

MUDANÇAS NAS REGRAS DE FINANCIAMENTO DO PRONAF

Lauro Mattei*

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. Portanto, a adoção do referido programa visava atender antiga reivindicação das organizações dos trabalhadores rurais pela implementação de uma política agrícola específica para o setor mais representativo da agropecuária brasileira, porém o mais fragilizado em termos de acesso aos recursos financeiros e aos próprios mercados de produtos agropecuários.

Nesta curta trajetória (menos de 12 anos) o PRONAF foi implementado em todas as grandes regiões e unidades da federação, encontrando-se presente, atualmente, em praticamente todos os municípios do país. Este movimento de consolidação do programa pode ser observado sob dois ângulos: por um lado, nota-se um movimento consistente de crescimento do volume de recursos disponibilizado, especialmente a partir da safra 2002/2003 e, por outro, o número de agricultores atingidos por esta modalidade de política pública cresceu a patamares nunca vistos na história recente do país.

Neste pequeno período, o programa sofreu diversas alterações de natureza normativa e institucional, visando o aprimoramento de suas ações. A última dessas mudanças ocorreu na reunião do Conselho Monetário Nacional

(CMN) realizada no dia 28.03.2008, momento em que foram alteradas as regras de financiamento da Agricultura Familiar pela Resolução nº 3.559, publicada no Diário Oficial da União de 01.04.2008, com vigência a partir de 01.07.2008.

Com relação ao sistema de financiamento do programa, é possível observar duas fases bem distintas. A primeira delas entre 1996 e 1999, caracterizou-se por mudanças pontuais nas regras de funcionamento, com redução progressiva das taxas de juros (de 12% ao na safra de 1996 para 6,75% ao ano em 1999).

Apesar de marcar a introdução de uma política específica de financiamento para os agricultores familiares de todo o país, o que por si só é bastante significativo, tal fase teve como resultado uma concentração excessiva dos recursos do crédito rural nos três estados da região Sul. Também não havia qualquer diferenciação social dos agricultores familiares, em termos de condições de acesso aos recursos financeiros disponibilizados pelo programa.

A segunda fase de expansão do PRONAF (entre 1999 e 2008) pauta-se por contínuas mudanças no próprio formato do programa, especialmente com a adoção de seis diferentes grupos de agricultores familiares, estratificados de acordo com o nível da renda bruta familiar anual (Resolução 2.629, de 10.08.1999, em que o Conselho Monetário Nacional alterou o capítulo 10 do Manual de Crédito Rural do

país). Com esta nova classificação pretendia-se que as regras de financiamento se tornassem mais adequadas à realidade dos distintos segmentos que compõem o setor da agricultura familiar brasileira. Essa mudança, que entrou em vigor na safra 1999/2000, perderá sua validade oficialmente em 30.06.2008, quando novas regras serão incorporadas ao Plano Safra 2008-2009. Assim, a agricultura familiar brasileira estava oficialmente segmentada da forma como segue:

Grupo A: agricultores assentados da reforma agrária que passaram a ser atendidos pelo PRO-NAF. Pelas regras do Plano de Safra 2007/081, esses agricultores podiam financiar até R\$ 16.500,00 para investimentos, com juros de 0,5% ao ano e com prazo de pagamento de 10 anos (com carência de 5 anos). Para agricultores adimplentes foi previsto um bônus (desconto) de 40% sobre o valor financiado.

Grupo B: agricultores familiares e remanescentes de quilombos, trabalhadores rurais e indígenas com renda bruta anual de até R\$ 4.000,00. Os valores dos financiamentos (custeio mais investimento) são limitados em R\$ 1.500,00, com juros de 0,5% ao ano e prazo para pagamento de dois anos, com carência de até 2 anos. Para agricultores adimplentes foi previsto um bônus (desconto) de 25% sobre o valor financiado.

Grupo C: agricultores familiares com renda bruta anual entre R\$ 4.000,00 a R\$18.000,00. O financiamento para custeio é limitado em R\$ 5.000,00, com juros de 3% ao ano e prazo de pagamento de até dois anos. Já os financiamentos para investimentos têm limite de R\$ 6.000,00, juros de 2% e o prazo de pagamento de até oito anos, com carência de até 5 anos. Para agricultores adimplentes foi previsto um bônus (desconto) de R\$ 700,00 para valor financiado em investimento e R\$ 200,00 para operações de custeio.

Grupo A/C: agricultores oriundos do processo de reforma agrária e que passam a receber o primeiro crédito de custeio após terem obtido o crédito de investimento. Os financiamentos de custeio têm limite de R\$ 3.500,00, com juros de 1,5% ao ano e prazo de pagamento de até dois anos. Para agricultores adimplentes foi previsto um bônus (desconto) de R\$ 200,00.

