

Notas e Resenhas

CONFORMIDADE NA DISTRIBUIÇÃO DOS CRÉDITOS DO PRONAF: ANÁLISE EM RELAÇÃO AO NÚMERO E À RENDA BRUTA DE ESTABELECIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NAS REGIÕES GEOGRÁFICAS BRASILEIRAS

GEOGRAFIA, Rio Claro, v. 41, n. 3, p. 549-566, set./dez. 2016.

INTRODUÇÃO

O surgimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) deu-se em época em que a escassez do crédito e o alto custo eram apontados como os principais problemas enfrentados pelos agricultores familiares. Por um lado, os movimentos sindicais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) reivindicavam a formulação e implantação de políticas de desenvolvimento rural e acesso aos diversos serviços oferecidos pelo sistema nacional financeiro (MATTEI, 2007). Por outro, estudos realizados em conjunto pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ressaltavam o papel social da agricultura familiar e estabeleciam uma série de diretrizes e formulações que vieram a contribuir para o novo cenário do desenvolvimento das políticas públicas para a agricultura (AZEVEDO e PESSÔA, 2011).

Até a criação do PRONAF, *"o futuro econômico do campo pertencia exclusivamente a grande agricultura moderna fortemente mecanizada"* (SACHS, 2001, p.77), tendo ocorrido uma modernização seletiva, posto que o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) favoreceu os grandes estabelecimentos agropecuários e excluiu, de forma geral, os pequenos agricultores. Uma das consequências foi o aumento do êxodo rural e o inchaço das periferias das grandes cidades.

A criação do PRONAF representou a preocupação do poder público com a agricultura familiar *"rompendo com a prática do apoio exclusivo à agricultura patronal e ao agribusiness, considerados como único caminho viável de modernização para a agricultura brasileira"* (SACHS, 2001, p.77).

Instituído através do Decreto Presidencial nº 1.946 de 28 de junho de 1996, o PRONAF se apresenta com a intenção de financiar projetos individuais ou coletivos para custeio e investimento da agricultura familiar, com as mais baixas taxas de juros do mercado financeiro de crédito rural (BRASIL, 2015). Ao proporcionar recursos para o financiamento de atividades produtivas que supram as necessidades dos agricultores, o crédito possibilita a modernização e a manutenção dos setores produtivos, permitindo o aprimoramento de atividades que contribuam para o progresso da unidade familiar de produção e, dessa maneira, a geração de ambiente favorável ao desenvolvimento econômico (CAPOBIANGO et al., 2013).

Em 1999 o PRONAF passou do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ganhando maior importân-

cia no âmbito social e governamental. No mesmo ano, as regras para fins de enquadramento tornaram-se mais adequadas com a criação de diferentes grupos de agricultores familiares, classificados de acordo com o nível da renda bruta anual, tornando o programa mais próximo à realidade social desse segmento (MATTEI et al., 2007).

Atualmente, o PRONAF é a principal política do MDA e, a cada ano, o Plano Safra da Agricultura Familiar, divulgado normalmente no mês de junho, realiza ajustes nas linhas de crédito para custeio e investimento e nas taxas de juros a serem aplicadas. O limite da renda para fins de enquadramento e a criação de linhas especiais de financiamento também o compõem.

O quadro 1 especifica os diferentes grupos de agricultores familiares considerados pelo PRONAF no Plano Safra da Agricultura Familiar de 2014/15. Para cada um, são ofertados créditos com condições diferenciadas de taxa de juros e limites de financiamento, além de algumas modalidades contarem com bônus de adimplência (BRASIL, 2015a).

Beneficiário	Especificação
Grupo A	Assentados e beneficiários de crédito fundiário
Grupo B	Renda bruta familiar anual de até 20 mil reais
Grupo A/C	Agricultores familiares egressos do grupo A
Grupo AF (Renda Variável)	Renda bruta familiar anual de até 360 mil reais

Quadro 1- Grupos de agricultores contemplados pelo PRONAF, 2014/15

Fonte: BRASIL (2015a).

Desde o início, as modalidades do PRONAF embutem alto percentual de subsídio nas taxas de juros, com as despesas relativas à diferença entre custos decorrentes do uso dos recursos (administrativos, tributários e de captação) e a rentabilidade dos financiamentos do Programa ficando a cargo do Tesouro Nacional (CONTI; ROITMAN, 2011). O argumento central é que os produtores familiares, com baixa produtividade e descapitalizados, não estariam em condições de tomar empréstimos em condições comerciais para realizar os investimentos em modernização e elevação da produtividade. Pelo menos na etapa inicial do processo de acumulação, os seus rendimentos não seriam compatíveis nem suficientes para reembolsar empréstimos tomados a juros de mercado (GUANZIROLLI, 2007).

A execução do PRONAF é feita através de bancos federais - Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia -, do Banco Regional de Brasília e de cooperativas de crédito (BACCARIN, 2011).

Como se verá adiante, ao longo dos anos, o número de agricultores atingidos pelo PRONAF cresceu vigorosamente e em menos de 15 anos o Programa atingiu todos os estados e quase todos os municípios do País. Desse modo, o PRONAF tornou-se instrumento fundamental para discussão do desenvolvimento rural no Brasil (MATTEI, 2014).

A necessidade da formulação e desenvolvimento de políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar torna-se relevante não só para o abastecimento interno e a segurança alimentar, mas para o desenvolvimento do país. Seu crescimento tende a gerar desenvolvimento regional e aumento da oferta de alimentos, propiciando efeitos positivos em termos de estabilidade de preços e preservação do salário real (CONTI; ROITMAN, 2011).

Sabe-se que a agricultura familiar é responsável por parte significativa da produção de alimentos para o mercado interno, bem como da geração de renda no meio rural.

Como constatado no Censo Agropecuário de 2006, a agricultura familiar correspondia a 38% do valor bruto da produção da agropecuária brasileira, usava apenas 24% da área total e absorvia 74% da mão de obra ocupada nos estabelecimentos agropecuários. Também foi apontado que 87% da produção nacional de mandioca, 70% de feijão, 46% do milho, 38% do café, 33% do arroz e 58% do leite originavam-se da agricultura familiar, que, ao mesmo tempo, possuía 59% do plantel de suínos, 51% de aves e 30% dos bovinos (IBGE, 2009). Por esta razão, estratégias que possam contribuir para o desenvolvimento social e o progresso desse setor na economia são estimuladas por meio de políticas públicas de pesquisa, extensão rural, garantia de preços e renda, crédito subsidiado, disponibilização de recursos para atividades produtivas, entre outras. (CAPOBIANGO et al, 2013).

Reconhecendo a importância da agricultura familiar, pode-se procurar avaliar como diferentes segmentos de agricultores familiares estão sendo contemplados pelo PRONAF. Estudo de Guanzirulli et al. (2009), com base no Censo Agropecuário de 2006, estima que os agricultores familiares com renda superior a três vezes o valor anualizado da diária regional representavam 9,0% do total de agricultores familiares. Os que contavam com renda entre metade e três vezes o valor anualizado da diária regional eram 33,2% e os que recebiam menos que metade daquele valor eram 57,6% do total de agricultores familiares. Enquanto o primeiro grupo era responsável por 67,8% do valor bruto da produção da agricultura familiar, o segundo tinha uma participação de 21,0% e o terceiro de apenas 11,2%.

