



DIFICULDADES E GARGALOS DE ACESSO AO PRONAF B EM GARANHUNS - PE

**Alexandre Augusto Alves Guedes¹
Daniela Moreira de Carvalho²**

Resumo

Em seus 20 anos de existência, o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) passou por diversos aprimoramentos com a intenção de melhorar sua acessibilidade. Diante disso, este artigo tem o objetivo de identificar e analisar as possíveis dificuldades e gargalos ainda encontrados pelos agricultores familiares do município de Garanhuns - PE para acessar os recursos do Pronaf B (Grupo B). Para atingir os objetivos propostos, foram realizadas entrevistas com atores locais que, de alguma forma, lidam com o programa no município. A pesquisa concluiu que o Pronaf B é de grande importância para o município como um todo e, principalmente, para os agricultores familiares, no entanto, ainda apresenta algumas dificuldades e gargalos para seu acesso. Essas dificuldades e gargalos foram divididos em: dificuldades burocráticas - relacionadas a questões internas do BNB; dificuldades físicas - relacionadas a limitações de

Recebimento: 3/3/2016 • Aceite: 27/4/2017

¹ Mestre em Administração e Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal Rural de Pernambuco Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE, Garanhuns – PE, Brasil. E-mail: alexgutoguedes@gmail.com

² Doutora em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS. Professora da Universidade Federal Rural de Pernambuco, Garanhuns – PE, Brasil. E-

recursos humanos e financeiros e; dificuldade de comunicação - relacionadas à falta ou reduzida divulgação do programa.

Palavras-chave: Agricultura familiar; Agroamigo; PRONAF B; Garanhuns.

DIFFICULTIES AND BOTTLENECKS TO ACCESS THE PRONAF B IN GARANHUNS - PE

Abstract

In yours 20 years of existence, the PRONAF (National Program to Strengthen Family Agriculture) has undergone several enhancements intended to improve its accessibility. This article aims to identify and analyze possible difficulties and bottlenecks still found by farmers in the municipality of Garanhuns - PE to access the resources of PRONAF B (Group B). To achieve the proposed objectives, interviews were conducted with local actors who somehow deal with the program in the city. The research concluded that the Pronaf B is of great importance for the city as a whole, and especially for family farmers, however, still presents some difficulties and bottlenecks to access. These difficulties and bottlenecks were divided into bureaucratic difficulties - related to internal matters of BNB; physical difficulties - related to limited human and financial resources; difficulty of communication - related to lack or reduced disclosure program.

Keywords: Farming family; Agroamigo; PRONAF B; Garanhuns.

Introdução

O segmento da agricultura familiar ocupa um espaço importante na economia brasileira, principalmente na região Nordeste, onde a maioria dos estabelecimentos agropecuários são geridos de forma familiar. O setor agrícola familiar é estratégico na geração de renda, empregos e no abastecimento dos principais itens da cesta básica. Essas características ajudam na melhor distribuição de renda para a população carente, bem como na segurança alimentar da nação.

Os problemas enfrentados pela agricultura familiar e as especificidades do setor agropecuário requerem políticas públicas pertinentes, exclusivas, que viabilizem esses pequenos empreendimentos produtivos, promovam a fixação do agricultor no campo – evitando novos fluxos de êxodo rural – e contribuam para o desenvolvimento regional (JUNQUEIRA; LIMA, 2008).

Apesar de toda sua importância econômica e social, historicamente o setor agrícola familiar foi relegado a segundo plano em detrimento do setor agrícola patronal pelas políticas públicas voltadas à agricultura. O setor familiar, por produzir basicamente para subsistência, não teve os mesmos incentivos ofertados ao setor patronal em relação ao processo de modernização da agricultura, principalmente em relação às novas tecnologias.

O pouco acesso ao crédito rural, que desde sempre vem acompanhando os agricultores familiares, segundo Bittencourt (2003), se deveu, uma parte à concentração fundiária e outra parte à concentração do poder político, que privilegiou a agricultura patronal com as políticas públicas rurais, ou seja, infraestrutura, crédito, assistência técnica e pesquisa. Ainda segundo o autor, outros fatores que prejudicaram o acesso ao crédito pelos agricultores familiares foram: a inexistência de instituições financeiras em alguns municípios e o pouco interesse dos bancos em operar com populações de baixa renda, especialmente agricultores, por possuírem um fluxo de renda irregular ao longo do ano.

Essa situação perdurou até meados da década de 90, quando o Governo Federal criou o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). Apesar desse programa ter a função primordial de ofertar crédito aos agricultores familiares, ele já nasceu apresentando algumas dificuldades e gargalos que persistem até hoje, apesar das várias modificações introduzidas durante sua existência, com a intenção de amenizar essas limitações.

Apesar das mudanças, verifica-se que algumas dificuldades ainda persistem, em todas as regiões brasileiras, no momento em que os

agricultores buscam o crédito do programa. Diante dessas dificuldades e pela importância que a agricultura familiar representa para a sociedade brasileira, seja por manter o homem no campo, seja pela produção de alimentos, justifica-se e torna-se importante compreender a dinâmica dessa política pública na realidade do agricultor familiar.

Ao entender as dificuldades e gargalos encontrados por esses beneficiários, pode-se atuar no sentido de reduzi-los, ampliando, dessa forma, a participação de novos agricultores, ocasionando maior oferta de gêneros alimentícios, a custos reduzidos. Assim, outra justificativa da relevância dessa pesquisa é o fato de que a mesma poderá trazer melhores condições para se compreender os fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares ao crédito do Pronaf, trazendo à discussão acadêmica os limites desse programa.