Grupo D: agricultores com renda bruta entre R\$18.000,00 e R\$50.000,00. O financiamento para custeio é limitado em R\$ 10.000,00, com juros de 3% ao ano e prazo de pagamento de até dois anos. Já os financiamentos para investimentos têm limite de R\$ 18.000,00, juros de 2% e o prazo de pagamento de até oito anos, com carência de até 5 anos. Não há bônus para agricultores adimplentes.

Grupo E: agricultores com renda bruta anual entre R\$ 50.000,00 e 110.000,00. O financiamento para custeio é limitado em R\$ 28.000,00, com juros de 5,5% ao ano e prazo de pagamento de até dois anos. Já os financiamentos para investimentos têm limite de R\$ 36.000,00, juros de 5,5% e prazo de pagamento de até oito anos, com carência de até 5 anos. Não há bônus para agricultores adimplentes.

“Portanto, mesmo que apoiando as mudanças no programa que reforcem seu enfoque num modelo produtivo distinto desse formato tradicional, deve-se realçar que a simples extinção das categorias que diferenciavam socialmente os agricultores familiares para fins de financiamento não é suficiente para alterar a trajetória histórica do programa.”

Ao longo dos últimos oito anos essa categorização dos agricultores familiares possibilitou reduções progressivas das taxas de juros, sendo que na última safra essas taxas variaram entre 0,5% a 5,5%. Em grande parte, essas modificações visavam atender a um número maior de beneficiários e expandir a esfera de interferência da agricultura familiar no âmbito da produção agropecuária do país.

Do ponto de vista institucional o programa também sofreu duas modificações importantes. Em 1999 deixou de fazer parte do Ministério da Agricultura, onde era vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), sendo incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), onde ganhou mais espaço no âmbito da Secretaria da Agricultura Familiar

(SAF). Já em 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no MDA, a antiga linha Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais passou a fazer parte da SDT, porém com novos enfoques. O resultado mais visível dessa mudança é que os municípios deixaram de ser a unidade de referência desta linha de crédito e, em seu lugar, passou-se a beneficiar iniciativas de caráter regional que incorporem a noção de “desenvolvimento territorial”.

Finalmente, registre-se que nas últimas safras agrícolas foram criadas novas linhas específicas de financiamento do Pronaf (Agroindústria, Mulher, Jovem, Floresta, Semi-Árido, Agroecologia e Sustentabilidade Ambiental) para atender demandas específicas de determinados segmentos de agricultores familiares das diversas regiões do país.

Este conjunto de mudanças deu capilaridade nacional ao programa, que hoje atende aproximadamente 2 milhões de famílias de agricultores, muitas acessando os recursos do crédito pela primeira vez na vida.

No entanto, tal expansão apresentou alguns problemas, especialmente na esfera da produtiva, com uma preocupação muito centrada no aumento da quantidade produzida. Na realidade, isto não surpreende, uma vez que o modelo de produção agropecuária financiado pelo PRONAF está bastante interligado aos chamados “insumos modernos”, os quais elevam seqüencialmente a dependência econômica e social dos agricultores familiares deste padrão de desenvolvimento agrícola, cuja sustentabilidade vem mostrando sinais de esgotamento.

Diante deste cenário, e a pedido do MDA, o CMN baixou a referida Resolução 3.559 de 28.03.08, incorporada ao Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil, capítulo 10, contendo as seguintes modificações em relação às resoluções anteriores:

1º) Foram extintos os Grupos C, D e E, para fins de acesso aos mecanismos de financiamento do programa;

2º) Foram mantidos apenas os Grupos A, A/C e B para fins de enquadramento funcional do programa, sendo que a sistemática operacional permanece idêntica à do Plano Safra 2007-2008;

3º) Foram também mantidas as linhas específicas do Pronaf, com a mesma sistemática de financiamento atual;

4º) Todos os demais beneficiários passaram a ser classificados como “agricultores familiares”. Para acesso ao crédito, a renda bruta familiar dos últimos 12 meses deve situar-se entre R\$ 4.000,00 e R\$ 110.000,00, com limite de até dois empregados permanentes por unidade de produção;

5º) As taxas de juros para os créditos de custeio destinados aos beneficiários, exceto os grupos A, B, e A/C, serão correlacionadas aos montantes financiados, obedecendo a seguinte ordem:

