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.*

Agricultura Familiar e Políticas Públicas: o Impacto do Pronaf no Rio Grande do Sul

Flávio Sacco dos Anjos[1], Wilson Itamar Godoy[2], Nádia Velleda Caldas[3] e Mário Conill Gomes[4]

Resumo – A aparição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) marca um momento singular na trajetória do processo de intervenção estatal na agricultura e no mundo rural do Brasil. Apesar de avanços no aperfeiçoamento e ampliação do universo de cobertura, o programa permanece ancorado numa ambigüidade básica tanto em termos do público-alvo a ser beneficiado quanto aos objetivos essenciais que persegue, onde, na retórica oficial, mesclam-se orientações tipicamente produtivistas com compromissos mais amplos, como a geração de empregos, a inclusão social e o desenvolvimento territorial. O artigo em questão desenvolve uma análise do PRONAF à luz de recente pesquisa realizada no Estado do Rio Grande do Sul, inserida no contexto de um convênio firmado entre o PCT/IICA-PRONAF e a Fundação de Economia de Campinas - FECAMP para montar um sistema de acompanhamento das ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário e avaliar os impactos deste programa. Os dados finais mostram fortes evidências de diferenciação social dentre os produtores familiares.

---

[1] Professor do Programa de Pós-graduação em Agronomia e do Departamento de Ciências Sociais Agrárias da Universidade Federal de Pelotas. E-mail: flaviosa@ufpel.edu.br.
[2] Doutorando junto ao Programa de Pós-graduação em Agronomia da Universidade Federal de Pelotas. E-mail: wigodoy@hotmail.com
[3] Cientista Social, bolsista ITI CNPq. E-mail: nvcaldas@ufpel.edu.br.
[4] Professor do Programa de Pós-graduação em Agronomia e do Departamento de Ciências Sociais Agrárias da Universidade Federal de Pelotas, E-mail: mcgomes@ufpel.edu.br

Palavras-chaves: agricultura familiar, pluriatividade, políticas públicas.

Classificação JEL: D1, Q18

Abstract *– The PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) creation defines a unique moment regarding state intervention in Brazilian agriculture. Despite enhancements and covering ampliation this program still show ambiguity related even with its benefited public or its essential objectives. Regarding official rethoric productive orientation is mixed with more general goals like job creation, social inclusion, and territorial development. This paper tries to analyze PRONAF considering recent research carried out in the state of Rio Grande do Sul/Brazil, which was an agreement between IICA (Inter American Institute for Cooperation on Agriculture) and Brazilian Government to create an action monitoring system and evaluate their impacts. Final data indicates strong evidences of social differentiation among family farmers.*

Key words: *family farm, pluriactivity, public policies.*

JEL Classification: *D1, Q18*

1 – Introdução

O surgimento, em 1995, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar marca, indiscutivelmente, um divisor de águas no processo de intervenção estatal na agricultura e no mundo rural brasileiros. Tal assertiva prende-se muito mais ao caráter desta mudança e dos objetivos implicados, do que propriamente no volume de recursos efetivamente disponibilizados para apoiar este setor, haja vista o fato da agricultura patronal concentrar nada menos que 76% do crédito atualmente disponibilizado para financiar a agricultura nacional. Sua aparição responde ao impacto de dois grandes vetores: de um lado, pela pressão dos movimentos sociais em favor de transformações estruturais e da democratização das políticas públicas, e, de outro, pelo indiscutível reconhecimento do seu status científico enquanto categoria analítica por

parte da intelectualidade brasileira. Entretanto, embora admitidos como válidos estes pressupostos, não cabe dúvida que entre o discurso em torno à defesa dos atributos desta forma social de produção e dos instrumentos mais adequados para potencializá-la, há uma distância considerável. As dificuldades são inúmeras, não só no modo de fomentar este amplo e diversificado setor da agricultura brasileira, quanto na eleição do público-alvo a ser beneficiado. Afinal de contas, a quem majoritariamente cabe apoiar? Agricultores familiares plenamente inseridos nos mercados, dotando-os de recursos de sustentação e alavancagem econômica? Os que se encontram em vias de transição ou os já consolidados? Há espaço para políticas de sustentação de renda para os setores mais frágeis no plano das políticas agrícolas? Quanto de recursos estamos dispostos a oferecer para estes grupos?

Cumpre destacar que as opiniões se dividem em torno aos avanços obtidos pelo PRONAF em seu curto período de existência. De um lado, há os que apostam na idéia de que o mesmo *"está conseguindo produzir o **ambiente institucional** necessário à ampliação da base social da política nacional de crédito e de desenvolvimento rurais"* (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999, p. 45-46; destacado no original), ao passo que outros, criticam-no com base no caráter contraditório de uma política que aposta no desenvolvimento local e em potencializar atividades diversificadas (via industrialização, turismo, lazer, etc.), mas, paradoxalmente, insiste na ênfase à profissionalização e apoio ao *"verdadeiro agricultor"* (CARNEIRO, 2000, p.124), entendido como aquele produtor cujos rendimentos originam-se essencialmente na agricultura. O objetivo deste artigo é, portanto, discutir aspectos julgados pertinentes ao programa, no intuito de contribuir com a reflexão e aperfeiçoamento deste que vem sendo considerado como um poderoso instrumento de superação das desigualdades no campo e de democratização no acesso às fontes de financiamento da agricultura. Nesta reflexão valemo-nos de recente pesquisa que coordenamos no Estado do Rio Grande do Sul e que se insere no contexto de um convênio firmado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Fundação de Economia de Campinas (FECAMP) para montar um sistema de acompanhamento das ações da Secretaria de Agricultura Familiar e avaliar os impactos do PRONAF, a partir de informações obtidas junto aos próprios beneficiados. A

pesquisa de campo envolveu "estudos-de-caso" em 21 municípios de oito estados brasileiros (AL, BA, CE, ES, MA, MG, RS e SC), havendo sido entrevistados 1.999 domicílios de agricultores familiares no total.

