

Análise das Liberações Recentes de Recursos do Pronaf: Uma Mudança na Lógica de Distribuição?

Vanessa Petrelli Corrêa

- Professora do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia
- Doutora em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
- Pesquisadora do Núcleo de Desenvolvimento Econômico (IE)/ Universidade Federal de Uberlândia (UFU)
- Bolsista Procad-Capes

Fernanda Faria Silva

- Mestre em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais

Resumo

Destaca que algumas linhas de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) têm seguido uma lógica parecida com as demais linhas de financiamento do Sistema nacional de Crédito Rural (SNCR), ou seja, têm privilegiado regiões geográficas economicamente mais favorecidas, cidades com determinados perfis de renda e organização, bem como produtores mais integrados economicamente. O objetivo deste trabalho é analisar o perfil da expansão e direcionamento dos recursos das modalidades do Pronaf (Crédito, Infra-Estrutura e Capacitação) no sentido de verificar a *performance* do programa. Estuda com maior detalhe o Pronaf Crédito, o principal liberador de recursos. Paralelamente, destaca que as duas outras modalidades têm apresentado maior potencial de atingir os agricultores familiares com menores rendas e inseridos em regiões e municípios mais carentes. Conclui, entretanto, que o crédito bancário tradicional, operado pela via de empréstimos individuais, não é o melhor caminho para beneficiar as populações excluídas do sistema financeiro.

Palavras-chave:

Pronaf; Financiamento Agrícola; Agricultura Familiar.

1 – INTRODUÇÃO

De acordo com o documento “Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto” (BRASIL, 2000), existem no país 4.139.369 estabelecimentos familiares e 554.501 patronais. Estes números mostram a extensão da agricultura familiar no território nacional e indicam o potencial deste segmento para a geração de ocupação e de alimentos. Em termos dos recursos financeiros disponibilizados para este segmento, temos que, historicamente, parte destes agricultores ficou alijada dos recursos ofertados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Cabe observar que a agricultura familiar não tem um perfil homogêneo e este coletivo está desigualmente distribuído pelo país. Neste universo, encontram-se tanto agricultores economicamente integrados (a redes de distribuição, a agroindústrias, ao setor exportador) e que tiveram acesso a novos padrões tecnológicos, quanto agricultores com baixo nível de integração e que produzem para o autoconsumo. Na verdade, existe grande dificuldade de classificá-los, tendo em vista esta heterogeneidade.

De qualquer forma, o que se observa é que, no leque do universo considerado como sendo o de agricultores familiares, o grupo mais economicamente integrado tem recebido as benesses desta integração e conseguiu fazer parte do processo de modernização conservadora. Conseguiu, inclusive, historicamente ter acesso ao crédito bancário ofertado pelo Sistema Nacional de Crédito Rural. Paralelamente, os agricultores familiares menos integrados foram alijados do processo de modernização e tiveram baixo acesso ao sistema de crédito.

No passado, mesmo estes agricultores mantinham níveis de relação com seus mercados locais, além de se articularem economicamente pela via do mercado de trabalho, quando algum dos membros da unidade familiar atuava como trabalhador temporário na colheita de algumas culturas. Ocorre, no entanto, que hoje esta situação mudou drasticamente. O que se observa é que houve uma redução da participação destes agricultores familiares não integrados nos espaços onde antes eles atuavam. Perderam espaço como trabalhadores temporários, por conta de o processo de mecanização passar a contemplar praticamente todas as etapas do processo produtivo agrícola, prescindindo, em grande parte, da sua contratação. Perderam também espaço de vender sua produção *in natura* nos mercados locais porque a abertu-

ra comercial passa a exigir produtos muito mais homogêneos, com maior regularidade de oferta e com uma alta escala mínima de produção, perfil de mercado este que invade inclusive os espaços locais.

Ou seja, o processo de exclusão e desagregação da produção familiar não integrada tem crescido. Uma das discussões que se coloca então é como este segmento marginalizado da agricultura familiar conseguiria integrar-se, reinserindo-se em mercados de produtos e serviços.

A partir deste quadro é que se abre a análise de qual deveria ser o perfil das políticas públicas a serem adotadas, seus objetivos, seu público-alvo e, assim, o seu impacto para os diferentes grupos de agricultores familiares. Seguindo esta preocupação, nosso estudo tem como objetivo levantar a situação atual de direcionamento dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Após sua implantação inicial, que levou a uma forte concentração de recursos, nos mesmos moldes dos apresentados historicamente pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), apresentaram-se mais recentemente algumas mudanças que, teoricamente, estariam alterando o perfil do programa no sentido de dirigir um número maior de agricultores mais carentes e estimular o desenvolvimento local. Os relatórios institucionais recentes do Pronaf destacam que este

foi, desde o início, concebido e executado como um programa de apoio ao desenvolvimento local, e não somente como meio de levar crédito aos agricultores e enviar recursos a municípios carentes: tão importante quanto o crédito, os recursos e a formação dos agricultores e dos técnicos, é a integração dessas políticas, que se consegue, antes de tudo, pelo esforço das organizações e do estímulo à coordenação entre atores econômicos privados, organizações associativas e diferentes esferas do governo. (BRASIL, 2002, p. 10).

O intuito do nosso artigo é questionar a afirmação acima e mostrar através de alguns dados iniciais que, mesmo tendo em vista alteração recente da legislação que incorporou novos agricultores menos capitalizados ao acesso de recursos (PRONAF Crédito – Grupo B) e da atuação importante e diferenciada que se dá no âmbito a modalidade Infra-Estrutura e Capacitação, o Pronaf, visto como um todo, continua preso à lógica concentradora de recursos. Ademais, a integração das políticas e o

esforço de organização continuam ausentes do Pronaf Crédito, o principal liberador de recursos.

Para chegar a esta conclusão, deve-se analisar o perfil atual do direcionamento dos recursos do Pronaf Crédito, mas não apenas o desta modalidade. É preciso integrar também os dados das outras modalidades do Pronaf, em especial do Pronaf Infra-Estrutura, que trabalha com a lógica de liberação de recursos por projetos coletivos, não individuais. É esta última modalidade que tem incorporado crescentemente as indicações do debate que envolve a importância da construção do “capital social” para a inserção econômica de agricultores familiares na situação atual dos mercados agrícolas.

2 – BREVE HISTÓRICO DO PRONAF E DE SUAS MODALIDADES

Como se sabe, a primeira versão do estudo realizado pela articulação FAO (1996¹) levantou a dimensão que a agricultura familiar representava para o Brasil à época. Foi constatado que cerca de 75% dos estabelecimentos agrícolas no Brasil tinham características de produção familiar, sendo que somente os estabelecimentos tidos como familiares abrangiam somente 22% da área total.

Além disso, este tipo de estabelecimento era responsável por cerca de 60% do pessoal ocupado, detendo 28% do valor total da produção agropecuária. Estes dados mostraram-se extremamente relevantes para indicar a importância da agricultura familiar na geração e manutenção de postos de ocupação no campo. Paralelamente, o estudo também detectou que, do total de estabelecimentos que tiveram acesso aos programas de financiamento, apenas 44% (cerca de 11% do valor total financiado pelas fontes formais de recursos) eram direcionados para agricultores familiares.

A partir das constatações desse estudo, fez-se uma caracterização específica da agricultura familiar e construiu-se uma classificação baseada na renda dos agricultores, definindo diferentes estratos. No estrato A, estaria contido um tipo de agricultura familiar mais consolidada, ou seja, de agricultores familiares mais integrados e capitalizados (1,5 milhão de estabelecimentos). O estrato B conteria os agricultores familiares em transição, ou seja, ainda não totalmente integrados (2,5 milhões de estabe-

lecimentos). Por fim, o estrato C abrangeria a agricultura familiar do tipo periférica, sem infra-estrutura e altamente inviável economicamente (2,5 milhões de estabelecimentos). Após esta classificação, foi indicado que as políticas públicas deveriam voltar-se para a tentativa de inserção dos agricultores vinculados ao estrato B, enquanto que aqueles vinculados ao estrato C deveriam ser contemplados por políticas agrárias específicas.

A idéia assentada nesta pesquisa da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO)/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) foi que a agricultura familiar tinha potencial produtivo maior do que realmente se observava, e a ampliação do acesso ao crédito poderia ser um fator essencial. Ao indicar-se que os recursos das políticas públicas deveriam centrar-se no agricultor familiar passível de consolidação, a idéia foi que os agricultores familiares em foco são atores econômicos, que podem ter iniciativas consistentes e que podem ter um movimento de geração de renda, mesmo nas áreas não densamente povoadas.

O Pronaf foi instituído a partir destas recomendações. Então, no que tange à evolução do programa, num primeiro momento, baseado no referido estudo, como também nas demandas de grupos agrários, o Ministério da Agricultura e Abastecimento criou o programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), uma linha de crédito exclusiva para a agricultura familiar. Posteriormente, em 1995, foi elaborado o Pronaf, sendo efetivamente implementado em 1996.

Ele foi criado abrindo-se três modalidades: Crédito, Infra-Estrutura e Capacitação. O Pronaf Crédito objetiva conceder apoio financeiro às atividades agropecuárias e não-agropecuárias por meio da liberação direta entre o banco e o demandante de crédito, sem que haja prioridades regionais ou mesmo regras de liberação que definam o seu público-alvo efetivo. Esta modalidade estende-se a vários grupos, direcionando os recursos de acordo com o tipo de agricultor, classificados de “A” a “E”, de acordo com critérios típicos de cada um. Esta é a modalidade que apresenta a maior liberação, tendo o Banco do Brasil como o principal agente financeiro em termos de repasse dos recursos.

