

Agricultura Familiar e Políticas Públicas: o Caso do Pronaf

Autoria: Ana Georgina Peixoto Rocha, Patrícia da Silva Cerqueira

Resumo

Este artigo aborda as políticas públicas na agricultura brasileira, analisando o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Um programa específico para a produção familiar representa um avanço, considerando o quadro histórico de políticas concentradoras da agricultura no país, responsável pela forte exclusão social no campo. O objetivo do trabalho é discutir a operacionalização do Pronaf-crédito na Bahia, com base nos estudos de caso realizados em três municípios baianos – Ituaçu, Monte Santo e Maragogipe. Partindo da visão do próprio público-alvo, pretende-se aqui levantar elementos que contribuam para uma avaliação dos impactos do Pronaf no Estado da Bahia, suscitando o debate sobre as políticas públicas na agricultura e a importância dos produtores familiares para o desenvolvimento rural.

1. Introdução

A agricultura familiar vem ganhando destaque na agenda de debates sobre políticas públicas. Estudos e pesquisas têm demonstrado sua importância para um desenvolvimento socioeconômico mais equilibrado e sustentado. É nesse contexto que foi implementado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), um avanço, considerando as políticas tradicionais voltadas para a agricultura.

Da proposição e definição de objetivos à operacionalização de um programa, existe uma grande distância, com a interferência de uma série de elementos. O acompanhamento e a avaliação constituem elementos essenciais para a melhoria na implementação e a correção de rumos para que, efetivamente, os resultados sejam atingidos.

Este artigo tem como objetivo discutir a operacionalização do Pronaf-crédito na Bahia, com base na pesquisa de campo realizada no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica firmado entre a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), como parte do projeto “Elaboração de uma metodologia de monitoramento contínuo do impacto do Pronaf a partir de informações dos beneficiários”, contratado junto à Fundação de Economia de Campinas (Fecamp).

Os dados da pesquisa, levantados em três municípios (Ituaçu, Monte Santo e Maragogipe), apresentam os principais indicadores para o início de um processo contínuo de avaliação sobre os impactos do Pronaf-crédito na agricultura familiar baiana. Partindo-se desses dados, o propósito é trazer elementos que contribuam para uma análise do programa, indicando possíveis erros na sua condução e execução e sugerindo ajustes.

2. Políticas públicas e agricultura familiar

Nos anos 70, foi formado um complexo sistema de planejamento agropecuário com o objetivo de orientar, coordenar, controlar e avaliar a intervenção do Estado na agricultura e o desenvolvimento do setor. O Sistema Nacional de Planejamento Agropecuário (SNPA) marca um período de auge da política agrícola brasileira, com forte intervenção estatal na agricultura, buscando promover a expansão da oferta agropecuária, o aumento e a diversificação das exportações e assegurar a normalidade do abastecimento doméstico (Buainain & Souza Filho, 2001). O principal mecanismo de intervenção foi o crédito rural subsidiado.

O crédito foi utilizado como o instrumento de *modernização compulsória* da base técnica da agricultura, de diversificação da produção e das exportações e de estreitamento das relações intersetoriais. Foi ainda um instrumento central para a consolidação da indústria nacional produtora de máquinas, equipamentos e insumos agropecuários, assegurando mercado cativo para sua produção, independentemente dos preços internacionais (Buainain & Souza Filho, 2001:345).

As transformações na agricultura brasileira foram viabilizadas através de políticas econômicas orientadas para o desenvolvimento de uma agricultura *moderna*, com o Estado articulando os diferentes interesses de um projeto de *modernização conservadora*¹. Nesse sentido,

/.../ o Estado esteve presente em todas as fases do processo, ora criando ele próprio condições para as transformações (através das políticas de financiamento e tecnológica, por exemplo), ora “amarrando” diversos elementos em torno de um projeto definido de modernização da agricultura brasileira. Em termos históricos, a intervenção do Estado estimulando a modernização da agricultura brasileira pode ser vista como uma nova etapa de um processo que já vinha se desdobrando desde os anos 30 e que constitui um dos problemas fundamentais do processo de industrialização brasileira - conformar a agricultura às necessidades de acumulação de capital comandada pelo setor urbano-industrial (Kageyama, 1996:157-158).

A modernização do latifúndio foi a estratégia adotada e o setor agrícola deu o suporte necessário para o desenvolvimento industrial brasileiro, cumprindo suas clássicas funções de produzir alimentos para a população, liberar mão-de-obra do campo para a cidade e gerar divisas para a industrialização do país. Segundo Benjamin *et al* (1998), a modernização da agricultura brasileira foi impulsionada pelo crônico gargalo cambial da economia, que se tornou crise aguda com a escalada da dívida externa. A intervenção do Estado procurou induzir a agricultura exportadora a aumentar sua produtividade em ritmo bem superior ao demandado pela sociedade brasileira. Como consequência, o agravamento da crise agrária. Conforme ainda Benjamin *et al*,

/.../ realizada nesses moldes, a modernização, além de conviver com a subutilização da terra, gerou potencial produtivo sem mercado certo (deixando o setor à mercê de crises sucessivas), pessoas sem trabalho (não só no campo mas também nas cidades) e maiores desigualdades setoriais e regionais (Benjamin *et al*, 1998:84).

A política agrícola brasileira sempre teve como foco as grandes e médias propriedades capitalistas. O resultado foi uma crescente marginalização dos pequenos agricultores familiares, reproduzindo um padrão de desenvolvimento rural bastante excludente e desigual. O processo de modernização da agricultura brasileira gerou o agravamento da chamada *questão agrária*. Os problemas sociais no campo não só permaneceram, mas também aumentaram, refletindo-se no aprofundamento das desigualdades sociais e no aumento da pobreza nas áreas rurais, com reflexos nos grandes centros urbanos.

