

**ROSANA KOKUSZKA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FERRAMENTA PARA O FORTALECIMENTO DA  
AGRICULTURA FAMILIAR**

**CURITIBA**

**2012**

**ROSANA KOKUSZKA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FERRAMENTA PARA O FORTALECIMENTO DA  
AGRICULTURA FAMILIAR**

Trabalho apresentado para obtenção do título de Especialista em Agronegócio no curso de Pós-Graduação em Agronegócio do Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Dr. João Batista Padilha Júnior

CURITIBA

2012

## **AGRADECIMENTOS**

À

EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina,  
Minha empresa de origem, pela oportunidade a mim concedida em seu Programa de  
Pós-Graduação;

Professor João Carlos Padilha Junior,  
pela orientação prestada na condução do trabalho;

Todos os colegas de profissão,  
pelas informações e idéias compartilhadas.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>01</b>
1.1. Justificativa.....	01
<b>2. OBJETIVOS.....</b>	<b>02</b>
2.1. Objetivo Geral.....	02
2.2. Objetivos Específicos.....	02
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>03</b>
<b>4. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....</b>	<b>03</b>
4.1. A Agricultura Familiar.....	03
4.1.1. Caracterização da Agricultura Familiar Catarinense.....	06
4.2. Criação do PRONAF.....	08
4.2.1. Evolução do Programa.....	15
4.2.2. O que pode ser financiado pelo PRONAF.....	16
4.2.3. Grupos do PRONAF e condições de enquadramento.....	17
4.2.4. Modalidades de Crédito via PRONAF – Safra 2012/2013.....	18
4.2.5. Beneficiários do PRONAF.....	19
4.3. Outras Políticas Públicas de apoio a Agricultura Familiar.....	22
4.3.1. SEAF – Seguro da Agricultura Familiar.....	22
4.3.2. PGPAF – Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar.....	23
4.3.3. PAA – Programa de Aquisição de Alimentos.....	25
4.3.4. PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar.....	30
<b>3. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>31</b>
<b>4. CONCLUSÕES.....</b>	<b>36</b>
<b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>37</b>

## LISTAS

<b>Tabela 1.</b> Distribuição da Agricultura Familiar, por Região.....	05
<b>Tabela 2.</b> Estabelecimentos agropecuários por tipo de agricultura – Santa Catarina 2009.....	07
<b>Tabela 3.</b> Estabelecimentos com produção no ano e valor da produção, por tipo de agricultura – Santa Catarina 2006.....	07
<b>Gráfico 1.</b> PRONAF – Valor financiado e número de contratos.....	15
<b>Tabela 4.</b> Evolução dos recursos aplicados nos anos de 2003 a 2011 (em R\$).....	28
<b>Tabela 5.</b> Evolução do número de famílias de agricultores nos anos de 2003 a 2011.....	29
<b>Tabela 6.</b> Financiamentos Rurais pelo PRONAF concedidos no país e suas porcentagens, por região geográfica, entre os anos 2008 a 2011 (valores expressos em RS bilhões).....	32
<b>Tabela 7.</b> Total de Contratos efetuados via PRONAF, por região geográfica, referentes ao período de 2008 a 2011.....	33
<b>Tabela 8.</b> Financiamentos Rurais pelo PRONAF concedidos na região Sul do país, entre os anos 2008 a 2011(valores expressos em bilhões de reais).....	35
<b>Tabela 9.</b> Total de Contratos efetuados via PRONAF, na região Sul do país, referente ao período de 2008 a 2011.....	35

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 JUSTIFICATIVA

De acordo com o BACEN (2009), conforme o Manual do Crédito Rural (MCR), no ano de 1996 é criado pelo Governo Federal o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, com o objetivo de prestar apoio financeiro às atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas mediante o emprego direto da força de trabalho do produtor rural e sua família.

Segundo Aguiar (2007), a intenção era dotar o agricultor familiar de um mecanismo de crédito com custo reduzido, que pudesse mitigar a histórica marginalização deste público das políticas públicas de crédito rural. Graziano (1996) lembra que o financiamento da atividade agrícola brasileira não é uma situação recente, mas o seu foco e amplitude de crédito tomaram contornos diferentes ao longo dos anos. No momento em que houve a motivação modernizadora da agricultura brasileira, intensiva em maquinários, equipamentos e insumos modernos, surge concomitantemente o crédito e o tomador deste empréstimo era justamente aquele que tinha melhores condições de dar um maior aval, maior garantia, enfim aquele que detinha o maior poder econômico.

As décadas de 1960 (revolução verde) e 1970 (década do milagre econômico) foram as quais se observou a expansão do crédito rural condicionada à modernização, ficando a agricultura familiar desprotegida e sem apoio. No pretendido processo de modernização da agricultura, encontram-se várias contradições, que a seu tempo deram origem a uma crise: a miséria no meio rural foi exacerbada, a concentração de renda e propriedade se agravaram, as tecnologias incentivadas degradaram e contaminaram o meio-ambiente, além de desgastarem a fertilidade dos imóveis; constatou-se a redução do número de estabelecimentos rurais, mesmo com a expansão das áreas ocupadas.

Economicamente o crédito criou um endividamento histórico no setor, sendo que muitos produtores acabaram por perder suas propriedades. Com demasiada frequência o crédito ajudou muito mais a solucionar os problemas do setor financeiro e dos fabricantes de equipamentos, que propriamente os dos agricultores (Lacki, 1999).

Percebe-se que o cenário agrícola é tão diverso e que esta diversidade é um dos grandes desafios que o Governo possui para planejar, coordenar, executar, fiscalizar e avaliar políticas públicas de fomento do desenvolvimento no ambiente rural.

O PRONAF como parte de uma política pública entra como a esperança de uma nova política de crédito, específica para o setor familiar e que poderia modificar o cenário da ruralidade. Programa em construção constante possui sua ação questionada, que provoca polêmica entre os vários atores que dele fazem parte, seja o meio técnico, acadêmico, instituições financeiras, representantes do público-alvo, entre outros. Desta forma, é preciso analisar se o programa vem contribuindo para minimizar a crise da agricultura brasileira, atuando efetivamente como instrumento de geração de emprego e renda.

## **2 OBJETIVOS**

### **2.1 OBJETIVO GERAL**

Verificar se o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e seus instrumentos de atuação vêm, de maneira satisfatória, apoiando o desenvolvimento sustentado da agricultura familiar brasileira.

### **2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- a) Verificar a relevância das Políticas Públicas voltadas especificamente para a Agricultura Familiar
- b) Analisar o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Estado de Santa Catarina

### **3 METODOLOGIA**

A metodologia de pesquisa foi através de um estudo de caso descritivo, através de levantamento bibliográfico e levantamento de dados referentes ao PRONAF, disponibilizados pelo Banco Central (BACEN). Para análise do desempenho do Programa nas diversas regiões foram coletados dados em registros e relatórios do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sendo analisados os dados com amplitude Nacional e Regional.

Foram coletados dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) para análise dos outros programas relativos à Agricultura Familiar, como o PAA e PNAE.

### **4 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

#### **4.1 A AGRICULTURA FAMILIAR**

LAMARCHE (1993) explica que a exploração familiar corresponde a uma unidade de produção agrícola onde a propriedade e o trabalho estão intimamente ligados a família. Segundo WANDERLEY (1999), a agricultura familiar é entendida como aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo. Este fato, ou seja, da estrutura produtiva associar família-produção-trabalho tem consequências fundamentais para a forma como ela age econômica e socialmente, e essa combinação entre propriedade e trabalho assume uma grande diversidade de formas sociais.

A agricultura familiar já foi dada a acabar, como pensavam ou pensam os seguidores do pensamento marxista, isso por ela não se inserir nos moldes capitalistas da produção e que CHAYANOV (1974) apresenta como o arcabouço da produção, onde o salário remunera o trabalho, o juro remunera o capital, a renda remunera a terra e o lucro remunera o empreendedor. Isso não se aplica à agricultura familiar, pois nela o salário é inexistente e o que se considera é a penosidade do trabalho. Ao invés de lucro, na agricultura familiar o que é dado como importante seriam as vantagens. O juro e a renda são substituídos pelo consumo



familiar. Segundo BUAINAIN et al (2002), os defensores da modernidade associam a agricultura familiar ao passado e sustentam que em um mundo globalizado, cada vez mais competitivo e exigente em termos tecnológicos, ela é inviável. Mas a imagem estereotipada da agricultura familiar como um setor atrasado, voltado para a produção de produtos alimentares básicos, e com uma lógica de subsistência, está longe de corresponder à realidade<sup>1</sup>.

Apesar de ocupar um quarto das terras agricultáveis e sofrer todo tipo de dificuldades impostas pelas políticas agrícolas, a pequena propriedade familiar é responsável pela produção da maior parte dos alimentos e gera trabalho para a grande maioria da população que vive no meio rural do Sul do Brasil (CETAP, 1998). Mesmo com apenas 12% dos agricultores familiares seguirem as tecnologias do atual modelo de desenvolvimento, como descrito anteriormente, e apesar de todos os pontos negativos atribuídos à agricultura familiar, ela é, segundo GUANZIROLLI (2001), responsável por quase 40% de toda a produção agropecuária; consegue obter rendimentos mais elevados por hectare e responde por 76,8% do emprego agrícola. Responde por mais de 70% dos estabelecimentos agrícolas no Brasil (WANDERLEY, 1999).

Os dados do Censo Agropecuário de 2006 indicam que 50% dos produtos que compõem a cesta básica alimentar da família brasileira são produzidos pela Agricultura Familiar. Isso representa 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo, 16% da soja, 58% do leite, 59% dos suínos, 50% das aves e 30% dos bovinos consumidos no país. Balestrin (2010) afirma que esses dados vêm a corroborar para a imensa importância da agricultura familiar, e isso fica mais evidente ao se considerar que da área total cultivada no país, apenas 25% da área total corresponde a esta categoria.

Quanto a número de estabelecimentos da agricultura familiar, o maior número encontra-se na Região Nordeste, em seguida, na Região Sul, apesar desta ocupar a terceira maior área de produção, juntamente com a Região Sudeste. O Censo Agropecuário de 2006 revela que dos 4,3 milhões de estabelecimentos, 3,2 milhões de produtores são proprietários de terra. Isso representa 74,7% dos

---

<sup>1</sup> Cabe lembrar que Agricultura Familiar e Campesinato ou agricultura de subsistência são formas de produção bastante distintas. Segundo Balestrin (2010), não se tratam apenas de divergências conceituais que cabem um ao outro, mas trata-se da inserção ou não aos mercados. Enquanto a forma campesina de agricultura não se integra (ou se integra em parcelas irrisórias) com o mercado, a agricultura familiar tem esse perfil de entrelace com o mercado, mesmo com as dificuldades que lhe cabem na relação mercado-agricultor familiar.

estabelecimentos, com uma área de 87,7% (IBGE, 2006). A distribuição dos estabelecimentos da agricultura familiar no Brasil pode ser observada na Tabela 1.

