

# O PRONAF em terras Gaúchas: Uma análise do Programa na agricultura familiar do Rio Grande do Sul.

Vinicius Fortes

## Resumo

O PRONAF foi um programa divisor de águas para a agricultura familiar brasileira, cujos investimentos têm como intuito combater a desigualdade social e estimular e fortalecer a agricultura familiar no Brasil. O Rio Grande do Sul é um Estado que tem como renda principal a agricultura e a pecuária e este estímulo na agricultura familiar resulta em melhoria e aumento da renda em todo o Estado. A agricultura familiar gaúcha além de abastecer grande parte do mercado nacional também atende as demandas de outros países e, portanto, é crucial que as tenha apoio de políticas públicas para melhorar sua competitividade.

**Palavra-chave:** Agricultura Familiar; Políticas Públicas; Investimento;

## Abstract

PRONAF was a watershed program for a Brazilian family agriculture, investments made to combat social inequality and stimulate and strengthen a family farmer not Brazil. Rio Grande do Sul is a state that has as main income agriculture and livestock. This stimulus in family agriculture can result in improving and generating higher incomes for the entire Gaúcho state, which in addition to supplying much of the national market is also considered as demands from other countries, therefore, is crucial for families in need of agriculture and support from public policies.

## Introdução

É notório que o Brasil é um país internacionalmente reconhecido na produção agropecuária de produtos de alta qualidade. A agropecuária brasileira muitas vezes envolve alta tecnologia e pesquisas que podem ser tanto genéticas quanto de engenharia para melhoria dos solos e dos grãos ou animais<sup>1</sup>. Entretanto, apesar da significância da produção agropecuária familiar no Brasil, este grupo é composto por produtores com baixo acúmulo de capital e cuja a única mão-de-obra é a própria família sendo, portanto, incapazes de investir em equipamentos e estudos.

Ao analisarmos historicamente as políticas públicas implementadas no Brasil, podemos ver que antes da década de noventa nenhuma política tinha como objetivo específico beneficiar e estimular a agricultura familiar. Segundo MATTEI (2015), dois fatores foram fundamentais para a que o governo começasse a olhar para a agricultura familiar. Primeiro foram as reivindicações por parte dos trabalhadores rurais, e segundo foram os estudos feitos conjuntamente entre FAO e INCRA. Estes estudos definiram com maior precisão o que era a agricultura familiar, além de estabelecer um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formação de políticas para esse segmento em específico.

Em 1994 foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP) pelo Governo Itamar Franco. Tal programa destinava créditos a baixas taxas de juros para os agricultores familiares. Em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, o PROVAP teve sua concepção e a sua área de abrangência reformuladas originando-se assim o PRONAF.

Segundo o Censo Agropecuário feito em 2006 cerca de 84%, ou seja 4.367.902 dos 5.175.489 grupos são compostos por famílias. A lei 11.623, Art. 3º, de julho de 2006 define que o agricultor familiar é aquele não detenha área maior que 4 módulos fiscais (base de medida em hectares), utilize predominantemente a mão-de-obra da própria família as atividades e que tenha um percentual mínimo de renda familiar venha dos trabalhos exercido no plantio.

Apesar do número de agricultores familiares ser bem maior do que o de agronegócios, a renda gerada por estes é significativamente maior do que a dos agricultores familiares. Desta forma CARNEIRO (2013) alega que: a agricultura tem sobrevivido em meio a competições de grandes produtores privilegiados no processo de modernização, que buscam por melhores condições e maiores recursos destinados ao consumo de tecnologia. Carneiro ainda acredita que um

---

<sup>1</sup> Destaca-se nesta área de pesquisa e desenvolvimento a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) que foi criada em 26 de abril de 1973 e é vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

programa que volta sua atenção para as demandas dos agricultores familiares representa um avanço muito grande, em relação a outros programas, pois esta busca quebrar este modelo de produção e criar um novo padrão de desenvolvimento rural.

Segundo MATTEI (2015), as políticas públicas com o objetivo de modernização da agricultura brasileira beneficiaram os setores mais capitalizados, em contrapartida a produção familiar foi prejudicada pelo fato das dificuldades de obter tal benefício. As lutas dos movimentos sindicais foram cruciais para a criação do programa, que garantiu aos trabalhadores rurais ao acesso a diferentes serviços ofertados pelo sistema financeiro nacional.

Neste contexto, o PRONAF estimula os pequenos e micro produtores cadastrados através de uma linha de crédito rural reduzindo a desigualdade social no campo. Para ABRAMOVAY e VEIGA (1999), o objetivo do PRONAF é eliminar os problemas que impedem o desenvolvimento rural em áreas que predominam a agricultura familiar, e para isto, o programa busca promover investimentos com o objetivo de: (i) um fortalecimento da agricultura familiar; (ii) ampliação e cobertura de serviços de apoio, tais como pesquisar agropecuárias, assistências técnicas e extensão rural.

Com o fortalecimento da agricultura familiar e a ampliação da cobertura do serviço de apoio às famílias que dependem da agricultura, estas teriam melhores chances tanto na obtenção de novos equipamentos quanto na educação, aprendendo novas técnicas de como aproveitar mais o que tem a sua disposição, além de tornar mais igualitária a competição com os grandes produtores, que possuem todos os aparatos possíveis além de maiores créditos para investimento.

