

Agricultura familiar, crédito e mediação institucional: A experiência do PRONAF em São Miguel no Nordeste Brasileiro

JOACIR RUFINO DE AQUINO*
OLÍVIO ALBERTO TEIXEIRA**

Recibido: 2005-01-15

Aceptado: 2005-05-13

Resumo

O objetivo do presente artigo é discutir os principais fatores operacionais e institucionais que dificultam o acesso dos agricultores familiares ao crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na região Nordeste do Brasil. Para tanto, foi realizada uma pesquisa empírica no município de São Miguel/RN. Verifica-se que o PRONAF apresenta um caráter seletivo e excludente, calcado em uma lógica produtivista, que idealiza um “tipo ideal” de agricultor familiar a ser incentivado no país, excluindo todos os demais produtores “incapazes” de se enquadrarem em seus preceitos. Este trabalho conclui que a aplicação indiscriminada dos critérios nacionais do Programa, em parceria com a atuação insuficiente e “descoordenada” dos atores sociais encarregados de realizar sua implantação e operacionalização no âmbito local (sindicato de trabalhadores rurais, órgão de extensão rural e agente financeiro), são os principais elementos responsáveis pelo desempenho sofrível dessa política pública no município pesquisado. Sendo assim, caso esses obstáculos não sejam removidos, a tendência é que esta situação perpetue-se ao longo dos anos.

Palavras chave: agricultores familiares, crédito, nordeste brasileiro.

* Mestre em Economia Rural e Regional (UFCG) e Professor do Departamento de Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (Campus de Assú). E-mail: joaciraquino@yahoo.com.br

** Doutor em Sociologia (Ladyss-Univ Paris X) e Professor do Departamento de Economia e do Mestrado em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe. E-mail: teixeira@ufs.br

Resumen

El objetivo del presente texto es discutir los principales factores operacionales e institucionales que dificultan el acceso de las explotaciones familiares hacia al crédito rural del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) en la región nordeste de Brasil. Sin embargo, fue realizada una investigación empírica en el pueblo de São Miguel/RN. Verificase que el PRONAF plantea un carácter selectivo y de exclusión, con una lógica de producción mercantil, que idealiza un “tipo ideal” de explotación familiar, que debe ser implementado en Brasil, dejando a un lado las otras explotaciones que no se encuadran en este molde. Los resultados del trabajo de investigación apuntan para la actuación indiscriminada de los criterios nacionales del PRONAF, conjuntamente con la acción insuficiente y desordenada de los sujetos sociales facultados a realizar su planteamiento en su operación en el ámbito local (sindicato de trabajadores rurales, departamento de extensión rural e institución financiera). Estos son los principales elementos responsables por el desempeño dificultoso de esa política pública en el pueblo investigado. Hace constar, que la permanencia de los obstáculos apuntados, han contribuido para fortalecimiento de la exclusión social.

Palabras clave: *agricultores familiares, crédito, nordeste brasileiro.*

Resume

Cet article vise discuter les principaux facteurs operationnels et institutionaux qui difficultent l'accès des agriculteurs familiaux ao crédito rural du “Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar” dans lá region nordest du Brésil. Pour cela, il y a été réalisé une recherche de terrain à São Miguel (RN). On verifie que le PRONAF presente un caractère seletif et excludent, appuyé sur une logique productiviste, qui idealise un type ideel d'agriculteur familial à être diffusé dans tout le territoire du pays, en laissant tomber les autres producteurs qui n'ont pás réussi à s'enquadrer. Une des conclusions de cette étude est que, l'application indiscriminée des critères nationaux du Programe, avec l'action descoordonnée et desordonnée des acteurs locaux responsables par la mise en oppération au niveau local (le syndicat des travailleurs ruraux, l'organisme d'extension rural et l'agent bancaire). Ceux sont les principaux responsables des resultats pénibles de cette politique publique dans cette région. On croit qui, si les obstacles actuels ne soient pas elevés, la situation continuara ainsi.

Mots clés: *agriculture familiale, crédito, nordest brésilien.*

Abstract

The goal behind this paper is to discuss the main operational and institutional factors which hinder small family enterprises' access to rural credit from PRONAF

(Spanish acronym for National Program for the Promotion of Family Farming) in the northeast regions of Brazil.

However, the research was exclusively but empirically carried out in the small town of Sao Miguel/RN, where we found out that PRONAF poises a selective and excluding character where a certain commercial logic, that idealizes an “ideal type” of family venture to be implemented in Brazil, is privileged over all other ventures which do not fit into this model.

The results of our work have come to show indiscriminate implementation of a so called national criterion, adopted by PRONAF, hand in hand with insufficient and chaotic activities of the social subjects entitled to carry out the program at local level (the rural workers union, the rural extension department and financial institute). Both these facts are the main factors behind the poor and difficult performance of this public policy, at least in the studied town. We would also like to note that the continuance of the said obstacles has aggravated social exclusion.

Key words: *Family farm venture, credit, Brazilian northeast.*

Introducción

A agricultura familiar¹ no Brasil sempre foi um setor historicamente marginalizado. Tal situação é fruto tanto da herança colonial do país, como do processo de “modernização desigual” da agricultura brasileira, implementado com mais força a partir da segunda metade dos anos 1960. Esse processo social resultou no estabelecimento de um modelo de desenvolvimento agrícola extremamente privilegiador e excludente. Na verdade, foram os grandes e médios produtores ligados ao setor exportador e aos complexos agroindustriais, localizados funda-

1 Desde o início dos anos noventa, a categoria “Agricultura familiar” possibilitou agrupar, no debate acadêmico e político brasileiro, uma diversidade de diferentes tipos de produtores rurais, cujo fator preponderante que justificou este agrupamento foi a utilização da mão-de-obra familiar em contraposição à assalariada. No caso específico do presente artigo, o termo “Agricultura Familiar” é utilizado, segundo a concepção de LAMARCHE (1993), correspondendo às unidades de produção agrícola em que a terra e o trabalho estão intimamente ligados a família. De acordo com as evidências internacionais, os produtores rurais enquadrados nesta categoria social assumem modelos de produção diferenciados, que variam segundo suas condições objetivas de produção, sem perder a característica familiar da exploração e/ou do seu modo de vida. Partindo desse pressuposto analítico, LAMARCHE (1993), utilizando a idéia de “Modelo Ideal” - como sendo as ambições que cada explorador tem para o futuro de suas propriedades - caracteriza três grandes grupos de agricultores familiares: 1) os agricultores familiares cuja finalidade essencial não seria a reprodução enquanto unidade de produção, mas a reprodução familiar (*modelo familiar*); 2) os agricultores familiares cujo o objetivo essencial seria simplesmente a sobrevivência da família (*modelo subsistência*); e 3) os agricultores familiares cujo o objetivo seria a formação de uma exploração agrícola organizada sobre a base do trabalho assalariado para a obtenção de um ganho máximo (*modelo empreendimento agrícola*). Essa caracterização indica que nem todo agricultor familiar possui um mesmo sistema de valores e as mesmas ambições para o futuro, estas podendo variar de uma sociedade para outra e mesmo de um agricultor para outro dentro de uma mesma comunidade. Tal referencial permite concluir que o termo agricultura familiar engloba um conjunto de situações extremamente variadas e diferentes, devendo ser encarada como uma formação social heterogênea. Em cada caso, a capacidade de adaptação e reprodução dos agricultores familiares deve variar consideravelmente, em função de variadas combinações entre às suas condições objetivas de produção (características edafoclimáticas, superfície, grau de mecanização, nível técnico, capacidade de financiamento, etc.) e a natureza do contexto social, cultural e político onde estão inseridos, bem como suas relações com a economia global. Para uma aproximação desta categoria ao contexto das discussões da América Hispânica sugerimos a leitura de CRAVIOTTI (2000).

mentalmente nas regiões Sul e Sudeste do país, os verdadeiros beneficiários dos estímulos governamentais para o meio rural.