Diante do exposto, este trabalho tem como objetivo identificar e analisar as principais dificuldades e gargalos encontrados pelos agricultores familiares do município de Garanhuns - PE para acessar os recursos do Pronaf B, de acordo com a visão de quatro atores locais que lidam com esse programa no município.

Revisão de literatura

A partir da década de 90, a agricultura familiar passa a ser reconhecida como categoria social e a ocupar um espaço estratégico no novo processo de desenvolvimento rural brasileiro. Com a criação do Pronaf, em 1995, o agricultor familiar passou a ter uma linha de crédito rural exclusiva para ele. A partir da criação desse programa, afloraram diversos estudos, trabalhos e pesquisas visando analisá-lo sob diversas óticas.

Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014) analisaram a agricultura familiar nos municípios do chamado “Circuito das Frutas - SP” em relação à importância do acesso aos principais programas (PRONAF, PAA e PNAE) de políticas públicas que visam ao fortalecimento da agricultura. Os autores perceberam que, diante do universo dos agricultores familiares nos municípios estudados, ainda é pequena a participação dos mesmos nos programas analisados. Dentre os fatores que podem explicar tal fato, ressalta-se a falta de informações aos agricultores sobre os programas, mas, sobretudo, o baixo valor passível de ser auferido por agricultor.

A problematização construída pela pesquisa de Copetti (2008) pretendeu entender os motivos pelos quais existem agricultores familiares que não acessam os recursos do programa. A pesquisa concluiu que existem fatores estruturais e fatores de ordem pessoal que

dificultam o acesso dos agricultores ao crédito. Um dos fatores de ordem pessoal verificados na pesquisa está relacionado a negativas em bancos de dados de inadimplentes.

Compreender e mensurar as características dos produtores rurais familiares que fazem com que se ampliem a probabilidade de que os mesmos tenham acesso ao crédito do Pronaf foi o objeto de estudo de Eusébio e Toneto Júnior (2012). Os resultados da pesquisa mostram que o fato do produtor pertencer a alguma cooperativa, associação ou sindicato eleva a probabilidade de obter o crédito.

A análise da relação entre algumas políticas públicas aplicadas ao setor agropecuário familiar e seus efeitos para o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil foi o objeto de estudo de Junqueira e Lima (2008). Em relação ao Pronaf, verificaram que o programa tem socializado o acesso ao crédito, apesar de ainda faltar muito para sua universalização, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Nessas regiões, os agricultores têm sofrido com a falta de informações e as exigências dos agentes financeiros.

Alcântara *et al.* (2012) analisaram a disponibilidade de informações sobre o Pronaf, bem como suas implicações na efetividade do programa no município de Rio Paranaíba/MG. Os autores chegaram à conclusão de que a falta de informação surge como um fator de impedimento da efetividade dos financiamentos do Pronaf e do desenvolvimento local. Além da informação, verificaram, também, que a burocracia no processo de avaliação para concessão do crédito torna-se um problema tanto para os agricultores quanto para as instituições financeiras, pois o processo fica sujeito a diversas imperfeições, tornando-se lento, cansativo e oneroso para as partes. Essas imperfeições fazem com que muitos agricultores que efetivamente necessitam do recurso e que teriam condições para honrar o compromisso, desistam do financiamento.

Metodologia

A pesquisa foi realizada no município de Garanhuns - PE, no mês de junho de 2015, respeitando todos os parâmetros éticos exigidos para uma pesquisa social, inclusive com a utilização de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, tendo como foco o Pronaf B. A pesquisa foi desenvolvida por meio da aplicação de entrevistas semiestruturadas com atores locais que, de alguma forma, lidam com o Pronaf B no município. Foram entrevistados dois agentes emissores da DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf), um agente do Programa

Agroamigo do BNB (Banco do Nordeste do Brasil) e um projetista de financiamento rural, conforme mostra a tabela 01.

Tabela 1: Atores locais entrevistados e suas respectivas instituições.

Entrevistado	Instituição	Entrevistado	Instituição
E1	STR	E3	PROJETISTA
E2	AGROAMIGO	E4	IPA

Fonte: Autor

No caso dos emissores da DAP, foram entrevistados representantes das duas principais instituições emissoras no município: Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) e Instituto de Pesquisas Agronômicas (IPA). Essas duas instituições representam a totalidade das DAP dos beneficiários do Grupo B do Pronaf emitidas no município. Outra instituição emitente é o ITERPE (Instituto de Terras e Reforma Agrária de Pernambuco), mas esse emite DAP exclusivamente para os Grupos A e A/C, portanto, fora do objetivo da pesquisa.

Em relação aos agentes financeiros, verificou-se durante as entrevistas realizadas com os atores emissores da DAP, que existem apenas duas instituições financeiras no município aptas a realizar financiamentos do Pronaf: Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco do Brasil (BB). De acordo com os entrevistados, mais de 90% dos contratos do Pronaf B em Garanhuns são realizados junto ao BNB, por meio do Programa Agroamigo. O BB, segundo os entrevistados, não possui prática em realizar contratos de baixo valor (microcrédito), que é o caso do Pronaf B. Essa instituição comumente realiza contratos do Pronaf Grupo V, que são contratos de valor maior que R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

Essa informação também foi confirmada pelo entrevistado E3, que deixou evidente o desinteresse do BB em contratar financiamentos do Pronaf B. Dessa forma, como mais de 90% dos contratos do Pronaf B são realizados junto ao BNB, por meio do Programa Agroamigo, decidiu-se por realizar uma entrevista com um dos técnicos desse programa.