Por outro lado, ANJOS ET AL nos aponta que o PRONAF foi um divisor de águas na intervenção estatal na agricultura e no mundo rural brasileiro, o PRONAF impactou dois grandes vetores: de um lado devido à pressão dos movimentos sociais, que buscavam transformações estruturais e democratização das políticas públicas, e de outro lado o indiscutível reconhecimento do status científico enquanto categoria analítica por parte da intelectualidade brasileira.

Entretanto, GUANZIROLI (2007) alega que o programa oferta remunerações muito brandas e com um percentual muito alto de subsídio, o que é claramente justificado, pois produtores familiares possuem baixa produtividade, e com a renda obtida não teriam quaisquer condições de realizar investimento para modernização e aumento da produtividade. Sendo assim, o investimento sem o programa não seria viável devido as taxas de juros do mercado e nem

rentável pois seus rendimentos não seriam o suficiente para reembolsar os gastos com os investimentos, portanto para ele as condições de pagamentos e juros são determinantes da dinâmica do PRONAF. Assim, o autor ainda alega que uma das maiores barreiras para o avanço do programa têm sido os bancos públicos que são responsáveis pela liberação de recursos do programa, pois estes resistem na ampliação do número de beneficiados. Segundo ele a liberação de recursos para a agricultura gera em contrapartida custos para o Tesouro Nacional, devido a necessidade de padronizar os recursos orçamentários com os juros cobrados aos beneficiários.

Por fim, observamos que, conforme aponta MATTEI(2015), o PRONAF possui alguns obstáculos e algumas limitações tais como: (i) limites financeiros que este tipo de política encontra, mesmo tendo um aumento de verba com o passar do tempo, o PRONAF ainda está longe de atender as reais necessidades dos agricultores;(ii) problemas relacionados aos agentes financeiros que operam o PRONAF, que se torna ainda mais visível quando se volta os olhares para os investimentos nas propriedades, em que são exigidas garantias nem sempre compatíveis com a realidade do agricultor familiar.(iii) a dotação orçamentaria do programa, além de sofrer cortes sequenciais, está ainda mais dependente apenas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)<sup>2</sup>.

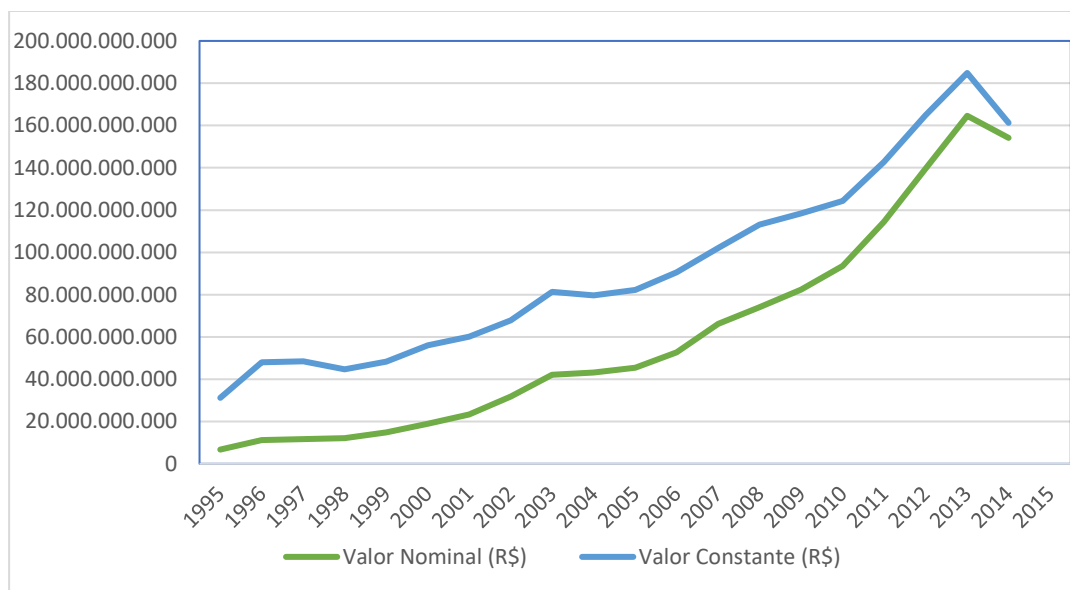
O objetivo deste artigo é analisar a importância das políticas públicas para a agricultura familiar e em especial o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e sua relação o desenvolvimento da agricultura no Estado do Rio Grande do Sul. Este artigo se divide em quatro partes, sendo a primeira esta introdução onde é definido o que é agricultura familiar e o PRONAF, acompanhado de referencial teórico falando sobre a importância das políticas públicas de auxílio a agricultura familiar; a segunda parte se refere à análise dos investimentos do PRONAF em todo o Estado Gaúcho; a terceira parte analisa os dados das características da agricultura no Estado do Rio Grande do Sul; e a quarta parte é a conclusão final com relação aos dados obtidos.