Evidencia-se que existem agricultores familiares que usam tecnologias modernas, com atividades econômicas integradas ao mercado, embora sujeitos a condições menos favoráveis em relação aos preços pagos e recebidos pelos grandes agricultores. Existem também os que praticam agricultura de subsistência, vivem em condições de pobreza, sendo que muitas vezes obtêm parcela de seu rendimento com o assalariamento temporário fora de seus estabelecimentos. Neste caso, a maioria deles está localizada na Região do Semiárido, que impõe severas restrições endomorfoclimáticas às práticas agropecuárias (BACCARIN, 2011).

Considerando-se fatores históricos e a reestruturação produtiva decorrente da modernização agropecuária, que se processou de forma mais intensa nas regiões Sul e Sudeste e parte do Centro-Oeste, isso fez com que essas áreas acumulassem mais recursos técnicos e econômicos (ELIAS, 2007). A Região Sul detém os agricultores familiares com maior participação na renda bruta, como disposto na tabela 1, e no Nordeste se localizam mais da metade dos agricultores familiares do Brasil. Enquanto no Norte, Centro-Oeste e no Sudeste (neste caso, de forma menos evidente) há maior proximidade entre participação no número de estabelecimentos e na renda bruta, nas duas outras regiões isso não se observa. O Sul conta com agricultores com renda média mais alta, situação oposta ao constatado no Nordeste.

Tabela 1 – Número de estabelecimentos renda bruta e renda média da agricultura familiar nas Regiões Geográficas do Brasil, 2006

Região	Estabelecimentos Familiares	%	Renda Bruta (em mil R\$)	%	Renda Média (em R\$)
Norte	412.666	9,5	6.418.628,66	9,3	15.554,05
Nordeste	2.187.131	50,1	15.692.357,86	22,8	7.174,86
Sudeste	699.755	16,0	15.452.441,10	22,5	22.082,64
Sul	849.693	19,5	27.493.458,65	40,0	32.356,93
Centro-Oeste	217.022	5,0	3.745.463,35	5,4	17.258,45
Brasil	4.366.267	100,0	68.802.349,62	100,0	15.757,71

Fonte: IBGE (2009). Valores atualizados pelo IGP-DI para 2014.

No debate social em torno do PRONAF, muitas vezes, é apontada a necessidade de se atender, prioritariamente, os agricultores mais pobres, de forma a promover aumentos em sua renda bruta, aproximando-os das condições sociais dos agricultores mais capitalizados. A desigualdade na distribuição regional de recursos vem sendo discutida por alguns autores, como Abramovay e Veiga (1999), desde o início da operacionalização do programa.

Isso se choca com a racionalidade econômica do mercado, que tende a direcionar mais crédito justamente para os segmentos sociais mais enriquecidos. Como demonstra a experiência do Crédito Rural convencional no Brasil, as agências bancárias tendem a cumprir sua obrigação legal na aplicação de crédito rural, concentrando recursos em projetos de grandes agricultores, que garantem maior reciprocidade (conta corrente e outras mais altas, maior contratação de serviços e de investimentos financeiros etc.) e menores custos administrativos. Não se elimina a hipótese que algo semelhante, guardada as devidas proporções, possa acontecer com o PRONAF.

Os objetivos deste trabalho são: indicar as principais mudanças nas condições de concessão de crédito do PRONAF de 1999 a 2013, estudar a evolução de seus recursos e número de contratos e a conformidade de sua distribuição entre as regiões geográficas do Brasil durante esse período. Essa conformidade se baseará na comparação, para cada região, do número de contratos e do volume de recursos recebidos com, respectivamente, o número de agricultores e a renda bruta da agricultura familiar. Quer se testar se houve uma redistribuição dos recursos do PRONAF, inicialmente muito concentrados na Região Sul, para outras regiões, especialmente o Nordeste.

Além desta introdução, o trabalho está dividido em três seções, a segunda discute sobre as fontes e o tratamento de dados, a terceira é da discussão dos resultados, encerrando-se com algumas conclusões.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foi realizado estudo analítico da evolução das contratações de crédito do PRONAF, através do montante de recursos e contratos concedidos de 1999 a 2013, e análise quanto ao alcance do Programa nas grandes regiões geográficas a fim de testar a conformidade na distribuição de acordo com o número de estabelecimentos familiares e renda por eles auferida. Na maior parte das vezes, foi considerado o total de crédito concedido, mas em alguns casos especificaram-se os créditos de custeio e de investimento. Além da revisão da literatura, consultaram-se publicações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Banco Central do Brasil (BACEN) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

As informações a respeito das mudanças institucionais realizadas no PRONAF foram coletadas a partir de dados do portal da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do MDA, órgão responsável pela implementação do PRONAF no País, lançando anualmente o Plano Safra da Agricultura Familiar e estabelecendo as normas para fins de enquadramento de cada grupo de agricultor familiar.

Dados referentes à distribuição dos recursos e número de contratos foram obtidos junto à base de dados do PRONAF, disponibilizada pelo Banco Central do Brasil, no Anuário Estatístico do Crédito Rural, que pode ser encontrado em sua página eletrônica.

O número de agricultores e a renda bruta da agricultura familiar foram obtidos no Censo Agropecuário da Agricultura Familiar 2006, disponibilizado pelo IBGE no ano de 2009 e pode ser encontrado em sua página eletrônica.

Enquanto se tem informações da distribuição dos créditos do PRONAF para todos os anos de 1999 a 2013, a informação da renda bruta e do número de agricultores familiares encontra-se disponível apenas para 2006, pelo menos nas fontes de dados que se conhece. Para a sua comparação, assume-se que a distribuição percentual do número de agricultores e da renda bruta da agricultura familiar entre as regiões brasilei-

ras não se alterou durante aquele período. Isso não deixa de ser uma restrição importante do estudo, suavizada pelo fato de que a informação censitária refere-se, praticamente, à metade do período considerado.

Os valores monetários foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna (IGP-DI) para 2014 de acordo com a tabela disponível na página eletrônica IPEADATA do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015).

Ao se comparar, para cada região, a participação porcentual dos valores do PRONAF com a participação da renda bruta da agricultura familiar ou comparar a relação entre a participação porcentual do número de contratos do PRONAF com a participação no número de agricultores familiares, assume-se que a conformidade ou a distribuição neutra se daria quando essas relações tivessem o valor unitário. Esse valor estando acima de 1,0 para determinada região, revelaria que a mesma está sendo mais beneficiada na distribuição dos recursos e contratos do PRONAF, e o inverso se daria quando esse valor fosse menor que 1,0.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

A análise dos dados está dividida em duas partes. A primeira trata da evolução das contratações de crédito total do PRONAF no Brasil, bem como das suas principais mudanças institucionais entre 1999 e 2013. A segunda parte discorre sobre a distribuição dos contratos do PRONAF entre as regiões brasileiras, considerando-se o total de crédito e as modalidades custeio e investimento.