Com a pretensão de tentar reverter este quadro geral e compensar parte dos efeitos nocivos da política econômica levada a cabo sobre o setor rural, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1996, criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). De acordo com o discurso governamental, "essa política pública seria o principal instrumento utilizado para construir um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil. Sua missão fundamental seria combater as desigualdades (regionais, setoriais e pessoais) que marcaram as estratégias tradicionais voltadas para estimular a mudança da base técnica da agricultura brasileira. No entanto, dados comparativos mostram que tem ocorrido uma intensa concentração dos recursos financeiros dessa política nos municípios das regiões mais ricas, em detrimento das localidades mais pobres do país.

Além desses impasses, até mesmo nos pequenos municípios encravados no interior do território brasileiro, por mais paradoxal que possa parecer, os recursos financeiros efetivamente liberados pela política de crédito do PRONAF não costumam chegar nem perto da quantia anunciada publicamente pelo governo em cada safra agrícola. Em média, apesar do aumento dos valores ofertados, quase dois quintos do dinheiro disponibilizado deixa de ser liberado anualmente pelos bancos. Essas evidências abrem espaço para a colocação de uma questão que não pode mais ser evitada: se a maioria dos agricultores familiares do Brasil necessita de recursos financeiros para colocar em prática estratégias produtivas que garantam o futuro de suas propriedades e, ao mesmo tempo, existem verbas oficiais consagradas a esse fim, por que boa parte desse dinheiro não chega às mãos desses produtores, principalmente nos territórios rurais situados nas áreas mais pobres do país como é o caso da região Nordeste?

Diante deste cenário, com a pretensão de contribuir para o debate envolvendo agricultura familiar e desenvolvimento rural nos pequenos municípios do semi-árido nordestino do Brasil², o presente artigo objetiva analisar e discutir os principais resultados e impasses verificados na implementação da política de

- 2 O semi-árido brasileiro ocupa uma área equivalente a 975 mil km², envolvendo cerca de 3,3 milhões de domicílios rurais em nove estados do país. A principal característica desta região é seu clima seco, com poucas e irregulares chuvas. Em certas localidades, a média de precipitação pluviométrica é inferior a 500 mm/ano e a evaporação superior a 2000 mm/ano. Segundo CARVALHO (1988, p. 88), nesta região, "o clima se caracteriza por apresentar duas estações bem distintas, uma seca, ou de verão, na qual chove muito pouco e uma úmida, ou de inverno", com no máximo de 700 a 800 mm/ano. Em termos dos recursos pedológicos, estes solos, na sua maioria pedregosos e/ou arenosos, possuem baixa fertilidade natural. As porções de terras consideradas "manchas férteis" se resumem a 2,3% da área total da região.

crédito rural do PRONAF no município de São Miguel/RN, no período compreendido entre 1996 e 2001, enfocando, em suas linhas gerais, os fatores operacionais e institucionais que restringem ou dificultam o acesso dos agricultores familiares aos recursos financeiros do Programa.

1. PRONAF: diretrizes gerais, público-alvo e impasses

Até recentemente não se tinha notícias de recursos específicos destinados ao financiamento da agricultura familiar no Brasil. Na realidade, não existia o próprio conceito de agricultura familiar. Como analisa BELIK (2000), o agricultor familiar era considerado mini-produtor para efeito de enquadramento no Manual de Crédito Rural. Em função disso, além do produtor familiar disputar o crédito com os demais produtores, era obrigado a seguir a mesma rotina bancária para obter um empréstimo que tinha o perfil voltado para o grande produtor.

Com a pretensão de mudar esse panorama social, mediante pressão de entidades representativas dos trabalhadores rurais e de organismos internacionais, o governo federal, através do Decreto Presidencial Nº 1.946, de 28 de junho de 1996, lançou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O PRONAF foi elaborado tendo como referência um estudo realizado através de convênio firmado entre a FAO/ONU e governo brasileiro em 1994/1995, sendo concebido com a finalidade de apoiar o desenvolvimento rural, tendo como fundamento o fortalecimento da agricultura familiar, *“de modo a estabelecer um novo padrão de desenvolvimento sustentável que vise ao alcance de níveis de satisfação e bem-estar de agricultores e consumidores, no que se refere às questões econômicas, sociais e ambientais, produzindo um novo modelo agrícola nacional”*. (Brasil, 1996, p. 11).

Para levar a cabo essa missão, o Programa foi dividido basicamente em três eixos de ação: 1) financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios (PRONAF Infra-Estrutura ou PRONAF -M); 2) financiamento da produção da agricultura familiar (PRONAF Crédito ou PRONAF -C); e 3) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares (PRONAF Capacitação).

Dentre estas medidas, o governo federal elegeu a vertente do crédito rural como o principal eixo da estratégia a ser seguida para implantar o novo modelo agrícola no país. O objetivo dessa linha de ação é *“fornecer apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas por agricultores familiares e suas organizações”*. (MA/SDR/DATER, 1996, p. 16) Para isso, os financiamentos se processam em todo o território nacional. O dinheiro é repassado ao sistema bancário (Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, bancos estaduais e privados), que se responsabiliza por emprestá-lo aos agricultores a taxas inferiores às do mercado. A diferença nas taxas de juros é coberta pelo Tesouro Nacional do Brasil.

Ao definir quem seria beneficiado pelos recursos creditícios do PRONAF-C, o governo seguiu a recomendação do Projeto FAO/INCRA (1994/1995), a respeito do público-alvo a ser atingido pelas políticas públicas. Segundo o discurso oficial, essa linha de crédito foi criada para atender o conjunto dos agricultores familiares, porém, com prioridade para os agricultores familiares “em transição”, dados os riscos dos produtores dessa modalidade regredirem para o estado de agricultores familiares “periféricos” e o seu potencial para serem promovidos para o modelo da agricultura familiar “consolidada” (ABRAMOVAY & VEIGA, 1999; CARNEIRO, 2000).

Partindo dessa premissa foi estabelecido um “parâmetro social” para definir o tipo de produtor que seria beneficiado pelas limitadas verbas públicas. Como é mencionado no manual operacional do programa, só poderão pleitear os seus recursos àquelas pessoas físicas, de forma individual ou coletiva, solidária ou não, que comprovem mediante *declaração de aptidão* fornecida por agente credenciado pelo Gabinete do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que se enquadram na categoria agricultor familiar, através do preenchimento dos seguintes requisitos (MA/SDR/DATER, 1996, p. 32):

a) explorem parcela da terra na condição de proprietários, posseiros, arrendatários ou parceiros;

b) mantenham até dois empregados permanentes, sendo admitido o recurso eventual a ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agropecuária o exigir;

c) não detenham a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor;

d) no mínimo 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual seja proveniente da exploração agropecuária e/ou extrativa;

e) residam na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo”.

Portanto, de acordo com a proposta oficial, somente os agricultores que se enquadrarem simultaneamente nesses parâmetros, aplicados uniformemente em todo o território nacional, poderão se tornar beneficiários do PRONAF-Crédito. Embora a quantificação desse público não seja uma questão das mais simples, sabe-se de antemão, segundo estimativas grosseiras com base nos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996, que ele supera a casa dos 3,8 milhões de propriedades rurais. Desse total, mais da metade estão concentradas na região Nordeste (52%), seguida das regiões Sul (21,2%) e Sudeste (13,6%). Já as regiões Norte e Centro-Oeste, possuem tão somente, 9,8 e 3,4%, dos estabelecimentos potenciais beneficiários do programa (SABBATO, 2000).

