

## Considerações Sobre a Evolução e Perspectivas do Pronaf



A agricultura familiar brasileira, apesar de sua significativa importância na produção de alimentos e ocupação de mão-de-obra, até bem pouco tempo atrás estava praticamente excluída dos programas de crédito agropecuário. Não havia nenhuma linha específica de financiamento para o segmento, o que colocava os agricultores familiares em situação desigual de disputa com os agricultores comerciais pelo acesso aos recursos.

O Governo Federal, representado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), através da Resolução Bacen nº 2.101, de 24/08/1994, aprovou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape), com condições especiais para o financiamento do custeio da safra 1994/1995. Em 1995, com base no Provape e por meio da Resolução CMN/Bacen nº 2.191, foi instituído pelo Governo Federal o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com uma linha de financiamento de custeio agrícola.

No ano de 1996 o Pronaf foi institucionalizado pelo do Decreto Presidencial, nº 1.946 de 28/06/96. A fonte de recurso proviria do Fundo do Amparo ao Trabalhador (FAT), dos fundos constitucionais de desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e da exigibilidade bancária. Nessa época houve redução da taxa de juros de financiamento da agricultura familiar para 12% ao ano e os limites de crédito foram ampliados. Nessa fase existiam quatro linhas de ação: financiamento da produção da agricultura familiar, profissionalização e capacitação dos agricultores, negociação de políticas públicas com órgãos setoriais e investimento em infra-estrutura e serviços de apoio aos municípios.

Em 1997, foram incluídas novas categorias de beneficiários do Pronaf, como os aqüicultores, pescadores artesanais e seringueiros; a taxa de juros caiu para 6,5% ao ano. No ano de 1998 a taxa de juros foi reduzida a 5,75% ao ano e foi criada a linha Pronaf Agregar.

No ano de 1999, com sua transferência para o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, o programa passou a ter mais poder para implementar suas ações. Nessa época o Pronaf passou por importantes transformações, houve aumento do espaço para representação dos movimentos sociais, foram ampliadas as modalidades de crédito e houve a inclusão no Pronaf dos agricultores familiares assentados no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), extinguindo-se o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera), para dar lugar ao Pronaf Grupo A.

Em 2000, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) pelo Decreto Presidencial nº 3.338 de 14 de janeiro, tendo o Pronaf como uma de suas atribuições.

De lá para cá, o Pronaf sofreu alterações de grande magnitude, ganhando importância ano a ano e melhorando as condições de financiamento e de acesso ao crédito. Os gráficos a seguir ilustram a evolução na liberação de créditos de investimento e custeio do Pronaf desde sua implantação.

Corumbá, MS  
Agosto, 2005

### Autores

**Frederico Olivieri Lisita**  
Pesquisador, MSc. em  
Administração Rural e  
Desenvolvimento  
Embrapa Pantanal  
Rua 21 de Setembro, 1880  
79320-900 Corumbá, MS.  
lisita@cpap.embrapa.br

**Cristiane O. Graça Amâncio**  
Pesquisadora, MSc. em  
Desenvolvimento Rural  
Embrapa Pantanal  
Rua 21 de Setembro, 1880  
79320-900 Corumbá, MS  
camancio@cpap.embrapa.br