Expansão do PRONAF no Brasil

Na tabela 2 pode-se perceber que, após apresentar queda no valor e pequeno crescimento no número de contratos entre 1999 e 2002, de 2003 em diante inicia-se uma fase de forte crescimento no valor dos contratos do PRONAF, registrando-se decréscimo apenas em 2007. O número de contratos, por sua vez, registra expansão grande entre 2003 e 2006 e depois decai, mantendo um patamar mais reduzido até 2011, para retomar o crescimento a partir daí. No período todo, o valor concedido em crédito pelo PRONAF aumentou em 273,0%, atingindo R\$ 20,7 bilhões em 2013 e o número de contratos em 165,4%, alcançando 2,1 milhões em 2013.

No gráfico 1 pode-se perceber com nitidez que, de 2003 a 2006, o número de contratos cresceu mais do que o seu valor, fazendo com que o valor médio dos contratos caísse. Entre 2007 e 2013, ocorreu o contrário, com maior crescimento do valor dos contratos em relação ao seu número, resultando na elevação do valor médio dos contratos. Este valor, no período todo, passou de R\$ 7.003,1 para R\$ 9.840,9, aumento de 40,5%.

O forte aumento do número de contratos, especialmente entre 2003 e 2006, esteve associado às mudanças institucionais realizadas no programa e novas propostas dos Planos Safra 2003/04 e 2004/05, como a criação da modalidade PRONAF Semiárido, que permitiram a entrada de novos agricultores familiares mais empobrecidos, especialmente na Região Nordeste, como se verá adiante.

Mesmo sabendo que um agricultor pode tomar mais de um crédito do PRONAF por ano, chama a atenção o número de contratos de 2006, que foi de 2.563.590, o que corresponde a mais da metade dos aproximadamente 4,37 milhões de agricultores familiares levantados no Censo Agropecuário desse ano (IBGE, 2009).

Tabela 2 – Valor, número e valor médio de contratos do PRONAF e respectivos índices, Brasil, 1999 a 2013

Ano	Valor Contrato		Número de Contratos		Valor Médio	
	Em mil R\$	Índice	Número	Índice	Em mil R\$	Índice
1999	5.544.192,6	100,0	791.677	100,0	7.003,1	100,0
2000	5.435.001,4	98,0	942.047	119,0	5.769,4	82,4
2001	5.127.287,3	92,5	815.426	103,0	6.287,9	89,8
2002	4.918.049,1	88,7	840.123	106,1	5.854,0	83,6
2003	6.427.520,7	115,9	1.026.689	129,7	6.260,4	89,4
2004	7.481.911,6	135,0	1.370.487	173,1	5.459,3	78,0
2005	9.728.485,3	175,5	2.218.946	280,3	4.384,3	62,6
2006	11.668.257,2	210,5	2.563.590	323,8	4.551,5	65,0
2007	10.904.617,3	196,7	1.940.031	245,1	5.620,8	80,3
2008	12.033.349,8	217,0	1.556.507	196,6	7.731,0	110,4
2009	13.488.197,6	243,3	1.713.624	216,5	7.871,2	112,4
2010	13.508.307,0	243,6	1.590.028	200,8	8.495,6	121,3
2011	14.474.073,0	261,1	1.540.972	194,6	9.392,8	134,1
2012	17.060.982,1	307,7	1.823.210	230,3	9.357,7	133,6
2013	20.678.490,0	373,0	2.101.290	265,4	9.840,9	140,5

Fonte: BACEN (2015). Valores atualizados pelo IGP-DI para 2014.

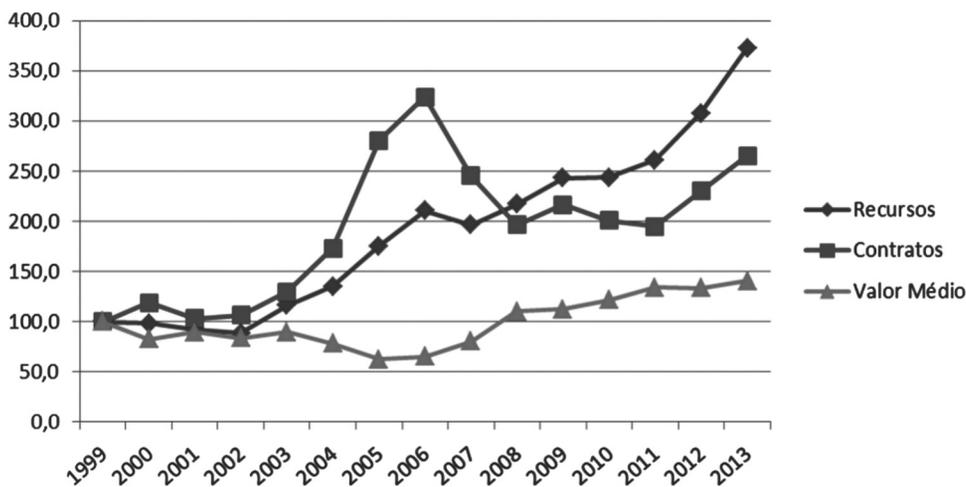


Gráfico 1 – Índices de valor, número e valor médio dos contratos do PRONAF, Brasil, 1999 a 2013

Fonte: BACEN (2015).

Essa opção por alcançar um número bem mais significativo de agricultores familiares foi revertida ou muito amenizada a partir de 2007. Este, aliás, parece ter sido um ano de readequação, tanto é que o valor dos contratos do PRONAF então se reduziu. O aumento do valor médio dos contratos observado daí para frente está associado a

alterações institucionais observadas, por exemplo, no Plano Safra 2008/2009, que elevou em quase 100% o limite de financiamento para investimento e criou novas linhas, com destaque ao PRONAF Mais Alimentos, com objetivo de destinar recursos para investimentos em infraestrutura do estabelecimento agropecuário e, dessa forma, acelerar sua modernização através da compra de máquinas e implementos que propiciassem aumento de produção de alimentos. Também o limite de enquadramento de agricultores se elevou, passando de R\$ 60 mil para R\$ 110 mil (BRASIL, 2008). Em 2013/14 esse limite foi elevado ainda mais, alcançando R\$ 360.000,00 (BRASIL, 2015a). Ou seja, procurou-se ampliar o público do Programa com a incorporação de agricultores com maior renda bruta.

No quadro 2 resumem-se as mudanças institucionais do PRONAF a partir de 1999. O limite de renda máxima anual para fins de enquadramento passou de R\$ 27.500,00 em 1999, para os R\$ 360.000,00 na safra 2013/2014. Houve também diminuição da taxa de juros, aumento do limite máximo de financiamento, criação de linhas especiais de financiamento, como o PRONAF Semiárido, PRONAF Jovem, PRONAF Mulher, PRONAF Agroecologia, PRONAF Cota-Parte e PRONAF Agroindústria, que permitiram que maior número de agricultores familiares em maior diversidade tivesse acesso ao Programa (GRISA e WESZ JUNIOR, 2010).

