

# Modernização ou Institucionalização? A Função Social do Programa Nacional para a Agricultura Familiar no município de Barra de Santana-PB

Avanço de Investigação em Curso.

GT 18 – Reestruturação Produtiva, Trabalho e Dominação Social

Marcello Bezerra Rodrigues de Oliveira<sup>1</sup>  
Universidade Estadual da Paraíba (PPGDR/UEPB)

Jefferson Cordeiro de Souza<sup>2</sup>  
Universidade Estadual da Paraíba (PPGDR/UEPB)

Nerize Laurentino Ramos<sup>3</sup>  
Universidade Estadual da Paraíba (PPGDR/UEPB)

## RESUMO:

O estudo da Agricultura Familiar constitui temática de intenso debate acadêmico. No Brasil, as políticas rurais, ao longo dos anos, voltaram-se à valorização do agricultura patronal em detrimento da agricultura de base familiar, recentemente, porém, a agricultura familiar passou a ser categoriamente relevante no âmbito da estratégia de desenvolvimento rural brasileira. Assim, a política de concessão de crédito rural tem destacada participação, neste processo. O discurso governamental difunde a necessidade de integração da agricultura familiar ao mercado e a modernização dos meios de produção como meio desenvolvimento e melhoria das condições rurais. Desta feita, este estudo aborda a análise do PRONAF e sua contribuição para o desenvolvimento do município de Barra de Santana no Estado da Paraíba, Brasil.

**Palavras-Chave:** Agricultura Familiar, Crédito Rural, Modernização Tecnológica.

## RESUMEN:

El estudio de la Agricultura Familiar es objeto de intenso debate académico. En Brasil, las políticas rurales, a través de los años, se volvió a la apreciación de los propietarios de tierras a expensas de la agricultura familiar, recientemente, sin embargo, la granja de la familia se ha convertido en categoría correspondiente dentro de la estrategia de desarrollo rural en Brasil. Por lo tanto, la política de concesión de crédito rural cuenta con una participación destacada en este proceso. El discurso gubernamental se difunde la necesidad de integración de la agricultura familiar a los mercados y la modernización de los medios de producción como un medio de desarrollar y mejorar las condiciones rurales, en esta ocasión, este estudio aborda el análisis PRONAF y su contribución al desarrollo del municipio de Barra de Santana en el estado de Paraíba.

**Palabras Clave:** Agricultura Familiar, Crédito Rural, Modernización Tecnológica.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional – PPGDR/UEPB

<sup>2</sup> Mestrando em Desenvolvimento Regional – PPGDR/UEPB

<sup>3</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR/UEPB

## INTRODUÇÃO

O estudo da agricultura familiar constitui temática de intenso debate no Brasil. Diversos órgãos ligados à formulação de políticas públicas, execução de assistência técnica e extensão rural, crédito, entre outras; ora convergindo ora divergindo em correntes e formas operacionalizações, normas e instituições veem contribuindo decisivamente para crescimento da categoria.

Ao longo dos anos as políticas públicas rurais voltaram-se à valorização da agricultura patronal e integração ao mercado como requisitos do desenvolvimento, apoiadas em paradigmas e modelos preconizados à época. Recentemente, porém, a agricultura familiar passa a ser categoria relevante no âmbito da estratégia de desenvolvimento rural Brasileiro. Alguns estudiosos, a exemplo de SCHENEIDER, SABOURIN e WANDERLEY, têm procurado desenvolver pesquisas atinentes à questão do desenvolvimento, vinculando seus objetos de pesquisa à estratégia de intervenção estatal sobre o meio rural, a partir da execução das políticas públicas, que contemplam as ruralidades como elementos determinantes desta intervenção, condensados em dois eixos principais: o desenvolvimento territorial e a política de crédito rural subsidiado. Os debates acerca desta temática perpassam as fronteiras acadêmicas e envolvem diversos segmentos importantes da sociedade civil e do poder público.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, opera a política nacional de concessão de crédito destinado ao fortalecimento da agricultura familiar, através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que desde a sua criação vem em constantes mudanças a cada Plano Safra e, segundo o discurso governamental, vem alterando o cenário da agricultura familiar no país, principalmente no Nordeste, que, associada às políticas sociais de educação e saúde, tem sido apresentada como as formas de intervenção do Estatal.