O perfil da agricultura brasileira, no entanto, não seguiu as *orientações* da política tradicional. A agricultura familiar estabeleceu estratégias de reprodução, que contraditoriamente ao papel

destinado a esse tipo de produção na política agrícola, manteve sua importância no espaço rural brasileiro. De acordo com o Incra (2000), os agricultores familiares representam 85,2% do total de estabelecimentos rurais brasileiros, ocupam 30,5% da área total e são responsáveis por 37,9% do Valor Bruto da Produção Agropecuária Nacional. Recebem, no entanto, apenas 25,3% do financiamento destinado ao setor agrícola. São 4.139.369 estabelecimentos familiares, ocupando uma área de 107,8 milhões de hectares.

A metodologia utilizada no estudo do Incra² considerou como familiares os estabelecimentos que atendiam, simultaneamente, às seguintes condições: a direção dos trabalhos do estabelecimento era exercida pelo produtor; e o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado. Foi estabelecida também uma área máxima regional como limite superior para a área total dos estabelecimentos familiares (Incra, 2000).

São muitos os conceitos e definições que caracterizam a agricultura familiar. Pequenos produtores, pequenos agricultores, colonos e camponeses são alguns dos termos utilizados que procuram identificar a enorme heterogeneidade existente nesse segmento da agricultura brasileira que, recentemente e de forma mais ampla, vem sendo chamado de produtores ou agricultores familiares. As dificuldades estão tanto na diferenciação entre agricultores familiares e capitalistas quanto no entendimento da complexidade existente no próprio segmento considerado familiar.

Brumer *et al* (1983) ressalta a lógica diferenciada desses estabelecimentos dirigidos pelos próprios produtores, cujo elemento fundamental é a manutenção e a valorização do patrimônio familiar. Segundo os autores, é o patrimônio familiar o elemento que diferencia a condição dos produtores familiares; a propriedade distingue-os dos assalariados, mas essa propriedade é construída pelo trabalho da família, diferentemente dos grandes proprietários.

De um modo geral, são destacados três atributos básicos para a delimitação da agricultura familiar: trabalho, gestão e propriedade. Considerando esses aspectos, é possível encontrar variadas formas de produção agrícola com características familiares em um *continuum* que varia entre a agricultura de subsistência e a agricultura quase capitalista.

A persistência de determinados segmentos em situações extremamente precárias pode estar associada às estratégias de sobrevivência da agricultura familiar, que se constitui em fontes de renda polivalentes (agrícolas e não agrícolas) e na realização de diversas formas de trabalho e ocupação, bem como no aproveitamento de fontes externas, como previdência social e remessas de dinheiro de migrantes. No limite, a sobrevivência fica restrita ao simples autoconsumo.

/.../ considerando a falta de alternativa da cidade, a renda de autoconsumo que essas famílias obtêm é muito importante; a renda monetária complementar de que precisam é relativamente pequena. Com um produto ou outro, mesmo sendo pouco competitivo, eles são capazes de colocar algum excedente no mercado local, enquanto procuram outras alternativas, dada a sua flexibilidade (Romeiro, 1996, p.15-16).

O acirramento das questões sociais no país, o aumento dos conflitos no campo, as reivindicações dos movimentos sociais são alguns fatores que colocaram no centro do debate rural a necessidade de repensar a política agrícola e reconhecer a importância dos produtores familiares, tanto em termos socioeconômicos quanto ambientais. A agricultura patronal é, reconhecidamente, um fator de expulsão da mão-de-obra no campo; em contrapartida, os estabelecimentos familiares são os principais responsáveis pela geração de postos de trabalho no meio rural brasileiro, respondendo por 76,9% do pessoal ocupado. Tradicionalmente policultora, a produção familiar está mais próxima da sustentabilidade ecológica, buscando a diversificação de culturas e aproveitando ao máximo os recursos da propriedade.

Mesmo em termos econômicos, a maior eficiência da forma patronal vem sendo questionada. Contando somente com 25% do financiamento total, os estabelecimentos familiares são responsáveis por 37,9% de toda a produção nacional. Os agricultores familiares produzem 23,6% do Valor Bruto da Produção total da pecuária de corte, 52,1% da pecuária de leite, 58,5% dos suínos e 39,9% das aves e ovos produzidos (Incrá, 2000).

Veiga (1991) assinala que uma análise da história da agricultura capitalista revela a constante oposição e coexistência entre as formas de produção familiar e patronal, sendo que a primeira acabou predominando nos países capitalistas desenvolvidos. Algumas interpretações dessa experiência histórica procuram ressaltar a adaptabilidade da agricultura familiar às exigências do desenvolvimento capitalista.

A desigualdade existente na economia brasileira, com fortes contrastes regionais, é revelada também nos números da agricultura familiar. O Nordeste é a região que apresenta o maior percentual de agricultores familiares, sendo responsável por 49,7% de todos os estabelecimentos familiares brasileiros. Entretanto, ocupa apenas 31,6% da área total dos familiares, é responsável por 16,7% do Valor Bruto da Produção dos agricultores familiares e absorve 14,3% do financiamento rural destinado a esta categoria. Em contrapartida, a Região Sul, apesar de deter 21,9% dos estabelecimentos rurais familiares e ocupar 18% da área total, é responsável por 47,3% do Valor Bruto da Produção da agricultura familiar brasileira. O crédito rural também está mais concentrado nessa região, que recebe 55% dos recursos utilizados pela produção familiar (Incrá, 2000).

Tabela

Participação das regiões no número de estabelecimentos, área, Valor Bruto da Produção e financiamento total destinado aos agricultores familiares (em %)

Região	Estabelecimentos	Área	VBP	Financiamento
Nordeste	49,7	31,6	16,7	14,3
Centro-Oeste	3,9	12,7	6,2	10,0
Norte	9,2	20,3	7,5	5,4
Sudeste	15,3	17,4	22,3	15,3
Sul	21,9	18,0	47,3	55,0
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Incra (2000)

Já a concentração de minifúndios é privilégio do Nordeste, cujos 58,8% dos seus estabelecimentos familiares têm menos de 5 hectares. A estrutura fundiária concentrada é uma das características do quadro heterogêneo da agricultura brasileira. Dos estabelecimentos familiares, 39,8% possuem menos de 5 hectares, sendo que outros 30% possuem entre 5 a 20 hectares e 17% entre 20 a 50 hectares, configurando 87% dos estabelecimentos familiares com área até 50 hectares.

