

PRONAF – CRÉDITO RURAL NAS CIDADES DE IBATÉ, SÃO CARLOS, BROTAS E TAMBAÚ.

FASSINA, Matheus Souza¹

Eixo Temático: Políticas Públicas e Meio Ambiente.

RESUMO

Os agricultores familiares são beneficiados com linhas de crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Em algumas regiões os produtores utilizam o benefício disponibilizado a eles, já em outras regiões a utilização é mínima. O sucesso ou insucesso do programa pode ser explicado pela existência de filtros institucionais, sejam eles de nível macroinstitucional, mesoinstitucional ou microinstitucional, que podem ser entraves para que os agricultores tomem o crédito a eles disponibilizado. Após o entendimento de qual nível prejudica a disponibilização do crédito pelo programa será possível resolvê-los ou pelo menos amenizá-los, incentivando assim o agricultor familiar, responsável por produzir grande parcela dos alimentos orgânicos do país. Será utilizada pesquisa bibliográfica e entrevistas com produtores e operadores de crédito rural funcionários do Banco do Brasil para identificar possíveis filtros institucionais, que atuam como entraves.

Palavras-Chave: Filtros; Financiamentos; PRONAF.

¹ Universidade de Araraquara, Mestrando em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, e-mail: matheusfassinasouza@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, os agricultores classificados como familiares, foram beneficiados com uma linha de financiamento rural com taxa de juros menores, linha esta disponibilizada após a vigência do decreto n.º 1.946 de 1.996.

O referido decreto criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, mais conhecido por sua sigla: PRONAF. O decreto n.º 1.946 de 1.996 além de criar o PRONAF, estabeleceu as parcerias a serem criadas, as diretrizes, o papel do Ministério da Agricultura e outras coordenadas para que o programa fosse implementado.

A linha de crédito definida pelo PRONAF é disponibilizada pela instituição financeira Banco do Brasil. S.A., após a identificação do agricultor, que se dá através da D.A.P. (declaração de aptidão ao PRONAF), é realizada uma análise de crédito e cumpridos os procedimentos disponibilizados em instruções normativas o crédito é liberado para o agricultor investir na sua produção.

Um dos grandes problemas que impedem os agricultores familiares a tomarem o crédito destinado a eles por meio do Pronaf está na existência de entraves que, em muitas situações, não estão no nível de decisão e desenho da política ou programa (geralmente o nível macroinstitucional), mas na existência de filtros nos níveis mesoinstitucional (a organização e a disposição do banco participante, junto de outros atores fundamentais como casas da agricultura municipais, secretarias locais, etc.) e microinstitucional (que envolve as cognições dos participantes das relações realizadoras de crédito, neste caso os operadores de crédito rural e os próprios agricultores familiares deste município – com suas dificuldades de compreensão do sistema Pronaf e acesso) para o programa se desenvolver. Assim, existem filtros institucionais em vários níveis organizacionais da política de crédito rural que afetam a efetividade e resultados que visam o desenvolvimento econômico e social de um conjunto relevante de atores econômicos de um município ou região (neste caso, de agricultores familiares).

As regiões a serem analisadas pertencem a regional de São Carlos, estado de São Paulo, sendo o município de Ibaté e São Carlos analisados devido aos poucos contratos de crédito rural liberados e os municípios de Brotas e Tambaú analisados pelo volume considerável de contratos de crédito rural liberados. Os dados dos contratos liberados encontram-se disponibilizados em relatório emitido pelo Banco Central do Brasil em seu sítio na internet.

Segundo o Anuário Estatístico de Crédito Rural de 2.012, disponibilizado pelo Banco Central do Brasil, em Ibaté foram celebrados 13 contratos do Pronaf, São Carlos 31 contratos, Brotas 62 contratos e Tambaú 100 contratos.

Para fins de comparação de números de contratos por habitantes, os dados do IBGE apontam que Ibaté tinha 30.734 habitantes em 2.010 e 33.884 em 2.016, São Carlos 221.950 habitantes em 2.010 e 243.765 em 2.016, Brotas 21.580 habitantes em 2.010 e 23.641 em 2.016, enquanto Tambaú 22.406 em 2.010 e 23.241 em 2.016.

Os filtros institucionais serão analisados em três níveis: 1) nível macro, em que será possível verificar o programa através de seu quadro de regras e normas e condicionamentos em geral (válidos para todas as agências e municípios) definidos pela legislação vigente sobre o PRONAF; 2) nível meso, pela atuação financeira do Banco do Brasil S.A. como organização bancária e também instituição influente do sistema de crédito do Pronaf e, 3) nível microeconômico, em que as relações entre os gerentes do banco e os agricultores familiares em cada município fazem profunda diferença e, assim, funcionam como último filtro institucional para sucesso ou insucesso do programa de crédito rural estudado.

