



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RENATO ALVES DOS SANTOS

AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DO PRONAF SEMIÁRIDO JUNTO AOS
AGRICULTORES DE CÓRREGO DOS TANQUES, MUNICÍPIO DE ITAPIPOCA -
CEARÁ

FORTALEZA

2014

RENATO ALVES DOS SANTOS

**AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DO PRONAF SEMIÁRIDO JUNTO AOS
AGRICULTORES DE CÓRREGO DOS TANQUES, MUNICÍPIO DE ITAPIPOCA -
CEARÁ**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas.

Orientador: Prof. PhD. Luiz Antônio Maciel de Paula

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

-
- S238a Santos, Renato Alves dos.
Avaliação dos efeitos do PRONAF Semiárido junto aos agricultores de Córrego dos Tanques, município de Itapipoca - Ceará / Renato Alves dos Santos. – 2014.
67 f. : il. color., enc. : 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2014.
Área de Concentração: Políticas públicas.
Orientação: Prof. Dr. Luiz Antônio Maciel de Paula.
1. Agricultura familiar – Política governamental – Avaliação – Córrego dos Tanques(Itapipoca,CE).
 2. Crédito agrícola – Política governamental – Avaliação - Córrego dos Tanques(Itapipoca,CE).
 3. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar Semiárido(Brasil). I. Título.

RENATO ALVES DOS SANTOS

**AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DO PRONAF SEMIÁRIDO JUNTO AOS
AGRICULTORES DE CÓRREGO DOS TANQUES, MUNICÍPIO DE ITAPIPOCA -
CEARÁ**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.º PhD. Luiz Antônio Maciel de Paula (Orientador)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof.º Dr.º Eduardo Girão Santiago (Membro Efetivo)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof.ª Dr.ª Jane Mary Gondim de Souza (Membro Efetivo)
Universidade Estadual do Ceará – UECE

RESUMO

O presente trabalho trata-se de uma investigação sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com ênfase na linha de crédito para investimentos em infraestruturas hídricas e produção para convivência com o Semiárido, denominada Pronaf Semiárido. Dessa forma, este estudo tem como objetivo verificar se essa linha específica de crédito, através dos seus financiamentos, tem, de fato, possibilitado aos agricultores familiares de Córrego dos Tanques, município de Itapipoca-CE, uma melhor convivência com as adversidades climáticas que se apresentam no Semiárido. Para isso, foram realizadas pesquisas bibliográfica, documental e de campo. Na pesquisa de campo foram obtidos dados quantitativos coletados através da aplicação de questionários semiestruturados, junto aos beneficiários do programa e dados qualitativos obtidos através da realização de entrevistas em profundidade, com técnicos de diversas instituições envolvidas com essa política pública. Os resultados mostraram que 62,5% dos entrevistados aumentaram o rebanho e 81,3% dos entrevistados se consideraram preparados, após o financiamento, no que diz respeito ao abastecimento de água para a produção. No entanto, no que se refere à capacidade forrageira, 68,8% afirmaram terem encontrado dificuldade para manter o número de animais no atual período de seca, que já se estende por dois anos.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas. Agricultura Familiar. Pronaf. Semiárido.

ABSTRACT

The present study is an investigation of the National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf), with emphasis on the credit line for investments in water infrastructure and production for coexistence with the semiarid (Pronaf Semiárido). Thus, this study aims to evaluate if this specific line of credit through its financing, has, in fact, enabled the farmers of the locality of the Córrego dos Tanques, municipality of Itapipoca-CE a better living climate adversities present in the Semi-Arid. The methodology of the research was based on literature, documentary and field research, where quantitative data collected through the application of semi-structured questionnaires were obtained from research involving beneficiaries of the program and obtained qualitative data by conducting in-depth interviews with beneficiaries and with experts from various institutions involved with this policy. The results showed that 62.5% of respondents increased the herd and 81.3% feel more prepared for coexistence with the semiarid. However, with regard to the forage capacity, 68.8% said they found it difficult to keep the number of animals in the current drought, which spans two years.

Keywords: Evaluation of Public Policies. Family Farming. Pronaf. Semiárido.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Nova Delimitação do Semiárido Brasileiro	14
Figura 2 – Pronaf - Valores Liberados por Ano (Em R\$)	30
Figura 3 – Pronaf - Número de Contratos por Ano	31
Figura 4 – Pronaf Semiárido – Contratações por Ano - Período: 2004 a 2011	35
Figura 5 – Localização do Município de Itapipoca – CE	38
Figura 6 – Distribuição dos Agricultores por Gênero	44
Figura 7 – Faixa Etária dos Agricultores	44
Figura 8 – Estado Civil dos Agricultores	45
Figura 9 – Nível de Escolaridade dos Agricultores	46
Figura 10 – Distribuição das Propriedades por Área (Em Tarefas)	47
Figura 11 – Principal Atividade Desenvolvida.....	47
Figura 12 – Como ficou sabendo do Programa	48
Figura 13 – Principal infraestrutura hídrica beneficiada	49
Figura 14 – Principal infraestrutura de produção beneficiada.....	50
Figura 15 – Percentual de Agricultores que recebem Assistência Técnica.....	51
Figura 16 – Grau de Importância do Serviço de Assistência Técnica.....	52
Figura 17 – Percepção para a convivência com a seca.....	54

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Distribuição das variáveis, por item analisado.	41
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição dos municípios do Semiárido Brasileiro segundo o tamanho da população residente – 2010	15
Tabela 2 – PIB Per Capita por Unidade Geográfica.....	15
Tabela 3 – Pronaf - Recursos Liberados por Fonte de Recursos – Período: 1999 a 2011	32
Tabela 4 – Pronaf - Recursos Liberados por Região – Período: 1999 a 2011.....	33
Tabela 5 – Pronaf Semiárido – Contratações por Estado - Período: 2004 a 2011	35
Tabela 6 – Pronaf Semiárido – Contratações por Setor - Período: 2004 a 2011.....	36

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASA	Articulação do Semiárido
BACEN	Banco Central do Brasil
BANCOOB	Banco Cooperativo do Brasil S. A.
BANSICREDI	Banco Cooperativo Sicredi S. A.
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S. A.
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CODENO	Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DATER	Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EMATERCE	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
ETENE	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste
FEBRABAN	Federação Brasileira dos Bancos
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSA	Instituto Nacional do Semiárido
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IRPAA	Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente

