



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Unversitário Santo Agostinho

revistafsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 18, n. 8, art. 12, p. 226-244, ago. 2021

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2021.18.8.12>

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



MIAR



O Investimento Público na Agricultura Familiar: O Pronaf no Piauí (2016-2019)

Public Investment in Family Agriculture: Pronaf in Piauí (2016-2019)

Conceição de Maria Sousa Batista Costa

Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas pela UFPI

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí

Assistente Social junto à Secretaria de Estado do Piauí.

E-mail: ceica_batista28@yahoo.com.br

Masilene Rocha Viana

Doutora em Ciências pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Professora Universidade Federal do Piauí e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

E-mail: masilene.rocha@ufpi.edu.br

Endereço: Conceição de Maria Sousa Batista Costa

Rua Delfim Moreira, 2370, Lourival Parente.

CEP:64.023-280, Teresina-PI, Brasil.

Endereço: Masilene Rocha Viana

Rua Ipiranga, 1620, Ed. Alhambra, apto 701. Horto

Florestal. CEP: 64.049-912, Teresina-PI, Brasil.

Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar

Rodrigues

Artigo recebido em 01/07/2021. Última versão
recebida em 14/07/2021. Aprovado em 15/07/2021.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review
(avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



RESUMO

Análise da Agricultura Familiar no Piauí com foco no desempenho do Pronaf no período de 2016 a 2019, tomando como referência os recursos aplicados nas atividades agrícolas e pecuárias. A pesquisa foi produzida a partir de revisão bibliográfica em produções acadêmicas e análise de documentos, em especial os dados da Matriz do Crédito Rural do Banco Central do Brasil. Os resultados indicaram a proeminência de contratos e recursos acessados no Piauí em subprogramas como o “microcrédito” e o “mais alimento”, dirigidos a agricultores de baixa renda, sobressaindo-se um baixo desempenho do programa para fazer frente aos desafios no mundo da produção e reprodução da vida na agricultura de bases familiares no Piauí.

Palavras-chave: Pronaf. Agricultura Familiar. Política Pública.

ABSTRACT

Analysis of Family Farming in Piauí with a focus on Pronaf's performance in the period from 2016 to 2019, taking as a reference the resources invested in agricultural and livestock activities. The research was produced from a literature review in academic productions and document analysis, especially data from the Rural Credit Matrix of the Central Bank of Brazil. The results indicated the prominence of contracts and resources accessed in Piauí in subprograms such as “microcredit” and “more food”, aimed at low-income farmers, with a low performance of the program to face the challenges in the world of production. and reproduction of life in family-based agriculture in Piauí.

Key words: Pronaf. Family Farming. Public Policy.

1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é parte da história da agricultura familiar no Brasil a partir do momento que o Estado criou uma linha de crédito voltada para atender as demandas dos agricultores familiares, estes que por muito tempo ficaram à margem dos benefícios da política agrícola, já que o crédito não era acessível à grande maioria dos agricultores de baixa renda. Esses trabalhadores do campo, por vezes desprovidos até mesmo do acesso à propriedade da terra e desenvolvendo suas atividades com baixo acesso às tecnologias, foram em quase toda a história brasileira desprovidos de incentivos e créditos públicos (COSTA; VIANA, 2021).

No entanto, a partir da criação do Pronaf em 1996, e da instituição, em 2006, da Lei que definiu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, oportunidades de acesso a crédito foram abertas para esse público. Todavia, de lá para cá as pesquisas indicam a reprodução das desigualdades no acesso a créditos, reproduzindo-se muitas desigualdades regionais e profundos óbices no caminho do desiderato de fortalecer a agricultura familiar como demandam trabalhadores de estados que, como o Piauí, ainda ostentam muitos indicadores de pobreza e miséria no campo.

O estudo aqui apresentado está focado na “oferta” pública de crédito à Agricultura Familiar no Piauí e toma como referência os recursos do Pronaf aplicados nas atividades agrícolas e pecuárias no Estado no período de 2016 a 2019. O presente artigo constitui parte dos esforços de uma pesquisa voltada para analisar as novas determinações da produção e reprodução da Agricultura Familiar frente à dinâmica do agronegócio, com o foco nas relações de trabalho, uso e ocupação da terra e a questão socioambiental, desenvolvida a partir de abordagem qualitativa, e utilizando variadas técnicas de produção de dados¹.

O texto a seguir está estruturado de forma a explicitar nesta seção os elementos introdutórios, seguidos da parte concernente ao referencial teórico, onde situamos o contexto de emergência e aspectos mais gerais da trajetória do Programa em tempos de avanço da orientação neoliberal e de crescimento das demandas dos movimentos sociais no campo, de forma a consolidar os agricultores familiares como sujeitos de direitos e alvos da atenção pública, via Pronaf.

