

PRONAF: POLÍTICA EFICIENTE PARA RESOLVER O PROBLEMA DOS AGRICULTORES ASSENTADOS?

*Lucilia G. Travaglini C. Pereira**

Resumo: Em junho de 1999, juntamente com o lançamento do Plano Agrícola 1999/2000, o Governo Federal divulgou o documento intitulado "Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural". Uma das principais medidas adotadas na construção do "Novo Mundo Rural" foi a integração das ações desenvolvidas no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária – PROCERA. Nessa ação o governo extingue o PROCERA e estende o PRONAF para os agricultores assentados da reforma agrária considerando que esses agricultores têm a mesma isonomia social e econômica que os já estruturados agricultores familiares. Dessa forma, a unificação dos dois programas traria, segundo o governo federal, maior eficácia na alocação dos escassos recursos públicos. Com o intuito de contribuir para o debate das políticas agrícolas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar no Brasil, este trabalho analisa algumas das conseqüências da extensão do PRONAF para os agricultores assentados. A avaliação foi realizada no Estado de São Paulo, com base na análise de documentos e de depoimentos de agentes das instituições envolvidas e de agricultores assentados.

Palavras-chaves: política agrícola; PRONAF; PROCERA

1 – INTRODUÇÃO

Até o início da década de noventa não existia nenhum tipo de política agrícola especial para o segmento da agricultura familiar.¹ Apesar da importância desse segmento *para* a agricultura brasileira, não foi ele o beneficiado pelas políticas públicas no processo de modernização da agricultura brasileira² e sim a grande

* Doutoranda do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH – da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Orientador Prof. Dr. Rubem Murilo Leão Rego. E-mail: l_travaglini@yahoo.com.br

¹ Esse setor até então tinha uma definição bastante imprecisa, sendo tratado de formas distintas como: pequena produção, produção familiar, produção de subsistência etc. Para uma discussão mais profunda do assunto ver: Veiga (1995), Wanderley (1995), Moraes (1996), Blum (1999), Schneider (1999).

² Para melhor compreender o sentido das mudanças causadas pela modernização da agricultura ver Kageyama (1990), Martine (1989).

propriedade que conseguiu se impor como modelo socialmente reconhecido recebendo o estímulo, por meio das ações governamentais, para sua modernização e garantia de sua reprodução. Houve forte atuação de grupos de interesse que interferiram no rumo das medidas que deveriam ser instauradas. Como os recursos públicos são escassos e as reivindicações múltiplas, o resultado foi uma política discriminatória, que atendeu aos aliados mais próximos e aos grupos com maior poder de pressão, ficando os menos afortunados na estrutura social com pequenas parcelas dos benefícios advindos das decisões governamentais.

O nível de concentração das benesses distribuídas no Brasil demonstra a ação ordenada dos lobbies e a vulnerabilidade do Estado a sua ação. As políticas adotadas nesse período foram operacionalizadas a partir de uma deliberada e sistemática discriminação por produtos, por regiões e por produtores. Para dimensionarmos melhor esta seletividade, basta lembrarmos que neste período 60% do crédito rural foi aplicado em cinco produtos (soja, café, açúcar/álcool, algodão e trigo); que 40% do crédito foi destinado a apenas 1% dos proprietários empregadores e que 80% do total de produtores permaneceram excluídos deste sistema (Grindle, 1986).

Para o setor da produção familiar, o resultado da política de modernização da agricultura foi altamente negativo, uma vez que grande parte desse segmento ficou à margem dos benefícios oferecidos pela política agrícola, sobretudo nos campos do crédito rural, dos preços mínimos e do seguro da produção. Entre as conseqüências da condução dessa política agrícola, voltada exclusivamente para o setor patronal e agroindustrial temos: o aumento da concentração da propriedade da terra, a redução dos espaços territoriais ocupados por arrendatários, posseiros e outros pequenos produtores e a ocorrência do mais impressionante êxodo rural do mundo, de quase 32 milhões de pessoas que deixaram o campo entre 1960 e 1985.³

Só recentemente esse cenário começou a mudar com a instituição de políticas agrícolas diferenciadas para os diversos tipos de produtores rurais. Foram dois os fatores decisivos para essa mudança. Primeiro as pressões dos trabalhadores rurais, que há muito vinham reivindicando a implantação de políticas específicas para os setores excluídos das políticas agrícolas, exercidas especialmente por parte do MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais, que gerou a criação do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária em 1985, e pela CONTAG – Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – que conseguiu que em 1996 fosse criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

O segundo fator foi o estudo realizado convênio FAO/INCRA (1994), o projeto UTF/BRA/036/BRA. Esse projeto tinha como principal objetivo

³ Entre 1960 e 1985 tivemos ao redor de 32 milhões de famílias que migraram do campo para a cidade, correspondente à população total da Argentina. Três foram as causas decisivas para o surgimento deste fenômeno: o pacote tecnológico que substituiu mão-de-obra e aumentou o custo dos investimentos; as exportações desencadeadas por grandes proprietários de terra, em especial no nordeste do país, a crise de crédito rural e o aumento de juros praticados no setor.

contribuir na elaboração de uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil. Os objetivos específicos foram: (a) elaborar um conjunto de diretrizes para o setor da produção agrícola familiar; (b) elaborar uma avaliação dos custos dos assentamentos de reforma agrária e (c) sugerir diretrizes que aumentem a eficiência do processo de reforma agrária (FAO/INCRA, 1994, p. 1).

O relatório do projeto, datado de novembro de 1994, apresentou dois resultados considerados muito importantes. O primeiro consistiu em

(...) uma caracterização do potencial de desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil e uma delimitação do público alvo das políticas recomendadas. O segundo resultado foi a indicação de (...) um elenco de sugestões de medidas de política agrária e agrícola que engendrarão a opção pela agricultura familiar como linha estratégica de desenvolvimento rural. (FAO/INCRA, 1994, p. 1)

Esse relatório definiu com maior precisão conceitual a agricultura familiar, estabelecendo um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas públicas para esses segmentos. Esse estudo serviu de base para as primeiras formulações do PRONAF.

Eleger a agricultura familiar como protagonista da política orientada para o desenvolvimento rural não deixa de ser um indicativo de mudanças na orientação do Estado em relação à agricultura e aos próprios agricultores. Significa, também, um reconhecimento de que esse setor há décadas esteve relegado a segundo plano nas políticas públicas e que tem sobrevivido em meio à competição de condições e recursos orientados para favorecer os setores privilegiados pelo processo de modernização da agricultura brasileira.