A segunda modalidade corresponde ao Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais, que busca priorizar a implantação, ampliação e modernização da infra-estrut-

¹ No ano 2000, foi divulgada uma atualização deste estudo.

tura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar. Segundo o Relatório Institucional do Pronaf (2002), a proposta dessa modalidade é fornecer os recursos aos municípios sem condicionar os repasses à troca de clientelismos políticos, dando origem às novas formas de governança, através da implementação de planos locais de desenvolvimento, elaborados de forma participativa entre entidades e agricultores.

A terceira modalidade refere-se à Capacitação, e objetiva habilitar os agricultores familiares e técnicos no levantamento das demandas por crédito, obedecendo a determinadas prioridades, definindo as ações a serem desenvolvidas para atendimento às demandas, e na elaboração e monitoria dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDRs).

Pela descrição das três linhas de ação do Programa, podemos observar que a lógica de liberação dos recursos do Pronaf Crédito difere sobremaneira da apresentada pelas outras duas. O que queremos destacar é que, tendo em vista estas diferenças, o público-alvo passa a ser essencialmente distinto, o que dificulta a integração entre a lógica da primeira linha *vis-à-vis* às políticas implementadas pelo Pronaf Infra-Estrutura e Capacitação. Vejamos a seguir o que se estabelece legalmente para a liberação dos recursos.

3 – O PÚBLICO-ALVO INDICADO PELO PRONAF EM SUAS DIFERENTES LINHAS DE ATUAÇÃO

3.1 – O Pronaf: Infra-estrutura, Serviços Municipais e Capacitação

No caso das Linhas Infra-Estrutura e Capacitação, a escolha do público-alvo tem por trás a idéia da importância da formação do “capital social” com o objetivo de gerar uma rede para construir uma estratégia de desenvolvimento rural, com base no fortalecimento da agricultura familiar.

Conforme indicamos no início do trabalho, recentemente, a dificuldade de inserção econômica dos agricultores familiares não-integrados tem aumentado por conta das crescentes exigências dos mercados agrícolas. Um dos debates essenciais que tem surgido é aquele que destaca que esta reinserção ao mercado dificilmente pode ser dada de maneira individual. A partir daí, entra-se com a discussão de que a agricultura familiar deve pensar em

sua capacidade de organização para atender às exigências que se apresentam. Para responder a este processo, esses produtores procuram então constituir novas formas de organização, no sentido de conseguirem uma maior inserção no mercado. Estas formas de organização podem ser desenvolvidas através das cooperativas de crédito para agricultores familiares, associações conjuntas para compra e venda de produtos e matéria-prima, negociação conjunta entre bancos e poder público local, exploração de nichos de mercados e de ocupação de parte do tempo com atividades não-agrícolas². Estas novas atividades passaram por um processo de valorização derivadas da crescente urbanização do meio rural (moradia, turismo, lazer e prestação de serviços), atividades decorrentes da preservação do meio ambiente e da exploração de nichos de mercados, como, por exemplo, a produção de alimentos orgânicos e criação de *escargot*. (GRAZIANO DA SILVA; DEL GROSSI, 2000).

Mais do que isto, especialmente no meio rural, as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento devem articular o envolvimento de um conjunto de forças sociais locais atuando na implementação de ações coletivas, benéficas à comunidade. (ORTEGA; NUNES, 2002). Estas forças organizadas conformam o “capital social” daquela comunidade que tem a ver então com a sua capacidade de organização e envolve, inclusive, o conjunto de normas e sistemas que se organizam para facilitar as ações coordenadas. (PUTMAN, 2000).

Segue-se, portanto, a importância da adoção de políticas públicas que levem em conta uma nova forma de orientação e uma organização que envolva o âmbito local, na qual seja priorizada a autonomia dos municípios. A partir daí, abre-se o espaço para a adoção de políticas descentralizadas, sendo que o próprio Estado passa a agir no intuito de promover o fortalecimento da cidadania e da participação da comunidade, gerando-se condição de ampliação do número de atores sociais.

É deste debate que surge a indicação de que esta mesma lógica deve ser adotada nas atuações públicas que envolvem transmissão de recursos, sendo que o seu direcionamento e a sua utilização devem envolver a lógi-

² Isto caracteriza uma nova face do meio rural brasileiro, que é o objeto de estudo do Projeto Rurbano, coordenado pelo professor José Graziano da Silva, que tem destacado a importância das atividades não enquadradas tradicionalmente como agrícolas ou pecuárias.

ca “local”, a partir de uma perspectiva de descentralização de decisões. Então, especialmente no âmbito rural, caso se tenha uma concepção de desenvolvimento que se centre na melhora das condições de vida das comunidades e numa maior inserção dos grupos excluídos, indica-se a importância de que as políticas adotadas partam de um “pacto territorial”, mediado e impulsionado a partir da articulação de atores-chave – cooperativas, organizações de produtores, associações empresariais, sindicatos, poder público, igrejas, bancos etc.

Esta noção de desenvolvimento rural voltado para o âmbito local, territorial foi a perspectiva do Programa *Leader*, desenvolvido na Europa, cuja concepção original foi promover a dinamização das zonas deprimidas e excluídas do atual padrão agrícola-tecnológico (em Portugal, na Espanha e na Grécia). O que se observou a partir da implantação daquele programa foi que o enfoque no desenvolvimento local incentivou a maior participação da população e de agentes econômicos, pois estes atuaram não somente na elaboração, como também na gestão dos projetos. Dentro do contexto brasileiro, o Pronaf apresenta algumas similaridades com esta experiência europeia.

No caso do Brasil, o Pronaf Infra-Estrutura e Capacitação tem esta perspectiva de descentralização e especialmente a linha de Infra-Estrutura/ Serviços Municipais foca a sua ação a partir da formação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CMDRS), conferindo uma maior autonomia às políticas públicas com relação ao aparato burocrático do Estado. Mais do que isto, ao envolver a participação direta dos atores sociais, a idéia que está por trás desta linha de ação do Pronaf é procurar romper com a hierarquia de poderes e com as relações de clientelismo. Nesta forma de gestão, o Poder Público Federal não intervém diretamente; ele repassa os recursos às instâncias locais que devem usá-los e geri-los. Apenas intervém através da Caixa Econômica Federal, que verifica se os municípios estão respeitando as condições previstas nos contratos.

No caso do Pronaf Infra-estrutura/Serviços Municipais, a legislação prevê inicialmente que o público-alvo são os municípios mais carentes e a seleção daqueles que serão abrangidos por essa modalidade passa por análises a partir de critérios previamente estabelecidos. Uma das condicionalidades é a exigência de que o município constitua o seu Conselho Municipal de Desenvolvimento

Rural Sustentável (CMDRS), além da elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR).

O critério de escolha dos municípios procura efetivamente considerar o perfil de carência do município a ser beneficiado, condição esta para que a Caixa Econômica Federal, o agente financeiro responsável por esta linha de crédito, efetive a liberação dos recursos. A seleção dos municípios beneficiários do Programa deve atender aos seguintes critérios: (1) a relação entre o número de estabelecimentos agropecuários com área até 200 hectares e o número total de estabelecimentos do município tem que ser maior que a relação entre o número de estabelecimentos com área até 200 hectares e o total de estabelecimentos do Estado; (2) a relação entre a população rural e total do município deve ser maior que a mesma relação no âmbito do Estado; (3) o valor da produção agrícola por pessoa ocupada no município deve ser menor que a mesma relação no plano estadual; (4) o número de municípios selecionados mediante estes três critérios deve ser inferior ao número previsto para o Estado.

Ou seja, a escolha dos municípios leva em conta três tipos de critérios: populacional, fundiário e de valor bruto da produção. Ademais, em 2001, introduziu-se o tratamento diferenciado para os municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 0,5 e para os beneficiários dos Programas Comunidade Ativa e/ou Comunidade Solidária. A partir daí, o Conselho do Pronaf tem a prerrogativa de selecionar os municípios restantes, dentre os que atendem a dois dos três critérios, priorizando aqueles contemplados pelo Programa Comunidade Solidária e os que tiverem maior número de famílias assentadas e ou de pescadores artesanais. (PRONAF, 2002).

Esta linha de atuação do Pronaf tem por trás uma concepção de política que visa a uma inovação institucional que é integrar uma rede de agentes. Destacam-se os sindicatos de trabalhadores rurais que têm participação decisiva na formação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDRS), os extensionistas que ajudam na elaboração dos planos municipais e no apoio às iniciativas dos agricultores, as universidades que capacitam os membros dos Conselhos Municipais, além de diferentes organizações locais que se integram ao processo. Ademais, a própria forma de liberação dos recursos difere sobremaneira daquela apresentada pelo Pronaf Crédito. No caso do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais, as transferências de recursos para os

municípios são operadas via Caixa Econômica Federal. A liberação envolve um trabalho integrado: depende da constituição dos já citados Conselhos Municipais, que elaboram os planos de Desenvolvimento e aprovam os planos de trabalho; dos Conselhos Estaduais, que homologam estes Planos e das Secretarias de Agricultura Familiar, que aprovam os Planos de Trabalho e os encaminham para a Caixa Econômica Federal.