No caso gaúcho o estudo envolveu um total de 200 questionários estruturados aplicados junto a agricultores familiares de dois municípios previamente escolhidos pela equipe da FECAMP. Em cada um deles selecionamos aleatoriamente 50 agricultores que em 2001 haviam contratado o PRONAF (doravante chamados "pronafianos") a serem confrontados com outros 50 agricultores familiares que não se houvessem servido deste programa de crédito ("não-pronafianos"), compondo uma base amostral de 200 domicílios entrevistados. À época do levantamento[5] o PRONAF contemplava quatro grandes faixas (A, B, C, D) ou estratos de agricultores familiares. O tipo A destina-se essencialmente a atender agricultores assentados em projetos de reforma agrária ou através do Banco da Terra, enquanto o de tipo B tem por beneficiários os agricultores com renda bruta anual de até R$ 1,5 mil. Além dos agricultores familiares, são beneficiários potenciais do PRONAF os remanescentes de quilombos, trabalhadores rurais e indígenas. Fazem parte do Grupo C os agricultores familiares com renda bruta anual entre R$ 1,5 mil e R$ 10 mil, que utilizam mão-de-obra familiar, ainda que, eventualmente, sirva-se de mão-de-obra contratada. No Grupo D estão incluídos os agricultores com renda bruta familiar anual entre R$ 10 mil e R$ 30 mil. Além disso, a mão-de-obra familiar deve ser predominante, podendo empregar até dois empregados permanentes e utilizar eventualmente mão-de-obra contratada.

2 – Resultados e Discussão

Restinga Seca, situado no centro do Rio Grande do Sul, e Liberato Salzano, localizado no Alto Uruguai (Noroeste riograndense) foram os municípios gaúchos escolhidos como representativos do universo de estabelecimentos do Estado do Rio Grande do Sul. O último censo

[5] O atual plano de safra da agricultura familiar introduziu mudanças como a inclusão de um quinto estrato (E) de agricultores familiares, elevando as faixas de renda bruta anual dos produtores dentro deste programa.

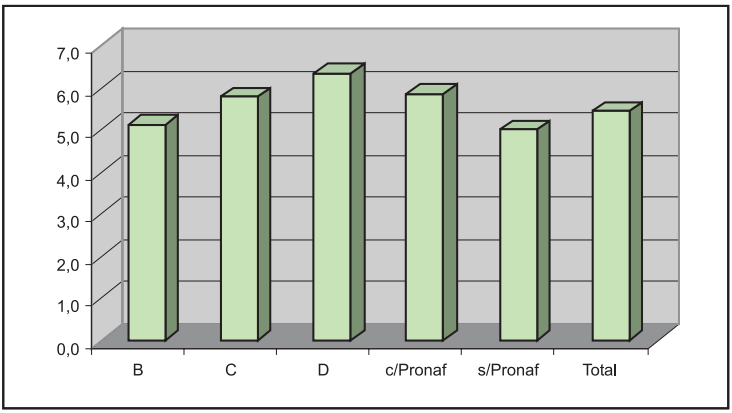
demográfico (IBGE, 2000) registrou um total de 16.400 habitantes em Restinga Seca, sendo que destes, 49,9% residiam no meio urbano e 50,1% no meio rural. Nesta localidade, cuja área total chega a 958 km^2, há uma forte influência da colonização germânica e italiana (em menor proporção), sem esquecer o elemento afro-brasileiro residente em dois quilombos existentes no interior do município. Liberato Salzano, por sua parte, possui uma área total de 256,9 km^2 onde, segundo o último censo demográfico, viviam 6.574 habitantes, dos quais 16,2% e 83,8% residiam respectivamente no perímetro urbano e rural. Neste município há uma forte influência da colonização italiana, além da forte presença de caboclos e indígenas. Os dados do último censo agropecuário (1995-1996) indicam um total de 1.118 estabelecimentos rurais em Restinga Seca, sendo que destes, 75,3% têm menos de 50 ha. Em Liberato Salzano o censo agropecuário 1995-1996 aponta um total de 1.385 estabelecimentos rurais, com área média de 20,18 ha. Nada menos que 99,2% dos estabelecimentos possuem menos de 50 ha.

O conjunto de domicílios investigados somou um total de 729 pessoas residentes, estando 370 delas nos estabelecimentos de "pronafianos" e 359 nos "não-pronafianos" Em termos do tamanho médio das famílias, não há diferenças entre ambos os grupos que respectivamente abrigam, em média, 3,7 e 3,6 pessoas por domicílio. Entre os Pronafianos é mínima dita proporção, justamente no subgrupo B com 3,2 pessoas por domicílio, sendo máxima nos produtores enquadrados no subgrupo D, com 4,1 pessoas por domicílio. Não há qualquer diferença no que tange à proporção de menores de 14 anos por domicílio, girando em torno de 23% do total de pessoas. Já a proporção de pessoas com idade superior aos 65 anos mostrou algumas diferenças dignas de nota. No conjunto de estabelecimentos familiares gaúchos examinados 5,6% dos residentes dos domicílios estavam nesta condição, sendo que no grupo dos Pronafianos a proporção é menor (4,1%) que no dos não-Pronafianos (7,2%).