Apesar de o programa protagonizar o agricultor familiar como centro das atenções dessa política, observamos já nos princípios que nortearam sua formulação que são poucos os agricultores familiares em condições de serem beneficiados, e que, apesar dos diversos ajustes realizados desde sua implantação, ainda falta muito para que o programa represente as reais demandas dos agricultores familiares e também para que se inverta a lógica da política agrícola brasileira que sempre privilegiou o latifúndio.

Com o intuito de contribuir para o debate das políticas agrícolas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar no Brasil, este trabalho analisa algumas das conseqüências da extensão do PRONAF para os agricultores assentados. A avaliação foi realizada no Estado de São Paulo com base na análise de documentos e de depoimentos dos agentes das instituições envolvidas e dos agricultores assentados.

Na primeira seção do trabalho discute-se o PROCERA, identificando os resultados do programa para a Reforma Agrária no país e quais as prerrogativas que o governo usou para extingui-lo.

A segunda seção do trabalho analisa o PRONAF, seus objetivos e diretrizes, identificando as falhas conceituais que geraram os problemas de operacionalização, e a implantação do programa até junho de 1999, quando o Estado extingue o PROCERA, integrando os agricultores assentados ao PRONAF.

Na terceira seção são analisadas as mudanças ocorridas no PRONAF com o lançamento da nova diretriz da política agrícola brasileira intitulada “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local Para Um Novo Mundo Rural”.

A quarta seção discute o grupo A do PRONAF, que atende aos agricultores assentados e aborda alguns dos problemas que esses agricultores estão enfrentando para obter o crédito do programa. Finalmente, a última seção apresenta as considerações gerais e algumas sugestões que possam vir a contribuir em termos analíticos e interpretativos para estudos futuros sobre as políticas voltadas para o espaço rural brasileiro, especialmente quanto as suas conseqüências para as categorias mais pobres do meio rural.

2 – O PROCERA

O PROCERA, criado em 1985, foi uma conquista de um direito adquirido pelos assentados em conseqüência das pressões exercidas pelo MST junto ao governo. Os objetivos do PROCERA foram muitos, mas os mais importantes foram a provisão de recursos para custeio da produção, o financiamento de investimentos e a assistência técnica por meio da extensão rural. Essas ações eram essenciais para construir e fortalecer a base produtiva dos estabelecimentos dos assentamentos, os quais são em sua maioria constituídos por trabalhadores rurais que necessitam de apoio a fim de se estabelecerem como produtores familiares. Neste sentido, o acesso à terra e ao crédito veio preencher uma lacuna no processo de formação dos assentamentos rurais. Até então, o Estado apenas concedia os lotes aos beneficiários, sem lhes prover recursos mínimos que contribuíssem para viabilizar as unidades de produção, seja na forma de recursos financeiros, seja em assistência técnica e extensão rural e demais serviços públicos, sem os quais é impossível se resolver o problema agrário brasileiro, pois a simples distribuição de terras, fundamental no processo de reforma agrária, por si só não resolve a questão.

A disponibilidade de recursos financeiros é condição necessária para permitir que os assentados iniciem um processo produtivo rentável e sustentável.⁴ Sem apoio técnico e financeiro, uma parte dos recém assentados fracassa e abandona o lote após algum tempo.⁵ No entanto, sabe-se que os produtores familiares encontram grandes dificuldades para obter crédito comercial. O PROCERA foi criado visando precisamente contornar estas dificuldades e prover uma linha de financiamento, custeio e investimento para os assentados.

⁴ Para maior detalhe sobre as condições de funcionamento do mercado de crédito rural, ver Buainain e Rello (1995), Buainain (1997), Stiglitz (1993).

⁵ O abandono ou desistência, especialmente na fase da instalação, não pode ser caracterizado como um sinal de fracasso da Reforma Agrária. Em muitos casos reflete precisamente as condições de total desprovidimento dos beneficiários, os quais não têm condições de esperar, sem fonte de renda, a liberação do crédito de instalação e habitação.

O Programa constituía uma linha de assistência creditícia aos beneficiários da Reforma Agrária, mediante financiamento de projetos para estruturação de suas capacidades produtivas e, conseqüentemente, para o aproveitamento econômico eficiente das áreas de assentamentos aprovadas pelo INCRA, conduzindo-os à sua devida emancipação⁶.

Podiam ser beneficiados por essa linha de crédito pequenos produtores rurais, individualmente ou em associações de produtores e suas cooperativas, integrados aos projetos de reforma agrária ou colonização, desde que morassem e trabalhassem a terra diretamente com sua família.

O PROCERA adotou, quase em sua totalidade, o desenho institucional dos programas especiais de crédito lançados nos anos 60⁷: o público meta era bem definido com acesso praticamente automático aos recursos do programa, taxas de juros e prazos especiais, pequeno nível de exigências formais e burocráticas e inexistência de garantias. Ao ser assentada, cada família recebia um crédito de implantação para realizar as primeiras despesas e garantir a sobrevivência enquanto não comesçassem a entrar as receitas geradas a partir do trabalho em seu novo lote. Após a instalação os beneficiários passavam a ter acesso ao PROCERA, que oferecia três linhas de crédito: custeio da produção, investimentos e empréstimos tomados coletivamente para as cooperativas dos assentados, todas em condições especiais.

Segundo Jorge (2001), até 1989 o PROCERA tinha atendido cerca de 30.000 famílias assentadas em projetos do INCRA, num volume em torno de US\$ 100 milhões, resultando em promissor ingresso econômico para os beneficiários e em um clima de grande expectativa para a clientela ainda não atendida.

De acordo com os dados obtidos por Buainain (1999), o PROCERA foi um dos instrumentos mais importantes para a expansão da capacidade de produção dos beneficiários da Reforma Agrária. Buainain verificou que, de fato, foram realizados gastos em aquisição de máquinas e equipamentos, tais como tratores, implementos, caminhões, equipamentos de irrigação e unidades industriais processadoras de produtos agrícolas, que efetivamente elevaram a produtividade agrícola. Sendo assim, o PROCERA vinha cumprindo um papel relevante na constituição da base produtiva e do patrimônio doméstico das famílias assentadas.

Todas as análises realizadas sobre o PROCERA afirmam que o impacto do programa⁸ sobre o patrimônio doméstico e produtivo dos beneficiários pode ser

⁶ Segundo o Voto 047/86 do Conselho Monetário Nacional, "... o crédito no processo de Reforma Agrária deve revestir-se, também, de caráter marcadamente educativo e a totalidade de suas aplicações, em última instância, deve ser encarada como investimento orientando para formar pequenos produtores rurais e implementar novas unidades produtivas em condições de produção".