Safra	Renda Máxima Anual grupo (mil R\$)				Custeio		Investimento		Linhas Especiais
	B	C	D	E	Limite mil R\$	Juros % a. a.	Limite mil R\$	Juros % a. a.	
1999/00	1,5	8	27,5	-					
2003/04	2	14	40	-	6	2 a 4	27	1 a 3	Semiárido
2004/05	2	14	40	60	28	2 a 4	54	1 a 7,25	Agroecologia, Cota-Parte, Mulher, Agroindústria, Jovem
2008/09	5	110 (Grupo AF)			30	1,5 a 5,5	100	0,5 a 5	Mais Alimentos Recup. dívidas Coop. Crédito, Recuperação Catástrofe (SC)
2011/12	6	110			50	1,5 a 4,5	130	0,5 a 2	
2012/13	10	160			80	1,5-4	130	0,5 a 2	
2013/14	20	360			100	1,5 a 3,5	150 (300 avicultura, suinocultura fruticultura)	0,5 a 2	

Quadro 2 - Resumo das condições de financiamento e criação de grupos da agricultura familiar, anos escolhidos de 1999 a 2014

Fonte: BRASIL (2015).

Ao que tudo indica, de 2003 a 2006, os esforços institucionais priorizaram a incorporação ao Programa de agricultores mais empobrecidos, a partir de 2007, contudo, voltam a ganhar espaço aqueles mais capitalizados.

Distribuição de Recursos e Contratos do PRONAF entre Regiões Brasileiras.

Evolução da Participação e do Valor Médio dos Contratos

O gráfico 2 mostra que em todas as regiões o crescimento dos valores dos contratos do PRONAF foi significativo após 2003, alcançando em 2013 volume de emprésti-

mo mais de três vezes superior, pelo menos, àquele constatado no início do período. O crescimento mais expressivo aconteceu na Região Norte, embora mereçam ser destacadas suas fortes flutuações e deva-se considerar que a sua base inicial era relativamente pequena. No Nordeste, o crescimento até 2006 foi intenso, seguido por uma queda também intensa, sendo que apenas em 2013 se ultrapassou o volume de crédito recebido em 2006. No período todo, o Nordeste junto com o Sul tiveram os menores níveis de expansão do valor de PRONAF.

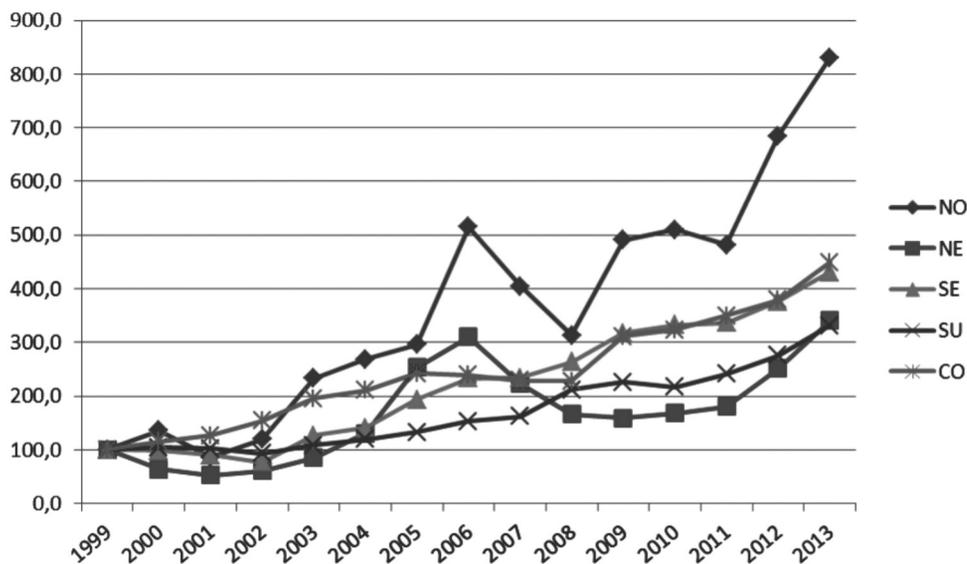


Gráfico 2 – Índice de recursos corrigidos pela inflação do PRONAF nas regiões brasileiras, 1999 a 2013

Fonte: BACEN (2015).

Quanto ao número de contratos, observa-se no gráfico 3 que na Região Sul ele cresceu muito pouco. No Centro-Oeste e Sudeste ele tendeu a triplicar e no Nordeste e Norte mais que quintuplicou. Ressalte-se que no Nordeste, de forma mais pronunciada do que o observado no valor dos contratos, não se conseguiu sustentar o pico alcançado em 2005 e 2006.

Com exceção do Nordeste, pode-se observar no gráfico 4 um aumento do valor médio dos contratos, que atingiu aproximadamente R\$ 15 mil em 2013 no Sul, Sudeste e Norte e quase R\$ 25 mil no Centro-Oeste. Desconsiderando o ano de 1999, a tendência observada no Nordeste foi de manutenção do valor médio dos contratos do PRONAF, abaixo de R\$ 5 mil e bem menor do que o das outras regiões.

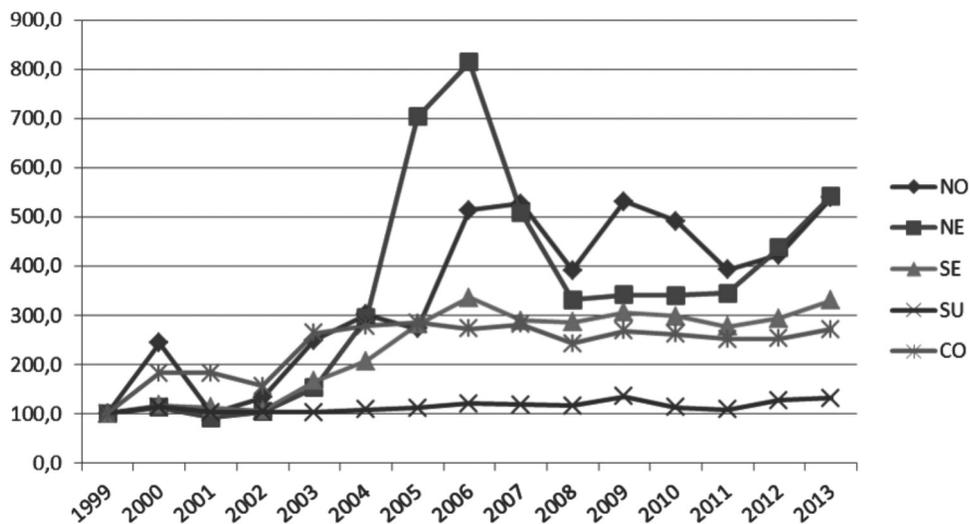


Gráfico 3 - Índice de número de contratos do PRONAF nas regiões brasileiras, 1999 a 2013

Fonte: BACEN (2015).