A Bahia possui a maior população rural do país. São 4.297.902 habitantes que vivem no espaço rural e dependem das políticas direcionadas a esse setor. Segundo o estudo do Incra (2000), 89,1% do total de estabelecimentos rurais baianos são caracterizados como familiares, ocupando 37,9% da área total e sendo responsável por 39,8% do Valor Bruto da Produção. Do total de ocupados na agricultura baiana, 85% está na produção familiar.

Vale ressaltar que muitos municípios baianos têm na agricultura a sua principal fonte de renda econômica. Conforme Ribeiro (2002), em cerca de 95% dos 150 municípios baianos mais

pobres a população residente é, predominantemente, rural, revelando o elevado índice de pobreza localizado no meio rural.

É nesse contexto de revalorização da agricultura familiar e reconhecimento de sua importância que foi formulada uma política específica direcionada para esse segmento: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

3. O Pronaf: objetivo e linhas de atuação

A criação do Pronaf está inserida em um processo de negociação política, com participação relevante dos movimentos sociais. De um lado, as demandas dos agricultores e de suas organizações exigiam uma política diferenciada para esse segmento da agricultura, historicamente excluído do sistema tradicional de crédito agrícola. Por outro lado, estudos mostravam o peso da agricultura familiar no campo brasileiro e defendiam sua importância para o desenvolvimento econômico e social.

Criado em 1996, através do decreto nº 1.946, o Pronaf tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares, aumentando sua capacidade produtiva, gerando empregos e melhorando sua renda. É o instrumento principal de financiamento dos produtores rurais, particularmente dos pequenos produtores, tradicionalmente alijados do crédito agrícola. É um expressivo avanço, considerando as formas tradicionais de financiamento da agricultura brasileira. Antes da criação do Pronaf, o financiamento do pequeno agricultor restringia-se quase exclusivamente aos recursos administrados pelo Programa de Crédito Especial da Reforma Agrária (Procera), extinto em 1999. O Procera era destinado aos beneficiários da reforma agrária.

Estabelecendo três linhas principais de atuação - infra-estrutura e serviços, capacitação e crédito, o seu público-alvo exclusivo é a agricultura familiar. Cada uma dessas modalidades do Pronaf tem o seu foco de atuação específico e uma lógica própria de operacionalização, mas o objetivo é único: o fortalecimento desse segmento.

Para a linha de crédito, os beneficiários estão classificados em quatro grupos, tendo como base a sua renda bruta anual e reconhecendo diferentes tipos de agricultores familiares. Na classificação por grupos, o Pronaf reconhece a grande diversidade na agricultura familiar brasileira. A modernização da agricultura gerou um crescente processo de diferenciação social e de tecnificação, exigindo uma classificação das formas possíveis desse tipo de produção.

Classificação dos agricultores familiares

Assentados da reforma agrária	Grupo A	
Proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros ou concessionários da reforma agrária Residem na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural Área de até 04 módulos fiscais	Grupo B	Trabalho familiar é a base da exploração do estabelecimento. Renda bruta anual de até R\$1.500,00
	Grupo C	Trabalho familiar predominante, com recurso eventual ao trabalho assalariado. Renda bruta anual familiar entre R\$1.500,00 e R\$10.000,00
	Grupo D	Trabalho familiar predominante, com até 02 empregados permanentes e recurso eventual ao trabalho de terceiros. Renda bruta anual familiar entre R\$10.000,00 e R\$30.000,00

Fonte: MDA/SAF - Plano de Safra 2001/2002

Nota: Para calcular a renda bruta, são excluídos os benefícios previdenciários rurais.

O financiamento da produção da agricultura familiar é de responsabilidade do Pronaf-crédito. O objetivo é apoiar financeiramente as atividades agropecuárias e não-agropecuárias exploradas pelos agricultores e suas associações. O Pronaf-crédito tem uma importância significativa para parcela de agricultores tradicionalmente excluídos do financiamento oficial, cuja política privilegiou alguns produtores e determinadas regiões.

Nesse sentido, o financiamento da produção agrícola constituiu-se em um entrave para os pequenos agricultores, incapazes de serem incorporados na lógica financeira do mercado. Com taxas de juros específicas, o Pronaf propõe-se a atacar um dos elementos cruciais para viabilizar o desenvolvimento rural: o acesso ao crédito agrícola.

Segundo Abramovay & Veiga (1998), uma política de crédito voltada para a agricultura familiar é justificada pela chamada “falha de mercado”, ou seja, dois fatores inibem a contribuição positiva desse setor à ocupação e geração de renda no campo: a ausência de condições infra-estruturais para a valorização de seu trabalho e as dificuldades que o setor bancário coloca para que um segmento dotado de precária base patrimonial e incapaz de oferecer contrapartidas faça parte de sua clientela regular.

O Pronaf-crédito é a modalidade que apresenta maior liberação de recursos, sendo o Banco do Brasil o agente financeiro com maior participação no total liberado. Apenas no Nordeste o Banco do Brasil não é o principal agente na oferta de recursos, e sim o Banco do Nordeste (Corrêa & Ortega, 2002). Considerando que a maioria dos recursos liberados está concentrada no Pronaf-crédito, o entendimento dessa modalidade contribui para um melhor conhecimento da dinâmica do Pronaf como um todo.

A lógica de financiamento na agricultura brasileira sempre contribuiu para a concentração de recursos nos produtores mais capitalizados. O Pronaf seria uma ferramenta de democratização dos recursos, viabilizando o crédito para os pequenos agricultores descapitalizados, mas não é isso que os dados têm demonstrado. No caso do Pronaf-crédito, segundo Corrêa & Ortega,

/.../ o que se verifica é que prevaleceu essencialmente a mesma lógica de liberação do modelo pretérito, sendo que foram estipuladas normas específicas que dificultam a tomada do crédito pelos produtores familiares menos integrados, principalmente no que tange às garantias exigidas (Corrêa & Ortega, 2002:11)

Vale ressaltar que a lógica de liberação de recursos é feita diretamente entre o banco e o demandante de crédito. Conforme Souza & Pedreira (2002), mais de 95% das operações realizadas pelo Banco do Brasil no estado da Bahia estão direcionadas para as atividades de custeio agrícola e pecuário, em especial para os grupos C e D do Pronaf. Um sistema de planilhas de custo de produção regionalizado avalia os pedidos de financiamento, o que implica na vinculação da concessão do crédito aos indicadores de risco.