---

<sup>2</sup> O Fundo de Amparo ao Trabalhador é responsável por parte do valor orçamentário destinado ao PRONAF

## PRONAF no Rio Grande do Sul

Desde sua criação o PRONAF vem beneficiando milhares de famílias que dependem da agricultura para sobreviver. No gráfico 1 é possível observar a evolução do programa desde sua criação em 1995 até o ano de 2015 e a evolução dos recursos voltados para o Crédito Rural em todo o Brasil em valores nominais e valores constantes. Podemos ver que desde sua criação sempre houve um aumento no investimento, principalmente a partir de 2010, onde há uma acentuada inclinação positiva da curva. Entretanto de 2013 a 2015 podemos observar uma queda nos recursos destinados ao Crédito Rural<sup>3</sup>.



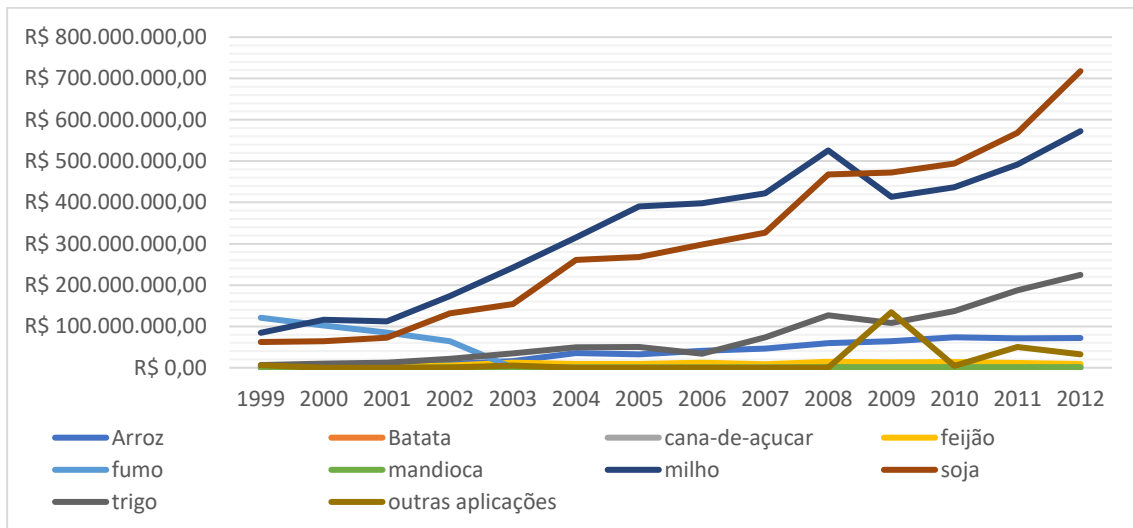
**Gráfico 1:** Crédito Rural - Evolução dos Recursos Financeiros - Valores Nominais e Constantes  
Fonte: Banco Central.

No ano de 2012 o PRONAF realizou 484.271 contratos em todo o Estado do Rio Grande do Sul, representando uma despesa anual de cerca de R\$ 16,8 bilhões. Tal benefício serviu de custeio tanto para beneficiar a Agricultura e a Pecuária quanto para investimentos em renovação de maquinário e industrialização.

O gráfico 2 mostra o custeio dos anos 1999 a 2012 do PRONAF dos principais cultivos produzidos no Rio Grande do Sul. Podemos ver que, no geral, o milho foi o que obteve maior custeio ao longo dos anos, entretanto, a partir de 2009 houve uma queda seguida de um aumento no ano seguinte. A soja, por outro lado, começou com custeios menores que o milho, porém foi crescente ao longo dos anos, não apresentando nenhuma queda de custeio, além de ter o maior

<sup>3</sup> Ainda carecem de fontes sobre o motivo da queda da destinação orçamentária ao PRONAF no referido período.

de todos no ano de 2012 chegando a mais de R\$700 milhões. O trigo, por sua vez, foi o terceiro produto agropecuário com maior custeio, entretanto, este custeio foi bem menor do que da soja e do milho. O fumo, por outro lado, foi o que obteve maior custeio em 1999, entretanto foi declinando ao longo do tempo, tendo vários anos sem firmar contratos com o PRONAF. Os outros produtos como demonstrado no gráfico tiveram custeios não muito expressivos ao decorrer dos anos.<sup>4</sup>