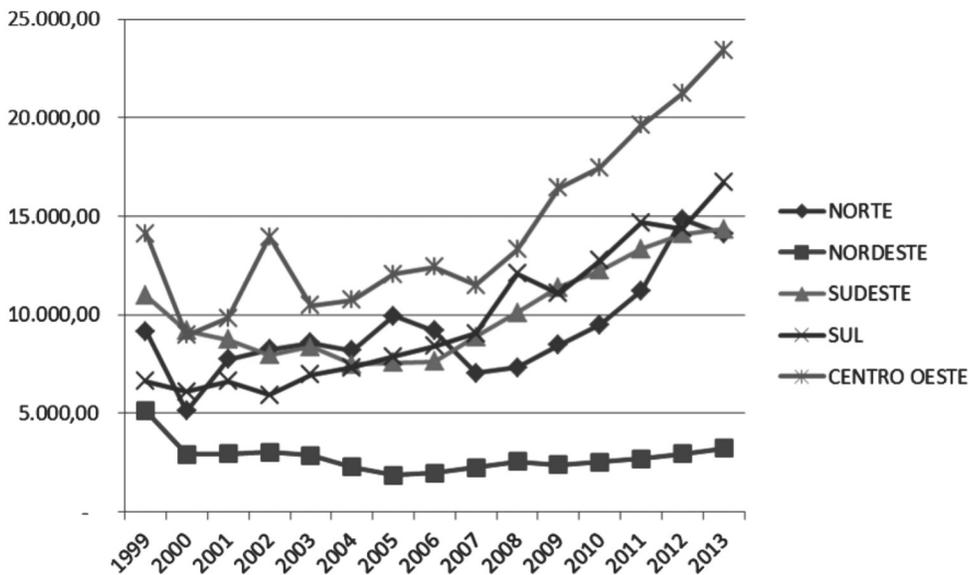


Gráfico 4 - Valor médio dos contratos nas regiões geográficas, Brasil, 1999 a 2013. Valores atualizados pelo IGP-DI 2014

Fonte: Banco Central do Brasil, Anuário Estatístico do Crédito Rural (vários anos).

Na tabela 3 evidencia-se que o Norte e o Centro-Oeste têm importância menos significativa nos créditos do PRONAF e que a primeira aumentou sua participação em seus recursos e contratos. Tal crescimento, ainda que proporcionalmente menor, também foi constatado no Sudeste.

Por sua vez, o Nordeste, de 1999 a 2006, viu aumentarem a participação no valor bem como no número de contratos do PRONAF. Após 2007, essa tendência se reverteu, voltando, no final do período, para uma situação próxima a de seu início no que se refere aos recursos do Programa. Quanto ao número de contratos, em 2013 a participação do Nordeste representava quase a metade dos contratos nacionais e mais do que o dobro de sua própria participação em 1999. Ou seja, sem aumentar, no período todo, sua participação nos recursos do PRONAF, no Nordeste conseguiu-se alcançar muito mais agricultores, em decorrência do crescimento do valor absoluto de recursos do Programa e da manutenção do valor médio dos seus contratos.

Tabela 3 – Participação porcentual das regiões geográficas brasileira no valor e no número de contratos de créditos do PRONAF, 1999 a 2013

Ano	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	Valor	Contr.	Valor	Contr.	Valor	Contr.	Valor	Contr.	Valor	Contr.
1999	3,2	2,4	17,4	23,9	17,8	11,3	56,4	59,8	5,2	2,6
2000	4,4	5,0	11,4	22,7	17,8	11,2	60,3	57,2	6,1	3,9
2001	2,9	2,4	9,9	21,1	17,3	12,4	62,7	59,5	7,1	4,6
2002	4,3	3,0	11,9	23,3	15,3	11,3	59,4	58,6	9,0	3,8
2003	6,4	4,7	12,8	28,0	19,4	14,5	52,7	47,5	8,8	5,2
2004	6,3	4,2	16,8	40,6	18,5	13,5	50,2	37,5	8,1	4,1
2005	5,4	2,4	25,2	59,9	19,6	11,4	42,7	23,7	7,2	2,6
2006	7,8	3,9	25,7	60,0	19,7	11,7	40,9	22,2	5,9	2,2
2007	6,5	5,2	19,7	49,5	21,2	13,4	46,5	28,9	6,0	3,0
2008	4,6	4,8	13,3	40,3	21,6	16,5	55,1	35,2	5,4	3,2
2009	6,4	6,0	11,4	37,6	23,2	16,0	52,4	37,3	6,6	3,2
2010	6,7	6,0	12,0	40,5	24,2	16,8	50,2	33,4	6,9	3,4
2011	5,9	4,9	12,1	42,3	22,9	16,1	52,2	33,4	7,0	3,3
2012	7,1	4,5	14,2	45,3	21,7	14,4	50,6	32,9	6,4	2,8
2013	7,1	4,9	15,9	48,7	20,5	14,1	50,2	29,6	6,3	2,6

Fonte: BACEN (2015).

Já a Região Sul, que praticamente manteve o número de contratos em todo o período (Gráfico 3), registrou forte queda, entre 1999 e 2013, em sua participação no total de contratos do PRONAF no Brasil. No valor dos contratos também observou-se queda, mas bem menos significativa.

Conformidade com Renda Bruta e Número de Agricultores

Observa-se no gráfico 5 que as regiões Sul e Centro-Oeste tenderam a obter recursos do PRONAF (custeio e investimento juntos) em porcentual maior que a renda bruta de suas agricultura familiares, fato que, a partir de 2003, aparentemente vem se atenuando ao longo dos anos. No Sudeste a relação se aproximou de 1,0 no final do período e o Nordeste e o Norte foram contemplados com recursos do Programa de forma

relativamente menos significativa que a importância da renda bruta de sua agricultura familiar. No caso do Nordeste, esta situação pareceu que iria se alterar em 2005 e 2006. Justamente o contrário foi verificado na Região Nordeste, com a relação entre contratos de PRONAF e número de agricultores familiares saindo de, aproximadamente, 0,50 para 1,0. Nas outras três regiões essa relação de conformidade parece ter apresentado tendência de se manter constante.

Em termos de distribuição do número de contratos, observa-se no Gráfico 6 que a Região Sul sempre foi relativamente mais beneficiada, embora tal fato tenha se atenuado no período todo, mais fortemente em 2005 e 2006. Justamente o contrário foi verificado na Região Nordeste, com a relação entre contratos de PRONAF e número de agricultores familiares saindo de, aproximadamente, 0,50 para 1,0. Nas outras três regiões essa relação de conformidade parece ter apresentado tendência de se manter constante.

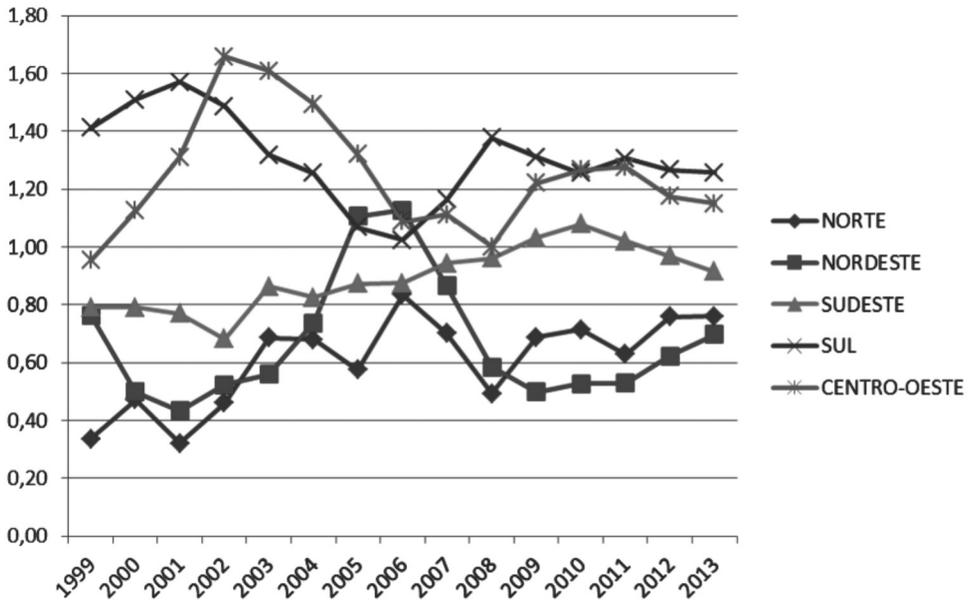


Gráfico 5 – Relação entre participação porcentual nos recursos do PRONAF e na renda bruta da agricultura familiar nas regiões geográficas, Brasil, 1999 a 2013. Valores atualizados pelo IGP-DI 2014

Fonte: BACEN (2015), IBGE (2009).

