

O PRONAF e o Plano Safra da Agricultura Familiar 2011/12: Notas sobre a distribuição dos recursos

Marcus Peixoto¹

Introdução

A agricultura familiar², cujo conceito surgiu em estudos acadêmicos no início dos anos de 1990 (até então, usava-se o termo “pequeno produtor³), demanda um tratamento diferenciado pelas políticas públicas setoriais, inclusive quanto aos instrumentos de financiamento. Entretanto, em verdade são muitas as ‘agriculturas familiares’, da mais modernizada, na Região Sul, até a de subsistência, no Norte e no Nordeste, sendo o termo “heterogêneo” o que melhor define a agricultura familiar brasileira (MITTMANN, 2003).

Conforme o art. 4º da Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964 (Lei do Estatuto da Terra), propriedade familiar é *‘o imóvel que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros’*. Na definição da área máxima, a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (Lei Agrária), que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, estabelece como pequena propriedade os imóveis rurais com até 4 módulos fiscais e, como média propriedade, aqueles de área superior a 4 até 15 módulos fiscais (art. 4º, incisos II e III).

Até 1993 não havia recursos específicos para o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Na realidade, o agricultor familiar era considerado "mini-produtor" para efeito de enquadramento no Manual de Crédito Rural (BELIK, 2003⁴).

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal – Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura – marcus.peixoto@senado.gov.br

² Sobre o conceito de agricultura familiar, consultar o artigo de PANZUTTI, Nilce da Penha Migueles. **De Que Agricultura Familiar Estamos Falando?** Publicado em 25/10/2005. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=3727>

³ MITTMANN, Leandro Mariani. **O despertar da agricultura familiar**. Revista A Granja. Agosto de 2003. Disponível em: <http://www.agranja.com.br/AGranja/656/capa.pdf>

⁴ BELIK, Walter **Avaliação da Operacionalização do Programa PRONAF**. Acesso em 23 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/artigos/artigo175.htm>



Em 1994 foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP) que trabalhava, basicamente, com créditos concedidos pelo BNDES. O Provap foi o precursor do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), estabelecido pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Esse Decreto foi revogado pelo Decreto nº 3.200, 6 de outubro de 1999, que por sua vez foi revogado pelo Decreto nº 3.508, 14 de junho de 2000, o qual foi finalmente revogado pelo Decreto nº 3.992, 30 de outubro de 2001. Destaque-se, entretanto, o fato de que esse último Decreto, ao contrário dos anteriores, deixou de disciplinar, e sequer menciona o Pronaf, tratando somente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDERS)⁵. Desde então o Pronaf passou ser regulado⁶ somente pelas resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão responsável pelo disciplinamento do crédito rural⁷.

Execução do Pronaf - informações disponíveis

As informações sobre a evolução e distribuição dos recursos de crédito do Pronaf são escassas ou dispersas. Não há dados disponíveis no sítio na Internet do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) sobre a contratação, ao longo dos anos, por município ou por estado. A página na Internet do Ministério que contém a Base de Dados do Crédito Pronaf⁸ indica a possibilidade da pesquisa por ano agrícola⁹ e por ano civil¹⁰. Entretanto, nesses *links*, aparece unicamente a informação de que a página está “em manutenção”.

O sítio na Internet da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do MDA também possui um Sistema de Monitoramento e Avaliação do Pronaf¹¹ (SMAP), que tem por finalidade oferecer dados e informações que permitam o exercício do monitoramento de determinadas ações sob a gestão da SAF/MDA. Entretanto, seu acesso é restrito aos representantes legais e operacionais de órgãos e entidades que possuam dados vinculados

⁵ O Decreto nº 3.992, de 2001, também foi revogado, pelo Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003, o qual ainda está em vigor, e dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF).

⁶ Leis destinadas a renegociação de dívidas rurais também têm tratado de contratos de financiamento do Pronaf, como as Leis nº 10.646, de 2003, nº 10.696, de 2003, nº 11.322, de 2006, nº 11.775, de 2008, e nº 12.249, de 2010.