TABELA 1. DISTRIBUIÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR, POR REGIÃO.

Região	Número de estabelecimentos (em %)	Distribuição por área (em %)
Norte	10	21
Nordeste	50	35
Centro Oeste	5	12
Sudeste	16	16
Sul	19	16

Fonte: Sartor et ali (2010)

A agricultura familiar é um segmento importante do complexo maior da agropecuária, destacando-se por sua importância na geração de ocupação e pela diversidade de produtos básicos de consumo alimentar que oferece. Estudo recente mostra que cerca de 1/3 do agronegócio brasileiro se deve à produção familiar e que desempenho recente da agropecuária familiar e de todo complexo a ela articulado tem sido positivo, inclusive com taxas superiores às verificadas na esfera não-familiar (Guilhoto et ali, 2004 citado por Ferreira et ali, 2006).

Em termos de divisas cambiais, as exportações agropecuárias têm respondido por cerca de 27% das receitas de exportações brasileiras, sendo responsável por parcela significativa dos resultados positivos da balança comercial no passado recente (Ferreira et ali, 2006).

Além da importância direta sobre o PIB do país, vale lembrar o papel da agricultura familiar como gerador de emprego e renda. Novamente o último censo agropecuário traz dados relevantes, onde a produção familiar sendo absorvedora de 74,4% dos trabalhadores ligados ao campo, gerando uma receita de cerca de R\$ 41 bilhões de reais.

O setor agropecuário familiar faz parte da história do Brasil e da própria humanidade. Sua influência foi reduzida ao longo dos séculos devido ao desenvolvimento tecnológico do próprio setor agropecuário e dos outros setores produtivos da economia. Assim, paulatinamente, o termo familiar tem sido associado a passado, atraso e pouca significância.

Entretanto, o mundo contemporâneo colocou o sistema familiar de produção dentro de um contexto socioeconômico próprio e delicado, haja vista, que sua importância ganha força quando se questiona o futuro das pessoas que subsistem do campo, a problemática do êxodo rural e, conseqüentemente, a tensão social

decorrente da desigualdade social no campo e nas cidades (GUILHOTTO Et ali, 2006).

A partir da década de 1990 a agricultura familiar ganhou legitimidade social, econômica e política no Brasil. Para isso, foram decisivas as contribuições de diversos atores sociais, especialmente dos movimentos de agricultores familiares que se organizaram local e regionalmente, dos órgãos governamentais e de determinados setores do “mundo acadêmico” que trabalham com os temas da agricultura e das ruralidades contemporâneas (CEPA, 2010).

E o papel do Estado é fundamental e indispensável em formular políticas públicas específicas para essa categoria (com mecanismos de subsídios ou garantia de preços mínimos), seja pelo seu caráter de segurança alimentar ou pelo aumento do emprego rural.

Para melhor esclarecer acerca da produção familiar, vale lembrar a Lei Federal 11.326 de 24 de julho de 2006 – conhecida por Lei da Agricultura Familiar – onde a área do estabelecimento rural não pode exceder quatro módulos fiscais, que a mão de obra seja predominantemente familiar, que a renda da família seja originada essencialmente de atividades vinculadas ao próprio estabelecimento e que o estabelecimento seja dirigido pela própria família. Diferentemente das grandes propriedades especializadas em poucas culturas com grandes áreas de alta rentabilidade, esse tipo de propriedade rural mais frequentemente investe na diversificação das culturas. O trabalho e a gestão estão sempre interligados, pois os próprios agricultores são os dirigentes da propriedade.

#### 4.1.1 Caracterização da Agricultura Catarinense

O Estado de Santa Catarina localiza-se na Região Sul do Brasil, junto às regiões de maior desempenho econômico do País, Sul e Sudeste. Situado entre os Estados do Paraná, ao Norte e do Rio Grande do Sul, ao sul, fazendo fronteira com a Argentina a Oeste, ocupa posição estratégica em relação ao MERCOSUL. O Estado está dividido em 293 municípios, localizados em nove regiões bastante distintas, tanto nos seus aspectos socioeconômicos, como ambientais e culturais. São elas: Litoral Sul, Litoral Centro, Alto Vale do Itajaí, Médio Vale do Itajaí, Planalto Sul, Planalto Norte, Meio Oeste e Oeste Catarinense.

Santa Catarina dispõe de um patrimônio natural rico e diverso, que contribuiu para moldar sua estrutura fundiária, onde predomina um modelo de agricultura familiar de pequenas propriedades, o que vem a se constituir na principal característica da agropecuária catarinense. De acordo com os critérios do PRONAF, estima-se que a agricultura familiar conte com 180 mil famílias, representando mais de 90% da população rural, e ocupe 41% da área dos estabelecimentos agrícolas (SC RURAL, 2010).

Dados levantados pelo Censo Agropecuário (IBGE, 2006) mostram que Estado possui mais de 193 mil estabelecimentos agropecuários, perfazendo uma área total de 6,0 milhões de hectares (ha). O mesmo levantamento demonstra, por sua vez, que do total de estabelecimentos agropecuários, 38% possuem menos de 10 ha e 42,5% possuem de 10 a 50 ha, conforme pode ser observado na tabela 2.

TABELA 2. ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS POR TIPO DE AGRICULTURA – SANTA CATARINA 2009.

Tipo de Agricultura	Estabelecimentos agropecuários			
	Número	%	Área (ha)	%
Familiar	168.544	87	2.645.088	44
Não familiar	25.119	13	3.395.047	56
<b>Total</b>	<b>193.663</b>	<b>100</b>	<b>6.040.134</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE (2006)

Esses dados confirmam o expressivo peso da categoria de agricultores familiares no Estado. Assim, do total de estabelecimentos existentes no ano do censo (193.663), mais de 168 mil foram classificados como estabelecimentos com predomínio total da agricultura familiar, atingindo 87% do total. Este valor faz de Santa Catarina uma das unidades da federação com os maiores percentuais de agricultores familiares do Brasil.

TABELA 3. ESTABELECIMENTOS COM PRODUÇÃO NO ANO E VALOR DA PRODUÇÃO, POR TIPO DE AGRICULTURA – SANTA CATARINA 2006.

Tipo de agricultura	Estabelecimentos agropecuários		Valor da produção (em 31/12)	
	Número	Participação (%)	Milhões de R\$	Participação (%)
Familiar	155.780	88	5.678,00	64
Não familiar	22.171	12	3.196,00	36
<b>Total</b>	<b>177.951</b>	<b>100</b>	<b>8.874,00</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE (2006)

A tabela 3 mostra a produção nos estabelecimentos e o valor da produção total segundo os diferentes tipos de agricultura. Inicialmente, deve-se registrar que 155.780 estabelecimentos familiares declararam ter obtido produção e valor da produção durante o ano de 2006, o que corresponde a 92% dos 168.544 estabelecimentos familiares e 80% dos 193.663 estabelecimentos do Estado. Já os 22.171 estabelecimentos não familiares que declararam ter obtido alguma renda no referido ano correspondiam a 88% dos 25.119 estabelecimentos deste tipo de agricultura e 11% do total de estabelecimentos.

Os valores brutos da produção de cada um dos tipos de agricultura revelam que a agricultura familiar era responsável por quase dois terços do valor bruto total da produção dos estabelecimentos agropecuários do Estado. Este elevado percentual (64%) de participação da agricultura familiar na produção total espelha exatamente o desempenho de alguns indicadores já apresentados e comentados anteriormente (CEPA, 2010).

O mesmo censo indica ainda que além da produção em pequenas propriedades, a agricultura familiar é responsável por mais de 70% do valor da produção agrícola e pesqueira do Estado, caracterizando-se pelo uso da mão de obra familiar, pelo emprego de baixa e média tecnologia, pela diversidade da produção, pela produção em pequena escala.

Santa Catarina destaca-se no cenário agrícola nacional, estando entre os seis principais produtores de alimentos e apresenta os maiores índices de produtividade de algumas explorações agrícolas. Além disso, desponta como primeiro produtor nacional de cebola, maçã e suínos, além de ostras e mexilhões; o segundo produtor nacional de aves, fumo, alho e mel e o terceiro produtor nacional de arroz e banana. O Estado também é o único Estado da Federação reconhecido com zona livre de febre aftosa sem vacinação (SC RURAL, 2010).

#### 4.2 CRIAÇÃO DO PRONAF

A história da agricultura na América do Sul e, particularmente, no Brasil, como mostra Pietrafesa (2007, citado por MUNIZ, 2008), esteve pautada na produção em grandes propriedades rurais, os latifúndios. O Brasil experimentou um processo em que as grandes extensões de terras foram dadas, pela Coroa de Portugal, a alguns

proprietários que lhe eram fiéis, ou seja, às denominadas capitânicas hereditárias. Neste sentido, a partir do início da colonização, foram legitimados e consolidados poderes aos ocupantes das terras da colônia, os quais seriam os proprietários de grandes áreas rurais. Pietrafesa (2007) enfatiza ainda que, nas colônias da Coroa espanhola, o processo foi diferente, pois, por meio de presença física, ela controlava nelas a produção de riquezas e a propriedade das terras. Deste modo, a agricultura para a exportação passou a comandar a economia brasileira desde sua colonização e vem mantendo parte significativa do poder até os dias de hoje. O autor destaca também que, diferentemente de outros países capitalistas, principalmente os europeus, os quais, após a Primeira Guerra Mundial passaram a valorizar a forma familiar de produzir, o Brasil permaneceu latifundiário, voltado para a exportação.

No Brasil, a história da política de crédito rural compreende dois períodos bem distintos, conforme relata Aguiar (2007):

“De 1965 até meados da década de 90 a ênfase foi na criação de mecanismos controlados pelo Governo, e a partir dos anos 2000, começaram a ser criados instrumentos privados de financiamento da atividade agropecuária.

Apesar de referenciarmos o processo de estruturação do crédito rural em 1965, ano de criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), lembramos que, o Banco do Brasil já operava com este tipo de crédito desde 1937, quando iniciaram as operações da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), criada em 1935.

A partir de então, da segunda metade da década de 60, o volume do crédito rural cresceu significativamente. “A estratégia formulada naquela época para o desenvolvimento do país objetivava o crescimento vertical da produção agrícola, com substanciais recursos direcionados modernização do meio rural, através do uso massificado do crédito rural.”

Podemos observar que o financiamento da agricultura brasileira não é uma situação nova, porém o foco e a amplitude de crédito foram tomando contornos diferentes. É natural supor, que no momento em que houve uma motivação modernizadora da agricultura brasileira intensiva em maquinários e insumos modernos, o tomador deste empréstimo era justamente aquele que tinha condições de dar maior aval, maior garantia, enfim, quem detinha maior poder econômico (BALESTRIN, 2010).