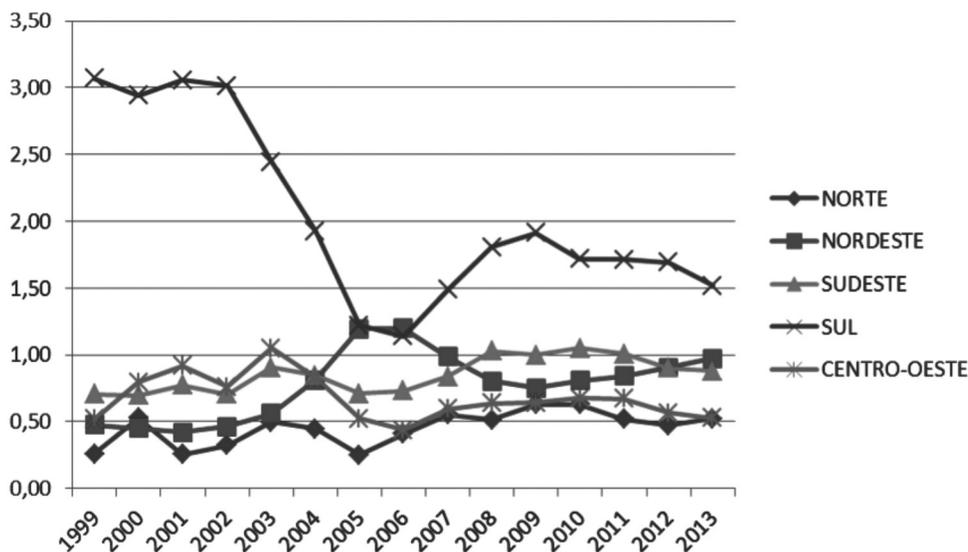


Gráfico 6 - Relação entre a participação porcentual no número de contratos do PRONAF e no número de agricultores familiares nas regiões geográficas, Brasil, 1999 a 2013

Fonte: BACEN (2015), IBGE (2009).

Quanto ao crédito de custeio, nota-se no gráfico 7 que seus recursos mantiveram alto grau de concentração no Sul em relação às outras regiões, com tal situação sendo amenizada de 2003 a 2007. Em relação ao início do período, o Sudeste e o Centro-Oeste tenderam a melhorar sua participação no valor dos contratos de custeio, aproximando-se da relação unitária ou mesmo a superando. O Norte e o Nordeste tiveram acesso bem menos privilegiado aos créditos de custeio, tendo esse fato se agravado depois de 2006.

Quanto à relação entre número de contratos de custeio e número de agricultores familiares, conforme gráfico 8, a situação mais favorável continuou sendo verificada no Sul, situações intermediárias no Sudeste e Centro-Oeste e situação mais desfavorável no Norte e Nordeste. Nessas duas, a relação entre participação regional nos contratos de custeio e no número de agricultores familiares ficou abaixo de 0,5 ou 50% na grande maioria dos anos.

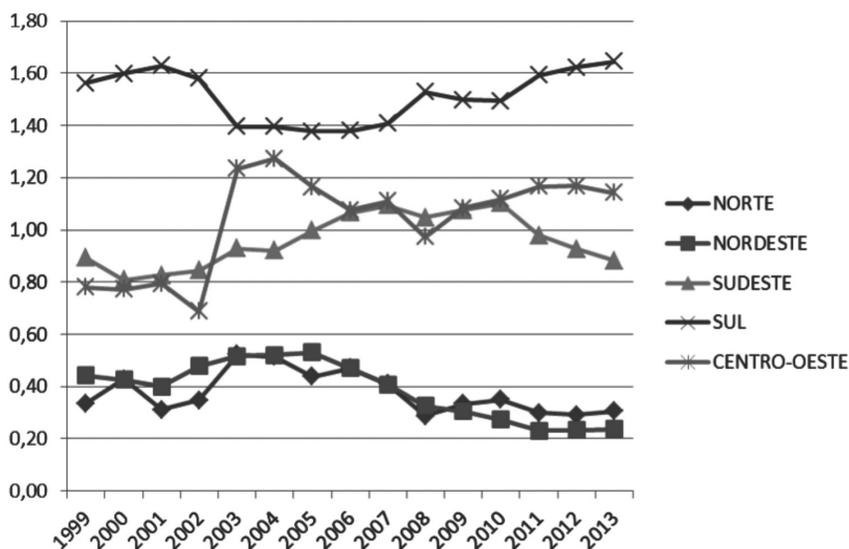


Gráfico 7 - Relação entre participação porcentual nos recursos de custeio do PRONAF e na renda bruta da agricultura familiar nas regiões geográficas, Brasil, 1999 a 2013. Valores atualizados pelo IGP-DI 2014

Fonte: BACEN (2015), IBGE (2009).

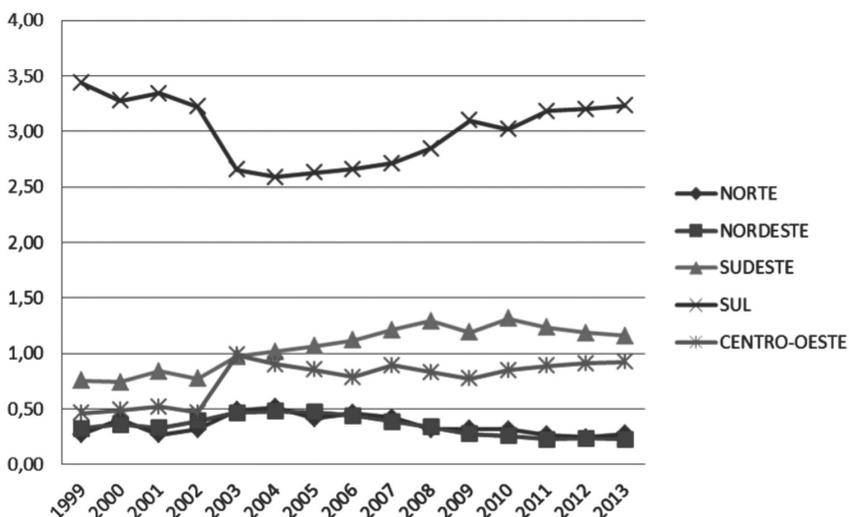


Gráfico 8 - Relação entre a participação porcentual no número de contratos de custeio do PRONAF e no número de agricultores familiares nas regiões geográficas, Brasil, 1999 a 2013

Fonte: BACEN (2015), IBGE (2009).