No que tange à escolaridade das pessoas residentes nos domicílios, as informações colhidas indicam uma escolaridade média (anos de estudo) de 5,5 anos para o conjunto examinado. Quando analisamos a situação no âmbito dos subgrupos as diferenças aparecem evidenciadas. Se os Pronafianos, em seu conjunto, têm uma escolaridade média

de 5,9 anos, para os não-Pronafianos esta é de apenas 5,0 anos. A escolaridade média dos Pronafianos nas categorias B, C e D é equivalente a respectivamente 5,1; 5,8 e 6,4 anos, dado que indica uma tendência no sentido de que a maior dimensão econômica das explorações esteja associada a um maior grau de escolaridade (Figura 1). Este dado se vê reforçado quando examinamos a questão do analfabetismo. Se para o conjunto dos estabelecimentos a proporção de analfabetos é de 6,7%, nos Pronafianos ela é de apenas 2,5%, ao passo que nos não-Pronafianos temos a proporção mais alta (11,0%). Parece igualmente interessante o fato de que a proporção de jovens com segundo grau incompleto até superior completo seja de quase 57% nos Pronafianos e de 50% nos não-Pronafianos.

Figura 1 – Anos de escolaridade média das pessoas residentes conforme subgrupos de agricultores familiares no Rio Grande do Sul



Fonte: IICA/PRONAF/FECAMP (2002).

Tudo indica que a uma maior densidade econômica dos estabelecimentos rurais, identificados com as respectivas faixas do PRONAF crédito (B, C, D), tenhamos condições diferenciadas no acesso à educação. A condição de alfabetização indica a presença de um importante filtro no acesso ao PRONAF ou a quaisquer outros programas e mecanismos de ascensão social, razão pelo qual a taxa de analfabetismo dos não-pronafianos é respectivamente 8,5 e 1,6 vez maior se comparada com a dos pronafianos do subgrupo D e do conjunto dos agricultores gaúchos investigados. Apesar

de serem dados preliminares, em que pese também a curta existência do programa, fica a questão: O PRONAF pode servir como instrumento em prol da emancipação e redução das desigualdades, ou, ao contrário, atua como elemento que reforça as diferenças sócio-culturais? A questão é pertinente e requer análises ulteriores.

A Tabela 1 apresenta o Índice de nível de vida (INIV), segundo a metodologia proposta por KAGEYAMA e HOFFMANN (2000). É um indicador de tipo composto, resultado da média aritmética dos valores de dez (10) variáveis binárias, podendo variar entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, melhor o nível de vida do domicílio. As variáveis binárias referem-se ao tipo de parede da moradia, do telhado, o número de moradores por cômodo, se as pessoas são servidas por água encanada, instalação sanitária, se têm acesso à energia elétrica, coleta de lixo, se dispõem de geladeira, freezer, televisão e telefone. Os dados mostram que, para o conjunto dos estabelecimentos gaúchos investigados (Pronafianos e não-Pronafianos) apenas 7,5% dos estabelecimentos possuem um INIV menor ou igual a 0, 5, ou seja, uma condição sócio-econômica mais precária. Tomando-se por base os que possuem um INIV igual ou superior a 0,7 vemos que 86,5% das famílias encontram-se numa situação bastante satisfatória do ponto de vista deste critério.

Tabela 1 – Distribuição porcentual dos domicílios da amostra segundo o INIVI*. Rio Grande do Sul

GRUPOS	Índices de Nível de Vida									TOTAL
	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	
B	0,0	0,0	0,0	0,0	9,1	36,4	27,3	18,2	9,1	100,0
C	0,0	0,0	0,0	1,5	6,1	10,6	15,2	34,8	31,8	100,0
D	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,3	34,8	60,9	100,0
c/Pronaf	0,0	0,0	0,0	1,0	5,0	11,0	14,0	33,0	36,0	100,0
s/Pronaf	1,0	8,0	3,0	2,0	7,0	13,0	14,0	25,0	27,0	100,0
TOTAL	0,5	4,0	1,5	1,5	6,0	12,0	14,0	29,0	31,5	100,0

(*) Índice de nível de vida.
Fonte: IICA/PRONAF/FECAMP (2002).

Quando examinamos a situação na perspectiva dos subgrupos as diferenças tornam-se bastante evidentes. Assim, para o conjunto de

agricultores Pronafianos nada menos que 94% das famílias tem um INIV igual ou superior a 0,7%, ao passo que, para os não-Pronafianos, temos uma proporção equivalente a 79%. É bastante interessante comprovar que as famílias do subgrupo D dos Pronafianos possuem este índice mais elevado entre todos os subtipos, posto que praticamente 96% delas tem um INIV igual ou superior a 0,9. Estes dados parecem confirmar a hipótese de existência de uma clara diferenciação social entre os Pronafianos.