Como resultado de uma série de debates com pesquisadores vinculados à Universidade Estadual da Paraíba – UEPB e o Grupo de Pesquisa - Trabalho, Políticas e Desenvolvimento Regional, este artigo deriva da pesquisa junto ao programa de mestrado em Desenvolvimento Regional, em sua linha de pesquisa Estado, políticas pública, movimentos sociais, que tem por objetivo avaliar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no município de Barra de Santana, no estado da Paraíba, nordeste do Brasil.

Subdividido em três partes, nosso artigo procedeu à avaliação do PRONAF, através da inspeção *in loco*, nas propriedades familiares do Município de Barra de Santana (PB). Na parte inicial abordou-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Em seguida, tratou-se acerca das linhas de crédito do programa e sua função social preconizada como política pública e sua contribuição para o desenvolvimento rural do município. E por fim, na parte final, concluímos caracterizando o programa na região e com nossas reflexões acerca do tema em questão e dados apresentados.

## **1. O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR – PRONAF.**

### **1.1. O PRONAF: Política Pública direcionada a Agricultura Familiar**

O estudo das políticas públicas, cada vez mais ganha espaço nos meios acadêmicos nas últimas décadas. No que se refere às políticas públicas direcionadas ao meio rural, sem dúvida, tais políticas despendem intensa atenção por parte de estudiosos da área, e entre elas, o PRONAF tem posição de destaque na literatura.

O ressurgimento da importânciado campo de conhecimento denominado políticaspúblicas, assim como das instituições, regras e modelosque regem suas decisões, elaborações, implementação e avaliação, que derivam das concepções ideológicas e políticas de cada época, toma fôlego frente às demandas

sociais. Segundo Souza (2006), o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas na Europa e EUA é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes.

Neste cenário, as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural, entre elas o pronaf, merece atenção especial em análises, não só frente ao volume de recursos destinados ao programa, mas também ao marco social que representa a história e desenvolvimento do rural brasileiro.

O pronaf nasce no contexto das mobilizações, fruto dos movimentos sindicais dos trabalhadores rurais, apoiados nas “Jornadas Nacionais das Lutas” e, depois no “Grito da Terra Brasil” e, também, das pesquisas realizadas pelas Organizações das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); promovendo, na década de 90, mudanças importantes nas regras da política agrícola.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar (PRONAF), apresenta-se como um dos principais programas que compõem as políticas do Governo Federal na atualidade. O pronaf, segundo o discurso governamental e sua lei institucionalizante, tem como diretrizes gerais: a gestão social, o exercício da participação compatibilizando seus propósitos e os interesses dos beneficiários com a política agrícola e ou prioridades do Estado e do Município e se propõe a construir um novo paradigma de desenvolvimento rural para o Brasil, sem os vícios do passado (LIMA, 2001).

Considerando os pressupostos normativos, quatro objetivos específicos complementam as diretrizes do pronaf: (a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; (b) viabilizar a infraestrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares; (c) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social; (d) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos (MDA, 2012).

Do ponto de vista operacional, o programa apresenta, atualmente, doze linhas de crédito, a saber:

- (a) Custeio: destina-se ao financiamento das atividades agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização e comercialização de produção própria, ou de terceiros, dos agricultores familiares enquadrados no PRONAF;
- (b) Investimento (Mais Alimentos): linha específica para financiamento de propostas ou projetos de investimento para produção associados a açafrão, arroz, café, centeio, feijão, mandioca, milho, sorgo, trigo, erva-mate, apicultura, aquicultura, avicultura, bovinocultura de corte, bovinocultura de leite, caprinocultura, fruticultura, olericultura, ovinocultura, pesca e suinocultura;
- (c) Microcrédito rural: linha de financiamentos de investimento das atividades agropecuárias e não agropecuárias, desenvolvidas no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, assim como implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e prestação de serviços agropecuários e não agropecuários observados as propostas ou planos simples específicos. O programa define-se por prestação de serviços as atividades não agropecuárias como, por exemplo, o turismo rural, produção de artesanato ou outras atividades que sejam compatíveis com o melhor emprego da mão de obra familiar no meio rural; podendo os créditos cobrir qualquer demanda que possa gerar renda para a família atendida, sendo facultado ao mutuário utilizar o financiamento em todas ou em algumas das atividades listadas na proposta simplificada de crédito sem efetuar aditivo ao contrato no limite por beneficiário de R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais); independente do número de operações realizadas. Esse limite pode ser elevado para até R\$3.500,00 (três mil e quinhentos reais) quando se aplicar a metodologia do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado;
- (d) Agroecologia: investimento para produção agroecológica em sistemas de produção, conforme normas estabelecidas pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), do Ministério do

Desenvolvimento Agrário (MDA) e ou sistemas orgânicos de produção, conforme normas estabelecidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento.