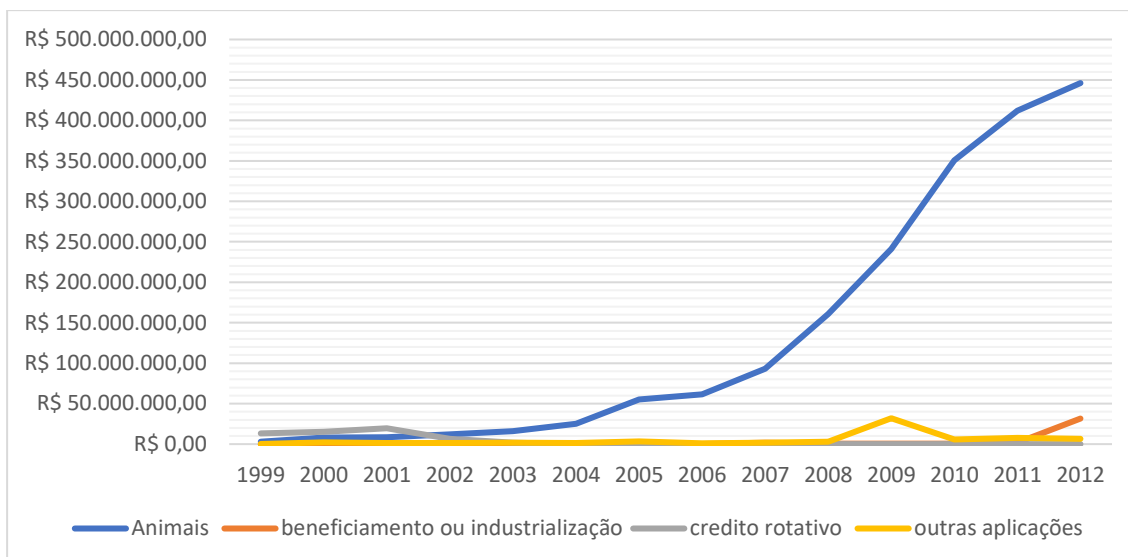


**Gráfico 2:** Série histórica de custeio do PRONAF na agricultura do RS.

Fonte Banco Central (1999-2012)

No gráfico 3 estão os custeios com a pecuária pelo PRONAF de 1999 a 2012. Através deste gráfico podemos ver que houve uma crescente aquisição de animais tais como gado suínos aves, dentre outros. Por outro lado, observamos também no gráfico que houve até 2003 a oferta de créditos rotativos, entretanto, a partir de 2004 não foram mais disponibilizados os dados sobre este crédito. Por sua vez, houve também o beneficiamento ou industrialização, entretanto, este apresentou valor significativo apenas em 2012. Uma das justificativas para este aumento na mecanização é a queda de mão-de-obra disponível no meio rural, além da busca pela eficiência produtiva resultante da mecanização.

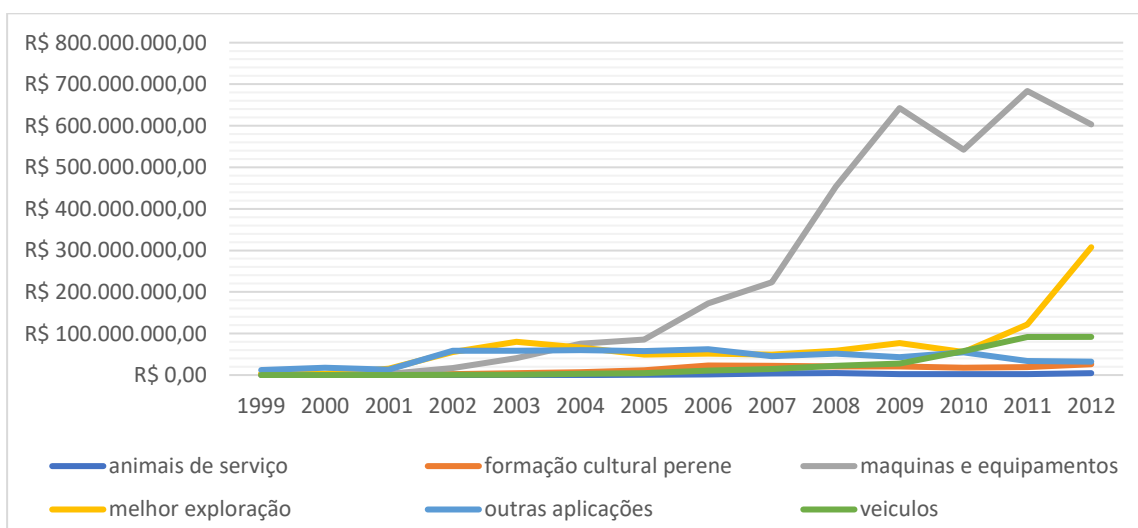
<sup>4</sup> Todavia os relatórios apresentados pelo Banco Central apresentem dados acerca da variação de preços das commodities, são necessários estudos acerca do cruzamento entre os produtos custeados pelo PRONAF e o preço destas commodities, como forma de demonstrar a relação deste aumento, em especial da soja.



**Gráfico 3:** Série histórica de custeio do PRONAF na pecuária do RS.

Fonte Banco Central (1999-2012)