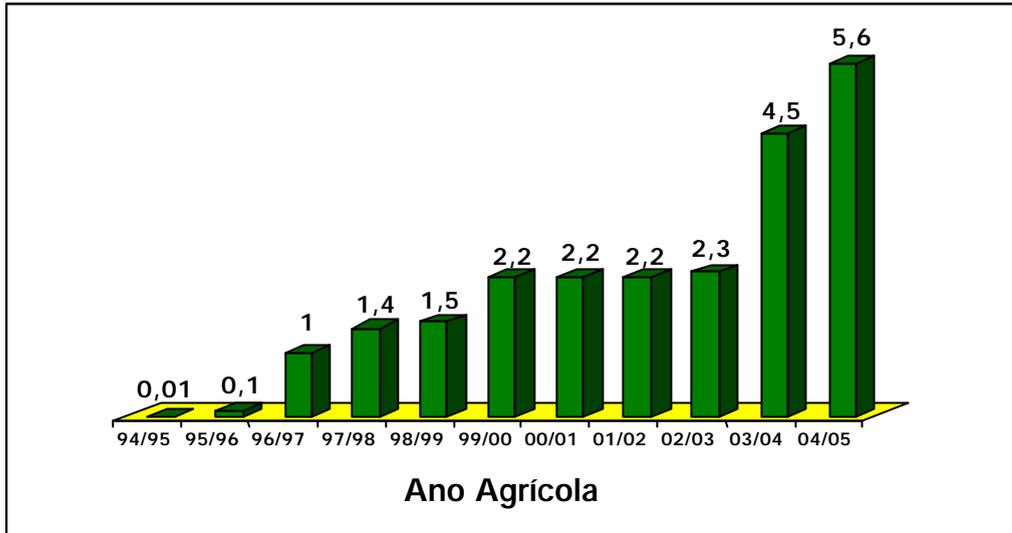


Fig. 1. Evolução na aplicação de créditos do Pronaf (bilhões de Reais). Fonte (BRASIL, 2005)

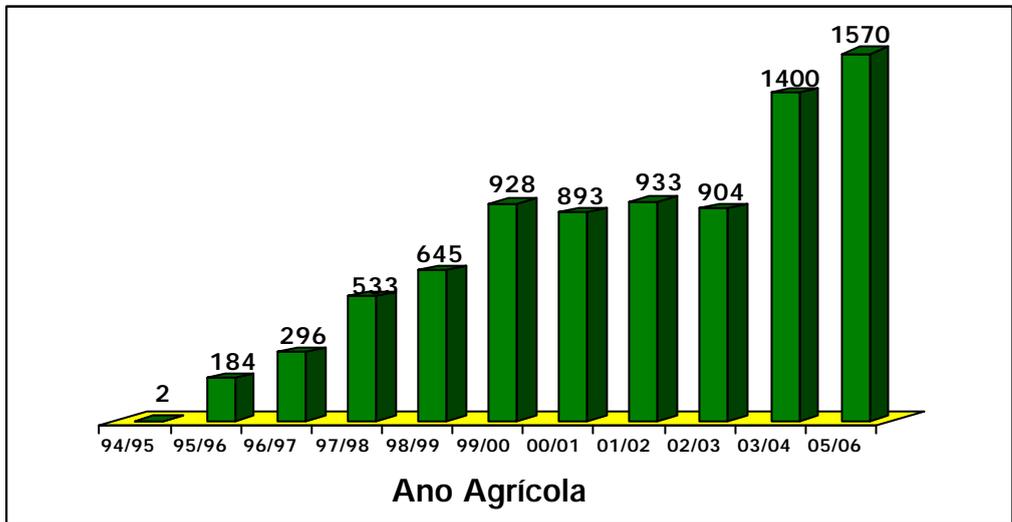


Fig. 2. Evolução no número de contratos (mil)<sup>1</sup>.

Fonte (BRASIL, 2005)

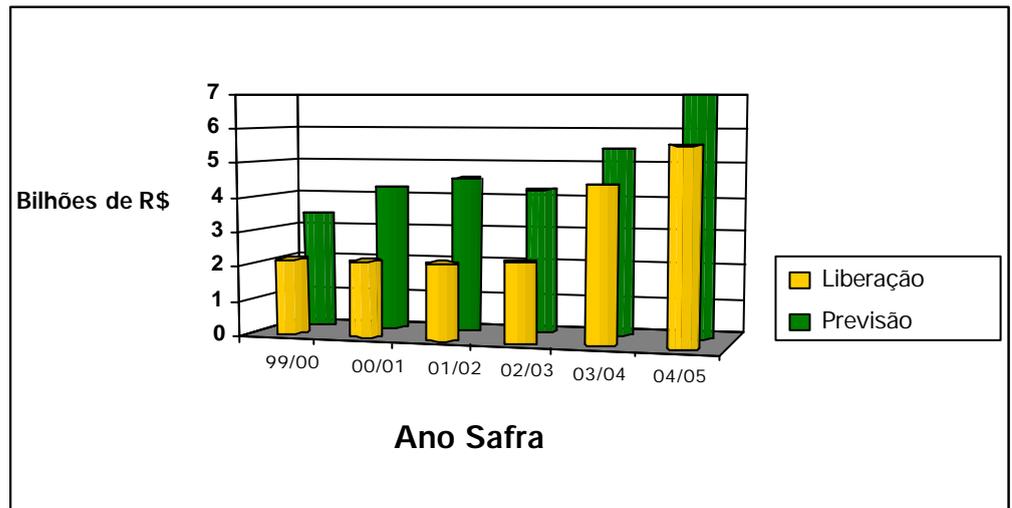


Fig. 3. Previsão e liberação de recursos do Pronaf.