E as décadas de 1960 e 1970 foram as que se observou a expansão do crédito rural, aliado à modernização agrícola. Com relação às estratégias de desenvolvimento rural desenvolvidas pelo Estado contemporâneo brasileiro,

observa-se duas fases marcantes: o período desenvolvimentista marcado por um governo militar patrimonialista autoritário e burocrático das décadas de 60 e 70, e o período de crise<sup>2</sup> e reforma do Estado nas décadas de 80 e 90. No período desenvolvimentista das décadas de 60 e 70, a agricultura brasileira encontrava-se em uma fase de transição, rompendo radicalmente com suas práticas do passado e adotando as novas formas racionalizantes de produção preconizadas pela Revolução Verde<sup>3</sup>. Como consequências disso, as políticas de desenvolvimento rural se orientavam pelos princípios modernizantes da Revolução Verde, caracterizando, assim, o período denominado de "modernização agrícola". Perante tal contexto, Navarro (2001) observa uma forte intensificação tecnológica e uma crescente absorção de insumos modernos pelos produtores, como parte de uma estratégia de aumento da produtividade e elevação da renda dos produtores. Grande parte dessa modernização agrícola foi financiada pelo Estado. Crédito rural subsidiado e aumentos quantitativos de produção e de produtividade eram as principais diretrizes das políticas públicas de desenvolvimento. A ênfase da política agrícola concentrava-se no uso de subsídios aos fertilizantes e outros insumos químicos, na adoção de taxas de juros subsidiadas nos créditos do governo e nos privilégios fiscais.

No início da década de 1990, famílias que praticavam atividades consideradas como agricultura familiar eram enquadradas no mercado e perante o governo como sendo mini-produtoras e a partir disso deveriam seguir as mesmas normas dos grandes agricultores para obter um financiamento agrícola. Logicamente grandes distorções eram geradas, já que o acesso ao crédito pelos agricultores familiares era extremamente dificultado, aliado às condições econômicas deste período, deixando essa modalidade de produção completamente descoberta e vulnerável (BALESTRIN, 2010).

---

<sup>2</sup> Economicamente, apesar de alavancar as exportações e a produção de *commodities*, o crédito concedido criou um endividamento histórico no setor, sendo que muitos produtores acabaram por perder suas propriedades. Lacki (1999) afirma que com demasiada frequência o crédito ajudou muito mais a solucionar os problemas do setor financeiro e dos fabricantes de insumos e equipamentos, que do próprio agricultor.

<sup>3</sup> Revolução Verde: um conjunto de trabalhos científicos formadores de um "pacote tecnológico" aplicado à produção agropecuária. Este tipo de sistema utiliza-se de diversas técnicas agrícolas, como o uso de agrotóxicos, a mecanização intensiva, a fertilização com adubos sintéticos altamente solúveis, a monocultura, o uso de sementes geneticamente melhoradas e animais selecionados, incluindo também até o uso de organismos geneticamente modificados, sempre na busca do aumento da produtividade (CERVEIRA, 2002).

Desta feita, agricultores familiares haviam ficado marginalizados pelas políticas públicas que privilegiavam os grandes produtores e a grande empresa capitalista no processo de modernização agrícola. A grande propriedade se impôs como modelo socialmente reconhecido e, por isso, conseguiu estímulo social através de políticas agrícolas, cujo intuito era modernizá-la e assegurar sua reprodução (MUNIZ, 2008).

Mattei (2001) trás o seguinte aspecto, a respeito da política agrícola da época:

“Durante o processo de modernização da agricultura brasileira, as políticas públicas para a área rural, em especial a política agrícola, privilegiaram os setores mais capitalizados e a espera produtiva de commodities voltada ao mercado internacional, com o objetivo de fazer frente aos desequilíbrios da balança comercial do país. Para o setor da produção familiar, o resultado dessas políticas foi altamente negativo, uma vez que grande parte deste segmento ficou à margem dos benefícios oferecidos pela política agrícola, sobretudo nos campos do crédito rural, dos preços mínimos e do seguro da produção.”

A política de crédito, seletiva em sua origem, acabou por ampliar o abismo existente no meio rural, entre agricultores patronais e familiares. Enquanto os primeiros, por sua condição patrimonial, acessavam o crédito disponível, mesmo com o risco de endividamento, os agricultores familiares se viam marginalizados por sua incapacidade técnica e produtiva, em acompanhar a proposta de modernidade, sendo cada vez mais impulsionados para o território urbano, reforçando o êxodo rural<sup>4</sup> (AGUIAR, 2007).

Um estudo do DESER (1997) corrobora com o exposto acima, onde é afirmado que:

---

<sup>4</sup> A partir da década de 1980, a América Latina sofreu um extraordinário aumento do processo de urbanização como consequência do êxodo rural. O aumento populacional, precariedade da agricultura e as perspectivas da industrialização deram origem a um grande movimento migratório do campo para a cidade. Isto provocou o caos urbano pela concentração da população em autênticas megalópoles, com reflexos mais contundentes nas décadas posteriores. Em 1988, a população rural estimada para os países em desenvolvimento era de 59%; para América Latina e Caribe era de apenas 29%. Na atualidade, no início do século XXI, é comum encontrar em cidades médias da América Latina mais de 90% da população em áreas urbanas. Em apenas uma década (1970), quase 16 milhões de brasileiros migraram do campo para a cidade (o equivalente a quase metade da população da Argentina). Do aumento total da população urbana, em torno de 25,9 milhões de pessoas, 40 % se concentrou em apenas três cidades – São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, elevando enormemente o número de favelados (PAULUS, 1999).



“Os agricultores mais capitalizados foram os únicos beneficiários do crédito rural, ocasionando a descapitalização da grande maioria dos agricultores familiares, o crédito foi seletivo, concentrador de renda e muitas vezes, impositor de tecnologias não adaptadas à realidade socioeconômica dos agricultores e ao meio ambiente. Os grandes produtores foram favorecidos e puderam modernizar-se, enquanto que os pequenos agricultores sem terra ou com pouca terra foram marginalizados.”

De um modo geral, se pode dizer que até o início da década de noventa não existia nenhum tipo de política pública especial, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades desse segmento social da agricultura, o qual era, inclusive, caracterizado de modo meramente instrumental e bastante impreciso no âmbito da burocracia estatal (SCHNEIDER et alli, 2004).

Como não havia uma política pública específica para essa categoria e diante dessa necessidade urgente, as organizações dos agricultores mobilizaram e suas reivindicações foram atendidas pelo Governo Federal, que criou o PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural. O PROVAP teve poucos resultados, mas foi um marco, já que se tratava da primeira política pública voltada a este público. Surge então, na década de 90 uma mudança de cenário, onde políticas públicas diferenciadas voltadas ao setor agrícola são criadas, em especial o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Com o Decreto Federal n. 1.946, de 28/06/1996 foi criado oficialmente o PRONAF, que segundo Balestrin (2010) é certamente, na história recente do Brasil, uma das mais marcantes políticas públicas no meio rural. Schneider et alli (2004) afirmaram que desde 1996 o programa tem se firmado com a principal política pública do governo federal para apoiar os agricultores familiares.

Os mesmos autores lembram que o surgimento deste programa representa o reconhecimento e a legitimação do Estado, em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência.

Aguiar (2007) cita Vilela (1997) com a seguinte afirmação, que evidencia a mudança no cenário da agricultura brasileira:

“A grande capacidade da agricultura familiar em absorver mão-de-obra a transforma numa alternativa socialmente desejada, economicamente produtiva e politicamente correta para atacar grande parte dos problemas sociais urbanos, derivados do desemprego rural e da migração descontrolada na direção cidade-campo.”

O mesmo autor sentencia que cada vez mais se tem a convicção de que o espaço rural e o agricultor familiar são o termômetro e são temas prioritários para se entender os novos processos socioeconômicos que se desenham na sociedade contemporânea, bem como que precisa ser conhecida essa realidade de autores multivariada e de regiões para implantar políticas públicas de fomento social e de produtos.

A FAO (2000) fez as seguintes considerações:

“A discussão sobre a importância e o papel da agricultura familiar no desenvolvimento brasileiro vem ganhando força nos últimos anos, impulsionada pelo debate sobre desenvolvimento sustentável, geração de emprego e renda, segurança alimentar e desenvolvimento local. A elevação do número de agricultores assentados pela reforma agrária e a criação do PRONAF refletem e alimentam este debate na sociedade.”

Em síntese, os principais mecanismos criados pelo Estado para a modernização da agricultura: a) investimento público em infraestrutura (estradas, comunicação, comercialização, dentre outras); b) estabelecimentos de projetos especiais e programas regionais; c) encorajamento aos investimentos privados em reflorestamento e à abertura de grandes fazendas nas regiões Centro-Oeste e amazônica; d) desenvolvimento da agroindústria; e) reestruturação da pesquisa agropecuária e da extensão rural; f) incremento do crédito rural, geralmente a taxas de juros negativas; g) subsídios para a aquisição de insumos modernos, tais como fertilizantes, sementes e máquinas. O mesmo autor também salienta que, ao mesmo tempo em que o Estado criava condições infraestruturais necessárias à mudança da base técnica de produção, mantinha o seu papel de estabilizador entre as necessidades do mercado interno e a pressão do mercado externo.

O fortalecimento da agricultura familiar foi justificado pelo governo federal a partir da capacidade desta absorver mão-de-obra e gerar renda, além de ser um meio eficiente de reduzir a migração do campo para a cidade. Por este motivo, o objetivo do PRONAF é possibilitar o desenvolvimento socioeconômico mais

sustentável, visando o aumento e a diversificação da produção, com o conseqüente crescimento dos níveis de emprego e renda, proporcionando bem-estar social e qualidade de vida para os agricultores familiares, na interpretação dos formuladores do programa (MUNIZ, 2008).

No Manual operacional do Pronaf destacam-se ainda quatro objetivos específicos:

- a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares;
- b) viabilizar a infraestrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares;
- c) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social;
- d) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos.

O Pronaf se propõe a fortalecer a agricultura familiar como categoria social, mediante apoio financeiro (financiamento para custeio e investimento de atividades agrícolas), capacitação e apoio à infraestrutura social e econômica dos territórios rurais fortemente caracterizados pela agricultura familiar. Embora seja um programa de fortalecimento da agricultura familiar, a maior parte de seus esforços e resultados estiveram concentrados no crédito desde a sua criação. Entretanto, cabe destacar que, nos três últimos anos, o governo federal passou a desenvolver novas ações, principalmente na área de comercialização (estoques, compras, garantia de preços mínimos), assistência técnica e extensão rural e seguro agrícola.