De posse dessas informações gerais, percebe-se que o PRONAF propõe-se (ao menos no discurso) a alterar os padrões convencionais que marcaram historicamente a intervenção do Estado no espaço rural do Brasil. Eleger a agricultura familiar

como protagonista da política orientada para o desenvolvimento rural, não deixa de ser um indicativo de mudança na orientação da política agrícola brasileira. Entretanto, apesar da proposta inovadora de promover um novo modelo agrícola para o país, baseado no fortalecimento da agricultura familiar e na gestão social, esse programa governamental vem repondo à cena agrária nacional antigos vícios das políticas desenvolvimento convencionais. Um prova disso é a desigualdade e privilegiamento que se tem observado na distribuição de seus recursos financeiros.

Na verdade, a política de crédito do PRONAF vem tendo uma pequena participação diante do universo de produtores a serem atingidos. A despeito do aumento do volume de recursos ofertados anualmente, apenas algo em torno de 20% a 30% de seu público potencial conseguiu efetivamente acessar os empréstimos bancários de custeio e investimento (CONTAG, 2001; IBASE, 1999). Além disso, essa política não atinge os agricultores familiares de forma homogênea. De 1995 a 2001, dos recursos aplicados pelo programa, pelo menos 78% se concentraram nos municípios localizados nos estados das regiões Sul e Sudeste, onde está concentrada a agricultura familiar mais dinâmica do país (MDA/SAF/PRONAF, 2002).

Vale assinalar que a apresentação desses dados, denunciadores da existência de um viés pró-regiões abastadas, não significa que os resultados alcançados pelo programa são incoerentes com o seu objetivo geral. Isto porque, não se pode escamotear o fato decisivo de que são agricultores familiares os produtores que conseguiram acessar os financiamentos.

Entretanto, o grande problema que se apresenta é que a concentração regional dos recursos não reflete a distribuição espacial dos beneficiários potenciais do crédito rural do PRONAF. Pelo contrário. Ao se confrontar regionalmente a distribuição do crédito rural entre 1995 e 2001, com a distribuição espacial dos estabelecimentos potenciais beneficiários do programa, o que se observa é um nítido contraste. Em outras palavras, a distribuição dos recursos vem ocorrendo em sentido contrário à existência de uma maior demanda potencial pelos mesmos, penalizando os agricultores que habitam os municípios das regiões mais pobres do país. Para ilustrar, basta citar que durante o período mencionado a região Sul captou sozinha mais de 60% dos recursos totais, dispondo de apenas 21,2% do público potencial do programa. Por outro lado, a região Nordeste que contava com mais da metade dos potenciais beneficiários (52%), captou tão somente 13,7% do total de recursos aplicados (MDA/SAF/PRONAF, 2002; SABBATO, 2000). Assim, fica evidenciado a estrutura discriminatória e privilegiadora que tem caracterizado a distribuição dos recursos de tal política pública.

Isso equivale a dizer que, os agricultores familiares localizados nos pequenos municípios das regiões menos desenvolvidas do país, historicamente “bloqueados”, mais uma vez estão sendo esquecidos na hora de distribuir as verbas públicas

para o meio rural. Na prática, como os recursos públicos para financiar os produtores familiares são escassos e estão sendo distribuídos de forma desigual, o resultado é uma política discriminatória, que privilegia a um pequeno número de agricultores familiares situados nos municípios das regiões mais desenvolvidas (AQUINO; TEIXEIRA & TONNEAU, 2003).

As explicações para estes desequilíbrios já foram devidamente mapeadas em outros trabalhos e se referem basicamente: aos maiores níveis de organização e capitalização dos agricultores do Sul, as pressões das empresas agroindustriais às quais estes produtores estão vinculados e, principalmente, a desarticulação e baixa inserção social da grande maioria dos produtores familiares que habitam os pequenos municípios do semi-árido nordestino (ABRAMOVAY & VEIGA, 1999; BELIK, 2000; IBASE, 1999). Ademais, como ressaltou-se anteriormente, o programa não pode e nem pretende atender a todos os agricultores familiares. Em conformidade com o estudo da FAO/INCRA (1994/1995), ele foi elaborado para responder as necessidades de um tipo ideal de produtor - os agricultores familiares do tipo “em transição” - ou seja, *“aqueles que apresentariam potencialidades de serem transformados em ‘empresas familiares viáveis’, através da incorporação de tecnologia e de uma racionalidade econômica voltada para as demandas do mercado”*. (CARNEIRO, 2000, pp. 133-134).

De fato, existem várias evidências de que a concentração dos recursos financeiros se dá exatamente nos municípios onde há agricultores familiares mais capitalizados, mais organizados e com maior apoio do Estado, como por exemplo pela ação mais eficiente da assistência técnica e extensão rural pública. Ainda assim, em que pese esses aspectos gerais, não se pode escamotear um fato decisivo pouco enfatizado até agora: a articulação e motivação dos atores envolvidos na gestão e implementação do PRONAF, vêm se constituindo no fator básico de seu êxito ou não no âmbito local. Os municípios que mais têm recebido recursos, desde aqueles localizados nas regiões Sul e Sudeste até os encravados no “miolão” do semi-árido brasileiro, apresentam como característica comum o “entrosamento” entre as representações dos agricultores familiares, os órgãos de assistência técnica e extensão rural e os agentes financeiros. Como foi revelado pela pesquisa do IBASE (1999, p. 86),

“os melhores desempenhos ocorrem quando há uma interrelação dos programas com o tecido de organizações e os movimentos locais. Os programas precisam ser apropriados pelas organizações locais, como sendo seus, de alguma forma, trazendo as instituições parceiras para uma atuação articulada”.

O destaque dado a “atuação articulada dos atores sociais” como condicionante do desempenho do PRONAF-Crédito, desloca o enfoque para uma nova esfera do social – *o território ou espaço local*. A idéia central dessa perspectiva é que o sucesso ou o insucesso do programa em cada município, vai depender mais da

capacidade de coordenação das relações estabelecidas entre as organizações que representam os agricultores familiares e os mediadores institucionais do programa, do que da própria capacidade econômica de cada produtor individualizado.

Neste contexto, uma reflexão mais consistente sobre o alcance e os limites operacionais do PRONAF-C, além de requerer uma análise criteriosa da aplicação do seu arcabouço normativo, exige que se desenvolvam estudos mais detalhados sobre a dinâmica das relações que se estabelecem entre mediadores institucionais e agricultores familiares em cada território, localizando os fatores que determinam os casos bem sucedidos e as experiências mais problemáticas na sua implementação efetiva. Em síntese, essas informações sugerem que o desempenho modesto dessa política nos municípios nordestinos, materializado no pequeno número de contratos efetivados e no reduzido volume de recursos alocados em cada safra agrícola, não se deve apenas a questões normativas. Para o entendimento aprofundado da questão é indispensável considerar e compreender os aspectos institucionais envolvidos na sua implementação.

2. Caracterização da agricultura familiar no município de São Miguel – RN

O município de São Miguel no estado do Rio Grande do Norte pertence a mesoregião Oeste Potiguar e microrregião da Serra de São Miguel. Localiza-se a aproximadamente 534 km da capital do estado – Natal - e possui 165,1 km² de extensão, o que representa 0,31% da superfície estadual. Sua área está limitada ao Norte com o município de Doutor Severiano, ao Sul com o Venha Ver e Coronel João Pessoa, ao Leste com o Encanto e Coronel João Pessoa e a Oeste com estado do Ceará (IDEMA, 1999).

Em termos populacionais, os dados preliminares do último censo, realizado no ano 2000, revelaram que São Miguel é habitado atualmente por 20.124 pessoas. Deste total, 11.655 (57,9%) residem na zona urbana e 8.469 (42,1%) residem em áreas rurais (IBGE, 2002). A maior parte dessa população (78,4%) é composta principalmente por indivíduos com 10 anos ou mais de idade.