Fonte (BRASIL, 2005)

<sup>1</sup> A previsão do MDA para a Safra 2005/2006 é a liberação de R\$ 9,0 bilhões.

Entretanto, como pode ser observado nas figuras 1, 2 e 3, entre os anos agrícolas de 1999/2000 até 2002/2003, o aporte de recursos e o número de agricultores atendidos pelo Programa se estagnaram. Pode-se observar na Fig. 3, que a liberação de recursos nesse período ficou muito abaixo da previsão, isto é dos recursos anunciados no início do ano agrícola.

Com isso, nesse período foram realizados diversos trabalhos de pesquisa para apontar os motivos dessa estagnação do Programa, para, a partir daí, propor soluções.

Estudos relevantes identificaram diversos fatores que dificultavam o acesso do produtor ao crédito rural. E somente o aporte de recursos ao Pronaf, não seria o suficiente para que mais famílias fossem incluídas. Os principais fatores identificados foram os seguintes:

- Existência de poucas Instituições de micro-crédito, que, além disso, se concentram nos centros urbanos de maior porte.
- Monopólio de bancos públicos federais no repasse de algumas fontes de recursos de crédito, como no caso do Pronaf Grupo A, por exemplo<sup>2</sup>.
- Inexistência de recursos orçamentários específicos para equalização de encargos financeiros do Pronaf. Isto é, sendo as taxas de juros pagas pelos agricultores inferiores àquelas que o Governo paga às fontes de recursos do Programa, parte dos recursos que poderia ser destinada ao financiamento rural vai para equalização desses juros.
- Alto custo bancário cobrado nas operações de crédito, que se traduz em taxas bancárias e em "spread"<sup>3</sup> desproporcional à taxa de inadimplência observada no Pronaf, que é baixa quando se comparada a outras operações de crédito bancário.
- Dificuldade por parte dos agentes financeiros de obter informações e controlar os financiamentos, graças a grande dispersão dos agricultores familiares.
- Existência de muitos municípios pequenos sem agências bancárias.
- Redução no número de agências bancárias nas cidades de menor porte.
- Falta de cultura de crédito junto aos agricultores familiares, materializada no receio de se relacionar com instituições financeiras.

- Inexistência de uma central de informação sobre os tomadores de crédito. Não há um cadastro nacional de clientes de instituições financeiras.
- Falta de interesse de muitas agências bancárias em trabalhar com pequenos correntistas.
- Pouca mão-de-obra disponível nas agências financeiras. A inflexibilidade dos bancos governamentais impossibilita a contratação de funcionários temporários, na época do início da safra quando há maior demanda, para operacionalizar o Pronaf.
- Alto risco das atividades agrícolas, associado a pouca abrangência dos seguros rurais.
- Assistência técnica insuficiente, aliado à existência de muitas empresas de assistência técnica que não têm metodologias para trabalho com agricultores familiares.
- Falta de linhas de crédito para o financiamento de atividades não agrícolas.

De posse desses dados e com vistas a minimizar os problemas observados nas safras anteriores, o Governo Federal promoveu importantes transformações a partir de safra 2003-2004, com um lançamento de Plano Safra específico para a Agricultura Familiar, que trouxeram resultados significativos, com um aumento expressivo na aplicação de recursos (Fig. 3).