Ele destina-se ao apoio financeiro das atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas mediante o emprego direto da força de trabalho do produtor rural e de sua família. Entende-se por atividades não agropecuárias os serviços relacionados com o turismo rural, produção artesanal, agronegócio familiar e outras prestações de serviços no meio rural, que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão-de-obra familiar (BANCO CENTRAL, 2010).

Ano a ano o programa passa por modificações, que visam o seu aperfeiçoamento, principalmente visando a sua melhoria operacional e ampliação do acesso.

#### 4.2.1 Evolução do Programa

Nos seus 16 anos de vigência, o Pronaf se expandiu bastante. O crescimento dos financiamentos sintetiza uma expansão em vários aspectos: criação de inúmeras linhas de crédito no âmbito do programa, ampliação do universo de potenciais beneficiários e institucionalização de programas de garantia atrelados ao Pronaf. Paralelamente, as taxas de juros dos financiamentos foram reduzidas. O valor e número de financiamentos cresceram ano a ano, como pode ser observado no gráfico que segue:



A expansão do Pronaf esteve associada à criação de linhas no âmbito do Programa voltadas a finalidades específicas. Foram criadas, entre outras, as linhas Pronaf Agroindústria, Pronaf Agroecologia e Pronaf Mais Alimentos. Iniciada no ano-safra 2008-2009, a linha Pronaf Mais Alimentos tem sido muito utilizada para a compra de tratores, por ter um limite de crédito mais elevado (R\$ 130 mil, segundo as regras para o ano-safra 2010-2011). Foram estabelecidas condições especiais de crédito para jovens e mulheres, assim como para agricultores familiares pertencentes aos grupos A e B do Pronaf (DE CONTI et al, 2011)

A ampliação do universo de potenciais beneficiários do Pronaf foi resultado de sucessivas autorizações que permitiram que agricultores familiares com renda mais

alta passassem a ser enquadrados no Programa. Atualmente, o critério de renda estabelece que podem acessar crédito por meio do programa agricultores familiares com renda familiar anual de até R\$ 160 mil<sup>5</sup>.

Associada à expansão do Pronaf, houve uma gradual redução das taxas de juros praticadas no programa. Nas operações convencionais de custeio ou investimento realizadas no ano-safra 2010-2011, as taxas de juros variam entre 1% a.a. e 4,5% a.a., crescendo conforme o valor do financiamento. Para os grupos A e B do Pronaf, aplicam-se juros de 0,5% a.a. e bônus de adimplência de 40% e 25%, respectivamente (MDA, 2011).

#### 4.2.2 O Que Pode Ser Financiado Pelo PRONAF

O PRONAF financia os custos de produção, a melhoria de infraestrutura de produção que exige financiamentos de longo prazo, a agregação de valor à produção primária e as cotas-partes das cooperativas de produção dos agricultores familiares. Os financiamentos só são concedidos para atividades produtivas geradoras de renda.

Os créditos são divididos entre as finalidades de custeio e investimento.

**Custeio:** destinam-se aos financiamentos das atividades agropecuárias e não agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização de produtos. De acordo com o projeto técnico, os créditos de custeio podem contemplar também verbas para:

- a) manutenção do beneficiário e de sua família;
- b) aquisição de animais destinados à produção necessária à subsistência.

**Investimento:** esses créditos contemplam recursos para financiar:

- a) investimentos em projetos técnicos que demonstrem retorno financeiro e capacidade de pagamento suficientes do empreendimento;
- b) investimentos, inclusive em infraestrutura, que visem o beneficiamento, o processamento e a comercialização da produção agropecuária, de produtos florestais e do extrativismo, ou de produtos artesanais e a exploração de turismo rural, incluindo-se a:

---

<sup>5</sup> Até a safra 2011/2012 a renda total da família para enquadramento era de R\$ 110 mil reais ao ano.

I – implantação de pequenas e médias agroindústrias, isoladas ou em forma de rede;

II – implantação de unidades centrais de apoio gerencial, nos casos de projetos de agroindústrias em rede, para a prestação de serviços de controle de qualidade do processamento, de marketing, de aquisição, de distribuição e de comercialização da produção;

III – ampliação, recuperação ou modernização de unidades agroindustriais de agricultores familiares já instaladas e em funcionamento;

IV – implantação, recuperação, ampliação ou modernização de infraestrutura de produção e de serviços agropecuários e não agropecuários, assim como para a operacionalização dessas atividades no curto prazo, de acordo com projeto específico em que esteja demonstrada a viabilidade técnica, econômica e financeira do empreendimento;

V – capital de giro associado limitado a 35% (trinta e cinco por cento) do financiamento para investimento fixo;

VI – integralização de cotas-partes vinculadas ao projeto financiado;

c) aquisição de equipamentos e de programas de informática voltados para a melhoria da gestão dos empreendimentos rurais e das unidades agroindustriais, mediante indicação em projeto técnico (MDA, 2011).

#### 4.2.3 Grupos do Pronaf e Condições de Enquadramento

Conforme o MDA (2012), existem cinco grupos básicos do Pronaf:

1. Grupo A: Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), público-alvo do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e os reassentados em construção de barragens.
2. Grupo A/C: Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária ou Programa Nacional de Crédito Fundiário que já tenham contratado a primeira operação no grupo A.
3. Grupo B (microcrédito rural): Agricultores familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 10 mil.

4. Grupo C: Agricultores familiares titulares de DAP válida do grupo C, emitida até 31.03.2008m que até 30.06.2008 não tinham contratado as seis operações de custeio com bônus
5. Grupo V (PRONAF Agricultor Familiar): Agricultores familiares com renda bruta anual acima de R\$ 10 mil até R\$ 160 mil

#### 4.2.4 Modalidades de Crédito Via PRONAF –Safra 2012/2013

A atual safra (2012/2013) tem disponível R\$ 18 bilhões de reais para crédito via Pronaf, distribuídos nas seguintes linhas:

1. Pronaf Custeio – até R\$ 10 mil reais com juros de 1,5%a.a.; de R\$ 10 mil a R\$ 20 mil reais com juros de 3% a.a. e de R\$ 20 mil a R\$ 80 mil, juros de 4% a.a.
2. Pronaf Investimento – até R\$ 10 mil reais, juros de 1% a.a. e de R\$ 10 mil a R\$ 130 mi reais juros de 2% a.a.
3. Microcrédito Rural – investimento de até R\$ 2.500 por operação e custeio conforme descrito na linha Pronaf Custeio
4. Pronaf Agroecologia – até R\$ 10 mil, juro de 1% a.a. e de R\$ 10 mil até 130 mil, 2% a.a. de juros
5. Pronaf Mulher – até R\$ 2.500, juro de 0,5% a.a. e acima deste valor conforme Pronaf Investimento
6. Pronaf Eco - até R\$ 10 mil, juro de 1% a.a. e de R\$ 10 mil até 130 mil, 2% a.a. de juros
7. Pronaf Eco Dendê – Até R\$ 8 mil/ha; até R\$ 10 mil, juro de 1% a.a.; acima de R\$ 10 mil, juros de 2% a.a.
8. Pronaf Eco Seringueira – até R\$ 15 mil/ha; financiamento de até R\$ 10 mil, juros de 1% a.a. e acima de R\$ 10 mil, juros de 2% a.a.
9. Pronaf Agroindústria – Individual e empreendimento familiar rural até R\$ 10 mil; cooperativas e associações até R\$ 1 milhão, respeitando o limite individual de R\$ 10 mil por associado ativo, juro de 1% a.a. e acima destes valores, juros de 2% a.a.
10. Pronaf Semiárido – até R\$ 18 mil, juro de 1% a.a.

11. Pronaf Jovem – até R\$ 15 mil, juro de 1% a.a.
12. Pronaf Floresta – até R\$ 35 mil, juro de 1% a.a.
13. Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares – individual até R\$ 10 mil; empreendimento familiar rural até R\$ 210 mil; associações até R\$ 4 milhões; cooperativas centrais R\$ 30 milhões, juros de 4% a.a.
14. Pronaf Cota-Parte – Individual até R\$ 20 mil; Cooperativa até R\$ 20 milhões, juros de 4% a.a.
15. Pronaf Investimento para Reforma Agrária – Até R\$ 20 mil, juro 0,5% a.a.
16. Pronaf Custeio para a Reforma Agrária – até R\$ 5 mil por operação, juro de 1,5% a.a.

#### 4.2.5 Beneficiários do Pronaf

Na atual safra (2012/2013), segundo o Manual do Crédito Rural (2012) já atualizado com a Resolução 4116/2012, que definiu novos parâmetros de enquadramento, são beneficiários do Pronaf: Os agricultores e produtores rurais que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da "Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)" válida, observado o que segue:

- a) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro, concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), ou permissionário de áreas públicas;
- b) residam no estabelecimento ou em local próximo, considerando as características geográficas regionais;
- c) não detenham, a qualquer título, área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, contíguos ou não, quantificados conforme a legislação em vigor, observado o disposto na alínea "g";



- d) no mínimo, 50%<sup>6</sup> (cinquenta por cento) da renda bruta familiar seja originada da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento, calculada na forma do item 4, observado ainda o disposto na alínea "h";
- e) tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho de terceiros, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter até 2 (dois) empregados permanentes;
- f) tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 (doze) meses que antecedem a solicitação da DAP, de até R\$160.000,00<sup>7</sup> (cento e sessenta mil reais), incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente familiar, calculado na forma definida no item 4, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais;
- g) o disposto na alínea "c" não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais;
- h) caso a renda bruta anual proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento seja superior a R\$800,00 (oitocentos reais), admite-se, exclusivamente para efeito do cômputo da renda bruta anual utilizada para o cálculo do percentual de que tratam as alíneas "d" e "f" deste item, a exclusão de até R\$10.000,00 (dez mil reais) da renda anual proveniente de atividades desenvolvidas por membros da família fora do estabelecimento<sup>8</sup>.

Os beneficiários do PRONAF podem ser enquadrados em grupos especiais dentro do programa, conforme as seguintes condições:

- a) Grupo "A": assentados pelo PNRA ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF);
- b) Grupo "B": beneficiários cuja renda bruta familiar anual, de que trata a alínea "f" do item 1, não seja superior a R\$10.000,00 (dez mil reais), e que não contratem trabalho assalariado permanente;
- c) Grupo "A/C": assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF, que:

---

<sup>6</sup> Até a safra 2011/2012 o valor para enquadramento, de rendas não agrícolas não poderia ser superior a 30% do valor total da renda da família, ou seja, pelo menos 70% da renda total deveria ser proveniente das atividades agrícolas da família.

<sup>7</sup> Até a safra 2011/2012 o valor da renda familiar era de R\$ 110.000,00.

