

**IDENTIFICAÇÃO DAS DIFICULDADES DE ACESSO AO PRONAF
PELOS AGRICULTORES FAMILIARES NO NORDESTE BRASILEIRO****IDENTIFICATION OF DIFFICULTIES OF ACCESS TO PRONAF BY
FAMILY FARMERS IN NORTHEAST BRAZIL****IDENTIFICACIÓN DE LAS DIFICULTADES DE ACCESO AL PRONAF
POR LOS AGRICULTORES FAMILIARES EN NORDESTE
BRASILEÑO**

Leopoldo Oliveira de Lima¹
Marcos Barros de Medeiros²
Maria José Ramos da Silva³

RESUMO

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é uma política pública que oferece crédito rural aos agricultores familiares. O Programa já beneficiou milhares de famílias, mas não são todos os agricultores familiares do Nordeste brasileiro, que possuem acesso ao PRONAF. O objetivo deste trabalho foi realizar um levantamento identificando os principais entraves ao acesso dos beneficiários ao PRONAF no Nordeste, durante a vigência do ano safra 2015-2016. Para identificar os entraves ao acesso dos camponeses ao Programa foram elaborados três instrumentos de pesquisa com questionamentos fechados e abertos, para os três públicos (agentes financeiros; movimentos sociais e entidades que prestam serviços de assistência técnica e extensão rural) envolvidos no PRONAF. Os entraves mais importantes os quais mais interferem no acesso ao PRONAF são: inadimplência, restrição cadastral, assistência técnica e extensão rural, exigências documentais e desconhecimento das normas do Programa. Há uma falta de gestão mais eficiente pelo Governo Federal em relação ao monitoramento e acompanhamento desta política pública.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Desenvolvimento Sustentável. Crédito Rural.

ABSTRACT

The Brazilian National Program for the Strengthening Family Farming (PRONAF) is a public policy that offers rural credit to family farmers. The Program has already benefited thousands of families, but they are not all the family farmers of the Brazilian Northeast, which has access to PRONAF. The objective of this work was to conduct a survey identifying the main barriers to beneficiary access to PRONAF in the Northeast, during the 2015-2016 crop year.

¹ Mestre em Ciências Agrárias (Agroecologia) pelo Programa Pós-Graduação em Ciências Agrárias (Agroecologia) da Universidade Federal da Paraíba. E-mail: leopoldoliveiralima@gmail.com.

² Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Agrárias (Agroecologia), da Universidade Federal da Paraíba. E-mail: mbmedeir@yahoo.com.br.

³ Mestre em Ciências Agrárias (Agroecologia) pelo Programa Pós-Graduação em Ciências Agrárias (Agroecologia) da Universidade Federal da Paraíba. E-mail: maryramos8@hotmail.com.

To identify barriers to peasants' access to the Program, questionnaires were prepared, three research instruments with closed and open questions, for the three publics (financial agents, social movements and entities that providing technical and rural extension service) involved in PRONAF. The most important obstacles that interfere with access to PRONAF are default, cadastral restriction, technical assistance and rural extension, documentary requirements and lack of knowledge of the rules of the Program. There is a lack of more efficient management by the Federal Government in relation to the monitoring and follow-up of this public policy.

Keywords: Public Policies. Sustainable Development. Rural Credit.

RESUMEN

El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) es una política pública que ofrece crédito rural a los agricultores familiares. El Programa ya benefició a miles de familias, pero no son todos los agricultores familiares del Nordeste brasileño, que tienen acceso al PRONAF. El objetivo de este trabajo fue realizar un levantamiento identificando los principales obstáculos al acceso de los beneficiarios al PRONAF en el Nordeste, durante la vigencia del año de la cosecha 2015 2016. Para identificar los obstáculos al acceso de los campesinos al Programa se elaboraron tres instrumentos de investigación con cuestionamientos cerrados y abiertos para los tres públicos (agentes financieros, movimientos sociales y entidades que prestan servicios de asistencia técnica y extensión rural) involucrados en el PRONAF. Los obstáculos más importantes que más interfieren en el acceso al PRONAF son: incumplimiento, restricción catastral, asistencia técnica y extensión rural, exigencias documentales y desconocimiento de las normas del Programa. Hay una falta de gestión más eficiente por el Gobierno Federal en relación al monitoreo y seguimiento de esta política pública.

Palabras clave: Políticas públicas. Desarrollo Sostenible. Crédito Rural.

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) hoje é uma política pública consolidada nos seus 23 anos de existência. Marca o reconhecimento pelo Estado brasileiro, ainda que tardio, da categoria da agricultura familiar que responde por 70% dos alimentos que vão à mesa da população brasileira, como protagonista do desenvolvimento rural do país (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013).

O Governo Federal disponibiliza, pelo PRONAF, recursos financeiros a juros reduzidos para a agricultura familiar a cada ano safra (1º de julho a 30 de junho). O Programa permite o acesso ao crédito rural de investimento, custeio e comercialização a juros subsidiados.