⁷ Os objetivos dos programas especiais de crédito dos anos 60 eram romper com o racionamento de crédito e assegurar recursos a custos reduzidos e compatíveis com a realidade da agricultura. A hipótese básica era que os mutuários investiriam em projetos sustentáveis e rentáveis, melhorando sua capacidade produtiva e condições de vida.

⁸ Para conhecer mais sobre os impactos do PROCERA nos assentamentos rurais ver: Jorge, 2000, 2001; Rezende, 1999; Buainain, 1999; Guanziroli, E. C, 1993.

considerado positivo. O programa contribuiu positivamente para ampliar, com condições dignas, a reprodução dos agricultores assentados e também a produção corrente, seja por meio da expansão do estoque de animais, da área plantada com cultivos permanentes, seja por meio das ferramentas, máquinas e crédito de custeio, contribuindo em muito também para um incremento significativo na composição patrimonial dos assentados.

Mesmo assim o governo federal extingue o PROCERA, em junho de 1999, usando dois argumentos para tal medida: o alto percentual de inadimplência dos beneficiários do programa e a ineficiência do mesmo em atingir suas metas, já que a concessão automática de crédito a determinado público-meta, sem qualquer mecanismo para assegurar e incentivar a utilização eficiente dos recursos e em condições especiais de remuneração, estaria reduzindo e relaxando a disciplina técnico-financeira, provocando desempenho negativo do recurso.

A solução encontrada para estes problemas foi agregar os agricultores assentados aos beneficiários do PRONAF, programa, segundo o governo, capaz de atender às duas categorias.

Ao fazer tal junção o governo passa a atender aos dois segmentos – agricultores assentados e agricultores familiares – com uma mesma política, considerando que os agricultores assentados têm as mesmas demandas, a mesma infra-estrutura social e técnica que os agricultores familiares.

3 – O PRONAF

O PRONAF, criado em junho de 1996 pelo Decreto 1.946, foi lançado com o objetivo de apoiar o desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar, tendo como fundamento o fortalecimento das condições técnicas e econômicas de inserção desse segmento no desenvolvimento local, propiciando as condições para aumentar a capacidade produtiva, a geração de emprego e de renda, de tal forma a melhorar a qualidade de vida desses agricultores. Para alcançar tal objetivo foram definidos como objetivos específicos:

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

O Programa foi dividido em três modalidades: 1) crédito rural (custeio e de investimento); 2) infra-estrutura e 3) serviços municipais e capacitação. A modali-

dade do crédito estava voltada para o apoio financeiro aos agricultores familiares e compreendia as diversas linhas de crédito específicas: custeio e investimento normais; crédito rural rápido; crédito especial, investimento especial e crédito agroindústria. Já as modalidades infra-estrutura e serviços estavam voltados para a melhoria da rede de infra-estrutura dos municípios, através do financiamento de obras e serviços necessários ao fortalecimento da agricultura familiar. A modalidade capacitação visava proporcionar novos conhecimentos aos agricultores familiares e às suas organizações sobre processos de produção e gestão das propriedades.

Quanto à origem dos recursos, as fontes básicas de financiamento do *PRONAF* são as seguintes: Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); recursos do Tesouro Nacional e das Exigibilidades Bancárias (MCR 6.2) e Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO) e do Nordeste (FNE).

Segundo o documento de lançamento do *PRONAF*, a aplicação de recursos do Governo Federal no *PRONAF* deveria mobilizar a contrapartida dos estados, dos municípios, da iniciativa privada e dos próprios beneficiários, provocando um efeito multiplicador dos recursos suficiente para dinamizar o desenvolvimento do meio rural, gerar novos empregos e propiciar fontes interiorizadas de renda.

Em termos de concepção, o documento do *PRONAF* tem um pé nas necessidades nacionais internas e outro nas demandas internacionais para a agricultura do novo milênio. À primeira vista, ele busca elaborar uma síntese de auto-avaliação das políticas públicas agrícolas e agrárias desenvolvidas no país até recentemente e lançar os novos elos para o modelo de desenvolvimento exigido pela nova ordem globalizada. Para tanto, apóia-se nos novos padrões de desenvolvimento definidos pelo Banco Mundial, que prega aumento sustentável dos padrões de vida compreendendo consumo material, educação, saúde e proteção ambiental, fortalecimento do exercício da cidadania, maior igualdade de oportunidades e aumento dos direitos econômicos, políticos e individuais.

Posteriormente foi editado um conjunto de documentos⁹ com o intuito de aprimorar o Programa. Esses reajustes expressaram as dificuldades que o Governo Federal estava enfrentando em implementar os objetivos fundamentais do programa.

Alguns especialistas têm apontado importantes obstáculos à implementação desse Programa, antes mesmo da sua versão final (1996), seja no que se refere ao descompasso entre suas determinações político-institucionais e condição estrutu-

⁹ Resolução do Banco Central do Brasil n. 2296 de 28 jun. 1996; Resolução do Banco Central do Brasil n. 2310 de 29 ago. 1996; Resolução do Banco Central do Brasil n. 2321 de 09 out. 1996; Decreto n. 2025 de 09 out. 1996; Circular do BNDS, n. 21 de 11 out. 1996; Resolução do Conselho Monetário Nacional de 04 out. 1996; Portaria do Ministério da Fazenda n. 222 de 07 out. 1996; Medida Provisória do Poder Executivo de 09 out. 1996; Portaria do Ministério da Fazenda n. 231 de 16 out. 1996; Resolução n. 2409 de 31 out. 1997; Portaria n. 297 do Ministério da Agricultura de 06 ago. 1997; Resolução do Banco do Brasil de jul. 1997; Portaria Interministerial n. 106 de 02 abr. 1998 dos Ministérios da Agricultura e do Abastecimento e da Fazenda; Portaria n. 130, de 16 abr. 1998 do Ministério de Agricultura e do Abastecimento; Resolução do Banco Central do Brasil n. 2626 de 25 jun. 1999; Resolução do Banco Central do Brasil n. 2879 e 2880 de 08 ago. 2001.

ral (Rosa, 1995), seja devido a inconsistências no uso de conceitos e na definição dos objetivos versus estratégias de ação, estrutura de gestão e metas (Corbucci, 1995).

