

7ª JORNADA ACADÊMICA 2013

18 a 23 de Novembro

Unidade Universitária de Santa Helena de Goiás

Crescimento Regional – Inovação e tecnologia no mercado de trabalho

ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DO PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF): IMPLICAÇÕES E EVOLUÇÃO DOS RECURSOS¹

Gilberto José de Faria Queiroz¹, Divina Aparecida L. L. Lima², Ozamir Alves Frias³

¹ Bolsista DCR – FAPEG - Unidade Universitária da UEG de Santa Helena de Goiás
gjfqueiroz@gmail.com

² Docentes da UEG Unidade Universitária da UEG de Santa Helena de Goiás -
divalunas@gmail.com

³ Graduando em Sistema de Informações Unidade Universitária da UEG de Santa Helena de Goiás - e-mail: ozamir.frias@gmail.com

RESUMO

O estudo apresenta uma análise da legislação do Programa de Fortalecimento da Agricultura familiar (Pronaf) no Brasil e da evolução e implicações desta política para o país. Os dados sobre os recursos do Pronaf demonstram uma evolução significativa dos recursos tanto em relação ao que foi disponibilizado, quanto aos recursos efetivamente utilizados pelos produtores familiares. Apesar deste incremento constante dos recursos alocados e executados do Pronaf, anualmente, e da sua expansão na base social da agricultura familiar, persistem algumas preocupantes medidas de política pública creditícia, graves distorções regionais além de dificuldades de expansão e aplicação de recursos de investimento. Entende-se que uma sugestão potencial de ser implantada seria a formação de grupos de agricultores, intermediados por cooperativas e/ou associação para formar consórcios para aquisição de maquinários, plantel de animais e insumos agrícolas a fim de diminuir os entraves na política de financiamento e melhoria do padrão tecnológico dos agricultores familiares.

Palavras chaves: políticas públicas, acesso, distribuição de recursos.

INTRODUÇÃO

Segundo Abramovay; Piketty (1995) a expressão “agricultura familiar” é de uso recente no vocabulário científico, governamental e das políticas públicas, no Brasil. Os termos empregados até uns 10 anos atrás – pequena produção, produção de baixa renda, de subsistência, agricultura não-comercial – revelavam o tratamento dado a esse segmento social e o seu destino presumível: era encarado como importante socialmente, mas de expressão econômica marginal, e seu futuro já estava selado pelo próprio rumo do desenvolvimento capitalista, que acabaria fatalmente por suprimir tais reminiscências do passado. Dois fatores – um científico e outro político – contribuíram para desfazer essa imagem caricatural.

Sob o ângulo científico, diversos trabalhos mostraram – e aí a contribuição dos estudos franceses foi muito importante (SERVOLIN, 1972) – que a agricultura das sociedades mais avançadas do planeta não se apoiava no binômio característico de tantas sociedades de passado colonial como o Brasil: grandes extensões territoriais e uso em larga escala de trabalho assalariado. Ao contrário, o traço comum ao crescimento agrícola da Europa Ocidental, do Japão, dos EUA, do Canadá e, mais recentemente, dos Tigres Asiáticos é que a base social de seu sucesso econômico está em unidades familiares de produção. O trabalho assalariado nesses países só é importante ali onde impera a migração clandestina e

¹ Pesquisa financiada através da FAPEG - Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Goiás, através da modalidade da bolsa de DCR para o primeiro autor deste estudo.

7ª JORNADA ACADÊMICA 2013

18 a 23 de Novembro

Unidade Universitária de Santa Helena de Goiás

Crescimento Regional – Inovação e tecnologia no mercado de trabalho

péssimas condições de remuneração, como no Sul da Europa ou no Oeste dos EUA (VEIGA, 1991; ABRAMOVAY, 1998). Além disso, no Brasil acumularam-se os estudos sobre integração contratual, mostrando a capacidade de a agricultura familiar incorporar ativamente inovações tecnológicas, tomar crédito e participar de mercados dinâmicos, contrariando a imagem caricatural associada ao camponês com aversão ao risco (*risk aversion*).