⁷ As diversas Linhas de crédito do Pronaf podem ser consultadas no Manual de Crédito Rural do Banco Central (MCR) é acessível em:
<http://www4.bcb.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=nmsGeropMCR:idxGeropMCR>

⁸ Disponível em: <http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf/2390358>

⁹ Disponível em: http://smap.mda.gov.br/credito/anoagricola/ano_agricola.asp

¹⁰ Disponível em: <http://smap.mda.gov.br/credito/anofiscal/anofiscal.asp>

¹¹ Disponível em:
<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/institucional/sistemamonitoramentoavalia%C3%A7%C3%A3opronaf>

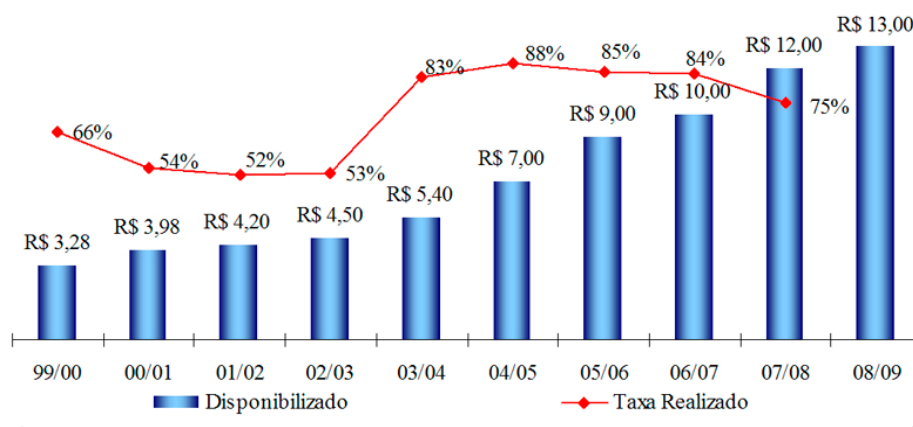
aos trabalhos desenvolvidos em ações conjuntas com a SAF e pessoas credenciadas que consultam dados e informações registradas no SMAP e aos gestores da SAF. Adicionalmente a página do SMAP, no item “crédito rural”, ainda informa que “em cumprimento à legislação eleitoral, esta base de dados está indisponível”.

Não obstante as dificuldades de acesso a dados sobre o Pronaf, algumas informações, não atualizadas, são disponibilizadas pelo MDA na Internet. Segundo o Ministério, em 1999/2000, o Pronaf abrangia 3.403 municípios, passando para 4.539 no ano seguinte, o que representou um aumento de 33% na cobertura de municípios. Em 2005/2006, houve a inserção de mais 1.960 municípios em relação a 1999/2000. Em 2007/2008, foram atendidos 5.379 municípios, o que representou um crescimento de 58% em relação a 1999/2000, com a inserção de 1.976 municípios.

Em 1999/2000, foram disponibilizados aos agricultores para financiamento do Pronaf pouco menos de R\$ 3,3 bilhões com uma execução de 66%. No ano agrícola de 2003/2004, houve incremento no montante, com um crescimento de 65% em relação a 1999/2000, sendo ofertados R\$ 5,4 bilhões aos agricultores e com uma execução de 83% do valor disponibilizado. Em 2006/2007, o montante disponibilizado chegou a R\$ 10 bilhões, representando um crescimento em relação a 1999/2000 de 205% e com uma taxa de execução de 84%.

A taxa referente à contratação efetiva pelos agricultores do crédito frente ao valor disponibilizado do Pronaf decresceu de 66%, em 1999, para 53%, em 2003, conforme pode ser visualizado no gráfico a seguir. A primeira evolução no montante efetivamente financiado pelos agricultores familiares foi na safra 2003/2004, fechando uma contratação de R\$ 4,49 bilhões, representando uma evolução de 109% em relação a 1999/2000.

Valor disponibilizado e taxa de realização/execução do Pronaf – 1999/2008



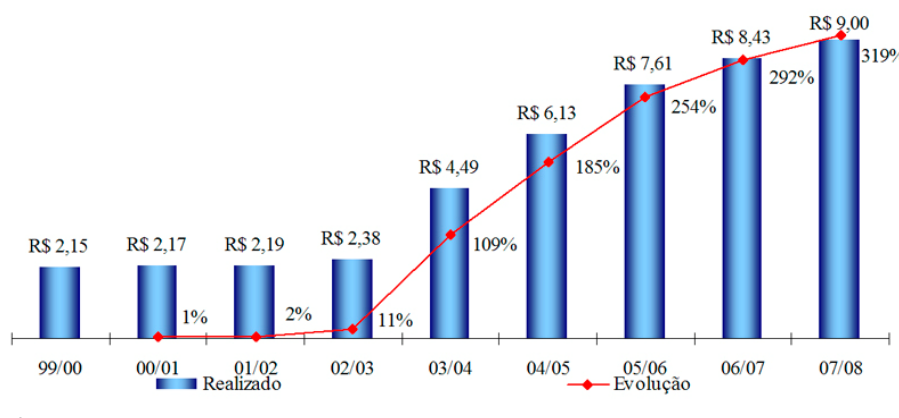
Valor disponibilizado refere-se a bilhões de reais.