Os dados da Tabela 2 convergem nesta mesma direção, revelando o comportamento da renda média e mediana domiciliar totais no ano agrícola 2001-2002 para o universo de explorações. Para o conjunto de estabelecimentos gaúchos a renda média atingiu R$ 7.839,20, ficando a mediana em R$ 4.872,5. Mas se para o conjunto de Pronafianos a renda média ficou em R$ 8.553, para os não-Pronafianos ela é R$ 7.125,00. A diferença entre estes dois conjuntos parece ainda mais evidente se examinamos a renda mediana, posto que este dado, para ambos, chega a respectivamente R$ 6.185,00 e R$ 4.420,00, ou o equivalente a aproximadamente 40%.

Tabela 2 – Rendimentos médios e medianos dos domicílios por grupos de produtores[a]. Rio Grande do Sul

GRUPOS	Renda Média (R$)	Renda Mediana (R$)
B	3.670,45	2.887,50
C	7.577,65	5.750,00
D	13.688,70	9.320,00
c/Pronaf	8.553,40	6.185,00
s/ Pronaf	7.125,00	4.420,00
TOTAL	7.839,20	4.872,50

[a] Renda domiciliar total anual.
Fonte: IICA/PRONAF/FECAMP (2002).

É bastante oportuno registrar, com base na Tabela 2, que os não-Pronafianos superam, com folga, os Pronafianos do grupo B em termos dos dois indicadores examinados. Este estrato de Pronafianos (B) conta com um rendimento médio bastante baixo (R$ 3.670,45) se comparado com o do subgrupo C (R$ 7.577,65) e D (R$ 13.688,70). A ponderação que oferece a renda mediana enquanto indicador de referência

evidencia ainda mais estas discrepâncias, haja vista o fato de que para os Pronafianos de tipo B temos um valor próximo a apenas R$ 2.887,50, ao passo para os subgrupos C e D ela atinge respectivamente R$ 5.750,00 e R$ 9.320,00. Podemos dizer, *grosso modo*, que o rendimento médio dos Pronafianos do subgrupo D é 3,7 vezes maior que os do subgrupo B e 3,2 vezes em termos de renda mediana. Em seu conjunto, estes dados reforçam a tese de que agricultura familiar apresenta contornos que definem um universo extremamente diversificado em sua composição. A lógica de reprodução material é essencialmente a mesma, mas o nível em que opera este processo, as expectativas e a própria dinâmica subjacente às práticas adotadas pelas famílias rurais, revelam diferenças marcadamente evidentes. Isso ficou bastante claro no trabalho de campo desenvolvido pela Equipe RS, especialmente nos depoimentos colhidos junto aos entrevistados.

Os dados da Tabela 3 reforçam esta espécie de *gap* existente entre os quatro conjuntos que estão sendo aqui confrontados em termos da renda média e renda mediana *per capita* anual nos estabelecimentos familiares examinados. Cada pessoa residente em estabelecimentos familiares gaúchos perceberia uma renda média anual de R$ 2.489,51 e uma renda mediana de R$ 1.552,38. Entre o conjunto de Pronafianos e dos não-Pronafianos aparece um diferencial razoável em termos deste indicador, da ordem de quase R$ 270, 00, ao passo que na perspectiva da renda mediana *per capita* a diferença entre ambos é de aproximadamente R$ 391,00 ou de exatamente 30 %. Centrando nossa atenção do ponto de vista dos subgrupos identificados, surgem outras constatações dignas de nota. Nesse sentido, parece nítida a situação bastante mais débil dos Pronafianos do grupo B, cujo rendimento médio *per capita* (R$ 1.291,00) atinge pouco mais da metade do mesmo indicador para o conjunto de explorações familiares gaúchas examinadas que, como dissemos, chega a R$ 2.489,51. Se, entretanto, cotejamos estes dois conjuntos em termos do rendimento mediano *per capita*, que é de respectivamente R$ 733,33 e R$ 1.552,38, a diferença entre ambos mais do que dobra (2,1 vezes). No extremo oposto, os Pronafianos do subgrupo D ostentam um rendimento médio *per capita* (R$ 3.623,20) bastante alto, ou o que equivale a 2,8 vezes o que percebe uma pessoa residente em estabelecimento enquadrado como Pronafiano do subgrupo B.

Tabela 3 – Rendimentos médios e medianos anuais *per capita* dos domicílios por grupos de produtores[a]. Rio Grande do Sul

GRUPOS	Renda Média (R$)	Renda Mediana (R$)
B	1.291,00	733,33
C	2.498,19	1.708,33
D	3.623,20	2.160,00
c/Pronaf	2.624,15	1.693,33
s/ Pronaf	2.354,87	1.302,50
TOTAL	2.489,51	1.552,38

[a] Renda domiciliar *per capita* total anual
Fonte: IICA/PRONAF/FECAMP (2002).

Estes dados suscitam outros desdobramentos. A questão fundamental seria justamente examinar até que ponto os agricultores evoluem na perspectiva de elevar o nível em que opera a reprodução material de suas famílias e em que medida o Pronaf constitui-se em programa realmente eficaz no sentido do resgate de uma maior autonomia e que permita vislumbrar um quadro mais promissor para estes produtores. Não é de hoje que nos perguntamos se caberia manter esta espécie de clivagem entre o universo de beneficiários (A, B, C, D) de um programa que, se num primeiro momento, visa atender à vocação e potencialidade dos produtores, segundo suas características e especificidades, num segundo momento pode ao longo do tempo *engessar* a dinâmica evolutiva destes estabelecimentos.