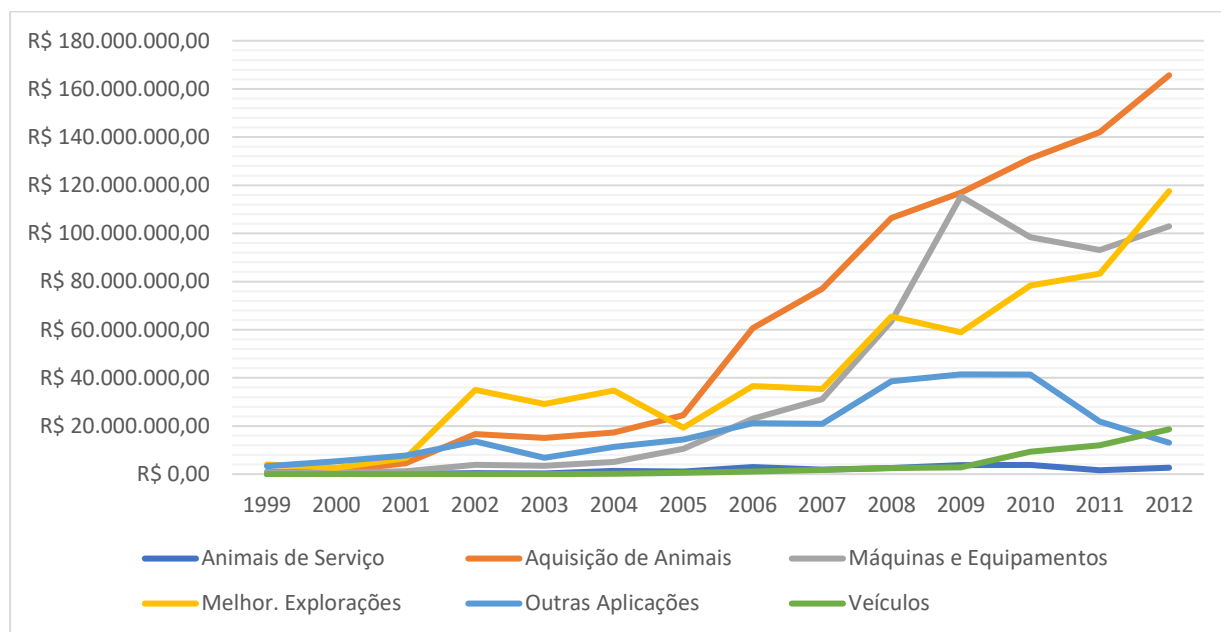
No gráfico 4 temos o histórico de investimentos feito pelo PRONAF em animais, formação de cultura perene, máquinas e equipamentos, melhores explorações e outras aplicações. Podemos constatar que o PRONAF começou a investir em máquinas e equipamentos a partir de 1999, entretanto apenas em 2003 os valores começaram a ser expressivos. Houve também um incentivo muito grande na formação melhores explorações onde, em 2012, foi feito seu maior investimento. A partir de 2009 podemos destacar que o investimento para obtenção de veículos também teve um aumento significativo e a categoria animais de serviço teve muito pouco investimento em todo o período de 1999 a 2012.



**Gráfico 4:** Histórico de investimentos na agricultura através do PRONAF

Fonte Banco Central (1999-2012)

No gráfico 5 estão as informações com relação aos investimentos do PRONAF na pecuária. O maior montante de investimento foi realizado no ano de 2012 na aquisição de animais em todo Estado gaúcho, quando foram gastos mais de R\$ 160 milhões. A partir de 2005 estes investimentos têm se mantido como a maior fonte de financiamento do grupo. Outro setor que teve um investimento significativo foi o de obtenção de máquinas e equipamentos com o intuito de melhorar as condições de trabalho além de melhorar o desempenho dos trabalhadores.<sup>5</sup>



**Gráfico 5:** Histórico de investimento na agropecuária através do PRONAF  
Fonte Banco Central (1999-2012)

## A agricultura familiar gaúcha

O Rio Grande do Sul, é um Estado de suma importância para o Brasil, pois nele é produzido grande parte dos alimentos consumidos em todo o país, além de um dos principais Estados exportadores de grãos. O Estado é ainda um significativo produtor pecuário, tendo seu valor mais significativo na produção de aves.

Segundo o FEE (2015) 90% da área do Rio Grande do Sul está voltada para a plantação de grãos. Desta forma, podemos dividir as plantações geograficamente no território gaúcho em duas áreas. A primeira área seria a Região Norte, Nordeste e Central onde prevalece a plantação de de Soja, Milho, Trigo, Maçã e Horticultura. A segunda área seria região Centro Sul, Sul, Litoral e Fronteira Oeste do Estado, onde por sua vez, predomina a plantação de Fumo e Arroz.

<sup>5</sup> Sobre a mecanização pecuária, serão necessárias pesquisas posteriores de forma a confrontar o crédito do PRONAF e a mudança na cadeia produtiva neste setor dos micro e pequenos produtores gaúchos.



Sendo a soja o grão que mais avançou no estado nos últimos 15 anos, graças a demanda externa e alta dos preços.<sup>6</sup>

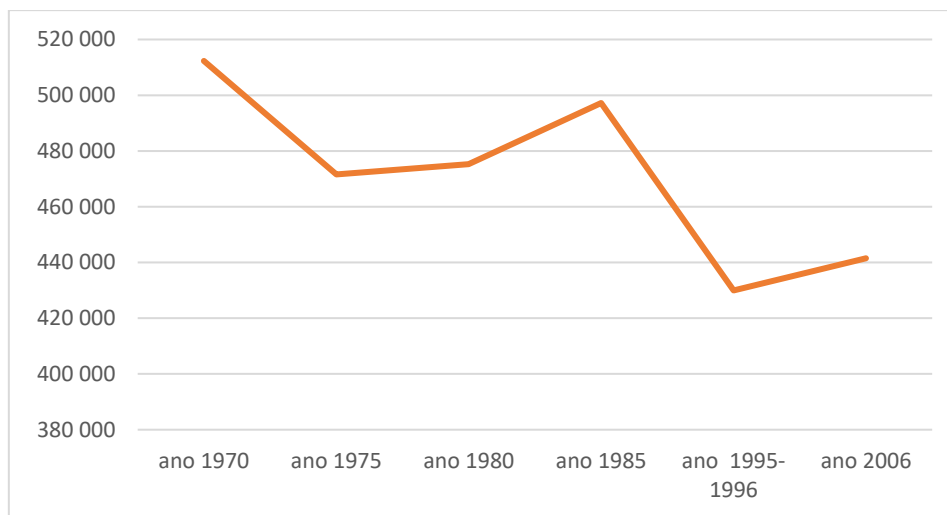
Grande parte desses produtos é produzido por pequenos agricultores familiares que muitas vezes utilizam o cultivo e a pecuária como forma de complementar a renda familiar. Desta forma o PRONAF é de suma importância para auxiliar estas famílias. Para analisar as características da agricultura familiar no Estado Gaúcho foram utilizados os dados mais atualizados do Censo IBGE que é do ano de 2006.

