

## POR UMA NOVA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO PARA OS ASSENTADOS DOS PROGRAMAS AGRÁRIOS

Lauro Mattei\*

**A** trajetória de acesso ao crédito rural no Brasil, sobretudo no período da modernização da agricultura, foi extremamente desigual entre os segmentos produtivos rurais, o que ocasionou sérios prejuízos ao sistema familiar de produção. Com isso, foram geradas enormes disparidades econômicas e sociais no meio rural do país que só começaram a ser parcialmente sanadas nas duas últimas décadas com a criação de um programa governamental de crédito específico para os agricultores familiares.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi criado em 1996 com o objetivo de estimular a expansão do sistema de produção familiar em todo o país. A adoção do referido programa visava atender antigas reivindicações das organizações dos trabalhadores rurais, em especial a implementação de uma política pública específica para o setor mais representativo da agropecuária brasileira, porém o mais fragilizado em termos de acesso aos recursos financeiros disponibilizados pelo sistema oficial de crédito rural do país.

Nessa curta trajetória, o programa sofreu diversas alterações de natureza normativa e institucional, visando o aprimoramento de suas ações, especialmente no que diz respeito ao sistema de finan-

ciamento. Uma das principais alterações ocorreu a partir de 1999 quando o segmento da produção familiar foi estratificado de acordo com o nível da renda bruta familiar anual, processo este que organizou o segmento da agricultura familiar em seis distintos grupos, para fins de acesso ao sistema de financiamento.

É nesse momento que os assentados rurais passam a ser atendidos também pelo Pronaf. Até então eles eram atendidos pelo Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera), política que havia sido criada em 1986, mas que teve baixa capilaridade até ser extinta no ano de 1998.

Os assentados foram divididos em duas categorias distintas para fins de enquadramento às normas do Pronaf: **grupo A** são aqueles agricultores assentados da reforma agrária com direito ao crédito de investimento, que na safra 2010-2011 estava limitado a R\$ 20.000,00 por família, a uma taxa de juros de 0,5% ao ano e com prazo de reembolso de até 10 anos. Já o **grupo A/C** são os agricultores assentados pela reforma agrária que já tiveram acesso ao crédito de investimento e que passaram a ter direito ao crédito de custeio. Na mesma safra este crédito estava limitado ao montante de R\$ 5.000,00 por família, com juros de 1,5% ao ano e prazo de 2 anos para reembolso.

Registre-se que em 2008 foram extintas as categorias C, D e E que haviam sido criadas em 1999. A partir de então todos esses três segmentos passaram a ser denominados, para fins de acesso ao crédito rural, de **agricultores familiares**. Para este grupo, o acesso ao crédito, tanto para custeio como para investimento, está delimitado pelo montante financiado. Assim, na safra 2010-2011, a faixa I compreendia valores de até R\$ 10.000,00; a faixa II, valores entre R\$ 10.000,00 e R\$ 20.000,00; e a faixa III, valores entre R\$ 20.000,00 e R\$ 50.000,00, sendo que as taxas de juros variavam de 1,5% a 4,5%, de acordo com o montante financiado.

Considerando-se todo esse arcabouço institucional do sistema de crédito da agricultura familiar, é importante observar o que aconteceu na primeira década do século XXI, em termos do volume de recursos e da participação das categorias anteriormente mencionadas, sobretudo daquelas famílias atendidas pelos programas agrários.

Em relação ao montante global de recursos disponibilizados aos agricultores familiares, verifica-se um aumento constante a partir da safra 2002-2003 até a safra 2008-2009, quando atingiu seu valor máximo próximo a R\$ 11 bilhões, o que significou um crescimento de 176% no total de recursos financeiros disponibilizados no período. Nota-se, também, que ocorreu uma retração do número de contratos acompanhada de uma expansão do montante de recursos disponibilizados, ocasionando aumento da participação dos grupos de agricultores familiares já consolidados e de maior renda familiar anual (os grupos C, D e E até 2008, e depois desse ano chamados simplesmente de agricultores familiares), os quais se tornaram beneficiários prioritários do programa em detrimento dos outros grupos de menor renda (A, A/C e B).

“A trajetória de acesso ao crédito rural no Brasil, sobretudo no período da modernização da agricultura, foi extremamente desigual entre os segmentos produtivos rurais, o que ocasionou sérios prejuízos ao sistema familiar de produção.”