O PRONAF como política pública já beneficiou milhares de famílias contribuindo

para promover o desenvolvimento rural sustentável através da geração de renda e emprego nas cinco regiões do Brasil, em mais de 5.370 municípios do Brasil (BRASIL, 2015). Contribui para com a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) das famílias proporcionando a inclusão produtiva de muitos agricultores familiares no país associadas a outras políticas públicas.

No entanto, mesmo com a existência de 15 subprogramas de crédito, nem todos os agricultores familiares e agricultoras familiares têm acesso a esta política pública de crédito devido a questões complexas e de diagnóstico impreciso. (COSTA; GONÇALVES, 2012; GUANZIROLI, 2007). Portanto, há dificuldades para que o Programa atenda à totalidade dos camponeses brasileiros, principalmente em algumas regiões do país.

Neste contexto, é de suma importância a realização de estudos aprofundados procurando identificar os entraves que impedem ou dificultam o acesso ao crédito pelos agricultores familiares na região Nordeste. Desta forma este trabalho teve como objetivo realizar um levantamento identificando os principais entraves ao acesso dos agricultores familiares às linhas de financiamento do PRONAF no Nordeste do Brasil, sob a ótica dos agricultores familiares, das entidades de Assistência Técnica Extensão Rural (ATER) e dos agentes financeiros.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa foi desenvolvida durante uma consultoria realizada para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em Brasília (DF) junto ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário, nos meses de abril e maio de 2016, envolvendo os nove Estados da região Nordeste.

Para identificar possíveis entraves ao acesso dos agricultores familiares às linhas de financiamento do PRONAF, na região Nordeste do Brasil, foram elaborados três instrumentos de pesquisa (questionários) com perguntas fechadas para os atores dos três públicos que estão envolvidos na política pública do PRONAF na região Nordeste a saber: agentes financeiros; movimentos sociais (STTRs e Cooperativas de Produção), e entidades que prestam serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Empresas públicas de ATER estaduais e entidades com Chamadas Públicas com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e ou com MDA).

Como instrumento metodológico também foi realizada pesquisa documental e pesquisa bibliográfica acerca de material já publicado sobre a política pública do PRONAF. Estas pesquisas foram úteis na formulação e elaboração das questões dos instrumentos de pesquisa, para buscar definir possíveis dificuldades de acesso ao Programa PRONAF.

O instrumento de pesquisa elaborado para as entidades que prestavam serviços de ATER, possuía 25 perguntas; o questionário para os agentes financeiros era composto por 18 questões; e o direcionado aos representantes dos movimentos sociais continha 28 perguntas. Estes instrumentos de pesquisa foram enviados aos três públicos para serem respondidos via correios eletrônico. Também foi visitado um município de cada unidade de federação do nordeste brasileiro, onde os questionários foram aplicados “in loco” (entrevistas) aos três públicos: a saber: Murici (AL), Ilhéus (BA), Tabuleiro do Norte (CE), Vitória do Mearim (MA), Borborema (PB), Escada (PE), Castelo do Piauí (PI), São Gonçalo do Amarante (RN) e Simão Dias (SE).

Os instrumentos de pesquisa (questionários) buscaram identificar quais as principais dificuldades (expressas previamente) para se acessar o crédito PRONAF, onde cada entidade entrevistada pode citar até cinco fatores, que dificultavam ou interferiam no acesso dos agricultores familiares às linhas de crédito do PRONAF.

A partir dos questionários respondidos pelos diversos atores que constroem o crédito PRONAF, foram listados, sistematizados e analisados, por tópicos, os principais problemas e entraves que interferiam e dificultavam o acesso dos agricultores familiares às linhas de financiamento PRONAF na região Nordeste.

O SURGIMENTO DO PRONAF

Conforme Groppo e Guanzioli (2014), o PRONAF surge no debate político a partir de dois marcos: o primeiro foi a fiscalização do cumprimento da Constituição Federal de 1988, e a extensão dos direitos de segurança social que foram introduzidos aos trabalhadores rurais na década de 1970; o segundo momento, foi a partir do próprio Estado que em 1993, durante o governo, do então presidente da República, Itamar Franco que (re)colocou a reforma agrária e a política de crédito para pequenos agricultores na agenda do dia, apoiado por estudos acadêmicos que contribuíram para o debate sobre o assunto e a formulação de políticas públicas para este setor, especialmente o PRONAF.

Segundo Abramovay et al. (2010), a formulação do PRONAF surgiu em 1994, a partir das reivindicações do sindicalismo rural, representadas pelas seguintes entidades, Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER), e da Central Única dos Trabalhadores (CUT) que exerciam uma pressão, através do seu departamento rural aos órgãos governamentais em busca de políticas públicas específicas para os agricultores familiares. Costa e Gonçalves (2012), afirmam, que para se conquistar o PRONAF como política pública de Estado os movimentos sociais dos trabalhadores rurais, reivindicaram políticas públicas que amparassem este grupo social, principalmente em relação a redistribuição de terras (Reforma Agrária) com o objetivo de promover a dignidade dos expropriados do campo. Segundo Tomei e Lima (2014), o PRONAF foi um fato histórico das políticas públicas brasileiras por associar o acesso do agricultor familiar a um ativo fundamental: o crédito.