No caso do Pronaf Capacitação, o público-alvo é o agricultor que precisa de capacitação e de assistência técnica. Esta linha, também por seu próprio objetivo, engloba uma rede de agentes. No início da implantação do Pronaf, a equipe responsável foi composta por técnicos do departamento de assistência técnica e extensão rural do Ministério da Agricultura, por extensionistas da rede oficial, por técnicos de prefeituras e movimentos sociais. Desde o início, condicionou-se que os recursos fossem usados nos trabalhos junto ao público-alvo do programa e não nas sedes das empresas extensionistas nas capitais.

A partir daí, apresenta-se uma relação direta com o Pronaf Infra-Estrutura/Serviços Municipais, pois foi realizado um forte trabalho de formação de Conselheiros Municipais dos CMDRS, sendo que esta capacitação procurou colocar os atores locais em contato com pessoas de outros universos – professores universitários, estudantes auxiliares, Organizações Não-Governamentais (ONGs).

Além da atuação nos conselhos, o processo de capacitação também está se dirigindo para a geração das condições necessárias à formação de cooperativas de crédito e para processos de certificação. Apesar da importância da capacitação, o próprio governo reconhece que esta linha de ação do Pronaf não está institucionalmente bem organizada. Ainda que esta linha de ação tenha sido implantada e tenha se expandido, o que se observa é que não houve inovação organizacional na extensão rural em moldes mais ambiciosos. (PRONAF, 2002). O público-alvo não tem qualquer controle contratual sobre o trabalho social dos extensionistas, sendo que os técnicos pertencem a empresas de economia mista e prestam contas apenas a elas e, quando muito, às prefeituras que firmam acordos.

Mesmo considerando esta questão, o que queremos destacar é que esta linha de ação tem o potencial de articular-se, até mais fortemente do que hoje, à lógica do Pronaf Infra-Estrutura/Serviços Municipais, formando a integração

necessária para que o Pronaf se constitua, de fato, como um programa de apoio ao desenvolvimento local.

3.2 – O Pronaf Crédito: A Lógica Econômica Individual

No caso do Pronaf Crédito, a delimitação do público-alvo assume um caráter individual. Também neste caso, está indicada a formação de uma rede de agentes, como os sindicatos dos trabalhadores rurais e os órgãos oficiais de assistência técnica (e outras entidades), que também emitem as Declarações de Aptidão, atestando aos bancos que o pretendente do financiamento é um “agricultor familiar”. De outro lado, Cooperativas de Crédito voltadas para a agricultura familiar vão paulatinamente se organizando para tentar resolver os problemas de acesso dos agricultores menos integrados. Ainda que esta articulação entre agentes exista, a perspectiva da liberação dos recursos é basicamente bancária e analisada a partir do demandante do recurso. O que destacamos é que esta lógica de liberação não permite que se apresente uma articulação direta desta linha de ação com as demais.

No que tange ao público-alvo indicado pelo Programa, observamos que a legislação tem-se modificado nos últimos anos. O Decreto que criou o Pronaf estabeleceu as diretrizes orientadoras de suas ações e definiu os critérios e limites para a concessão dos recursos. No que tange ao Pronaf Crédito, aí se estabelece o perfil do chamado Pronaf Tradicional e os beneficiários são aqueles enquadrados no Gupo D do Programa.

A partir desta legislação e até a atualidade, o Programa sofre uma série de modificações, passando a incorporar crescentemente novos perfis de beneficiários. Estas mudanças da legislação vieram no intuito de acolher críticas que questionavam: o baixo acesso aos recursos por parte dos produtores de mais baixa renda; a excessiva burocracia para a liberação de crédito; o fato de que o Pronaf em sua formulação original não contemplava o novo perfil do rural brasileiro, por concentrar-se apenas nos produtores voltados exclusivamente para a produção agropecuária. De um lado, tomam-se medidas no intuito de facilitar o acesso aos recursos, como foi o caso da institucionalização do crédito rotativo (Pronaf Rural Rápido) do Banco do Brasil, que libera financiamentos com maior facilidade àqueles que são seus clientes. De outro lado, a legislação vai mudando no intuito de aumentar o público-alvo do Programa.

Em termos dos novos grupos que vão se incorporando e que definirão as várias modalidades de condição de acesso, observamos a criação do Pronaf Especial (Pronafinho), que gera o Grupo C, e, a seguir, temos a incorporação do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procerá). Este grupo foi inserido com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que incorpora o Pronaf e explicita a idéia de que os assentados são agricultores familiares em fase de consolidação e não um segmento à parte. Esta incorporação gera mais um grupo de beneficiários – o Grupo A – sendo que os bancos liberadores de recursos não assumem o risco das operações efetuadas por este grupo (o risco é assumido pelo Tesouro Nacional).

Temos ainda a instituição do Grupo B, destinado aos agricultores mais marginalizados. O intuito da criação deste novo grupo foi incorporar mais firmemente as famílias rurais nordestinas ao programa, o que exigia que os financiamentos se direcionassem a agricultores com renda mais baixa que o Pronaf C. Estes recursos beneficiariam uma gama maior de agricultores marginalizados e originam-se do Orçamento Geral da União e dos Fundos Constitucionais, sendo que o banco que vai liberar o recurso não incorre em risco de crédito, uma vez que este é assumido pelo Tesouro. Por fim, cria-se o Grupo E, que tem a lógica inversa: a de expandir o limite de renda dos beneficiários, enquadrando agricultores com níveis de renda mais alta.

Analisando-se a evolução geral da legislação, percebe-se que esta denota um esforço de maior inclusão, movimento que culmina com a instituição do Pronaf Planta Brasil (Grupo B). Assim, os beneficiários discriminados pelo Programa estão distribuídos em categorias, segundo o nível de renda bruta anual, conforme indicado na Tabela 1.

TABELA 1 – PRONAF, DISCRIMINAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

Beneficiário	Especificação
GRUPO A	Beneficiários de programas de reforma agrária
GRUPO B	Renda Bruta Familiar até 2.000
GRUPO C	Renda de 2.000 a 14.000
GRUPO AC	Agricultores Familiares egressos do Grupo A. Renda de 2.000 a 14.000.
GRUPO D	Renda Bruta Familiar Anual acima de 14.000 até 40.000
GRUPO E/ PROGER Familiar Rural	Até dois empregados permanentes e renda entre 40 mil e 60 mil reais.

Fonte: Bacen (2004).

Indicadas então as determinações legais que definem o público-alvo geral das diversas linhas de ação, passamos a analisar a liberação dos recursos, com o intuito de levantar o público-alvo efetivo do programa em suas diversas linhas de ação, para ver se nos últimos anos ele está mudando sua lógica de atuação.

4 – O MOVIMENTO DOS RECURSOS

Para os propósitos de nosso artigo, vamos detalhar os dados do programa entre 1999 e 2004. Conforme acabamos de observar, nosso intuito é detectar se houve uma modificação da lógica de direcionamento de recursos nos últimos anos, especialmente após a incorporação de beneficiários referentes aos Grupos A e B do Pronaf Crédito. Os anos considerados também são importantes para perceber o movimento do Pronaf Infra-Estrutura/ Serviços Municipais. O intuito é detectar o aumento (ou não) de sua importância em termos de participação no âmbito do conjunto do programa, especialmente porque a atuação na conformação de conselhos municipais tem aumentado de forma vigorosa, juntamente com o debate acerca da importância de se utilizarem políticas públicas que incorporem a perspectiva do desenvolvimento local e da conformação do “capital social”.

Ademais, o corte temporal também se justifica pela base de dados utilizada. De fato, no *site* do Pronaf³, é possível levantar os dados a partir de 1999. As informações disponibilizadas pelo Banco Central, constantes do Anuário Estatístico do Crédito Rural, também foram utilizadas para complementar os primeiros, nos casos em que o *site* do Pronaf não disponibilizou o detalhamento.

No caso dos dados do Banco Central, é possível levantar a série desde a implantação do programa, mas eles estão muitas vezes subestimados, uma vez que nem todos os recursos liberados pela modalidade “Investimento” es-

³ Disponível em: <www.pronaf.gov.br>.

tão lá disponibilizados. Neste sentido, optamos por trabalhar mais intensamente com a base de dados do referido *site*. Todos os valores foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços (IGP) – Disponibilidade Interna (DI) médio centrado, para podermos fazer uma análise da evolução dos dados em valores reais de 2004. Iniciaremos apresentando as liberações totais do programa e suas modalidades para, posteriormente, detalharmos um pouco mais aquelas referentes às Linhas Crédito e Infra-Estrutura.

No que tange às liberações totais do Pronaf, levando-se em conta o conjunto de suas linhas de ação, pelas informações constantes na Tabela 2, pode-se observar que o montante de crédito total direcionado pelo programa apresentou um movimento ascendente entre 2002 e 2004. De fato, passou-se de uma liberação de R\$ 2.755,3 milhões para R\$ 5.748,7 milhões, o que aponta para uma modificação da tendência anterior, visto que, a partir de 1999, o programa começou a apresentar certa estagnação na liberação de recursos.

Na verdade, se formos mais rigorosos, veremos que se apresentava um movimento de queda dos valores liberados logo após a incorporação do Procerá. No caso do Pronaf Crédito, se tomarmos os dados de liberações e

retirmos o montante referente ao Grupo A, que fazia parte do Procerá (Tabela 3), observaremos que, no ano de 1999, de fato, houve uma queda do volume de recursos, sendo que também, no ano 2000, os recursos liberados pelo programa sem o Procerá apresentam valores ainda inferiores a 1998. Ou seja, efetivamente, estava havendo uma queda nos volumes dos recursos, mascarada pela incorporação do Procerá. Os recursos passam a aumentar de forma mais consistente a partir de 2002.