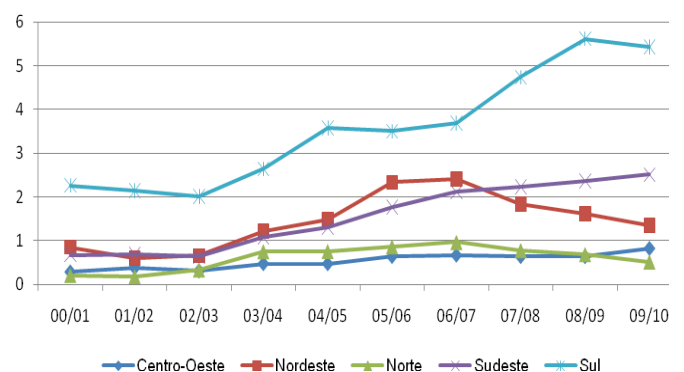
Uma das características criticadas desde a criação do Pronaf é a excessiva concentração dos recursos na região Sul do país. O gráfico 1 mostra a continuidade desse movimento, chamando atenção para o fato de que esse processo de concentração se acentuou nos últimos anos. Na primeira safra da série, a região Sul concentrava 52% do total de recursos liberados, contra não mais de 5% para a região Norte, a menos beneficiada por esta política pública. Este percentual chegou a ser reduzido para cerca de 43% na safra 2003-2004, entretanto, voltou a crescer nos últimos anos da série, quando a região

Sul concentrou 51% dos recursos. A elevada

concentração dos créditos nesta região é explicada pela maior concentração dos estabelecimentos rurais de agricultura familiar já consolidada, muitos deles ligados às agroindústrias de suínos, aves, fumo e leite.

Aliado a essa característica geral do programa de estar fortemente concentrado no Centro-Sul do país, aparece um problema derivado deste e que introduz a discriminação no seio dos agricultores familiares, uma vez que os assentados de reforma agrária praticamente desaparecem das estatísticas do crédito do Pronaf. Essa tendência se solidificou após

Gráfico 1: Evolução do montante de crédito do Pronaf (bilhões de reais) por região, entre os anos safra 2000-2001 e 2009-2010.



Fonte: SAF/MDA

as mudanças realizadas no programa no ano de 2008. Assim, observa-se que na safra 2009-2010 o grupo A efetuou apenas 1,2% do total de empréstimos contratados, enquanto o grupo A/C não ultrapassou 0,4% do total. Isso significa que os agricultores beneficiados pelos programas de reforma agrária responderam por menos de 2% dos empréstimos totais realizados na última safra com informações disponíveis.

Do ponto de vista dos recursos disponibilizados pelo programa, verifica-se que os assentados pela reforma agrária enquadrados pelo programa de crédito como categoria A responderam por 2,5% do total de recursos contratados, enquanto a categoria A/C respondeu por apenas 0,2% do total. Com isso, conclui-se que menos de 3% dos mais de 10 bilhões de reais aportados ao Pronaf na safra 2009-2010 foram destinados aos agricultores familiares que se organizam em assentamentos.

O gráfico 2 dá uma dimensão visual desse processo de queda da participação dos assentados dos programas de reforma agrária no acesso ao crédito oficial. Essas informações anteriores são extremamente relevantes, uma vez que explicitam as dificuldades enfrentadas por esse segmento social da agricultura familiar, particularmente em termos da disponibilidade de recursos financeiros quando os mesmos iniciam uma nova forma de organização da produção em terras arrecadadas pelos programas de reforma agrária.

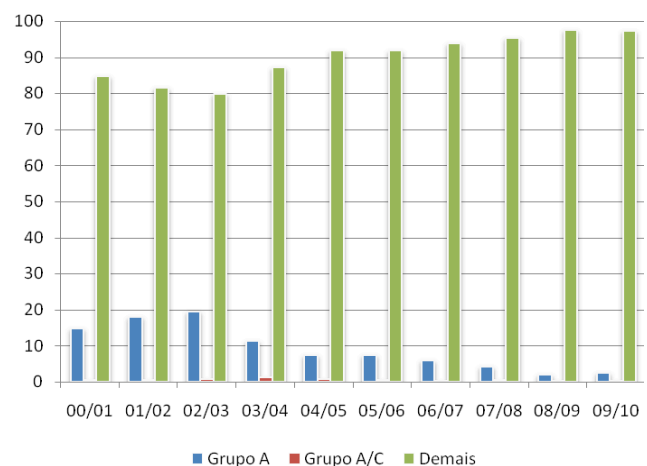
As informações sistematizadas anteriormente revelaram que os recursos financeiros, além de fortemente concentrados em uma determinada região geográfica do país, são destinados prioritariamente a um segmento específico de agricultores familiares. Neste caso, penaliza-se outros setores, em particular aqueles que estão em processo inicial de instalação e estruturação de suas unidades de produção, como é o caso das categorias A e A/C priorizadas nesta análise, bem como aquele setor que já está há mais tempo no processo produtivo e que se encontra pouco capitalizado e com baixa capacidade produtiva, caso típico do grupo B que não está sendo considerado neste estudo.