- (e) Mulher: tendo por beneficiárias mulheres agricultoras integrantes de unidades familiares de produção, enquadradas como agriculturas familiares, independentemente de sua condição civil. Esta linha de crédito tem por finalidade o atendimento de propostas de crédito de mulher agricultora, conforme projeto técnico ou proposta simplificada;
- (f) Eco: Linha de crédito para investimento em energia renovável e sustentabilidade ambiental, tendo por finalidade implantar, utilizar e/ou recuperar tecnologias de energia renovável, como o uso da energia solar, da biomassa, eólica, miniusinas de biocombustíveis e a substituição de tecnologia de combustível fóssil por renovável nos equipamentos e máquinas agrícolas; tecnologias ambientais, como estação de tratamentos de água, de dejetos efluentes, compostagem e reciclagem; armazenamento hídrico, como o uso de cisternas, barragens, barragens subterrâneas, caixas d'água e outras estruturas de armazenamento e distribuição, instalação, ligação e utilização de água; pequenos aproveitamentos hidroenergéticos; silvicultura, entendendo-se por silvicultura o ato de implantar ou manter povoamentos florestais geradores de diferentes produtos, madeireiros e não madeireiros; adoção de práticas conservacionistas e de correção da acidez e fertilidade do solo, visando sua recuperação e melhoramento da capacidade produtiva;
- (g) Eco Dendê e Seringueira: destinados a projetos de investimento para as culturas do dendê ou da seringueira ou custeio associado para a manutenção da cultura até o quarto ano;
- (h) Agroindústria: custeio do beneficiamento e industrialização da produção, inclusive aquisição de embalagens, rótulos, condimentos, conservantes, adoçantes e outros insumos, formação de estoques de insumos, formação de estoques de matéria-prima, formação de estoque de produto final e serviços de apoio à comercialização, adiantamentos por conta do preço de produtos entregues para venda, financiamento da armazenagem, conservação de produtos para venda futura em melhores condições de mercado, e a aquisição de insumos pela cooperativa de produção de agricultores familiares para fornecimento aos cooperados.
- (i) Semiárido: financiamento de investimentos em projetos de convivência com o semiárido, focados na sustentabilidade dos agros ecossistemas, priorizando infraestrutura hídrica e implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infraestruturas, inclusive aquelas relacionadas com projetos de produção e serviços agropecuários e não agropecuários, de acordo com a realidade das famílias agricultoras da região Semiárida;
- (j) Jovem: beneficia jovens que tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares rurais de formação por alternância, que atendam à legislação em vigor para instituições de ensino; tenham concluído ou estejam cursando o último ano em escolas técnicas agrícolas de nível médio, que atendam à legislação em vigor para instituições de ensino; que tenham participado de curso ou estágio de formação profissional e que preencham os requisitos definidos pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ou que tenham orientação e acompanhamento de empresa de assistência técnica e extensão rural reconhecida pela SAF/MDA e pela instituição financeira; tenham participado de cursos de formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (pronec) ou do Programa Nacional de Educação no Campo (Pronacampo);
- (l) Floresta: projetos técnicos que preencham os requisitos definidos pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) referentes aos sistemas agroflorestais em exploração extrativista, ecologicamente sustentável, plano de manejo e manejo florestal, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento; recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas

degradadas, para o cumprimento de legislação ambiental; enriquecimento de áreas que já apresentam cobertura florestal diversificada, com o plantio de uma ou mais espécie florestal, nativa do bioma;

- (k) Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares: as finalidades desta Linha de Crédito são o financiamento das necessidades de custeio do beneficiamento e industrialização da produção própria e/ou de terceiros, inclusive aquisição de embalagens, rótulos, condimentos, conservantes, adoçantes e outros insumos, formação de estoques de insumos, formação de estoques de matéria-prima, formação de estoque de produto final e serviços de apoio à comercialização, adiantamentos por conta do preço de produtos entregues para venda, financiamento da armazenagem e conservação de produtos para venda futura em melhores condições de mercado;

- (m) Cota-parte: sua finalidade é o financiamento da integralização de cotas-partes dos agricultores familiares filiados a cooperativas de produção destinada à aplicação em capital de giro, custeio ou investimento; (p) Investimento e Custeio para a Reforma Agrária, os créditos tratados neste item são destinados exclusivamente às famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) enquadradas nos Grupos "A" e "A/C" do PRONAF (MDA, 2012).