Ferreira *et al* (2001) considera que ocorre um processo de “canibalização” dos recursos do Pronaf, com uma crescente disputa por recursos entre os grupos de beneficiários, processo que se acentua na medida em que o programa vai ampliando o seu espaço de abrangência. Isso ocorre, por exemplo, com a incorporação do Procerá (Programa Especial de Reforma Agrária) ao Pronaf, em 1999, incluindo na possibilidade de obtenção de crédito os assentados pela reforma agrária, significando uma queda no volume de recursos destinados ao público original do programa.

Além da disputa entre os grupos de beneficiários, tem-se chamado a atenção para a concentração de recursos na Região Sul, privilegiando uma agricultura que já é mais estruturada e capitalizada. Nesse sentido, os agricultores mais fragilizados, que em grande

parte são encontrados no Nordeste, têm dificuldades para a obtenção de crédito, seja por não se “adequarem” à lógica financeira ou pelo menor nível organizacional e educacional, o que implica pouco (ou nenhum) conhecimento do funcionamento e das exigências do sistema bancário. Tais elementos podem evidenciar a continuidade de um processo de exclusão e marginalização de um determinado segmento da agricultura.

Programas governamentais de desenvolvimento rural têm sido alvo de críticas por não terem sido capazes de promover mudanças positivas no quadro socioeconômico. Conforme Couto (2000), no caso particular da região nordestina, apesar do amplo repertório de políticas de desenvolvimento e das suas transformações ao longo do tempo, os problemas estruturais históricos ainda permanecem.

As críticas estão principalmente relacionadas ao próprio modelo de desenvolvimento em que as políticas públicas estão inseridas e na forma de relacionamento com os seus beneficiários. Baseadas no modelo convencional de desenvolvimento agrícola, as políticas públicas não consideram os aspectos socioeconômicos e ambientais de cada região. No espaço rural baiano, por exemplo, seria preciso considerar a diversidade intra-regional existente, com produtores diferenciados não somente em termos de renda, mas também nos aspectos organizacionais, culturais, educacionais, tecnológicos, etc. Vale ressaltar que a estrutura organizacional nas comunidades rurais é muito incipiente, dificultando uma participação mais efetiva nos projetos de desenvolvimento e na defesa dos seus interesses. São projetos que, de modo geral, partem “de cima para baixo”, não sendo originados na própria comunidade pelos seus membros.

O Pronaf, em sua concepção, incentiva a participação e a organização dos agricultores, além de promover ações descentralizadas com a implantação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. No entanto, sua operacionalização depende do potencial das organizações representativas de agricultores e dos diferentes órgãos envolvidos no programa. A falta de integração entre os diferentes agentes, juntamente com uma estrutura burocrática e centralizada das instituições governamentais, implica no descompasso de atividades e na morosidade das ações. Como coloca Ferreira *et al* (2001),

“crédito de custeio sem investimentos, investimentos sem infra-estrutura, financiamento sem a devida assistência técnica e a necessária capacitação dos agricultores, entre outras combinações possíveis, não produzem mudanças estruturais nem asseguram sustentabilidade aos agricultores familiares atendidos. /.../ muitas das críticas hoje existentes podem estar se originando dos descompassos existentes entre significados e significandos, intenção e gesto, vontade e capacidade, objetivos e meios para alcança-los”. (Ferreira *et al*, 2001:534/536).

Em outras palavras, na operacionalização do programa, ações desarticuladas são insuficientes e incapazes de gerar mudanças efetivas no público beneficiário, fazendo com que o programa não atinja os seus reais objetivos. É com base nesses aspectos que se pretende discutir a aplicação do Pronaf-crédito na Bahia.

4. A pesquisa Pronaf-crédito na Bahia

A pesquisa Pronaf-crédito na Bahia, realizada pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), é uma etapa do Projeto de Cooperação Técnica firmado entre a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura) - PCT IICA/MDA-SAF, fazendo parte de um conjunto de atividades do projeto “Elaboração de uma metodologia de monitoramento contínuo do impacto do Pronaf a partir de informações dos beneficiários” contratado junto à Fundação de Economia de Campinas (Fecamp).

Participaram dessa fase do projeto, além da Bahia, os estados do Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O principal objetivo dessa fase do projeto foi a realização de uma pesquisa de campo junto aos beneficiários do Pronaf, na sua linha de crédito, possibilitando a elaboração de um método de monitoramento contínuo para avaliar a execução e os impactos do programa.

O grande diferencial dessa metodologia consiste nos dados coletados. Os questionários captam as informações e opiniões do próprio agricultor familiar, ampliando o campo de análise sobre o assunto. Procura-se compreender, sob o ponto de vista do agricultor, as mudanças ocorridas devido ao uso do crédito e as dificuldades existentes - melhorias na qualidade de vida, entraves para o desenvolvimento das atividades produtivas, fatores que prejudicaram ou facilitaram o desempenho da produção, dificuldades do processo burocrático, etc. O objeto da pesquisa abrange também o agricultor “não-pronafiano” (agricultor que não utilizou o Pronaf no período de referência da pesquisa), visando à comparação dos dados entre “pronafianos” e “não-pronafianos”.

Foram considerados apenas os agricultores dos grupos B, C e D. Como estava previsto na metodologia que cada agricultor “pronafiano” indicaria um “não-pronafiano” para ser entrevistado, foram excluídos da amostra os municípios em que os contratos do grupo A predominavam, uma vez que este último beneficia os moradores dos assentamentos dos projetos de reforma agrária, fato que dificulta a comparação com agricultores familiares “não-pronafianos” já que seus “vizinhos”, provavelmente, também são beneficiários do Programa ³.