Em 24 de agosto de 1995, a Resolução do Banco Central do Brasil (BCB) número 2191, institui o crédito rural PRONAF, bem como definiu os critérios para acessar ao Programa (ZIGER, 2013). No ano seguinte, em 28 de junho de 1996, através do Decreto número 1946 (BRASIL, 1996), é criado o PRONAF, o qual possui suas normas consolidadas através da Resolução do BCB número 2310, de 29 de agosto de 1996 (FARDIN, 2014).

Segundo o Decreto número 3508, de 14 de junho de 2000 (BRASIL, 2000), os principais objetivos específicos do PRONAF são: I) propiciar a melhora da qualidade de vida dos agricultores familiares através do desenvolvimento rural sustentado, do aumento da sua capacidade produtiva e da abertura de novas oportunidades de ocupação e renda; II) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; III) viabilizar a infraestrutura necessária à melhora do desempenho produtivo dos agricultores; IV) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares, através do acesso a novos padrões de tecnologia e gestão social; V) estimular o acesso dos agricultores aos mercados de insumos e produtos.

O PRONAF, segundo Bianchini (2015), até a safra 1999-2000 estava sob tutela do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). A partir de novembro de 1999, com a criação do Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, que em de janeiro de 2000 dá lugar ao MDA, a política de apoio à agricultura familiar e o PRONAF são transferidos do MAPA para o MDA (BIANCHINI, 2015).

Na atualidade, o PRONAF segundo a Matriz de Dados de Crédito Rural do Banco

Central, possui 15 subprogramas: Agroecologia; Agroindústria-Custeio; Agroindústria-Investimento, Cotas-Partes, Custeio, Eco, Floresta, Jovem, Mais Alimentos, Microcrédito (PRONAF-B), Mulher, Produtivo Orientado, Reforma Agrária, Reforma Agrária (microcrédito) e. Semiárido, os quais em articulação com todas as outras políticas públicas do Governo Federal, através do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a princípio, procuram atender à maioria dos agricultores familiares do Brasil. Deve-se ressaltar que o MAPA passou a ser gestor do PRONAF a partir de 1º de janeiro de 2019, como parte da reforma administrativa do atual Governo Federal. Anteriormente o órgão gestor do PRONAF era o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A Lei Número 11.326 de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2006), no seu Artigo 3º, estabelece quais são os critérios para ter acesso ao PRONAF, os quais são: não deter, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; utilizar predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; ter percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo e; dirigir seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS DE CRÉDITO NO BRASIL

A emergência do termo agricultura familiar e dos agricultores familiares como personagens políticos surgiu a pouco na história recente do Brasil, a partir dos anos de 1980 teve início este processo, o qual foi consolidado na década de 1990. A partir da ideia de três conjuntos de atores, segundo Picolotto (2014), este processo teve início: o primeiro grupo de atores foi composto pelo debate acadêmico que colocou novamente no debate o papel que a agricultura familiar teve no desenvolvimento dos países capitalistas avançados e as condições que não encontrou historicamente para se desenvolver no Brasil; o segundo grupo é representando pelas ações do Estado brasileiro que cooperaram para estabelecer o sentido oficial da categoria agricultura familiar e as políticas públicas para o fortalecimento desta categoria, por fim o terceiro grupo é composto pelo sindicalismo dos trabalhadores rurais, através de suas entidades de representação como a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e os Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs) e pelos movimentos sociais do campo, como por exemplo o Movimento dos Trabalhadores

Rurais Sem Terra (MST).

O termo agricultura familiar de certa forma na visão de Wanderley (1996) é uma releitura do termo campesinato, no sentido clássico pois o agricultor familiar além da posse da terra, possui a gestão do estabelecimento familiar, através do trabalho de sua família, em que o objetivo é a reprodução social da família, e não somente o lucro, o qual é objetivo básico da agricultura patronal. Neste sentido, pode-se afirmar que a família e a terra são inseparáveis, estando intrinsecamente ligados em vários aspectos: econômicos, ambientais, reprodutivos, sociais e culturais (GROPPO; GUANZIROLI, 2014).

O conceito de agricultura familiar é adotado através da Lei 11.326 (BRASIL, 2006), pelo Estado brasileiro e engloba várias 'categorias' a saber: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, que na maioria das vezes ficavam à margem de políticas públicas destinadas ao meio rural brasileiro.

A partir desta Lei estas categorias sociais começam a ter mais visibilidade passando a ter a oportunidade e acesso a uma série de políticas públicas federais, inclusive ao PRONAF. Deve-se se destacar ainda que conforme Ferraz et al. (2008), o conceito de agricultura familiar ainda está em discussão pois é muito amplo e deve-se ainda fazer novas abordagens e análises, sempre que se julgar necessário, não sendo um conceito estático, mas sim dinâmico.

De acordo com Malysz e Chies (2012), o PRONAF é uma das políticas públicas, mais importantes do Governo Federal direcionadas aos agricultores familiares, para promover o desenvolvimento rural sustentável aos camponeses do Brasil. O PRONAF tem por objetivo, promover o desenvolvimento rural através da geração de renda utilizando a mão-de-obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas (BCB, 2015).