<sup>8</sup> Até a safra 2011/2012 todas as rendas não-agrícolas deveriam ser inseridas para o cálculo da renda total da família

- I - tenham contratado a primeira operação no Grupo "A";
- II - não tenham contratado financiamento de custeio, exceto no próprio Grupo "A/C".

Os demais agricultores enquadram-se no grupo determinado como "Variável".

Estão incluídos no grupo de beneficiários do programa, além dos citados acima, os agricultores familiares reassentados em função de construção de barragens para aproveitamento hidroelétrico e abastecimento de água em projetos de reassentamento; pescadores artesanais que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais; extrativistas que se dediquem à exploração extrativista ecologicamente sustentável; silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; aquicultores, maricultores e piscicultores que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida e que explorem área não superior a dois hectares de lâmina d'água ou ocupem até 500 m<sup>3</sup> de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede; comunidades quilombolas que pratiquem atividades produtivas agrícolas e/ou não agrícolas e de beneficiamento e comercialização de produtos; povos indígenas que pratiquem atividades produtivas agrícolas e/ou não agrícolas e de beneficiamento e comercialização de seus produtos e agricultores familiares que se dediquem à criação ou ao manejo de animais silvestres para fins comerciais, conforme legislação vigente.

Para ter acesso às políticas públicas, como o PRONAF, os agricultores precisam obter o enquadramento (através de normas do MCR), reunindo uma série de informações em um documento chamado Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Em Santa Catarina, a Epagri é o principal emissor, e com esse serviço, viabiliza a inclusão dos agricultores familiares e demais categorias (pescadores, maricultores, quilombolas) nas políticas de incentivo à agricultura familiar. São mais de 230.5 mil DAPs emitidas no Estado.

Segundo dados do último Balanço Social da Epagri, somente em 2010 24.97 mil novas declarações foram emitidas e a existência desses documentos está associada ao volume de crédito rural disponibilizado para a agricultura familiar

catarinense. Em 2010 foi aplicado R\$ 1,591 bilhão em custeio e investimentos (EPAGRI, 2010).

#### 4.3 OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO A AGRICULTURA FAMILIAR

##### 4.3.1 SEAF – Seguro da Agricultura Familiar

O Seguro da Agricultura Familiar foi lançado na segunda metade do ano Agricultura de 2004, em substituição parcial ao Programa de Garantia da Atividade Familiar (SEAF) Agropecuária (PROAGRO). Criado pela Lei 5.969, de 11 de dezembro de 1973, o PROAGRO foi lançado como um instrumento de política agrícola instituído para que o produtor rural tivesse garantido um valor financeiro complementar para que conseguisse realizar o pagamento do seu custeio agrícola, em casos de ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atingissem bens, rebanhos e plantações (ROCHA et al, 2009)

Rocha et al (2009) lembra que o SEAF é exclusivo para os agricultores familiares que realizam financiamentos de custeio agrícola através do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). Os agricultores familiares que solicitarem financiamentos de custeio para as culturas zoneadas como: algodão, arroz, feijão, feijão caupi, maçã, milho, soja, sorgo e trigo; assim como para as culturas não-zoneadas como da banana, caju, cevada, café, dendê, girassol, pera, mandioca, mamona, nectarina e uva, a adesão ao SEAF será compulsória; mais de 95% dos financiamentos realizados de custeio agrícola no PRONAF estão cobertos pelo programa governamental de Seguro da Agricultura Familiar.

São cobertas pelo Seguro da Agricultura Familiar as perdas decorrentes dos seguintes eventos adversos:

a) Granizo, seca, tromba d'água, vendaval e perdas geradas por doença fúngica ou praga sem método difundido de combate, controle ou profilaxia no custeio de lavouras de sequeiro de algodão, arroz, feijão, milho, soja, sorgo (culturas com Zoneamento Agrícola divulgado), mandioca, mamona, caju, uva e banana (culturas excepcionalizadas para o Seguro da Agricultura Familiar), de lavouras cultivadas em consórcio em que a atividade principal desenvolvida conte com Zoneamento

Agrícola, ou seja, uma das culturas excetuadas e que sejam indicadas por instituição de assistência técnica e extensão rural oficial.

b) Geada, granizo, tromba d'água, vendaval, chuva na fase de colheita e perdas geradas por doença fúngica ou praga sem método difundido de combate, controle ou profilaxia no custeio de lavoura de sequeiro de trigo.

c) Chuva na fase de colheita da lavoura no caso de lavoura de trigo.

d) Geada, granizo, tromba d'água, vendaval e doença fúngica ou praga sem método difundido de combate, controle ou profilaxia no custeio de maçã.

e) As perdas ocasionadas pelo evento chuva na fase de colheita da lavoura de trigo, irrigada ou de sequeiro, em todo o território nacional, são passíveis de cobertura pelo Seguro da Agricultura Familiar, desde que, durante um período de cinco dias consecutivos, acumulem precipitação pluviométrica superior a 50 mm (cinquenta milímetros).

f) A cobertura das perdas decorrentes do evento tromba d'água tem início a partir do débito do adicional do programa na conta vinculada à operação, devendo ser objeto de comprovação individual de perdas e desconsideradas na apuração de índice médio de perdas na região para fins de cobertura do programa.

#### 4.3.2 PGPAF - Programa de Garantia Preços para a Agricultura Familiar

O Programa de Garantia Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) foi criado em dezembro de 2006, e é uma das ações de apoio à agricultura familiar que compõe o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e tem como objetivo:

- Garantir a sustentação de preços dos produtos da agricultura familiar.
- Estimular a diversificação da produção agropecuária da agricultura familiar.
- Articular as diversas políticas de crédito e de comercialização agrícola.

Com o PGPAF, a agricultura familiar tem a certeza de que seus produtos financiados pelo crédito de custeio do Pronaf terão o custo de produção garantido. Assim, o agricultor ou a agricultora não terá que se desfazer de seu patrimônio para pagar o financiamento quando os preços de mercado estiverem abaixo do custo de produção.

O Programa proporciona plenas condições de manutenção das atividades produtivas e de contratação de novos financiamentos para a próxima safra. O agricultor familiar que contratar uma operação de custeio do Pronaf terá automaticamente seu financiamento vinculado ao Preço de Garantia do PGPAF. O Preço de Garantia é o custo de produção médio da região, levantado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e definido pelo Comitê Gestor do Programa. Este preço é definido de forma a ser suficiente para cobrir os custos de produção dos produtos financiados em determinada safra e região.

É importante destacar que o Preço de Garantia não poderá ser inferior ao preço mínimo e poderá ser até 10% maior ou menor do que o custo de produção, com a finalidade de estimular ou desestimular a produção de determinado produto em função dos estoques reguladores e das condições socioeconômicas das famílias agricultoras.

O Preço de Garantia, regionalizado e divulgado anualmente, é publicado por meio de resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN). Toda vez que ocorrer uma diferença entre o Preço de Garantia e o Preço de Mercado será calculado um bônus, que é um desconto em percentual equivalente à diferença verificada entre o **Preço de Garantia do PGPAF**, que é o custo de produção médio do produto para a região, e o **Preço de Mercado**, que é o preço médio mensal de comercialização do produto no Estado. Este bônus será aplicado pelo banco, automaticamente, no saldo devedor dos financiamentos de custeio do Pronaf efetivados para os produtos do PGPAF. Ou seja, sempre que o preço de comercialização estiver abaixo do custo de produção definido para o produto e região, o agricultor vai ter direito a um desconto na sua dívida, ou saldo devedor do financiamento, quando pagar o seu contrato de custeio. Assim, tem garantido os custos da produção (MDA, 2006).

### **Comitê Gestor do Programa**

O PGPAF é gerido por um Comitê Gestor composto por cinco órgãos do Governo Federal:

- Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).
- Ministério da Fazenda (MF).
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

- Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

A Secretaria Executiva do Comitê Gestor pertence à Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA). É no Comitê Gestor que são discutidas as medidas necessárias para a operacionalização do PGPAF, incluindo:

- Definição dos produtos agrícolas contemplados a cada safra.
- Modalidades de crédito.
- Valor do limite anual do desconto sobre o financiamento por agricultor(a).
- Preço de garantia para cada ano agrícola.
- Metodologia de cálculo dos preços de garantia e de mercado.

#### 4.3.3 PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

Este programa apresenta novidades em relação à Política Pública já existente para a agricultura familiar, como por exemplo, o Pronaf. Era um tema tratado até então com pouco interesse, que é a comercialização dos produtos originados da agricultura familiar, somado a outras políticas de articulação com outras políticas como a merenda escolar, os estoques de alimentos e a assistência alimentar.

Devido à importância da agricultura familiar no contexto nacional, o governo federal vem atuando de forma concreta para melhorar as condições desse segmento, através de implementação de programas e facilitação no acesso ao crédito. Dessa forma, uma política que vem sendo importante para a agricultura familiar é o PAA, como citado acima. Através do programa, alimentos são adquiridos de agricultores familiares que se enquadram no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e destinados à formação de estoques de segurança ou canalizados para populações em situação de risco alimentar. Portanto, o programa torna-se um fortalecedor do mercado interno, pois eleva o poder aquisitivo da população rural; melhora a dieta das famílias e garante a demanda dos alimentos produzidos na agricultura familiar (MELLO et al, 2012).

O PAA foi instituído pela Lei 10.696 de julho de 2003, como uma ação do Programa Fome Zero<sup>9</sup>. Tem como principal objetivo garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar, através do estabelecimento de preços mínimos a serem praticados, com a garantia de compra, ao mesmo tempo em que articula esta produção com os mercados institucionais ou para formação de estoques, atendendo aos princípios da segurança alimentar<sup>10</sup> e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar. (MULLER, 2007)

A agricultura familiar estabelece várias relações com a segurança alimentar provedora de alimentos para a sociedade. Porém, a importância da agricultura familiar para a segurança alimentar vai além da produção primária. Sua característica de distribuição de renda e geração de empregos possibilita que milhões de pessoas tenham acesso a alimentos.

Há outros objetivos do Programa, como a distribuição de renda, assegurar a circulação do dinheiro na economia local, a exploração mais racional do espaço rural, o incentivo à agro biodiversidade e a preservação da cultura alimentar regional (VIEIRA et al, 2012).

Por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), os alimentos são comprados dos agricultores familiares organizados em grupos formais, não podendo ultrapassar o limite de R\$ 3.500,00<sup>11</sup> anuais por família, e entregues às instituições cadastradas, tais como escolas, creches, associações comunitárias, hospitais, etc, ou a populações vulneráveis à insegurança alimentar, como acampados, quilombolas, indígenas, atingidos por barragens, etc.

A aquisição dos produtos pode ser realizada através das seguintes modalidades:

1. Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF): possibilita a aquisição de alimentos pelo Governo Federal, a preços de referência, de produtores organizados em grupos formais (cooperativas e associações).
2. Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR Doação): Visa adquirir alimentos de agricultores familiares organizados em grupos formais

---

<sup>9</sup> O **FOME ZERO** é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

<sup>10</sup> A Segurança Alimentar e Nutricional significa garantir, a todos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.