Caracterização do município

O município de Garanhuns encontra-se localizado no Planalto da Borborema, agreste meridional de Pernambuco, distando 230 Km da capital do Estado, Recife. O município possui uma população estimada,

em 2014, de 136.057 habitantes, distribuídos em uma área de 458 Km², estando 88% de seus habitantes concentrados na zona urbana (IBGE, 2015). De acordo com o Censo Agropecuário 2006, publicado pelo IBGE (2015), a população residente rural era de 14.052 pessoas distribuídas em 3.103 estabelecimentos agropecuários, representando uma média de 4,5 pessoas por estabelecimento. Os estabelecimentos agropecuários do município ocupam uma área de 31.893 hectares e são responsáveis pela ocupação de 9.433 pessoas em suas atividades.

Na pecuária, destaca-se a criação de bovinos, com aproximadamente 22.700 cabeças distribuídas em 1.672 estabelecimentos. A bacia leiteira do município participa com aproximadamente 40% da produção leiteira da região Agreste, totalizando uma produção aproximada de 144 milhões de litros de leite por ano. Na agricultura, destacam-se as plantações de feijão, mandioca e milho. Garanhuns é o centro comercial mais diversificado do Agreste Meridional, sendo o comércio e a prestação de serviços as principais atividades da economia, representando 62% do PIB municipal, seguidos pela indústria com participação de 33% e a agropecuária com participação de 5% (GARANHUNS, 2015).

Resultados e discussão

Pronaf em Garanhuns

De acordo com o Anuário Estatístico do Banco Central (BACEN, 2015), em 2012, último ano de divulgação dos dados nesse anuário, foram realizados 643 contratos do Pronaf no município de Garanhuns, movimentando um volume total de recursos na ordem de R\$ 1.229.728,00, conforme se pode observar no quadro 02. Nota-se a hegemonia dos contratos para atividades de pecuária (613 contratos) em comparação com os contratos para atividade agrícola (30 contratos). Igualmente, pode-se observar a grande diferença entre os contratos de investimento (603 contratos) e os contratos de custeio (30 contratos).

Verifica-se que a principal atividade financiada pelo Pronaf em Garanhuns foi a pecuária, que teve 20 vezes mais contratos firmados do que a atividade agrícola. Essa superioridade da atividade pecuária está associada a contratos de investimento, visto que a quantidade de contratos de custeio foi bem reduzida (apenas 10 contratos). Portanto, pode-se concluir que no município de Garanhuns os financiamentos do Pronaf são hegemonicamente direcionados aos investimentos em pecuária. Isso se explica por ser Garanhuns um dos principais municípios da Bacia Leiteira do Estado de Pernambuco.

Quadro 2: Número de contratos e valores de financiamentos de custeio e investimento do Pronaf em Garanhuns, no ano de 2012.

ATIVIDADE	CUSTEIO CONTRATOS	CUSTEIO VALOR	INVESTIMENTO CONTRATOS	INVESTIMENTO VALOR	TOTAL CONTRATOS	TOTAL VALOR
PECUÁRIA	10	92.385,00	603	935.113,00	613	1.027.498,00
AGRÍCOLA	0	0	30	202.230,00	30	202.230,00
TOTAL	10	92.385,00	633	1.137.344,00	643	1.229.728,00

Fonte: BACEN - Anuário Estatístico (2015).

Em termos de valor médio, verifica-se que o valor médio dos contratos de investimento na pecuária ficou em torno de R\$ 1.550,00, enquanto que o valor médio dos contratos de custeio na pecuária ficou em torno de R\$ 9.238,00, aproximadamente seis vezes maior que a média do investimento. Em relação ao investimento agrícola, sua média foi de R\$ 6.741,00 por contrato, quatro vezes maior que a média do investimento na pecuária. Observa-se, portanto, que a quantidade superior no número de contratos de investimento na pecuária decorre de uma pulverização dos recursos, ou seja, muitos contratos de baixo valor.

Como os financiamentos do Pronaf B possuem um limite de crédito de até R\$ 4.000,00, é provável que a maior parte desses financiamentos contratados em 2012 tenham sido efetuados por beneficiários desse Grupo. Até porque, de acordo com as informações obtidas nas entrevistas com os atores emissores da DAP no município, quase que a totalidade dos agricultores que contratam o crédito do Pronaf B o fazem para investir na criação de animais e na melhoria da infraestrutura da propriedade e, segundo esses entrevistados, essas despesas são caracterizadas como investimento.

Etapas e dificuldades para concessão do financiamento

Existem diversas etapas durante o processo para concessão dos financiamentos do Pronaf B. Todas essas etapas são realizadas no município e exigem a participação de atores diversos. A figura 01 mostra o fluxograma dessas etapas principais, desde a emissão da DAP até uma possível renovação do financiamento após sua quitação. Deve-se levar em conta que este fluxograma não contempla todas as etapas do processo, apenas as principais.

Figura 1: Principais etapas no processo de financiamento do Pronaf B.

Fonte: Autor.

O quadro 03 mostra as etapas no processo para contratação do Pronaf B, no entanto, ela não foca o processo, mas apresenta os principais atores, bem como as principais atividades e dificuldades encontradas em cada uma das etapas, de acordo com o que foi apurado nas entrevistas com os atores locais.

Quadro 3: Etapas no processo de contratação dos financiamentos do Pronaf B em Garanhuns.

ETAPA	ATIVIDADES	ATORES LOCAIS	DIFICULDADES
1	Emissão da DAP	STR e IPA	Falta de informação
2	Reunião para entrega da documentação	Agente Agroamigo STR, Associações Cooperativas e IPA	Reduzido número de agentes do Agroamigo Limite no número de contratos
3	Análises cadastrais	Agente do Agroamigo	Restrições cadastrais
4	Assinatura dos contratos	Agente do Agroamigo Agricultor	Redução no prazo de pagamento
5	Providenciar notas fiscais e exames	Agricultor	Exigência de notas e exames antecipados
6	Recebimento e aplicação dos recursos	Agricultor	----- -----
7	Fiscalização do emprego do recurso	Agente Agroamigo	----- -----
8	Renovação do financiamento	Agricultor Agente Agroamigo	Burocracia para renovação do financiamento

Fonte: Autor.