O objetivo geral deste projeto de pesquisa é o de mostrar as existências de filtros institucionais para a realização eficaz do sistema de crédito rural para agricultores familiares por meio do PRONAF nos municípios de São Carlos, Ibaté, Brotas e Tambaú (regional São Carlos do BB). De modo específico, o projeto tem o objetivo de identificar e mostrar, nessa região, em quais dos três níveis (macroeconômico, meso e micro) existem entraves (filtros negativos) do crédito rural definidos no PRONAF. Em comparação, pretende-se mostrar os filtros institucionais nos três níveis que funcionam como estimulantes (positivos) para o acesso do produtor familiar ao mecanismo de crédito e que, efetivamente, se transforma em aumento quantitativo neste processo de auxilia financeiro ao agricultor familiar da região.

O trabalho é importante quando se considera que o PRONAF beneficia os agricultores familiares brasileiros (responsáveis por grande parcela da produção dos gêneros alimentícios e orgânicos no país). Com as identificações dos filtros institucionais que impedem o agricultor a tomar o crédito rural será possível resolvê-los ou pelo menos amenizá-los e aumentar o incentivo ao agricultor familiar.

Quando se fala em incentivo ao agricultor familiar, uma série de benefícios será observada: aumento da produção de alimentos, aumento da renda, pagamentos de dívidas, etc.

2 DESENVOLVIMENTO

Na obra de NORTH (1994) são relacionadas a prosperidade às instituições sociais, afirmando ainda que o desenvolvimento do mercado deve contar com um conjunto de instituições jurídicas, políticas e econômicas, sendo estas as que definem as regras do jogo e garantem a eficácia do mercado, o tornando livre de intervenção do Estado.

Surge a ideia de que a função das instituições é o desempenho econômico, e estas definem os limites estabelecidos pelo homem em suas interações, alcançando dessa forma incentivos políticos, sociais e econômicos.

Quando se trata de custos de transação, custos estes as quais estão submetidas as operações de um sistema econômico, vemos que segundo a Teoria de Coase, o mercado só eficiente quando não existem esses custos, e por isso existem instituições políticas e econômicas que na busca do crescimento econômico tem o objetivo de reduzir os custos de transações.

A finalidade da criação das instituições surge com o objetivo de reduzir as incertezas, já que na maioria das vezes os atores não possuem as informações completas da transação e são orientados de forma assimétrica, agindo pela racionalidade processual e posteriormente verificando o feedback de informações de sua conduta, verificando-se aqui o custo de transação decorrente da busca de informações.

Os incentivos fornecidos pelas instituições muitas vezes são utilizados por trapaceiros que se aproveitam da confusão para levarem vantagem. Mas as instituições procuram fornecer

condições para que os custos sejam zero e garantir a maximização da renda das partes envolvidas nas transações, sem ter partes lesadas.

Algumas considerações sobre North são feitas por MACHADO (2016), em seu artigo define que North é autor de suma importância para a economia e para o Brasil, defensor do pensamento econômico denominado neoinstitucionalismo ou nova economia institucional, falecido com noventa e cinco anos de idade em 2.015.

Nas bases teóricas fundamentais do neoinstitucionalismo é destacada a importância das regras do jogo e a qualidade dos jogadores. As regras do jogo são instituições, enquanto os jogadores são os agentes econômicos, cuja capacidade é mensurada em um ambiente com condições iguais e estáveis entre todos os agentes que interagem. Sendo esses dois elementos fundamentais para se analisar o desempenho de uma economia.

O Brasil apresenta custos de transação muito altos, prejudicando a competitividade de nossas empresas e a extensão da economia, decorrentes das constantes mudanças nas regras do jogo, o desrespeito aos direitos de propriedade, a falta de isonomia, a lentidão na tramitação dos processos legais, o sistema tributário precário, entre outros defeitos existentes.

O artigo de Zezza e LLambi (2011) inicia com a informação das reformas políticas que ocorreram entre 1980 e 1990 na América Latina, induzindo de forma benéfica a competitividade e rentabilidade das atividades de agro exportação. Os preços distorcidos foram diminuídos, o ambiente macroeconômico se tornou estável, porém a pobreza rural continuou nas regiões verificadas. Esse fato pode estar ligado ao modo como o produtor acessou a política implantada.

O trabalho busca explicar o motivo da falha. São analisadas as instituições e os custos de transação, há também a relação entre os membros da família agricultora e a tomada de decisões. Uma análise meso-econômica não seria necessária em um mercado sem atritos e com governo perfeito, pois nessa situação os custos de transação seriam nulos. Os custos de transação seguem a teoria de Coase e possuem ligação direta com as instituições.