<sup>11</sup> Esse valor vem sendo mudado a cada safra. Para a safra 2012/2012 o valor foi ampliado para R\$ 9.000,00.

(cooperativas e associações), com vistas à doação para instituições governamentais ou não governamentais que desenvolvam trabalhos publicamente reconhecidos de atendimento às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional.

3. Compra da Agricultura Familiar com Formação de Estoque (CPR Estoque): – Visa adquirir alimentos da safra vigente, próprios para consumo humano, oriundos de agricultores familiares organizados em grupos formais para formação de estoques em suas próprias organizações.
4. Incentivo à produção e consumo de leite (PAA Leite): Propiciar o consumo do leite às famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional e incentivar a produção familiar.
5. Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF): promove a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional no desenvolvimento da economia local, no fortalecimento da agricultura familiar e na geração de trabalho e renda no campo.

As três primeiras são operacionalizadas pela Conab e os dois últimos instrumentos são executados pelos estados e municípios, por meio de convênios estabelecidos com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

Entre 2003 e 2005, o PAA foi operado, exclusivamente, com recursos disponibilizados pelo MDS, e desenvolvido a partir de parcerias entre a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), governos estaduais e municipais, além da Conab. A partir de 2006, o PAA passou a ter uma maior participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Secretaria de Agricultura Familiar - SAF, com dotação orçamentária própria (VIANA et al 2012).

Grisa et ali (2012) afirmaram que as principais contribuições do PAA para a Agricultura familiar e a segurança alimentar são em especial a alteração na matriz produtiva e de consumo dos beneficiários; a articulação entre produção e consumo; a elevação dos preços, a garantia de mercado e a criação de novos mercados; e o resgate e fortalecimento de práticas e produtos tradicionais e regionais. É relevante aludir que todos estes apontamentos se expressam na continuidade do PAA.

A distribuição dos tipos de alimentos também demonstra que, tanto os agricultores, quanto quem recebe os alimentos tem tido uma alimentação mais



saudável, rica em frutas, verduras e proteína animal. Muitos desses produtos são regionais, típicos das tradições dos agricultores. Segue abaixo lista de alguns desses produtos por região brasileira (VIANA et al 2012).

O universo de alimentos comercializados pela agricultura familiar para o PAA é extremamente diversificado. A distribuição dos tipos de alimentos também demonstra que, tanto os agricultores, quanto quem recebe os alimentos tem tido uma alimentação mais saudável, rica em frutas, verduras e proteína animal. Muitos desses produtos são regionais, típicos das tradições dos agricultores. Desde azeite de babaçu, óleo de coco, banana passa, bolinho de tapioca, atemoia, cajá, caju, jaca, fico, pinhão, cucas, açaí, coloral, graviola, pupunha, castanha do Brasil, entre vários outros tipos de produtos regionais são adquiridos pela CONAB.

Observa-se a evolução do programa, desde a sua criação até o presente momento, pelo total dos recursos aplicados, que vem ano a ano sendo incrementados, conforme pode-se observar na tabela que segue:

TABELA 4. EVOLUÇÃO DOS RECURSOS APLICADOS NOS ANOS DE 2003 A 2011 (EM R\$)

REGIÃO	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	C. OESTE	TOTAL
2003	8.194.157	31.672.408	7.603.665	17.639.249	16.431.728	81.541.207
2004	28.391.528	42.307.978	8.903.396	24.196.831	3.383.094	107.185.826
2005	16.149.222	34.745.917	13.876.678	42.481.492	5.538.352	112.791.660
2006	17.826.019	55.113.452	32.460.597	85.459.203	10.095.309	200.954.580
2007	18.799.858	56.116.348	42.080.964	102.648.844	8.706.954	228.352.967
2008	15.679.112	80.840.501	73.428.218	96.112.379	9.893.516	275.953.725
2009	15.550.480	102.838.205	78.842.348	152.926.807	13.224.101	363.381.941
2010	28.348.787	121.858.906	79.151.714	128.975.115	21.400.943	379.735.466
2011	29.386.137	153.674.198	111.741.509	124.209.257	32.025.103	451.036.204
<b>TOTAL</b>	<b>178.325.302</b>	<b>679.167.912</b>	<b>448.089.089</b>	<b>774.649.178</b>	<b>120.702.099</b>	<b>2.200.933.578</b>

Fonte: VIANA et al (2012)

Um dos objetivos do PAA é atender o maior número possível de agricultores familiares, proporcionando oportunidades e desafios de acesso aos mercados, de estruturação de relações comerciais, de aprimoramento de seus processos de gestão interna, geração de renda, melhora na qualidade de vida, estimulando o associativismo e a diversificação da produção, evitando, assim, o êxodo rural. Por esse motivo, a mensuração da quantidade de famílias de agricultores familiares participantes do programa é um dos principais indicadores do Programa.

TABELA 5. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE FAMÍLIAS DE AGRICULTORES NOS ANOS DE 2003 A 2011

Região	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. oeste	Total
2003	3.747	18.780	3.100	7.700	8.014	41.341
2004	13.757	20.439	3.806	10.182	1.608	49.792
2005	8.544	16.315	6.091	18.369	2.656	51.975
2006	8.620	22.366	13.520	37.520	4.450	86.476
2007	9.036	22.334	18.608	39.513	2.881	92.372
2008	5.166	27.190	25.559	30.553	3.154	91.622
2009	5.386	29.064	22.041	37.994	3.855	98.340
2010	7.270	32.146	20.889	28.465	5.625	94.395
2011	7.175	38.595	26.935	26.415	7.480	106.600
<b>Total</b>	<b>68.701</b>	<b>227.229</b>	<b>140.549</b>	<b>236.711</b>	<b>39.723</b>	<b>712.913</b>

Fonte: VIANA et al (2012)

Para participar do programa, os produtores rurais devem se enquadrar de acordo com os critérios estabelecidos para os grupos do PRONAF e, preferencialmente, estarem organizados em cooperativas, associações ou grupos de interesse informais com, no mínimo, cinco agricultores.

Segundo Balsadi (2004), com a adoção dessa medida, o governo federal pretende estimular a organização coletiva dos produtores rurais, estando em consonância com a concepção das políticas públicas mais recentes.

Isento de licitação, o Programa funciona de maneira a adquirir alimentos produzidos pelos agricultores familiares a preços baseados pela cotação do mercado regional e fornecê-los a escolas e/ou instituições assistenciais que atendem grupos de pessoas carentes. Dessa forma, os produtos adquiridos pelo programa podem destinar-se à merenda escolar; à alimentação em creches, abrigos, albergues, asilos e hospitais públicos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias; entre outros.

Por meio do PAA pode ser feita a compra direta de produtos da agricultura familiar sem a necessidade de licitações, apenas através de convênios firmados em editais públicos entre o Estado e agricultores, podendo estes ser apresentados individualmente, ou como é mais comum, por meio de cooperativas e associações (LOPES et al, 2012)

Os preços de cada produto são estabelecidos pela Conab em uma tabela cujos valores são medidos a partir dos preços praticados ao consumidor final em cada região do país, o que é uma vantagem ao produtor, pois vende sua produção já com os valores praticados para o consumidor final, ou seja, por preços já inflacionados pela ação de intermediários. Os produtos adquiridos vão para entidades de assistência social que combatem a fome, para instituições públicas de

ajuda aos mais carentes, e, mais recentemente, têm atendido também à merenda escolar (LOPES et al, 2012).

Mesmo com poucos recursos, o PAA tem trazido importantes resultados aos produtores da agricultura familiar, mostrando a importância estratégica que tem a intervenção do Estado na produção de alimentos no país. Um aspecto fundamental a ser analisado no PAA, quanto a seus resultados, é que este programa permite que, ao ser efetivada a compra de parte da produção da agricultura familiar, o Estado propicie ao agricultor familiar vantagens que o mercado por si só não oferece, principalmente com relação a comercialização dos produtos da agricultura familiar camponesa, a qual tem enfrentado uma histórica transferência de sua renda para a sociedade, principalmente ao capital.

#### 4.3.4 PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) criado em 1954, é um marco para as políticas de alimentação e nutrição no Brasil em função de sua magnitude e abrangência. Em mais de 50 anos de existência, o PNAE é reconhecido como um dos maiores programas de alimentação e nutrição do mundo, e o maior da América Latina. É coordenado atualmente pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) (MACHADO et ali, 2012).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi implantado há mais de 54 anos, sendo a primeira ação pública formal nesse âmbito. Foi instituído para atender os estudantes carentes da Região Nordeste, passando em seguida a nível nacional, com oferta de alimentos aos alunos matriculados nas escolas públicas brasileiras, com o objetivo de “garantir o atendimento de suas necessidades nutricionais, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promovendo a formação de hábitos alimentares saudáveis” (MIRI, 2011).

No ano de 2009 houve uma inovação na normatização do PNAE com a criação da Lei 11.497 (16.06.2009), que destaca a importância da proposta da utilização de alimentos que respeitem a cultura e os hábitos alimentares de cada região; também a introdução da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, enfim, o apoio à aquisição de gêneros alimentícios

produzidos localmente pela agricultura familiar e pelos agricultores familiares, dando prioridade às comunidades tradicionais. Insere-se nesse momento o agricultor familiar como agente do programa. Pelo menos 30% do valor repassado pelo FNDE deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (MIRI, 2011)

As aquisições públicas alimentares para o PNAE surgem como potenciais que aproximam os produtos da agricultura familiar e o consumo de alimentos, colaborando para uma reconexão das cadeias alimentares e tornando uma relação mais estreita entre campo e cidade. Ao mesmo tempo a agricultura familiar leva mais qualidade à alimentação escolar e impulsiona o desenvolvimento da agricultura familiar local.

Fica a cargo dos estados e municípios elaborar o cardápio, adquirir alimentos, realizar o controle de qualidade, contratar os recursos humanos necessários (merendeiras, nutricionistas) e a infraestrutura física adequada (equipamentos e utensílios de cozinha). Os recursos repassados pela FAE eram destinados exclusivamente à aquisição de alimentos, ficando as demais despesas como contrapartida de estados e municípios. A administração da alimentação escolar de forma descentralizada foi um dos grandes avanços ocorridos neste Programa, pois permitiu racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos, além de viabilizar o oferecimento de uma alimentação escolar condizente com o hábito alimentar da população nas diferentes localidades do país. As compras institucionais descentralizadas também abriram a possibilidade de inserção do pequeno produtor agrícola e da pecuária local neste mercado institucional (SCHROETTER, 2011).