Segundo os dados do Censo Agropecuário de 1995-1996, existem no município de São Miguel 1.583 estabelecimentos rurais, ocupando uma área de 8.444 ha, produzindo um Valor Bruto da Produção (VBP) de aproximadamente R\$ 2,0 milhões³. De acordo com metodologia adotada, as explorações familiares

3 Para traçar o perfil da agricultura familiar do município pesquisado, recorremos a metodologia adotada em FAO/INCRA (2000). Todos os dados utilizados estão disponíveis no endereço: www.pronaf.gov.br. O Real (R\$), moeda brasileira, pode, para efeito de comparação internacional ser pensada, segundo o parâmetro atual, nos termos de 1 dólar equivale a 2,7 reais.

representam 97,5% do número total de estabelecimentos, ocupam 92% da área produtiva e são responsáveis por aproximadamente 85% da riqueza produzida pela agropecuária municipal. Como se pode perceber, nesse espaço particular, as diferenças sociais se apresentam mais entre os produtores dessa categoria do que entre estes e os estabelecimentos patronais, o que nega a tendência nacional, regional e estadual.

É preciso ressaltar que, apesar da predominância quantitativa da agricultura familiar em São Miguel, essas informações não podem ser superestimadas. Os dados disponíveis mostram que a maioria dos estabelecimentos do município são extremamente frágeis economicamente. Conforme os números agrupados na tabela a seguir, dos 1.544 estabelecimentos familiares do município apenas 34 se enquadram como tipo A (capitalizados) e 143 como tipo B (em processo de capitalização). O restante das propriedades foram classificadas como tipos C (em processo de descapitalização) e D (descapitalizadas), sendo representadas por 270 e 1.097 explorações, respectivamente.

Tabela 1
Estabelecimentos, Área e Renda Média dos Agricultores Familiares de São Miguel/RN

Categorias	Estabelecimentos		Área média	Renda média
	Nº	%	(Ha)	Reais
Tipo A	34	2,2	23,8	10.176,00
Tipo B	143	9,3	12,0	2.629,00
Tipo C	270	17,5	6,7	1.133,00
Tipo D	1.097	71,0	3,1	283,00
Total familiar	1.544	100,0	5,0	866,00

Fonte: Censo Agropecuário do IBGE, 1995/1996 – Elaboração: FAO/INCRA (2000).

Esse quadro geral é explicado, em grande parte, pela elevada fragmentação dos imóveis rurais na localidade. O problema é que as propriedades familiares têm em média 5 ha. Essa área é bem inferior ao módulo rural do município que foi estipulado em 45 ha. Tendo por base as características topográficas e edafo-climáticas do espaço local, isso equivale a dizer que, em média, os produtores familiares não têm acesso a uma área mínima de terra que possa assegurar “um rendimento suficiente para o seu progresso e bem-estar econômico e social”.

O resultado disso é a obtenção de níveis renda agrícola que estão aquém das reais necessidades sociais e produtivas da maioria dos produtores rurais. Como

pode ser observado na tabela acima, uma pequena minoria dos estabelecimentos familiares de São Miguel têm condições de sobreviver unicamente por meio da produção agropecuária. Do universo familiar apenas 11,5% dos estabelecimentos enquadrados nos tipos A e B conseguem obter alguma renda significativa através da exploração agropecuária. Enquanto isso, a renda anual de 88,5% dos produtores familiares (soma dos tipos C e D) encontra-se abaixo de R\$ 1.500,00 ao ano. Dentre estes produtores, os do tipo C (17,5%) obtêm rendas médias anuais de R\$ 1.133,00 e os do tipo D (71%) obtêm, em média, irrisórios R\$ 283,00 ao ano, o que mostra que essas categorias não têm condições de garantir sua sobrevivência através unicamente da renda obtida por meio das atividades agrícolas.

Esse baixo nível de renda torna estas unidades de produção altamente dependentes de “rendas externas”, tais como: aposentadorias, envio de dinheiro por parte de parentes que deixaram a propriedade familiar e trabalho assalariado na própria agricultura. Entretanto, vale mencionar que, apesar da importância dessas fontes alternativas de renda para a sustentação alimentar das famílias e, até mesmo, para a permanência das atividades produtivas, poucos são os exemplos de agricultores que conseguem com esses recursos promover melhorias substanciais nas suas unidades produção, a fim de garantir a sustentabilidade econômica do empreendimento (AQUINO, 2003).

De maneira geral essas informações sugerem que um dos maiores problemas enfrentados pela agricultura familiar praticada no nordeste brasileiro em geral e no município de São Miguel em particular é a sua reduzida capacidade para realizar investimentos produtivos. Os dados do Censo Agropecuário de 1995/1996 demonstram que, embora os agricultores familiares tenham sido responsáveis por mais 3/5 (61,3%) dos investimentos realizados na agricultura do município, o investimento médio por estabelecimento é de apenas R\$ 180,00, valor semelhante a média da região Nordeste (R\$ 173,00) mas bem inferior a média total do país (R\$ 612,50).

3. O Crédito do pronaf em São Miguel/RN

3.1. Desempenho e limites operacionais na esfera local

As informações que se obteve na pesquisa de campo mostram que, a atuação da política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar tem sido bastante modesta no município de São Miguel/RN. No período de 1996 a 2001, o programa possibilitou que apenas 182 agricultores familiares tivessem acesso aos financiamentos do crédito rural, obtendo um valor equivalente a um pouco mais de trezentos mil reais. Esses dados mostram um desempenho sofrível dessa política pública no município. Por um lado, os produtores que conseguiram assegurar os recursos creditícios representam tão somente, algo em

torno de 12% dos 1.544 estabelecimentos familiares que poderiam ser potencialmente atendidos (Cf. Tabela 2). Por outro lado, o volume de recursos alocados em cada safra agrícola tem se apresentado numericamente inexpressivo, correspondendo a valores que variam de R\$ 4.000,00 a R\$ 190.000,00 ao ano.

No que diz respeito às características sociais e econômicas dos beneficiários da política creditícia do PRONAF em São Miguel, os dados disponíveis não permitem um estudo muito detalhado sobre a questão. Na verdade, as análises nessa direção só são possíveis mesmo a partir do ano 2000, quando entra em vigor a Resolução N.º 2.629 do Banco Central, que divide o público do programa em grupos de renda⁴. Feita esta ressalva, através da observação dos dados apresentados na tabela a seguir, pode-se perceber o perfil socioeconômico dos produtores familiares que conseguiram ter acesso aos recursos do crédito rural no município.

Tabela 2
Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do PRONAF em
São Miguel/RN de 2000 a 2002

Grupos Renda Do PRONAF	Projetos contratados	
	Total	%
Grupo A	-	-
Grupo B	149	97,4
Grupo C	3	2,0
Grupo D	1	0,6
Total geral	153	100,0

Fonte: Pesquisa de campo – EMATER/RN

Tais números mostram a ocorrência de uma concentração expressiva dos contratos do crédito rural do PRONAF nas mãos dos agricultores familiares do Grupo B. De 2000 a 2001, nada menos que 149 dos 153 produtores beneficiados

4 A Resolução N° 2.629, de 10 de agosto de 1999, foi criada com o objetivo de oferecer um atendimento diferenciado aos beneficiários do PRONAF-Crédito. Para isso, ela dividiu o público do programa em quatro subgrupos: A, B, C e D. O Grupo A é representado por todos os assentados de reforma agrária. Já o Grupo B engloba os agricultores familiares com renda bruta anual inferior a R\$ 1.500,00; o Grupo C aqueles com rendimentos entre R\$ 1.500,00 e R\$ 8.000,00; e, o Grupo D, os agricultores com rendas acima de R\$ 8.000,00 até R\$ 27.500,00. É pertinente mencionar que estes limites de renda vêm sendo ajustados ao longo dos últimos anos. Porém, durante o período pesquisado (1996 a 2001), esses valores eram adotados como parâmetro geral em todo território nacional.

pertencem a essa categoria. Por sua vez, apenas 3 (três) agricultores familiares do Grupo C e, somente 1 (um) do Grupo D, foram atendidos. Isso equivale a dizer que, de cada 100 produtores atendidos pelo PRONAF em São Miguel, 97 têm renda bruta anual familiar (RBAF) inferior a R\$ 1.500,00; 2 (dois), têm rendimentos entre R\$ 1.500,00 e R\$ 8.000,00; e, apenas 1 (um), obtém uma renda que varia de R\$ 8.000,00 a R\$ 27.500,00.