Um dos motivos, segundo o autor, para que os agricultores familiares possam aderir às políticas de incentivo a agricultura familiar, é a falta de propriedade formal, tornando-se uma barreira na obtenção de crédito rural, uma vez que a falta da propriedade formal não permite a garantia necessária para tomar crédito.

No nível micro, temos a tomada de decisão do agricultor familiar em aderir ao programa destinado a ele, e os efeitos do incentivo criado pela reforma política.

As reformas políticas são criadas no nível macro, sendo universais, mas a grande importância se dá na análise do nível micro, pois a pobreza rural surge de causas diferentes, devendo levar em conta o acesso a bens de cada produtor rural familiar.

O nível meso-econômico, avaliado pelos custos de transação, imperfeições do mercado, heterogeneidades os agricultores familiares, entre outros, é fundamental para analisar a eficiência das reformas políticas, para saber se o foco principal de determinado programa foi atingido.

Borzel (1997) faz algumas considerações em seu artigo sobre rede, palavra muito utilizada atualmente no campo da ciência, definindo ainda como o mais novo paradigma da arquitetura da complexidade.

O conceito de rede política é assim descrito por Borzel (1997):

um conjunto de relações relativamente estáveis, não hierárquicas e, com ligações para uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em relação a uma política, com intercâmbio de recursos para perseguir os interesses comuns, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de atingir os interesses comuns.(BORZEL, 1997, P. 4)

Considera também que para a formação de uma política pública, há envolvimento de um grande número e variedade de atores, que se trata de uma ferramenta analítica para analisar as relações de atores dentro de um setor e por último um método de análise social.

Consoante as explicações dadas por ORTEGA (2008, páginas 121 à 139) no tocante ao PRONAF, é verificado que a modernização dada com a revolução verde foi parcial, excetuando-se das estatísticas os agricultores familiares, embora conseguiram se manter como produtores.

O PRONAF surge a partir de um estudo realizado pela FAO e pelo INCRA em 1994, onde foi reconhecida a importância da agricultura familiar nos números da agricultura

brasileira. A partir daí surge o PROCERA, em 1995 o que culminou posteriormente na criação do PRONAF, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento sustentável dos produtores familiares, aumentar a produção e melhorar a renda dos produtores beneficiados.

Com relação aos entraves que afetam a concessão do PRONAF crédito são destacados o seguintes estrangulamentos:

a necessidade do aval; as imposições dos bancos de serviços que encarecem o empréstimo; e, ainda, a relutância explícita dos gerentes em conceder empréstimos aos agricultores familiares – uma constante em muitos municípios, a despeito do baixíssimo grau de inadimplência do programa. (ORTEGA, 2008, p. 129)

Na visão sociológica encontrada na obra de WHITAKER (2002, p. 20) o agricultor familiar pode ser compreendido como homens e mulheres que reconstróem a natureza que na maioria das vezes foi devastada por monoculturas por décadas assim como por reflorestamentos com espécies exóticas

Quando aqueles não afetados pela ideologia urbano industrial resistem ao sistema são chamados de retrógrados, primitivos. Quando aderem as peculiaridades do capitalismo são acusados de degradar o meio ambiente e também sofrem preconceitos.

Considerando esse fato, o agricultor familiar na maioria das vezes está inserido em comunidades tradicionais, encontra-se no campo, no meio rural, oposto a ideologia urbano industrial e por este motivo tem dificuldades ao obter informações sobre como aderir a linha de crédito destinada a eles.

Há um trabalho onde se pode verificar um estudo sobre o perfil dos municípios que mais captaram recursos do PRONAF Crédito nas regiões Nordeste e Sul e a relação com o Índice de Desenvolvimento Rural, este disponível na obra de Corrêa, Silva e Neder (2015, páginas 116 à 138).

O Índice de Desenvolvimento Rural é composto pela média aritmética de quatro indicadores: Índice de População (IPOP), Índice de Bem Estar Social (IBES), Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) e Índice de Meio Ambiente (IMA).

O levantamento utilizou dados do período de 2.000 à 2.004 e confirmou que os 448 municípios que mais tomaram crédito do PRONAF no Nordeste, sendo vinte e cinco por cento

dos municípios da região, correspondem a 99,29 % do crédito concedido. Já no Sul, 293 municípios, vinte e cinco por cento dos municípios que mais tomaram crédito na região, correspondem a 79,83 % do total liberado.

Dos municípios que mais tomaram crédito por meio do PRONAF verificou-se que apresentam IDR médio e alto para os parâmetros da região e estão localizados onde a prática das lavouras com perfil de monocultura ainda não são predominantes.