Em 2000, foi firmado um Convênio entre a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), juntamente com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), resultando no documento conhecido como o Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto, sendo considerado um dos mais importantes estudos sobre a agricultura familiar no país, em que foi possível diagnosticar quantos eram os pequenos agricultores familiares do país, seus sistemas de produção, suas tipologias, seus itinerários técnicos, procurando identificar melhor

este grupo e desta forma propor mais e melhores políticas públicas, para este público (COSTA; GONÇALVES, 2012; GROppo; GUANZIROLI, 2014).

No Brasil segundo dados do Censo Agropecuário de 2006 existem 4.366.267 estabelecimentos familiares, que representam 84,4% dos estabelecimentos rurais com uma área de 80,25 milhões de hectares, ocupando apenas 24,3% das terras do país, o que mostra que há uma estrutura agrária muito concentrada no país; respondendo por 40,0% do valor bruto da produção agrícola e empregando 75,0% da população economicamente ativa no setor rural.

Estes estabelecimentos produzem 87% do total de mandioca, 70% de todo feijão produzido no Brasil, 46% da produção nacional de milho, 38% do café do país, 34% do arroz nacional produzido, 58% do leite brasileiro, 59% de todos os suínos criados no país, 50% da produção de aves, de 30% da proteína animal originados rebanhos de bovinos, 21% da produção de trigo do Brasil, e 16% da soja brasileira, uma cultura muitas vezes associada a grandes agronegócios (ARAÚJO, 2010; IBGE, 2009).

A agricultura familiar emprega 77% das 17,3 milhões de pessoas ocupadas no meio rural brasileiro, sendo responsável por 38% do valor bruto da produção agropecuária nacional, onde os agricultores familiares em seus estabelecimentos rurais produzem 70% dos alimentos básicos consumidos pelos brasileiros (TOMEI; LIMA, 2014).

Mattei (2005), afirma que o PRONAF possui uma grande capilaridade em todo Brasil, onde provocou o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) agropecuário de muitos municípios, beneficiados pelo Programa, proporcionando um movimento positivo nos demais setores da economia local, ou seja, os estímulos dos agricultores familiares, via crédito rural através de políticas públicas, contribuiu muito na geração de impactos positivos sobre indicadores econômicos em escala regional.

Guanziroli (2007) afirma também que o Programa nos primeiros dez anos de existência causou impactos positivos na agricultura familiar brasileira, porém diz ser necessário haver um debate constante sobre sua maneira de operacionalização com o objetivo de avaliar seus resultados e levantar propostas de como universalizá-lo a todos os beneficiários.

Para Costa e Gonçalves (2012) o PRONAF, está conduzindo a agricultura familiar ao modelo produtivista e de especialização das atividades agropecuárias, baseado na Revolução Verde, adotado no país a partir da década de 1970, e fortalecendo os agricultores familiares

mais favorecidos economicamente e tecnologicamente; o Programa não está sendo efetivo para corresponder à diversidade das experiências no campo da agricultura familiar, e, especialmente, não atendendo aos grupos de agricultores com menos recursos econômicos e tecnológicos, como os assentados de reforma agrária e os beneficiários do Grupo B.

Todas estas etapas do processo de concessão de crédito demandam muitas vezes, tempo e paciência dos beneficiários do Programa. Ajustes são necessários na operacionalização do crédito, pois segundo Silva e Alves Filho (2009), os bancos possuem grandes dificuldades de lidar com os pronafricanos, negligenciando, de certa forma, a importância do Programa, não enxergando que o PRONAF acaba sendo um dos grandes responsáveis pela ‘inclusão bancária’ dos agricultores familiares.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com a metodologia proposta foram respondidos 44 questionários pelos diversos atores que constroem o crédito PRONAF na Região Nordeste, sendo 24 respondidos por representantes de movimentos sociais, 12 respondidos por representantes de entidades que prestam serviços de ATER, e 8 questionários respondidos por funcionários de agentes financeiros públicos, operadores do PRONAF.

A partir da pesquisa foi possível identificar os principais entraves e problemas, de acesso ao crédito PRONAF na região Nordeste do Brasil. Observou-se que os problemas se inter-relacionam, pois, os entraves não podem ser separados de forma cartesiana e isolada, assim sendo algumas vezes os gargalos se conectam sendo complementares.

Os principais fatores identificados, como resultado desta pesquisa, que têm dificultado o acesso dos agricultores às linhas de financiamento de crédito PRONAF na região Nordeste estão apresentados na Tabela 1.

Tabela 1. Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às linhas de crédito PRONAF no Nordeste brasileiro

Fator	Número absoluto	Frequência de respostas (%)
Inadimplência do agricultor familiar	27	61,36
Falta de assistência técnica e extensão rural	26	59,09
Exigências de documentos para encaminhar o projeto	18	40,91
Restrição cadastral do agricultor familiar	16	36,36
Desconhecimento das normas do PRONAF pelos agricultores familiares	15	34,09

Fonte: Dados da pesquisa

De acordo com as informações da Tabela 1, a inadimplência dos agricultores familiares na região Nordeste é um grande gargalo para novas operações de PRONAF, citado por 61,36% dos questionários respondidos. Consoante o Ibase (2006) relatou que 56% dos agricultores familiares tiveram dificuldades de pagar seus empréstimos de PRONAF no Estado do Paraná o que demonstra ser um problema ao nível de Programa e não somente específico na Região Nordeste.