No que se refere ao enquadramento no PRONAF o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) estabelece regras, quais sejam: a adoção de limites de renda, subdividindo os beneficiários em três classes B (até 10.000 anuais), V (variando entre renda inferior a R\$ 10.000,00, até R\$ 160.000,00), de acordo com a renda bruta anual obtida no estabelecimento familiar; e classe A, para os assentados da reforma agrária; percepção de a renda familiar advir 50% da exploração agropecuária; enquadramento de propriedades de tamanho não superior a quatro módulos fiscais e previsão da possibilidade de contratação de empregados temporários e/ou possuírem até dois empregados permanentes. A qualificação do produtor rural como agricultor familiar depende da emissão da Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP, documento que atesta a condição a quem o possuir e que é fornecido pelo órgão oficial de assistência técnica e extensão rural e alguns sindicatos credenciados no MDA. Além da DAP, que determina a classe de acesso ao crédito, algumas modalidades de crédito requerem garantias reais para obtenção dos financiamentos, limitados ao potencial de produção e capacidade de pagamento do beneficiário.

Passados cerca de dezessete anos de sua institucionalização<sup>4</sup> (1996), por mais que não efetivadas mudanças imediatas nos anos iniciais do programa, o pronaf ,ainda que recém criado, cresce ano a ano e é considerado um marco em dois sentidos: legitimiza como categoria social os agricultores familiares, passível agora de atenção das políticas públicas governamentais; e por constituir a primeira política pública de abrangência nacional, voltada aos agricultores mais pobres, além de disponibilizar serviços de ATER e pesquisas voltadas à categoria. Por mais que ainda não exista um consenso em torno do modelo desenvolvimentista no país, o programa se solidifica como principal instrumento da estratégia de desenvolvimento para o meio rural do Governo Brasileiro, e uma das regiões de maior impacto de suas ações é o semiárido nordestino; região caracterizada e retratada historicamente pela extrema pobreza e precárias condições de vida de seus habitantes.

No Brasil como bem caracteriza Holanda (2010), historicamente o sistema nacional de crédito (SNCR), direcionou recursos às atividades agropecuárias de forma assimétrica entre a agricultura patronal e a pequena propriedade rural, hoje reconhecida e categorizada, como agricultura familiar. Instalava-se na (no debate político nacional) a dicotomia agronegócio versus agricultura familiar, configurado institucionalmente no arcabouço governamental, nos dias atuais, com a existência de dois ministérios: o da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o do Desenvolvimento Agrário

---

<sup>4</sup>O Decreto nº 1.946/1996 institui o PRONAF com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda. Fonte: Brasil (2010)

(MDA), que operam com públicos prioritários diferenciados: o patronal e o agricultor familiar, respectivamente.

No que se refere às políticas públicas voltadas à agricultura familiar, a região nordeste detentora de mais de cinquenta por cento dos estabelecimentos considerados familiares (BITTENCOURT, 2003), concentra-se no rol das ações governamentais, diversos programas: PRONAF, Bolsa Família, Bolsa Estiagem, Brasil Carinhoso, CredAmigo, Garantia Safra, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Mobilização Social Um Milhão de Cisternas Rurais, (PIMC) como ferramentas desenvolvimentista para a região. Este último sendo uma parceria: Governo-Sociedade Civil e executado pela ASA Brasil

## **1.2. O PRONAF: “de dentro para fora”**

Destaca-se dentre as linhas de crédito aqui esboçadas, explicitamente, o viés modernizador e integralizador aos mercados em sua função como política pública de desenvolvimento rural. Em termos conceituais, agricultura familiar ou produção familiar abrange uma gama variada de agricultores que vai desde a agricultura de subsistência à monocultura tecnificada, orientada exclusivamente para as demandas do mercado e classifica os agricultores familiares em viáveis, em transição, e não viáveis. Cabe-nos indagar, enquanto pesquisadores em desenvolvimento regional, se tal política está logrando êxito, diante dos vastos recursos e de seus propósitos, e mais, como estão esses beneficiários, o que sentem, o que pensam ou em que acreditam.

O pronaf foi instituído com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares. Estes agricultores, protagonistas na luta para a criação do referido programa, parece não estarem tendo êxito quanto à descentralização regional dos recursos, como forma de tornar mais equânime o financiamento entre as regiões brasileiras (SOUSA; VALENTE JR, 2006).