Na sequência, apontamos a metodologia desenvolvida para produção do artigo e os resultados e discussão, seção na qual analisamos o desempenho do crédito do Pronaf no Piauí,

¹ A aludida pesquisa atendeu aos requisitos das Resoluções do Conselho Nacional de Saúde que tratam de pesquisa com seres humanos, tendo sido submetida e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFPI.

no período de 2016 a 2019, com especial atenção aos achados relativos a investimentos, quantidade de contratos e subprogramas. Seguem-se a essa seção as notas conclusivas no intuito de, à luz do diálogo com a literatura analisada, apontar a relevância do acesso ao crédito para os agricultores familiares, dado ao quadro de pobreza rural do Estado, identificando a proeminência do investimento na agricultura familiar em subprogramas específicos dirigidos a agricultores de baixa renda, ao tempo em que sobressai um desempenho de pequena monta para fazer frente aos desafios que se fazem realidade no mundo da produção e reprodução da vida do agricultor familiar em solo piauiense.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Os trabalhadores do campo, em particular os camponeses da lida na roça que tiram de suas atividades produtivas os alimentos para a subsistência e reprodução do núcleo familiar, são, de longa data, uma categoria subalternizada, muitas vezes invisibilizada quanto a obter respostas públicas para suas demandas e necessidades sociais e econômicas. Em grande parte do século XX, o Estado brasileiro investiu em políticas assentadas em uma perspectiva nacional desenvolvimentista que em muito desconsiderou as distintas expressões da questão social no campo.

Porém, o ocaso do último período autoritário e os anos que se seguiram comportaram movimentos sociais ativos na cena pública fazendo avançar o processo de redemocratização no Brasil, tempo em que novos atores entraram em cena. No final dos anos 1980, os trabalhadores e os pobres nas cidades, muitas vezes sem tetos, migrados do campo, eram os mais expressivos sujeitos das lutas; nos anos 1990 os trabalhadores rurais sem-terra, com inovações em seus repertórios políticos, com ocupações e acampamentos que irrompiam criativamente desfraldando a bandeira da reforma agrária ousavam sacudir o Estado para o velho problema da concentração fundiária e o abandono dos trabalhadores pobres do “mundo rural”.

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o governo do Brasil era crescente a onda de violência contra trabalhadores em geral e as ocupações como mecanismos de acesso à terra propiciaram um aumento do debate em torno da reforma agrária. Dois fatos marcaram os primeiros anos do seu governo: os massacres de Corumbiara, em Rondônia, e o de Eldorado dos Carajás, no Pará, resultando em mortes de trabalhadores, e a polícia sendo vista como responsável pelos massacres, seus atos se transformando em violência institucionalizada (SCHNEIDER; GRISA, 2015).

Esse era, em parte, o cenário em que brotam as novas respostas públicas aos problemas emergentes na conjuntura política, econômica e social dos anos 1990 e que faz emergir, em 1996, o Pronaf ressoando no mundo rural como importante ferramenta de crédito ao agricultor familiar e firmando a incorporação da categoria agricultura familiar à agenda pública. Mas quem olhava para aquela conjuntura pensando que o processo de democratização seguiria “em berço esplêndido”, logo debruçou-se em mais um capítulo da história política brasileira de controvérsias e projetos políticos em disputa, já que a agenda neoliberal chega como uma avalanche reconfigurando as forças políticas em disputa e encaminhando-se hegemonicamente nas orientações no Estado brasileiro, malgrado o desenho normativo forjado na constituição brasileira de 1988, nascido de um processo alinhado aos reclamos de participação e democratização da vida pública.

Destarte, no âmbito da gestão pública, destaca-se nesse período o processo que conduziu o país ao receituário neoliberal, promovendo a sua inserção no mercado global e a adoção pelo Estado de medidas de privatização e de redução dos gastos sociais, implementando, portanto, uma política subordinada aos interesses do capital internacional e de orientação neoliberal, na medida em que o Estado assumia, conforme indica Bravo (2006, p. 100), o papel de mínimo para o trabalho e máximo para o mercado, deixando de “ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social” e se tornando promotor e regulador, ao transferir para o setor privado as atividades que antes eram sua competência.

Com efeito, esse é o espaço-tempo em que se dá a gênese da agricultura familiar como categoria/conceito e como alvo de políticas públicas, em que ela se firma como tese, como paradigma e como política com programa específico (COSTA, VIANA, 2021), ou seja, uma conjuntura sócio-política e econômica de redirecionamento das funções do Estado, com fortes determinações da Política de Ajuste Neoliberal².

Foram indiscutivelmente anos de alterações na dinâmica do mundo rural. Favareto (2006) aponta que no início dos anos de 1990, o projeto político tanto da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) quanto no Departamento Nacional Rural da Central Única dos Trabalhadores (CUT) se encontrava em crise, ambas com dilemas que exigiam readequações e atualizações. Em 1995, a Contag se filiou à CUT, em um processo que representou “uma soma de esforços contra a implantação do modelo neoliberal”, entendendo que juntas poderiam desencadear uma ampla mobilização para barrar a

² Tal política foi implantada no governo de Fernando Collor de Mello e aprofundada nos governos de Fernando Henrique Cardoso, juntamente com o processo de reestruturação produtiva do capital. Os efeitos combinados de ambos produziram consequências profundas para a classe trabalhadora brasileira (ANTUNES, 2011).

consolidação do neoliberalismo e “apresentar alternativas às reformas estruturais que o País necessita” (CONTAG, 1995, p.95).

Na época, essas duas grandes organizações haviam construído trajetórias robustas, afinal a Contag apresentava, conforme relembra Favareto (2006, p.38), “uma estrutura de invejável capilaridade” com 3.280 sindicatos oficialmente existentes e adquirido “reconhecimento social como organização sindical progressista [e com] capacidade de interlocução com o Estado em diversos níveis”. Por seu turno, o novo sindicalismo “também gozava de forte reconhecimento social, grande capacidade de expressão e mobilização e apresentava conteúdos e práticas renovadores da tradição sindical. Todavia, isso não impediu que a Contag iniciasse esse período, “sofrendo o desgaste de sua forma de se relacionar com o Estado” e a dificuldade em promover atualizações mais profundas em seu projeto sindical, “seja nas suas bandeiras de luta, seja nas suas formas organizativas, seja nas características da ação sindical ainda em muito pautada pelo legalismo”. Para Favareto, “no caso da vertente cutista, os limitadores estavam na dificuldade em firmar-se como o interlocutor privilegiado perante o Estado e em ampliar sua inserção entre os sindicatos da base contaguiana (FAVARETO, 2006, p.38).