No limite, poder-se-ia indagar até que ponto não seria mais adequado reforçar o apoio ao estrato inferior de Pronafianos (grupos A e B), em termos da alocação de recursos, de modo a simultaneamente favorecer a emancipação de um maior número de produtores e fortalecer uma base social mais ampla de agricultores familiares. Estas respostas, no nosso entendimento, só seriam possíveis de serem obtidas se estes mesmos produtores sofressem um processo de acompanhamento durante os anos vindouros. Haveria que indagar até que ponto esta categorização em termos de renda bruta anual é realmente adequada, em termos dos objetivos e diretrizes do programa, e em que medida reflete a realidade concreta do público beneficiário. Nesse sentido, os Pronafianos do subgrupo B elevaram o nível dos ingressos e sua condição social ao longo dos últimos anos? Os Pronafianos do subgrupo D, ainda que

heterogêneos em sua composição, devem continuar sendo apoiados nos termos em que opera o programa e dentro da atual composição orçamentária? Na atual conjuntura, este estrato de beneficiários do PRONAF concentra uma elevada proporção do crédito de custeio. Alguns números são suficientes para ilustrar este fato. Assim, se em 1999 sua participação ascendia a 81,7% do montante de recursos, ela declina em 2000, chegando a 69,7%, voltando, entretanto a crescer em 2001 ao atingir quase 71% do total.

Analisemos outros aspectos da pesquisa. Sabidamente, a renda auferida pelas pessoas residentes no meio rural não é exclusivamente formada pelos ingressos obtidos da venda da produção animal e vegetal gerada ao longo do ano agrícola. É, sobretudo na segunda metade dos anos 90 que surgem estudos realizados no país (SACCO DOS ANJOS, 1994; 1995; 2003; DEL GROSSI e GRAZIANO DA SILVA, 1998) que, em seu conjunto, mostram a realidade de inúmeras famílias, especialmente no caso do Brasil meridional, que se valem de recursos de origem diversa, agrícola e não-agrícola para viabilizar sua sobrevivência. É esta a informação que registra a Tabela 4, como uma tentativa de abertura na composição das rendas médias das famílias rurais integrantes da amostra, segundo a procedência das mesmas. Para o conjunto dos agricultores familiares entrevistados temos uma participação equivalente a 58,8% da renda total domiciliar oriunda do que se convencionou chamar como "trabalho agrícola"; seguindo-lhe, em ordem de importância o autoconsumo familiar (14,8%), as aposentadorias e pensões (12,7%), o trabalho não-agrícola (7,3%), e outras fontes (5,6%). Se este é o quadro geral para o conjunto de produtores, as diferenças mostram-se claramente identificadas quando os subgrupos são confrontados entre si. Nesse contexto, se para o conjunto de Pronafianos a participação do trabalho agrícola ascende a 68,3%, para os não-Pronafianos o mesmo dado chega a apenas 47,4%. Do mesmo modo, se para o primeiro grupo temos uma participação de apenas 4,9% do trabalho não-agrícola na composição da renda domiciliar total, de 8,6% referente a aposentadorias e pensões e 13,6% de autoconsumo, para o segundo grupo (os não-Pronafianos), a contribuição do trabalho não-agrícola ascende a 10,2%, ao passo que a participação das aposentadorias e pensões e do autoconsumo chega a respectivamente 17,6% e 16,3%.

Na Figura 2 este cenário pode ser visualizado de forma ainda mais evidente.

Tabela 4 – Composição relativa da renda total domiciliar segundo a fonte e por grupos de produtores[a]. Rio Grande do Sul

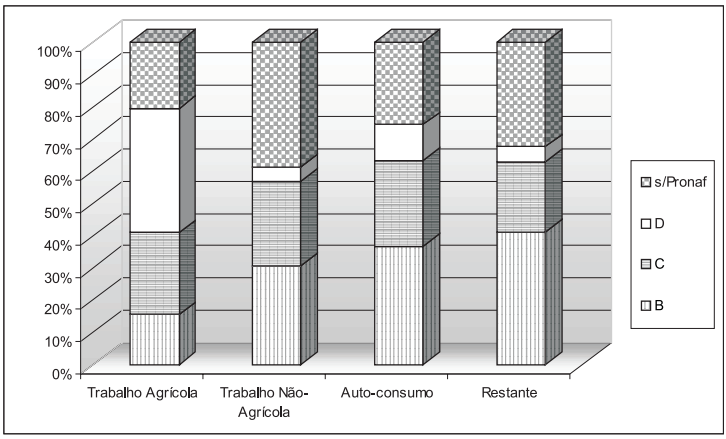
GRUPOS	Trabalho Agrícola	Trabalho Não-Agrícola	Aluguel, lucros, aplicações financeiras e arrendamentos	Aposentadorias e Pensões	Auto-consumo	Outras Fontes	TOTAL
B	35,6	8,0	0,0	0,0	23,5	32,9	100,0
C	58,4	7,0	0,3	13,4	16,9	3,9	100,0
D	88,1	1,2	0,0	2,1	7,1	1,6	100,0
c/Pronaf	68,3	4,9	0,2	8,6	13,6	4,4	100,0
s/Pronaf	47,4	10,2	1,3	17,6	16,3	6,9	100,0
TOTAL	58,8	7,3	0,7	12,7	14,8	5,6	100,0

Fonte: IICA/PRONAF/FECAMP (2002).
[a] Renda domiciliar *per capita* total anual.