Aparentemente esses resultados são bastante animadores. O PRONAF-Crédito parece estar facilitando o acesso dos agricultores familiares mais pobres aos recursos do crédito rural. Contudo, essa evidência não resiste a uma análise mais apurada. Basta dizer que os 149 produtores (com rendimentos de até R\$ 1.500,00) que tiveram acesso aos financiamentos representam, tão somente, 11% dos 1.367 produtores familiares que poderiam potencialmente se enquadrar no Grupo B do programa no município. Dessa forma, cai por terra a suposição de uma efetiva democratização do crédito rural entre os produtores descapitalizados e em processo de descapitalização em São Miguel.

Neste contexto, mesmo admitindo-se que uma parcela significativa dos 1.544 estabelecimentos familiares detectados pelo estudo da FAO/INCRA (2000) não possam rigorosamente ser chamados de agropecuários – um vez que não são unidades das quais os residentes retiram os meios essenciais de sua reprodução social – é evidente a disparidade entre o público atingido pelo PRONAF-C e os potenciais tomadores de empréstimos bancários na esfera municipal. As explicações para este desequilíbrio estão associadas, em parte, a generalização do “parâmetro social” adotado por tal política para definir seu público-alvo.

A aplicação do critério nacional segundo o qual o produtor tem que obter, no mínimo, 80% da renda familiar de atividades agrícolas para poder concorrer aos recursos do programa, acaba por excluir do apoio ao crédito rural a quase totalidade dos agricultores familiares de São Miguel. Em outras palavras, considerando rigorosamente esta norma, de cada 100 agricultores familiares do município praticamente, 89, estariam fora do atendimento pelo programa, devido a sua impossibilidade estrutural de sobreviver exclusivamente através da produção agropecuária.

Confirma-se, neste caso, o argumento desenvolvido anteriormente a respeito dos limites operacionais dos critérios macronacionais aplicados indiscriminadamente (AQUINO; TEIXEIRA & TONNEAU, 2003). Por se utilizar normas gerais, a classificação adotada acaba por reduzir a enorme diversidade da agricultura familiar local. Nestes termos, mesmo que se considere necessário e justo a adoção de regras claras na delimitação do público beneficiário de tal política, é forçoso admitir que a aplicação rigorosa do critério segundo o qual 80% da renda familiar deve vir de atividades agropecuárias, além de eliminar médicos, advogados e outros profissionais liberais que possuem um sítio, “*exclui uma camada muito maior de agricultores,*

que mais necessita de ajuda para sair do limite desumano de pobreza”. (CARNEIRO, 2000, p. 123).

Desse modo, pode-se concluir preliminarmente que, um dos grandes problemas para a disseminação dos recursos econômicos do crédito rural, via PRONAF-Crédito, é a dificuldade de enquadramento dos produtores familiares locais nas normas e orientações nacionais dessa política. Entretanto, é importante destacar que o credenciamento (ou não) dos agricultores ao acesso do crédito rural vai além dessas normas. Isto porque a definição do público do programa recebe uma influência decisiva das organizações locais envolvidas na sua implementação. Conforme ABRAMOVAY & VEIGA (1999), entre as verbas federais destinadas ao PRONAF - Crédito e o público por este visado há, no âmbito local, ao menos três importantes *mediadores* que podem influenciar no seu desempenho operacional: o sindicato de trabalhadores rurais, a extensão rural e o próprio sistema financeiro.

3.2. Os mediadores institucionais e a execução do PRONAF-Crédito na esfera municipal

3.2.1. O lugar ocupado pelos mediadores no “circuito do crédito rural”

Um dos maiores fatores limitantes do PRONAF-Crédito está relacionado a dificuldade substancial de canalizar a oferta disponível de recursos aos seus potenciais beneficiários. Para BELIK (2000, p. 101), o *“programa poderia ter feito muito mais se não fosse a morosidade no repasse dos créditos para a rede de agências, na análise das solicitações e nas demais exigências colocadas para a obtenção dos empréstimos”*. Em síntese, grande parte desses problemas estão associados ao complexo ritual burocrático que envolve a operacionalização de tal política.

Na verdade, existe um longo caminho entre a decisão governamental de destacar certo montante de recursos para financiar a agricultura familiar até seu uso efetivo pelos produtores (ABRAMOVAY & VEIGA, 1999). Dito de outra forma, os recursos econômicos do PRONAF percorrem um verdadeiro “circuito” até que sejam efetivamente disponibilizados na forma de empréstimos bancários. Inicialmente, as etapas pelas quais passam os recursos financeiros, desde o seu anúncio até sua disponibilidade efetiva para os gerentes das agências bancárias atravessam uma verdadeira *via crucis* nas instituições federais (Tesouro Nacional, Banco Central, Congresso Nacional, etc)(BELIK, 2000).

Este complicado aparato normativo corresponde ao que se pode chamar de etapa federal do “circuito do crédito rural” do PRONAF. Nesta fase, o Governo Federal estabelece, além das instruções para a concessão dos créditos, o volume de

recursos destinados a equalização dos encargos financeiros para viabilizar as taxas de juros cobradas para financiar a agricultura familiar (inferiores às incidentes no crédito normal). Por meio desse mecanismo as instituições bancárias são ressarcidas pela diferença entre as taxas praticadas nos créditos oficiais e aquelas vigentes no referido programa (BELIK, 2000). Este arranjo operacional cria o que DELGADO (1998) denomina de “rendas institucionais”.

Esse processo normativo nem de longe encerra o caminho que os recursos terão que percorrer até chegar ao seu público-alvo. Na prática, o sinal dado aos bancos para começar a operar os empréstimos apenas indica o início da etapa municipal do “circuito do crédito rural” do PRONAF. A etapa municipal do “circuito do crédito rural” do PRONAF tem início a partir do instante em que o agricultor recebe as informações e decide competir ao prêmio – as “rendas institucionais” – um monte de recursos ofertados à taxas e prazos especialmente convidativos. Mas para concorrer o produtor necessita antes de tudo se inscrever no programa. Para isso o proponente tem que obter o certificado de aptidão, que deve ser assinado por dois representantes, um do sindicato de trabalhadores rurais (STR) e outro do órgão local de assistência técnica (a EMATER, representante local da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural).

Embora fundamental, a obtenção da declaração de aptidão não garante por si só o acesso ao prêmio (as “rendas institucionais”). Antes que isso ocorra, o produtor ainda tem que passar pelo menos por duas fases. De um lado, ele precisa se dirigir ao escritório local de assistência técnica para solicitar a elaboração de um projeto técnico de financiamento. De outro lado, é necessário que o agente financeiro selecione o seu projeto e, em seguida, libere os recursos econômicos.

Estas fases intermediárias representam, na realidade, o trecho mais complicado da etapa municipal do “circuito do crédito rural” do PRONAF. Isso ocorre porque o fluxo de empréstimos não flui de forma direta. Frequentemente, nem todos os produtores enquadrados no programa conseguem elaborar os projetos; da mesma forma, nem todos os projetos elaborados são contratados. Como se demonstrou em pesquisas anteriores, nestas fases ocorre um verdadeiro processo de “filtragem” (AQUINO, 2003). A extensão rural, por exemplo, tende a priorizar o atendimento aos produtores que apresentam maiores “capacidades subjetivas” de absorver suas recomendações técnicas. Por seu turno, os bancos costumam privilegiar os projetos dos agricultores que apresentam maiores “capacidades econômicas” para honrar seus compromissos financeiros.