PDSA	Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PROCERA	Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PROVAP	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PIMC	Programa Um Milhão de Cisternas Rurais
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
DAS	Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
OGU	Orçamento Geral da União
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
RSNS	Rede Sabor Natural do Sertão

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO SEMIÁRIDA BRASILEIRA E AS AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.	13
2.1	Caracterização do Semiárido Brasileiro	13
2.2	Breve Histórico das Políticas Públicas para o Semiárido	16
3	A AGRICULTURA FAMILIAR E O PRONAF	23
3.1	A Agricultura Familiar no Brasil	23
3.2	O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	24
3.2.1	<i>Público-Alvo e Linhas de Crédito</i>	28
3.2.2	<i>Fonte de Recursos e Operacionalização do Programa</i>	29
3.2.3	<i>Desempenho do Programa</i>	29
3.2.4	<i>A Linha Pronaf Semiárido</i>	34
4	METODOLOGIA	37
4.1	Área do Estudo	37
4.2	Aspectos Teóricos-Metodológicos	39
5.1	Caracterização dos Agricultores	43
5.2	Caracterização da Propriedade	46
5.3	Os Projetos Implantados	48
5.4	Assistência Técnica	50
5.5	Capacidade Produtiva	53
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
	REFERÊNCIAS	57
	APÊNDICE A – QUADRO GRUPOS E LINHAS DO PRONAF	63
	APÊNDICE B – ENTREVISTA COM BENEFICIÁRIOS DO PRONAF-SEMIÁRIDO	65

1 INTRODUÇÃO

O Censo Agropecuário de 2006 identificou em todo o território brasileiro, a existência de 4.367.902 estabelecimentos de agricultura familiar, o equivalente a 84,4% das propriedades rurais do país. No Semiárido estão localizadas 1.447.137 unidades familiares, o que representa 33,1% de todos os estabelecimentos familiares rurais brasileiros (IBGE, 2013).

Essa sub-região brasileira tem como traço principal as frequentes secas, que se caracterizam pela ausência, escassez, alta variabilidade espacial e temporal das chuvas. Mesmo considerando a urbanização ocorrida nas últimas décadas e apesar dos condicionantes edafoclimáticos, a agropecuária ainda é principal fonte de ocupação (SUDENE, 2012).

Por esses motivos, o Ministério da Integração Nacional (MI), considera o Semiárido como uma das sub-regiões brasileiras que mais necessita de uma intervenção estatal eficiente, voltada para a eliminação dos efeitos decorrentes das adversidades climáticas a que está submetida (BRASIL, 2010).

Conforme argumenta Lemos (2012, p. 197), desenhar ações que viabilizem a convivência com a região “tem-se constituído num grande desafio para quem estuda e para quem toma decisões políticas objetivando a busca do bem-estar social e econômico das populações residentes nesses ambientes”.

A convivência com o semiárido pode ser entendida como um modo de vida e produção que respeita os saberes e a cultura local, utilizando tecnologias e procedimentos apropriados ao contexto ambiental e climático, possibilitando assim, a permanência na terra, apesar das variações climáticas. (IRPAA, 2014). Do ponto de vista da dimensão econômica, “a convivência é a capacidade de aproveitamento sustentável das potencialidades naturais, em atividades produtivas, apropriadas ao meio ambiente” (SILVA, 2010, p.195).

Dessa forma, foi criado em 2003, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a linha Pronaf Semiárido. O Pronaf foi criado em meados dos anos 90, em resposta a uma série de reivindicações por parte dos agricultores familiares de todo o país, e destina-se ao apoio financeiro das atividades agropecuárias e não agropecuárias¹ exploradas mediante emprego direto da força de trabalho da família produtora, tendo como finalidade promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento

¹ Entendendo-se por atividades não agropecuárias os serviços relacionados com turismo rural, produção artesanal, agronegócio familiar e outras prestações de serviços no meio rural, que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão de obra familiar.

da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda. Nesse sentido, a linha especial de crédito denominada Pronaf Semiárido tem como objetivo propiciar o apoio financeiro para investimento em obras de infraestrutura hídrica e produção, visando à convivência com o Semiárido e o desenvolvimento das atividades produtivas dos agricultores familiares dessa sub-região brasileira.

Nesse contexto, o objetivo geral deste trabalho é verificar se essa linha específica de crédito, através dos seus financiamentos, tem, de fato, possibilitado aos agricultores familiares de Córrego dos Tanques, uma melhor convivência com as adversidades climáticas que se apresentam no Semiárido.

Em relação aos objetivos específicos, este estudo se propõe a: a) caracterizar os agricultores familiares e suas propriedades; b) identificar as infraestruturas de produção financiadas; c) verificar a prestação do serviço de assistência técnica e; d) avaliar os efeitos dos financiamentos, na capacidade produtiva das propriedades.

A escolha desta temática para o estudo tem-se deve a experiência profissional do autor do trabalho, o qual desempenhou a função de técnico em agropecuária, junto aos agricultores familiares de Ouro-lândia, município localizado no Semiárido baiano, entre os anos de 1996 e 1997. Cabe destacar que atualmente o autor ocupa o cargo de economista do Banco do Nordeste, lotado no Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene), onde desenvolve trabalhos de pesquisa com temas ligados a avaliação de políticas e programas.

Com os resultados desta pesquisa pretende-se, de alguma forma, contribuir para o aperfeiçoamento do programa bem como para as discussões no campo das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no Semiárido. E, claro, subsidiar outros trabalhos sobre essa temática, além de disponibilizar os resultados aos que se interessam pelo tema.

Para o alcance dos objetivos propostos, este trabalho contém, além deste capítulo introdutório, mais quatro capítulos. No segundo capítulo é feita uma caracterização do semiárido e um breve histórico das ações de políticas públicas nessa região, desde o período de ocupação até os dias atuais. O terceiro contextualiza a agricultura familiar e apresenta o Pronaf, bem como os resultados do Programa. No quarto capítulo é feita a apresentação da metodologia utilizada. O quinto capítulo traz os resultados e a discussão sobre os dados coletados em campo e; no sexto capítulo são feitas as considerações finais.

2 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO SEMIÁRIDA BRASILEIRA E AS AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta seção do trabalho apresenta as principais características da Região Semiárida do Brasil além de apresentar algumas das principais ações de políticas públicas para essa Região, ao longo de sua história.

