	13,69
marau	0,48	médio	médio	0,89	0,00	0,00	3,89	85,75	7,22
tapejara	0,47	médio	baixo	0,00	0,00	0,00	25,39	33,06	21,57
ibiruba	0,44	médio	médio	1,16	0,00	0,00	13,15	69,21	12,78
arroio do tigre	0,42	baixo	baixo	2,81	0,07	0,00	45,16	23,50	5,83
canoinhas	0,42	baixo	médio	0,69	0,00	0,00	33,13	48,82	2,98
dom feliciano	0,41	baixo	baixo	0,16	0,00	0,00	17,83	19,32	2,44
nova palma	0,41	médio	médio	0,83	0,00	0,00	0,23	56,88	15,56
carlos barbosa	0,39	alto	alto	0,04	0,00	0,00	0,23	94,30	3,03
ituporanga	0,39	baixo	médio	3,23	0,00	0,00	0,75	57,37	16,36
chapeco	0,38	baixo	médio	1,55	0,01	0,00	31,86	54,72	5,84
mafra	0,38	médio	médio	0,69	0,01	0,00	2,58	59,08	11,91
encantado	0,37	médio	alto	0,82	0,01	0,00	16,53	79,80	2,04
encruzilhada do su	0,37	baixo	baixo	2,12	0,00	0,00	82,71	8,01	1,70
medianeira	0,36	alto	alto	0,75	0,00	0,00	14,90	57,19	25,30
Total	14,74			1,87	0,04	0,00	33,00	41,88	5,87

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Censo Demográfico 2000 e do Ministério do Desenv. Agrário

* % do captado por cada GRUPO entre 1994 e 2004 sobre o total recebido pelo município no mesmo período

** % do valor captado por cada município no período 1999/2004 sobre o total captado pela região no mesmo período

Tabela 7 - 30 maiores receptores de recursos do PRONAF (1999-2004)- Reg. Nordeste

Município	% reg **	IDR	IDE	% A*	% A/C*	% B*	% C*	% D*	% E*
paripiranga	0,95	baixo	médio	0,64	0,20	11,10	45,56	42,47	0,06
santa luzia(BA)	0,86	médio	baixo	78,26	0,00	4,32	4,48	2,73	0,00
bom jesus lapa	0,73	médio	baixo	14,48	0,00	0,88	59,09	24,71	0,10
simao dias	0,68	médio	médio	7,23	0,97	13,70	65,72	11,69	0,63
porto da folha	0,64	baixo	médio	7,48	0,60	7,53	73,52	10,89	0,07
lagarto	0,58	médio	alto	23,23	7,73	10,96	48,13	9,68	0,04
caninde são franc	0,58	baixo	médio	37,95	23,15	2,11	33,93	2,64	0,00
buriticupu	0,56	baixo	médio	61,57	4,64	4,08	27,83	1,73	0,00
sta maria boa vista	0,56	baixo	médio	60,51	0,00	4,70	0,30	34,26	0,00
maragogipe	0,55	baixo	médio	0,00	0,00	7,08	8,40	84,25	0,51
poco redondo	0,54	médio	médio	46,97	28,36	0,00	20,18	0,07	0,00
mossoro	0,54	médio	médio	57,20	1,06	0,63	40,48	0,35	0,00
serra do ramalho	0,48	médio	médio	29,51	0,00	0,06	40,88	28,68	0,24
carira	0,46	médio	médio	19,86	2,14	0,00	61,53	5,25	0,22
amarante maranhao	0,45	médio	baixo	59,98	0,00	3,51	6,30	30,14	0,00
bom jesus selvas	0,45	médio	baixo	0,00	0,00	52,17	45,84	1,99	0,00
euclides cunha	0,45	médio	baixo	18,63	0,00	2,87	74,90	3,20	0,12
poco verde	0,44	baixo	médio	0,00	0,18	3,77	85,22	10,62	0,21
caninde	0,43	baixo	médio	66,04	0,01	23,74	8,52	1,40	0,00
acailandia	0,43	baixo	alto	71,98	11,28	3,81	7,91	4,31	0,11
muquem sao francis	0,40	médio	médio	24,00	0,00	2,31	38,28	21,67	13,65
sao desiderio	0,38	alto	médio	3,48	0,00	2,02	10,15	83,98	0,00
quixeramobim	0,37	baixo	médio	57,00	8,13	7,62	17,63	9,09	0,12
vitoria da conquista	0,37	baixo	médio	26,15	0,00	8,25	20,81	43,39	0,00
paratinga	0,36	médio	médio	9,42	1,71	13,83	63,34	11,70	0,00
barras	0,36	médio	baixo	60,04	0,00	5,78	33,71	0,46	0,00
colinas	0,35	baixo	baixo	32,02	0,00	1,01	42,60	23,59	0,00
barra do corda	0,35	alto	baixo	32,52	0,00	34,56	4,78	28,14	0,00
casa nova	0,35	baixo	baixo	1,35	0,00	1,76	24,47	71,93	0,03
Total	14,62			30,14	3,25	6,72	38,52	20,70	0,46