Com efeito, como assevera Favareto (2006, p. 39), a histórica bandeira da reforma agrária da Contag foi progressivamente esvaziada ou assumida por outro ator social, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o que pode se explicar “tanto aos méritos inerentes a esse movimento, suas estratégias, sua vitalidade e representatividade, como também ao excessivo legalismo com que federações e a própria Contag tratavam o tema”. O MST foi o grande movimento social dos anos 1990, reatualizando a luta e a bandeira do campo, com atos políticos robustos e estratégias distintas de pautar seus interesses, contribuindo para gerar incrementos nas políticas voltadas para os assentamentos e para a agricultura familiar.

É nesse sentido que Wanderley (2014, p.31) afirma ter crescido nessa década a organização de camponeses com vistas à afirmação da autonomia dos agricultores familiares, “considerando-os portadores de uma experiência camponesa, que os tornam capazes de assumir, sob outros moldes, o progresso da agricultura e do meio rural brasileiro”. Segundo ela, o agricultor familiar não é um sujeito passivo, na medida em que constrói sua história em um emaranhado campo de forças e faz isso “recorrendo à sua própria experiência (camponesa) e procurando adaptar-se” aos novos “desafios do desenvolvimento rural” (WANDERLEY, 2003, p.58).

Enquanto as organizações do campo se mobilizavam e construía suas reivindicações por meio das manifestações, na academia, como indicam Niederle, Fialho e Conterato (2014), eram produzidos conhecimentos tanto para dar sustentação às ações do Estado como para contribuir no entendimento do lugar e da importância da agricultura familiar em face da necessidade de ampliar a oferta de alimentos³.

No que se refere ao uso da denominação de agricultor familiar, Picolotto e Medeiros (2017) indicam que até 1990, para o Departamento Nacional Rural da CUT a identidade predominante era pequeno produtor. Somente por ocasião do II Congresso Nacional do DNTR/CUT, realizado em 1993, a construção de um Projeto Alternativo de Desenvolvimento com a prioridade do fortalecimento da agricultura familiar foi o tema central da discussão. A consagração da categoria agricultura familiar, para os autores, ocorreu em 1995, por eficácia da mobilização dos “Gritos da Terra” e de outros eventos de pequenos produtores que se realizaram em diferentes partes do país⁴.

Na sequência de reconhecimento da agricultura familiar e criação do Pronaf em 1996, ocorre a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) em 1999. Em 2006, já no governo de Lula, é instituída a Lei da Agricultura Familiar, reconhecendo a categoria social de agricultor familiar, definindo sua estrutura conceitual e balizando as políticas públicas para este grupo social (SCHNEIDER; GRISA, 2015). No entanto, entendemos, como Picolotto (2014, p.65), que tal reconhecimento não deve ser entendido “como uma mera consideração formal da categoria, pautada em leis e políticas públicas, mas como um processo complexo de construção de grupos ou categorias sociais rurais inferiorizadas historicamente e em luta por fazer-se reconhecer frente a outros atores e perante o Estado”.

³ Niederle, Fialho e Conterato destacam o estudo FAO/INCRA, de 1994, denominado “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável”, como o primeiro desenho da política de agricultura familiar. Segundo eles, “a novidade trazida por esse estudo, conjugada a uma série de mudanças políticas em curso nos anos 1990, fez com que o Estado incorporasse um novo referencial de desenvolvimento rural. O resultado do diálogo entre academia, governo e movimentos sindicais foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), cujo reconhecimento sustentou-se na capacidade da agricultura familiar em absorver a mão de obra rural e ampliar a oferta de alimentos” (2014, p.14).

⁴ Os eventos da jornada do “Grito da Terra Brasil” ao longo de mais de duas décadas foram momentos de fortalecimento da luta e das organizações. Ao longo dos anos as organizações foram qualificando tanto o conteúdo quanto a forma de apresentação das reivindicações, materializadas em um documento, denominado de “Pauta de Reivindicações do Movimento Sindical de trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR)”, entregue no dia da manifestação, ao governo federal. Na última edição do “Grito da Terra Brasil”, em 2016, a pauta de reivindicação foi voltada para o “investimento em políticas estruturantes capazes de gerar empregos, distribuir renda, reduzir as desigualdades sociais e universalizar os direitos de oportunidades para os sujeitos viverem e trabalharem com dignidade no meio rural” e acompanhada de uma planilha orçamentária tratando especificamente do crédito de fortalecimento da Agricultura Familiar (CONTAG, 2016, p.2).