- a)** Até R\$ 5.000,00 por safra, juros de 1,5% ao ano;
- b)** Entre R\$ 5.000,00 e R\$ 10.000,00 por safra, juros 3% ao ano;
- c)** Entre R\$ 10.000,00 e R\$ 20.000,00 por safra, juros de 4,5% ao ano;
- d)** Entre R\$ 20.000,00 e R\$ 30.000,00 por safra, juros de 5,5% ao ano;

6º) As taxas de juros para os créditos de investimento destinados aos beneficiários, exceto os grupos A, B, e A/C, também serão correlacionadas aos montantes emprestados, obedecendo a seguinte ordem:

- a)** Até R\$ 7.000,00 por safra, juros de 1% ao ano;
- b)** Entre R\$ 7.000,00 e R\$ 18.000,00 por safra, juros de 2% ao ano;
- c)** Entre R\$ 18.000,00 e R\$ 28.000,00 por safra, juros de 4% ao ano;
- d)** Entre R\$ 28.000,00 e R\$ 36.000,00 por safra, juros de 5% ao ano;

7º) Os créditos de custeio terão um prazo de reembolso de até 2 anos, respeitando-se a natureza de cada financiamento. Já os créditos de investimento terão um prazo de reembolso de até 8 anos, incluídos até 3 anos de carência, que poderá ser ampliada até 5 anos, caso o projeto técnico comprove sua necessidade;

8º) Os financiamentos para o Grupo B (microcrédito), cuja renda familiar nos últimos 12 meses não tenha ultrapassado R\$ 4.000,00, estão limitados a R\$ 1.500,00, com juros de 0,5% ao

ano e prazo de reembolso de até 2 anos. Neste caso, está previsto um bônus de adimplência de 25% sobre cada parcela da dívida paga na data de seu vencimento;

9º) Os financiamentos para o Grupo A são créditos de investimentos limitados a R\$ 16.500,00 por família, com juros de 0,5% ao ano e prazo de reembolso de até 10 anos, incluídos 3 anos de carência. O bônus de adimplência é de 40% sobre o valor de cada parcela paga em seu vencimento;

10º) Os financiamentos para o grupo A/C (assentados que já tiveram crédito de investimento) são créditos de custeio limitados a R\$ 3.500,00, com juros de 1,5% ao ano e prazo de reembolso de 2 anos. Neste caso, o bônus de adimplência é fixo em R\$ 200,00 para parcelas pagas em seu vencimento. Este grupo poderá obter até três créditos de custeio antes de migrar para a categoria geral de agricultor familiar.

Com essas mudanças a atual equipe do MDA e da SAF entende que haverá uma simplificação nos financiamentos, tornando o acesso ao PRONAF mais ágil e adequado às necessidades dos agricultores familiares. Além disso, entendem também que os juros dos financiamentos se situarão em patamares menores, uma vez que eles serão definidos a partir de agora pelos montantes financiados.

No entanto, convém lembrar que a lógica de produção em que se insere a agricultu-

ra familiar está cada vez mais pautada por um processo de especialização produtiva baseada no uso intensivo de insumos modernos e na produção de poucos produtos, especialmente do binômio milho-soja. Vários estudos assinalaram que o PRONAF, ao financiar produtos e não unidades familiares de produção, acabou estimulando a consolidação do modelo produtivo tradicional, que aumenta a dependência de insumos externos e eleva os riscos de sustentabilidade das atividades agropecuárias.

Portanto, mesmo que apoiando as mudanças no programa que reforcem seu enfoque num modelo produtivo distinto desse formato tradicional, deve-se realçar que a simples extinção das categorias que diferenciavam socialmente os agricultores familiares para fins de financiamento não é suficiente para alterar a trajetória histórica do programa.

Torna-se urgente, portanto, retomar o debate sobre desenvolvimento rural e o papel a ser desempenhado pelo PRONAF neste contexto. Isto porque, após a aprovação da Lei Federal da Agricultura Familiar, em 2006, o programa passará a desempenhar um papel ainda mais relevante no próximo período, comparativamente àquele desempenhado em seu primeiro decênio.

* Professor do curso de Graduação em Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFSC e pesquisador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura/OPPA/CPDA/UFRRJ. E-mail: mattei@cse.ufsc.br.

Coordenador
Sergio Leite

Pesquisadores

Georges Flexor, Jorge Romano, Leonilde Medeiros, Nelson Delgado, Philippe Bonnal, Renato S. Maluf e Lauro Mattei

Assistentes de Pesquisa
Karina Kato e Silvia Zimmermann

Secretária
Diva de Faria

oppa 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

Apoio



Ministério do
Desenvolvimento Agrário