A queda de financiamentos também se apresentou para as linhas do Pronaf Infra-Estrutura e Capacitação (Tabela 2), sendo que esta é expressiva até o ano de 2003. Em 2004, ambas as linhas de ação modificam esta tendência e os recursos liberados também se expandem, mas ainda não atingem os valores observados em 1999.

Então, analisando-se os dados do Pronaf, apenas sob o ponto de vista das liberações, chega-se à conclusão de que, especialmente de 2003 para 2004, vem-se apresentando uma inflexão para melhor. Ademais desta constatação, o nosso objetivo é verificar se este fato vem acompanhado de alguma mudança na lógica de direcionamento dos recursos, no sentido de incorporar mais fortemente os agricultores familiares menos integrados economicamente.

TABELA 2 – PRONAF, LIBERAÇÃO POR LINHA DE AÇÃO, BRASIL 1999 A 2004

Valores constantes de 2004 (Em R\$)

Ano	Infra-Estrutura/ Serviços Munic.	Capacitação ¹	Crédito	Total
1999	188.425.961,67	46.691.548,66	2.001.762.962,82	2.236.880.473,16
2000	161.722.533,31	38.795.642,02	2.394.410.466,32	2.594.928.641,66
2001	152.382.479,31	21.949.066,56	2.355.809.344,14	2.530.140.890,01
2002	110.644.848,26	13.679.312,33	2.630.954.839,38	2.755.278.999,97
2003	78.506.856,71	35.044.809,83	4.164.823.912,54	4.278.375.579,08
2004	101.685.917,66	40.697.841,79	5.606.318.267,29	5.748.702.026,74
TOTAL	930.473.738,10	237.910.651,60	19.681.185.835,99	20.144.306.610,61

Fonte: Pronaf Crédito... (2005).

¹ Os dados referentes ao Pronaf Capacitação são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), retirados do *site*. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>.

TABELA 3 – LIBERAÇÕES DO PRONAF, CUSTEIO X INVESTIMENTO, 1998 A 2004

Valores constantes de 2004

Ano	Custeio	Investimento	Total	Total sem A
1998	1.274.045.367,00	687.931.810,20	1.961.977.177,30	1.961.977.177,30
1999	1.357.961.055,20	641.339.760,73	2.001.762.962,82	1.708.375.778,37
2000	1.520.259.568,33	871.394.484,37	2.394.410.466,33	1.882.366.954,20
2001	1.577.707.054,90	775.241.716,41	2.355.809.344,15	1.985.876.065,15
2002	1.550.422.058,58	1.077.721.678,93	2.630.954.839,37	2.148.147.816,39
2003	2.582.560.609,98	1.577.580.809,25	4.164.823.912,55	3.518.609.658,46
2004	3.469.659.190,95	2.136.598.688,84	5.606.257.879,79	5.106.920.443,77

Fonte: Pronaf (2005).

¹ Os dados referentes ao Pronaf Capacitação são provenientes do OGU. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>.

Seria esta a expectativa, uma vez que a legislação incorporou como beneficiários dentro da linha do Pronaf Crédito os Grupos A e B, que se referem aos agricultores com maior dificuldade de acesso a recursos. Também seria esta a expectativa porque se tem intensificado o debate e a própria ação no sentido de incorporar a importância da liberação de recursos a partir de uma lógica coletiva, tal qual a proposta no caso do Pronaf Infra-Estrutura. Vejamos então a análise dos direcionamentos de recursos das Linhas Pronaf Infra-Estrutura e Crédito que são as que nos interessam mais de perto.

4.1 – As Liberações do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais

Conforme indicamos anteriormente, o Pronaf Infra-Estrutura/Serviços Municipais libera seus recursos a partir da constituição dos CMDRS, sendo que esta linha de ação, diferente da linha de Crédito, tem como pressuposto básico o envolvimento das comunidades rurais e dos agricultores familiares na concepção, gestão e fiscalização das políticas públicas. Ademais, a legislação explicitamente prevê que as comunidades mais carentes são aquelas que podem habilitar-se a receber os recursos. Uma vez escolhidos os municípios, elabora-se o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, que deve ser construído a partir de demandas dos próprios agricultores em reuniões efetuadas nas próprias comunidades. O Plano é encaminhado ao Conselho Estadual e enviado à SAF/MDA. Uma vez aprovado o Plano, formaliza-se o contrato e o Conselho Municipal responde pelo acompanhamento da execução junto à prefeitura do município.

Ora, a partir desta concepção, um dos elementos centrais para o desenvolvimento desta Linha de Ação foi a criação e proliferação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CMDRS). Para se ter uma idéia desta expansão, em 1999, havia quase 27 mil Conselhos Gestores no país, considerando-se a totalidade deles (de Saúde, de Educação, de Assistência Social, de Crianças e Adolescentes etc.). No caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, a estimativa em 2002 era de que havia 4.000 destes conselhos, sendo que 1.506 já recebiam recursos. Como a construção deste ambiente é um fato novo, pesquisas têm observado que a participação dos conselheiros na gestão dos planos era insatisfatória. (IBASE, 2003). Indicava-se que o Pronaf Infra-Estrutura/Serviços

Municipais estava tendo poucos resultados efetivos, quando se considerava a questão de promover o desenvolvimento rural. (CASTILHOS, 2001). A capacitação dos conselheiros era vista como essencial para o processo de elaboração, execução e avaliação dos PMDRS. Então, outro fator importante, que demonstra a expansão da montagem desta nova institucionalidade, é o fato de que vários destes conselhos estão melhorando a sua forma de atuação devido à montagem de uma rede para a formação de conselheiros, cujo primeiro curso de formação aconteceu em 2.000, embora o programa tenha-se iniciado em 1997.

No que tange aos valores liberados e sua distribuição, já vimos pela Tabela 2 que estes apresentaram uma queda desde 1999 e, apenas entre 2003 e 2004, eles iniciaram uma recuperação. Esta queda, na verdade, é mais profunda nesta linha de ação do que na que se observa no Pronaf Crédito. De fato, o que se observa é que o Pronaf Infra-Estrutura/Serviços Municipais tem reduzido sua participação no total de recursos direcionados para o Pronaf, visto como um todo. (Tabela 4).

Pela Tabela 4, percebemos que, em 1999, 8,42% dos recursos iam para esta linha de ação, 2,09% iam para o Pronaf Capacitação e 89,49%, para o Pronaf Crédito. Nos últimos anos, esta participação vem caindo e, em 2004, os recursos liberados pelo Pronaf Infra-Estrutura/Serviços Municipais correspondem a apenas 1,77% do total. Os do Pronaf Capacitação correspondem a 0,71% do total e os do Pronaf Crédito, a 97,52%. Ou seja, a concentração de recursos no Pronaf Crédito, de lógica individual, tem crescido sobremaneira.

No que tange à lógica da distribuição dos recursos do Pronaf Infra-Estrutura/Serviços Municipais, é importante ressaltarmos que a região Nordeste, segundo o estudo FAO (2001), congrega o maior número de agricultores familiares; portanto, é aquela que recebe mais recursos por parte dessa modalidade. Mesmo assim, observa-se pela Tabela 5 que, tendencialmente, esta participação tem caído. No que tange às demais regiões, observava-se, pela referida tabela, que em 1999 e 2000 as regiões Sudeste e Sul apresentavam uma participação relativamente maior do que as outras duas. No ano de 2004, todas as regiões, à exceção da Nordeste, apresentavam participações bastante semelhantes no recebimento de recursos.

TABELA 4 – PRONAF, LIBERAÇÃO POR LINHA DE AÇÃO, BRASIL 1999 A 2004

Porcentagem

Ano	Infra-estrutura	Capacitação ¹	Crédito	Total %
1999	8,42	2,09	89,49	100
2000	6,23	1,50	92,27	100
2001	6,02	0,87	93,11	100
2002	4,02	0,50	95,49	100
2003	1,83	0,82	97,35	100
2004	1,77	0,71	97,52	100

Fonte: Pronaf (2005).

¹ Os dados referentes ao Pronaf Capacitação são provenientes do OGU. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>.

Então, mesmo estes dados mais gerais nos mostram que a distribuição dos recursos desta Linha do Pronaf apresenta uma lógica especial, no sentido de que, pelas suas características, não se concentra nos municípios em que se destaca economicamente. Este é um fato distintivo, pois o movimento da liberação de recursos dos bancos, em resposta às demandas individuais de recursos, privilegia regiões de forte dinamismo econômico. Esta é a lógica de liberação dos recursos vinculada ao Pronaf Crédito, por exemplo.

Outro aspecto positivo desta modalidade refere-se à expansão da amplitude que o programa tem alcançado, tendo em vista as constantes reformulações realizadas. Uma destas reformulações⁴ está no incentivo a projetos intermunicipais, o que permite que o Programa tenha uma maior área de abrangência.

Ademais, esta linha de ação vem experimentando uma reformulação mais recente, sendo que os recursos agora passarão a ser dirigidos ao Projeto dos Territórios da Agricultura Familiar (MDA), destacando-se que, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), per-

mitindo que sejam valorizadas iniciativas concebidas no “âmbito territorial”.