4.1. O trabalho de campo e os municípios estudados

Os estudos de caso na Bahia foram realizados em três municípios: Ituaçu, Monte Santo e Maragogipe. A principal consideração para essa escolha foi a representatividade com relação aos grupos do Pronaf (B, C e D). Para tanto, foi construído um indicador - Índice de Participação Relativa (IPR) - que relaciona os municípios que têm uma maior participação no total de contratos de um determinado grupo. Com esse indicador, construiu-se um *ranking* participativo para cada estado, possibilitando selecionar os municípios com maior probabilidade de contratos para cada grupo (IPR > 50%). Para os estados em que esse índice não foi atingido em algum grupo, foi feita uma relação dos municípios com as maiores participações.

Partindo desse *ranking*, foram selecionados alguns municípios na Bahia e enviados ao secretário executivo regional do Pronaf, para obter a indicação dos melhores municípios para a realização dos estudos de caso. Os três municípios escolhidos para a pesquisa no estado têm na agricultura a sua principal atividade econômica, fonte de renda de parcela significativa da população. Possuem um baixo grau de urbanização, com um elevado contingente residindo nas áreas rurais.

A pesquisa foi realizada no período de março de 2002, contando com uma equipe de entrevistadores para cada município. A definição da amostra, em cada município, teve o apoio dos escritórios locais da EBDA (Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A.), dos sindicatos de trabalhadores rurais e de associações para a aquisição das listas com os nomes e endereços dos agricultores “pronafianos” no ano safra 2000-2001. A partir dessa lista, eram sorteados os agricultores, seguindo a metodologia da pesquisa. Cada “pronafiano”, por sua vez, deveria indicar um “não-pronafiano” para a realização de entrevistas. O objetivo era, em cada município, entrevistar 50 “pronafianos” e 50 “não-pronafianos”. Uma breve

caracterização dos municípios estudados e do trabalho de campo contribui para um entendimento da pesquisa realizada e do espaço rural baiano.

O município de Ituaçu, que faz parte da região econômica de Serra Geral, está situado a 524 km da capital do estado, compondo o semi-árido baiano. Conforme os dados do Censo 2000, a sua população está estimada em 17.268 habitantes, sendo que 74% estão residindo na zona rural. O Produto Interno Bruto (PIB), em 2000, estimado pela SEI, era de R\$23,85 milhões, representando 0,054% do PIB estadual⁴.

Nesse município, no ano-safra 2000-2001, só foram concedidos créditos para agricultores do grupo B. Para os demais grupos não foram liberados créditos pelo Banco do Nordeste (principal agente financeiro do município) porque a maioria dos agricultores é produtora de café, com preços em baixa no período. Vale ressaltar que esse município é o mais pobre dentre os pesquisados, com agricultores em sua maioria analfabetos ou com pouca escolaridade, predominando a produção familiar de subsistência.

O município de Monte Santo está situado na região econômica do Nordeste, a 352 km de distância da capital do estado, também inserido no semi-árido baiano. De acordo com o Censo 2000, a sua população está estimada em 54.552 habitantes, com 87% residindo na zona rural. O Produto Interno Bruto (PIB), em 2000, estimado pela SEI, contabilizava R\$42,97 milhões, representando 0,1% do PIB estadual. A produção no município é basicamente de subsistência, com um pequeno excedente vendido em feiras. A irregularidade das chuvas agrava o quadro de pobreza da região e a seca de 2001 deixou grandes prejuízos para os pequenos agricultores.

Monte Santo seria o município representativo do grupo C na Bahia. Como o sorteio do rol de entrevistados é aleatório, conforme a metodologia da pesquisa, nesse município a maioria dos agricultores “pronafricanos” entrevistados foi do grupo B. Na verdade, o número de contratos concedidos aos agricultores do grupo B, de acordo com os próprios dados do *site* da SAF, foi mais elevado, fato que foi refletido na amostra da pesquisa.

Já o município de Maragogipe está situado na região econômica do Recôncavo Sul, a 133 km da capital do estado. A população estimada, conforme o Censo 2000, é de 40.314 habitantes, com 48% desse contingente no meio rural. O Produto Interno Bruto (PIB), em 2000, estimado pela SEI, era de R\$53,13 milhões, representando 0,12% do PIB estadual. Esse município foi o representativo do grupo D, sendo entrevistados, em sua totalidade, agricultores desse grupo.

Por ser o município com melhores níveis de renda na pesquisa e, conseqüentemente, melhor escolaridade, durante as entrevistas muitos agricultores demonstraram ter conhecimento sobre o Pronaf e o apelidaram de “financiamento da terra”. Um aspecto percebido durante o trabalho de campo foi a estrutura das famílias na articulação da produção. Os agricultores trabalham na comercialização conjuntamente (venda em lotes) e uma cooperativa beneficia a produção para a exportação. Os agricultores, em sua maioria, tomaram o crédito para o plantio do inhame. Apesar dessa articulação, as estradas para o escoamento da produção são precárias, dificultando e encarecendo a atividade produtiva.

De um modo geral, o trabalho de campo foi dificultado pelo baixo grau de escolaridade dos agricultores, tornando difícil o preenchimento dos questionários. Além disso, as distâncias entre as comunidades rurais e o acesso difícil em algumas localidades exigiam um tempo maior de deslocamento para a realização das entrevistas. Com exceção de Maragogipe, nos demais municípios, os agricultores não conheciam o Pronaf. Em Monte Santo, os produtores sabiam apenas da existência de um projeto conhecido como “projeto do bode”, através do qual receberam um empréstimo do banco destinado à aquisição de caprinos e ovinos, de rolos

de arames e de sementes para plantio. Já em Ituaçu, era conhecido como “os quinhentos”, devido ao valor do crédito recebido pelos beneficiários.

4.2. Os números da pesquisa

São considerados aqui alguns elementos que contribuem para uma discussão da implementação do Pronaf-crédito na Bahia, com base nos dados coletados em campo⁵. Partindo-se das informações obtidas através dos próprios beneficiários, é possível entender melhor a dinâmica das famílias rurais baianas e os principais entraves para o desenvolvimento de suas atividades produtivas.