Segundo Picolotto (2014, p.64), esse reconhecimento como uma categoria sociopolítica ocorreu de três formas distintas, mas complementares entre si: “a primeira diz respeito ao aumento de sua importância política e dos atores que se constituíram como seus representantes” com a formação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), mas também com a reorientação política da Contag, que passou a fazer uso da categoria agricultor familiar. A segunda forma aludida por Picolotto diz respeito “ao reconhecimento institucional propiciado pela definição de espaços no Estado, criação de políticas públicas e pela Lei da Agricultura Familiar”, ao que o autor acrescenta uma terceira forma, o fato de ter ocorrido uma “reversão das valorações negativas que eram atribuídas a este modelo de agricultura, tais como: *atrasada, ineficiente e inadequada*” (grifos do autor).

A perspectiva de uma agricultura inferior, lembra Picolotto (2014), é histórica no Brasil. Sob o aspecto socioeconômico, ela foi considerada sem importância tanto para o Estado como para as classes dominantes e ao se desenvolver foi subsidiária dos interesses da grande exploração agropecuária. Assim, exerceu o papel de secundária nas regiões onde a produção agrícola foi destinada para exportação, mesmo produzindo o alimento para as populações das cidades e sua mão de obra servindo como reserva para atender aos interesses das grandes explorações. Ou seja, “a invisibilidade socioeconômica e política da agricultura de base familiar foi fruto de um longo processo de subjugação e, em muitos casos, de dependência da grande agricultura de exportação” que, assentada na grande propriedade, foi dominante em toda a história brasileira e se impôs como modelo socialmente reconhecido (PICOLOTTO, 2014, p.65).

Mas o Pronaf comportava a promessa de crédito e fortalecimento da agricultura familiar. Teria cumprido essa tarefa?⁵ No processo de estruturação da política, o Pronaf viveu uma trajetória de muitas mudanças com vistas a atender principalmente as demandas apresentadas pelas organizações do campo. Com isso, o Estado ampliou os recursos financeiros, reduziu os juros, aumentou os valores financiados e os limites da renda bruta dos agricultores para que estes pudessem ser enquadrados nas linhas de crédito. Essas mudanças decorreram, conforme Grisa (2012, p. 184), “do aprendizado orientado pelas políticas públicas, de modificações políticas no fórum de comunidades de política pública e da entrada de novos atores neste espaço, envolvendo mais ou menos conflitos e dialogando em diferentes

⁵ Há uma vasta literatura tratando dessa temática que no momento não nos cabe focar aqui, embora ao tratar de um Programa com duas décadas e meia de atuação, essa é uma indagação de fundo de todo esforço para analisar seus contornos. Essa é uma indagação, obviamente, alimentou inúmeras pesquisas. Para quem deseje um balanço dos efeitos do Programa no Brasil, pode encontrar nos trabalhos de Carneiro, Palm e Alvarenga (2017) e Mattei, (2010) contribuições valiosas. Nessas produções podem ser localizadas fontes úteis que analisam o Pronaf por diferentes ângulos de interesse.

graus com o referencial institucionalizado”⁶, mas também das “críticas ao referencial produtivista do Programa” na busca de construir alternativas, “como foram os casos da criação do Pronafinho, dos grupos do Programa (A, B, C, D e E), das “linhas verdes” e, mais recentemente, do Pronaf Sustentável”.

Analisando o funcionamento do Pronaf, Aquino e Schneider (2011, p. 309) apontaram que o Programa “se transformou em um importante instrumento de financiamento público para os agricultores familiares do Brasil, contudo o modelo distribuição e aplicação dos recursos do programa apresentou um viés concentrador, setorial e produtivista”, de apresentar dificuldades em investir em ações que diversifiquem os meios de vida das famílias rurais e de promover inovações tecnológicas para se contrapor à lógica do modelo produtivista vigente no campo brasileiro. Nessa perspectiva, apontaram os autores:

[Em primeiro lugar] o sistema de incentivos do Pronaf-crédito tem sido orientado muito mais para massificar o número de contratos assinados a cada ano do que para promover o uso transformador dos recursos emprestados nas realidades sociais em que eles se inserem. Em segundo lugar, [...] o modelo de agricultura preconizado pelo programa está intimamente ligado com a lógica setorial e produtivista do padrão de desenvolvimento convencional. [...] Em terceiro lugar, deve-se considerar que ainda prevalece no Brasil uma “cultura institucional” que insiste na ideia de associar o bem-estar dos habitantes do meio rural ao crescimento exclusivo de atividades agropecuárias. Esta visão setorial, resistente a mudanças, é uma herança histórica da política agrícola adotada nos anos 1970 para promover a modernização da agricultura nacional e continua “impregnada” na mente dos mediadores sociais (órgãos de assistência técnica e bancos) encarregados de massificar a distribuição dos recursos do programa (AQUINO; SCHNEIDER, 2011, p. 331-332).

Assim, os autores inferiram que o crédito do Pronaf não é suficiente para provocar mudanças profundas na vida dos agricultores familiares e “no padrão sociotécnico de produção que vigora no meio rural brasileiro”. Eles asseveram, todavia, a importância da integração do Pronaf com outras políticas públicas voltadas para o campo, como a fundiária, a educacional, a assistência técnica, a comercialização, a melhoria da infraestrutura rural e a difusão de tecnologias menos agressivas ao meio ambiente.