Para facilitar o entendimento, as dificuldades foram divididas

humanos ou financeiros - e dificuldades de comunicação, conforme o quadro 04. Apesar de todas as dificuldades serem importantes, destacam-se as dificuldades burocráticas, por apresentarem uma quantidade maior de itens. Essas dificuldades serão analisadas e discutidas individualmente, conforme as etapas apresentadas no quadro 03.

Quadro 4: Grupos de dificuldades encontradas para contratação do Pronaf B em Garanhuns.

Dificuldades Burocráticas	Relacionadas a questões internas do BNB: restrições cadastrais, redução no prazo de pagamento, exigência de notas fiscais e exames antecipados e burocracia para renovação.
Dificuldades de Recursos	Relacionadas a limitações de recursos humanos e financeiros: reduzido número de agentes do Agroamigo e limite no número de contratações mensais.
Dificuldades de Comunicação	Relacionadas à falta ou reduzida divulgação do programa: falta de informações.

Fonte: Autor.

Primeira etapa - dificuldade de comunicação: essa etapa refere-se ao processo de emissão da DAP, que não apresentou nenhuma dificuldade relevante, apenas pequenos problemas técnicos, como em algumas ocasiões nas quais o sistema se encontrava indisponível, fazendo com que a emissão ficasse demorada ou impossibilitada naquele momento.

O que se verificou como dificuldade nesta etapa foi a reduzida disponibilidade de informações sobre o programa, conforme informou o entrevistado E2: "Falta informação da documentação, do que fazer, aonde ir, com quem falar. Principalmente para aqueles que são novos. Ele nunca fez o financiamento, aí quer fazer, mas não tem conhecimento de como funciona o processo".

Essa colocação do entrevistado E2 em relação à falta de informação foi igualmente verificada por Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014). Segundo eles, dentre os fatores que podem explicar a baixa participação dos agricultores familiares nas políticas públicas direcionadas aos mesmos, ressalta-se a falta de informações sobre os programas. A essa mesma conclusão chegaram Junqueira e Lima (2008). Eles concluíram que nas regiões Norte e Nordeste os

agricultores têm sofrido com a falta de informações e as excessivas exigências burocráticas dos agentes financeiros.

Como forma de amenizar o problema observado, os técnicos do BNB (Agroamigo) promovem palestras informativas, em que o técnico explica a sistemática, passo a passo, para a contratação do crédito. Essas palestras são direcionadas principalmente àqueles que estão pleiteando o financiamento pela primeira vez, porém, estão abertas à participação de todos, até como uma forma de atualização dos mais antigos, pois de tempos em tempos surgem mudanças no programa. Assim, ao participar das palestras, os mais antigos também ficam sabendo das mudanças ocorridas.

Segunda etapa - dificuldade de recursos: essa etapa corresponde às reuniões para que os agricultores entreguem a documentação ao agente do Agroamigo. Quanto à entrega e à documentação em si, não foram verificadas dificuldades importantes. Foram verificadas, porém, dificuldades relacionadas ao reduzido número de agentes do programa Agroamigo e limitações no número de contratações mensais do programa.

Essas reuniões são geralmente realizadas na sede de uma associação ou cooperativa e organizadas pelo STR ou pelo IPA em parceria com os responsáveis pelas associações ou cooperativas. Antes da reunião, os responsáveis analisam a documentação dos agricultores para verificar se está faltando algum documento. Segundo o entrevistado E2, é raro ocorrer problema em relação à documentação.

No entanto, foram verificadas duas dificuldades inerentes a esta etapa: reduzido número de agentes do Agroamigo e limitação no número de contratações. Garanhuns e municípios vizinhos, que não possuem agência do BNB, são atendidos por apenas três agentes do Agroamigo. De acordo com o entrevistado E3, essa quantidade de agentes é muito inferior à demanda.

Além da quantidade reduzida de agentes, cada agente possui uma quota máxima de contratações no mês, de acordo com o entrevistado E2. Essa quota corresponde a 80 contratos ou R\$ 156.000,00 (cento e cinquenta e seis mil reais) por agente, o que ocorrer primeiro. Após cumprir a quota, o agente não cadastra mais nenhuma proposta e as que estiverem em mãos, ficam para o próximo mês. Ele deixa bem claro que a demanda é bem maior e, dessa forma, eles são obrigados a dar preferência às associações mais organizadas, onde eles terão menos trabalho com relação à documentação dos agricultores.

Deve-se esclarecer que o agente possui diversas responsabilidades, como: fazer palestras nas comunidades e associações, coletar a documentação dos agricultores, preparar os

projetos, fazer as consultas cadastrais, digitar as propostas, emitir contratos e boletos, se reunir com os agricultores para assinatura dos contratos, fiscalizar as propriedades, emitir relatório das fiscalizações, entre outras atividades.

Esse reduzido número de agentes do Agroamigo torna-se um grande gargalo no processo de concessão do Pronaf. Como esse programa necessita da intermediação do agente do banco, o agricultor fica refém desses agentes. Essa sistemática força o agricultor a participar de uma associação ou cooperativa, pois essas entidades possuem força política e conseguem ser melhor atendidas pelos agentes, enquanto que o agricultor, sozinho, tem grande dificuldade. Essa foi também a constatação de Eusébio e Toneto Júnior (2012). Para eles, o fato do produtor pertencer a alguma cooperativa, associação ou sindicato eleva a probabilidade de obter o crédito.