Agregue-se ao quadro anterior o fato de que durante o segundo mandato do Governo Lula (2006-2010) ocorreu uma desaceleração da política agrária, através da redução dos gastos do governo com essa política, fazendo com que os mesmos caíssem ao redor de 30% em 2010, comparativamente aos gastos efetuados no ano de 2009.

Esse duplo movimento – redução dos gastos governamentais com políticas agrárias e dificuldades de acesso ao crédito rural – gera um quadro de endividamento crescente dos assentados que, ao não conseguirem os instrumentos necessários para se transformar em “agricultores familiares”, acabam abandonando seus lotes.

Neste sentido, é possível afirmar que a política de crédito do Pronaf, especialmente após a trajetória adotada nos últimos anos, não é um instrumento adequado para a estruturação e consolidação dos projetos de assentamentos rurais. Portanto, é necessário um novo sistema de financiamento público para este setor específico da agricultura familiar articulado às demais políticas de infraestrutura básica capaz de promover a estruturação produtiva das comunidades que se formam, ao invés de conduzi-las ao abismo monetário explicitado pelos altos índices de endividamento das famílias e pelo elevado percentual de abandono dos lotes.

**Gráfico 2:** Distribuição do montante total do crédito do Pronaf por grupos de agricultores. Brasil, anos safra 2000-2001 e 2009-2010.



Fonte: SAF/MDA

A matriz dessa nova política de financiamento deve estar voltada à sustentabilidade produtiva, financeira e social das novas comunidades rurais formadas a partir dos projetos de assentamentos, considerando-se que a estruturação/consolidação de uma nova unidade familiar de produção não pode continuar sendo baseada nos mecanismos atuais do Pronaf, que foi criado e concebido à luz das unidades familiares de produção consolidadas da região Sul do país.

A elaboração dessa nova política de financiamento dos assentamentos deve ter um **caráter especial** e levar em conta os seguintes aspectos: tipos de investimentos necessários para os assentamentos; atividades produtivas adequadas àquela região; contexto em que o assentado está incluído socialmente; tempo necessário à maturação dos respectivos investimentos; acompanhamento técnico e institucional contínuo de todos os investimentos etc.

Além disso, essa nova política deve conter um conjunto de regras especiais que não permitam aos agentes financeiros (bancos) atuar seletivamente ou impor determinados tipos de financiamentos que venham a contrariar os preceitos da sustentabilidade produtiva e socioeconômica, bem como ser um instrumento de financiamento da unidade de produção e não de um determinado tipo de agricultura.

Para que esta nova política atenda aos preceitos anteriormente mencionados torna-se necessária também a constituição de novos arranjos institucionais capazes de envolver os diferentes atores sociais rurais em todas as fases deste processo, especialmente a representação dos agricultores assentados. A década recente mostrou uma grande evolução neste sentido, uma vez que as políticas públicas de desenvolvimento rural passaram a ter como parâmetro determinante a esfera de institucionalidades adequadas. Basta apenas adequar essas experiências recentes aos programas agrários e colocá-las em prática.

\* Professor dos cursos de Graduação e de Pós Graduação em Economia da UFSC e pesquisador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPFA/CPDA/UFRRJ).

**Coordenador**  
Sergio Leite

**Pesquisadores**

Ademir A. Cazella, Andrey Cordeiro Ferreira,  
Claudia Job Schmitt, Fábio Luiz Búrigo, Georges Flexor,  
Jorge Romano, Lauro Mattei, Leonilde Medeiros,  
Nelson Delgado, Philippe Bonnal, Renato S. Maluf

**Assistentes de Pesquisa**

Catia Grisa, Karina Kato, Luiza Mariano de Lima Araujo,  
Silvia Zimmermann, Valdemar João Wesz Junior

**Secretária**  
Diva de Faria

**op**  
**pa** **Observatório de Políticas**  
**Públicas para a Agricultura**

**cpda** Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais  
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade  
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Endereço: Av. Presidente Vargas, 417 / 8º andar  
Centro Rio de Janeiro - RJ CEP 20071-003

Telefone: 21 2224 8577 – r. 214  
Fax: 21 2224 8577 – r. 217  
Correio eletrônico: oppa@ufrj.br  
Site eletrônico: www.ufrj.br/cpda/oppa