Associado a isso, é importante ressaltar - como já sinalizado por Costa e Viana (2021), em análise dos dados do censo agropecuário de 2017 -, que a agricultura familiar no Brasil encolheu em tempos mais recentes, “com uma redução de 9,5% no número de estabelecimentos classificados como de agricultura familiar, em relação ao Censo, de 2006” e

⁶ Grisa (2010) refere-se aos principais fóruns de discussões, debates e conflitos no contexto de emergência e estruturação do Pronaf: o da agricultura familiar, o científico, da comunicação política e o agroecológico. A autora destaca que embora os fóruns fossem regulados por diferentes interesses era permitida a participação de atores sociais em mais de um fórum e essa participação favorecia a circulação e a defesa das mesmas ideias.

foi o único segmento a perder mão de obra (IBGE, 2019, p.97), o que sinaliza para um expressivo crescimento do agronegócio em detrimento da agricultura em bases familiares, estas que, em geral apresentam-se desprovidas dos maquinários e da tecnologia moderna, de créditos para investimentos e para as quais o investimento público se mostra escasso⁷.

3 METODOLOGIA

No que tange aos delineamentos metodológicos e às fontes de dados, o presente artigo foi produzido a partir da utilização de: a) pesquisa bibliográfica em produções científicas sobre a temática de fontes diversas (periódicos, documentos públicos, livros), destacando-se as obras de: Picolotto (2014), Favareto (2006), Aquino e Schneider (2011), Wanderley, (2003, 2014), Grisa (2010, 2012) Mattei (2010), Schneider e Grisa (2015), entre outros; b) dados obtidos de análise da Matriz de Dados do Crédito Rural do Banco Central do Brasil (BACEN) que produz informações acerca do Crédito Rural - em especial utilizamos aqui as informações sobre os recursos do Pronaf no período de 2016 a 2019 - e, de pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Destarte, os contornos da pesquisa que deram substância às análises aqui expostas inserem-se em um esforço de natureza quanti-qualitativo, na medida em que buscou incorporar dados secundários de natureza mensurativa e estatística, produzidos por órgãos públicos e compõe um processo de acúmulo em torno da temática e parte de uma pesquisa mais ampliada, preocupada, entre outros objetivos, em buscar as determinações dessa política em tempos recentes no Estado do Piauí, que, como unidade federada marcada por longa história de pobreza no campo, necessitava de volumes significativos de investimento público no fortalecimento da agricultura em bases familiares, entre outros aspectos que envolvem, obviamente, qualquer política de desenvolvimento que vise superar as expressões distintas da desigualdade no campo.

⁷ Costa e Viana (2021) relembram os dados que indicam que “enquanto na agricultura não familiar houve a criação de 702 mil postos de trabalho, a agricultura familiar perdeu um contingente de 2,2 milhões de trabalhadores” (IBGE, 2020). A pesquisa censitária indicou que “3.897.408 estabelecimentos atenderam aos critérios da Lei e foram classificados como agricultura familiar, o que representa 77% dos estabelecimentos agropecuários levantados pelo Censo Agropecuário 2017” que ocupavam “uma área de 81 milhões de hectares, ou seja, 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros” (IBGE, 2019, p.97).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O processo de implementação do Pronaf, no Piauí é, em grande medida, consequência da mobilização e organização dos trabalhadores rurais, com forte presença da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Piauí (FETAG-PI) e dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais. Desde que o programa foi instituído em todo o território nacional, as organizações dos trabalhadores rurais buscaram capacitar seus diretores para favorecer os trabalhadores nas informações para que pudessem acessar os créditos.

No Piauí, ao estabelecermos comparações da agricultura familiar com a não familiar, a partir dos dados do Censo Agropecuário de 2017, constata-se uma estrutura fundiária concentrada. Enquanto o número de estabelecimentos da agricultura familiar representa 80,3% (197.246) do total, a não familiar equivale a 19,7% (48.355). Todavia, quando analisada essa informação relacionada ao tamanho da área ocupada, a da agricultura familiar representa 38,4% (3.852.846 ha) da área total e a da não familiar 61,6 % (6.157.011 ha) (IBGE, 2017).

No período de 2016 a 2019, os investimentos em ações do Pronaf no Piauí apontam para um bilhão e quinhentos milhões de reais, gerando 397.882 contratos ou operações, como pode ser verificado na tabela 2. O valor investido representa apenas 10,7% do montante da região Nordeste (14 bilhões) e 1,6% do valor em todo o território nacional (95 bilhões). Já o número de contratos corresponde a 12% da quantidade dos contratos da região Nordeste e 6% do território nacional.

Esses dados que expressam um baixo investimento do Pronaf se vinculam ao movimento histórico da região de baixo acesso ao crédito. A Região Nordeste, no período analisado, embora tenha realizado o maior número de operações (3.209.470), correspondendo a 53,2%, os recursos nela investidos representaram apenas 14,7% do total no país, sinalizando para uma velha característica do Pronaf desde seus primórdios, concentrar seus recursos em regiões mais desenvolvidas.

TABELA 01 - Regiões Brasileiras: Recursos aplicados no Pronaf (2016-2019)

Regiões	Recursos Aplicados (R\$)	%	Nº de Contratos	%
Sul	52.869.901.417,82	55	1.657.047	28
Sudeste	16.185.142.851,51	17	804.292	13
Centro Oeste	6.867.344.109,73	7	173.700	3
Nordeste	14.110.088.304,24	15	3.209.461	53

Norte	6.369.197.982,87	6	198.460	3
TOTAL	95.647.788.927,49	100	6.042.954	100

Fonte: Matriz de Dados do Crédito Rural do BACEN (BRASIL, 2020).