De certa forma, a linha de ação passa por reformulações no sentido de que sua atuação e resultados devem tornar-se mais consistentes. Pretende-se, partindo do enfoque de território, mudar o prisma das políticas públicas, passando-se do provimento dos recursos e de infra-estrutura, para a adoção de políticas que visem ao fortalecimento da organização social dos agricultores familiares, das entidades representativas, com ênfase no desenvolvimento local. O que se indica é que esta linha do Pronaf está em construção, criando uma nova institucionalidade, outrora inexistente. Não só se destaca o seu papel quanto à mudança do enfoque do acesso a recursos, como também indica-se a sua importância no aumento da capilaridade atingida por este Programa.

4.2 – As Liberações do Pronaf Crédito

Conforme já destacamos, esta linha de ação do Pronaf apresentou uma expansão considerável de 2003 para 2004, sendo que seu crescimento foi substancialmente maior do que o observado nas outras linhas. O que ire-

TABELA 5 – EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DO PRONAF INFRA-ESTRUTURA, SERVIÇOS MUNICIPAIS POR REGIÕES

Valores constantes de 2004

Regiões/ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Norte	22.270.857,73	14.486.539,39	17.696.816,63	12.995.235,59	8.446.889,05	17.728.475,17
Nordeste	75.686.491,13	61.291.380,63	102.918.881,5	54.060.522,48	43.326.842,41	37.149.602,85
Centro-Oeste	16.919.593,28	13.181.058,67	2.577.054,02	5.114.401,65	5.149.322,89	15.309.308,30
Sudeste	42.020.620,82	38.166.484,77	18.555.953,30	19.875.086,01	12.086.063,96	13.099.520,85
Sul	31.528.398,73	34.597.069,85	10.633.773,85	18.599.602,53	9.497.738,42	18.399.010,49
Total Brasil	188.427.960,67	161.722.533,31	152.382.479,31	110.644.848,26	78.506.856,71	101.685.917,66

Fonte: Tabulação própria a partir do site do Pronaf. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>.

⁴ A Resolução 27 estabelece a utilização de cerca de 5 a 10% do valor da cota de cada Estado para apoio de projetos feitos por entidades intermunicipais.

mos apresentar a seguir são alguns dados referentes ao perfil da distribuição destes financiamentos.

Atualmente, os recursos do Pronaf Crédito são liberados por 5 fontes: Fundos Constitucionais, Orçamento Geral da União (OGU), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Exigibilidades bancárias e Bancos Cooperativos. Estes últimos são os únicos que emprestam com recursos próprios aos agricultores. Os demais são Fundos Compulsórios. No Caso dos Fundos Constitucionais: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), estes são repassados por Bancos Públicos: Banco da Amazônia (BASA), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco do Brasil no Centro-Oeste e não têm nenhum custo de captação.

No caso do FAT, este é liberado apenas por bancos públicos federais, que devem dar garantias ao Fundo para conseguir liberar os recursos. O Fundo exige a remuneração de Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela liberação de recursos, mas não são os bancos emprestadores que arcam com este pagamento. A diferença entre a taxa pelas quais os recursos são emprestados e a TJLP é assumida pelo governo (equalização). Os recursos do OGU destinam-se a empréstimos para os assentados recém-instalados (Pronaf A), ao Pronaf B, ao Pronaf A/C e ao Pronaf Florestal, observando-se que, nestes casos, a equalização e os custos operacionais também estão garantidos pelo governo. As exigibilidades bancárias são usadas essencialmente por empresas integradoras e não são uma fonte significativa. Por fim, temos os recursos dos Bancos Cooperativos, que são os únicos não-compulsórios, sendo emprestados aos agricultores, a partir da cobrança de um *spread* entre a taxa de captação e a taxa de empréstimo.

Nesse sentido, os recursos direcionados para o Pronaf têm tido o cuidado de preservar a taxa de rentabilidade dos bancos operadores, sendo que o Estado arca com os descasamentos porventura existentes entre a captação de recursos e a ponta de oferta. No caso dos créditos dirigidos aos segmentos C, D e E, os bancos emprestadores arcam com o risco de inadimplência, mas, no caso dos beneficiários relativos ao Grupo A e B, quem arca com os riscos é o Tesouro.

No que tange à liberação dos recursos, destacamos o fato de que parte deles continua não sendo liberada (Tabela 6). Para se ter uma idéia, em 2003 foram emprestados 52,5% do valor anunciado. Isto está a indicar que persiste a dificuldade de liberação dos financiamentos, sendo que é interessante lembrar que o Estado equaliza valores superiores aos financiamentos que foram efetivamente liberados.

Quanto às modalidades do Pronaf Crédito, permanece a concentração da oferta de Crédito de Custeio que, entre 1999 e 2004, manteve-se sempre no intervalo de 68% a 60% do total. (Tabela 3).

Estes dados nos mostram alguns elementos, mas não nos esclarecem a questão do perfil das liberações. Ao tratar mais especificamente deste tema, iniciaremos a análise apresentando informações referentes à distribuição dos recursos por regiões. Pelos dados do Gráfico 1, podemos observar que todas as regiões estão recebendo mais recursos, visto que o Pronaf Crédito como um todo apresentou forte expansão.

Por outro lado, se verificarmos a sua distribuição entre as regiões, detectaremos que a região Sul continuou concentrando a oferta de financiamentos. Entre 1999 e 2004, sempre recebeu entre 46% e 57% do total libera-

TABELA 6 – PRONAF CRÉDITO, VALORES ANUNCIADOS X APLICADOS, R\$ MIL CORRENTES

Ano/ Safra	Valor Anunciado	Aplicado/Anunciado (%)
96/97	1.300.000	49,9
97/98	1.500.000	106,6
98/99	2.350.000	78,3
99/00	3.460.000	56,9
00/01	4.040.000	49,4
2001/02	4.196.000	47,9
2002/03	4.190.000.000	52,5

Fonte: Elaboração a partir dos dados de DESER (2003).

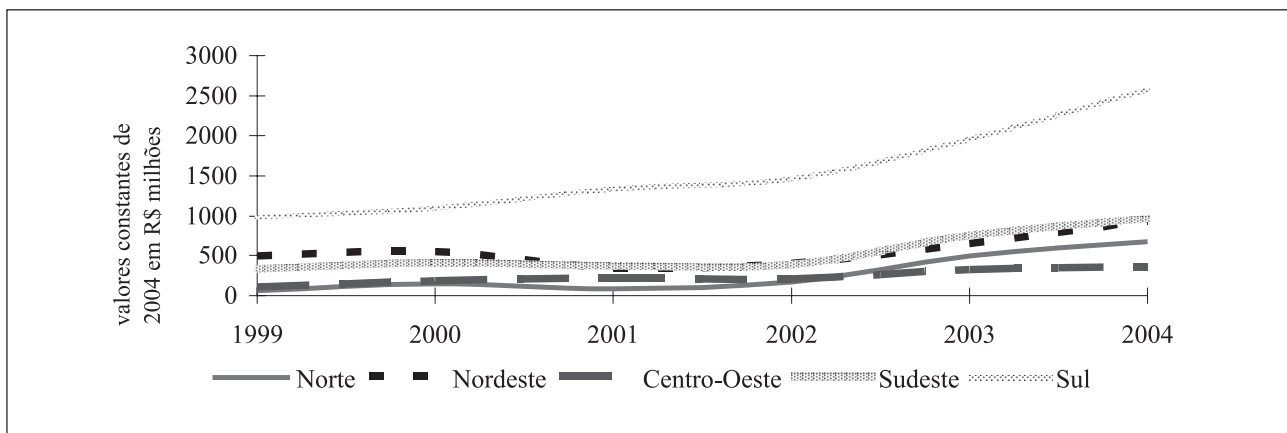


GRÁFICO 1 – PRONAF CRÉDITO – A EVOLUÇÃO DOS RECURSOS LIBERADOS EM R\$ MILHÕES

Fonte: Dados construídos a partir de valores de liberações por municípios apresentados no *site* do Pronaf. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>. Em R\$ de 2004, deflacionados pelo IGP-DI médio centrado.

do. A região Nordeste, que, em 1999, estava em segundo lugar (25%), perde participação ao longo do período considerado, passando a receber 17% em 2004. Já a região Sudeste passa à frente, recebendo 18% do total neste último ano (Tabela 7).

Ora, estes dados nos indicam que aumenta a concentração da oferta de recursos nas regiões em que há mais agricultores familiares integrados, em detrimento daquela que concentra a maioria dos agricultores familiares mais alijados. É importante, então, detectar se isto está realmente ocorrendo e quais são os principais indicadores.

Pelas informações de liberação de recursos, é possível fazer esta análise. Desde a implantação do Pronaf, a região Nordeste apresentou-se como a segunda em termos de liberação de recursos e esta *performance* foi explicada pelo movimento do crédito para Investimento, sendo que esta situação permanece até 1999. Para se ter uma idéia, apesar de a região receber no referido ano 25% do total de recursos, apenas 11% do Pronaf distribuídos para Custeio dirigiam-se para lá (Tabela 7). Parale-

lamente, recebia 59% do crédito de Investimento liberado pelo Programa. À medida que cai a participação da referida região no total ofertado de recursos, percebemos que a queda vem acompanhada por uma redução mais drástica da participação do Nordeste no crédito de Investimento, sendo que, em 2004, a região recebe 29% desta modalidade. Paralelamente, a região que passa a receber um maior direcionamento da modalidade Investimento é a Norte, sendo que a expansão dos recursos nesta modalidade é muito grande. Os Estados do Pará, de Rondônia, do Tocantins e do Amazonas são os que aumentam sua participação nos recursos do Pronaf Investimento.