Agricultores estruturados e inseridos nos mercados; mas também, com famílias vulneráveis e desprovidas de condições para a produção mercantil, o resultado inevitável foi uma seleção dos beneficiários, concentrando naqueles de maior renda e capacidade de pagamento. Segundo Guanziroli (2007), o argumento central era que os agricultores familiares, descapitalizados e com baixa produtividade, não estariam em condições de tomar recursos a taxas de mercado para realizar os investimentos em modernização e elevação da produtividade. A dinâmica que envolve a produção de base familiar envolve diversos aspectos que não podem ser computados na lógica da produção em escala, tecnificada e somente sob a ótica multidimensional pode estabelecer critérios para sua avaliação, no que se refere ao potencial econômica, social e cultural.

A intervenção do Estado no apoio à agricultura familiar através do pronaf termina por fazer referência a um modelo de agricultura no qual prevalece a dimensão mercantil, através da ênfase à política de crédito (WANDERLEY, 2009).

## **1.3. Síntese do PRONAF no Estado da Paraíba**

A cada ano, no mês de julho, é divulgado pelo Governo Federal, o Plano Safra<sup>5</sup> e ao analisarmos os dados do período de 1999 – 2012 (quadro abaixo), observa-se de modo geral o crescente repasse de recursos do PRONAF para o Estado da Paraíba.

---

<sup>5</sup>Com vigência sempre do início de julho de um ano até o final de julho do ano seguinte, o plano safra agrícola e pecuário (PAP), nomenclatura técnica do Plano Safra, contém a síntese das diretrizes da política agrícola e contém suas definições sobre o crédito rural, subvenção para o seguro rural e mecanismos de apoio à comercialização.

<b>QUADRO 01: VOLUME DE RECURSOS DO PRONAF DESTINADOS A PB ENTRE 1999 E 2012</b>		
<b>ANOS</b>	<b>CUSTEIO</b>	<b>INVESTIMENTO</b>
1999	R\$ 5.572.049,49	R\$ 15.633.935,89
2000	R\$ 9.297.006,71	R\$ 2.766.416,62
2001	R\$ 4.894.843,66	R\$ 10.517.265,45
2002	R\$ 741.428,64	R\$ 6.295.633,44
2003	R\$ 895.359,46	R\$ 4.823.712,71
2004	R\$ 6.088.020,15	R\$ 28.243.933,82
2005	R\$ 7.975.021,51	R\$ 78.829.164,96
2006	R\$ 9.943.970,45	R\$ 132.681.922,56
2007	R\$ 10.149.648,84	R\$ 66.055.528,59
2008	R\$ 9.224.069,74	R\$ 45.580.946,01
2009	R\$ 11.478.258,87	R\$ 67.796.924,55
2010	R\$ 12.608.051,19	R\$ 74.843.489,72
2011	R\$ 17.105.026,52	R\$ 89.816.069,57
2012	R\$ 29.982.471,73	R\$ 113.454.594,36
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 135.955.226,96</b>	<b>R\$ 737.339.538,25</b>

Fonte: BACEN, 2013.

Totalizando cerca de 900 milhões (R\$ 873.294.765,21), entre custeios e investimentos, desde e sua criação diversos agricultores vem sendo beneficiados na região, o que sem dúvidas representa um grande impacto socioeconômico no Estado da Paraíba, que representa apenas 0,8 % do PIB nacional, estando entre os dez estados considerados mais pobres do país (IBGE, 2010).

Recentemente foi lançado o Plano Safra Semiárido, que prevê investimentos de R\$ 300 milhões em crédito para custeio, investimento e comercialização dos agricultores para a Paraíba, totalizando no país, segundo o Governo Federal em R\$ 7 bilhões no Plano Safra 2013/2014.

## **2. CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA**

Para obtenção dos objetivos estabelecidos, fora escolhido como espaço empírico de pesquisa para aplicação da estratégia metodológica, sob os enfoques quantitativos e qualitativos, o município de Barra de Santana, Estado da Paraíba.

A região do Cariri Oriental Paraibano, região que contempla o município alvo do estudo realizado, é peculiar, tanto do ponto de vista das condições naturais, quanto ao que se refere à estrutura produtiva. Apresenta os mais baixos índices pluviométricos do Estado, com limitações climáticas associadas a fortes limitações edáficas<sup>6</sup>, que influenciam substancialmente sobre a atividade agrícola com repercussões na ocupação do espaço regional. Apresentando, ainda, os mais baixos índices de densidade populacional do Estado.