Fonte: MDA. Evolução Histórica do Pronaf. Disponível em

<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf/2259286>

O crescimento do total financiado entre as safras 1999/2000 e 2004/2005 foi de 185%, representando um financiamento de R\$ 6,13 bilhões naquele ano/safra, conforme gráfico a seguir. Em 2005/2006, foram financiados R\$ 7,61 bilhões com uma evolução de 254%, e, em 2007/2008, foi de 319 %, perfazendo um financiamento de R\$ 9 bilhões em relação à safra 1999/2000.

Valor financiado e percentual em relação a 1999-2000



Valor realizado refere-se a bilhões de reais.

Fonte: MDA. Evolução Histórica do Pronaf. Disponível em

<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf/2259286>

Plano Safra da Agricultura Familiar 2011/2012 – distribuição dos recursos

No lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar 2011/2012¹², o Governo anunciou a oferta de R\$ 16 bilhões para as linhas de custeio, investimento e comercialização do Pronaf, sendo R\$ 7,7 bilhões para operações de investimento e R\$ 8,3 bilhões para operações de custeio.

Notícias publicadas em 30 de junho de 2011, no sítio do MDA¹³, permitem inferir o montante de recursos que será destinado a cada estado pelo Pronaf, no Plano Safra 2011/12.

O Censo Agropecuário de 2006 (divulgado em 2009) informa existirem 4,36 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar no País. Elaboramos, portanto, a tabela a seguir, onde é possível verificar que o Rio Grande do Sul é o estado com maior dotação de recursos do Programa, com R\$ 3 bilhões, ou 18,4 % do total de R\$ 16,28 bilhões, seguido do Paraná, com R\$ 2,4 bilhões (14,7 %), Minas Gerais, com R\$ 2,1 bilhões (12,89 %) e Santa Catarina, com R\$ 1,7 bilhão (10,44%). Roraima e Amapá são

¹² O documento na íntegra está disponível em: http://www.mda.gov.br/plano-safra/publicacoes/download_orig_file?pageflip_id=8082584

¹³ Disponível em: <http://www.mda.gov.br/plano-safra/news/>

os estados com menor dotação orçamentária no próximo Plano Safra, com R\$ 25 milhões cada.

Entretanto, quando analisamos a distribuição dos recursos na proporção do número de estabelecimentos de agricultura familiar de cada estado, informados pelo Censo Agropecuário de 2006, as posições tornam-se diferentes. Verificamos que Santa Catarina se destaca, com a média de R\$ 10,09 mil por estabelecimento. Em seguida, aparece o Amapá, que possui o menor número de estabelecimentos de agricultura familiar dentre todos os estados, com média de R\$ 8,73 mil por unidade. Em terceiro, estão o Rio Grande do Sul e Paraná, ambos com média de R\$ 7,9 mil por estabelecimento.

A média de recursos do Pronaf por estabelecimento continua decrescendo entre os demais estados, até chegar a apenas R\$ 890,00 no Estado de Alagoas, bem abaixo da média nacional, para este Plano Safra, de R\$ 3,72 mil por estabelecimento. Não encontramos explicação para tal diferença, mas é de se destacar que 16 estados recebem menos recursos que a média nacional.

Outra forma de analisar a distribuição de recursos do Pronaf entre os estados, no Plano Safra 2011/2012, é pela distribuição dos recursos por área da agricultura familiar. Sabe-se que os módulos fiscais¹⁴ são diferentes por municípios e nas regiões, sendo em geral maiores nas regiões Norte e Nordeste. Por outro lado, a área de reserva legal imposta pelo Código Florestal na região de floresta amazônica é superior à das demais regiões, limitando a área disponível para investimentos produtivos.

Entretanto, a média de recursos por hectare pode ser um interessante indicador da taxa de investimento de capital na propriedade. Assim, os dados da tabela a seguir permitem verificar que os estados do Sul, junto com o Espírito Santo, são os que apresentam maiores valores por hectare de recursos do Plano Safra da Agricultura Familiar 2011/2012, da ordem de R\$ 480 a R\$ 650 em média.

A seguir, em 5º lugar, aparece o Estado de São Paulo, com apenas R\$ 279,00 por hectare, em média. Mas chama a atenção o fato de 9 estados, das regiões Norte e Nordeste, apresentarem destinação média de recursos inferior a R\$ 100,00 por hectare, abaixo da média nacional, que é de R\$ 202,00 por hectare.

¹⁴ Módulo Fiscal é a unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município, considerando os seguintes fatores: tipo de exploração predominante no município; renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda ou da área utilizada; e conceito de propriedade familiar. Serve de parâmetro para classificação do imóvel rural quanto ao tamanho, na forma da Lei nº 8.629, de 1993, e também para definir os beneficiários do Pronaf (detentores de até 4 módulos fiscais).