Essas informações sugerem que os “obstáculos” colocados pela assistência técnica e pela burocracia bancária, podem impossibilitar muitos produtores de obter financiamentos através das “facilidades econômicas” criadas pelo PRONAF. Alguns dados colhidos junto a CONTAG (2001, p. 46) testemunham a favor dessa argumentação. Segundo este órgão, dentre os agricultores familiares em plena

condição de tomar crédito do programa, “34% não conseguem elaborar seus projetos por falta de apoio técnico. Dos projetos elaborados, em média, 54% são rejeitados pelos agentes financeiros e, do total de projetos protocolados nos bancos, apenas 60% são contratados”.

Dessa maneira, percebe-se que os resultados alcançados pela política creditícia do PRONAF, sejam positivos ou negativos, não podem ser depositados totalmente na conta das instituições federais responsáveis por sua elaboração. Na maioria dos casos, é a atuação das organizações e instituições que dão vida ao programa na esfera municipal, que determinará sua capacidade de criar (ou não) condições propícias para o fortalecimento da agricultura familiar. Em São Miguel a situação não é diferente.

3.2.2. O sindicato de trabalhadores rurais (STR) e o credenciamento dos agricultores familiares

O movimento sindical de trabalhadores rurais no Brasil constituiu-se historicamente tendo como principal projeto político a luta pela reforma agrária e a defesa dos direitos trabalhistas no campo. Porém, ao se fazer um balanço dos movimentos sociais na década de 1990, destaca-se um acontecimento que marca irreversivelmente sua trajetória: a opção pela afirmação da agricultura familiar como seu público prioritário. Com isso, “o discurso sindical passa a privilegiar a promoção de um desenvolvimento rural em novas bases, a partir do fortalecimento de um de seus agentes, a agricultura de base familiar. Trata-se, então, de buscar as alternativas dentro do quadro vigente, transformando-o”. (FAVARETO & BITTENCOURT, 2001, p. 387)

Esta nova fase na vida do sindicalismo rural, trouxe junto consigo um conjunto de novas responsabilidades para as organizações de classe espalhadas pelo Brasil afora. Um exemplo disso é o PRONAF. Segundo a cúpula nacional do movimento, em cada localidade, os dirigentes sindicais devem assumir para si a missão de criar condições propícias para que o maior número possível de agricultores familiares possam acessar os empréstimos bancários (CONTAG, 2001).

Vale salientar que esse novo papel social, atribuído aos gestores das organizações sindicais, tem sido desempenhado de maneira exemplar em alguns territórios. Há vários casos em que, além de fornecer a declaração de aptidão, os sindicatos rurais são responsáveis ainda pela organização e repasse das informações aos produtores. Ademais, é fato em comum em alguns municípios, os dirigentes sindicais acompanharem de forma sistemática as ações do programa e articularem-se satisfatoriamente com a extensão rural e os agentes financeiros (IBASE, 1999). Nestes casos, a capacidade de mobilização e organização do movimento sindical,

soma-se ao caráter descentralizado da operacionalização do PRONAF, influenciando positivamente no seu desempenho operacional.

Deve ser lembrado, contudo, que essa realidade não é compartilhada de forma homogênea por todo o país. Como é discutido em diversos outros trabalhos, as experiências exitosas nesta direção têm limitado-se, na maioria dos casos, às ações desenvolvidas em localidades situadas nos estados das regiões Sul e Sudeste (ABRAMOVAY & VEIGA, 1999; IBASE, 1999). Já no que diz respeito à maioria dos municípios nordestinos, as informações disponíveis revelam que, os sindicatos rurais têm desempenhado uma função secundária na distribuição dos recursos financeiros do PRONAF.

No município de São Miguel, de forma particular, esta realidade apresenta-se de maneira marcante. Tudo indica que os dirigentes sindicais da localidade não conseguiram se apropriar do programa – “como sendo seu”. Conforme enfatiza o presidente do sindicato: *“A gente influencia pouco nos empréstimos do PRONAF. O sindicato apenas repassa as informações que o banco trás e fornece o documento [o certificado de aptidão] a quem quiser pegar o dinheiro. Quem realmente tá por dentro de como o programa funciona é o técnico da EMATER”*. (Entrevista).

Sendo assim, torna-se necessário indagar: existe alguma implicação entre a falta de envolvimento do sindicato e os resultados modestos alcançados pelo PRONAF-Crédito em São Miguel? Sim, as implicações são muitas. Há fortes indícios de que esta situação tem contribuído negativamente para o desempenho do programa na localidade. Devido a ausência de organização e mobilização social muitos agricultores familiares não conseguiram ter acesso aos empréstimos bancários.

Outra questão extremamente complicada tem sido a estratégia adotada para fornecer a declaração de aptidão aos produtores. A partir do ano 2000, em consonância com as determinações estaduais do organismo de extensão rural, os sindicatos tem dado prioridade ao atendimento dos agricultores dispostos a realizar investimentos na pecuária. Além disso, por orientação do Banco do Nordeste do Brasil – outro agente financeiro do Programa - a concessão do certificado tem sido limitada aos agricultores organizados em grupos de, no mínimo, três componentes (aval cruzado).

A adoção destes critérios de seleção, além de ferir as normas do PRONAF, demonstra claramente que o sindicato rural é fortemente influenciado no momento de definir o público-alvo do programa no âmbito local. Em vista disso, a inscrição dos produtores na etapa municipal do “circuito do crédito rural” torna-se duplamente limitada: por um lado, pela adoção das “normas criadas localmente” através da ação articulada da extensão rural e do sistema financeiro; e, por outro lado, pela

aplicação dos critérios macro-nacionais que regem a política de crédito para a agricultura familiar no país.

É necessário mencionar ainda que, além destes problemas de ordem operacional, tem sido constatado uma série de irregularidades na atuação dos dirigentes do sindicato. O problema é que estão sendo contemplados agricultores que, de forma evidente, não se enquadram nos limites estipulados pelo PRONAF. Aliás, essa situação tem provocado muito descontentamento entre agricultores do município. Segundo a fala de um líder comunitário local:

“O PRONAF é igual as outras política do governo. A gente escuta o sindicato falá que é um programa feito pra o pequeno produtor. Mais veja só o caso daqui, até vereador pegou o dinheiro no banco. Já o agricultor mais pobre, que trabalha no pesado com família, não consegue chegar nem perto do balcão da agência do banco. Isso tá muito errado!”
(Entrevista).

Todas estas circunstâncias indicam que realmente existe uma falta de sintonia entre o sindicato rural de São Miguel e o PRONAF. Destarte, é possível afirmar que os dirigentes sindicais da localidade têm se mostrado completamente alheios a nova bandeira de luta política assumida pelo sindicalismo rural brasileiro na década de 1990, qual seja: a opção pela agricultura de base familiar como público prioritário para a construção de um novo modelo de desenvolvimento rural para o Brasil (CONTAG, 2001; FAVARETO & BITTENCOURT, 2001). Suas energias têm sido concentradas fundamentalmente para as questões relativas a concessão de benefícios e aposentadorias rurais. Essa falta de compromisso político, tem dado sua parcela de contribuição para que a maioria dos agricultores familiares do município (geralmente os mais pobres) não consigam “*chegar nem perto do balcão da agência do banco*”.

3.2.3. A extensão rural e a elaboração dos projetos de financiamento

A extensão rural, desde os seus primórdios no Brasil, sempre teve um papel crucial entre agricultores e bancos. Recentemente, porém, a moldura desse quadro ganhou cores completamente novas. Se até meados dos anos 1990 os serviços de extensão estavam voltados fundamentalmente para o atendimento da agricultura patronal, a partir da criação do PRONAF, a estrutura nacional da assistência técnica e extensão rural recebeu uma nova incumbência: atender aos agricultores familiares, com a disponibilização de recursos para este fim (ABRAMOVAY & VEIGA, 1999; CONTAG, 2001; MA/SDR/DATER, 1996).