A ocupação deste espaço vincula-se ao domínio da caatinga, através de grandes propriedades. Até meados do século XVIII desenvolvia-se, além da atividade pecuarista, a agricultura de subsistência nas áreas ribeirinhas. A partir da segunda metade do século XVIII, o algodão passa a ser cultivado em sistema de consócio com as culturas de subsistência e como atividade complementar, a pecuária. O

<sup>6</sup>As limitações edáficas são relacionadas às características dos solos.

binômio gado-algodão representou um marco na organização do espaço agrário sertanejo até o fim da primeira metade do século XX (MDA, 2012).

O Cariri Oriental, onde predomina a bovinocultura leiteira, é caracterizado por um grande número de estabelecimentos com área reduzida. Os estabelecimentos de menos de 50 ha, - faixa na qual se concentra a maioria dos produtores familiares - correspondem a 80% do total de estabelecimentos, mas ocupam apenas 15% da área total (IBGE, 1996). A maioria dos estabelecimentos familiares está, portanto, limitada por áreas pequenas, que não permitem um aumento do rebanho para níveis suficientes para permitir sua capitalização. Na tentativa de criar bastantes animais para ter uma renda satisfatória, acabam ultrapassando a capacidade de carga permitida pelo meio, prejudicando assim o meio-ambiente e reduzindo sua própria capacidade de criação. Essa intensificação acaba por causar forte dependência por investimento para custeio da produção por meio do PRONAF.

O Território do Cariri Paraibano, perfaz um total 44.457 km<sup>2</sup>, representando 7,87% do Estado, possui cerca 83.670 habitantes, dos quais, 42.922 habitantes nas áreas urbanas (51%) e 40.748 nas áreas rurais (49%). Possui 6.636 estabelecimentos caracterizados como da agricultura familiar e 13.723 habitantes em extrema pobreza (IBGE, 2010). Quanto ao índice de desenvolvimento humano (IDH), possui média de 0,586. Já o município de Barra de Santana-PB destaca-se por ser integrante da mais importante bacia leiteira, com projeção econômica no Estado e agricultura familiar paraibana. Quanto às unidades de produção familiares, possui de latifúndios a minifúndios, com exploração pecuária e agricultura de sequeiro; caracterizadas por alto impacto ambiental, também, e elevados custos de produção pela intensificação dos sistemas de produção, com vista à inserção na economia de mercado.

Nos anos de 2010/2012 foram operacionalizados pelo programa, no município de Barra de Santana-PB, cerca de R\$ 1.1 milhões, representando 20,7% do Fundo de Participação do Município (FPM), estimado para o ano de 2012 (BREMAEKER, 2011). Ao mesmo período, houve uma considerável demanda por pedido de prorrogação de parcelas dos financiamentos por incapacidade de pagamento (EMATER-PB, 2012).

Os recursos destinados ao PRONAF têm, em contrapartida, segundo Guanzioli (2007, p. 304), alto custo para o erário público, dado pela necessidade de equalizar com recursos do orçamento a diferença entre os juros cobrados aos beneficiários. O montante de recursos destinado à equalização dos juros, que embora declinante, continua bastante alto se comparado com outras políticas agrícolas, portanto, trata-se de um programa oneroso, altamente subsidiado que, por isso, deve ser bem avaliado e ter indicadores de resultados que comprovem sua eficácia.

Quanto aos custos de produção, Carneiro apud Moreira (1997), nos indica que algumas análises discordantes, têm demonstrado que os baixos custos de produção propiciados pela agricultura familiar moderna não se devem, necessariamente, a uma maior eficiência produtiva ou a uma maior produtividade, da mesma maneira que não se pode atribuir esses baixos custos à "irracionalidade econômica camponesa". Tanto em um caso, quanto em outro, estes baixos custos se devem também à sua situação de proprietário-trabalhador e trabalhador por conta própria: "pequenos" na ordem competitiva". Os custos são baixos porque são 'pequenos' em mercados imperfeitos e, como tal, têm um espaço social e econômico de integração restringido.

### **3. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Como elemento metodológico dominante neste estudo, optou-se pelo delineamento da amostra representativa, aleatória e imparcial, como mecanismo de pesquisa, permitindo-nos inferir, com confiança, as questões estabelecidas em nosso objeto de pesquisa. Procurou-se a partir de visitas a 180 (cento e oito) estabelecimentos familiares avaliar o perfil quanto aos aspectos de modernização, diante das tecnologias disponíveis, e principais mercados acessados pelos agricultores familiares. Utilizamos como ferramenta questionários semi-estruturados compilando as principais tecnologias aplicadas pelas



famílias de acordo com as atividades econômicas predominantes nas unidades de produção familiares (UPFs), que possuem financiamento pelo programa e os entrevistamos, identificando os principais canais de comercialização acessados por eles.