Além da necessidade de associação, esse gargalo representado pelo reduzido número de agentes traz outra grande dificuldade para o agricultor: ele não consegue se programar quanto à época do plantio ou da compra de animais. É comum ocorrer do agricultor encontrar-se em um momento propício para a compra de animais, mas quando vai tentar o financiamento, tem que esperar meses. Essa espera pode ser determinante para a mudança dessa condição favorável e, quando o financiamento for aprovado, já não seja tão viável o investimento planejado há meses.

A quota de contratações mensais também é relatada pelo entrevistado E3. Segundo ele, os agentes recolhem uma quantidade de propostas maior que a quota, pois algumas dessas propostas poderão não ser aprovadas pelo banco. Assim, pode ocorrer de algumas propostas terem que ficar para o mês seguinte por haver ultrapassado o limite do agente. Nesse caso, os agricultores que passaram a proposta no mês corrente, mas que não foram cadastradas, terão que aguardar para o próximo mês. Ele lembra que essa quota é por agente e não por município, e que um agente atende vários municípios.

Terceira Etapa - Dificuldade Burocrática: essa etapa corresponde às análises cadastrais. A dificuldade encontrada refere-se às restrições dos agricultores junto a bancos de dados de inadimplentes. Nessa etapa, o agente do Agroamigo realiza as consultas em bancos de dados de inadimplentes para verificar se o agricultor se encontra com restrição em algum deles. Caso exista restrição, a proposta não é digitada. Caso não exista restrição, o agente digita a proposta e imprime o contrato e os boletos. A dificuldade encontrada nesta etapa refere-se justamente às restrições cadastrais.

De acordo com o entrevistado E1, as restrições cadastrais dos agricultores atendidos pelo sindicato estão frequentemente relacionadas a compras ou financiamentos não quitados realizados no comércio ou junto a bancos, ou seja, são restrições referentes a atividades não relacionadas à sua atividade agropecuária. É muito raro, segundo ele, um agricultor que apresenta restrições devido à inadimplência no Pronaf. Até porque, quando o agricultor inadimplente com o programa tenta renovar a DAP, o sistema já informa a pendência e não autoriza a renovação.

Segundo o entrevistado E2, se o agricultor apresentar alguma restrição em qualquer desses bancos de dados, ele não pode prosseguir com o cadastro. Existe um banco de dados de inadimplentes chamado Cadin ao qual é dada maior atenção no momento da análise cadastral. O Cadin corresponde a um banco de dados de inadimplentes junto a instituições federais (financeiras ou não). No caso específico do BNB, o banco registra no Cadin o agricultor que tenha recibo Laudo Anormal ou que esteja inadimplente com algum financiamento.

Existem duas situações em que o agricultor pode receber o Laudo Anormal. Uma ocorre quando a visita técnica em sua propriedade verifica que o agricultor não aplicou os recursos de acordo com o que estava contratado. Por exemplo: era para comprar duas vacas e ele comprou apenas uma. Outra situação é quando, não havendo visita, o agricultor deixa de comprovar a compra dos bens acertados, por meio da apresentação das notas fiscais, ou comprova um valor menor que o contratado. Por exemplo: ele deveria apresentar notas fiscais no valor de R\$1.500,00 e apresentou apenas R\$1.000,00. Assim, enquanto o agricultor não regularizar sua situação junto ao banco, ele estará com Laudo Anormal e ficará negativado no Cadin.

Entende-se que o indeferimento do pedido de financiamento pela existência de restrição cadastral referente à inadimplência não relacionada ao Pronaf pode ser considerado uma dificuldade do programa. Apesar desse tipo de consulta ser obrigatória em qualquer financiamento público, o problema reside no fato de que o Pronaf, ao se sujeitar às normas do Sistema Nacional de Crédito Rural, afasta-se de uma linha de crédito com função social e torna-se uma linha de crédito com função financeira ou econômica.

Esta problemática também foi verificada por Copetti (2008). Sua pesquisa concluiu que existem fatores estruturais e fatores de ordem pessoal que dificultam o acesso dos agricultores ao crédito. Um dos fatores de ordem pessoal verificados na pesquisa está relacionado a negativas em bancos de dados de inadimplentes. Entende-se que o agricultor pode se encontrar com restrição de crédito devido a um

problema momentâneo, particular ou relacionado à sua produção, como no caso de uma seca prolongada. Devido a esse problema momentâneo, o agricultor deixou de cumprir uma obrigação e ficou negativado. Isso não quer dizer que ele seja um devedor contumaz. Em um momento de dificuldade como esse, seria importante que ele pudesse usufruir de um recurso público para aplicar em sua propriedade e regularizar sua situação cadastral.

Quarta Etapa - Dificuldade Burocrática: essa etapa corresponde à assinatura do contrato e entrega dos boletos. A dificuldade encontrada refere-se à redução do prazo para pagamento do primeiro boleto.

De acordo com o entrevistado E2, após a aprovação da proposta de crédito, são gerados o contrato e os boletos para pagamento. Normalmente, o primeiro pagamento do financiamento vence um ano após a contratação, ou seja, a partir da data de emissão do contrato. No entanto, após a emissão do contrato, alguns procedimentos burocráticos ainda necessitam ser realizados para que ocorra a liberação dos recursos. Os recursos só poderão ser liberados se o agricultor cumprir essas exigências burocráticas.

A primeira delas é a assinatura do contrato, que de acordo com E2, demora aproximadamente 15 dias. No dia em que o agricultor assina o contrato, ele também recebe os boletos para pagamento. Após a assinatura, o agricultor tem um prazo de até três meses para apresentar as notas fiscais da compra dos materiais e animais, bem como os exames dos animais. Até apresentar essas comprovações, o dinheiro não é liberado.