Em função dessa nova missão social, a rotina das instituições públicas que prestam assistência técnica no meio rural tomou outro rumo. A nível estadual a extensão rural, mudou significativamente seu discurso. No estado do Rio Grande do Norte, o objetivo principal da autarquia não é mais apenas “transmitir tecnologia

ao homem do campo”]; seu compromisso com a sociedade agora é outro, qual seja (EMATER-RN, 2002, p. 2):

“Contribuir para formação do desenvolvimento rural sustentável, com base nos princípios da agroecologia, por meio de processos educativos participativos, voltados para o fortalecimento da agricultura familiar e de suas organizações, viabilizando condições para o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida”.

A realização deste compromisso nos municípios, porém, não é uma tarefa tão simples como parece ser à primeira vista. Na fase de elaboração dos projetos técnicos do PRONAF em São Miguel verificou-se que, apesar da mudança no discurso, ainda há um grande “desajuste” entre as demandas dos agricultores familiares e a oferta de serviços do escritório local de extensão rural. Esse “desajuste” é tanto quantitativo como qualitativo.

Inicialmente cabe destacar que o município dispõe de apenas um técnico agrícola. Em função disso, no período compreendido entre 2000 e 2001, aproximadamente 1/5 dos agricultores familiares credenciados ao PRONAF, não conseguiram elaborar suas propostas de crédito dentro do prazo limite estipulado pelo banco. Estas informações sugerem que existe um processo de seleção e privilegiamento na ocasião em que as propostas de crédito são elaboradas. De fato, constatou-se que no período considerado, como existiu um descompasso entre a demanda e a oferta de serviços prestados pelo escritório local de extensão rural: o técnico local priorizou o atendimento aos agricultores dispostos a investir na pecuária. Nas suas próprias palavras: *“Nós fizemos isso com o objetivo de melhorar a qualidade genética do rebanho do município. Ademais, com essa tática estaríamos contribuindo para aumentar o nosso rebanho de bovinos, caprinos e ovinos”.* (Entrevista).

Outro ponto que merece ser considerado refere-se a qualidade dos serviços prestados no município. O problema é que os projetos de crédito elaborados pela EMATER/RN enfocaram exclusivamente a esfera da produção. A questão da comercialização foi completamente colocada de lado. Esta questão, no entanto, não faz parte da agenda de discussões do extensionista local, pois, segundo sua opinião: *“Os recursos pleiteados foram aplicados de forma correta, possibilitando a adoção de novas tecnologias e, conseqüentemente, uma maior produção e produtividade, melhorando dessa forma a qualidade de vida das famílias”.* (Entrevista).

De maneira geral, esta atitude mostra que o escritório de extensão rural, localizado em São Miguel, não se ajustou ainda a nova missão institucional assumida pela direção estatal da autarquia. Ao admitir como certo que o desenvolvimento rural se resume ao aumento da produção e produtividade agropecuárias, e ao padronizar seus esforços unilateralmente nesta direção, o técnico que atua no município deixa de propor e elaborar bons projetos que poderiam contribuir para reconversão produtiva (com base nos princípios da

agroecologia) da agricultura familiar local. Em consequência disso, os recursos federais são gastos sem muitos benefícios para a promoção da sustentabilidade econômica e ambiental das pequenas propriedades rurais, levando os agricultores que conseguirem acessar os empréstimos bancários a enfrentar sérias dificuldades para honrar seus compromissos financeiros futuramente.

3.2.4. Os limites dos agentes financeiros na liberação dos empréstimos

Os principais obstáculos colocados para os agricultores familiares na etapa municipal do “circuito do crédito rural” do PRONAF estão associados, sem dúvida nenhuma, as malfadadas garantias exigidas pelos agentes financeiros. Foi constatado, através de pesquisas anteriores, que, em muitas localidades, os bancos *“exigem garantias reais como a hipoteca do imóvel, avalista, reciprocidade e outras determinações que excluem posseiros, assentados e outros produtores com menos capacidade financeira para participar do programa”*. (BELIK, 2000, p. 104).

Por causa desta situação, muitos agricultores que conseguem elaborar as propostas de financiamento junto aos órgãos de assistência técnica, deixam de obter as “rendas institucionais”. Isto ocorre porque os bancos oficiais, responsáveis pela concessão dos empréstimos, submetem os pedidos aos mesmos critérios de análise aplicados a todos os clientes. Desse modo, a liberação do crédito é condicionada a todas às regras de segurança bancária convencionais, que impõem limites as aplicações consideradas de risco. No caso do crédito de investimento do PRONAF, o excesso de exigências acaba dificultando os empréstimos, principalmente, para os produtores familiares mais pobres.

Estas observações não são sem sentido. Ou seja, os “gargalos” dos bancos não podem ser menosprezados. Em São Miguel por exemplo, em 2000 e 2001, quase a metade dos agricultores familiares que elaboraram projetos de crédito no escritório local da extensão rural, não conseguiram ter acesso aos recursos creditícios do PRONAF. Conforme pode ser observado na tabela a seguir, apenas 153 dos 293 projetos elaborados, foram aprovados pelo Banco do Nordeste do Brasil. No caso específico do Grupo B, de cada 100 contratos, 48, deixaram de ser efetivados no período considerado.

Segundo informações colhidas diretamente na agência do Banco do Nordeste do Brasil, os principais fatores explicativos desse quadro geral, foram a falta de documentação das propriedades e pequenos problemas cadastrais. Apesar do banco exaltar seu papel social para o desenvolvimento regional, através do apoio aos pequenos empreendimentos, não é difícil perceber as limitações na atuação da instituição. O principal combustível que move suas ações é o lucro financeiro. Para assegurar esse objetivo, o banco estabelece de antemão um “público ideal” a ser

Tabela 3
Projetos de Crédito do PRONAF Contratados
pelo Banco do Nordeste do Brasil em São Miguel/RN (2000-2001)

Grupos Do PRONAF	Número de projetos		
	Elaborados (a)	Aprovados (b)	(b)/(a)
Grupo A	-	-	-
Grupo B	286	149	52%
Grupo C	6	3	50%
Grupo D	1	1	100%
TOTALGERAL	293	153	52%

Fonte: Pesquisa de campo – EMATER/RN.

privilegiado com seus serviços. Nesse sentido, apenas os agentes econômicos capazes de oferecer garantias reais é que são eleitos como seus clientes preferenciais. Na efetivação dessa diferenciação social, os ativos fundiários funcionam como espécie de credencial.

Neste contexto, percebe-se que a propriedade da terra torna-se, com algumas exceções, no elemento decisivo para que os produtores possam acessar os empréstimos bancários. Sendo assim, tudo leva a crer que foram os agricultores familiares mais capitalizados de cada Grupo (os que têm mais terras oficialmente registradas), os verdadeiros ganhadores da etapa municipal do “circuito do crédito rural” do PRONAF em São Miguel. Vale salientar que, se a estratégia de ação do Banco do Nordeste do Brasil não mudar, dada a escassez estrutural de terra que assola a maioria dos agricultores do município, esta situação tende a repetir-se indefinidamente ao longo dos próximos anos.

Considerações finais

O PRONAF foi criado com a pretensão de facilitar o acesso da agricultura familiar ao crédito rural, tendo uma perspectiva diferente da lógica concentradora das políticas agrícolas tradicionais. Durante os seus primeiros anos de vida, porém, não é o que se tem observado. Os dados disponíveis demonstram que o programa está favorecendo essencialmente os agricultores familiares que habitam as regiões mais ricas do país que, a partir das normas gerais adotadas, encontram mais facilidades para acessar os empréstimos bancários.