Um aspecto fundamental a ser considerado é que esse foi o primeiro ano da pesquisa (marco zero). Nesse sentido, os dados não são suficientes para avaliar os impactos do Pronaf, mas são essenciais para o estabelecimento de um marco zero que permita a construção de uma série histórica, possibilitando, ao longo do tempo, uma análise do reflexo do crédito nas famílias rurais. São também importantes para traçar um quadro da agricultura familiar baiana, partindo desses estudos de caso.

Elementos como nível de renda, qualidade de vida, acesso ao crédito e aos serviços de assistência técnica estabelecem um quadro comparativo entre “pronafricanos” e “não-pronafricanos”, permitindo traçar as condições socioeconômicas atuais das comunidades estudadas. Não foram considerados para efeito de comparação entre os grupos os dados relativos ao grupo C, já que o número de questionários não foi significativo para uma análise confiável.

A pesquisa revelou que a renda média dos “pronafricanos”, no ano de 2001, foi menor que a dos “não-pronafricanos”. Nesta última categoria, foi encontrado um maior número de pessoas com mais de 65 anos, que contam com os rendimentos da previdência social, fator que contribui para uma menor necessidade de obtenção de crédito.

Comparando-se rendas agrícolas e não-agrícolas, foi observada uma distribuição equilibrada tanto para os “pronafricanos” como para os “não-pronafricanos”. No grupo B, que apresenta uma grande diversificação na composição de sua renda, a agricultura representa apenas 37% do total de rendimentos desta categoria.

A diversificação das fontes de renda é uma característica do chamado “novo rural”, percebida na Bahia, e os dados coletados em campo vêm reforçar essa tese⁶. Pode-se acrescentar que no grupo B, com os menores níveis de renda, a diversificação das atividades familiares não faz parte apenas de uma *mercantilização do tempo livre* (Graziano da Silva & Del Grossi, 2001), mas de uma estratégia de sobrevivência, não ficando ligada tão somente à queda nos rendimentos das atividades agrícolas e ao desenvolvimento das novas atividades, produtos e tecnologias no meio rural. Na verdade, esse “novo rural”, para os segmentos mais fragilizados da agricultura familiar, representa, na prática, o desenvolvimento de diversas atividades (em grande parte, precárias) para a garantia de sobrevivência da família.

Considerando-se o índice de qualidade de vida, foi observada uma pequena diferença favorável aos “pronafricanos” em relação ao “não-pronafricanos”. Entre os grupos, verifica-se que em média as famílias do grupo D têm melhor qualidade de vida, como era o esperado devido aos melhores níveis de renda desse grupo.

“Pronafricanos e “não-pronafricanos” consomem parte significativa da sua produção, expressando o reduzido grau de inserção das famílias no mercado. Dentre os grupos, foi observado que os agricultores do grupo D apresentaram a menor participação na produção de autoconsumo, o

que se justifica por ser esse o segmento mais capitalista e que concentra sua fonte de renda na agropecuária (produção e venda).

Observando-se a produtividade nos estabelecimentos das famílias entrevistadas, os dados revelam que o crédito influencia de forma positiva, contribuindo para a melhoria dos indicadores. Os resultados da produção, referente ao ano de 2001, obtidos pelas famílias “pronafricanas” são melhores, quando comparados com os das famílias “não-pronafricanas”. Dentre os agricultores que tomaram o crédito do Pronaf, o Valor Bruto da Produção (VBP) agropecuário por hectare de área explorada atingiu, em média, R\$453,84; já para os que não obtiveram crédito no período, o VBP agropecuário foi, em média, R\$254,43. Nesse sentido, pode-se inferir que os recursos do Pronaf, se bem utilizados, influenciam diretamente na produtividade das famílias.

Em relação aos indicadores de investimento nos estabelecimentos, os números da pesquisa não apontaram para um quadro de variação patrimonial significativa (61,6% dos “pronafricanos” revelaram não ter tido mudança patrimonial nos seus estabelecimentos em 2001). Já 15,8% apresentaram variação patrimonial negativa, índice que atinge 19% nos agricultores do grupo B. Este resultado reflete a fragilidade dos estabelecimentos familiares, em especial nos grupos de menor nível de renda (caso do grupo B), tornando as propriedades vulneráveis aos riscos proporcionados pelas adversidades climáticas. Com a seca que assolou a região no ano pesquisado, muitos agricultores foram forçados a vender seus bens para garantir a sobrevivência, ameaçando o patrimônio familiar.

É interessante observar que o grupo B apresentou também a maior variação patrimonial positiva (37% do total de estabelecimentos), revelando que os recursos do Pronaf contribuem mais fortemente para ampliação/redução dos bens dos agricultores mais pobres. No grupo D, apenas 2,1% dos agricultores apresentaram uma ampliação nos seus bens, enquanto 97,9% mantiveram o mesmo patrimônio, significando que, quanto mais capitalizados e consolidados os agricultores, menor é a influência direta do crédito na compra e venda dos seus bens.

Os dados referentes à assistência técnica são preocupantes. Do total de entrevistados, 91% não recebem assistência. Dentre os que recebem, 29% são do grupo D contra 7,1% do grupo B. A falta desse tipo de serviço implica em problemas, tanto na aplicação correta do crédito quanto na melhoria das atividades produtivas, dificultando o desenvolvimento da agricultura familiar no estado. Ressalta-se ainda que apenas 40% do conjunto de agricultores entrevistados recebeu assistência técnica de origem governamental, evidenciando a carência desse sistema no âmbito estadual, incapaz de atingir o elevado número de produtores familiares existentes.

Comparando-se os indicadores de tecnologia nos estabelecimentos das famílias dos grupos B e D do Pronaf, os dados demonstram que o grupo B utiliza principalmente a tração animal (52%), enquanto no grupo D a principal tecnologia é a tração mecânica (56%). Ainda neste último, a utilização de insumos químicos (17%) e de controle biológico (6%) foi maior, em relação ao grupo B (12% e 1%, respectivamente).