Conforme as entidades que responderam os questionários desta pesquisa, vários são os motivos para inadimplência e não pagamento das parcelas de financiamento do crédito PRONAF. Pode-se citar: (I) a falta de assistência técnica tanto em quantidade quanto em qualidade; (II) projetos mal elaborados, com valores de produtos a serem comercializados superestimados (como por exemplo ocorreu com o cacau (*Theobroma cacao* L.) na região de Ilhéus no Estado da Bahia); (III) grande período de seca, pois a região Nordeste do Brasil, principalmente o semiárido, que enfrentou uma grande seca de 2012 a 2017, afetando os rebanhos e os roçados, fato relatado nos municípios de Tabuleiro do Norte no CE, Castelo do Piauí no PI e Simão Dias em SE. Todos estes fatores citados levaram as famílias camponesas a não obterem a renda esperada com a(s) atividade(s) financiada(s) no projeto de crédito, não tendo recursos financeiros, e desta forma a inadimplência ocorreu.

Conforme dados das Instituições Financeiras (Banco da Amazônia, Banco do Brasil, Banco do Nordeste), tendo a base de dezembro de 2015, a taxa de inadimplência, no Nordeste

era 7,67% nas operações de Microcrédito (PRONAF-B) o que demonstra que beneficiários estavam impossibilitados de acessarem novas operações de crédito rural.

Dos nove municípios visitados in loco, três (Ilhéus na BA, Escada em PE e Vitória do Mearim em MA) estavam, à época, impedidos de contratar novas operações de PRONAF-Microcrédito (PRONAF-B), conforme Portaria SAF/MDA nº 19/2009 (MDA, 2009).

Devido à Portaria SAF/MDA nº 19/2009, ocorrem casos em que o mutuário amortizou e liquidou de forma adequada o financiamento de PRONAF-B, porém devido ao município se enquadrar no artigo 2º desta portaria, o agricultor familiar, não pode acessar uma nova operação de Microcrédito. O não pagamento de alguns agricultores familiares, neste caso, impediram que novas operações de PRONAF-B, contratadas em municípios onde a taxa de inadimplência estava acima de 15%.

Ao analisar as respostas observou-se que 59,09 % dos atores entrevistados (Tabela 1), afirmam que uma dificuldade encontrada consiste na falta de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) aos beneficiários do Programa visando à capacitação e a informação técnica da família a ser financiada para que a(s) atividade(s) pleiteada(s) com o crédito seja implantada de forma correta, possibilitando que desta forma haja retorno econômico a família campesina beneficiada pelo crédito.

É necessário haver um acompanhamento das famílias por parte da ATER, visando com que o crédito rural seja uma ferramenta plena para permitir o desenvolvimento sustentável das mesmas, permitindo com que haja uma troca de saberes eficiente entre os agentes de ATER e os campesinos. Nem todos os agricultores familiares que acessam o crédito PRONAF possuem, concomitantemente uma política pública de ATER com a qualidade necessária para que a proposta de desenvolvimento prevista no projeto tenha o êxito necessário possibilitando sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Consoante Filipak et al. (2012) relata que num estudo de caso sobre o PRONAF Mulher os técnicos de ATER deixam a desejar tanto em frequência de visitas ao estabelecimento familiar como na qualidade do atendimento prestado, pois muitas vezes os agentes de ATER não possuem conhecimento técnicos práticos.

Deve-se pontuar também que não são todos os agricultores familiares que são atendidos por Chamadas Públicas de ATER, isto é, possuem acesso a uma política pública de ATER diferenciada com qualidade para promover o desenvolvimento rural sustentável das famílias. De acordo com os dados apresentados na Tabela 2, observou-se a quantidade de

agricultores familiares atendidos por Chamadas Públicas de ATER do INCRA e do MDA (base: dezembro de 2015), bem como o número de agricultores familiares, conforme o Censo 2006 Agropecuário do IBGE.

Tabela 2 - Quantidade de agricultores familiares, atendidos por Chamadas Públicas de ATER no Nordeste

Unidade da Federação	Universo de estabelecimentos Familiares (IBGE)**	Agricultores Familiares atendidos em Chamadas Públicas (INCRA/MDA)*	% de AF atendidos em Chamadas Públicas de ATER	% de estabelecimentos familiares não atendidos em Chamadas Públicas de ATER
AL	111.750	15.565	13,93	86,07
BA	665.767	50.867	7,64	92,36
CE	341.509	43.440	12,72	87,28
MA	262.042	37.320	14,24	85,76
PB	148.069	35.870	24,23	75,77
PE	275.720	75.315	27,32	72,68
PI	220.735	19.088	8,65	91,35
RN	71.210	25.669	36,05	63,95
SE	90.329	6.022	6,67	93,33
TOTAL	2.187.131	309.156	14,14	85,86

Fonte: *Ministério do Desenvolvimento Agrário (Base dezembro de 2015). ** Censo Agropecuário IBGE (2006), Adaptado.