2.1 Caracterização do Semiárido Brasileiro

A Lei nº 7.827, de 27 de dezembro de 1989, que regulamenta o artigo 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal, definiu o Semiárido brasileiro como “a região inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com precipitação pluviométrica anual igual ou inferior a 800 mm”. (BRASIL, 2013).

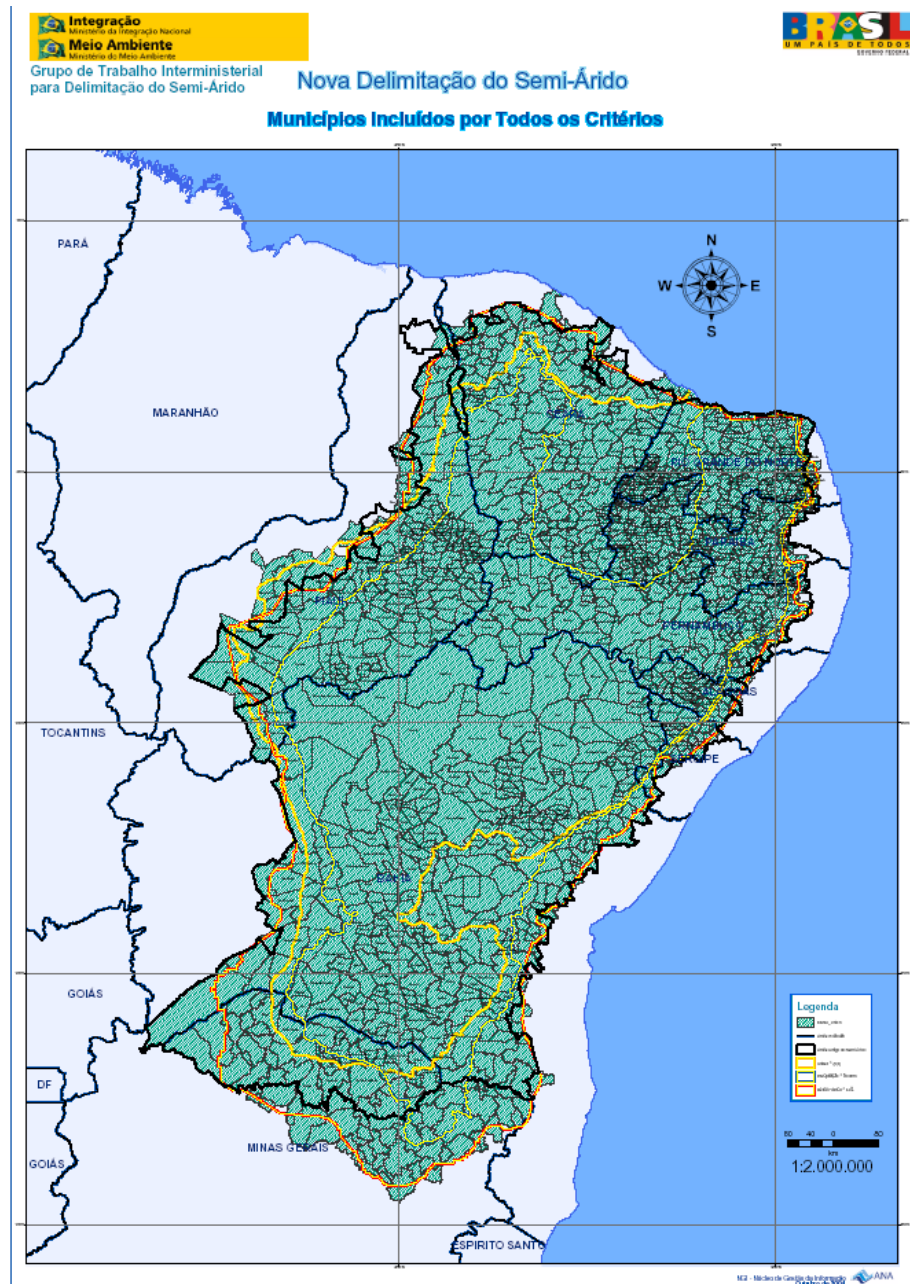
Em virtude da extinção da Sudene em 2001, coube ao Ministério da Integração Nacional (MI) a responsabilidade acerca da inclusão de municípios no Semiárido. Assim, com o objetivo de orientar políticas públicas de apoio ao desenvolvimento da região, em março de 2004 foi publicada no Diário Oficial da União, a Portaria Interministerial nº 6, instituindo um grupo de trabalho que apresentasse estudos e propostas de critérios para redefinir a Região Semiárida do Brasil. (BRASIL, 2005).

Dessa forma, passaria a integrar a Região Semiárida o município que atendesse a, pelo menos, um dos três critérios abaixo:

- a) Precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros;
- b) índice de aridez de até 0,5, calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial, no período entre 1961 e 1990; e
- c) risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990.

Conforme pode ser observado na Figura 1, o Semiárido se estende desde o Estado do Piauí até o norte de Minas Gerais ocupando uma área de 980 mil km², ou seja, o equivalente a 11,5% do território nacional, sendo que 89,5% dessa área localiza-se nos estados nordestinos, o que representa 56,4% da Região Nordeste (OLIVEIRA, H. R. et al., 2013).

Figura 1 – Nova Delimitação do Semiárido Brasileiro



Fonte: BRASIL, 2005.

Com a nova delimitação, além dos 1.031 municípios anteriormente incluídos na região Semiárida passaram a fazer parte dela mais 104. Com isso o Semiárido passou a ser constituído por 1.135 municípios. De acordo com a classificação do IBGE, dentre os municípios que compõem a região, 93,4% são considerados de pequeno porte, os quais respondem por 65,2% da população do semiárido. (Tabela 1).

Tabela 1 – Distribuição dos municípios do Semiárido Brasileiro segundo o tamanho da população residente - 2010

Faixa (População Residente)	Nº de municípios	Frequência Acumulada	Frequência Relativa (%)	Nº total de habitantes	Frequência Acumulada	Frequência Relativa (%)
Até 5.000	190	-	16,7	697.046	-	3,1
5.001 a 10.000	264	454	40,0	1.882.695	2.579.741	11,4
10.001 a 20.000	373	827	72,9	5.323.977	7.903.718	35,0
20.001 a 50.000	233	1.060	93,4	6.836.496	14.740.214	65,2
50.001 a 100.000	57	1.117	98,4	3.723.683	18.463.897	81,7
100.001 a 500.000	17	1.134	99,9	3.577.779	22.041.676	97,5
500.001 a 900.000	1	1.135	100,0	556.642	22.598.318	100,0
Total	1.135	-		22.598.318	-	

Fonte: INSA, 2014. Elaboração própria.