No que se refere ao uso de agrotóxicos, 50,5% dos entrevistados declararam que não usam, sendo que esse índice é mais elevado entre os “não-pronafricanos” (56%), provavelmente pela falta de recursos para acesso a esse tipo de tecnologia. Os dados por grupos do Pronaf revelam que 69% dos agricultores do grupo B usam agrotóxicos contra 33,3% do grupo D, diferença que pode ser justificada pelo fato de que grande parte das famílias deste último grupo optou pela produção orgânica.

Segundo a finalidade do crédito de custeio, os resultados da pesquisa revelaram que, além de aplicarem o recurso nas lavouras, os agricultores também o utilizaram em atividades não-

produtivas como despesas da casa, doenças, sustento da família, etc. A situação precária dessas famílias torna o crédito do Pronaf uma alternativa de sobrevivência. Nesse sentido, o crédito agrícola acaba sendo utilizado não para a melhoria da produção, mas como uma estratégia adicional de sobrevivência dos pequenos agricultores. Quanto ao crédito de investimento, percebe-se uma concentração dos recursos na opção “compra de matrizes e reprodutores”. “Obras no terreno e cercas” e “lavoura permanente” também foram destacadas pelos entrevistados.

De modo geral, em relação ao destino do crédito, pode-se destacar que os recursos foram direcionados para atividades tradicionais. Não foram aplicados recursos em atividades ditas “alternativas” (atividades agrícolas não-tradicionais ou atividades não-agrícolas), como o turismo, capazes de gerar uma renda mais elevada. Maragogipe e Ituaçu, por exemplo, possuem potencial para a atividade turística que poderia estar sendo explorado pelos agricultores familiares. Vale ressaltar, no entanto, que o desenvolvimento dessas atividades depende de uma melhor infra-estrutura local e mesmo de uma orientação mais específica para os agricultores, fatores que independem dos próprios produtores mas que são essenciais para o retorno dos investimentos realizados.

As razões do não acesso ao crédito do Pronaf apontadas pelos agricultores “não-pronafianos” foram diversas, sendo a mais significativa “outros motivos para não contratar Pronaf” que engloba questões como burocracia, juros altos, dificuldade de pagamento e documentação necessária. Nesta opção foram registrados 20,7% do total dos agricultores entrevistados⁷. As opções “não tem interesse” e “não conhecia o Pronaf” apresentaram 13,8% e 13,1%, respectivamente. Outro motivo importante para o não acesso ao crédito foi “pedido não aprovado” pelos bancos (10,3%).

Foram também detectados problemas de enquadramento no programa. Observando-se os resultados das famílias do grupo B, percebe-se que muitas dessas possuem renda acima do limite estabelecido em 2001⁸. Esse fato demonstra uma falha no enquadramento das famílias na Bahia, e estas famílias, que deveriam estar acessando o crédito do grupo C, estão se beneficiando de recursos voltados para as famílias mais pobres, utilizando melhores condições de pagamento.

Dentre os agricultores que utilizaram o crédito em 2001, 24% não apresentaram nenhum tipo de dificuldade, enquanto 47% assinalaram o item “outras” e levantaram questões como “Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural pouco operante”, “baixa organização para crédito coletivo”, “beneficiário não opina sobre o montante”, “formulação do pedido muito trabalhosa” e “burocracia”. Fatores como a insuficiência do crédito, apontada principalmente pelos agricultores do grupo B, e o prazo curto de pagamento, predominante nas respostas dadas pelo grupo D, também foram considerados entraves para o uso do Pronaf.

Voltado para desburocratizar e democratizar o acesso ao crédito, o Pronaf efetivamente pode não estar atingindo os seus objetivos, considerando as dificuldades apontadas pelos próprios beneficiários. É crucial levar em conta que o crédito depende do estabelecimento de uma relação entre banco e demandante, inserido ainda na própria lógica do sistema financeiro. São fatores que representam obstáculos para uma “clientela” com baixo nível de escolaridade e não acostumada com as exigências bancárias. Mesmo os agricultores que obtiveram os recursos em 2001 mostraram grande desinformação sobre o programa, conhecendo apenas o “projeto do bode”, em Monte Santo, ou “os quinhentos”, em Ituaçu.

Esses elementos sugerem que o crédito é um elemento essencial para provocar mudanças nas condições socioeconômicas dos agricultores familiares, mas que deve estar atrelado a um conjunto de ações capazes de otimizar a tomada de recursos. São exemplos aqui a assistência

técnica (para a correta aplicação do crédito e utilização de técnicas adequadas), infra-estrutura local (para possibilitar o investimento em diferentes tipos de atividades, de acordo com o potencial de cada município), capacidade organizativa (para viabilizar a comercialização e a inserção no mercado), dentre outros.

5. Considerações finais

Um programa específico para a produção familiar representa um avanço, considerando o quadro de políticas concentradoras da agricultura. O Pronaf significa o reconhecimento de que esse conjunto de agricultores considerados familiares assume um papel importante no desenvolvimento socioeconômico brasileiro. O alcance de seus objetivos depende, no entanto, de um acompanhamento e avaliação, que permitam garantir a sua efetiva e correta execução e analisar os seus impactos.

O crédito é um elemento essencial capaz de possibilitar um nível mais elevado de renda e o aumento do patrimônio familiar, garantindo não apenas a sobrevivência, mas a melhoria da qualidade de vida para as famílias rurais. A pesquisa Pronaf-crédito na Bahia, realizada nos municípios de Ituaçu, Monte Santo e Maragogipe, estabelece um marco-zero para o acompanhamento do programa. Os números refletem as dificuldades para atingir o público-alvo e a incapacidade de gerar mudanças mais estruturais nas propriedades, face ao cenário de exclusão e pobreza de parcela significativa dos agricultores.

O crédito, no entanto, é apenas um item no conjunto de carências existente no meio rural, particularmente na Bahia. Nesse sentido, não só as diferentes linhas de atuação do Pronaf devem estar articuladas, como também são necessárias medidas que viabilizem o desenvolvimento dos espaços rurais e que possam romper com a tradicional exclusão dessas comunidades.