Recursos do Plano Safra 2011/12 para estabelecimentos da agricultura familiar¹⁵

Regiões e Unidades da Federação	Estab.	Área (ha)	Recursos Plano Safra 2011/2012 (R\$ milhões)	R\$ 1000 por estab.	R\$ por ha
Pará	196.150	6.909.156	500	2,259	51
Rondônia	75.251	3.302.769	170	2,779	47
Tocantins	42.899	2.695.201	130	1,294	54
Amazonas	61.843	1.477.045	80	2,806	39
Acre	25.187	1.494.424	70	2,549	72
Roraima	8.908	637.963	25	8,732	191
Amapá	2.863	130.770	25	3,030	48
NORTE	413.101	16.647.328	1.000	2,421	60
Bahia	665.831	9.955.563	900	1,145	66
Ceará	341.510	3.492.848	650	1,903	186
Pernambuco	275.740	2.567.070	650	1,359	80
Maranhão	262.089	4.519.305	300	1,688	157
Piauí	220.757	3.761.306	300	2,809	191
Paraíba	148.077	1.596.273	250	2,357	253
Rio Grande do Norte	71.210	1.046.131	200	0,895	146
Sergipe	90.330	711.488	150	1,661	211
Alagoas	111.751	682.616	100	1,352	90
NORDESTE	2.187.295	28.332.599	3.500	1,600	124
Minas Gerais	437.415	8.845.883	2.100	4,801	237
São Paulo	151.015	2.506.118	700	7,418	517
Espírito Santo	67.403	966.797	500	2,265	213
Rio de Janeiro	44.145	470.221	100	4,635	279
SUDESTE	699.978	12.789.019	3.400	4,857	266
Rio Grande do Sul	378.546	6.171.622	3.000	7,923	565
Paraná	302.907	4.249.882	2.400	7,925	486
Santa Catarina	168.544	2.645.088	1.700	10,086	643
SUL	849.997	13.066.591	7.100	8,353	543
Goias e Distrito Federal	90.260	3.340.497	600	4,379	151
Mato Grosso	86.167	4.884.212	500	5,803	102
Mato Grosso do Sul	41.104	1.190.206	180	6,647	180
CENTRO-OESTE	217.531	9.414.915	1.280	5,884	136
Total	4.367.902	80.250.453	16.280	3,727	203

Fonte: elaboração do autor com base em dados do Censo Agropecuário de 2006 e notícias do site do MDA.

¹⁵ Conforme a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que dispõe sobre a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.



Considerações finais

Diversos fatores poderiam explicar, em certa medida, as diferenças médias de recursos por estabelecimento e por hectare entre os estados. O estágio do desenvolvimento das cadeias produtivas nas quais se inserem os agricultores familiares, que pode exigir investimentos em tecnologias mais caras, é um exemplo. A maior capilaridade do sistema bancário e o acesso a serviços de assistência técnica e extensão rural (para elaboração de projetos de crédito) são outros fatores que podem ensejar o direcionamento prioritário de recursos, tendo em vista a perspectiva de uma maior taxa de execução financeira do Programa.

Todavia, o fato é que as regiões Sul e Sudeste, cuja economia (e a agricultura familiar) é mais desenvolvida, concentram 35,4% dos estabelecimentos familiares, mas receberão 64,49 % dos recursos do Plano Safra da Agricultura Familiar 2011/2012. As regiões Norte e Nordeste, que apresentam indicadores de pobreza mais relevantes, participam com 59,5 % dos estabelecimentos de agricultura familiar do país, mas receberão apenas 27,64 % dos recursos do Plano.

Naturalmente deve haver, nas fontes oficiais, explicação para as significativas diferenças na dotação de recursos do Plano 2011/2012 entre as regiões e entre estados.

Se forem disponibilizados dados de séries históricas, seria interessante um estudo para comparar a evolução anual dos recursos de cada plano safra da agricultura familiar destinados a cada estado, a fim de verificar se as diferenças encontradas no Plano para 2011/2012 são uma constante. Igualmente, será útil a análise da série histórica dos recursos efetivamente contratados em cada plano, por estado, visto que não é incomum haver sobra de recursos.

Por fim, o Pronaf atualmente não mais é regulamentado por um decreto presidencial, além do que, uma proposição legislativa de iniciativa parlamentar para regulamentá-lo seria inconstitucional. A competência para propor programas de governo é privativa do Poder Executivo.

Seria interessante a discussão sobre a conveniência de alterar a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que trata da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, para que os recursos do orçamento federal para programas de apoio à agricultura familiar sejam destinados proporcionalmente ao número de agricultores familiares de cada estado. Tal medida traria maior justiça na distribuição dos recursos e contribuiria para a redução das desigualdades regionais e entre os estados da federação.

Outubro/2011