Segundo estimativas do IBGE, a população do Semiárido é de 22,6 milhões de pessoas² sendo que mais de 8,0 milhões delas vivem na zona rural. Em relação à população nordestina, o contingente populacional do semiárido corresponde a 40,1%. No entanto, o Semiárido responde por apenas 27,6% do PIB do Nordeste. Isso faz com que o valor do PIB per capita do Semiárido corresponda a, somente, 68,5% do valor do PIB per capita regional. Estendendo essa análise em relação ao PIB per capita fora do semiárido nordestino, mas dentro da própria Região Nordeste, esse numero cai para 56,5%. Ou seja, o PIB per capita do Semiárido é pouco mais da metade do PIB per capita das áreas localizadas na Região Nordeste, mas fora do Semiárido, o que denota uma grave disparidade intrarregional. Em relação ao PIB per capita nacional, esse cenário se agrava mais ainda: o PIB per capita do Semiárido corresponde a apenas 33,1% do seu valor (Tabela 2).

Tabela 2 – PIB Per Capita por Unidade Geográfica

Unidade Geográfica	PIB per capita em R\$ Mil	% em relação ao Brasil
Brasil	19.766	-
Nordeste	9.561	48,4
Nordeste (fora do Semiárido)	11.591	58,6
Nordeste Semiárido	6.550	33,1

Fonte: Elaboração própria, a partir de OLIVEIRA, H. R. et al., 2012

Nota: Para esta análise levou-se em consideração apenas os dados do Semiárido referentes aos estados do Nordeste

² Para esta análise levou-se em consideração apenas os dados do Semiárido referentes aos estados do Nordeste.

Em relação aos aspectos ambientais, vale ressaltar que o tipo de vegetação que prevalece no semiárido é a caatinga³, estando presente em todos os estados inseridos nessa região. Esse bioma ocupa uma área de aproximadamente 844,5 mil Km². A biodiversidade da caatinga ampara diversas atividades econômicas voltadas para fins industriais, especialmente nos ramos farmacêutico, de cosméticos, químico e de alimentos, e agrosilvopastoris⁴. Em termos forrageiros, a caatinga possui espécies que podem ser utilizadas como opção alimentar para caprinos, ovinos, bovinos e muares (BRASIL, 2014b; REDE SABOR NATURAL DO SERTÃO, 2014).

O Semiárido apresenta temperaturas médias anuais entre 26 e 28°C, insolação média superior a 3.000 horas/ano, umidade relativa em torno de 65%, precipitação pluviométrica anual abaixo de 800 mm, solos com baixa profundidade e substrato predominantemente cristalino, o que dificulta a penetração de água no subsolo.

A região sofre a influência de várias massas de ar que, de alguma forma, influenciam na formação do clima. Essas massas de ar ao adentrarem o interior podem perder sua intensidade, tornando variáveis os volumes das chuvas e o intervalo entre elas. Esse quadro reflete o risco elevado das atividades agrícolas na região. (SUASSUNA, 2013). Dessa forma, as características do meio ambiente afetam fortemente a sociedade regional. A criação extensiva de gado bovino, de caprinos e ovinos, bem como o cultivo de algodão, milho, feijão e mandioca se destacam dentre as atividades agropecuárias. (SUDENE, 2012).

A estrutura fundiária na região Semiárida é extremamente concentrada, embora seja grande o número de pequenos estabelecimentos, ou de unidades de produção familiar, o que denota a importância desse segmento socioeconômico para o desenvolvimento da Região Semiárida, lembrando que essa Região responde por 33,1% de todos os estabelecimentos de agricultura familiar do País (SUDENE, 2012; IBGE, 2013).

2.2 Breve Histórico das Políticas Públicas para o Semiárido

Segundo Silva (2010), a intervenção governamental foi decisiva para a ocupação e formação do semiárido brasileiro. Desde o período colonial foram adotadas medidas nesse sentido. Em linhas gerais, o processo de ocupação do semiárido se deu através de três movimentos históricos: a) a ocupação do agreste com a policultura e a pecuária para abastecer

³ A caatinga é formada de árvores de pequeno porte, arbustos tortuosos e plantas cactáceas.

⁴ Sistema que busca integrar lavouras, com espécies florestais e pastagens e outros espaços para os animais, considerando os aspectos paisagísticos e energéticos, na elaboração e manutenção destes policultivos.

o complexo açucareiro; b) as expedições em busca de minerais preciosos que também abriram caminho para a atividade pecuária; e c) a fuga dos colonizadores devido a ocupação holandesa entre os anos de 1624 e 1654. (SILVA, 2010).

Em relação ao primeiro movimento, segundo Furtado (1959), a ocupação do Nordeste semiárido se deu em decorrência do caráter complementar que a criação de gado desempenhava em relação a atividade açucareira da zona da mata nordestina. O gado além de ser uma fonte de alimentos era também um importante instrumento de trabalho. Com isso, o povoamento do sertão nordestino aconteceu de forma bastante primitiva: “à medida que o gado penetrou o interior. O homem seguiu a boiada”. (FURTADO, 1959, p. 20-23)

Outro fator determinante para a ocupação foi que, devido à insuficiência da demanda externa pelo açúcar brasileiro, o complexo econômico não tinha como absorver toda a mão de obra. Dessa forma, o excedente populacional se deslocava para o interior ocupando terras menos produtivas e de pequenas dimensões, ou seja, os minifúndios, onde se formou a economia de subsistência. Posteriormente, ocorreu a própria saturação demográfica do agreste e a população passou a migrar para as áreas mais áridas da região. (FURTADO, 1959)

No período considerado entre o início do processo de ocupação até meados do século XIX, não havia ações sistemáticas de enfrentamento aos danos causados pelos períodos de estiagem. Naquela época, a ação governamental se restringia à distribuição de alimentos e ao combate as desordens que aconteciam nos períodos de seca. Foi com o processo de consolidação da atividade pecuária e da expansão demográfica no interior da região Nordeste que os períodos de longas estiagens provocaram prejuízos com maiores dimensões. Assim, as políticas governamentais precisariam de maiores esforços para o enfrentamento da questão e a partir daí surgiram os órgãos oficiais para coordenar as ações de combate à seca. (SILVA, 2010)

De acordo com Monte (2005, p 150), foi em decorrência da seca de 1877 que o governo brasileiro adotou “medidas mais consistentes” e passou a “encarar as secas do nordeste como um problema que exigia interferência do governo federal”, surgindo a partir daquele ano, as primeiras medidas governamentais em relação a essa problemática.