A Tabela 8 mostra-nos que o Basa aumentou a sua atuação, sendo responsável em 2004 pela liberação de 7,02% dos recursos, o que explica o aumento da participação da região Norte. Paralelamente, o Banco do Nordeste liberou 12,41% e continua sendo o segundo Banco que mais libera recursos por conta da oferta de recursos vinculados aos Fundos Constitucionais e do OGU voltados para o Pronaf B. Destaca-se também a sua atuação nos anos recentes, no esforço

TABELA 7 – PRONAF CRÉDITO, PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES SOBRE O TOTAL DE RECURSOS

Ano	1999			2000			2001			2002			2003			2004		
%	T	C*	I**	T	C*	I**	T	C*	I**	T	C*	I**	T	C*	I**	T	C*	I**
Norte	3	3	3	6	4	10	4	3	5	6	4	10	12	6	22	12	7	21
NE	25	11	59	23	12	42	15	10	25	15	12	21	16	12	22	17	10	29
CO	6	3	11	8	3	16	9	3	22	8	4	14	8	7	9	7	6	7
SE	17	21	7	17	20	11	16	20	8	15	20	7	18	21	13	18	21	13
Sul	49	61	23	46	60	21	57	65	40	56	61	48	47	54	35	47	57	30
BRA	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Site do Pronaf. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>.

Nota: T, C*, I** indicam respectivamente: total, custeio e investimento.

TABELA 8 – APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PRONAF CRÉDITO POR INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Valores constantes de 2004 em R\$ mil

Agente	1999 Montante	2000 Montante	2001 Montante	2002 Montante	2003 Montante	2004 Montante
BACEN	188.594,41	191.105,21	329.097,23	160.028,16	20.314,54	431.496,17
BANCOOB	0,00	7.805,64	10.374,33	15.342,15	23.508,74	33.945,12
BANSICREDI	0,00	96.675,38	104.037,84	118.097,77	170.457,72	220.743,46
BASA	6.355,64	70.916,08	22.526,91	64.285,72	254.969,64	393.478,20
BB	1.305.321,52	1.537.167,2	1.564.312,70	1.897.787,67	3.261.694,35	3.715.425,89
BNB	448.690,05	419.986,50	238.573,26	225.161,72	348.931,11	695.751,38
BNDES	52.801,34	70.754,37	86.887,07	150.251,65	84.947,81	115.478,04
Total	2.001.762,96	2.394.410,4	2.355.809,34	2.630.954,84	4.164.823,91	5.606.318,27

Fonte: BACEN - Somente Exigibilidade Bancária; Banco Cooperativo do Brasil (BANCOOB); Banco Cooperativo Sicred S.A. (BANSICREDI); BASA; BB; BNB e BNDES.

de construção de organizações locais de garantia aos empréstimos. Um dos fatos importantes a destacar é que, nas operações de crédito do Pronaf, o BNB tem-se apoiado na constituição de mais de 1.200 fundos de aval. Mesmos considerando-se esta atuação, o Banco do Brasil continuou sendo o principal agente do Pronaf (66,27% das liberações). Na verdade, o que observamos é que, nos últimos anos, não há uma mudança quanto ao peso e ao papel deste último banco, como também ele continua concentrando suas liberações para as regiões menos carentes.

Ou seja, de um lado permanece a forte concentração do crédito de Custeio na região Sul e, secundariamente, na Sudeste, o que explica a concentração do total dos valores liberados nestas regiões, pois a liberação para Custeio é maior no Programa como um todo. De outro lado, o crédito de Investimento, liberado em menor magnitude, antes estava mais concentrado no Nordeste e, atualmente, apresenta uma distribuição mais equân-

me entre esta região (29%), a Norte (21%) e a Sul (30%), que passa a ser a que recebe mais recursos desta modalidade (Tabela 7). Logo, os recursos para Investimento nos anos mais recentes continuam tendo um perfil que permite o acesso a regiões que concentram agricultores familiares mais carentes, só que tem aumentado seu direcionamento para a região Sul.

Para verificar se esta afirmação se sustenta e analisar mais a fundo esta questão, é interessante analisar a evolução das liberações discriminada pelos grupos de beneficiários, bem como discriminada por tipo de produto. No que se refere aos grupos de beneficiários, pelo Gráfico 2 (abaixo), é possível perceber que o Grupo D sempre foi o que recebeu mais recursos, o que se mantém até 2004. O grupo C tem crescido em termos de participação. Em 1999, recebia 13,78% do total liberado e, em 2004, esta participação sobe para 25,76%. O grupo B ainda apresenta uma participação reduzida: de 6,98% em 2004.

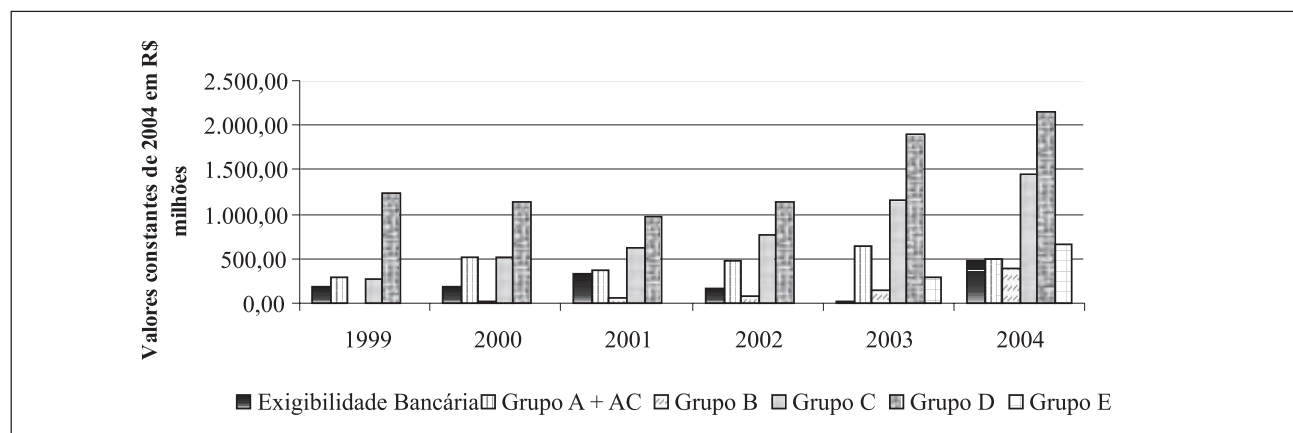


GRÁFICO 2 – DESEMPENHO DO PRONAF CRÉDITO POR ENQUADRAMENTO*, 1999 A 2004

* Exigibilidade Bancária não se refere a um Grupo do Pronaf, mas está ligada a uma das fontes de liberações em que não é possível discriminar o enquadramento. O próprio site do Pronaf faz esta distribuição quando demonstra os dados por enquadramentos.

Fonte: Gráfico elaborado a partir dos dados fornecidos no site do Pronaf. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>.

Para entender melhor a concentração dos recursos, é interessante observar a distribuição destes grupos nas diversas regiões (Tabela 9). Em 1999, observa-se que o Grupo D é aquele que efetivamente conseguia liberar a maior parte dos recursos. O Grupo A, por outro lado, tem uma participação alta nas regiões Centro-Oeste e Norte. Ou seja, a lógica bancária determinava que os recursos fossem liberados essencialmente aos agricultores que apresentassem garantias, o que explica inclusive o nível de retenção de recursos.

Resta saber o que tem ocorrido mais recentemente, até porque, conforme já salientamos, os empréstimos dos Grupos A e B não envolvem risco bancário. No caso da região Sul, que continua recebendo a maior parte dos valores liberados, não observamos uma mudança da ló-

gica de liberações. Em 2004, 57,7% dos recursos para esta região se concentraram nos Grupos D e E, sendo que paralelamente os Grupos A (A/C) continuam tendo uma participação baixa e o Grupo B praticamente não recebe recursos. As regiões Sudeste e Centro-Oeste também apresentam o mesmo perfil de distribuição, ainda que, nesta última, o Grupo B tenha uma importância maior, chegando a receber 13,24% dos recursos liberados.