É fato largamente estudado que, desde sua primeira década, o Pronaf apresenta característica concentradora de recursos em áreas mais ao Sul do Brasil, e como indica a tabela anterior, que retrata dados de 2016 a 2019, essa realidade não vem se alterando. Aquino e Schneider (2011) ao analisarem os 12 anos de funcionamento e investimentos do Pronaf no Brasil indicam o viés concentrador como uma característica marcante da política de crédito do Pronaf, afinal os maiores beneficiários do programa foram

os agricultores mais capitalizados e capazes de oferecer garantias aos bancos (grupos D e E), ou seja, apenas 9,4% do público potencial dessa política pública em 2006. Enquanto isso, a fração mais empobrecida da agricultura familiar do país (grupos A e B), representada pela esmagadora maioria dos estabelecimentos rurais (73,2%), não consegue acessar e/ou manter uma relação estável com o sistema bancário nacional (AQUINO; SCHNEIDER, 2011, p. 324).

Ao analisar o volume de recursos investidos no Piauí, conforme tabela abaixo, no ano de 2019 houve uma redução tanto de recursos aplicados quanto de operações contratadas. Ao comparar com os dados de 2018, a redução do investimento representou 3,5% (14,8 milhões) e os contratos 11% (10.500).

TABELA 02 - Piauí: Recursos aplicados e número de contratos no Pronaf (2016-2019)

Anos	Recursos Aplicados (R\$)	%	Nº de Contratos	%
2016	303.218.077,75	20	108.440	27,0
2017	381.193.620,96	25	107.840	27,5
2018	423.347.440,92	28	96.035	24,0
2019	408.411.094,89	27	85.567	21,5
TOTAL	1.516.170.234,52	100	397.882	100

Fonte: Matriz de Dados do Crédito Rural do BACEN (BRASIL, 2020).

De acordo com os dados do Banco Central, o Piauí acessou recursos do Pronaf, no período de 2016 a 2019, através das seguintes linhas de crédito: Microcrédito, Mais Alimento, Custeio, Semiárido, Reforma Agrária, Mulher, Eco (Energia Renovável), Agroindústria, Jovem, Agroindústria Investimento e Floresta, totalizando 11 (onze) linhas (subprogramas), conforme tabela a seguir.

Desse total, pode-se observar que somente 2 (dois) subprogramas (Microcrédito e Mais Alimento) tiveram desempenho mais expressivo, considerando que o volume de

recursos investidos nos dois subprogramas representou 81% do total. No entanto, o destaque é para o Microcrédito, também chamado de “Pronaf B”, que sozinho representou 62,6% do valor investido e 78,4% do total de contratos. O financiamento desse subprograma é voltado para as atividades agropecuárias e não-agropecuárias desenvolvidas nos estabelecimentos das unidades familiares ou em áreas comunitárias rurais. O limite de recurso por agricultor/a familiar é no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), mas, independentemente do número de operações, esse limite pode ser elevado para até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). O membro da família responsável para acessar o recurso deve comprovar a renda bruta familiar de até R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais) e apresentar a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)⁸.

TABELA 03 – Piauí: Financiamento do Pronaf por Subprograma (2016-2019)

Subprogramas/linha de crédito	Recursos Aplicados (R\$)	%	Nº de Contratos	%
Microcrédito	951.090.276,02	62,6	312.099	78,4
Mais alimento	284.816.972,54	18,7	31.801	8,0
Custeio	100.415.215,66	6,6	12.227	3,0
Semiárido	99.282.091,91	6,5	24.044	6,0
Reforma Agrária	71.004.474,82	5,0	16.146	4,5
Mulher	7.312.327,33	0,5	1.305	0,1
Eco (Energia Renovável)	1.154.693,66	0,07	128	0,03
Agroindústria	644.366,16	0,04	50	0,01
Jovem	249.380,48	0,01	56	0,01
Agroindústria (investimento)	165.544,80	0,01	23	0,00
Floresta	34.891,14	0,00	3	0,00
TOTAL	1.516.170.234,52	100	397.882	100

Fonte: BRASIL. Matriz de Dados do Crédito Rural do BACEN (2020).

É importante ressaltar que essa linha de crédito alcançou, nos 4 (quatro) anos, os 224 municípios do Estado, totalizando 312.009 contratos, sinalizando para o fato de que a baixa exigência para acessar o crédito, resultado da luta dos trabalhadores, associado à maior socialização das informações sobre o Pronaf, acessíveis às organizações dos trabalhadores, têm contribuído para o aumento do número de agricultores familiares acessarem o “Pronaf B”.

⁸ É um instrumento de identificação e qualificação das Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA) da agricultura familiar. Reúne dados pessoais, territoriais e produtivos do imóvel rural e da renda familiar, podendo ser emitida por órgãos de assistência técnica oficial ou entidades (sindicato/associação) representativas dos agricultores familiares.

Os dados apontam também para o fato de o subprograma “Mais Alimento”⁹ representar 18,7% de todo o recurso investido no Piauí do período. É um crédito destinado para agricultores familiares capitalizados, por isso não podem pertencer aos grupos “A”, “A/C” (assentados/as da reforma agrária) e “B” (agricultores/as com renda bruta anual de até 23 mil reais). Analisando os dados, observa-se que embora o volume de recurso do crédito “Mais Alimento” represente 30% do valor total do Microcrédito, alcançou, também, estabelecimentos familiares nos 224 municípios do Estado, materializados na contratação de 31.801 operações e a grande maioria dos estabelecimentos investiu em atividades ligadas à pecuária.