De maneira geral, é preciso registrar que o PRONAF tem ignorado as mudanças que têm ocorrido no meio rural brasileiro, que além das atividades agropecuárias tradicionais, apresenta uma diversidade de novas atividades agropecuárias e não-

agrícolas, tornando-o caracteristicamente *pluriativo* (Silva, 1999; Schneider, 1999). Ao negar essas transformações no meio rural - que não pode mais ser entendido apenas como a base geográfica da produção agropecuária tradicional - o programa não consegue atender às novas necessidades geradas pelas mudanças no campo, o que permanentemente limitará os seus resultados futuros.

Na verdade, grande parte do caráter discriminatório do PRONAF decorre de sua própria lógica. O problema é que o programa foi elaborado dentro de uma perspectiva produtivista e setorial, que idealiza um “tipo ideal” de agricultor familiar a ser estimulado no país, excluindo todos os demais produtores incapazes de enquadrarem-se em seus preceitos. O resultado prático disso, aliado a falta de mobilização social dos atores envolvidos na sua aplicação nos diferentes espaços territoriais, é a exclusão daqueles produtores familiares mais pobres, principalmente os residentes nas localidades situadas na porção semi-árida da região Nordeste.

O caso do município de São Miguel/RN ilustra grande parte dessas questões. Foi evidenciado ao longo da pesquisa, porém, que a disparidade entre a demanda potencial e o público que realmente teve acesso aos recursos do PRONAF no referido município, não se resume apenas as normas operacionais do programa. O credenciamento ou não dos produtores vai além dos critérios de classificação adotados. O trabalho de campo mostrou que a ação dos mediadores institucionais influi diretamente nos resultados alcançados. Isso ocorre porque esses atores sociais interferem de maneira ativa em todas as fases da etapa municipal do “circuito do crédito rural”. Assim sendo, o desempenho sofrível do programa em São Miguel não pode ser dissociado da ação insuficiente e “descoordenada” do sindicato, do órgão de assistência técnica e extensão rural e do agente financeiro encarregado da operacionalização dos empréstimos⁵.

Em suma, essas informações sugerem, de maneira conclusiva, que a democratização do crédito rural PRONAF em favor dos agricultores familiares que habitam a região do semi-árido brasileiro, não está condicionada apenas a maior oferta de recursos e as taxas de juros cobradas. Além da necessidade de ajustar as normas dessa política a realidade e necessidades específicas dos produtores nos

5 Estas são também as conclusões de recente estudo concluído por ABRAMOVAY; SAES; SOUZA & MAGALHÃES (2003: p. 251). Segundo os autores, apesar das mudanças recentes, “...o PRONAF não chega à grande maioria dos agricultores do nordeste. (...) os obstáculos administrativos que os bancos opõem à chegada dos recursos agricultores são muito grandes, mesmo nos casos em que não há risco bancário”. Da mesma forma, indicam os autores desse estudo, “a inovação representada pelo acesso inédito de um público excluído do sistema bancário ao crédito não foi acompanhada por modificações nas formas convencionais de assistência técnica. A comissão paga pelo agricultor a um técnico que assina o projeto em que se apóia a tomada de financiamento é um ritual burocrático sem qualquer consequência sobre suas práticas produtivas e sem qualquer responsabilização do técnico sobre seus resultados”.

diferentes territórios rurais país, as questões analisadas com relação à implantação do programa em São Miguel/RN mostraram que é imperativo, antes de mais nada: reorganizar e fortalecer as organizações que representam os trabalhadores rurais, aumentar a quantidade e a qualidade da assistência técnica disponível e, acima de tudo, estimular práticas coletivas e solidárias que favoreçam a remoção dos obstáculos colocados pela burocracia bancária no transcorrer do circuito municipal do crédito rural. Sem superar esses desafios, dificilmente o PRONAF poderá contribuir efetivamente para o desenvolvimento da agricultura familiar nos pequenos municípios da região Nordeste do Brasil.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. & VEIGA, J.E. da. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília: FIPE/IPEA, 1999. (Texto p/ Discussão N° 641).
- ABRAMOVAY, R.; SAES, S.; SOUZA, M.C. & MAGALHÃES, R. Mercados do empreendedorismo de pequeno porte no Brasil, In: Department Four International Developmet - CEPAL (Escritório no Brasil). *Pobreza e mercados no Brasil*. Brasília. 2003.
- AQUINO, J.R. de. *Agricultura familiar e políticas públicas: o caso do PRONAF no município de São Miguel – RN*. Campina Grande, 2003. 90f. Dissertação (Mestrado em Economia Rural e Regional) – Departamento de Economia e Finanças, Universidade Federal de Campina Grande.
- AQUINO, J.R.; TEIXEIRA, O. A. & TONNEAU, J.P. O Pronaf e a “nova modernização desigual da agricultura brasileira”, In: *Raízes*, vol. 22, N° 1, jan-jul 2003; 46-57.
- BELIK, W. PRONAF: avaliação da operacionalização do programa. In: CAMPANHOLA, C. & GRAZIANO DA SILVA, J. (Eds.). *O novo rural brasileiro: políticas públicas*. Jaguariúna/SP: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000; 93-115.
- BRASIL. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. *PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Brasília, maio de 1996.
- CARNEIRO, M.J. Política de desenvolvimento e o “novo rural”. In: CAMPANHOLA, C. & GRAZIANO DA SILVA, J. (Eds.). *O novo rural brasileiro: políticas públicas*. Jaguariúna/SP: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000; 117-149.
- CARVALHO, O. *A economia política do nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988.
- CONTAG. VIII Congresso Nacional Dos Trabalhadores E Trabalhadoras Rurais. Brasília/DF, 2001. (Documento base).

- CRAVIOTTI, C. “Los procesos de cambio en las explotaciones familiares pampeanas: tendencias en el trabajo agrário y dinámicas familiares”, in: *Cuadernos de desarrollo rural*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, N° 45, Segundo semestre de 2000; 71-89.
- DELGADO, N.G. *Política econômica, ajuste externo e agricultura*. Debates CPDA. N° 7, set/1998; 44 p.
- EMATER-RN. *Contribuindo para o crescimento humano do agricultor e para o desenvolvimento sustentável dos municípios norte-rio-grandense*. Natal/RN, 2002.
- FAO/INCRA. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*. Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, segunda versão. Brasília, 1995.
- FAO/INCRA. *Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto* (São Miguel/RN). Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.pronaf.gov.br/sade>> Acesso em: 03 nov. 2002.
- FAVARETO, A.S. & BITTENCOURT, G.L. Agricultura e sindicalismo nos anos 90: notas para um balanço. In: TEDESCO, J.C. (Org.). *Agricultura familiar: realidades e perspectivas*. 3. ed. Passo Fundo: UPF, 2001; 368-392.
- IBASE. *Avaliação dos programas de geração de emprego e renda*. Democracia Viva. Editora Segmento, nov. 1999. (Edição Especial).
- IBGE. *O Brasil município por município: São Miguel*, RN. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidades>> Acesso em: 08 set. 2002.
- IDEMA. Informativo municipal: São Miguel. Natal, RN, 1999.
- LAMARCHE, H. (Coord.). *Agricultura familiar: comparação internacional*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1993. (Volume 1).
- MA/SDR/DATER. *Manual operacional do PRONAF*. Brasília, 1996.
- MDA/SAF/PRONAF. *Crédito rural do PRONAF: 1995-2001*. Disponível em: <<http://www.pronaf.gov.br>> Acesso em: 14 set. 2002.
- SABBATO, A. Di. *O público-alvo do crédito rural do PRONAF: estimativa a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996*. Projeto UTF/BRA/051/BRA, setembro de 2000.
- SCHNEIDER, S. *Agricultura familiar e pluriatividade*. Porto Alegre, 1999. 470f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SILVA, J.G. *O novo rural brasileiro*. 2. ed. Campinas, SP: Unicamp, 1999.