Os recursos de investimento, conforme gráfico 9, depois de uma dispersão grande no início do período, caminharam para uma melhor conformidade entre valor do crédito e renda bruta, sendo que, após 2008, a relação de suas participações relativas tendeu à unidade em todas as cinco regiões.

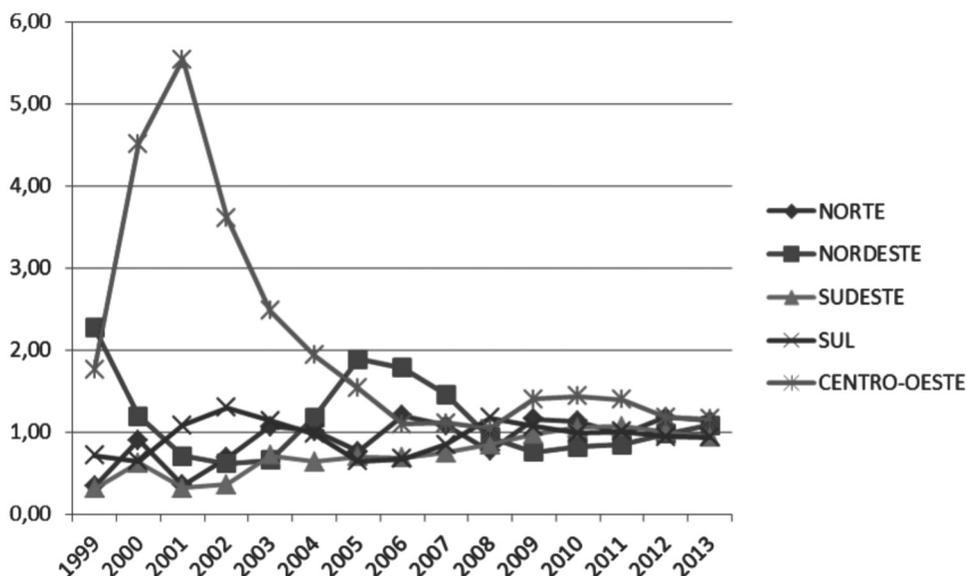


Gráfico 9 - Relação entre participação porcentual nos recursos de investimento do PRONAF e na renda bruta da agricultura familiar nas regiões geográficas, Brasil, 1999 a 2013. Valores atualizados pelo IGP-DI 2014

Fonte: BACEN (2015), IBGE (2009).

Quanto ao número de contratos de investimento, vide gráfico 10, também ocorreu diminuição da dispersão entre as regiões na relação entre participação no número de contratos e no número de agricultores familiares. Contudo, no Nordeste esta relação ficou acima da unidade e nas demais regiões abaixo, nos últimos anos. Comparando os resultados dos gráficos 9 e 10 pode-se concluir que os financiamentos para investimento no Nordeste tendem a apresentar um valor médio menor que nas demais regiões.

Procurando uma síntese dos principais resultados, pode-se dizer que a partir de 2003 os recursos e os contratos do PRONAF ampliaram-se consideravelmente em todas as regiões brasileiras, possibilitando que um número bem maior de agricultores tivesse acesso ao Programa. Nessa fase de expansão evidenciou-se uma alteração, em 2006, na política de redistribuição dos créditos do PRONAF entre as regiões. De 2003 a 2006 ocorreu aumento de participação da Região Nordeste, em que agricultores familiares mais pobres predominam, e uma diminuição de participação da Região Sul, com predomínio de agricultores mais capitalizados e tecnificados. A partir de 2007, grande parte dessa redistribuição foi desfeita, embora não se retornasse à situação de 2003.

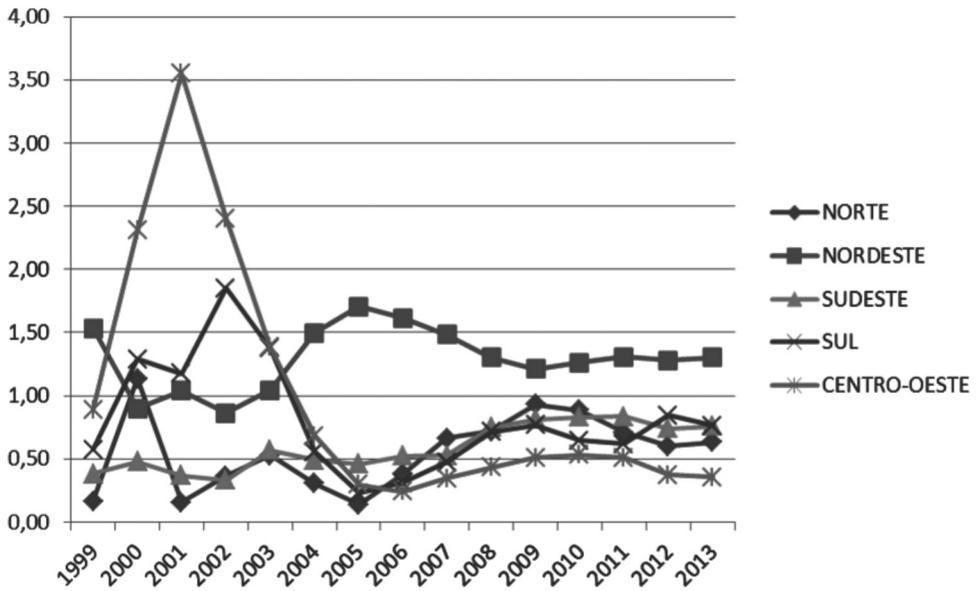


Gráfico 10 - Relação entre a participação porcentual no número de contratos de investimento do PRONAF e no número de agricultores familiares nas regiões geográficas, Brasil, 1999 a 2013

Fonte: BACEN (2015), IBGE (2009).

Houve mudanças intencionais, já comentadas, associadas tanto à fase de 2003-2006 quanto a de 2007-13. Ainda que não seja o objetivo do presente trabalho, pode-se discorrer sobre algumas das prováveis razões por trás dessa alteração, procurando-se apontar caminhos para novos estudos. Entre elas, estariam pressões exercidas por grupos de agricultores familiares mais capitalizados e com maior participação na produção (vide citação anterior de Guanzirolli, 2009) em direção a aumentos dos limites de enquadramento e de financiamento do PRONAF. Esses aumentos foram conquistados, e o momento mais importante que os marca foi o lançamento do Programa Mais Alimentos em 2008, que possibilitou maior tecnificação de agricultores familiares e elevação da venda de tratores e outras máquinas agrícolas.

Outra possível causa estaria relacionada com as ações dos bancos envolvidos. A entrada de agricultores mais capitalizados no Programa, que têm maior capacidade de oferecer garantias, permite que o sistema financeiro opte pelo financiamento de contratos maiores a juros mais altos (SOUZA et al., 2013). Esses agricultores também garantiriam maior reciprocidade e menores custos administrativos aos bancos.