No gráfico 6 podemos analisar que em uma série histórica houve uma queda drástica no número de estabelecimentos onde se praticava a agricultura familiar no Rio Grande do Sul. Em 1970 haviam 512.303 estabelecimentos, já em 1975 o valor caiu para 771.622 estabelecimentos. Esta queda pode ser interpretada como parte do desenvolvimento econômico da época, o período do milagre econômico, onde as pessoas migraram do meio rural para os grandes centros em busca de melhores condições de vida. No período que compreende 1980 a 1985 podemos ver que houve um aumento significativo no número de estabelecimentos rurais. Podemos supor que este aumento ocorreu em resposta ao período de estagnação econômica que o país sofreu após a segunda grande crise do petróleo e suas consequências, o que gerou desemprego nos grandes centros e provocaram um retorno ao meio rural de parte da população que havia migrado.<sup>7</sup> Já em meados de 1995-1996 há uma outra queda drástica no número de estabelecimentos, ou seja, uma queda de 67.214 estabelecimentos. Neste contexto é criado o PRONAF em 1995 e 11 anos depois pode-se ver um aumento no número de agricultores familiares, chegando ao número 441,472 estabelecimentos em 2006. Todavia, em face a estes dados, não podemos afirmar que este aumento da migração para o campo seja exclusivamente devido ao PRONAF, entretanto podemos afirmar que o programa de certa forma serviu como um estímulo para que muitos voltassem seus olhos para a agricultura e a pecuária. Outro ponto a ser destacado é que através obtenção dos créditos muitos agricultores que dividiam suas vidas entre o trabalho no campo e o trabalho na cidade com o objetivo de complementar sua renda, puderam voltar seus esforços apenas para a agricultura.

---

<sup>6</sup> A evolução dos preços das commodities pode ser encontrada nos relatórios divulgados online pelo Banco Central.

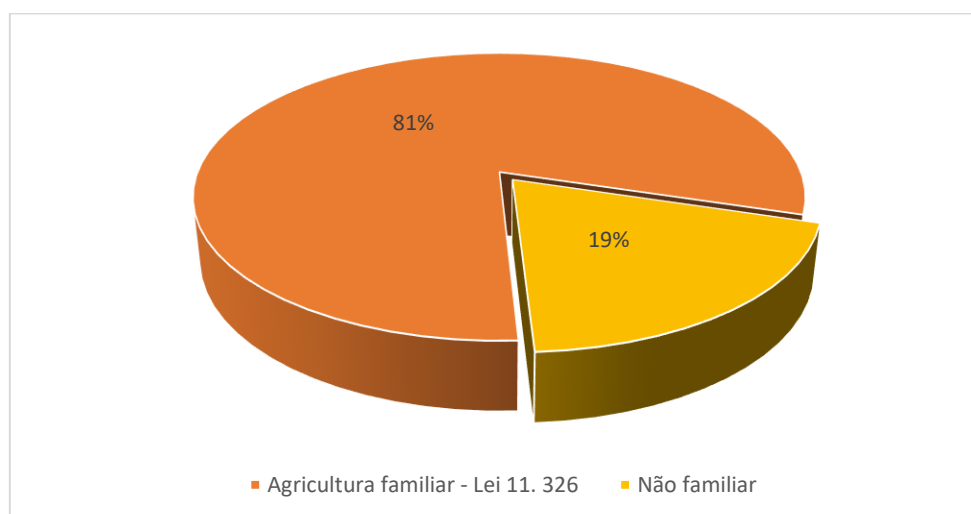
<sup>7</sup> Apontamos que esta relação deverá ser analisada de forma melhor em um posterior estudo.



**Gráfico 6:** Série Histórica de População Rural.

Fonte: IBGE (2006)