Rosa (1995), citado por Souza; Caume (2008) aponta que em junho de 1996, num contexto de pressões dos movimentos sociais rurais, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Esse Programa resulta, ainda, do reconhecimento por parte de setores governamentais de que o fortalecimento da agricultura familiar é estratégico para a criação de novas atividades econômicas geradoras de ocupações produtivas e de renda; e, da constatação de que nada adiantaria o esforço do governo para assentar trabalhadores sem terra, que viriam aumentar o contingente de produtores familiares, se uma massa enorme dos já existentes encontrava-se na iminência de perder suas terras e, até mesmo, a sua própria condição de vida (ROSA, 1995).

Portanto, o marco inicial da legislação para esse segmento, só poderia mesmo, ser de caráter genérico, com pouca sistematização, para que, em momentos posteriores, pudesse, de fato, ir agregando os diversos segmentos, conhecendo suas dificuldades específicas, caracterizando suas particularidades geográficas e suas capacidades operacionais de produção e de afirmação como agricultura familiar.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS DA LEI 11.326

Vale ressaltar os principais aspectos conceituais e legais da Lei 11.326. De início, os Artigos Primeiro e Segundo indicam ações de políticas públicas direcionadas tanto à Agricultura Familiar quanto aos Empreendimentos Familiares Rurais, articuladas, em todas as fases de sua formulação e implantação, com a política agrícola, na forma da lei, e com as políticas voltadas para a reforma agrária. Então, ao analisar essa política e seus resultados operacionais torna-se necessário levar em conta os impactos e a evolução concomitante da política agrícola para o país. (BRASIL, 2012).

No Artigo Terceiro, considera agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2012). Como fica estabelecido no Parágrafo Primeiro, o disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

Posteriormente, com o advento da Lei 12.058, de 13 de outubro de 2009, no seu Artigo 23, promove substancial abertura e aprimoramento no Artigo Terceiro da Lei 11.326, visando adequar a operacionalização da lei para atender e incluir os diferentes segmentos desse heterogêneo grupo social da agricultura familiar. Esses aprimoramentos na legislação foram decisivos para a ampliação crescente, nos anos vindouros, da operacionalização do PRONAF quanto à viabilização do acesso ao crédito para os grupos mais fragilizados, de muito baixa renda, da agricultura familiar. Por outro lado, cria condições administrativas e operacionais de inclusão aos financiamentos especiais para grupos de agricultores familiares

7ª JORNADA ACADÊMICA 2013

18 a 23 de Novembro

Unidade Universitária de Santa Helena de Goiás

Crescimento Regional – Inovação e tecnologia no mercado de trabalho

de cooperativas e associações, tanto para projetos de produção quanto de processamento dos seus produtos.

Para Souza; Caume (2008) o PRONAF passou a ser a principal política pública do governo federal de apoio ao desenvolvimento rural, por meio do fortalecimento da agricultura familiar, em função de sua importância para a produção de alimentos para o mercado interno, para as agroindústrias e para as exportações brasileiras e, principalmente como geradora de postos de trabalho e renda. Segundo orientações institucionais, o PRONAF busca construir um padrão de desenvolvimento sustentável para os agricultores familiares e suas famílias, através do incremento e da diversificação da capacidade produtiva, com o consequente crescimento dos níveis de emprego e renda, proporcionando bem-estar social e qualidade de vida. Além do que, tem como ponto forte o gerenciamento das ações através da gestão social, cujo objetivo é a promoção de uma melhor gestão do orçamento público, da democratização do crédito, dos serviços de apoio e da infra-estrutura necessária à consolidação e à estabilização socioeconômica dos agricultores familiares.