Somente após a apresentação das notas e dos exames é que o dinheiro é liberado. No entanto, não é liberado imediatamente, demora de 15 a 30 dias para que seja creditado na conta do agricultor. Somando todos esses prazos, o agricultor espera de 30 a 60 dias para efetivamente ter acesso ao recurso. Durante esse período, a data do boleto não é alterada, ela continua a do dia da emissão do contrato mais um ano, ou seja, o agricultor perde de 30 a 60 dias de prazo para pagamento.

Dificuldades burocráticas também foram verificadas por Alcântara *et al.* (2012). Os autores chegaram à conclusão de que a burocracia no processo de avaliação para concessão do crédito rural torna-se um problema tanto para os agricultores quanto para as instituições financeiras, pois o processo fica sujeito a diversas imperfeições, tornando-se lento, cansativo e oneroso para as partes.

Quinta Etapa - Dificuldade Burocrática: essa etapa refere-se à entrega das notas fiscais antecipadas (no caso de aquisição de equipamentos, utensílios e outros bens materiais) e entrega dos exames dos animais (no caso do beneficiário pleitear a compra de animais).

Para o entrevistado E3, a exigência de apresentação de notas fiscais e exames antes do recebimento dos recursos cria um balcão de negócios ilegais de venda de "notas frias" e "exames maquiados". De acordo com ele, muitos exames são forjados, pois não são realizados nos animais que serão adquiridos e comerciantes exigem percentuais sobre as notas para emití-las antecipadamente.

Quanto à necessidade de apresentação de notas fiscais e exames antes do recebimento do recurso, o entrevistado E2 informou que esse procedimento cria uma dificuldade a mais para o produtor rural. Ao questionar seus colegas de trabalho que estão na função há mais tempo sobre o porquê desse procedimento, eles responderam que antes a comprovação (exames e notas) era feita depois da entrega do recurso, e muitos clientes (agricultores) perdiam o compromisso de entregar a documentação, pois já haviam recebido os recursos. Então, o banco modificou o procedimento, exigindo a documentação antecipadamente.

Ao perguntar sobre se os animais examinados para compra recebem algum tipo de identificação, como presilhas na orelha, o entrevistado E3 informou que os vendedores se recusam a aceitar qualquer tipo de marcação nos animais, alegando que ainda não receberam o dinheiro e que, se não receberem, o animal vai ficar marcado como sendo do banco e ele não poderá vendê-lo a outro agricultor. Ele completa que essa prática de não marcar o animal torna impossível garantir que aquele animal adquirido tenha sido o animal examinado.

Essa prática de exigir as notas fiscais e exames antes da liberação dos recursos obriga os agricultores descapitalizados a se sujeitar a condições ilegais. O entrevistado E3 informou que os comerciantes da região costumam cobrar um percentual sobre o valor da nota, com a alegação de que terão que pagar o imposto da nota. No entanto, esse valor do imposto é uma obrigação do comerciante e não do agricultor. Se o agricultor for comprar o material em dinheiro, ele não será obrigado a pagar esse valor a mais. Essa prática em relação às notas fiscais deixa o agricultor em uma situação bastante vulnerável. Ou ele aceita essa condição, ou não consegue o financiamento. Além do mais, estimula a prática do crime de emissão de nota fiscal "fria".

Ainda segundo informação do entrevistado E3, alguns comerciantes emitem a nota fiscal, cobram por ela e, quando o agricultor vai, efetivamente, comprar a mercadoria, o comerciante não a tem em estoque, pois a vendeu a outro cliente. Assim, o agricultor comprova a compra da mercadoria ao banco por um fornecedor, mas na prática, compra a mercadoria em outro fornecedor. Vira um verdadeiro balcão de "notas frias", aceito e estimulado.

Em relação aos exames, as incertezas estão no fato de que não se consegue meios para provar que o animal comprado foi exatamente o animal examinado. Alguns veterinários maqueiam os exames. São exames pré-prontos, nos quais o veterinário muda apenas os dados do comprador e vendedor. Não existe rastreamento do animal. Nesse caso, o banco estimula o balcão ilegal de venda de "exames maquiados".

Sexta Etapa - Sem Dificuldade: essa etapa relaciona-se ao recebimento e aplicação dos recursos, não sendo detectada nenhuma dificuldade importante. O agricultor possui plena liberdade na aplicação dos recursos, desde que siga o que foi estipulado no projeto. O recurso é depositado em conta corrente no Banco do Nordeste, em nome do beneficiário, aberta pelo agente do Agroamigo, após a conclusão do processo de cadastramento. Existe, também, a possibilidade do beneficiário indicar uma conta em outra instituição financeira, no entanto, de acordo com o entrevistado E2, isso é raro.

Esse recurso pode ser sacado de uma única vez ou em partes, bem como o beneficiário pode ficar utilizando o cartão de débito fornecido pelo banco para efetuar as compras ou efetuar transferências. Ainda de acordo com E2, o BNB não cobra nenhuma tarifa pela manutenção dessa conta. Porém, de acordo com E1, a maioria dos agricultores prefere sacar o recurso de uma só vez. Essa atitude dos agricultores reveste-se de risco, pois eles são obrigados a transitar até sua propriedade com uma quantidade de dinheiro relativamente alta, colocando em risco sua segurança.

Sétima Etapa - Sem Dificuldade: a sétima etapa corresponde à fiscalização do emprego do recurso, não sendo também detectada nenhuma dificuldade importante. Essa fiscalização é realizada pelo agente do programa Agroamigo, mas devido ao reduzido número de agentes, ela é feita por amostragem. Para E2, a dificuldade, no momento da aplicação do recurso, não está relacionada à fiscalização, mas à falta de apoio por parte do órgão de Extensão Rural.