Em processo diferenciado do desempenho das linhas de crédito “Microcrédito” e “Mais Alimento”, os dados indicaram baixo percentual de recursos aplicados e de operações contratadas dos créditos dos subprogramas: Reforma Agrária¹⁰, Mulher¹¹ e Jovem; linhas de créditos criadas para fortalecer os estabelecimentos familiares dos assentamentos e aumentar as condições de melhoria das famílias assentadas. Enquanto o crédito voltado para a Reforma Agrária obteve um percentual de 5% do montante do recurso no período, os outros dois créditos (Mulher e Jovem) juntos alcançaram menos de 1%.

Todavia é importante sublinhar que esses créditos, segundo as exigências do Pronaf, só podem ser acessados por agricultores/as familiares assentados/as e, no período, a política agrária não foi prioridade nem para o governo federal e nem para o estadual, portanto, não houve aumento de áreas para a reforma agrária. É fato que a partir da gestão (2011-2014) do governo Dilma o número de famílias assentadas começou a decrescer e a realidade agrária não foi o centro das preocupações do seu governo.

É importante sublinhar que os dados do Banco Central demonstram que os subprogramas reforma agrária e mulher alcançaram no período, respectivamente 53% (120) e 45% (102) dos municípios piauienses, embora os recursos acessados pelos estabelecimentos familiares tenham apresentado um baixo índice, conforme aponta a tabela anterior. Essa situação sinaliza uma “pulverização” de recursos, ou seja, muitos municípios sendo atendidos com uma pequena fatia dos recursos. No caso do subprograma reforma agrária, 47% (7.575)

⁹ O investimento é destinado à implantação, ampliação ou modernização da estrutura das atividades de produção e de armazenamento da propriedade rural, aquisição de maquinários agrícolas, equipamentos e implementos, aquisição de matrizes, formação e recuperação de pastagens, proteção e correção do solo etc.

¹⁰ Atende famílias enquadradas nos Grupos “A” e “A/C” e o crédito é destinado exclusivamente as famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), do Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária (PCRF) e do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

¹¹ Fortalece a Reforma Agrária uma vez que só pode beneficiar as mulheres integrantes das unidades familiares enquadradas nos Grupos “A” ou “A/C”, isto é, mulheres das áreas de assentamentos.

das operações atenderam assentamentos situados em 84% (101) dos municípios. O recurso destinado a cada um desses municípios foi abaixo de 1 (um) milhão de reais para atender as demandas dos agricultores familiares assentados, indicando em um número muito reduzido de operações de crédito na maioria dos municípios.

O subprograma Pronaf Semiárido é um investimento que se dirige tanto para infraestrutura hídrica quanto para a produção agropecuária. Conforme tabela 3, representou apenas 6,5% do total dos recursos aplicados no período, embora com a cobertura de 96% (177) dos municípios piauienses da região semiárida. No entanto, essa cobertura expressiva de municípios, apresentou volume de recursos e quantidade (24 mil) de contratos celebrados muito baixos, insuficientes para o enfrentamento de uma realidade marcada pela pobreza, pela concentração da terra e pela miséria “que explode nos períodos prolongados de seca” (SILVA, 2003, p. 368).

Do exposto, fica evidente o baixo desempenho do Pronaf no Estado, decorrente do baixo percentual de acesso aos recursos em uma distribuição que, historicamente, já se apresenta desigual entre as regiões brasileiras. No entanto, embora escasso e ainda um número pequeno de agricultores familiares tendo acesso, acompanhando o movimento mais geral da hegemonia de uma agricultura ainda assentada na monocultura para exportação e ocupando uma grande propriedade, o crédito do Pronaf não deixou de cumprir um papel junto aos empreendimentos familiares que o acessaram, contribuindo para reduzir a pobreza no campo e a desassistência pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No longo caminho de mais de duas décadas de Pronaf, no Brasil, as organizações de trabalhadores e os movimentos sociais do campo tiveram um papel importante para a sua efetividade. Muitos ajustes ao Programa foram necessários, no decorrer dessa trajetória, para que fossem contemplados os diferentes agricultores/as familiares, afinal, como afirma Wanderley (2009), a população que vive nas áreas rurais é bastante heterogênea quando se trata de formas de ocupação do espaço, das tradições acumuladas e das identidades afirmadas. É uma população que se sustenta das diferentes atividades que desenvolvem e tem em comum a condição de agricultores territoriais, por serem grupos sociais que se constituem em função da referência ao patrimônio familiar e ao pertencimento a uma comunidade rural.

A década de 1990 ficou marcada com a história da criação da política de crédito rural para os agricultores familiares. Embora desigualmente distribuído nas regiões brasileiras e em

um país marcado por profundas contradições no mundo rural, o acesso ao crédito promovido pelo Pronaf significou oportunidades e possibilidades abertas ao agricultor familiar, a partir de diferentes linhas de créditos para que intentassem transformar suas necessidades em projetos visando à melhoria de suas unidades de produção. Essa política tem atingido ainda poucos e sido implementada de forma demasiadamente desigual se considerarmos os séculos de abandono e exclusão a que foram submetidos os trabalhadores do campo.