No governo de Rodrigues Alves, em decorrência da Lei 1.145 de 31 de dezembro de 1903, foram criadas a “Comissão de Açudes e Irrigação”, a “Comissão de Estudos e Obras contra os Efeitos da Seca” e a “Comissão de Perfuração de Poços”. Com a chegada de Afonso Pena ao poder, em 1906, as três comissões foram transformadas na “Superintendência dos Estudos e Obras Contra os Efeitos da Seca”. No entanto, somente em 21 de outubro de

1909, já no governo de Nilo Peçanha é que “a situação finalmente se encaminhou com resultados mais efetivos” quando foi instituída a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS). (MONTE, 2005, p. 153). A IOCS foi criada com a finalidade de construir açudes e barragens para o acúmulo de água para ser consumida pelas populações e pelos rebanhos, nos anos secos. A partir do ano de 1945, a IOCS passou a atuar com a denominação de Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). (MONTE, 2005).

Dessa forma, no período que se estende de 1909 até aproximadamente o ano 1959, o DNOCS foi praticamente, a única agência governamental federal, executora de obras de engenharia na Região e até a criação da Sudene, foi o único responsável pelo socorro às populações flageladas pelas cíclicas secas ocorridas no Nordeste.

Dentre as realizações do DNOCS, destaca-se a construção de 310 açudes públicos, a execução de 622 açudes em cooperação com Estados, Municípios e particulares, a implantação de 177 sistemas de abastecimento público de água, e a perfuração de 27 mil poços. No entanto, “à semelhança da construção dos açudes, os poços foram, na sua maioria, perfurados nas grandes propriedades dos chefes políticos e de seus correligionários”. (MONTE, 2005, p. 166).

Ainda no período de forte influência do DNOCS, a Constituição de 1934 trouxe a preocupação com a questão regional, traduzida explicitamente pela preocupação com a seca nos “Estados do Norte”. No inciso XV do artigo 5º, das Disposições Preliminares e no artigo 177, das Disposições Gerais, da referida Lei, fica estabelecido que:

Art 5º - Compete privativamente à União:

.....

XV - organizar defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte;

.....

Art 177 - A defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que dependerá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributária sem aplicação especial.

.....

Mais tarde, a Constituição de 1946 trouxe também essa preocupação. O artigo 198 referencia especificamente a questão da seca, conforme abaixo:

Art 198 - Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União despenderá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária.

§ 1º - Um terço dessa quantia será depositado em caixa especial, destinada ao socorro das populações atingidas pela calamidade, podendo essa reserva, ou parte

dela, ser aplicada a juro módico, consoante as determinações legais, empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca.

§ 2º - Os Estados compreendidos na área da seca deverão aplicar três por cento da sua renda tributária na construção de açudes, pelo regime de cooperação, e noutros serviços necessários à assistência das suas populações.

Com isso, observa-se que a Constituição de 1946 estabelece um percentual da receita da União, para obras, serviços de assistência econômica e social, bem como para empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca (LIMA, 2007).

Na década de 1950, diversos acontecimentos marcaram a região Nordeste, particularmente a região então denominada de “Polígono das Secas”. Nesse sentido, a Lei nº 1.649 de 19 de julho de 1952, criou o Banco do Nordeste do Brasil S.A. com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da região Nordeste que, assolada pelas constantes secas e pela escassez de recursos estáveis, carecia de um organismo financeiro capaz de estruturar sua economia. (OLIVEIRA; VIANA, 2010).

Em 14 de dezembro de 1956 foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) que posteriormente foi transformado no Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno), e teve um papel decisivo na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959 (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2013).

O GTDN foi coordenado pelo economista Celso Furtado e tinha como objetivo elaborar um documento sobre a situação da economia nordestina. Assim, foram desenvolvidos estudos e diagnósticos, que posteriormente foram apresentados no trabalho denominado: “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”. (MONTE, 2005).

Segundo Silva (2010), a criação do GTDN foi uma resposta do governo federal às pressões que partiam de diversos segmentos do Nordeste em relação ao tratamento diferenciado no âmbito do processo de desenvolvimento do País. Essas pressões eram fruto da emergência de novos atores na política regional bem como das ligas camponesas e dos sindicatos rurais urbanos em virtude da mobilização realizada pela Igreja Católica, buscando um novo tratamento para a Região.

Além da industrialização, o GTDN apresentou um conjunto de propostas com o intuito de transformar o setor rural do Nordeste. No tocante à reorganização da economia no Semiárido, eram necessárias medidas de reordenamento agrário e de redirecionamento dos investimentos realizados até então para combater as secas, o que feria os interesses das oligarquias rurais. (SILVA, 2010).

No capítulo sobre os “Aspectos Econômicos do Problema das Secas”, o Relatório do GTDN apresenta um diagnóstico sobre os efeitos desse fenômeno climático na economia do Nordeste, mais especificamente na economia da zona semiárida. Segundo o documento, a economia das zonas semiáridas apresentava-se como um complexo de pecuária extensiva e agrícola de baixo rendimento, sendo vulnerável ao problema das secas. (FURTADO, 1967).

Ainda de acordo com o Relatório, a ação governamental para combater os efeitos desse fenômeno climático era caracterizada por medidas de curto e longo prazos. No caso das medidas de curto prazo, pode-se citar a criação das fontes de ocupação. Já em relação às ações de longo prazo, estas dizem respeito às obras de infraestrutura hídrica, como a construção de barragens, açudes, etc. (MONTE, 2005).

A partir das recomendações do GTDN, o Governo enviou ao Congresso Nacional a proposta de criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e em 15 de dezembro de 1959 foi aprovada a Lei de criação dessa Superintendência regional. (OLIVEIRA; VIANA, 2010).

Conforme argumenta Silva (2008b), a Sudene contribuiu para retirar o Nordeste da situação de atraso socioeconômico na qual a região estava inserida, através da implantação de diversos projetos produtivos. No entanto, as principais beneficiadas com o modelo de industrialização implantado após a criação da Superintendência, foram as empresas da região Sudeste, associadas ao capital estrangeiro, diferindo dessa maneira da proposta do GTDN.