O fato é que a participação porcentual mais baixa do trabalho agrícola, inferior inclusive ao conjunto de não-Pronafianos, dá-se justamente no subgrupo B dos Pronafianos, alcançando apenas 35,6% da renda total domiciliar anual. Parece bastante lógico supor que se tratam de estabelecimentos mais frágeis do ponto de vista das condições materiais em que operam os produtores, havendo uma marcante participação de outras fontes (aproximadamente 1/3), presumivelmente concernentes a ajudas governamentais na formação da renda domiciliar total, assim como uma forte contribuição (23,5%) do autoconsumo. Chamamos igualmente a atenção para o fato de que é nula a participação de aposentadorias e pensões para os Pronafianos do subgrupo B, dado que reflete o fato de serem grupos domésticos jovens, recentemente estruturados, cuja orientação básica e essencial aponta a busca por garantir a sobrevivência familiar no curto e médio prazo de seu ciclo vital. É igualmente interessante verificar que a menor participação do autoconsumo na composição da renda domiciliar total é justamente no âmbito do subgrupo D, como conseqüência da maior dimensão econômica da unidade de produção, que minimiza o relevo das receitas não-agrícolas, evidenciando um maior nível de profissionalização destes agricultores familiares em termos da

intensidade das atividades agropecuárias e o maior nível de integração aos mercados. Para este mesmo subgrupo o trabalho não-agrícola, tal como mostram os dados da Tabela 4, assume escassamente 1,2% em termos da participação na renda domiciliar total.

Figura 2 – Distribuição dos estabelecimentos segundo as fontes de renda domiciliar



Fonte: IICA/PRONAF/FECAMP (2002).

Os Pronafianos do subgrupo C apresentam uma situação intermediária entre os tipos B e D em termos da contribuição do trabalho agrícola à formação da renda domiciliar total, alcançando uma proporção equivalente a 58,4%. O aspecto a destacar no subgrupo C é o peso das aposentadorias e pensões (13,4%), superado apenas pelos não-Pronafianos, que, como vimos anteriormente, ascende a 17,6%. O autoconsumo participa com 16,9% na composição da renda familiar total dos Pronafianos do subgrupo C, superado, neste quesito, apenas pelos pronafianos do subgrupo B, em face dos aspectos anteriormente referidos.

3 – Conclusões

O aparecimento do PRONAF marca um momento singular na história agrária brasileira. Pela primeira vez temos um programa comprometido com o apoio àquele setor, que até o começo dos anos 1990, erroneamente se identificava como sendo o dos "pequenos produtores", o qual,

em verdade, é responsável por nada menos que 38% do valor bruto da agropecuária nacional e por 57,1% no âmbito da região sul do país, empregando aproximadamente 83% da mão-de-obra ocupada nas atividades agropecuárias (GUANZIROLI *et al*, 2001). Ainda que reconheçamos como inquestionável o protagonismo da forma familiar de produção do ponto de vista nacional e particularmente no âmbito do Brasil meridional, este quadro não parece tão auspicioso se levamos em conta o fato de que a cobertura do PRONAF custeio não ultrapassa 20% do universo de estabelecimentos familiares do país (4,139 milhões) e apenas 12,7% se temos em mente os créditos de investimento. O elenco de problemas não reside apenas na escassez de recursos disponibilizados, mas em outros aspectos que merecem ser destacados. Não resta dúvida de que o crédito agrícola é um poderoso instrumento de desenvolvimento e de justiça social, sempre e quando forem cuidadosamente planejadas as metas, o público-alvo a ser priorizado, os limites e obstáculos em sua implementação. Nesse contexto, parece impensável imaginar que um programa com um forte apelo social seja viabilizado com um custo financeiro absolutamente incompatível, especialmente se levamos em conta o caso de agentes como o Banco do Brasil, que como indica PERACI (2003), cobra a estratosférica proporção de 16,76% do valor nos contratos do Pronaf custeio, ao passo que via Banco do Nordeste e Sistema Cresol (Cooperativas de Crédito com Interação Solidária) o percentual é de respectivamente 10% e 2,5%.

No que afeta ao tema da definição do público-alvo do PRONAF a discussão parece igualmente carregada de significado. Remete-nos ao esforço no sentido de estabelecer o que realmente deve ser considerado como "agricultor familiar", se levamos em conta o fato de que é admissível colocar sob a égide desta condição o produtor rural que contrata até dois trabalhadores permanentes ao longo do ano agrícola, sem referenciar este quesito *vis a vis* com o uso da mão-de-obra estritamente familiar na exploração. Diante desse fato estamos de acordo o que asseveram ABRAMOVAY e VEIGA (1999, p.26) de que o conceito proposto na operacionalização do PRONAF parece ser muito mais "o resultado de uma negociação política" do que uma definição precisa e minimamente lógica. Nesse sentido, embora a esmagadora maioria dos produtores beneficiados pelo programa no Rio Grande do Sul esteja

perfeitamente identificada com a forma familiar de organização dos processos de produção agropecuária, não resta a menor dúvida de que estamos falando de um universo social extremamente diversificado e não menos contraditório em sua composição.