As diretrizes do PRONAF tiveram como referência o modelo de modernização agrícola dos países europeus, principalmente a França do pós-guerra. O modelo adotado nesses países selecionou a camada de produtores que apresentavam condições de modernizarem e tornarem-se agricultores empresariais, que produzissem uma renda equivalente a pelo menos, o salário mínimo do trabalhador urbano. Isso fez com que se elevasse substancialmente os índices de produtividade e rentabilidade agrícola, porém essas medidas, geraram uma crise de superprodução nos anos 80, tendo como conseqüências a queda dos investimentos na produção agropecuária e o corte dos subsídios. A conseqüência de privilegiar os agricultores mais aptos à modernização trouxe como uma das conseqüências a desertificação de várias aldeias e terras anteriormente cultivadas e o êxodo rural, principalmente dos jovens. Isso fez com que, nos anos 80, a França revisse sua política de modernização agrícola (Carneiro, 1999). Mesmo após seu processo de esgotamento e crise na Europa, esse modelo foi implantado no Brasil. De acordo com Carneiro (1999), ao se importar modelos de outros países, dever-se-ia levar em conta as especificidades das conjunturas e os contextos de cada realidade, coisa que o governo brasileiro não fez ao elaborar o PRONAF.

O discurso do documento do PRONAF fala das mudanças sociais em processo e da necessidade de mudanças de paradigmas que até então orientaram as políticas agrícolas, como por exemplo, a sustentabilidade, a parceria, a segurança alimentar, a competitividade, a globalização da economia, e outros não tão novos como democracia, cidadania, modernização, papel do Estado (redefinição) e erradicação da fome e da miséria. O epicentro de todas estas questões conceituais do programa é o modelo de desenvolvimento e suas transformações históricas. Concordamos com Rosa (1996), de que o documento do PRONAF assume uma linguagem contemporânea buscando aliar as questões de desenvolvimento social às de crescimento econômico, dentro das novas determinações do mercado internacional. Sendo assim, o termo modernização continua ligado ao de competitividade, imediatamente acompanhado por globalização da economia e de redefinição do papel do Estado. É aí que surge uma das primeiras contradições do programa, já que a defesa de uma política agrícola que prioriza a agricultura familiar, ao mesmo tempo em que assume critérios de modernização e competitividade dentro do mercado internacional, exigirá do governo muito mais que boas intenções. Ao se considerar que as atividades mais recentes do setor agrícola estão cada vez mais determinadas pelos interesses do capital global, e agro-exportador, a autora levanta algumas perguntas: Como o governo prevê fortalecer o produtor familiar sem romper com as forças de pressão dos interesses da agroindústria e do mercado externo?

Se o próprio governo tem defendido a maior inserção do país na economia mundial, como pretende fazê-lo e, ao mesmo tempo, fortalecer os interesses internos dos produtores familiares? Teria o Ministério da Agricultura¹⁰ força e condições de barganha para superar esses impasses? Mesmo após seis anos as perguntas de Rosa continuam sem respostas. E apesar das modificações ocorridas no programa nesses seis anos, o Estado ainda não conseguiu equacionar esses problemas.

O programa também destaca a contribuição da agricultura familiar para o desenvolvimento, como: reduzir a migração campo-cidade, gerar divisas, apoiar a retomada do processo de desenvolvimento e contribuir para a redução das desigualdades espaciais e sociais. Com relação a esses fatores, Corbucci (1995), resalta que o PRONAF não tem como contribuir para diminuir as diferenças sociais na agricultura brasileira, uma vez que o programa tem favorecido uma camada de agricultores familiares que se encontra em situação patrimonial distinta, que possui bens, imóveis, equipamentos agrícolas, ou seja, as garantias financeiras exigidas pelos bancos, fato constatado por Belik (1999); Abramovay & Veiga (1999); Pereira (2000).

As bases da concepção do programa são direcionadas metodologicamente para a introdução de uma nova estratégia agrícola, a partir do Estado, onde se pretende estabelecer, além de um novo padrão de desenvolvimento sustentável voltado para alcançar níveis de satisfação e bem estar de agricultores e consumidores, também um novo padrão de gestão social que garanta, ao meio rural, condições semelhantes àquelas que outros segmentos produtivos têm no meio urbano. Por gestão social o documento entende um modelo de práticas de participação majoritária e protagônica dos diferentes grupos sociais interessados na formulação, implantação, benefícios e impactos das ações de desenvolvimento patrocinadas pelo programa. Seria um instrumento gerencial que visa aumentar a sintonia entre ações governamentais e os beneficiários do programa. Essa nova estratégia desafia os próprios produtores familiares em relação a sua capacidade de organização e integração à economia nacional. Os dados sobre a participação das regiões e recursos revelam que o fator organização e integração dentro do complexo agro-industrial podem ter papel determinante e facilitador para se conseguir crédito rural.¹¹

¹⁰ A partir de junho de 1999 o programa deixou de fazer parte do Ministério da Agricultura e foi incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

¹¹ Em 1999 foram liberados R\$ 89 milhões para o crédito do PRONAF, beneficiando somente 33.227 agricultores com crédito de custeio, sendo que 75,89% desses beneficiários estavam localizados na região Sul. A concentração do crédito rural do PRONAF, tanto em determinados grupos de agricultores como em determinadas regiões, também é uma das falhas do programa. Aos mesmos moldes do que ocorreu nas décadas de 60 e 70, no tocante às políticas voltadas para a modernização da agricultura, o PRONAF estaria privilegiando as regiões de maior potencialidade e capacidade para o desenvolvimento. Os recursos, em sua maioria, foram destinados aos Estados do Sul, com 43% do valor aplicado e 60,5% dos contratos no ano de 1998. Já a região Nordeste, que detém 53,3% dos estabelecimentos familiares do país, teve apenas 37,5 % de recursos e 24,3% de contratos no mesmo ano (Pereira, 2000).

Portanto, os agricultores isolados, individualizados, podem ter que alterar sua postura em relação à forma como organizar as suas unidades produtivas se não quiserem ficar, uma vez mais, fora do processo.

Como reforço a isso, tem-se a proposição do PRONAF de elevar o nível de profissionalização dos agricultores, propiciando novos padrões tecnológicos e de gestão, e o estímulo ao acesso dos agricultores familiares e de suas organizações aos mercados de produtos e insumos.

O acesso às inovações tecnológicas e ao mercado é, simultaneamente, critério para seleção do público meta – a agricultura familiar de transição – e objetivo de medidas a serem implementadas pelo PRONAF. Isso leva a identificar, nessa política, uma lógica produtivista sustentada na tecnificação e na realização de um rendimento para o agricultor que lhe possibilite não apenas melhorar seu padrão de vida, mas, sobremaneira, reembolsar os investimentos públicos. Esse objetivo explicaria o fato de que 90% dos recursos do PRONAF para os anos de 1996, 1997, 1998 e 1999 terem sido investidos nas regiões Sul e Sudeste.