### 3.1. Espaço Amostral

Foram visitadas 180 (cento e oito) propriedades de agricultores familiares, em dezoito comunidades, no município de Barra de Santana-PB, abaixo exposto na Figura 1, representando dez por cento dos estabelecimentos, considerados como de agricultores familiares segundo o MDA, com intuito de proceder nossa pesquisa de campo. Nosso questionário dividido em três itens, inicialmente identificou os pesquisados a partir de seus dados pessoais, enquadramento no Ministério do Desenvolvimento Agrário, ou seja, a classe de acesso ao crédito (Pronafiano B ou V) e localização geográfica; já no segundo item, caracterizou-se a Unidade de Produção Familiar - UPF e percepção do entrevistado acerca do PRONAF.

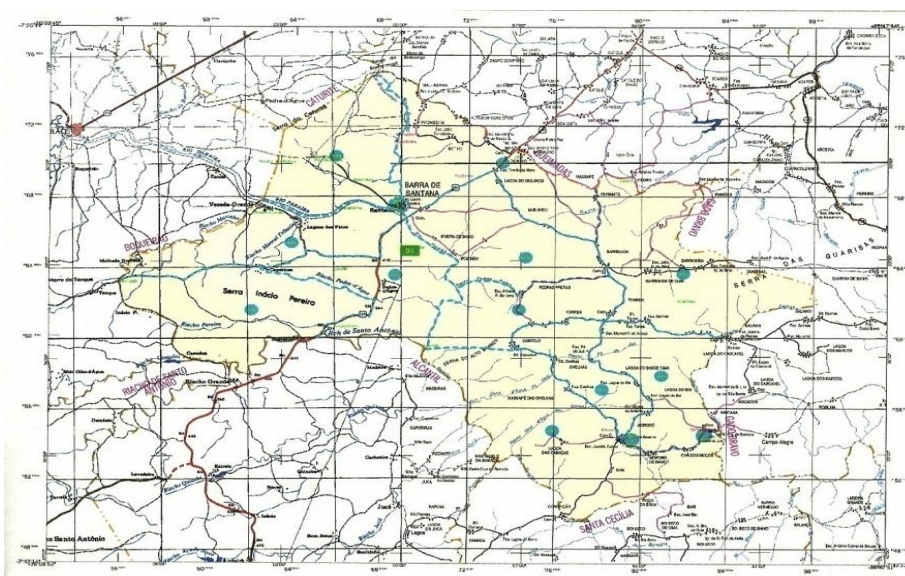


Figura 01 – Delimitação espacial das UPF visitadas

Fonte: Autor / IBGE, 2009

Observou-se no município que dos cento e oito entrevistados, que 59%, ou seja, sessenta e quatro famílias já haviam acessado crédito do PRONAF, nas modalidades de custeio ou investimento, nos quais nossa atenção concentrou-se, quanto à natureza das inversões propostas no financiamento.

Das propostas de financiamento pode-se observar que os principais itens de financiamento foram: reforma de cerca, implantação de área de palma forrageira (forragem animal), aquisição de ração para bovinos, reforma de barragens, construções e reforma de instalações agropecuárias e compra de animais de produção (bovinos). Totalizando a média de 25 (vinte e cinco) mil por financiamento. Esses 59 %, totalizam mais de milhão em recursos disponibilizados aos agricultores familiares no município. No que se refere ao perfil tecnológico, em visita a essas propriedades, observou-se que todos os entrevistados ainda apresentavam práticas rudimentares de produção, sem agregação de maiores tecnologias, mesmo que sociais de convivência com o semiárido, tampouco práticas de conservação do solo ou meio ambiente.

Por oportuno, destacamos que consideramos como tecnologia, em nossa pesquisa, práticas simples como: análise e correção de solo, inseminação artificial, utilização de máquina forrageira, entre outras, de acesso simples. A monocultura da produção de leite predomina na região e os processos de

ordenha e beneficiamento para produção de queijo carecem de práticas higiênicas e segurança alimentar.

Das propriedades visitadas setenta e seis por cento (76%) dos entrevistados declararam não possuir assistência técnica; enquanto dos vinte quatro por cento (24%), que se declararam assistidos, quinze por cento (15%), declaram receber assistência uma vez ao ano; quarenta e dois por cento (42%), declararam receber três vezes ao ano e vinte e oito por cento (28%) declararam serem assistido, mas não informaram a periodicidade de visita dos técnicos.