No Piauí, um Estado com índices elevados de pobreza no campo, a implementação de uma política voltada para o fortalecimento da agricultura familiar tem certamente um papel importante. Mas também cumprem tarefa de grande envergadura as organizações dos trabalhadores do campo - no caso a Fetag e os STRs -, que articulados com outras organizações de âmbito nacional, construíram suas estratégias para garantir o funcionamento do Pronaf. Especificamente no período de 2016 a 2019, o estudo apontou que o movimento do Pronaf no Estado levou a concentração de recursos em dois subprogramas, ficando prejudicadas por baixo investimento outras demandas da agricultura familiar, em particular, os subprogramas reforma agrária e semiárido.

Na verdade, as diferentes linhas de créditos oferecidas pelo Pronaf, exceto a do Microcrédito e Mais Alimento, tiveram um baixo desempenho tanto no que se refere aos investimentos quanto em número de contratos. Ressalte-se, entretanto, que os recursos em muitos subprogramas nem alcançaram grande número de municípios do Estado e nem as diferentes categorias de agricultores familiares do Programa em geral.

Nesse cenário, podemos reiterar o que dizem Aquino e Schneider (2011, p.336) sobre o crédito rural. Para eles, fica o desafio para os movimentos sociais retomarem o debate do futuro da agricultura familiar e camponesa, visando à redefinição do papel estratégico do crédito rural na construção de um “desenvolvimento que procure compatibilizar produção de riqueza, equidade social e valorização do meio ambiente”.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **O continente do labor**. São Paulo: Boitempo. 2011.

AQUINO, J. R; SCHNEIDER, S. 12 Anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): Uma reflexão crítica. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**. v.1, n. 2, p. 309-347, Jul.-Dez. 2011.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Matriz de Dados do Crédito Rural, Contratações**. 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 10.nov.2020.

BRAVO, M. I. S. Política de Saúde. In: Mota, Ana Elizabete *et al.* (Org.). **Serviço Social e Saúde: Formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.

CARNEIRO, M. J; PALM, J. L; ALVARENGA, A. C. Informando política pública: uma revisão bibliográfica sobre PRONAF e qualidade de vida (2006-2013) *In: DELGADO, Guilherme Costa. BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (Org.) Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017, p.118-130.

CONTAG. Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, 6., 1995, Brasília. **Anais** [...] Brasília, 1995. Disponível em: http://www.contag.org.br/imagens/ctg_file_91826481_19012017153729.pdf. Acesso em: 02.jul. 2018.

CONTAG. **22º Grito da Terra Brasil**. Democracia, terra, trabalho, alimentos saudáveis e garantia de direito, 2016. Disponível em: http://www.contag.org.br/imagens/ctg_file_404077697_09112017114322.pdf. Acesso em: 01.set.2020.

COSTA, C. M. S. B; VIANA, M. R. Agricultura familiar e acesso a crédito: investimentos e custos do Pronaf no Piauí (2013-2017). In: TEIXEIRA, Solange Maria; VIANA, Masilene Rocha. (Org.). **Políticas Públicas em tempos de regressão de direitos**. 2021. (no prelo).

FAVARETO, A. Agricultores, Trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 21 n.62, p.28-44, out. 2006.

GRISA, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em Debate**. v.1, n.2, p.83-109, janeiro-abril e maio-agosto 2010. Disponível em: https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/pdf/dd_catia.pdf. Acesso: 10.set.2020.

GRISA, C. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. 280p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)/Instituto de Ciências Humanas e Sociais (ICHS/DDAS)/CPDA. Rio de Janeiro, 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário de 2017**. Disponível em: https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo_agro/resultadosagro/agricultura.html?loalidade=22&tema=78332. Acesso em: 27.out.2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário 2017**: resultados definitivos. Rio de Janeiro: v. 8, 2019. Disponível:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf. Acesso: em 27. out.2020.

MATTEI, L. Análise da produção acadêmica sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) entre 1996 e 2006. **Estud. Soc. e Agric.**, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, p. 56-97, 2010.

NIEDERLE, P. A; FIALHO, M. A. V; CONTERATO, M. A. A pesquisa sobre agricultura familiar no Brasil: aprendizes, esquecimentos e novidades. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. vol.52 supl.1 Brasília, 2014. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600001. Acesso: 29.mar.2017.

PICOLOTTO, E. L; MEDEIROS, L. S. A formação de uma categoria política: os agricultores familiares no Brasil contemporâneo. In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (Org.). **Agricultura Familiar Brasileira: desafios e perspectivas de Futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017, p.342-366.

PICOLOTTO, E. Os Atores da Construção da Categoria Agricultura Familiar no Brasil. **RESR**, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. 63-84, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600004. Acesso: 20.set.2020.

SCHNEIDER, S; GRISA, C. As gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: SCHNEIDER, Sérgio; GRISA, Catia (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

SILVA, R. M. A. Entre dois paradigmas: combate à seca e a convivência com o semiárido. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 361-385, jan./dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/P7t9S99gxSqYsNbSDVHLc9k/?lang=pt&format=pdf>. Acesso: 29.jun. 2021.

WANDERLEY, M. N. B. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, nº 21, outubro, p. 42-61, 2003.

WANDERLEY, M. N. B. O Campesinato Brasileiro: uma história de resistência. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, vol.52 supl.1 Brasília, 2014. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600001 Acesso em: 29.mar.2017.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

COSTA, C. M. S. B; VIANA, M. R. O Investimento Público na Agricultura Familiar: O Pronaf no Piauí (2016-2019). **Rev. FSA**, Teresina, v.18, n. 8, art. 12, p. 226-244, ago. 2021.

Contribuição dos Autores	C. M. S. B. Costa	M. R. Viana
1) concepção e planejamento.	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X