Este quadro ficou muito claro no contato com a realidade concreta, especialmente no caso do município de Restinga Seca. Numa localidade onde há um número significativo de famílias vivendo em quilombos rurais[6] não há um único produtor ali residente como beneficiário do programa, o qual, segundo rezam suas diretrizes, assegura aos *quilombolas* a condição de candidatos potenciais do programa. O que a população que entrevistamos eufemisticamente chama de *"morenos"* são, em concreto, empregados temporários da colheita de fumo ou em outros cultivos, ocupados em operações que demandam muita mão-de-obra, os quais sobrevivem dos jornais pagos por agricultores pronafianos *brancos*. Seria este um outro filtro social no acesso ao programa? Possivelmente sim, se acrescentamos o fato de que uma elevada proporção dos *morenos* é igualmente analfabeta. Ao admitir-se como válida a hipótese de que a implementação do PRONAF crédito e de outras modalidades, a exemplo do PRONAF infraestrutura, possam engendrar *"a la larga"* um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento rural, o mesmo não se pode dizer com relação à afirmação desta forma familiar de produção no plano da auto-identificação dos que efetivamente representam o objeto central desta política de apoio ao setor. Tanto em Restinga Seca quanto em Liberato Salzano a curta existência do programa não vem sendo acompanhada do reconhecimento, por parte do produtor rural, de sua condição de "agricultor familiar". Os benefícios que lhe assegura o PRONAF (juros baixos e o rebate para os que honrarem o pagamento na data de liquidação) aparecem ante os olhos dos produtores como uma benesse do Estado e não como conquista política surgida da pressão de uma categoria social, da qual, de um modo ou de outro, eles fazem parte. Isso se explica, de um lado, pela frágil atuação dos sindicatos de trabalhadores rurais, que, via-de-regra, permanecem como tributários

[6] No Estado do Rio Grande do Sul há cerca de 50 comunidades de remanescentes de quilombos, sendo que destas, 45 já possuíam laudos técnicos concluídos de identificação e reconhecimento até abril de 2002.

do assistencialismo que reinou durante os anos da ditadura militar, cujo protagonismo político foi literalmente esvaziado. É fundamental alertar para este aspecto se o que se deseja é aperfeiçoar o PRONAF a partir da atuação dos próprios beneficiários e de suas estruturas de representação política e social.

O contato com as comunidades rurais permitiu constatar ainda outros obstáculos e limitações do programa em questão. Referimo-nos ao elevado grau de intervenção nas operações por parte de agroindústrias e cooperativas. Este quadro revela-se como bastante preocupante diante de inúmeros aspectos. No caso de agroindústrias – e isso ficou evidente no caso de Restinga Seca – a utilização dos recursos é absolutamente casada com a assimilação do famigerado "pacote" tecnológico, a exemplo do fumo, produto no qual uma elevada proporção dos recursos destina-se à compra de insumos fornecidos pela própria empresa. Não deve causar estranheza o fato de que já no terceiro ano de sua implementação o setor concentrava nada menos que 55% dos recursos de custeio do PRONAF no estado de Santa Catarina e 46% no caso gaúcho. O fato de encontrarmo-nos diante de um universo de produtores (fumicultores) com escassos níveis de inadimplência e um elevado grau de dinamismo, sob o ponto de vista das relações com o mercado, não pode ser tomado como argumento convincente para aceitar estes números, se temos em conta que o objetivo último das políticas públicas resida, salvo melhor juízo, no fortalecimento do *conjunto* de produtores, em prol de uma nova perspectiva de desenvolvimento, fundada na sustentabilidade em todas as suas dimensões. Face estes novos imperativos a produção agroecológica e novos formatos tecnológicos nos processos de produção também merecem estar à disposição dos produtores enquanto instrumento de sustentação econômica e estratégia de reprodução social, ao lado do turismo, artesanato e de outras alternativas de renda e ocupação. É preciso reiterar que não se trata aqui de *satanizar* a produção de fumo ou qualquer outra cultura, até porque se trata de um setor extremamente importante na pauta de exportações brasileiras e no equilíbrio da balança comercial, mas de recordar que o universo desta atividade aparece identificado com o uso de uma elevada carga de agrotóxicos, de jornadas intermináveis de trabalho familiar, do plantio à secagem e classificação das folhas e, fundamentalmente, um

alto consumo de lenha e elevado custo ambiental. O que se postula não é excluir produtores que se dedicam a esta cultura no acesso ao PRONAF, mas de reafirmar o compromisso deste programa no sentido de efetivamente integrar produtores excluídos no acesso ao sistema bancário e das estruturas de ascensão social, em lugar da simples proposição de dinheiro a taxas de juros mais acessíveis que as praticadas em outras modalidades de crédito. Parece oportuno lembrar que não estamos diante de uma linha de crédito qualquer, administrada por bancos públicos ou privados, mas de um programa fundamentalmente concebido e viabilizado por intermédio de fontes "sociais", como é o caso do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Tesouro Nacional e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Nas entrevistas com os beneficiários não identificamos dificuldades operacionais ou empecilhos para os tomadores de crédito do PRONAF além do que já foi citado. Em ambos municípios pesquisados os produtores conseguem sua carta de aptidão de agricultor familiar junto ao respectivo sindicato sem ter de pagar taxas adicionais, a não ser o compromisso de arcar com a anuidade (para os que já eram sócios) ou de a ele filiarem-se para obter o referido documento. A extensão rural cumpre um papel decisivo na viabilização do programa, sem o qual a região sul não ostentaria a condição que possui em termos do elevado número de contratos que são anualmente implementados junto às instituições bancárias.