Considerando toda região Nordeste, em dezembro de 2015, apenas 14,14% dos agricultores estavam sendo atendidos por Chamadas Públicas de ATER e por consequência 85,86% não estavam sendo acompanhados por estas Chamadas, devido a não haver recursos financeiros suficientes, pela União, a oferecer uma política pública de ATER, para atender todas às famílias camponesas. Segundo Guanziroli (2000) apenas 16,7% dos agricultores familiares eram atendidos por serviço de ATER no Brasil, já na região Nordeste este índice

era ainda menor apenas 2,7%.

Em relação às empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural da região Nordeste algumas possuem poucos recursos financeiros para custeio como é o caso da EMATER-PB, do EMATER-PI e da EMATER-AL. Em relação ao capital humano algumas não realizam concursos públicos há vários anos, como estratégia estão contratando profissionais, como bolsistas, como é o caso da EMATER-AL e da EMATER-RN. Outras ainda estão em processo de reestruturação/refundação como o caso da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA) que foi extinta e no seu lugar está sendo construída a Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural (BAHIATER).

Em alguns casos falta prédio próprio da entidade de ATER, como no caso da Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão (AGERP), no município de Vitória do Mearim, MA onde o funcionário desenvolve suas atividades de escritório na sede do STTR local. Também foi percebido que faltam recursos humanos em quantidade nas entidades de ATER, como foi relatado pelo técnico do EMATER-PI, no escritório de Castelo do Piauí, onde há 3 técnicos para atender 4 municípios da região.

Aos representantes dos movimentos sociais (24 entrevistados) também, foi-lhes perguntado se recebem Assistência Técnica e Extensão Rural, 11 (45,83%) informaram que não recebem, 10 (41,67%) relataram que recebem algum tipo de assistência técnica e 3 (12,50%) não responderam a esta questão.

Diante destes fatos deve-se ressaltar que a falta de uma ATER comprometida com o desenvolvimento rural sustentável solidário, não permite que haja um crescimento na contratação das linhas de crédito inovadoras como o PRONAF Agroecologia, PRONAF Floresta, PRONAF Eco, PRONAF Jovem e PRONAF Mulher, dentre outros subprogramas, devido à dificuldade na elaboração do projeto, bem como no entendimento do objetivo destas linhas inovadoras por parte dos técnicos das prestadoras de serviço, como dos agentes financeiros que em alguns momentos possuem limites na prospecção desta demanda dentro de sua área geográfica de atuação, onde muitas vezes os agentes financeiros agem com uma visão burocrática e cartesiana.

Altieri (2012), diz que é fundamental haver uma troca de saberes entre o agricultor familiar e o técnico, aproveitando desta forma o conhecimento local, empírico dos camponeses. Isto é possível adotando as diretrizes da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), onde se busca uma abordagem multidisciplinar e

interdisciplinar, estimulando a adoção de novos enfoques metodológicos participativos e de um paradigma tecnológico baseado nos princípios da Agroecologia (MDA, 2004).

É necessário que haja um monitoramento constante durante todo processo da operação de crédito por parte das entidades de ATER, mas para isto é necessário que haja assistência técnica e extensão rural, durante toda a fase de implantação do projeto, para que de fato haja uma orientação correta na etapa da implantação da proposta de crédito, principalmente quando forem subprogramas mais inovadores de crédito rural. Estas orientações são sugeridas através da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (MDA, 2004).

Dos entrevistados 40,91 % afirmam que as exigências de documentos para encaminhar o projeto era um fator limitante no acesso e na execução do (Tabela 1) o técnico da empresa de ATER vai ao estabelecimento do agricultor familiar construir e debater a proposta com o mesmo, até a fase de contratação e liberação da primeira parcela do financiamento junto ao agente financeiro que operacionaliza este Programa, há muitas exigências de documentos, declarações e certidões (burocracia) principalmente por parte dos bancos, segundo a opinião dos representantes dos movimentos sociais.

Conforme Araújo (2010), as atuais restrições e obstáculos burocráticos têm desencorajado muitos agricultores familiares a acessar este Programa. Souza et al. (2007) afirmaram também que há lentidão na tramitação dos projetos após a internalização juntos aos bancos.

A falta de agilidade pode estar relacionada com os recursos humanos, disponibilizados pelos agentes financeiros, para operacionalizar a política pública de crédito PRONAF em quantidade adequada e com qualidade.

Com base neste item percebeu-se que há falta de capital humano para tratar sobre as questões relacionadas ao crédito PRONAF, na região Nordeste do país. Segundo Souza et al. (2007) o atendimento nas agências bancárias, em Rondônia que operam com o crédito PRONAF é deficiente deixando a desejar. Já para Silva e Alves Filho (2009) os agentes financeiros ainda necessitam de uma expertise muito grande para lidar com certos públicos demandantes de linhas de crédito, como é o caso do PRONAF.