Com o Golpe de 1964 e a conseqüente ascensão dos militares ao poder, o governo brasileiro promoveu uma reorientação na política de desenvolvimento regional no Brasil, através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Com isso a Sudene perdeu espaço no planejamento regional ficando submetida a política de integração nacional conduzida a partir daquele momento. (CARDOSO, 2007).

Nesse sentido, durante os anos 70 e 80, foram implementados os Programas de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI's), com o intuito de modernizar a agricultura na região Nordeste. Um deles foi o Polonordeste, que tinha como principal objetivo, promover a melhoria das condições de vida e de bem-estar da população rural nordestina. Dentre suas ações podemos citar o crédito rural, a assistência técnica, a pesquisa agrícola, o fornecimento de sementes, serviços de mecanização, perfuração de poços, construção de açudes, etc.

No entanto, Costa (1992, p. 120), ao analisar o Polonordeste como estratégia de desenvolvimento rural integrado, constata que “a experiência não foi muito promissora, em

relação à melhoria da qualidade de vida e a elevação do nível de renda das populações beneficiadas por suas ações”.

Com a redemocratização do País, foi criado, na Constituição de 1988, um importante instrumento de política pública que teria repercussão no Semiárido: o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). O FNE tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste, através da execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com o plano regional de desenvolvimento. A Constituição Federal estabeleceu, ainda, que a metade dos recursos do Fundo deverá ser aplicada na zona semiárida do Nordeste. Dessa forma, desde a sua criação o até o ano de 2011, o FNE destinou R\$ 37,8 bilhões para atividades produtivas desenvolvidas no Semiárido. (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2012).

Nos últimos anos, tem-se observado uma mudança na postura de diversos atores sociais e políticos em relação ao semiárido e às políticas públicas para a região. Hoje já não se fala em combate à seca como solução para essa região, mas sim na convivência com o Semiárido. (PONTES; MACHADO, 2009).

Pode-se afirmar que o embrião para essa mudança de paradigma ocorreu a partir da divulgação, no ano de 1982, pela Embrapa e Embrater, do documento Convivência do Homem com a Seca. Desde então, foram diversas iniciativas principalmente, por parte de organizações da sociedade civil, como é o caso da Articulação do Semiárido (ASA)⁵, que formulou o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido tendo como uma das ações o Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC). (SILVA, 2010, p. 71). O objetivo do P1MC é beneficiar, através da construção de cisternas de placas, cerca de cinco milhões de pessoas no semiárido⁶. Para isso, a ASA conta com a parceria de pessoas físicas, empresas privadas, agências de cooperação e do governo federal. (ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO, 2013).

No âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)⁷, foi criado o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Programa Conviver). (BRASIL, 2013). O objetivo principal desse Programa é contribuir para a diminuição das vulnerabilidades socioeconômicas dos espaços regionais com maior

⁵ A Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) é uma rede formada por mil organizações da sociedade civil que atuam na gestão e no desenvolvimento de políticas de convivência com a região semiárida.

⁶ Desde que surgiu, em 2003, o P1MC construiu 499.387 mil cisternas, beneficiando mais de dois milhões de pessoas.

⁷ A PNDR foi instituída através do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 que estabelece através do Artigo 3º parágrafo 4º, tratamento prioritário ao Semiárido.

incidência de secas, através da implementação de ações que pudessem dinamizar a economia da região e fortalecer a base social do Semiárido. Sendo uma das diretrizes do Conviver, promover ações de desenvolvimento regional, nas vertentes da convivência com a realidade do Semiárido e da dinamização econômica de arranjos produtivos potenciais, articuladas com os programas de infraestrutura hídrica;

No campo específico da agricultura familiar, foram adotadas também, nos últimos anos, diversas ações voltadas para este segmento produtivo, a exemplo do Seguro-Safra, posteriormente transformado no Programa Garantia-Safra, e da linha especial de crédito específica para o Semiárido: o Pronaf Semiárido.

Dessa forma, constata-se que a região Semiárida tem sido alvo de intervenção estatal em diversos períodos da história brasileira. No entanto, boa parte da população residente na Região permanece até hoje convivendo com sérias dificuldades socioeconômicas. Com isso, espera-se que as últimas ações implementadas, possam de fato contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares do semiárido brasileiro.

3 A AGRICULTURA FAMILIAR E O PRONAF

Esta parte do estudo tem como objetivo contextualizar a agricultura familiar brasileira e apresentar a principal política pública para esse segmento produtivo. (NAVARRO, 2010)

3.1 A Agricultura Familiar no Brasil

As transformações econômicas e sociais, ocorridas no meio rural nos anos 70 e 80 provocaram uma significativa diferenciação das categorias sociais existentes, que passaram a reivindicar identidades próprias e a se constituir como atores políticos diversificados no cenário nacional. (DELGADO, 2012).

Nesse contexto, surge a identidade dos agricultores familiares que a partir do início da década de 90 passa a ser colocada no centro da discussão sobre políticas públicas para o campo, trazendo nova valorização e dando novos significados a temas relativos à produção, escolha de técnicas, comercialização, agroindustrialização, preços e crédito, associativismo, meio ambiente etc. (DELGADO, 2012)

De acordo com Bastos (2006), o termo agricultura familiar é ainda novo no Brasil, tendo surgido em 1991, com a tese de doutorado de Ricardo Abramoway, e reforçado por Eli da Veiga, em 1994, em estudo realizado para a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) (BASTOS, 2006).

Conforme enfatizado por Abramoway e Pikety (2005), o termo agricultura familiar foi recentemente introduzido no vocabulário científico, governamental e das políticas públicas, no Brasil. Por isso, na literatura brasileira podem ser encontradas diferentes definições e caracterizações a respeito do que vem a ser agricultura familiar, pois o agricultor familiar, além de apresentar uma enorme diversidade de situações, passa por condicionantes históricos diferentes (PIETRAFESA, 2002).

Os termos utilizados antes de 1995 para definir a agricultura familiar eram pequena produção, produção de baixa renda, de subsistência, agricultura não-comercial e de certa forma revelavam o tratamento dado a esse segmento social. (ABRAMOWAY; PIKETY 2005).