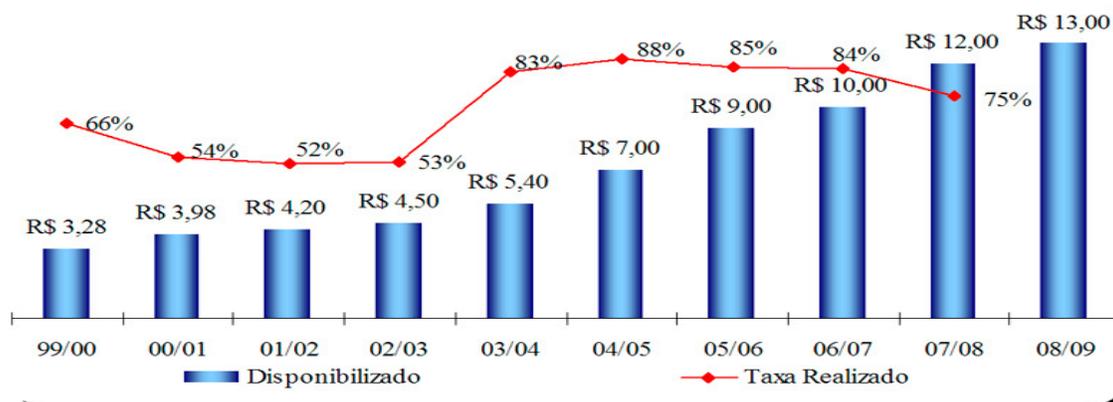
Tomando um exemplo regional, através de pesquisa sobre o perfil da agricultura familiar no Sudoeste de Goiás, (MORAES; LIMA, 2005) constataram que a agricultura familiar nos municípios estudados (Rio Verde, Santa Helena de Goiás, Jataí e Chapadão do Céu) apresenta um baixo padrão tecnológico, principalmente quanto ao maquinário e aos insumos agrícolas, sendo necessária uma revisão nos valores liberados para o custeio e investimentos neste segmento. Percebe-se na agricultura familiar da região uma reprodução do quadro nacional, ou seja, a falta de capital e estrutura tornou este segmento altamente dependente de políticas públicas. Sem uma organização de alternativas produtivas pelos poderes públicos da região comprometidos no fornecimento de recursos com fiscalização e conscientização, provavelmente as propriedades familiares serão abandonadas na busca de alternativas no setor urbano.

EVOLUÇÃO DO PRONAF

O Ministério do Desenvolvimento Agrário traça um resumo de diagnóstico da evolução do Pronaf do período compreendido das safras dos anos 1999/2000 a 2008/2009. Demonstra que as contratações do Crédito – Pronaf apresentam crescimento sustentado ao longo dos anos. Em 1999/2000, o Pronaf abrangia 3.403 municípios, passando para 4.539 municípios no ano seguinte, o que representou um aumento de 33% na cobertura de municípios, ou seja, a ampliação de mais de 1.100 municípios em apenas um ano. A ampliação de municípios atendidos continuou em cada ano agrícola, sendo que em 2005/2006 houve a inserção de quase 1.960 municípios em relação à 1999/2000. Em 2007/2008, foram atendidos 5.379 municípios, o que representou um crescimento de 58% em relação à 1999/2000, com a inserção de 1.976 municípios. (BRASIL, 2012).

Quanto ao montante disponibilizado aos agricultores também cresceu. Em 1999/2000, foram disponibilizados pouco menos de R\$ 3,3 bilhões com uma execução de 66%. No ano agrícola de 2003/2004, houve o primeiro grande incremento no montante, com um crescimento de 65% em relação à 1999/2000, sendo ofertados R\$ 5,4 bilhões aos agricultores e com uma execução de 83% do valor disponibilizado. Em 2006/2007, o montante disponibilizado para financiamento do Pronaf chegou a R\$ 10 bilhões, representando um crescimento em relação à 1999/2000 de 205% e com uma taxa de execução de 84%. (Figura 1).

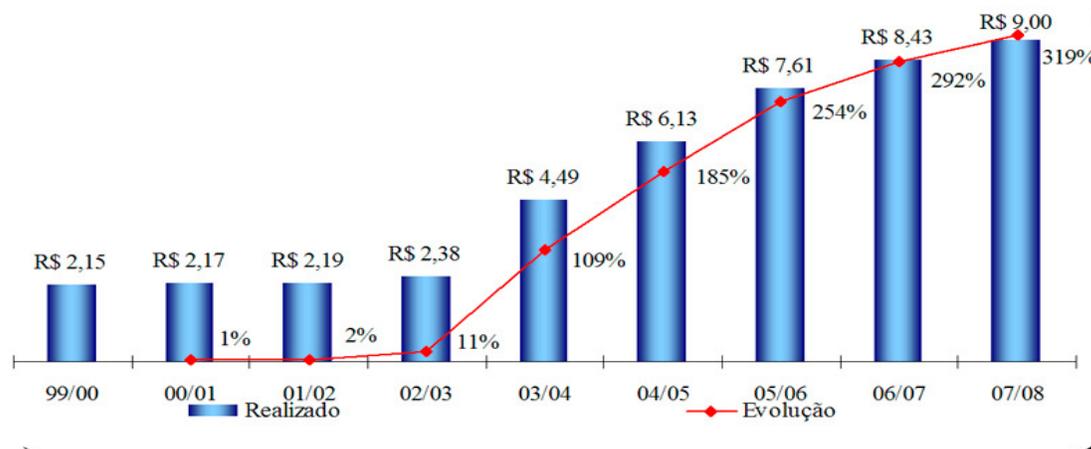
7ª JORNADA ACADÊMICA 2013
18 a 23 de Novembro
Unidade Universitária de Santa Helena de Goiás
Crescimento Regional – Inovação e tecnologia no mercado de trabalho