Segundo 36,36% dos entrevistados (Tabela 1), os agricultores familiares não conseguiam acessar o crédito PRONAF, devido à restrição cadastral do Cadastro de Pessoa Física (CPF) junto ao Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e ou Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), onde o processo de concessão de

crédito via PRONAF é abortado. Isto também ocorreu em situações onde o proponente ao crédito PRONAF está com restrição junto ao seu CPF por ser avalista e ou fiador de terceiros em operações de crédito rural em situação de inadimplência. Devido às normas bancárias, não adaptadas à realidade dos agricultores familiares, camponeses que possuem propostas de desenvolvimento viáveis não estão tendo acesso a esta política pública.

Conforme 34,09% dos questionários respondidos (Tabela 1) os agricultores familiares que são os beneficiários do PRONAF, não possuem conhecimento e empoderamento sobre todo arcabouço legal que regulamenta, este Programa. A falta de clareza das informações por parte dos agricultores familiares durante todas as fases do processo de construção e concessão do crédito faz com que não haja êxito na condução do projeto e do programa PRONAF. Para Silva e Alves Filho (2009), o poder público quando normatiza programas de crédito para grupos específicos, como o caso do PRONAF, não atua de forma paralela fornecendo uma estrutura necessária para capacitar o público demandante.

Esta falta de empoderamento dos agricultores familiares ficou clara quando o Presidente do STR de São Gonçalo do Amarante no RN, durante a entrevista feita com o mesmo, demonstrou conhecer muito pouco sobre a política pública do crédito PRONAF. Verificou-se que o pouco conhecimento, clareza e empoderamento sobre as normas do PRONAF, por parte dos camponeses, faz com que esta política pública não tenha beneficiado ainda uma parte considerável dos agricultores familiares no Nordeste brasileiro.

CONSIDERAÇÕES RELEVANTES DESTE ESTUDO

Com base nos resultados desta pesquisa, pode-se concluir que o Programa PRONAF não atende à totalidade dos camponeses no Nordeste brasileiro. Os principais fatores que interferem no acesso ao crédito PRONAF pelos agricultores familiares na região Nordeste são: inadimplência do agricultor familiar; assistência técnica e extensão rural insuficiente em quantidade e qualidade para atender a totalidade dos agricultores familiares; excesso de documentos para encaminhar os projetos junto ao agente financeiro; restrição cadastral dos agricultores familiares; e falta de informações e empoderamento pelos agricultores familiares, não sabendo como acessar esta política pública.

Estes entraves, são responsáveis, pela pouca eficiência do Programa, o qual não atende em plenitude, a proposta quando o mesmo foi criado em 1995.

Atualmente, muitas das reclamações dos agricultores familiares em relação aos financiamentos do crédito rural através do PRONAF dizem respeito a burocratização, imposta pelos agentes financeiros, exigindo muitas vezes uma quantidade exacerbada de documentos, o que demanda muito tempo e recursos financeiros para que os beneficiários ao crédito finalmente contratem a operação.

Outro grave obstáculo consiste na inadimplência dos agricultores familiares em relação às operações vencidas de crédito rural, impedindo que os mesmos contratem novas operações de PRONAF. A inadimplência está relacionada com projetos mal elaborados, longe da realidade das famílias, bem como com uma ATER insuficiente tanto em qualidade como em quantidade. Outros beneficiários do PRONAF não conseguem acesso ao Programa pois seus CPF estão negativados devido a restrições cadastrais junto ao SPC e ou CADIN.

Para que se os camponeses tenham acesso a uma ATER de qualidade é necessária uma efetiva política pública na região Nordeste, onde as entidades de ATER possuam recursos financeiros para o custeio das atividades, recursos humanos em quantidade e qualidade, com o objetivo de capacitar e empoderar os agricultores familiares como sujeitos e beneficiários do Programa.

Outra questão impactante é a exclusão bancária e o racionamento do crédito. Há uma parcela da população que não possui relacionamento bancário ou, quando o possui, não consegue financiamentos pela questão da disponibilidade de crédito para sua faixa de renda. Os principais agentes financeiros que operacionalizam o PRONAF, são bancos públicos, porém muitas vezes não cumprem a sua função como tal, não possuindo conhecimento pleno sobre esta política pública de desenvolvimento rural. É urgente que os bancos públicos cumpram com sua função social como entidade promotora de desenvolvimento regional e endógeno, diminuindo as exigências bancárias permitindo que mais camponeses menos capitalizados também tenham acesso a este Programa.