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Censo Demográfico 2000 e do Ministério do Desenv. Agrário

* % do captado por cada GRUPO entre 1994 e 2004 sobre o total recebido pelo município no mesmo período

** % do valor captado por cada município no período 1999/2004 sobre o total captado pela região no mesmo período

No que se refere aos 30 municípios que mais captam recursos do PRONAF na Região Nordeste, vemos, pela Tabela 7 que eles são responsáveis por 14, 62% das captações e correspondem a 1,61% do universo de municípios da região .

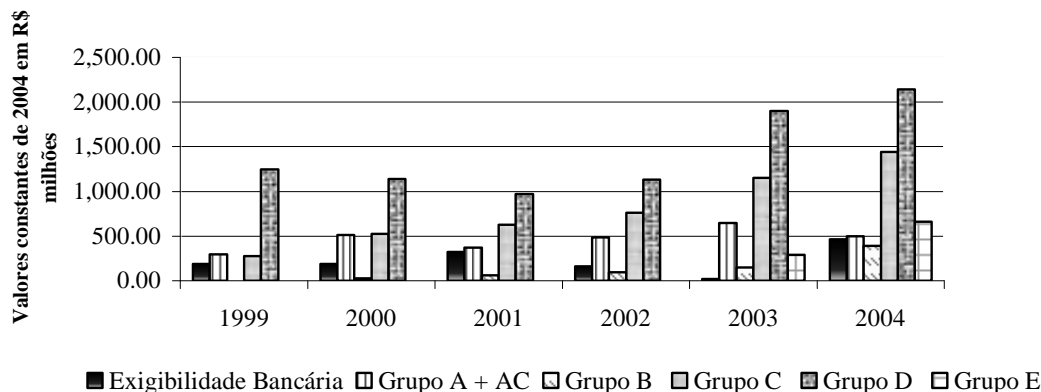
30% destas captações se dirigiram aos produtores do Grupo A, o que se casa com a observação que já fizemos mais acima neste trabalho: a de que parte importante dos recursos desta região está indo para este Grupo, e é liberado para crédito de Investimento. O surpreendente é que nesta região em que grande parte dos agricultores têm dificuldade de integração, os municípios que mais captam recursos dirigem 20,70% do total emprestado para os produtores classificados no Grupo D e 38,52% no Grupo C. Apenas 6,72% destes recursos se dirigiu ao Grupo B. Os municípios com IDR baixo e que fazem parte destes maiores captadores apresentam duas situações: ou captaram muito via Grupo A; ou captaram muito nos Grupos C e D. Ou seja, mais uma vez o que prevalece é a lógica bancária de liberação, que privilegia os agricultores mais integrados. No caso do Grupo A esta lógica não é quebrada, pois estes empréstimos não têm risco de crédito.

Estes dados são elucidativos pois nos mostram o perfil dos municípios que estão recebendo os recursos, considerando outros aspectos que não unicamente a renda média. O que fica claro é que a concentração das liberações enquadramento nos Grupos C e D (e

também no estrato A), ocorre tanto nos municípios que apresentam IDR alto e médio, como nos que apresentam IDR baixo.

Isto, aliás, não está ocorrendo apenas nas regiões sob estudo. Considerando o agregado das liberações para o país como um todo em cada ano do período que estamos considerando encontramos o resultado apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2: Desempenho do PRONAF Crédito por enquadramento*: 1999 a 2004



* Exigibilidade Bancária não se refere a um Grupo do PRONAF, mas está ligada a uma das fontes de liberações em que não é possível discriminar o enquadramento. O próprio site do PRONAF faz esta distribuição quando demonstra os dados por enquadramentos.