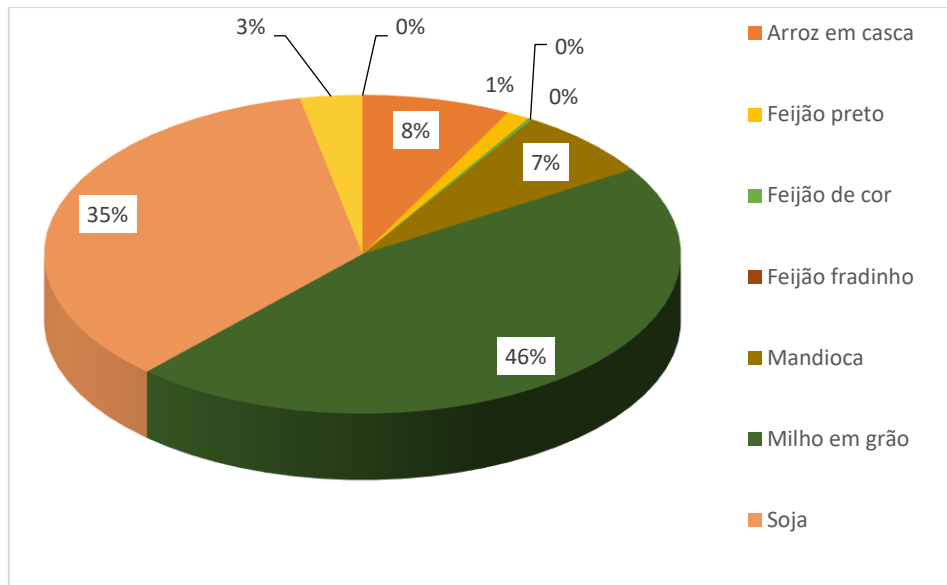
No gráfico 7 podemos ver que em 2006 a agricultura gaúcha era composta de 1.231.820 estabelecimentos, dentre os quais, 992.088 estabelecimentos (81%) são agricultores familiares e 239.732 estabelecimentos (19%) são compostos por agricultores não familiares. Entretanto quando analisamos a extensão territorial ocupada, podemos observar que a situação se inverte, os agricultores não familiares possuem uma ocupação territorial bem maior que a dos agricultores familiares tanto para o uso de pecuária quanto agrícola. Os agricultores familiares ocupam no total 6.158.610 hectares, enquanto os não familiares ocupam uma área de 14.168.104, ou seja, mais que o dobro dos agricultores familiares. Analisando, por sua vez, a gerência dos estabelecimentos familiares por gênero observamos que 770.911 são administrados por homens e 400.029 são geridos por mulheres.



**Gráfico 7:** Composição da Agricultura.

Fonte: IBGE (2006)

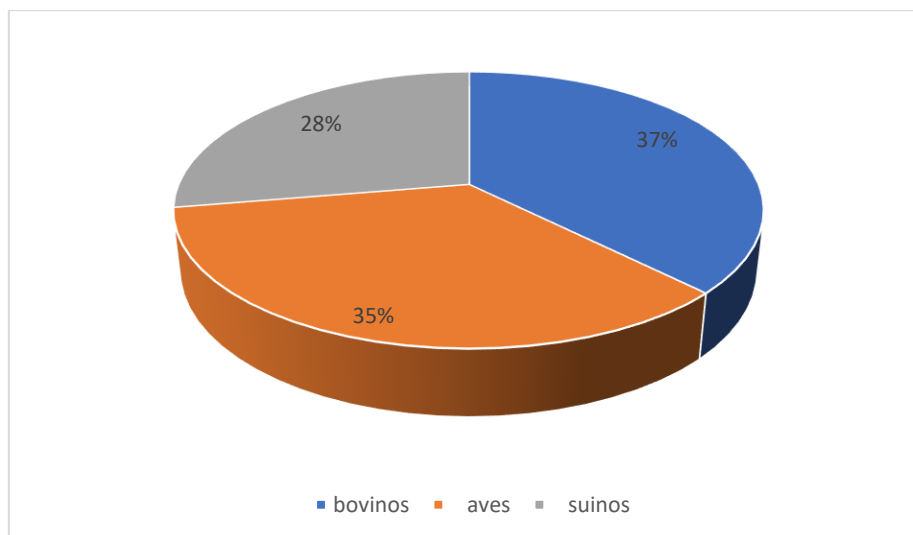
No gráfico 8 é apresentado a produção de vegetais e grãos dos agricultores familiares no ano de 2006. Podemos ver que os principais produtos produzidos no Rio Grande do Sul são compostos por Milho em Grão (46%), soja (35%), Arroz (8%), mandioca (7%), trigo (3%), e feijão preto (1%). Os demais vegetais como feijão de cor, feijão fradinho e café canéfora não chegam a representar nem 1% do total da produção de vegetais e grãos do Estado gaúcho.



**Gráfico 8:** Produção de vegetais e grãos.

Fonte: IBGE (2006)

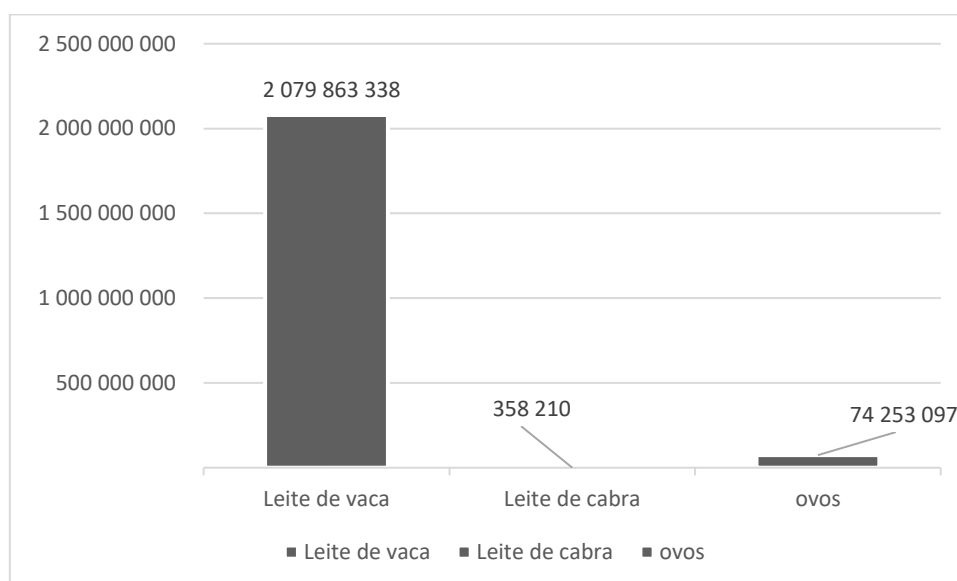
O gráfico 9, nos mostra a pecuária familiar gaúcha no ano de 2006. Como podemos ver que a criação de bovinos tanto para corte quanto para a produção de leite, apresentava a maior quantidade de estabelecimentos, com 283.768 estabelecimentos em todo o Estado, o que representa cerca de 37%. Em segundo lugar se encontram os estabelecimentos de criação de aves tanto para corte quanto para a produção de ovos com 263.230 estabelecimentos, o que representa 35% no total de estabelecimentos voltados para a pecuária. Em terceiro lugar encontra-se a criação de suínos, onde em 2006 eram encontrados 209.282 estabelecimentos criadores de suínos, ou seja cerca de 28% dos estabelecimentos.