Os municípios que tiveram menos acesso aos recursos do PRONAF possuem perfil antagônico aos já elencados. No caso da região Nordeste vinte e cinco por cento dos municípios com menor adesão ao PRONAF, correspondentes a 444 municípios, receberam apenas 0,33 % do total dos créditos liberados.

Em estudo realizado no assentamento Wesley Manoel dos Santos desenvolvido por FRANCIO, PICOLI e SOUZA (2016, páginas 111 a 113) no Estado do Mato Grosso verificou-se que oitenta por cento dos produtores possuem acesso ao crédito rural – Pronaf, nove por cento não possuem acesso e onze por cento não conseguiram liberação do crédito.

Dos produtores que não conseguiram liberação do crédito modalidade Pronaf constatou-se que não possuíam documentação da propriedade regularizada para obtenção do crédito ou então com pendências em instituições financeiras.

Dos produtores que tiveram acesso ao crédito rural modalidade Pronaf, 95,45 % houve melhora na qualidade de vida, inclusive com aumento da renda familiar:

Os dados apontaram que as condições das estradas melhoraram nos últimos três anos e a liberação do crédito foi importante para o incremento das condições de renda e propriedade (Francio, 2016, p.113)

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda com resultados preliminares, foi constatado através da revisão bibliográfica que o PRONAF crédito possui maior sucesso em regiões onde a menor predominância da monocultura.

Como se pode ver nas quatro cidades estudadas, há a presença da monocultura da cana-de-açúcar, porém em Tambaú e Brotas há em menor quantidade, sendo que existem maiores números de propriedades familiares dedicadas em sua maioria à bovinocultura.

Em Ibaté e São Carlos, onde os números de contratos do PRONAF crédito são poucos, nota-se que a quantidade de propriedades familiares é menor, sendo que as existentes dedicam-se em sua maioria a bovinocultura e produção de hortaliças e leguminosas, sendo que a cultura de cana-de-açúcar é ainda maior nessa região, devido à presença de grandes usinas de processamento de cana-de-açúcar.

Não existem aparentes entraves no nível macro, pois existe a disponibilização de programa através do PRONAF crédito. No nível meso nota-se que existem grande dificuldade em cumprir as garantias exigidas, como a apresentação de aval, assim como na dificuldade de apresentação do título formal da propriedade, motivo este que é unanime nas obras que abordam o tema.

Quanto ao nível micro, encontram-se a assimetria de informações entre agricultor familiar e gerente de banco, relações estas que serão classificadas após entrevista com os operadores de crédito rural. Também podem ser encontradas dificuldades de conhecimento das regras por parte dos produtores, fato este não decorrente de sua vontade, mas como se pode ver na visão sociológica do desenvolvimento da ideologia urbana em detrimento do rural.

Após a verificação de quais níveis impactam na adesão ao PRONAF crédito e em quais proporções, poderão ser adotadas medidas para que os entraves sejam minimizados, podendo o produtor familiar aderir ao programa a ele destinado culminando em melhoria das condições de vida conforme estudo elencado nesse trabalho.

4 REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Anuário Estatístico do Crédito Rural – 2012. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/CreditoRural/2012/rel525.pdf>. Acesso em 17.ago.2016.

BORZEL, Tanja A. **Qué tienen de especial los policy networks ? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernation europea**, 1997. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>. Acesso em 14.jun.2016.

CORRÊA, Vanessa Petrelli; SILVA, Fernanda Faria; NEDER, Henrique Dantas. Índice de Desenvolvimento Rural e Políticas Públicas. In: ORTEGA, Antonio Cesar (Org.). **Território, Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento**. 2. ed. Campinas: Editora Alínea, 2015. p. 116-138.

FRANCIO, Nilso; PICOLI, Fiorelo; SOUZA, Ivonete de. **Agricultura familiar: trabalho, renda e associativismo**. Curitiba: Appris, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Histórico dos municípios. Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?>. Acesso em 13.out.2.016.

INSTITUTO LIBERAL. Douglass North e a Lava Jato. Disponível em <http://www.institutoliberal.org.br/blog/douglass-north-e-a-lava-jato/>. Acesso em 26.jun.2.016.

MACHADO, Luiz Alberto. Douglass North e a relevância das instituições. Disponível em: http://www.coreconsp.org.br/artigos/douglass_north_e_a_relevancia_das_instituico_es.pdf. Acesso em 20.jun.2.016.

NORTH, Douglas Cecil. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

WHITAKER, Dulce C. A.. **Sociologia Rural questões metodológicas emergentes**. Presidente Venceslau: Letras à Margem, 2002.

ZEZZA, Alberto; LLAMBI, Luis. **Meso-Economic Filters along the Policy Chain: Understanding the Links between Policy Reforms and Rural Poverty in Latin America**. Roma e Car