Fonte: Gráfico elaborado a partir dos dados disponíveis no site www.pronaf.gov.br - acesso em: jan/ 2005

Nos anos mais recentes, ainda que o argumento seja o de que as mudanças de legislação têm privilegiado os produtores mais carentes, isto não se observa na prática. No caso da Região Sul, que continua recebendo a maior parte dos valores liberados, não observamos uma mudança da lógica de liberações. Se tomarmos todos os valores liberados em 2004, veremos que 57,7% dos recursos para esta região se concentrou nos Grupos D e E, sendo que paralelamente os Grupos A (A/C) continuam tendo uma participação baixa e o Grupo B praticamente não recebeu recursos. As regiões Sudeste e Centro-Oeste também apresentam o mesmo perfil de distribuição, ainda que nesta última o grupo B tenha uma importância maior, chegando a receber 13,41% dos recursos liberados.

A região Norte apresenta um perfil de distribuição que mudou um pouco com a incorporação do PROCERA. Nos anos mais recentes vem distribuindo seus recursos de forma mais concentrada entre os agricultores do grupo D e os do Grupo A, enquanto que os agricultores dos grupos B e C, via de regra, liberam um percentual pequeno de recursos. Já a região Nordeste, apresenta uma mudança no perfil da liberação, à medida em que a legislação foi incorporando os agricultores com mais dificuldade de acesso a recursos. Em 1999, 85,4% dos recursos liberados pela região iam para os agricultores do Grupo D e em 2004 estes recebem 13,41% do total liberado. Os agricultores que passam a concentrar os valores liberados são os do Grupo B (30,91%), os do Grupo C (35,43%) e os do Grupo A (17,71%), observando-se que esta mudança de perfil vem ocorrendo desde o ano 2000 (Tabela 8). Então, a mudança da legislação gerou um impacto importante no perfil da distribuição dos recursos na região Nordeste, sendo que no caso dos agricultores do grupo C, em grande parte, a mudança deve estar vinculada à atuação dos fundos de aval articulados ao Banco do Nordeste. Conforme vimos pelos dados acima apresentados, não são os municípios que mais captam recursos os que estão promovendo esta alteração.

Ademais, conforme analisamos acima, permanece forte concentração de recursos num universo pequeno de municípios (10% do total)

De qualquer forma, a mudança de perfil de liberação da Região Nordeste é uma questão importante, mas deve ser qualificada. Isto porque, se tomarmos o país como um todo, veremos que esta tendência não está ocorrendo para os demais e que o Grupo B continua minoritário. De outro lado, permanece a concentração de recursos nos Grupos de maior renda.

Tabela 8-Participação percentual dos enquadramentos por regiões geográficas

Ano	Região/ Enquad	Exigib.. Banc. ¹	Grupo A	Grupo A/C	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Grupo E	Total %
1999	Norte	0,03	25,56	0,00	0,00	15,46	58,94	0,00	100
1999	NE	1,99	5,12	0,00	0,00	7,49	85,40	0,00	100
1999	CO	0,25	54,99	0,00	0,00	1,57	43,19	0,00	100
1999	Sudeste	3,44	3,22	0,00	0,00	2,96	90,39	0,00	100
1999	Sul	18,01	7,59	0,00	6,83	15,99	51,58	0,00	100
2000	Norte	0,08	56,02	0,00	0,00	14,71	29,19	0,00	100
2000	NE	0,18	34,56	0,38	4,68	21,33	38,87	0,00	100
2000	CO	0,19	69,06	0,00	0,00	4,78	25,97	0,00	100
2000	Sudeste	3,38	17,34	0,00	0,12	8,14	71,01	0,00	100
2000	Sul	16,55	0,00	0,00	0,00	32,36	51,09	0,00	100
2001	Norte	0,00	14,86	0,00	0,00	28,38	56,76	0,00	100
2001	NE	0,01	23,88	1,37	15,21	34,04	25,49	0,00	100
2001	CO	0,00	71,88	0,01	0,00	4,31	23,80	0,00	100
2001	Sudeste	2,52	9,46	0,01	1,60	12,21	74,21	0,00	100
2001	Sul	24,74	0,00	0,00	0,00	34,41	40,85	0,00	100
2002	Norte	0,00	57,48	0,09	0,00	17,08	25,35	0,00	100
2002	NE	1,35	23,81	2,76	20,48	36,80	14,80	0,00	100
2002	CO	0,00	61,32	3,32	0,00	2,77	32,60	0,00	100
2002	Sudeste	0,00	8,31	1,01	2,47	12,00	76,21	0,00	100
2002	Sul	10,69	6,74	0,30	0,00	36,41	45,86	0,00	100
2003	Norte	0,00	43,59	1,28	0,00	11,65	42,27	1,20	100
2003	NE	0,00	23,72	0,49	19,92	40,44	14,53	0,90	100
2003	CO	0,00	47,30	12,72	0,00	13,62	20,45	5,90	100
2003	Sudeste	1,44	5,76	0,95	2,54	18,56	66,50	4,25	100
2003	Sul	1,18	3,62	0,33	11,12	34,93	43,04	5,78	100
2004	Norte ²	6,67	24,06	0,12	2,35	11,33	28,13	24,97	98
2004	NE	0,57	17,71	0,55	30,91	35,43	13,41	1,42	100
2004	CO	0,28	9,68	4,47	13,24	23,99	38,79	9,54	100
2004	Sudeste	13,92	4,38	0,64	4,63	17,08	50,53	8,83	100
2004	Sul	11,49	1,12	0,25	0,04	29,40	38,62	19,08	100