Dessa forma, diversos conceitos e definições:

[...] procuram identificar a enorme heterogeneidade existente nesse segmento da agricultura brasileira que, recentemente e de forma mais ampla, vem sendo chamado de produtores ou agricultores familiares. As dificuldades estão tanto na diferenciação entre agricultores familiares e capitalistas quanto no entendimento da complexidade existente no próprio segmento considerado familiar. (CERQUEIRA, 2002, p. 106).

Para Denardi (2001), são considerados empreendimentos familiares àqueles administrados pela própria família, cuja força de trabalho é empregada diretamente, com ou sem o auxílio de terceiros. Ou seja, “a gestão é familiar e o trabalho é predominantemente familiar”, sendo, “ao mesmo tempo, uma unidade de produção e de consumo e uma unidade de produção e de reprodução social”. (DENARDI, 2001, p. 57).

De acordo com Tedesco (2001), a agricultura familiar tem a família como proprietária dos meios de produção, o trabalho na terra, modalidades de produção e manifestação de valores e tradições (patrimônio sociocultural) em torno da e para a família. Nesse contexto, apenas em 24 de julho de 2006, através da Lei nº 11.326, a agricultura familiar foi regulamentada no Brasil.

É importante registrar que esse segmento socioeconômico é responsável pela produção dos principais alimentos consumidos pela população brasileira: 87% da mandioca, 70% do feijão, 59% da carne de origem suína, bem como 58% de leite, 50% de aves e 46% do milho. Além disso, é responsável por 74,4% do total das ocupações no meio rural, o que representa mais de 12 milhões de pessoas (BRASIL, 2014b).

Neste contexto, destaque-se a importância desse segmento produtivo para o desenvolvimento do país, “dado seu enorme potencial, seja pela sua expressão econômica, seja por sua dimensão social, cultural e também ambiental” (SOUSA, 2009, p. 46).

3.2 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

O Pronaf foi criado através da Resolução Bacen nº 2.191, de 24 de agosto de 1995, apenas como uma linha de financiamento para custeio agrícola. No ano seguinte, o programa foi institucionalizado através do Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996 (BRASIL, 1996a) e teve suas normas consolidadas pela Resolução nº 2.310, de 29 de agosto de 1996, passando a realizar também, operações de crédito para investimento. (BRASIL, 1996b). Atualmente os recursos do Pronaf podem ser utilizados para custeio, investimento e integralização de cotas-partes de agricultores familiares em cooperativas de produção.

Segundo Schneider, Mattei e Cazella (2004) a criação desse Programa destaca-se, no período recente, dentre os acontecimentos mais importantes na esfera das políticas públicas voltadas ao meio rural brasileiro. O Pronaf teve como embrião o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), que foi criado em 1994 pelo Governo Itamar Franco, após diversas mobilizações realizadas desde 1992, pelos agricultores familiares. (BITTENCOURT, 2003). Sobre esse aspecto, Schneider; Mattei e Cazella (2004, p. 2), sinalizam que:

O programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo.

No entanto, vale ressaltar o apoio decisivo de organismos internacionais para a criação do Pronaf, conforme sinaliza Souza (2009, p. 58) *apud* Bastos (2006, p. 64):

Esse programa nasceu da luta histórica dos sindicatos rurais e de suas representações em nível estadual e nacional, recebendo, ainda, o apoio decisivo de instituições internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), cujas pressões sobre o governo brasileiro foram mais importantes para o desfecho que o acúmulo de sucessivas experiências frustradas por parte dos trabalhadores.

Para Guanziroli (2007), o Pronaf surge em um momento no qual o elevado custo e a escassez de crédito eram apontados como os principais problemas enfrentados pelos agricultores, principalmente os familiares. O principal argumento era que os produtores familiares, desprovidos de capital e com baixa produtividade, não estariam em condições de efetuarem empréstimos a taxas de mercado para realizarem investimentos. (GUANZIROLI, 2007).

De acordo com o Decreto que instituiu o Pronaf, as ações do Programa devem se orientar pelas seguintes diretrizes:

- a) Melhorar a qualidade de vida no segmento da agricultura familiar, mediante promoção do desenvolvimento rural de forma sustentada, aumento de sua capacidade produtiva e abertura de novas oportunidades de emprego e renda;
- b) proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente;

- c) fomentar o aprimoramento profissional do agricultor familiar, proporcionando-lhe novos padrões tecnológicos e gerenciais;
- d) adequar e implantar a infraestrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas;
- e) atuar em função das demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações;
- f) agilizar os processos administrativos, de modo a permitir que os benefícios proporcionados pelo Programa sejam rapidamente absorvidos pelos agricultores familiares e suas organizações;
- g) buscar a participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do Programa;
- h) promover parcerias entre os poderes públicos e o setor privado para o desenvolvimento das ações previstas, como forma de se obter apoio e fomentar processos autenticamente participativos e descentralizados; e
- i) estimular e potencializar as experiências de desenvolvimento, que estejam sendo executadas pelos agricultores familiares e suas organizações, nas áreas de educação, formação, pesquisas e produção, entre outras.

Do ponto de vista operacional, o Pronaf concentrou suas ações em quatro grandes linhas de atuação:

- a) Financiamento da produção (crédito rural);
- b) infraestrutura e serviços municipais;
- c) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares; e
- d) pesquisa e extensão rural. (MATTEI, 2005).

No entanto, a partir de 2003, o Pronaf ficou restrito ao Crédito Rural, tendo em vista que as linhas voltadas para “Infraestrutura e Serviços Municipais” e “Capacitação e Profissionalização dos Agricultores Familiares” passaram a compor o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat)⁸ e a “Pesquisa e Extensão

⁸ Essas linhas passaram a compor o Pronat por meio das funções “Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais” e “Capacitação de Agentes de Desenvolvimento”.

Rural” ficou a cargo da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater)⁹. (WESZ JR.; LEITE, 2011).

Antes do Pronaf, conforme as normas do Manual de Crédito Rural, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), os pequenos agricultores familiares eram enquadrados como mini-produtores e dessa forma disputavam recursos com os grandes proprietários de terras. Estes agricultores, historicamente sempre foram os principais tomadores de crédito para o financiamento agrícola, o que dificultava o acesso ao crédito pelos demais produtores rurais. (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

No momento da criação do Programa foram considerados seus beneficiários¹⁰, produtores rurais que atendessem simultaneamente aos seguintes critérios:

- a) Explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro;
- b) mantenha até dois empregados permanentes, sendo admitido ainda o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agropecuária o exigir;
- c) não detenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor;
- d) no mínimo 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual seja proveniente da exploração agropecuária ou extrativa; e
- e) resida na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximo.