## **5 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Ao observarmos os dados do PRONAF dos quatro últimos anos (Tabela 6), podemos verificar que a região Sul do país é a detentora de praticamente metade do valor disponibilizado para as operações (custeio e investimento) em todo o país. Numa média dos últimos quatro anos, a região Sul deteve 51,3% dos créditos do Pronaf, seguida da Região Sudeste (23%), Nordeste, Centro-Oeste e Norte.

TABELA 6. FINANCIAMENTOS RURAIS PELO PRONAF CONCEDIDOS NO PAÍS E SUAS PORCENTAGENS, POR REGIÃO GEOGRÁFICA, ENTRE OS ANOS 2008 A 2011 (VALORES EXPRESSOS EM R\$ BILHÕES).

	2008		2009		2010		2011	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Centro oeste	0,49	5,66	0,76	6,81	0,84	7,00	0,93	7,00
Nordeste	1,17	13,50	1,38	12,33	1,53	12,80	1,68	12,63
Norte	0,40	4,62	0,79	7,08	0,85	7,10	0,82	6,17
Sudeste	1,89	21,80	2,58	23,05	2,91	24,30	3,06	23,00
Sul	4,71	54,33	5,68	50,73	5,84	48,80	6,81	51,20
<b>Total</b>	<b>8,67</b>	<b>100</b>	<b>11,20</b>	<b>100</b>	<b>11,97</b>	<b>100</b>	<b>13,3</b>	<b>100</b>

Fonte: BACEN (2012), compilado pela autora.

Isso é facilmente justificado, dado a condição fundiária dos três estados sulistas – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – em concentrar um grande número de estabelecimentos rurais caracterizados como familiares consolidados.

Diversos fatores sociais e econômicos contribuíram para isso, tais como: a maior integração dos agricultores familiares com os mercados, utilização de grandes volumes de insumos agrícolas que garantem a produção, presença de uma razoável estrutura de assistência técnica oficial e não oficial em grande parte dos municípios, pressões dos movimentos sociais sobre o governo e bancos e a presença de uma rede bancária e de cooperativas de crédito aptas a operar o Programa.

Esses dados vem de encontro com o afirmado por Abramovay et al (1999): que não era difícil prever que os créditos do Pronaf se concentrassem fundamentalmente nos estados e municípios em que a Agricultura familiar tem mais força econômica. Oeste e sudoeste do Paraná, oeste de Santa Catarina, Alto Uruguai no Rio Grande do Sul e sul de Minas são as regiões onde mais a agricultura familiar conseguiu ligar-se a mercados dinâmicos.

Em termos regionais, nota-se que metade dos estabelecimentos de agricultura familiar no país estão localizados na região Nordeste (Tabela 1). Por outro lado, é na região Sul que se encontra a maior quantidade proporcional de estabelecimentos deste tipo com 90,5% e com um VBP de R\$ 8 milhões, representando mais de 47% do VBP nacional (GUANZIROLLI et al, 2000).

Neste contexto encontra-se uma agricultura familiar da região Sul caracterizada como dinâmica social e economicamente, capitalizada e integrada aos mercados; diferentemente dos agricultores familiares do Nordeste que estão empobrecidos, à margem das políticas públicas e com terras insuficientes e de baixa qualidade.

Alguns autores afirmam que existe um forte desequilíbrio espacial do programa, como Schneider, Mattei e Cazella (2004). E isso é verificado pela concentração dos recursos na região Sul. Dentre as explicações que podem justificar essas desigualdades na aplicação dos recursos do PRONAF, destacam-se os seguintes aspectos:

a) o peso econômico e as pressões políticas das agroindustriais da região Sul sobre os órgãos responsáveis pela alocação dos recursos financeiros, e um grau de concentração dos recursos do PRONAF em produtos típicos das cadeias agroindustriais mais competitivas no mercado internacional;

b) um nível maior de organização dos agricultores familiares e uma certa tradição de luta pelo crédito rural mais fortemente incorporada à pauta de reivindicação dos agricultores familiares da região Sul.

A respeito do número de contratos, ou seja, as operações efetivadas de via Pronaf, para crédito de custeio e crédito de investimento, observa-se que a região Nordeste possui o maior número de contratos, correspondendo a cerca de 40% do número total de contratos efetivados de Pronaf nos últimos quatro anos, mesmo tendo aproximadamente 12,5% do total de recursos do país (Tabela 7). A causa disto é devida por esta região ser muito empobrecida, e cerca de 70% do número de operações referentes ao Pronaf foram pertencentes ao Grupo B<sup>12</sup>.

TABELA 7. TOTAL DE CONTRATOS EFETUADOS VIA PRONAF, POR REGIÃO GEOGRÁFICA, REFERENTES AO PERÍODO DE 2008 A 2011.

	2008		2009		2010		2011	
	Contratos	%	Contratos	%	Contratos	%	Contratos	%
	S		S		S			
C. oeste	49.086	3,17	53.930	3,16	53.242	3,36	51.201	3,32
Nordeste	626.777	40,42	643.452	37,74	643.163	40,57	650.984	42,27
Norte	75.222	4,85	102.150	6,00	94.505	5,96	75.494	4,90
Sudeste	255.887	16,50	272.892	16,00	266.703	16,82	248.314	16,13
Sul	543.777	35,06	632.523	37,10	527.893	33,29	513.908	33,38
<b>Total</b>	<b>1.550.749</b>	<b>100</b>	<b>1.704.947</b>	<b>100</b>	<b>1.585.486</b>	<b>100</b>	<b>1.539.901</b>	<b>100</b>

Fonte: BACEN (2012), compilado pela autora.

Cabe lembrar aqui que o grupo B do Pronaf é aquele em que a renda anual da família é de até R\$ 6.000,00, sendo caracterizado geralmente por uma agricultura de subsistência e assalariados rurais. O valor que cada pertencente ao Grupo B

<sup>12</sup> Até as safras analisadas, o grupo pronafiano "B" tinha como determinação a renda de até R\$6.000,00 ao ano. A partir da safra de 2012/2013 o limite de renda para enquadramento neste grupo passa a ser de R\$10.000,00. A ampliação deste limite acarretará um maior número de agricultores ao grupo B, que antes eram considerados como grupo Variável da Agricultura Familiar.

pode financiar é de R\$ 2.500,00 ao ano. Bastos (2012) lembra que a maioria dos agricultores nordestinos pertencem a esse grupo, e a maioria deles analfabetos, muitos sem registro de identificação e com pouca capacidade de organização e engrossam a clientela dos eternos beneficiários da assistência social, como acontece com a maioria dos agricultores nordestinos. Esta faixa populacional é extremamente carente em vários bens e serviços. Com isso, algumas famílias acabam destinando inicialmente o recurso para atender outras demandas que não a produtiva.

Ano a ano observa-se um crescimento no número de contratos na região Nordeste (Tabela 7). Um maior número de contratos pode ser considerado como menor concentração dos créditos de Pronaf, bem como um número maior de famílias inseridas no processo de acesso ao crédito.

O contrário ocorre no Sul do país. Os dados da Tabela 7 mostram que há uma leve queda, ano após ano, no número de contratos. Apesar de haver um número de menor de contratos, o valor total de recursos disponibilizados cresce ano a ano. Isso quer dizer que, diferentemente da região Nordeste, a região Sul, possui um perfil diferente de agricultor, com relativamente poucos agricultores pertencentes ao grupo B, quando comparados à região Nordeste. Isso quer dizer que o valor dos contratos realizados é muito maior.

Para ilustrar o descrito acima, faz-se uma média dos valores aplicados e o número de contratos, e chega-se a uma média de até R\$ 2.589,92 no ano de 2011 para a região Nordeste, contra R\$ 13.255,07 para o mesmo ano na região Sul.

Como já descrito anteriormente, a região Sul do país é a que mais usou recursos disponíveis do Pronaf, onde cerca de 50% do total disponibilizado nos últimos anos foi aplicado nesta região. E dentre todos os estados, o Rio Grande do Sul é o que detém o maior valor aplicado dos recursos totais do Pronaf, seja pelo número de agricultores familiares do estado, bem como pelo seu tamanho territorial e outros fatores já descritos.

Destaca-se o Estado de Santa Catarina, que apesar de não ser o estado com maior utilização dos recursos e nem ser o estado com maior número de contratos efetuados, está entre os estados com maior volume aplicado. Santa Catarina é um dos menores estados da federação em área, e observa-se a sua característica de pequenas propriedades em praticamente todo o estado, condição esta diferente dos seus vizinhos Paraná e Rio Grande do Sul.

Essa afirmação é corroborada por dados do Instituto CEPA (2010), onde a estrutura fundiária do estado se caracteriza pela predominância do modelo de agricultura familiar com pequenas propriedades (muitas vezes bem menores que o máximo permitido no enquadramento de 4 módulos fiscais). Estima-se que o estado tenha cerca de 200 mil estabelecimentos rurais e cerca de 3 mil estabelecimentos agroindustriais. Com base nos critérios de enquadramento de Pronaf, estima-se que a agricultura familiar de Santa Catarina conte com 180 mil famílias, ou seja, mais de 90% da população rural.

Os dados demonstram a importância de Santa Catarina em relação ao volume contratado na linhas de crédito de todo o país, que chegaram a 13,5% do total no último ano e esses valores crescem ano a ano, como pode ser observado na Tabela 8.

TABELA 8. FINANCIAMENTOS RURAIS PELO PRONAF CONCEDIDOS NA REGIÃO SUL DO PAÍS, ENTRE OS ANOS 2008 A 2011 (VALORES EXPRESSOS EM BILHÕES DE REAIS).

	2008		2009		2010		2011	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Paraná	1.28	27,17	1.46	25,70	1.51	25,86	1.81	26,58
Santa Catarina	1.07	22,72	1.48	26,06	1.59	27,23	1.75	25,70
Rio Grande do Sul	2.36	50,11	2.74	48,24	2.74	46,91	3.25	47,72
<b>Total</b>	<b>4.71</b>	<b>100</b>	<b>5.68</b>	<b>100</b>	<b>5.84</b>	<b>100</b>	<b>6.81</b>	<b>100</b>

Fonte: BACEN (2012), compilado pela autora.

O número de contratos realizados nos últimos anos em Santa Catarina apresentou uma leve tendência de queda, como pode ser observado na tabela 09. O comportamento do estado é o mesmo no país (quando é comparado com o total do país), onde o número de contratos tem diminuído ano a ano, e o valor aplicado aumentado. Esse fator leva a críticas severas sobre a concentração dos recursos em algumas regiões ou estados, mas ao mesmo tempo o programa sofre todos os anos ajustes que visam corrigir a forte concentração dos recursos, verificada desde os primeiros anos de sua existência.

TABELA 9. TOTAL DE CONTRATOS EFETUADOS VIA PRONAF, NA REGIÃO SUL DO PAÍS, REFERENTE AO PERÍODO DE 2008 A 2011.