É importante destacar que, apesar destas dificuldades, o Programa de crédito rural PRONAF, como política pública tem contribuindo para a permanência do agricultor familiar no campo. O PRONAF é reconhecido como uma importante ferramenta no processo de fortalecimento da agricultura familiar ampliando os créditos aos agricultores. Outros desafios ainda necessitam ser vencidos pelo Programa, em especial, a busca de instrumentos que amenizem as diferenças de renda, permitindo que a política de crédito atenda em sua plenitude aos camponeses na região Nordeste com menor renda bruta anual, permitindo desta

forma o desenvolvimento endógeno local e regional de muitas áreas rurais da região Nordeste.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHRODER, M. **Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares.** Sociologias, Porto Alegre, v. 24, n. 12, p.268-306, 2010.
- ALTIERI, M. **Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável.** São Paulo: Editora Expressão Popular, 2012. 400 p.
- ARAÚJO, S. **The Promise and Challenges of Food Sovereignty Policies in Latin America.** Yale Human Rights And Development Journal, New Haven, EUA, v. 13, n. 2, p.493-503, 2010.
- BIANCHINI, V. **Vinte Anos do PRONAF, 1995-2015.** Avanços e Desafios. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, p. 113, 2015.
- BRASIL. Decreto nº 1946, de 28 de junho de 1996. **Cria O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, e dá outras providências.** Brasília, 28 de jun. 1996.
- BRASIL. Decreto nº 3508, de 14 de junho de 2000. **Dispõe sobre O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, e dá outras providências.** Brasília, 14 de jun. 2000.
- BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. **Estabelece As Diretrizes Para A Formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.** Brasília, 24 jun. 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Governo Federal (Org.). **Entenda o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf):** Conheça o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar e saiba como solicitar o benefício. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego>>. Acesso em: 18 jun. 2019.
- COSTA, V. G.; GONÇALVES, A. F. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: uma análise crítica.** Revista Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, v. 1, n. .9, p. 93-108, 2012.
- FARDIN, M. P. **O PRONAF e os seus reflexos para a agricultura familiar.** Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Política Social, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, p. 144, 2014.
- FERRAZ, O. G.; PASE, H. L.; BRANDÃO, S.; BALCEWICZ, C. **Microcrédito rural: análise sobre a modalidade do PRONAF B.** In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 46, 2008, Rio Branco. Anais... Rio Branco: SOBER, p. 1 – 17, 2008.
- FILIPAK, A.; SAPIENSA, L.; ALEIXO, S. S. **A Política de Crédito Rural e a Autonomia Econômica das Mulheres: um estudo de caso do PRONAF - Mulher.** In: SEMINÁRIO

INTERNACIONAL E FAZENDO GÊNERO, 10, 2012, Florianópolis. Anais Eletrônicos. Florianópolis: UFSC, p. 1 – 17, 2012,

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. **Qual "fortalecimento" da agricultura familiar?** Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v. 51, n. 1, p.45-68, 2013.

GROPPO, P.; GUANZIROLI, C. **Family farming in Brazil:** from concept to policy. 2014. In: Le Blog de la Fondation. Disponível em: <<http://www.fondation-farm.org/zoe.php?s=blogfarm&w=wt&idt=1705>>. Acesso em 16 out 2016.

GUANZIROLI, C. E. **Reforma agrária e globalização da economia.** Revista do Núcleo de Estudos Agrários Para o Desenvolvimento, Brasília, v. 1, n. 2, p. 123-146, 2000.

GUANZIROLI, C. E. **PRONAF dez anos depois:** resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v. 45, n. 2, p. 301-328, 2007.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006.** Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, p. 775, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (Rio de Janeiro) (Org.). **Relatório PRONAF:** Resultados da Etapa Paraná. Rio de Janeiro: Ibase, p. 169, 2006.

MALYSZ, P. A.; CHIES, C. **A importância do PRONAF na permanência do agricultor familiar no campo.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 21, 2012, Uberlândia. Anais, Uberlândia: UFU, p. 1 -12, 2012.

MATTEI, L. **Impactos do PRONAF:** análise de indicadores. [S.l.: s.n.], (Série Estudos NEAD), 2005.

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Agricultura Familiar. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.** Brasília: MDA, p. 22, 2004.

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Agricultura Familiar. **Portaria Número 19:** Modelo de gestão e monitoramento da inadimplência do Grupo B do PRONAF. Brasília, 21 set. 2009.

PICOLOTTO, E. L. **Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil.** Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v. 52, n. 1, p.63-84, 2014.

SILVA, S. P.; ALVES FILHO, E. **Impactos Econômicos do PRONAF em Territórios Rurais:** Um Estudo para o Médio Jequitinhonha – MG. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 40, p.481-498, 2009.

SOUZA, M. P.; SOUZA FILHO T.; MAIA M. B.; CAMPELO L. S.; SERRA N. M. **Aplicação dos Recursos de Crédito PRONAF nos Assentamentos Rurais em Rondônia.** In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO

E SOCIOLOGIA RURAL, 45. 2007, Londrina. Anais... Londrina: SOBER, p. 1 – 19, 2007.

TOMEI, P. A.; LIMA, D. A. A. **Analysis of Barriers that Affect the Transformation of Family Farmer Into a Rural Entrepreneur in Brazilian Context.** Iberoamerican Journal Of Strategic Management, São Paulo, v. 13, n. 3, p.108-122, 2014.

WANDERLEY, M. N. B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro.** XX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, p. 18, 1996.

ZIGER, V. **O Crédito Rural e a Agricultura Familiar:** desafios, estratégias e perspectivas. 2013. Disponível em: <http://www.cresol.com.br/site/upload/downloads/183.pdf>. Acesso em: 8 out. 2016.