Carneiro (1997) levanta outro ponto de discussão nesta linha, ao analisar as idéias de desenvolvimento contidas no programa, ela identificou que ao associar o aumento da capacidade produtiva à melhoria da qualidade de vida e à ampliação da cidadania no meio rural, a noção de sustentabilidade que o acompanha não implica, ao menos explicitamente, na opção por tecnologias alternativas ao padrão que vem sendo adotado até hoje. Para ela, ao assumir o compromisso com a democratização de informações, o governo não enfatiza a necessidade de implementar e pesquisar tecnologias apropriadas à forma de exploração familiar que possibilitem a redução de custos monetários de produtos, como, por exemplo, os de qualidade natural, em um contexto de megamercados de alta competitividade. Torna-se, portanto, difícil reconhecer a real possibilidade do governo em romper efetivamente com as práticas desenvolvimentistas do passado, pautadas na tecnificação, para se orientar na direção de um “novo paradigma de desenvolvimento rural”.

Ao valorizar a agricultura familiar também como segmento gerador de emprego e renda, de modo a estabelecer um padrão de desenvolvimento sustentável, o Programa não explica, no contexto da heterogeneidade própria da agricultura brasileira, qual a forma de produção familiar que teria capacidade de realizar a absorção de mão-de-obra, mantendo ao mesmo tempo a competitividade na economia. Parece contraditório atribuir ao produtor a meta de aumentar a produtividade esperando, simultaneamente, que ele amplie a oferta de emprego, pois é necessário que se saiba qual o limite dessa tecnificação que, aplicada à unidade familiar de produção, não gere um excedente de mão-de-obra que certamente alimentará o êxodo rural.

Rosa (1996) identificou na análise dos primeiros documentos do PRONAF outras dificuldades, como o confronto de forças tradicionalmente instituídas dentro do setor rural brasileiro, que é marcado por interesses conflitantes, o que dificulta a pretensão de se organizar racionalmente os protagonistas do programa, os agricultores familiares.

Isso fica explícito quando analisamos o orçamento destinado para o crédito agrícola. Como o país vem atravessando um longo período de crise fiscal, os setores que fazem mais pressões, que se utilizam de instrumentos sofisticados de organização (via suas entidades de representação corporativas e extracorporativas), são os que conseguem obter vantagens fiscais e ter acesso direto ao dinheiro disponível do governo. Como os agricultores familiares não fazem parte desses setores, ficam sem o crédito que deveria ser destinado a eles.

Um dos fatores que têm prejudicado a eficiência operacional do PRONAF é que um projeto desta natureza não gera lucratividade financeira significativa, sendo assim, mesmos os bancos que tradicionalmente atuam com o crédito rural são relutantes em participar. Búrigo (1997) relatou um bom exemplo disso: o Banco do Brasil, no início do programa, resistiu em financiar projetos de investimento via PRONAF, deixando esta tarefa para o BNDES, com seus parceiros tradicionais (Brde, Badesc, etc.). Com isso ocorreram muitos problemas na implantação dos financiamentos previstos no programa, uma vez que estes bancos têm pouca tradição no atendimento de comunidades rurais, que são o público do PRONAF. Estas dificuldades vão desde a falta de informação correta sobre as regras do Programa até a determinação de normas operacionais contrastantes com seus princípios.

Há outros problemas com a atuação do sistema financeiro na operacionalização do programa que estão prejudicando sua implantação e que seriam facilmente resolvidos se houvesse vontade política do Estado e das instituições envolvidas. Esses problemas dizem respeito à ausência ou insuficiência de pessoal e qualificação dos funcionários das agências bancárias; demora no repasse do dinheiro para os agricultores que obtêm o crédito; falta de divulgação do programa; exigência patrimonial não compatível com a realidade dos agricultores familiares; financiamento apenas de clientes das agências; resistência estrutural da rede bancária que estaria restringindo financiamentos do PRONAF às culturas da cesta básica e do fumo; imposição de limites de área; privilegiamento dos agricultores integrados à agroindústria.

Os agricultores integrados a agroindústria foram privilegiados com um volume expressivo do crédito do PRONAF, por oferecerem garantias de comercialização e renda suficiente para oferecer contrapartida aos bancos (Abramovay & Veiga, 1998). Somente no Estado de Santa Catarina, metade dos tomadores de empréstimos são integrados à agroindústria do fumo (Cardoso, 2000). Há casos de empresas terem tomado o crédito em nome do produtor sem o seu conhecimento (Belik, 1999). Os créditos do PRONAF estão concentrado-se em Estados e Municípios onde a agricultura familiar tem maior força econômica, e ligada a mercados dinâmicos. Ao mesmo molde do que ocorreu nas décadas de 60 e 70, no tocante às políticas voltadas para a modernização da agricultura, o PRONAF estaria privilegiando as regiões de maior potencialidade e capacidade para o desenvolvimento.

Outro fator que revela a pouca eficiência do programa, até agora, é que ele tem priorizado a linha de crédito para custeio em detrimento das demais, o que dificulta a real participação e envolvimento da comunidade. De acordo com Mattei

(2001) cerca de 80% do total de recursos de crédito foi para custeio, enquanto apenas 20% foram disponibilizados para investimentos.

O PRONAF tem exigido muito esforço dos órgãos envolvidos para sua consolidação enquanto política-institucional, o programa é ainda muito pouco respaldado em uma política propriamente social, deve ainda passar por todos os caminhos e descaminhos das políticas públicas brasileiras. Tem enfrentado as pressões dos demais setores rurais, que buscam o pouco dinheiro público disponível, e a lentidão do processo institucional e burocrático brasileiro, que ainda não conseguiu se desvencilhar dos antigos vícios, e a resistência dos técnicos-burocratas aos novos conceitos e formas de organização e participação.

Ainda falta muito para que o programa represente as reais demandas dos agricultores familiares, e que inverta a lógica da política agrícola brasileira. No dia que o PRONAF deixar de ser um programa para se transformar na base da política agrícola do Brasil, a agricultura familiar deixará de ser encarada como um setor periférico na economia agrícola brasileira.

4 – O “NOVO MUNDO RURAL”

No dia 25 de junho de 1999, através do decreto nº 2.629 do Banco Central do Brasil, o governo federal anunciou juntamente com o Plano Agrícola para 1999/2000, as medidas de política agrícola e outras ações governamentais de apoio à agricultura brasileira.