Outra questão que merece registro prende-se ao papel das "rendas não-agrícolas". O fato de tratar-se de um tema extremamente complexo, no qual nossos instrumentos de investigação não se mostraram hábeis o suficiente para examinar profundamente sua natureza, ainda assim pareceram relevantes os dados desta pesquisa. Ainda que estivéssemos diante de agricultores exclusivamente familiares, ao examinarmos a composição da renda do domicílio constatamos que ela se apresenta bastante diferenciada. A proporção dos rendimentos extra-agrícolas é a mais elevada nos não-pronafianos, assumindo um comportamento nitidamente declinante na hierarquia dos pronafianos, ao passarmos do subgrupo B para o C e finalmente deste para o D. Para estes últimos, como vimos anteriormente, ela representa escassamente 1,2% do total de suas receitas. Diante desse quadro cabem novos questionamentos.

Se os não-pronafianos têm a mais alta proporção de fontes não-agrícolas em seus rendimentos, a que se deve este traço? Fariam parte do universo de produtores impedidos de incrementar a produção agrícola, face à escassez de terra, mão-de-obra e outros fatores, ou, por outra parte, porque se acham impedidos de acessar mecanismos de emancipação, a exemplo do PRONAF? Estes dados remetem-nos novamente à questão do público-alvo do PRONAF. Este programa claramente identifica o verdadeiro agricultor como aquele produtor apoiado, quase que exclusivamente, na exploração agropecuária de uma unidade de produção. Nesse contexto, se enveredamos novamente pelo caminho do incentivo à profissionalização do produtor, entendida aqui como estímulo à especialização e ao produtivismo *a ultranza*, estar-se-ia reincidindo no mesmo erro de antanho, re-editando um novo ciclo de modernização conservadora ao privilegiar um elenco cada vez mais restrito de produtos e de produtores. Seria então um verdadeiro programa de desenvolvimento rural ou um mero sistema de crédito com taxas de juros diferenciadas? A persistir o atual quadro em que se acha mergulhada a agricultura brasileira, não há dúvida de que os agricultores em geral formarão parte de um número cada vez mais reduzido de pessoas residentes no meio rural. Trata-se de uma tendência que se fortalece em meio à crescente busca por competitividade por parte das empresas, agroindústrias e cooperativas, processo este que tem por aguilhão a frenética busca por reduzir custos, enxugar despesas e fortalecer a logística da produção e circulação dos produtos. O caso do leite é absolutamente emblemático para corroborar e ilustrar tal afirmação. Entre 1996 e 2001 as oito maiores empresas do setor operaram a exclusão de mais de 107 mil produtores lácteos (DESER, 2002, p.12). Não bastasse isso, que alguns poderiam atribuir aos imperativos do mercado e da globalização, o governo federal responde com a proposição da Portaria 56 e Instrução Normativa nº 51, que, a pretexto de melhorar a qualidade do leite produzido no país, pode reforçar ainda mais o processo de eliminação de pequenos produtores que não possuem as mínimas condições de adequarem-se às normas propostas e equipamentos exigidos para incorporar as mudanças. Seria este mais um indicativo das contradições do processo de intervenção estatal na agricultura e no ambiente rural? Fruto deste debate caberia perguntar se estamos verdadeiramente no caminho certo, na consolidação

de um projeto de desenvolvimento rural efetivamente equilibrado em termos sociais, demográficos, econômicos, políticos e culturais, ou se, ao contrário, mediante dita postura, não estaríamos incorrendo nos mesmos erros e vícios do passado. A resposta a estas indagações implica em rever posições e superar o fundamentalismo das organizações políticas e a lógica que tem pautado a atuação do poder público federal.

4 – Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. e VEIGA, J. E. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). In: **Texto para Discussão**, nº 641. Brasília: FIPE/IPEA 07/97. 1999, 47 p.

CARNEIRO, M. J. Política de desenvolvimento e o "novo rural". In: Campanhola, C. e Graziano da Silva, J. (Eds) **O Novo Rural Brasileiro – Políticas Públicas**, Jaguariúna: EMBRAPA, v. 4, 2000, p. 117-149, 176 p.

DEL GROSSI, M. e GRAZIANO DA SILVA, J. A pluriatividade na agropecuária brasileira em 1995. **Estudos Sociedade e Agricultura**, outubro, nº 11, Rio de Janeiro: UFRRJ/ICH/CPDA, 1998, p.26-52. 210 p.

DESER, Boletim do Deser, Novembro, nº 127. Curitiba: DESER, 2002.

GUANZIROLI, C.; ROMEIRO, A.; BUAINAIN, A.; Di SABATTO, A.; BITTENCOURT, G**. Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI**, Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

KAGEYAMA, A e HOFFMANN, R. Determinantes da renda e condições de vida das famílias agrícolas no Brasil. **Economia** v.1, n.2, 2000, p.147-183.

PERACI, A. Pobreza rural, microfinanciamento e construção de cidadania, in: **Contexto Rural**: Ano 2, nº 03, abril, Curitiba: DESER, 2003.

SACCO DOS ANJOS, F. A Agricultura Familiar em Transformação: o surgimento dos *part time farmer's* em Santa Catarina in: Anais do XXXII **Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**, Brasília: SOBER, 1994, p. 442-449.

SACCO DOS ANJOS, F. **A Agricultura Familiar em transformação:** O caso dos colonos-operários de Massaranduba, Santa Catarina. Pelotas: Editora da UFPEL, 1995, 169p.

SACCO DOS ANJOS, F. **Agricultura Familiar, Pluriatividade e Desenvolvimento Rural no Sul do Brasil**, Pelotas: EGUFPEL, 2003, 374 p.

Recebido em setembro de 2003 e revisto em agosto de 2004