No que se refere aos canais de comercialização acessados pelos agricultores familiares, cem por cento dos entrevistados (100%) informaram entregar suas produções a “atravessadores” (mediadores entre os mercados e fornecedores), que repassam parte da produção para o mercado institucional e parte para o mercado privado, dependendo do valor de mercado e da periodicidade do pagamento. Identificou-se em nossa pesquisa a existência de apenas seis compradores que detém o monopólio da comercialização do leite na região. Avaliou-se também o nível de escolaridade e idade média dos agricultores entrevistados, onde oitenta e três (83%) dos entrevistados possuem ensino fundamental completo e dezessete (17%) ensino fundamental incompletos, quanto à média de idade, os entrevistados apresentam 46 anos em média.

Observou-se em nossa pesquisa que todos os entrevistados reconhecem a importância do programa para a região e o município, entretanto, relataram dificuldades no seu acesso e burocracia das intuições que o operacionam na região. Em análises das proposta de financiamento constatou-se que todos os financiamentos possuíam desvios de finalidade diante das inversões programadas pelos técnicos elaboradores dos projetos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estabelecimento e institucionalização de sistemas e métodos de avaliação das políticas públicas de caráter redistributivo, no âmbito da gestão pública brasileira, são elementos centrais da uma reforma estrutural e política, propiciando a reflexão sobre uma necessária consideração das peculiaridades regionais nas formulações das políticas públicas. Ao mesmo tempo a consideração do condicionantes sociais e culturais são determinantes para o sucesso em seus objetivos e resultados.

O semiárido nordestino brasileiro embora apresente indicadores sócioeconômicos baixos, possui sua lógica própria de reprodução social, resultante de fatores históricos e modelagem ao longo dos anos. Dessa forma, a verticalização das políticas públicas a partir de modelos pré-concebidos, por tradução dos interesses da população, em torno de um ideal desenvolvimentista, afrontam a autonomia dos atores sociais em racionalizar sua própria fórmula de crescimento.

Neste sentido, esse artigo não tem por interesse nem pretende esgotar o tema, mas trazer à tona a importância da avaliação empírica nos estudos que tratam sobre as políticas públicas de desenvolvimento, notadamente, o rural, além de levantar essa discussão no âmbito acadêmico e social.

## **REFERÊNCIAS**

ABROMOVAY, R., VEIGA, J. E. da. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: FIPE/IPEA, nº 641,1999, 51p.

AQUINO, J. R. de; SÉRGIO, s. (Des)caminhos da política de crédito do pronaf na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. In: Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade; Natal – RN, 2010, 21p.

- BIANCHI, G. Considerações sobre a relação pesquisador-pesquisado e processualidades metodológicas. UNIrevista. Vol. 1, nº 3. 2006. 11p.
- BITTENCOURT, G. A. ABRINDO A CAIXA PRETA: O financiamento da agricultura familiar no Brasil. São Paulo. 2003. 283p. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, Campinas. 2003.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. Linhas de crédito- Pronaf, Brasília, DF, 2013.
- BREMAEKER, F. E. J de. Estimativa do FPM para 2012. Transparência municipal. Salvador, 2011, 165 p.
- BUCCI, M. P. D. *As políticas públicas e o Direito Administrativo*. Revista Trimestral de Direito Público, n. 13, São Paulo: Malheiros, 1996, 135 p.
- CUNHA, E. de P.:. Políticas públicas e sociais. In: CARVALHO, A.; SALES, F. (Org.). Políticas públicas. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- GOVERNO DA PARAÍBA. Empresa de Assistência técnica e extensão rural. Relatório anual, Campina Grande, PB, 2012.
- GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Rev. Econ. Sociol. Rural* [online]. 2007, vol.45, n.2, pp. 301-328.
- HOLANDA, A.N.C. Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira. In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá. Outubro. 2003. 21p.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasília, DF, 2010.
- SABOURIN, E. Políticas Públicas e ações locais. In: Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidades. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, cap.03, 143-186.
- SCHNEIDER, S; SILVA, M. K; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.
- SOUSA, J. M. P.; VALENTE JUNIOR, A. S. Análise das liberações dos recursos do pronaf – descentralização das aplicações do crédito rural? In: XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER), Fortaleza-CE, 2006, p. 1-19.
- WANDERLEY, M. N. B. Prefácio à edição Brasileira. In: SABOURIN, E. Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidades. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, cap.01, p. 13-16.