Ele informa que, muitas vezes, ao fiscalizar uma propriedade, o agricultor implora para que ele passe informações sobre técnicas de plantio, criação ou até de melhoria na infraestrutura. Segundo E4, o reduzido número de técnicos extensionistas impede que o serviço seja estendido a todos os agricultores, da forma como deveria ser. Pode-se, então, verificar que a fiscalização por amostragem não prejudica ou cria nenhuma dificuldade ao agricultor, mas que a falta de assistência técnica rural dificulta a melhor qualificação técnica do mesmo.

Oitava Etapa - Dificuldade Burocrática: a dificuldade encontrada nesta etapa refere-se à burocracia para renovação do

contrato, principalmente em relação à exigência de apresentação de toda documentação já apresentada para o financiamento anterior.

O entrevistado E3 informa que para renovação do financiamento, o BNB exige toda a documentação novamente, mesmo que o agricultor tenha realizado todas as aplicações de acordo com o projeto e tenha pago em dia todas as parcelas. Para E1, o agricultor familiar não tem nem experiência bancária, nem experiência com a documentação exigida. Para os agricultores familiares, o processo deveria ser menos burocrático, evitar pedir sempre toda documentação novamente.

Segundo E2, a exigência de nova documentação é uma prática utilizada pelo banco em todos os Estados do Nordeste. Porém, encontra-se em estudo a possibilidade de se realizar a renovação dos contratos utilizando-se a documentação apresentada para o financiamento anterior. Trata-se de um tramite apenas burocrático, já que esses agricultores, na prática, não costumam mudar seu local de moradia ou condição de vida.

De acordo com E4, não existe necessidade de se exigir toda documentação novamente, já que a mudança de domicílio ou de patamar de renda dos agricultores familiares, no curto prazo, é rara, sendo mais comum as mudanças relativas ao estado civil. Em espaços de três a seis anos, o que corresponde ao prazo de até duas renovações da DAP, esses agricultores tendem a permanecer na mesma propriedade e na mesma condição de renda. Essa burocracia termina por impactar negativamente na continuidade do investimento agropecuário da família.

Considerações finais

De acordo com o que foi analisado, conclui-se que os financiamentos do Pronaf no município de Garanhuns são hegemonicamente direcionados aos investimentos em pecuária. Isso se explica por ser Garanhuns um dos principais municípios da Bacia Leiteira do Estado de Pernambuco.

Em termos de valor médio, verificou-se que o valor médio dos contratos de investimento na pecuária ficou em torno de R\$ 1.550,00. Como os financiamentos do Pronaf B possuem um limite de crédito de até R\$ 4.000,00, a análise dos dados do montante de contratos realizados em 2012 apontou uma relevante pulverização de contratos por parte dos beneficiários do Grupo B do Pronaf.

Esse resultado da análise dos dados está de acordo com a visão dos atores locais entrevistados. Segundo eles, quase que a totalidade dos

agricultores que contratam o crédito do Pronaf B o fazem para investir na criação de animais e na melhoria da infraestrutura da propriedade, despesas essas caracterizadas como investimento.

A pesquisa conclui também que o Pronaf B é um programa de grande importância para o município de Garanhuns como um todo, mas, principalmente, para os agricultores familiares beneficiados. No entanto, apesar de sua importância, o programa apresenta diversas dificuldades e gargalos para seu acesso. Essas dificuldades e gargalos foram divididos em três grupos:

a) Dificuldades Burocráticas: relacionadas a questões internas do BNB - restrições cadastrais, redução no prazo de pagamento, exigência de notas fiscais e exames antecipados e burocracia para renovação;

b) Dificuldades de Recursos: relacionadas a limitações de recursos humanos e financeiros - reduzido número de agentes do Agroamigo e limite no número de contratos;

c) Dificuldades de Comunicação: relacionadas à falta ou reduzida divulgação do programa.

Apesar das dificuldades e gargalos relatados, a pesquisa também concluiu que muitos são os benefícios proporcionados aos agricultores beneficiados pelo programa. Para os entrevistados, as famílias que acessam o financiamento têm efetiva melhoria em sua qualidade de vida. Além disso, destaca-se o incremento de renda no município, já que a maioria dos recursos são utilizados para compras no comércio local, ou seja, a maior parte dos recursos circulam dentro do próprio município, movimentando o comércio e o setor de prestação de serviços, além de gerar incremento na arrecadação de tributos. Essa movimentação de recursos em âmbito local ajuda na geração de emprego e renda para a população e diminui o êxodo rural.

Dessa forma, pelo alto grau de importância que os agricultores imputam ao mesmo, pelo impacto positivo na qualidade de vida dos beneficiários, pelo impacto positivo na manutenção da agricultura no município e por sua função social de melhoria da redistribuição de renda e fixação do agricultor no campo, o Pronaf necessita ser permanentemente revisto, avaliado e aperfeiçoado de forma que não perca suas características originais.

Referências

ALCÂNTARA, V. C. *et. al.* Considerações sobre a Assimetria de Informação no PRONAF: um estudo de oito famílias do município de Rio Paranaíba/MG. **Revista ADMpg Gestão Estratégica**, Ponta Grossa, v. 5,

n. 1, p.105-113, 2012. Disponível em:
<http://www.admpg.com.br/revista2012/Artigos/12%20Publica.pdf>.
Acessado em: 20/03/15.

AZEVEDO, F. F.; PESSOA, V. L. S. O Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil: uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos. **Revista Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 23, n. 3, Dezembro/2011. Disponível em:
www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982451320110003.
Acessado em: 13/01/15.