Estados	2008	2009	2010	2011
Paraná	138.772	130.000	125.908	130.126
Santa Catarina	113.361	136.556	121.278	114.506
Rio Grande do Sul	291.644	365.967	280.707	269.276
<b>Total</b>	<b>543.777</b>	<b>632.523</b>	<b>527.893</b>	<b>513.908</b>

Fonte: BACEN (2012), compilado pela autora.



## 6 CONCLUSÕES

É inegável a importância que a Agricultura Familiar tem para a economia do país e políticas públicas específicas, sejam estas de créditos ou não, voltadas a este público são imprescindíveis.

A presença do Pronaf no Sul do país bem como especificamente em Santa Catarina é incontestável, possibilitando ao estado, no período analisado, receber 13,5% do aporte total dos recursos destinados ao programa.

O Pronaf, como política pública de distribuição de renda e fortalecimento da agricultura familiar, apesar de ter ampliado o volume de recursos destinados ao programa, desempenha políticas diferenciadas para os diversos estados, produzindo efeitos diretos e indiretos sobre as economias locais e sobre a própria agricultura familiar.

O Pronaf não deve ser a única opção de política do Agricultor Familiar para garantia de renda. Este programa deve ser inserido em outras políticas públicas direcionadas a este público, como o PAA e o PNAE.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Convênio FIPE/IPEA. Brasília, 1999.

AGUIAR, G. W. C. de. Análise de desempenho do PRONAF – Estudo de caso da aplicação dos recursos pela intermediação financeira da agência Santo Amaro da Imperatriz/SC, nas safras 2003/04 a 2006/07. **Monografia**. UFRGS, 2007.

ANUARIO Estatístico do Crédito Rural. Brasília, BACEN 2009. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/htms/creditorural/2009/rel522.pdf>>. Acesso em 13 de jun. 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL.  
<http://www4.bcb.gov.br/NXT/gateway.dll?templates&fn=default.htm&vid=nmsGeropMCR:idxGeropMCR>. Acesso em 17/11/2010

BALESTRIN, J. A Relevância do PRONAF na Agricultura Familiar: perspectivas e importância do programa desde sua criação. **Dissertação**, UFRGS, 2010.

BASALDI, Otávio Valentim. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**. *Informações Econômicas*, São Paulo, v.34, n.5, p. maio de 2004.

BASTOS, F. Agricultura Familiar do Nordeste: um desafio às políticas públicas. Disponível em:  
[http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=609%3Aagricultura-familiar-do-nordeste-um-desafio-as-politicas-publicas-&catid=58&Itemid=414](http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=609%3Aagricultura-familiar-do-nordeste-um-desafio-as-politicas-publicas-&catid=58&Itemid=414). Acesso em 14.09.2012.

BUAINAIN, A.M. et al. Inovação tecnológica na agricultura e agricultura familiar. In: LIMA, D.M. de A., WILKINSON, J. **Inovação nas tradições da agricultura familiar**. Brasília, CNPq/Paralelo 15, 2002. pp 47-81.

CEPA - Centro de Socioeconomia e Planejamento Agrícola. **Anual da Agricultura de Santa Catarina**. 2010 - Florianópolis: Epagri/Cepa, Anual.

CERVEIRA, R. Agroecologia & Desenvolvimento: Estudo de caso do Grupo Curupira, Jaboti-PR. São Paulo, 2002. 105 f. **Dissertação** (Programa de Pós-Graduação em geografia física) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

CETAP - CENTRO DE TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS POPULARES. Construindo uma metodologia para o desenvolvimento rural sustentável. . In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. (Org.). **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: Ed. Ed. Universidade/UFRGS, p. 228-239, 1998.

CHAYANOV, A.V. La organización de la unidad económica campesina. **Los principios básicos de la organización de la unidad campesina**, Buenos Aires, Nueva Vision, cap. 3, p. 96-131, 1974.

DE CONTI, B. M., ROITMAN, F. B. PRONAF: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa. **Revista do BNDES**, n. 35. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3504.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3504.pdf). Acesso em 05.09.2012.

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

EPAGRI. (BALANÇO SOCIAL, 2010) Epagri – **Balanço Social**, Florianópolis/ 2010.  
FERREIRA, B., BALSADI, O. V., FREITAS, R. E., ALMEIDA, A. N. de. Ocupações agrícolas e não-agrícolas: trajetória e rendimentos no meio rural brasileiro. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/inovacaotecno/Cap%2015.pdf>. Acesso em 01.08.2012.

GRAZIANO, J. da S. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas, IE/UNICAMP, 1996.

GRISA, C., SCHIMITT, C. J., MATTEI, L. F., MALUF, R. S., LEITE, S. P. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. Disponível em: [http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa\\_AABR-PPA\\_Texto\\_PAA\\_versao\\_livro.pdf](http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa_AABR-PPA_Texto_PAA_versao_livro.pdf). Acesso em 01.09.2012.

GUANZIROLI, C. et alli. Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI. **Desenvolvimento com equidade e agricultura familiar**, Rio de Janeiro, Garamond, p. 15-42, 2001.

GUANZIROLI, C. H.; CARDIM, S. E. (coord.). **Novo retrato da agricultura familiar – o Brasil redescoberto**. Brasília, 2000. [Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO].

GUILHOTO, J. J. M., SILVEIRA, F. G., AZZONI, C. PIB das cadeias produtivas da agricultura familiar. Brasília: Nead/MDA/Fipe, 2004, 32p. (apresentação). In: FERREIRA, B., BALSADI, O. V., FREITAS, R. E., ALMEIDA, A. N. de. **Ocupações agrícolas e não-agrícolas: trajetória e rendimentos no meio rural brasileiro**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/inovacaotecno/Cap%2015.pdf>. Acesso em 01.08.2012.

GUILHOTO, J.J.M., SILVEIRA, F. G., ICHIHARA, S. M., AZZONI, C.R. A Importância do agronegócio familiar no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural** vol.44 no.3 Brasília July/Sept. 2006

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>. Acesso em 01/08/2012.

INCRA/FAO. Novo retrato da agricultura familiar. O Brasil redescoberto. **Projeto de Cooperação Técnica**. INCRA/FAO. Brasília, 2000.

LACKI, P. Buscando soluções para a crise do agro: no guichê do banco ou no banco da escola? Santiago: Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe, s.d. 29p. (Série: Desenvolvimento Rural, n.12).

LOPES, D. E., ALMEIDA, R. A de. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos municípios de Castilho e Andradina-SP. **Revista Pegada – vol. 13 n.1 122** junho/2012

LAMARCHE, H. (coord.) A agricultura familiar: comparação internacional – uma realidade multiforme. Campinas, Ed. Unicamp, 1993.

MACHADO, R. M. de O., SCHMITZ, B. de A. S., VASCONCELOS, F. de A. G., CHICA, D. A. G., CORSO, A. C. T. Compra de alimentos provenientes da agricultura familiar pelo Programa de Alimentação Escolar em municípios brasileiros. Disponível em:<http://www.adaltech.com.br/sigeventos/conbran2012/inscricao/resumos/0001/R1807-1.PDF>. Acesso em 12.09.2012.

MATTEI, L. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: balanço e perspectivas. UFSC/Economia: **Texto para Discussão nº05**, 2001.

MCR. **Manual Do Crédito Rural**. BCB, 2012. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=nmsGeropMCR:idxGeropMCR>. Acesso em 09.08.2012.

MDA. **Cartilha de Acesso ao PRONAF – 2011/2012**, Brasília, DF, 2011.

MDA. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2012/2013**. Brasília, DF, 2012.

MELLO, G. C.F. do C., FIGUEIREDO, A. M. R. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Cuiabá-MT na ótica da Nova Economia Institucional. **Novos Cadernos NAEA** v. 15, n. 1, p. 131-159, jun. 2012, ISSN 1516-6481.

MIRI, A. T. O Programa Nacional de Alimentação Escolar em Ibirapuitã-RS. UFRGS, 2011. Disponível em:

<https://www.repositorioceme.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/54734/000856262.pdf?sequence=1>. Acesso em 01/09/2012

MULLER, A. L. A construção das políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. **Dissertação**. Porto Alegre, 2007.

MUNIZ, C. R. Reflexões sobre a criação e implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), 2008. Disponível em: <http://wpmapp.oktiva.com.br/wp-aval/files/2009/09/muniz.pdf>. Acesso em 05/08/2012.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural No Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.

PAULUS, G. Do padrão moderno à agricultura alternativa: possibilidades de transição. Florianópolis, 1999. 185 p. **Dissertação** (Mestrado em Agroecossistemas – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina).

PIETRAFESA, José Paulo. Agricultura familiar: a construção de um conceito. In: MUNIZ, C. R. **Reflexões sobre a criação e implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**, 2008. Disponível em: <http://wpmapp.oktiva.com.br/wp-aval/files/2009/09/muniz.pdf>. Acesso em 05/08/2012.

ROCHA, C. H., MAIA, W. N. P. Fragilidades do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF). **Revista Brasileira Risco e Seguro**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 41-52, out. 2008/mar. 2009.

SC RURAL. MANUAL OPERATIVO – Programa Santa Catarina Rural Microbacias 3 – Competitividade da Agricultura Familiar de Santa Catarina, Volume I, 2010. Estado de Santa Catarina).

SCHNEIDER, L., MATTEI, L., CAZELLA, A. A. HISTÓRICO, CARACTERIZAÇÃO E DINÂMICA RECENTE DO PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Publicado em SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

SCHROETTER, M. R. A agricultura familiar e o consumo de alimentos na merenda escolar – o caso da Região da Fronteira Noroeste. Santa Rosa, 2011. Disponível em:

<http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/555/Magnus%20Rodrigo%20Schr%C3%B6etter.pdf?sequence=1>. Acesso em 01/09/2012.

VIANA, C. A. dos S., VIEGAS, G. L. PAA – Evolução das Operações. Disponível em:

[http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12\\_04\\_25\\_14\\_41\\_24\\_analise\\_do\\_paa\\_-\\_2003\\_a\\_2011.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_04_25_14_41_24_analise_do_paa_-_2003_a_2011.pdf). Acesso em 21/08/2012.

VIEIRA, D. de F.A., VIANA, C.A. dos S.O Programa de aquisição de alimentos - PAA e sua relação com o modo de funcionamento da agricultura familiar. Disponível em:

<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/98d489686768a24d24fa7f0d1acabf81..pdf>. Acesso em 21/08/2012.

VILELA, S. L. de O. Qual a política para o campo brasileiro? (Do Banco Mundial ao Pronaf: a trajetória de um novo modelo). 1997. Elaborado para apresentação no XXXV Congresso da SOBER, Natal, 1997.

WANDERLEY, M.N.B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, J.C. **Agricultura familiar; realidades e perspectivas**. Passo Fundo, Ed. UPF, 1999.