Em estudo realizado sobre a participação dos grupos A e A/C (menos capitalizados) na contratação de recursos do PRONAF, Mattei (2014, p. 67) chama atenção para a baixíssima participação desses grupos, a notável queda na participação dos recursos, ao longo dos anos, e para o problema "*tantas vezes já debatido*" da concentração de recursos na Região Sul. Apesar da remuneração dos custos administrativos das operações contratuais, da equalização da taxa de juros e do pagamento do spread bancário, feitos pelo Governo Federal ao sistema bancário, estes ainda continuam trabalhando com seus "*clientes preferenciais, o que acaba dificultando e limitando o acesso às diferentes moda-*

lidades de crédito por parte de todos os segmentos de agricultores familiares". Argumentos parecidos são expressos por Silva e Filho (2009) e por Abramovay e Piketty (2005).

CONCLUSÕES

De 2003 a 2013 constatou-se forte expansão dos créditos do PRONAF no Brasil e em todas as suas regiões geográficas. Um número bem maior de agricultores passou a ter acesso ao Programa, merecendo destaque o aumento dos agricultores da Região Nordeste, que têm renda média bem mais baixa que os das demais regiões.

Contudo, aquele período não foi homogêneo e ficou evidenciada uma reorientação da distribuição dos recursos e dos contratos entre as regiões geográficas a partir de 2006. De 2003 a 2006, regiões inicial e relativamente menos contempladas pelo Programa tenderam a ser priorizadas, destacando a criação de novas modalidades, como o PRONAF Semiárido, possibilitando maior participação de agricultores do Norte e, em especial, do Nordeste.

A partir de 2007, mudanças institucionais, como a criação da modalidade PRONAF Mais Alimentos, levaram ao aumento da renda máxima para enquadramento bem como dos limites de financiamento, contemplando os agricultores com maior nível de capitalização, em grande parte concentrados na Região Sul.

Essa região manteve sua participação relativa nos recursos e no número de contratos do PRONAF superior à sua participação, respectivamente, na renda bruta e no número de agricultores familiares do Brasil, ainda que isso tenha se reduzido no período analisado. Por sua vez, na Região Nordeste aumentou a relação entre participação no número de contratos e de agricultores familiares.

Verificou-se que no crédito de investimento as relações recursos do PRONAF/renda bruta da agricultura familiar e número de contratos/número de agricultores tenderam para um valor unitário em todas as regiões, refletindo maior equidade entre elas. No custeio, contudo, isso não se deu, com o Sul mantendo uma posição mais favorável que o Sudeste e Centro-Oeste e muito mais favorável que o Norte e Nordeste.

Se não se pode dizer que, em relação a 2003, as ações institucionais posteriores reforçaram a concentração do PRONAF, em benefício de agricultores mais capitalizados, pode-se afirmar que a redistribuição sugerida entre 2003 e 2006 não se confirmou a partir de 2007, com retração, por exemplo, da participação do Nordeste nos recursos do Programa.

Mudanças institucionais do PRONAF estão associadas a essa reversão e sugere-se que se explore, em outros estudos, questões de fundo que as motivaram. Em particular, o posicionamento dos bancos quanto ao número de contratos que administram, as taxas de inadimplência e as garantias oferecidas nas diversas modalidades do PRONAF.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R.; PIKETTY, M. G. Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 55-66, jan./abr. 2005.
- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Brasília: Convênio FIPE/IPEA 07/97. (Textos para Discussão, 641).
- AZEVEDO, F. F.; PESSÔA, V. L. S. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos. **Revista Sociedade & Natureza**, Uberlândia, ano 23, n.3, 483-496, set/dez. 2011.

BACCARIN, J. G. **Sistema de produção agropecuário brasileiro**: características e evolução recente. 2ª. Edição. São Paulo: Cultura Acadêmica, UNESP, 2011.

BACEN (Banco Central do Brasil). **Anuário Estatístico do Crédito Rural**. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 12 fev. 2015.

BRASIL. Decreto 1.946, 28 de Junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura – PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 de junho de 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946>. Acesso em: 12 mar. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Mais Alimentos**: Plano Safra da Agricultura Familiar 2008/2009. (Cartilha de Divulgação), Brasília: MDA, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. **Programas**: Pronaf. Disponível em: <www.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>. Acesso em: 24 fev. 2015a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. **Plano Safra Agricultura Familiar 2012/2013; 2013/2014; 2014/2015**. Disponível em: <www.mda.gov.br/plano-safra>. Acesso em: 24 fev. 2015.

CAPOBIANGO, R. P. et al. Análise do Impacto do Crédito Rural na Microrregião de Pirapora. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 50, n. 4, p. 631-644, Out/Dez 2012.

CONTI, B. M. de.; ROITMAN, F. B. Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa. **Revista do BNDES**, v. 35, p. 131-168, junho de 2011.

ELIAS, D.; PEQUENO, R. Desigualdades socio-espaciais nas cidades do agronegócio. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 1, maio 2007.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. Políticas públicas para a agricultura familiar: entre avanços e desafios. **Boletim do OPPA**, n. 3, 2010.

GUANZIROLLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 02, p. 301-328, abr/jun 2007.

GUANZIROLLI, C. E.; BUAINAIN, A. M.; DI SABATTO, A. Agricultura familiar – uma análise comparativa 1996-2006. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 48, 2009. Campo Grande. **Anais...** Brasília: SOBER, 2009.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro>. Acesso em: 10 mar. 2015.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo Agropecuário da Agricultura Familiar 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. 426 p.

IPEA. (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Indicadores Macroeconômicos**. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 12 mar. 2015.

MATTEI, et al. Uma análise dos impactos do PRONAF sobre as economias locais nas regiões Nordeste, Sudeste e Norte do Brasil. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 45., 2007, **Anais...** Londrina/PR, de 22 a 25 de julho de 2007.

MATTEI, L. Evolução do crédito do PRONAF para as categorias de agricultores familiares A e A/C entre 2000 e 2010. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, n. 3, p. 58-69, jul-set., 2014.

MATTEI, L. Políticas de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar no Brasil: O Caso Recente do Pronaf. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, n. 1, p. 143-158, jan-mar. 2007.

SACHS, I. Brasil Rural: da redescoberta à reinvenção. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 75-82, 2001.

SILVA, S. P.; FILHO, E. A. Impactos Econômicos do Pronaf em Territórios Rurais: Um Estudo para o Médio Jequitinhonha – MG. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 40, n. 3, p. 481-498, jul-set., 2009.

JOSÉ GIACOMO BACCARIN

(Professor Doutor da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias, UNESP, campus de Jaboticabal (SP).
E-mail: baccarin@fcav.unesp.br)

RAFAELA LOURENÇANO PEREIRA

(Bolsista Projeto CNPq/UNESP/UNASUL. E-mail: rafaelalourencano@gmail.com)

DENISE BOITO PEREIRA DA SILVA

(Mestre Geografia e Bolsista Projeto CNPq/MDIC. E-mail: denise_bps@hotmail.com)

JONATAN ALEXANDRE DE OLIVEIRA

(Mestrando em Geografia UNESP/Rio Claro. E-mail: jonatanr0x@globomail.com)