As principais inovações do Plano Safra 2003-2004 para a Agricultura Familiar foram:

- Pronaf Alimentos: aumento no aporte de recursos para os agricultores que cultivam os seguintes alimentos básicos: arroz, feijão, mandioca, milho e trigo.
- Política de comercialização e garantia de preços, sendo uma parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), para aquisição perante aos agricultores familiares dos cinco produtos básicos para a alimentação da população brasileira (citados acima), por meio dos seguintes mecanismos: 1) Garantia para a Comercialização dos Assentados da Reforma Agrária; 2) Compra antecipada da Agricultura Familiar; 3) Compra Direta da Agricultura Familiar; 4) Empréstimos do Governo Federal (EGF) e Aquisição do Governo Federal (AGF) para a Agricultura Familiar; 5) Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).
- Renegociação de dívidas: por meio da Medida Provisória 114 de 2003.
- Implantação do Pronaf Semi-Árido, Pronaf Mulher, Pronaf Jovem Rural, Pronaf Agroindústrias Familiares, Pronaf Pesca, Pronaf Florestal, Pronaf Agroecologia, Pronaf Pecuária

<sup>2</sup> Na Safra 2003/2004 o Banco do Brasil foi responsável pela aplicação de 76% dos recursos do Pronaf, ou seja, R\$ 3,4 bilhões.

<sup>3</sup> *Spread* é a margem bancária adicionada à taxa aplicável a um crédito, sendo variável conforme a liquidez e as garantias do tomador, o volume do empréstimo e o prazo de resgate.

Familiar, Pronaf Turismo Rural e Pronaf Máquinas e Equipamentos.

- Ampliação nos valores para investimento e custeio em todas as linhas de crédito do Pronaf.
- Diminuição da burocracia para a obtenção de financiamentos.
- Garantia de Renda: com garantia de safra para agricultores do semi-árido e ampliação do Proagro.
- Implantação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, sob responsabilidade do MDA.

Para a safra 2004-2005 foram implementadas outras inovações, sendo as principais as seguintes:

- Aperfeiçoamento no Pronaf Mulher e Pronaf Jovem, pois na safra 2003/2004 houve pouquíssimas operações nessas linhas de financiamento.
- Implantação do Pronaf Custeio de Agroindústrias Familiares.
- Implantação do Pronaf para financiamento de integralização de cotas-partes em cooperativas de crédito rural.

O Plano Safra para a Agricultura Familiar 2005-2006, lançado recentemente, tem as principais inovações a seguir:

- Ampliação e aperfeiçoamento do Programa de Aquisição de Alimentos e da Política de Garantia de Preços Mínimos.
- Melhoria nos valores e condições de financiamento para agricultores assentados na reforma agrária.
- Fortalecimento da linha de Microcrédito Rural (Pronaf Grupo B), com ampliação do teto de financiamento.
- Melhoria no Pronaf Floresta e Extrativismo, visando contemplar agricultores familiares silvicultores e populações tradicionais.
- Aperfeiçoamento do Pronaf Convivência com o Semi-árido, destinando pelo menos 50% dos financiamentos para aplicação em obras hídricas.
- Implantação do Pronaf Biodiesel para custeio de culturas oleaginosas.
- Criação do sobreteto de 50% em linhas de investimento para viabilização de obras hídricas.
- Ampliação e melhoria do Pronaf Mulher
- Possibilidade de pagamento de créditos do Pronaf com carnês.
- Redução da taxa de juros dos Grupos C e D para 3% ao ano.
- Aprimoramento do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF)

- Ampliação do serviço de assistência técnica e extensão rural.

São inegáveis os avanços obtidos nesses últimos anos no Pronaf, porém, dada a importância da agricultura familiar na economia brasileira, ainda há muito para se evoluir.

Um dos grandes desafios é fazer com que um maior número de famílias tenha acesso aos créditos do Pronaf, principalmente nas regiões mais carentes, pois, apenas cerca de 25% dos agricultores familiares o acessaram na Safra 2004/2005.

No Nordeste, onde se localiza a metade dos estabelecimentos agropecuários de caráter familiar do Brasil, responsáveis pela ocupação de quase 40% da mão-de-obra rural do país, foram aplicados apenas 20,1% dos recursos do Pronaf, o que pode ser observado na tabela abaixo.

**Tabela 1.** Valores aplicados por Região.

<i>Região</i>	<i>Safra 2003/2004*</i>	<i>%</i>
Centro-Oeste	357	7,83
Norte	556	12,20
Nordeste	916	20,10
Sudeste	786	17,25
Sul	1.942	42,62
<b>Total</b>	<b>4.557</b>	<b>100,00</b>

\*Valores expressos em milhões de reais.  
Fonte: Banco do Brasil, 2004.