Fonte: BACEN (2013).

FIGURA 1 - Evolução dos Recursos disponibilizados pelo Pronaf ,safras 1999/2000 a 2008/2009, em bilhões de reais.

A primeira grande evolução no montante financiado pelos agricultores familiares foi em 2003/2004, fechando uma contratação de R\$ 4,49 bilhões, representando uma evolução de 109% em relação a 1999/2000. Nos anos seguintes, o crescimento manteve-se sustentado. Em 2004/2005 foi de 185%, representando um financiamento de R\$ 6,13 bilhões. Em 2005/2006, foram financiados R\$ 7,61 bilhões com uma evolução de 254%, sendo que em 2007/2008 rompeu-se a casa dos 300%, perfazendo um financiamento de R\$ 9 bilhões. (Figura 2).



Fonte: BACEN (2013).

FIGURA 2 - Evolução dos recursos utilizados do Pronaf, safras 1999/2000 a 2008/2009, em bilhões de reais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Pronaf tem, desde a sua concepção em 1996, dois fundamentos essenciais que norteiam sua política pública. Por um lado, a consideração da base social das unidades familiares de produção, por outro, o financiamento visando à sustentabilidade econômica dos empreendimentos produtivos. Esses fundamentos, independentemente do nível de renda e das

7ª JORNADA ACADÊMICA 2013

18 a 23 de Novembro

Unidade Universitária de Santa Helena de Goiás

Crescimento Regional – Inovação e tecnologia no mercado de trabalho

peculiaridades dos agentes atendidos, deram escopo e dinâmica na legislação pertinente, inclusive dos posteriores aprimoramentos que a ela foram anexados.

Apesar do incremento constante dos recursos alocados e executados do Pronaf, anualmente, e da sua expansão na base social da agricultura familiar, persistem algumas preocupantes medidas de política pública creditícia, graves distorções regionais além de dificuldades de expansão e aplicação de recursos de investimento.

Um dos entraves para a afirmação, agregação de valor dos produtos e aumento da renda bruta está associado ao baixo nível tecnológico empregado pela agricultura familiar. Por sua vez, a baixa disponibilidade de crédito de investimento e as dificuldades de acesso pelos agricultores familiares corroboram para manter esse quadro. Uma sugestão que poderia ser implantada seria a formação de grupos de agricultores, intermediados por cooperativas e/ou associação, para formar consórcios para aquisição de maquinários, plantel de animais e insumos agrícolas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo, Hucitec: Edunicamp: Anpocs, 1998.

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.53-66, jan./abr. 2005.

BACEN. Banco Central do Brasil. Dados disponibilizados do crédito rural para vários anos. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL>> Acessado em 6/05/2013.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 1946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. Disponível em < www.pronaf.gov.br >. Acesso em 5/10/2012.

MORAES, C. L. de; LIMA, D. A. L. L. **Viabilidade Econômica da Cultura do Algodão em Propriedades Familiares no Sudoeste de Goiás**. Rio Verde - GO: Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Rio Verde, 2005. 49p

SERVOLIN, C. L'absorption de l'agriculture dans le mode de production capitaliste. In: GERVAIS, M.; SERVOLIN, C.; TAVERNIER, Y. (Ed.). **L'univers politique des paysans dans la France contemporaine**. Paris: Armand Colin, 1972, 653.

SOUZA, C. B.; CAUME, D. J. Crédito rural e a agricultura no Brasil. 2008. Disponível em < www.sober.org.br/palestra/9/882.pdf >. Acesso em 15/11/2012.

VEIGA, J. E. (1991). **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo, Hicitec: Edusp, 1991.