O quadro heterogêneo da agricultura baiana é refletido nos amplos espaços rurais, onde predomina uma precária agricultura de subsistência, excluída do processo de modernização. Considerando o grande contingente da população rural, a agricultura familiar pode assumir uma posição estratégica na construção de alternativas para a geração de emprego e renda, contribuindo para o crescimento econômico e para a redução da pobreza rural e urbana.

6. Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e capitalismo no campo. In: STÉDILE, João Pedro (coord.) *A questão agrária hoje*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1994.

BENJAMIN, César *et al.* *A opção brasileira*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BRUMER, Anita *et al.* A exploração familiar no Brasil. In: LAMARCHE, Hugues (coord.). *A agricultura familiar*. São Paulo: Unicamp, 1993.

BUAINAIN, Antônio Márcio & SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de. Política agrícola no Brasil: evolução e principais instrumentos. In: BATALHA, Mário Otávio (coord.). *Gestão agroindustrial*. Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais (GEPAI). São Paulo: Atlas, 2001.

CORREIA, Vanessa Petrelli & ORTEGA, Antônio César. Pronaf: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – qual o seu real objetivo e público-alvo? *Anais da*

SOBER. Passo Fundo: SOBER (Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural), julho de 2002.

COUTO, Vitor de Athayde. *Projeto Áridas* - avaliação de políticas comunitárias. Salvador, out.1994.

COUTO, Vitor de Athayde. A privatização do welfare state e o terceiro setor. Notas de leitura para o planejamento de uma nova economia social. *Revista do Desenvolvimento Econômico*. Salvador, UNIFACS, n.3, p.73-80. jan.2000.

FAO/INCRA. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*. nov. 1994. (versão resumida do relatório final do projeto UTR/BRA/036).

FERREIRA, Brancolina *et al.* A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. In: GASQUES, José Garcia & CONCEIÇÃO, Júnia Cristina da. *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília; IPEA, 2001.

GRAZIANO DA SILVA, José & DEL GROSSI, Mauro Eduardo. *O novo rural brasileiro: uma atualização para 1992-1998*. (disponível no site: <http://www.eco.unicamp.br/projetos/rurbano/textos/download/atualizacao.html>). consultado em 04/12/2001.

GRAZIANO DA SILVA, José. *A modernização dolorosa*. Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. RJ: Zahar, 1981. (Coleção Agricultura e Sociedade).

GRAZIANO DA SILVA, José. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. São Paulo: Unicamp, 1996.

INCRA. *Novo retrato da agricultura familiar*. O Brasil redescoberto. Brasília: INCRA, fevereiro de 2000.

KAGEYAMA, Angela (coord.). O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme Costa *et al.* *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1996.

RIBEIRO, Sônia Pereira. Contornos e políticas – pobreza rural na Bahia. In: AVENA, Armando (org.). *Bahia século XXI*. Salvador: Seplante/Superintendência de Planejamento Estratégico, 2002.

ROCHA, Ana Georgina Peixoto. Agricultura familiar: uma caracterização. *Conjuntura & Planejamento*. Salvador: SEI, n.97, p.13-17, jun.2002.

ROMEIRO, Ademar. A saída está na diversificação da agricultura. *Revista Ops*. Salvador, v.1, n.3, inverno, 1996. p.8-22. (Entrevista).

SOUZA, Dorací Cabanilha de & PEDREIRA, Márcia da Silva. O Pronaf e as perspectivas para a agricultura familiar baiana. In: AVENA, Armando (org.). *Bahia século XXI*. Salvador: Seplante/Superintendência de Planejamento Estratégico, 2002.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Os “novos mundos rurais” baianos*. Salvador: SEI, 1999. 88p. (Série Estudos e Pesquisas, 42).

VEIGA, José Eli da. Delimitando a agricultura familiar. *Anais da ANPEC*. Salvador, v.2, dez. 1995. p.41-59.

VEIGA, José Eli da. A opção pela agricultura familiar. *Estudos Econômicos FEE: análise conjuntural*. Porto Alegre, v.25, n.3, p.127-146, nov. 1997.

¹ O termo “modernização conservadora” é utilizado para caracterizar o processo de modernização da agricultura brasileira, com a crescente integração entre agricultura e indústria e a formação dos complexos agroindustriais. A industrialização do campo é vista como resultado de uma aliança entre a burguesia e os grandes proprietários de terra (Kageyama, 1996).

² O estudo, realizado pelo Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, traça um perfil da agricultura familiar no país, com base nos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995/1996.

³ Os contratos, neste caso, por definição, estão agrupados e assim não estão distribuídos de acordo com uma distribuição normal no espaço. Além disso, os municípios que têm predominância de contratos para o grupo A recebem outros tipos de recursos tornando impossível separar o impacto do Pronaf e o de outros créditos recebidos no mesmo período.

⁴ PIB municipal estimado pela SEI, dados preliminares.

⁵ São analisados alguns indicadores do relatório regional da pesquisa, com base nos dados e nas análises contidas no referido relatório.

⁶ Algumas mudanças vêm ocorrendo no espaço rural baiano. Por um lado, tem-se o crescimento de atividades agropecuárias modernas intimamente ligadas às agroindústrias e o surgimento de novos produtos; por outro, há um crescimento de atividades não-agropecuárias, confirmando-se a tese de que, cada vez mais, o rural passa a ser maior que o setor agropecuário.

⁷ Esses motivos citados pelos agricultores não estavam descritos no questionário e foram anotados em campo pelos entrevistadores. Vale ressaltar que não existe outra linha de crédito que apresente juros mais baixos do que o Pronaf; apesar disso, esse fator ainda é visto como uma dificuldade para o acesso ao crédito, principalmente para os agricultores mais descapitalizados. É entre os grupos mais pobres que se observa um receio maior de serem considerados inadimplentes.

⁸ Um dos critérios de enquadramento do Pronaf é a renda, no caso dos beneficiários do grupo B são agricultores com renda bruta anual de até R\$ 1,5 mil.