A principal medida foi o documento intitulado “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural” (1999). No documento é proposto um novo tipo de desenvolvimento rural para o país que efetivamente fortaleceria, segundo o governo, a agricultura familiar.

A proposição central do programa tratado neste documento é a de promover o desenvolvimento sócio-econômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais – que compreendem pequenos e médios centros urbanos – usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos, terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas.

Nessa construção do Novo Mundo Rural o PRONAF sofreu uma série de alterações institucionais. O programa deixou de fazer parte do Ministério da Agricultura e foi incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Na nova forma organizacional, a agricultura familiar aumentou sua importância, com a criação da Secretaria da Agricultura Familiar.

Mas a alteração mais importante ocorrida no PRONAF foi a fusão das ações desenvolvidas no âmbito do PRONAF e do PROCERA. Num dos trechos do documento

onde se apresentam as medidas da integração das ações desenvolvidas no âmbito do PRONAF e do PROCERA está que o “NOVO PRONAF” é

(...) uma linha de crédito especial para a reforma agrária, resultante do aprimoramento do extinto PROCERA, o que permitirá a recomposição produtiva de um número maior de agricultores familiares a serem assentados, além de possibilitar o seu acesso ao crédito de custeio (Plano Agrícola 1999-2000).

A segmentação do público beneficiário do programa se deu de acordo com a metodologia dos estudos da FAO/INCRA. Basicamente foram incluídas mais duas novas categorias de beneficiários e, conseqüentemente, também duas novas linhas de financiamento dentro do PRONAF. Assim, tem-se hoje quatro grupos distintos de agricultores familiares beneficiários dos programas: o grupo A, formado pelos agricultores familiares assentados pelo processo de reforma agrária; o grupo B, formado pelos agricultores familiares tradicionais com baixa produção e pouco potencial de aumento da produção; o grupo C, constituído pelos agricultores familiares tradicionais com exploração intermediária mas com bom potencial de resposta produtiva e o grupo D, composto pelos agricultores familiares tradicionais estabilizados economicamente.

O argumento usado pelos governos para a junção dos dois programas foi que os trabalhadores rurais assentados pela reforma agrária, depois de receber os investimentos básicos, são, a rigor, agricultores familiares, só se diferenciando uns dos outros pela forma de entrada no sistema de *handicap* dos primeiros quanto à capitalização e, na maioria, quanto ao conhecimento necessário para o manejo da terra e da produção. Em conseqüência, devem ser unificadas as políticas de apoio creditício e de assistência técnica, para maior eficácia de alocação de recursos públicos escassos.

Com o fim do PROCERA as poucas políticas de desenvolvimento para os assentados acabaram por ser desmontadas. Ao fazer a junção PROCERA/PRONAF, o governo passa a atender as duas categorias com uma mesma política, dificultando o acesso ao crédito para os agricultores assentados, ao considerar que estes têm as mesmas demandas, infra-estrutura social e infra-estrutura técnica que os agricultores familiares.

Delgado (1994), defendia que o financiamento do processo de assentamento e da produção dos assentamentos e o financiamento da agricultura familiar já estabelecida, comportavam diferenciação, por se tratar de dois segmentos da agricultura familiar com diferentes necessidades de apoio creditício, por terem demandas diferenciadas.

A redefinição das linhas de financiamento para os agricultores assentados e agricultores familiares pressupõe uma reavaliação dos problemas do PROCERA e do PRONAF, cujo atendimento tem sido feito apenas a uma determinada parcela da agricultura familiar tradicional, e em determinadas regiões do país. Porém o governo federal suprimiu os mecanismos de operacionalização do PROCERA sem que o PRONAF tivesse uma institucionalização capaz de substituí-lo adequadamente.

Supondo-se que o PRONAF pudesse adequadamente substituir o PROCERA, seria, sem dúvida, necessário que o primeiro superasse os diversos limites de sua implantação e execução. Alguns problemas de implantação e operacionalização do PRONAF ainda persistem mesmo após seis anos de sua existência, sem que o governo consiga solucioná-los.

Se já não era fácil para os agricultores familiares tradicionais conseguirem ser atendidos pelo PRONAF, o que não dizer então dos agricultores assentados? Os agricultores familiares tradicionais têm enfrentado dificuldades em obter o crédito do programa frente às agências bancárias que têm feito exigências patrimoniais não compatível com a realidade desses agricultores, e também privilegiado os agricultores já clientes das agências. Se isso tem ocorrido com os agricultores familiares tradicionais, que possuem o título de suas terras, são conhecidos em suas comunidades o que dizer então dos agricultores assentados? Esses terão maiores dificuldades ainda em obter o crédito do PRONAF.

O próprio governo reconhece no documento das novas regras do PRONAF que os dados históricos da liberação dos recursos do crédito rural e em especial do PRONAF, mostram que os recursos efetivamente liberados têm sido menores que os anunciados. No mesmo documento, o governo admite que haverá uma forte disputa pelos recursos do PRONAF, motivada pelo crescimento da abrangência do programa e do público a ser beneficiado (Medida Provisória, 2000). Fica então a pergunta: se o governo não tem recursos para atender a todos os agricultores familiares, tanto tradicionais como assentados, porque então unificar os dois programas alegando que assim haverá uma melhor alocação dos recursos?

4.1 – O PRONAF A

O PRONAF A é formado pelos agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária que ainda não contrataram financiamentos de investimento no limite individual permitido pelo antigo PROCERA, e pelos agricultores amparados pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra).

De acordo com o decreto nº 2.629 do Banco Central do Brasil, de 25 de junho de 1999, esses agricultores poderiam tomar empréstimo de R\$ 4 mil a R\$ 9.500,00, individual ou coletivamente, e pagar em até dez anos, com cinco anos de carência e desconto de 40%. Tem direito a esse financiamento aquele agricultor assentado que ainda não pegou todo o crédito do PROCERA, no valor de R\$ 9.500,00. A partir do momento que o agricultor pegue qualquer valor que seja do PRONAF A, ele passa automaticamente a ser beneficiário do PRONAF C.

Em agosto de 2001 através da Resolução do Banco Central do Brasil de nº 2.879, algumas alterações foram feitas para tentar adequar melhor o PRONAF aos agricultores assentados. O limite de crédito aumentou para até R\$12 mil, desde que o agricultor assentado ainda não tivesse acessado o crédito do grupo A ou do PROCERA. Porém essa alteração não resolveu o maior problema dos assentados, que

é o de contar com recursos no momento da constituição dos assentamentos e de acordo com um cronograma estabelecido por um projeto com a participação dos assentados. A mesma resolução permitiu que o beneficiário tivesse uma segunda operação dentro do Grupo A, desde que a primeira operação se encontrasse em situação de normalidade e que não ultrapassasse o valor de R\$ 12 mil.