¹ Exigibilidade Bancária não se refere a um Grupo do PRONAF, mas está ligada a uma das fontes de liberações em que não é possível discriminar o enquadramento. O próprio site do PRONAF faz esta distribuição quando demonstra os dados por enquadramentos.

² O Plano de Safra para a agricultura familiar 2004/ 2005, institui um novo enquadramento: O PRONAF Agroindústria Familiar. Somente a região Norte obteve participação, sendo responsável por 2,37% dos recursos.

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados obtidos no site www.pronaf.gov.br

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi o de mostrar que o PRONAF, como um instrumento de Política Pública ainda não incorporou efetivamente a dinâmica indicada pela perspectiva do Desenvolvimento Territorial. Ainda que recentemente muito se venha discutindo a este respeito e que importantes ações tenham se intensificado no intuito de gerar condições locais de formação do chamado “capital social”, o que se percebe é que aumentou a participação do PRONAF Crédito no total das liberações do Programa como um todo. Para observar se esta modalidade do PRONAF apresentou mudanças substantivas na sua forma de liberação de recursos após a incorporação de novos Grupos de beneficiários, fizemos um estudo do perfil das liberações gerais de recursos e também detalhamos as características dos municípios captadores de recursos das regiões Sul de Nordeste, que apresentam dois extremos de perfis de produtores familiares. No caso da primeira, grande parte dos agricultores familiares apresentam alto grau de integração econômica, enquanto que na segunda ocorre o inverso e por isto a comparação entre as duas regiões se mostra importante para a análise.

Com o intuito de levantar aspectos adicionais à análise dos municípios captadores construímos um “Índice de Desenvolvimento Rural”(IDR) e classificamos cada uma das localidades, verificando se elas apresentavam IDR baixo, médio ou alto. Ao levantar 10% dos municípios que mais captavam recursos em cada região, observamos que estes concentravam grande quantidade dos recursos liberados (mais de 30% nas duas regiões). Enquanto isto, vimos que os 50% que menos captaram respondiam por menos de 10% das liberações nas duas regiões. Ou seja, tanto na região Nordeste, quanto na região Sul apresenta-se concentração de liberação num reduzido número de municípios. A análise dos IDRs destes municípios nos mostrou que aqueles que mais captaram apresentam majoritariamente IDRs médios e altos. A proporção de municípios com IDR baixo é menor, o que mostra que a lógica não é a de privilegiar as localidades com maior dificuldades. A lógica é a da liberação definida pelo perfil do tomador e a análise dos 30 municípios que mais captaram nas duas regiões sob análise nos mostrou claramente que a distribuição se dá privilegiando os agricultores mais integrados. No caso da região Nordeste, além dos agricultores dos Grupos C e D, também os do Grupo A apresentaram grande captação, lembrando-se que este grupo não apresenta risco de crédito.