A região Norte apresenta um perfil de distribuição que mudou um pouco com a incorporação do Procerá. Nos anos mais recentes, vem distribuindo seus recursos de forma mais concentrada entre os agricultores do Grupo D e os do Grupo A, enquanto que os agricultores dos Grupos B e C, por via de regra, liberam um percentual pequeno de recursos. Já a região Nordeste apresenta

TABELA 9 – PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS ENQUADRAMENTOS POR REGIÕES GEOGRÁFICAS

Ano	Região/Enquad	Exigib.. Banc. ¹	Grupo A	Grupo A/C	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Grupo E	Total %
1999	Norte	0,03	25,56	0,00	0,00	15,46	58,94	0,00	100
1999	NE	1,99	5,12	0,00	0,00	7,49	85,40	0,00	100
1999	CO	0,25	54,99	0,00	0,00	1,57	43,19	0,00	100
1999	Sudeste	3,44	3,22	0,00	0,00	2,96	90,39	0,00	100
1999	Sul	18,01	7,59	0,00	6,83	15,99	51,58	0,00	100
2000	Norte	0,08	56,02	0,00	0,00	14,71	29,19	0,00	100
2000	NE	0,18	34,56	0,38	4,68	21,33	38,87	0,00	100
2000	CO	0,19	69,06	0,00	0,00	4,78	25,97	0,00	100
2000	Sudeste	3,38	17,34	0,00	0,12	8,14	71,01	0,00	100
2000	Sul	16,55	0,00	0,00	0,00	32,36	51,09	0,00	100
2001	Norte	0,00	14,86	0,00	0,00	28,38	56,76	0,00	100
2001	NE	0,01	23,88	1,37	15,21	34,04	25,49	0,00	100
2001	CO	0,00	71,88	0,01	0,00	4,31	23,80	0,00	100
2001	Sudeste	2,52	9,46	0,01	1,60	12,21	74,21	0,00	100
2001	Sul	24,74	0,00	0,00	0,00	34,41	40,85	0,00	100
2002	Norte	0,00	57,48	0,09	0,00	17,08	25,35	0,00	100
2002	NE	1,35	23,81	2,76	20,48	36,80	14,80	0,00	100
2002	CO	0,00	61,32	3,32	0,00	2,77	32,60	0,00	100
2002	Sudeste	0,00	8,31	1,01	2,47	12,00	76,21	0,00	100
2002	Sul	10,69	6,74	0,30	0,00	36,41	45,86	0,00	100
2003	Norte	0,00	43,59	1,28	0,00	11,65	42,27	1,20	100
2003	NE	0,00	23,72	0,49	19,92	40,44	14,53	0,90	100
2003	CO	0,00	47,30	12,72	0,00	13,62	20,45	5,90	100
2003	Sudeste	1,44	5,76	0,95	2,54	18,56	66,50	4,25	100
2003	Sul	1,18	3,62	0,33	11,12	34,93	43,04	5,78	100
2004	Norte ²	6,67	24,06	0,12	2,35	11,33	28,13	24,97	98
2004	NE	0,57	17,71	0,55	30,91	35,43	13,41	1,42	100
2004	CO	0,28	9,68	4,47	13,24	23,99	38,79	9,54	100
2004	Sudeste	13,92	4,38	0,64	4,63	17,08	50,53	8,83	100
2004	Sul	11,49	1,12	0,25	0,04	29,40	38,62	19,08	100

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados obtidos no site do Pronaf. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>.

¹ Exigibilidade Bancária não se refere a um Grupo do Pronaf, mas está ligada a uma das fontes de liberações em que não é possível discriminar o enquadramento. O próprio site do Pronaf faz esta distribuição quando demonstra os dados por enquadramentos.

² O Plano de Safra para a agricultura familiar 2004/2005 institui um novo enquadramento: O Pronaf Agroindústria Familiar. Somente a região Norte obteve participação, sendo responsável por 2,37% dos recursos.

uma mudança no perfil da liberação, à medida que a legislação foi incorporando os agricultores com mais dificuldade de acesso a recursos.

Em 1999, dos recursos liberados pela região 85,4% iam para os agricultores do Grupo D e, em 2004, estes recebem 13,41% do total liberado. Os agricultores que passam a concentrar os valores liberados são os do Grupo B (30,91%), os do Grupo C (35,43%) e os do Grupo A (17,71%), sendo que esta mudança de perfil vem ocorrendo desde o ano 2000 (Tabela 8).

Então, a mudança da legislação gerou um impacto importante no perfil da distribuição dos recursos na região Nordeste, sendo que, no caso dos agricultores do grupo C, em grande parte, a mudança deve estar vinculada à atuação dos fundos de aval articulados ao Banco do Nordeste. Ocorre, no entanto, que esta mudança de perfil não traz junto consigo uma maior concentração dos recursos totais do programa para aquela região.

Conforme observamos anteriormente, justamente quando vai melhorando o perfil da distribuição dos recursos, a região Nordeste vai perdendo participação na liberação total. Enquanto isto, as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste continuam mantendo o seu quinhão de participação. A região Norte, por outro lado, aumenta sua parti-

cipação e vemos que isto, em parte, se deve à liberação de recursos vinculados ao Pronaf A. Lembremo-nos, entretanto, que a mesma região também continua concentrando recursos nos agricultores do tipo D. Ou seja: a tendência da manutenção de distribuição de recursos é muito forte e a lógica bancária da liberação para agricultores mais integrados continua ocorrendo.

Esta mesma tendência da manutenção do perfil concentrador no que tange à distribuição dos recursos preserva-se também quando analisamos os tipos de cultura. Pelos dados da Tabela 10, observamos que, no início da implantação do programa, as culturas de fumo, milho e soja foram as que mais obtiveram recursos para custeio. Após a implantação do crédito rotativo, este tem tido uma participação importante nas liberações. O que destacamos é que, apesar de este tipo de crédito não apresentar a discriminação de culturas, sabe-se que o mesmo se vincula essencialmente a agricultores mais capitalizados que concentram sua produção basicamente nas mesmas culturas que inicialmente concentraram os recursos⁵.

De fato, então, as liberações continuam sendo transferidas para o mesmo perfil de culturas. Destaque-se que fumo perdeu participação e, em 2003, praticamente tinha quase nenhum financiamento. Mas o milho, a soja e o crédito rotativo continuavam sendo os principais libera-

TABELA 10 – PRONAF, DISTRIBUIÇÃO DO CRÉDITO DE CUSTEIO POR PRINCIPAIS PRODUTOS – BRASIL – 1996 – 2003

Valores em Percentagem (%)

Produto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Arroz	2,2	1,8	1,4	2,06	1,39	1,33	1,94	3,43
Café	4,7	1,6	1,3	1,72	2,64	2,76	2,54	5,96
Feijão	2,6	2,1	2,5	3,00	1,70	1,97	2,35	3,83
Fumo	26,1	20,2	18,3	14,70	12,42	9,99	7,55	0,05
Mandioca	0,7	2,0	1,0	2,25	3,29	2,24	2,59	6,19
Milho	23,6	11,2	10,5	12,86	15,80	14,99	23,84	31,97
Soja	15,5	13,3	13,4	7,64	6,42	7,20	11,76	11,83
Trigo	3,84	2,05	1,57	0,88	0,95	0,88	1,51	1,70
Crédito Rotativo de Custeio Agrícola ⁽¹⁾	0	37,5	44,5	40,13	41,95	43,24	31,70	14,23
Outros ⁽²⁾	20,76	8,25	5,53	14,77	13,45	15,40	14,22	20,82
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

⁽¹⁾ Informações disponíveis na base de dados consultada (Bacen/ Recor) não permitem conhecer a maior parte da destinação dos recursos para essa modalidade implementada pelo Banco do Brasil. A liberação e a destinação devem ser essencialmente para soja, fumo, café, milho.⁽²⁾ Engloba as rubricas: outras aplicações de custeio agrícola, outros produtos – algodão, batata, cana-de-açúcar – e custeio pecuário.

Fonte: Bacen (2003?).

⁵ Fizemos o levantamento especificado para produto apenas para o crédito de Custeio, porque o Anuário Estatístico do Crédito Rural apenas disponibiliza estes dados. Os dados de crédito de Investimento, discriminados para produtos, não são disponibilizados nem pelo Banco Central nem mesmo no site do Pronaf.

dores do custeio agrícola. Já as culturas menos integradas economicamente, como o feijão, a mandioca e parte da cultura de arroz apresentam baixa participação. Na verdade, grande parte do Pronaf Crédito está sendo direcionada para agricultores que trabalham com culturas com alto grau de integração econômica e especialmente nas regiões Sudeste e Sul, e em grande parte para agricultores mais capitalizados.

Este perfil está em consonância com a lógica de liberação de recursos por parte dos bancos. Em primeiro lugar, conforme já vimos, permanece uma forte retenção de recursos. Em segundo lugar, os agricultores que conseguem dar garantias mais consistentes são aqueles que já estão integrados e que captam a maior parte dos recursos.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando analisamos o que vem ocorrendo com o Pronaf como um todo, observamos que este sofreu uma inflexão nos últimos anos no que tange ao volume das liberações de recursos. Estas, que apresentavam um movimento de decréscimo, voltam a crescer, especialmente no ano de 2004. Sob este ponto de vista, estaria havendo uma mudança para melhor. No entanto, o nosso interesse neste artigo se dirigiu para a análise da lógica de liberação.

No que tange ao Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais, vimos que esta modalidade tem um perfil de liberação completamente distinto do que se observa para o Pronaf Crédito, sendo que, no caso do primeiro, os recursos se dirigem às comunidades mais carentes e na forma de liberação por via de projetos que desenvolvam o potencial de capacitação das comunidades locais. No que tange à sua distribuição regional, pudemos observar que a região Nordeste é a que recebe mais recursos e que as demais apresentam, por via de regra, uma liberação percentualmente equiparada. É, de certa forma, uma inversão do que ocorre com o Pronaf Crédito.

Como se sabe, no caso do Pronaf Infra-Estrutura, um dos aspectos centrais a destacar é que sua organização consegue romper com a conformação histórica da distribuição de recursos vinculados a políticas públicas no país. No caso desta Linha de ação do Pronaf, exige-se um processo participativo real, vindo do interior das comunidades e que envolve indivíduos e famílias. Ainda que a conformação inicial dos CMDRS tenha apresentado problemas e que tenha tido inicialmente poucos resul-

tados efetivos para promover o Desenvolvimento Rural, o que destacamos é que o impacto que estas organizações geram em suas comunidades não pode ser descartado. Também não se pode diminuir a importância de os recursos estarem efetivamente chegando às comunidades mais carentes. A própria questão de que a agricultura familiar conseguiu adquirir maior visibilidade social através do seu reconhecimento por uma política pública é uma importante mudança de paradigma.