Com relação às fontes de recursos para esse grupo, elas provêm dos Fundos Constitucionais e do Tesouro Nacional. Os recursos são repassados aos agricultores assentados através de três bancos públicos federais – o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste. A título de remuneração, os bancos que operacionalizam os recursos dos Fundos constitucionais destinados ao PRONAF A devem receber 2% ao ano.

4.2 – A IMPLANTAÇÃO DO PRONAF “A” NO ESTADO DE SÃO PAULO

Os confrontos entre o Estado e os movimentos sociais e sindicatos dos trabalhadores rurais do Estado de São Paulo, no conturbado processo de negociação dos créditos para os assentamentos no ano de 2001, foram causados pelos problemas que os assentados tiveram para obtenção do crédito do PRONAF A. Muitos agricultores não conseguiram obter crédito e os que conseguiram foi em época posterior a necessária para o plantio de suas lavouras.

O Estado de São Paulo tem uma situação privilegiada em relação aos outros estados, com relação ao gerenciamento dos projetos de assentamento, por contar com um corpo técnico efetivo que atua em todos os projetos, com uma rede bem estruturada em termos locais, regionais e estadual do ITESP – Instituto de Terras do Estado de São Paulo – e do INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Mas nem assim a concessão de crédito do PRONAF para os assentados no estado tem ocorrido de forma satisfatória, muito pelo contrário, os agricultores assentados estão sendo prejudicados com a nova sistemática imposta a eles para obtenção do crédito. De acordo com Mattei (2001), a operacionalização do programa continua a sofrer de vícios tradicionais da burocracia dos órgãos públicos que concentram excessivamente o poder decisório.

Segundo dados fornecidos pelo ITESP de São Paulo – no ano de 1999, ainda com a existência do PROCERA, foram disponibilizados mais de 5.000 contratos de créditos para os agricultores assentados. Já para o ano de 2001, com os assentados sendo atendidos pelo PRONAF, esse número caiu para menos de 800.

A causa da diminuição do número de agricultores assentados, beneficiados pelo crédito não se deu por falta de demanda, – muito pelo contrário, a demanda por crédito para o ano de 2001 foi maior que para o ano anterior em decorrência do aumento de agricultores assentados – e sim por problemas operacionais. De acordo com os técnicos do ITESP de São Paulo,

...foi montada toda uma estrutura para o PRONAF A no Estado de São Paulo fluir normalmente, mas inúmeros foram os problemas que surgiram, tais como: listagem inconsistente; problemas de saldo devedor; problemas estruturais; dificuldades na ponta do sistema.

Segundo depoimentos colhidos junto aos técnicos da Regional do ITESP, em Porto Primavera¹² – São Paulo – em setembro de 2001, o processo de concessão do crédito do PRONAF A passa por um longo caminho “o processo é demorado, tem que passar por diversas instituições e instâncias e os problemas que surgem, só são detectados quando chegam a Superintendência do Banco do Brasil, último elo da cadeia”.

Segundo nos foi relatado, pelos técnicos da Regional de Porto Primavera nem o INCRA, nem o ITESP têm conhecimento da lista que contém o saldo devedor e o valor contratado anteriormente pelos agricultores assentados com o PROCERA. Isso fez com que muitos projetos elaborados por eles não fossem aprovados pelo Banco do Brasil devido ao fato de ter sido ultrapassado o teto do crédito que o assentado tinha direito. Esses projetos voltaram para a Regional para que fossem novamente elaborados. Devido a isso um número muito grande de assentados ficaram sem o crédito do PRONAF A por ter-se esgotado o prazo limite para a entrada de pedidos do crédito.

Outro problema que encontramos foi o dos agricultores que já haviam adquirido o crédito do PROCERA no valor total de R\$ 9.500,00 ou no PRONAF A no ano anterior. Nesses casos o agricultor não têm mais direito ao PRONAF A, tendo que recorrer a modalidade C do PRONAF e ser tratado como um agricultor familiar tradicional, tendo que negociar diretamente com o agente financeiro. Em entrevista com agricultores assentados, da Gleba XV de Novembro, localizada em Porto Primavera em setembro de 2000, eles declararam que os bancos estão dificultando a concessão do PRONAF para eles. Reclamaram muito do PRONAF, de acordo com o depoimento do senhor Amauri, há oito anos na Gleba XV “antes, com o PROCERA, nunca faltava crédito, agora com esse tal de PRONAF a gente não tem dinheiro para custeio”.

Os agricultores assentados evitam ir para o grupo C, pois nesse grupo eles têm que negociar diretamente com o agente financeiro, o que dificulta muito o acesso do crédito por parte desses agricultores.

O relacionamento com os agentes financeiros é uma das maiores dificuldades que os agricultores assentados têm encontrado para obter o crédito do PRONAF. Os gerentes das agências alegam não ter recursos suficientes para atender toda a demanda dos agricultores assentados pela modalidade C do PRONAF. Mas na verdade o que tem acontecido é que os bancos não querem atender os agricultores assentados e estão colocando entraves na concessão do crédito para eles, isso tem ocorrido tanto para o PRONAF A, mas principalmente para o PRONAF C. Isso vem ocor-

¹² Porto Primavera localiza-se no Pontal do Paranema, e pertence ao município de Rosana, no Estado de São Paulo.

rendo porque 75% do risco, caso não haja pagamento da dívida, é do banco e a responsabilidade da inadimplência é do gerente que assinou a concessão. Para se precaver os gerentes estão escolhendo a dedo os agricultores assentados que vão receber o crédito.

Após analisar os depoimentos das instituições envolvidas e dos agricultores assentados, ficou concludente que muitos dos problemas de implantação do PRONAF A no Estado de São Paulo, são de ordem puramente operacional e seriam facilmente resolvidos, porém o INCRA, instituição que coordena o PRONAF A no Estado, não consegue resolver os problemas, principalmente por falta de recursos humanos.

Outra conclusão a que chegamos sobre a implantação do PRONAF A, é que se houvesse mais clareza das regras de concessão do crédito para essa modalidade e conhecimento prévio do montante de recursos destinados, os projetos poderiam ser elaborados com antecedência, não correndo o risco do agricultor ficar sem crédito e nem recebê-lo após o período de plantio, como ocorreu no estado.