BACEN - Banco Central do Brasil - **Anuário Estatístico do Crédito Rural**. Brasília, 2015. Disponível em:
<http://www.bcb.gov.br/htms/CreditoRural/2>. Acessado em: 18/05/15.

BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. Dissertação (Mestrado) - UNICAMP, 2003. Disponível em:
www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=vtls000307.
Acessado em: 02/01/15.

COPETTI, L. D. **Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural: o caso do Pronaf-Crédito no município de Alegria - RS**. 206 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2008. Disponível em:
<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle>. Acessado em 21/03/15.

GARANHUNS - Prefeitura Municipal. Site oficial, disponível em:
<http://www.garanhuns.pe.gov.br>. Acessado em: 18/05/15.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades. Disponível em:
<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php>. Acessado em: 25/04/15.

JUNQUEIRA, C. P.; LIMA, J. F. de. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Revista Semina: Ciências Sociais e Humanas**. Londrina, v. 29, n. 2, p. 159-176, Jul./Dez. 2008. Disponível em:
[www:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/](http://www:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Meus%20documentos/Downloads/5469-19789-1-PB.pdf)

[Meus%20documentos/Downloads/5469-19789-1-PB.pdf](http://www:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Meus%20documentos/Downloads/5469-19789-1-PB.pdf). Acessado em: 04/05/15.

MUNDO NETO, M.; SOUZA FILHO, H. M. de. Nova economia institucional aplicada ao crédito rural. **Revista Nucleus**, Ituverava, v. 3, n. 1, Abr./2005. Disponível em:

<http://www.nucleus.feituverava.com.br/index.php/nucleus/articl>.
Acessado em: 07/04/15.

PEREIRA, L. G. T. C. **Avaliação do Pronaf através do comportamento dos atores municipais: estudo de caso em Espírito Santo do Pinhal - SP**. 126 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2000. Disponível em: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Meus%20documentos/Downloads/PereiraLuc%C3%ADliaGon%C3%A7alvesTravagliniCarvalho>. Acessado em 31/05/15.

SOUZA, P. M. de; NEY, M. G.; PONCIANO, N. J. Evolução da distribuição dos financiamentos do PRONAF entre as unidades da federação, no período de 1999 a 2009. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, Set/2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_artte=en&nrm=iso.
Acessado em: 16/04/15.

SOUZA-ESQUERDO, V. F. de; BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, supl. 1, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_artten&nrm=iso. Acessado em: 03/04/15.

APÊNDICE 01: ROTEIRO DE ENTREVISTA - AGENTES LOCAIS

Nome: _____.

Instituição: _____, Data ____/____.

1) A instituição que você atua é a única que emite a DAP no município? Caso não seja a única, quais outras instituições emitem a DAP?

2) Quais os documentos exigidos para emissão da DAP?

3) Quais as maiores dificuldades (podem ser marcadas mais de uma opção) encontradas pelos agricultores para emitir a DAP? Nesse caso, os agricultores possuem o interesse de contratar o financiamento do Pronaf, mas encontram dificuldades para emitir a DAP.

1) Falta de documentação pessoal;

2) Falta de documentação da terra;

3) Dificuldade para comprovar os 50% da renda obrigatória auferida diretamente da propriedade;

4) Contrata mais de dois funcionários fixos;

5) Exigência de participação em fundo de aval;

6) Restrições bancárias;

7) Dificuldade para realizar os exames necessários aos animais;

8) Outras _____.

4) Todos os agricultores que conseguem a DAP têm seu pedido de financiamento do Pronaf automaticamente aprovado no banco, ou necessitam apresentar novamente as comprovações exigidas para emissão da DAP?

5) Quando o agricultor não consegue aprovar o crédito no banco, quais as causas mais comuns para essa negação?

6) É necessária a elaboração de projeto para dar entrada no pedido de financiamento? Essa necessidade se apresenta para todos os grupos do Pronaf?

7) Quais os motivos de alguns agricultores não se interessarem por acessar o Pronaf? Refere-se a agricultores que não possuem interesse em contratar o Pronaf.

- 2) Não necessitam do recurso;
- 3) Estão com restrições bancárias;
- 4) Desconhecem o Pronaf;
- 5) Não possuem recursos para os deslocamentos necessários;
- 6) Outros

8) Existe algum grupo do Pronaf que não consegue acessar o crédito, ou possui maior dificuldade para fazê-lo? Por qual motivo?

9) Como os agricultores que não acessam o Pronaf conseguem financiar sua produção?

- 1) com recursos próprios auferidos da propriedade;
- 2) com recursos advindos de benefícios, como previdência e bolsa família;
- 3) com recursos auferidos de trabalho assalariado;
- 4) com recursos assalariados de outros membros da família;
- 5) com recursos de empréstimos consignados ou outros empréstimos pessoais;
- 6) outros

10) Quantos agricultores possuem DAP ativa emitidas por esta instituição?

11) Qual o total de agricultores que possuem DAP ativa, emitidas por todos os órgãos deste município? Caso não possua a informação, sabe onde posso encontrar essa informação com precisão?

12) Qual o percentual aproximado de agricultores no município que não possuem DAP?

13) Quando o agricultor emite a DAP, a instituição registra qual a modalidade de crédito a ser contratada e qual a aplicação? Caso registre, qual o percentual médio de participação de cada modalidade e aplicação no total de contratos de 2014?

Modalidade: Crédito _____% Investimento _____%

Aplicação: Agrícola _____% Pecuária _____%

14) Após a emissão da DAP, quais são os próximos passos para o agricultor poder solicitar o crédito no banco?

15) O que poderia ser modificado na sistemática de concessão do Pronaf para que o programa possa atingir um número maior de beneficiários? Sugestões para aperfeiçoar o Pronaf.