No entanto, apesar de ter-se observado que nos últimos anos tem crescido o debate em torno da importância de se dirigirem recursos de forma coletiva para os agricultores familiares mais carentes; apesar de ter crescido a organização institucional que dá suporte a esta perspectiva, especialmente verificada com o crescimento do número de CMDRS, o que se observa é que a expansão dos recursos a esta linha de ação do Pronaf foi extremamente restrita e os valores liberados em 2004 não atingiram sequer os níveis observados de 1999. A partir daí, contrariamente ao esperado, a participação do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços Municipais decaiu frente às liberações totais do Programa.

No que tange ao Pronaf Crédito, observamos o sentido inverso: aumenta sobremaneira o seu peso no total do programa, sendo ele responsável em 2004 por mais de 97% das liberações. Inicialmente, tendo em vista a incorporação de novos Grupos de Beneficiários ao Programa, poderíamos inferir que o aumento dos recursos direcionados a esta linha estaria corrigindo o viés concentrador que o Pronaf Crédito vinha apresentando desde a sua constituição. Não foi o que ocorreu.

Observamos que a mudança de legislação que expandiu o público-alvo desta linha de ação não foi inócua. Esta mudança foi importante em dois aspectos. Primeiro, deixou teoricamente claro que o objetivo do programa não visa meramente ao direcionamento de recursos a agricultores “passíveis de integração econômica”, tal qual era a indicação vinda do Projeto FAO (1996) e que determinou a conformação inicial do programa. Desde a instituição do Pronafinho, passando pela incorporação do ProCera e chegando-se à inclusão do Pronaf B, fica claro que o Pronaf, mesmo na sua linha de Crédito, teria como objetivo atingir inclusive os agricultores mais carentes.

Segundo, observa-se que a segmentação do programa tem provocado impactos interessantes no sentido

de que um número crescente de organizações locais tem-se envolvido na busca de organizar esquemas de garantia de crédito e também no auxílio aos bancos em tarefas administrativas que ajudam na concessão de crédito. Gera-se paulatinamente uma rede de agentes que envolvem os sindicatos (que atestam o fato de o demandante do crédito ser um agricultor familiar), equipes de prefeituras, além de agentes envolvidos com apoio e monitoramento. Sem dúvida, a expansão das modalidades e, principalmente, a ausência de risco bancário em operações dirigidas a agricultores familiares com difícil grau de integração têm permitido que se expanda a clientela do Pronaf. Vários destes agricultores jamais teriam acesso ao crédito bancário, não fossem estas modalidades, e foi a intervenção pública que permitiu este acesso.

No entanto, o que observamos pelos dados apresentados é que, mesmo o setor bancário público, responsável pela liberação dos recursos do Pronaf Crédito, resiste à ampliação da sua clientela, ainda que o aumento da participação dos beneficiários do Grupo C no acesso àqueles recursos mostre que a atuação dos Fundos de Aval tem um importante papel. A maior mudança que detectamos ocorreu na região Nordeste, que passou a liberar uma parte crescente de seus recursos aos agricultores familiares mais carentes. No entanto, contrariamente ao esperado, a sua participação no total de recursos decresceu justamente quando este movimento se apresentava. Ora, o que observamos foi que o crescimento dos recursos gerou ainda mais recursos para as regiões Sul/Sudeste, para os agricultores familiares classificados como D e E, para produtos integrados economicamente.

Na verdade, conforme reconhece o próprio Relatório Institucional do Pronaf (2002), os bancos são organizações pouco adequadas para liberar recursos a famílias sem condições de lhes oferecer garantias patrimoniais e contrapartidas na tomada dos empréstimos. A questão, na verdade é ainda mais grave. O que observamos é que os recursos disponibilizados continuam não sendo liberados em sua totalidade, ainda que, para os beneficiários dos Grupos A e B, não se apresentem riscos bancários.

Então, coloca-se uma dicotomia: de um lado temos o Pronaf Infra-Estrutura, que não apresenta uma expansão mais consistente na liberação de recursos, mas que atinge as necessidades dos agricultores familiares mais carentes e, de outro, temos o Pronaf Crédito que expande os seus beneficiários potenciais, mas que não conse-

gue mudar sua lógica de liberação. Mais do que isto: os dois programas não têm grau efetivo de comunicação entre si. A concentração do direcionamento de um compromete o direcionamento do outro.

A maior sofisticação e riqueza do tecido social construído recentemente com a implantação do Pronaf não encontra ressonância mais profunda na maioria dos recursos liberados. Claramente, o crédito bancário tradicional, operando pela via de empréstimos individuais, não é o melhor caminho para beneficiar as populações excluídas do sistema financeiro. O debate em questão deve envolver um novo desenho de operacionalização dos recursos do Pronaf por via de bancos. O exemplo do Pronaf Infra-Estrutura é importante, pois trabalha-se com o conceito de recursos liberados coletivamente.

Abstract

It highlights that some lines of action of the National Program of Invigoration of the Agriculture Family (Pronaf) have followed a logic similar to the other lines of financing of the national System of Rural Credit (SNCR), in other words, have privileged the geographical areas economically more favored, cities with certain profiles of income and organization, as well as producers more integrated economically. The aim of this paper is to analyze the profile of expansion and direction of Pronaf's modalities resources (Credit, Infrastructure and Qualification), in order to verify the performance of this Program. The Pronaf Credit is studied with more detail because this modality is the main liberating of resources. Parallel, it detaches that the two other modalities have presented higher potential of reaching the farmers family with lower incomes and inserted in poorer areas and municipal districts. It concludes, however, that the traditional bank credit, operated by individual loans, it is not the best way to benefit the excluded population of the financial system.

Key words:

Pronaf; Agricultural Financing; Agriculture Family.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Inovações financeiras para uma economia solidária. **Gazeta Mercantil**, 31 ago. 2000.

BRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. da. **Novas instituições para o familiar**: PRONAF. Brasília, DF: IPEA, 1998. (Texto para Discussão IPEA, n. 641).

BACEN. **Anuário estatístico do crédito rural do Banco Central, para 1996 e 2003**. Brasília, DF, [2003?].

_____. **Manual estatístico do crédito rural**. Disponível em: <www.bcb.gov.br/?CREDRURAL>. Acesso em: 2 maio 2004.

BELIK, W. **Avaliação da operacionalização do Programa PRONAF**. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/artigos>>. Acesso em: 10 maio 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Manual operacional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**: PRONAF. Brasília, DF, 2002.

CAMPOS, C. A.; NUNES, S. P. **Políticas públicas descentralizadas como estratégia de gestão e monitoramento social**: o caso do PRONAF infra-estrutura. [S.l.], 2003. Mimeografado.

CASTILHOS, D. S. B. **Capital social e políticas públicas**: um estudo da linha infra-estrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. 2001. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

CORRÊA, V. P.; ORTEGA, A. C. PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: qual o seu real objetivo e público-alvo?. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 49., 2002. Passo Fundo. **Anais...** Passo Fundo: Sober, 2002.

DESER. **Análise do plano de safra para a agricultura familiar 2003/ 2004**. Disponível em: <www.deser.org.br>. Acesso em: 24 jul. 2003.

FAO. **Perfil da agricultura familiar no Brasil**: dossiê estatístico: projeto UFT/BRA/036/BRA. Brasília, DF, 1996.

_____. **Projeto de Cooperação Técnica**: novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto. Brasília, DF: INCRA, 2001.

FECAMP. **Estudos de caso em campo para avaliação dos impactos do PRONAF**. Campinas, 2001. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/textos_e_estudos/fecamp.htm>. Acesso em: 10 maio 2003.

FERREIRA, B.; SILVEIRA, F. G.; GARCIA, R. C. A agricultura familiar e o PRONAF: contexto e perspectivas. In: GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. (Org.). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2001.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E. Evolução da renda das famílias agrícolas e rurais: Brasil, 1992/1997. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 37., 1999, Belém. **Anais...** Belém: ANPEC, 1999.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Unicamp, 1999. (Série Pesquisa, n. 1).

IBASE. **Avaliação de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural – PMDRS em quatro Estados**: ES, MS, PE, SC: relatório final da avaliação. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/textos_e_estudos/pmdr.htm>. Acesso em: 10 maio 2003.

ORTEGA, A. C.; NUNES. **Desenvolvimento rural**: local e agricultura familiar no Brasil. Uberlândia: EDUF, 2004.

PARENTE, S.; ZAPATA, T. **Parceria e articulação institucional para o desenvolvimento local integrado e sustentado**: Projeto Banco do Nordeste: PNUD. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1998. (Série Cadernos Técnicos, n. 4).

PRONAF. **Crédito e infra-estrutura**. Disponível em: <www.pronaf.gov.br>. Acesso em: jan. 2005.

_____. **Relatório institucional**: publicação do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2002.

PUTMAN, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil Rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

SILVA, E. R. A. **PRONAF**: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1998. Brasília, DF: IPEA, 1999. (IPEA, Texto para Discussão, 664).

Recebido para publicação em 30.05.2005.