**Gráfico 9:** Percentual de produção pecuária no Rio Grande do Sul

Fonte: IBGE (2006)

O gráfico 10 nos mostra a quantidade produzida de leite de cabra e vaca além da quantidade de ovos produzidos no Estado no ano de 2006. Neste período, as vacas renderam 2.079.863.338 litros de leite, as cabras produziram 358.210 litros e as galinhas produziram 74.253.097 ovos. Podemos concluir destes dados que a maior produção de leite é devido a sua maior rentabilidade em face as outras criações pecuárias. Isto se deve principalmente pela quantidade de produção de cada animal, onde uma vaca pode produzir até 65 litros de leite por dia, enquanto uma galinha produz em média um ovo por dia. Entretanto, vale lembrar que o investimento para a produção leiteira pode representar uma dificuldade para os pequenos agricultores.



**Gráfico 10:** Percentual de derivados de animais produzidos no Rio Grande do Sul

Fonte IBGE (2006)

## **Conclusão**

Desde sua criação o PRONAF vem beneficiando e melhorando a vida de milhares de pessoas no país. No Rio Grande do Sul, pelo lado social, o programa tem melhorado a vida de milhares de pessoas combatendo a desigualdade social nas regiões em que atua. Do ponto de vista econômico o programa vem estimulando direta e indiretamente a economia local, tanto pelo beneficiamento das famílias que necessitam da agricultura como sobrevivência com a criação de novos empregos, como com o desenvolvimento regional pois, com os investimentos os agricultores podem aumentar o consumo de pequenas empresas locais que por consequência geram novos empregos e renda na região.

Do ponto de vista do mercado, o PRONAF tem tornado a “briga” mais igualitária. Os agricultores familiares através de tais benefícios, podem investir em tecnologias e industrialização dos processos produtivos que dão aos produtos um padrão de qualidade e de higiene similares aos produzidos pelos agricultores não familiares, mas sem que estes produtos percam a característica.

Outro ponto que deve ser destacado, é o fato que os investimentos do PRONAF, tem gerado uma convergência por parte dos agricultores familiares para a produção de alguns bens em específicos, como a soja, o milho e o trigo, que são produzidos predominantemente por agricultores não familiares. Tais produtos necessitam de maiores cuidados, recursos e tecnologia para seu cultivo. Ao observarmos que os agricultores familiares estão buscando um aumento de investimento para a produção destes bens, sugere-se que o programa tem dado a estes agricultores mais confiança para disputar parte destes mercados.

Por fim, podemos concluir através dos dados obtidos, que a política pública do PRONAF através de seus custeios e investimentos tem sido um importante instrumento de desenvolvimento regional e combate à desigualdade social, melhorando as condições de vida e de trabalho dos agricultores familiares do Estado do Rio Grande do Sul.

## Bibliografia

ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli da. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 1999.

ANJOS, Flávio Sacco dos et al. Agricultura familiar e políticas públicas: impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 42, n. 3, p. 529-548, 2004

BANCO CENTRAL DO BRASIL: Anuário Estatístico do Crédito Rural 2012

<http://www.bcb.gov.br/htms/creditorural/2012/pronaf.asp?idpai=RELRURAL2012> em 11 de junho de 2017

CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. **Estudos sociedade e agricultura**, 2013.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA: Características da Agropecuária do RS

<http://www.fee.rs.gov.br/sinteseilustrada/caracteristicas-da-agropecuaria-do-rs/> visualizado em 06 de junho de 2017

GUANZIROLI, Carlos E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 45, n. 2, p. 301-328, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE): Censo Agropecuário 2006

[ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Agropecuario\\_2006/](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Agropecuario_2006/) em 04 de junho de 2017.

MATTEI, Lauro. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): concepção, abrangência e limites observados. **Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção**, v. 4, p. 1-14, 2001

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA): O Que é Agricultura Familiar.

<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-%C3%A9-agricultura-familiar> 03 de junho de 2017

PLANALTO CENTRAL: LEI Nº 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm) 03 de junho de 2017

Fundação de Economia e Estatística: Características da Agropecuária do RS

<http://www.fee.rs.gov.br/sinteseilustrada/caracteristicas-da-agropecuaria-do-rs/> visualizado em 12 de junho de 2017