Obs.: os dados mais detalhados da Safra 2004/2005 ainda não foram disponibilizados pelo Banco Central.

## Considerações Finais

Diversos estudos vêm apontando alternativas, no sentido de melhorar a operacionalização do Pronaf, para, dessa forma, permitir o acesso dos créditos a um maior número de famílias, como o fortalecimento das cooperativas de crédito, a desburocratização do crédito rural, a capacitação dos funcionários das instituições financeiras, dos profissionais das empresas de assistência técnica e dos produtores rurais, a melhoria do sistema de seguro agrícola, o estímulo à constituição de fundos de aval, a diminuição os custos de transações financeiras, o incentivo à regularização fundiária das pequenas propriedades, entre outras.

Ao pensar na agricultura familiar e suas correlações com o desenvolvimento, pode-se dizer que este segmento da produção nacional contribui efetivamente para a expansão das liberdades dos atores envolvidos na cadeia. Pensando na sustentabilidade deste setor é que são levantados estes questionamentos acerca dos investimentos públicos destinados ao fortalecimento da agricultura familiar. Uma proposta de desenvolvimento que o atual governo vem

priorizando para o segmento familiar da produção agropecuária está diretamente ligada ao conceito de desenvolvimento local. Os avanços nos investimentos neste segmento do agronegócio têm viabilizado a melhoria da qualidade de vida de milhares de famílias pelo Brasil.

## Bibliografias Consultadas

ABRAMOVAY, R. **O peso da intermediação bancária do Pronaf.**, São Paulo: Gazeta Mercantil, 17 de abril de 2002.

BANCO DO BRASIL. **O atendimento à agricultura familiar.** 2004. Disponível em < [www.agronegociose.com.br/agronegocios/art/artigos/Pol\\_Agr\\_4\\_Artigo\\_05.pdf](http://www.agronegociose.com.br/agronegocios/art/artigos/Pol_Agr_4_Artigo_05.pdf) >. Acesso em 11 de abril 2005.

BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa preta, o financiamento da agricultura familiar no Brasil.** 213p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) Universidade de Campinas. Campinas, 2003.

BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Plano Safra para a Agricultura Familiar 2005/2006.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2005.

BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Plano Safra para a Agricultura Familiar 2004/2005.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2004.

BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Plano Safra para a Agricultura Familiar 2003/2004.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **O que é Pronaf.** Disponível em < [www.skorpionet.com.br](http://www.skorpionet.com.br) >. Acesso em 11 de abril. 2005.

LISITA, F. O. **A importância da agropecuária familiar na economia nacional.** Corumbá: Embrapa Pantanal, 2005. 2p. (ADM, 79) Disponível em < [www.cpap.embrapa.br/publicacoes/online/ADMO79](http://www.cpap.embrapa.br/publicacoes/online/ADMO79) >. Acesso em 15 de abril. 2005.

PARENTE, S. **O mercado financeiro e a população de baixa renda.** São Paulo: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), 2003. 13p.

SEN, A. **Desenvolvimento com liberdade.** São Paulo: Cia das Letras, 1999. 409p.

### Circular Técnica, 57

Ministério da Agricultura,  
Pecuária e Abastecimento

Exemplares desta edição podem ser adquiridos na:  
Embrapa Pantanal  
Endereço: Rua 21 de Setembro, 1880  
Caixa Postal 109  
CEP 79320-900 Corumbá, MS  
Fone: 67-2332430  
Fax: 67-2331011  
Email: sac@cpap.embrapa.br

1ª edição  
1ª impressão (2005): formato digital

### Comitê de Publicações

**Presidente:** Aiesca Oliveira Pellegrin  
**Secretário-Executivo:** Suzana Maria Salis  
**Membros:** Debora Fernandes Calheiros  
Marçal Henrique Amici Jorge  
José Robson Bezerra Sereno  
Regina Célia Rachel dos Santos

### Expediente

**Supervisor editorial:** Suzana Maria Salis  
**Revisão de texto:** Mirane dos Santos Costa  
**Tratamento das ilustrações:** Regina Célia R. Santos  
**Editoração eletrônica:** Regina Célia R. Santos  
Alessandra Cosme Dantas