Considerando as liberações totais de recursos para a região Nordeste se detecta uma mudança maior no perfil de liberações, sendo que os agricultores do estrato B aumentaram a sua participação. Isto ocorre, mas é preciso salientar que a mudança de perfil observado na região Nordeste como um todo não está trazendo junto consigo uma maior concentração dos recursos totais do Programa para aquela região. Conforme observamos anteriormente, justamente quando vai melhorando o perfil da distribuição dos recursos, a região Nordeste vai perdendo participação na liberação total. Ou seja: a tendência da manutenção de distribuição de recursos é muito forte e a lógica bancária da liberação para agricultores mais integrados continua se mantendo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. & VEIGA, José Eli da (1998). *Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília: IPEA, **Texto para Discussão IPEA** No 641, Brasília.
- ALMEIDA FILHO, N. (2006). *Território como expressão da Política de Desenvolvimento Nacional. Textos para discussão do IE/UFU*, Uberlândia janeiro.



- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Agricultura Familiar (2002). **Manual Operacional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**
- CASTILHOS, D.S.B.(2001). **Capital social e políticas públicas: um estudo da linha Infra- Estrutura e Serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Dissertação de mestrado UFRGS.
- CAMPOS, C. A . & NUNES, S. P.(2003). *Políticas públicas descentralizadas como estratégia de gestão e monitoramento social: o caso do PRONAF INFRA-ESTRUTURA* (mimeo)
- CORRÊA, V. P. e ORTEGA, A. C. (2002). *Pronaf: Programa Nacional de fortalecimento da agricultura familiar – qual o seu real objetivo e público alvo?*. **Anais do XL Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**. Passo Fundo
- DESER (Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais). **Análise do Plano de Safra para a Agricultura Familiar 2003/ 2004**. Disponível no site www.deser.org.br - acesso efetuado em 24 de julho de 2003.
- FAO/INCR (1996). **Perfil da Agricultura Familiar no Brasil**. Dossiê estatístico. Projeto UFT/BRA/036/BRA. Brasília.
- FECAMP, Convênio PCT/IICA-PRONAF (2001). Estudos de caso em campo para avaliação dos impactos do PRONAF. Campinas. Consulta efetuada em 10/05/2003. **Disponível no site:** http://www.pronaf.gov.br/textos_e_estudos/fecamp.htm
- FERREIRA, B.; SILVEIRA, F. G. & GARCIA, R. C.(2001). *A agricultura familiar e o PRONAF: contexto e perspectivas* in GASQUES, J. G. & CONCEIÇÃO, J. C. P. R. (orgs) . **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília, Ed. IPEA.
- FRANCO, A.(2000). *Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável* In **Século XXI - Uma revista de futuro-Instituto de Política**
- GRAZIANO DA SILVA, J (1999). *O Novo Rural Brasileiro*. **Série Pesquisa** no 1, Campinas, IE/ Unicamp.
- GRAZIANO DA SILVA, J. & DEL GROSSI, M. E.(1999). Evolução da renda das famílias agrícolas e rurais: Brasil, 1992/1997. In **Anais do XXXVII Encontro Nacional de Economia**. Belém (PA).
- IBASE , SAF/ MDA, IICA (2001)**. Avaliação de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural – PMDRS em quatro Estados: ES, MS, PE, SC. Relatório Final da Avaliação. Consulta efetuada em 10/05/2003. Disponível no site: http://www.pronaf.gov.br/textos_e_estudos/pmdr.htm
- DA/SDT/ CONDRAF(2003). *Referencias para um Programa territorial de desenvolvimento rural sustentável* . Brasília, , texto para discussão n.4- CONDRAF/ NEAD, Brasília
- KAGEYAMA, A. (2005). *Desenvolvimento Rural: conceito e um exemplo de medida*. **Anais da XLIII SOBER**
- (2003). *Os rurais e os agrícolas de São Paulo no Censo de 2000*. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**. Brasília, v. 20 n. 3, set/dez.
- ORTEGA, A C & NUNES (2002). *Desenvolvimento Rural-Local e agricultura familiar no Brasil(mimeo)*
- PUTMAN, R. D.(2000). **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro, Ed: Fundação Getúlio Vargas
- PRONAF (2002). **Relatório Institucional**. Publicação do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: MDA/SAF/PRONAF, 2002.