É lamentável constatar a não utilização de uma imensa parcela de crédito disponibilizado para a Reforma Agrária quando sabemos da premente necessidade de recursos para os agricultores assentados. É importante que se faça uma análise da implantação do PRONAF A para se buscar as causas da não utilização dos recursos disponibilizados, como o que ocorreu no estado de São Paulo. E se rever a sistemática de implantação dessa modalidade do PRONAF.

5 – CONSIDERAÇÕES GERAIS

A ampliação do uso do PRONAF para outros segmentos da agricultura familiar passou a exigir uma nova organização institucional, notadamente naquilo que se refere às atribuições do sistema bancário na oferta de financiamentos, e uma redefinição do formato e do conteúdo das políticas sociais para o setor. Entretanto, a reorientação das agências estatais de desenvolvimento rural não conduziu à montagem de uma estrutura organizacional capaz de efetivamente oferecer novas condições econômicas para a ampla parcela da agricultura familiar e assentamentos rurais.

A operacionalização do PRONAF continua sofrendo dos vícios tradicionais da burocracia dos órgãos públicos que impedem a legitimação desse processo junto à sociedade civil, ao concentrar o poder decisório, uma vez que as instâncias que estão sendo criadas não conseguem ganhar vida própria e serem sujeitos do processo de descentralização das políticas públicas.

No dia em que o PRONAF deixar de ser um programa, para se transformar na base da política agrícola do Brasil, a agricultura familiar deixará de ser encarada como um setor periférico na economia agrícola brasileira.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José E. *Novas instituições para desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília: IPE, 1998. (Texto para Discussão).

AGRICULTURA FAMILIAR, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural: política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado. Disponível em: site dataterra <http://www.dataterra.org.br>. Acesso em: 18 maio 1999.

BELIK, Walter. PRONAF: avaliação da operacionalização do programa. Campinas, 1999. mimeo

BLUM, Rubens. Agricultura familiar: estudo preliminar da definição, classificação e problemática. In: TEDESCO, J. C. (Org.) *Agricultura familiar: realidade e perspectivas*. Passo Fundo: EDIUPF, 1999. p. 23-56.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Resolução 2.629.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.629, 9 jun. 2000. Dispõe sobre a realização de contratos de financiamento do PRONAF.

BUAINAIN, A. M.; SILVEIRA, J. M., MAGALHÃES, M. M. Políticas de desenvolvimento rural, redução de pobreza e melhoria na distribuição da riqueza: contribuição à análise do Programa Cédula da Terra. In: SOBER, 37, Foz do Iguaçu, 1999. *Anais*.

BUAINAIN, A. M. e FILHO, H. M. S. PROCERA: impactos produtivos e capacidade de pagamento. SOBER, 37, Foz do Iguaçu, 1999. *Anais*.

BÚRIGO, Luiz F. Verbas do PRONAF via cooperativas de crédito rural: dinheiro público para interesses públicos. SOBER, 35, Natal, 1997. *Anais*.

CARDOSO, João L. *O fumo é forte*. Jornal Correio Popular, Campinas, 31 ago. 2000.

CARNEIRO, M. J. Política e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, São Paulo, n. 8, p. 70-82, abr. 1997.

_____. Política de desenvolvimento e o "novo rural". In: SEMINÁRIO "O NOVO RURAL BRASILEIRO", 1999, Campinas. mimeo

CORBUCCI, Regina C. *Algumas reflexões sobre o programa nacional de agricultura familiar: PRONAF*. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária: ABRA, São Paulo, v. 25, n. 2/3, p. 178-184, maio/dez. 1995.

DELGADO, G. C. *Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas*. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária: ABRA, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 5-35, set./dez. 1994.

FAO/INCRA. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*. Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036. S. I., 1995.

JERSON, Jorge. W. PROCERA: o estado brasileiro e o fortalecimento dos assentamentos de reforma agrária. São Paulo, 2001. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Ciências Agronômicas, Universidade Estadual Paulista.

GOVERNO FEDERAL. *Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar*. Brasília: Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, 1996.

KAGEYAMA, Angela. et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. et al. (Orgs.) *Agricultura e políticas públicas*. S.I.: IPEA, 1990.

LAURO Mattei. Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF): concepção, abrangência e limites observados. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 4, 2001, Belém-PA.

MARTINE, George. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, S.l.: IPEA/IPLAN, 1989. (Texto para Discussão, n. 15).

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. Secretaria de Política Agrícola. PLANO AGRÍCOLA – 1999/2000.

MORAES, M. D. C. de. De camponês a agricultor familiar. *Campina Grande: PIPSA*, 1996.

PEREIRA, Lucilia G. T. C. *Avaliação do PRONAF através do comportamento dos atores municipais: estudo de caso em Espírito Santo do Pinhal/SP*. Campinas, 2000. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas.

_____. Family farming Strengthening National Program and yhe Local Actors Behavior: a case of study in Espírito Santo do Pinhal city/São Paulo state. In. X WORLD CONGRESS OF RURAL SOCIOLOGY, 10, E XXXVIII CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 38. 2000, Rio de Janeiro.

POLÍTICA AGRÍCOLA: novas regras do PRONAF. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/faodiretrizes.htm>>. Acesso em 2000.

ROSA, Sueli L. C. Os desafios do PRONAF. *Revista da Associação de Reforma Agrária: ABRA*, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 202-275, jan./abr. 1995.

SCHNEIDER, Sérgio. *Agricultura familiar e pluriatividade*. Porto Alegre : UFRS/Programa de Pós-Graduação em Sociologia/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1999b.

VEIGA, José Eli da. Delimitando a agricultura familiar. *Revista Reforma Agrária: ABRA*, São Paulo, v. 25, p. 128-142, maio/dez. 1995.

WANDERLEY, M.M.B. A agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção. *Revista Reforma Agrária: ABRA*, São Paulo, v. 25, n. 2-3, p. 37-57, maio/dez. 1995.

PRONAF: AN EFFICIENT POLICY TO SOLVE THE SETTLEMENT FARMERS PROBLEM, IS IT?

Abstract: June 1999 the federal government spreaded a document entitled “Family farming, agrarian reform and local development for a new rural world”. The main action adopted to build the “new rural world” was to integrate actions developed in the scope of PRONAF – Family farming strengthening national program and PROCERA – Agrarian Reform Special Credit Program. In this action the government suppresses the Procera and extend the PRONAF to the agrarian reform settlement farmers. This paper analysis some of the PRONAF extention consequences to the settlement farmers. The purpose is to contribute on the debate of agriculture policies to strengthen family farming in Brazil. The evaluation was done in São Paulo State based on document analysis and also on depositions of the settlement farmers and the agents of the involved institutions.

Keywords: agricultural politic; Pronaf; Procera