No entanto, conforme argumenta Maia et alli (2012, p. 182),

[...] o grupo dos agricultores familiares é bastante heterogêneo, contando com produtores já estruturados e inseridos nos mercados, mas também com famílias bastante carentes e desprovidas de condições para a produção mercantil. Na ausência de critérios que atentassem para essas especificidades, os recursos eram disponibilizados de forma indiscriminada, com as condições de financiamento sendo as mesmas para todos os possíveis beneficiários.

Diante de aspectos dessa natureza, desde a sua criação o programa tem passado por diversas mudanças no sentido de melhor atender aos agricultores familiares. Essas mudanças, em geral, estão relacionadas ao público-alvo, classificação dos agricultores familiares em categorias e a revisão dos valores dos financiamentos (SOUSA, 2009 p. 59).

⁹ Essa política está vinculada ao Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater), da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), do MDA.

¹⁰ Embora o termo “beneficiário” seja contestado por alguns atores sociais, esta é a denominação que consta no Manual de Crédito Rural do Pronaf e por isso será utilizada no âmbito de trabalho.

3.2.1 Público-Alvo e Linhas de Crédito

A partir do ano de 1999, com a extinção do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procerá), foram criadas novas categorias de beneficiários e os agricultores familiares começaram a ser classificados em grupos em função da renda e da mão de obra.

Atualmente compõem o público-alvo do Programa: os aquicultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e agricultores assentados pelos programas de acesso à terra do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão ao qual o Pronaf está vinculado¹¹.

Nesse sentido, é importante observar que o programa vai além do financiamento das atividades agropecuárias tradicionais do meio rural, reconhecendo a importância de outras atividades como o artesanato e até mesmo o turismo rural para a formação da renda dos agricultores familiares.

Para ter acesso ao crédito os agricultores devem, obrigatoriamente, possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Esta declaração é emitida por entidades credenciadas junto ao MDA, geralmente instituições oficiais de assistência técnica e extensão rural e também sindicatos rurais. É importante lembrar que a DAP indica, de acordo com o perfil da família, a que grupo do Pronaf a mesma pertence.

Essa categorização irá repercutir nas condições de financiamento, pois cada grupo¹², conforme poderá ser visto adiante, terá suas especificidades no tocante à taxa de juros, prazo, limites, bônus de adimplência, etc. Essa categorização dos agricultores permitiu que as regras de financiamento fossem adequadas à realidade de cada segmento social, tendo em vista que os encargos financeiros e os rebates dão um maior apoio aos agricultores com menor faixa de renda e em maiores dificuldades produtivas (Schneider; Mattei; Cazella, 2004).

Vale ressaltar que as constantes transformações ocorridas no Pronaf são fruto da interação entre os beneficiários, as instituições mediadoras do crédito, enfim, entre os diversos atores que se relacionam com o Programa. (BANCO DO NORDESTE, 2013).

Nesse sentido, um aspecto de bastante relevância para o Pronaf foi a criação, no ano de 2003, do Plano Safra para a Agricultura Familiar. De acordo com Delgado (2012, p.106),

¹¹ Em 1999 o Pronaf passou do Ministério da Agricultura para o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

¹² Consta no Anexo I, deste trabalho, um maior detalhamento sobre os grupos e linhas do Pronaf.

No contexto do Plano Safra, o governo procurou consolidar também o processo de adaptação do PRONAF a novas demandas oriundas do reconhecimento da diversidade existente na agricultura familiar brasileira, por meio da criação de novas linhas de financiamento ou do fortalecimento das já existentes: PRONAF jovem, mulher, agroindústria, floresta, agroecologia, ECO, semiárido, pesca etc. E incentivou o aumento dos tetos e dos limites de enquadramento e a redução de juros e simplificação de garantias para financiamento a diferentes grupos de agricultores familiares, classificados inicialmente em grupos A, A/C, B, C, D e E (segundo seus níveis de renda e outros critérios), além da inclusão de outros públicos rurais, não propriamente de agricultores, como pescadores artesanais, extrativistas, quilombolas e outras.

De acordo com Silva (2010), as linhas de crédito especiais objetivam complementar os financiamentos no âmbito dos grupos do Pronaf, conforme a necessidade e enquadramento de cada família produtora, uma vez que a unidade familiar pode realizar simultaneamente operações, conforme os critérios estabelecidos no Programa. (DELGADO, 2012).

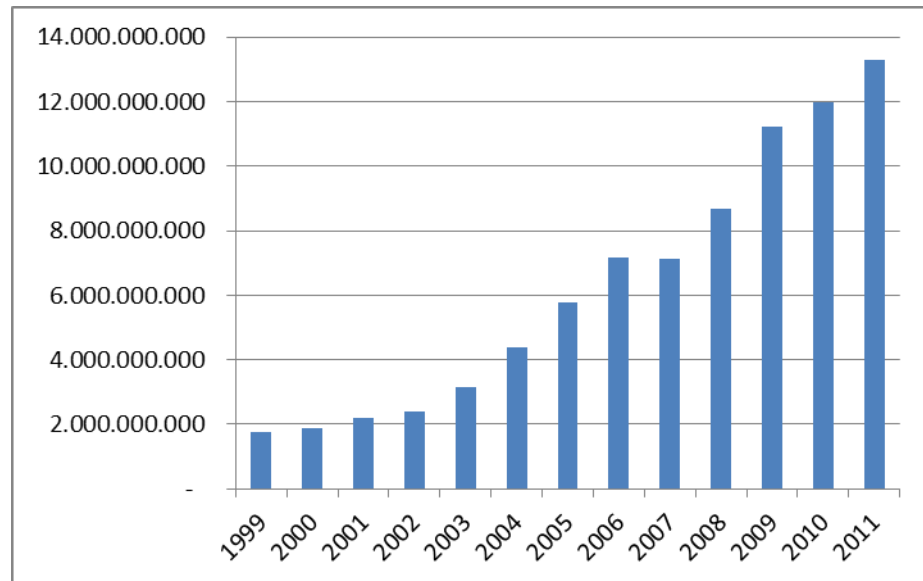
3.2.2 Fonte de Recursos e Operacionalização do Programa

O programa tem como principais fontes de financiamento o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO), recursos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)/Orçamento Geral da União (OGU), da Poupança Rural, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). (BRASIL, 2013).

A operacionalização é feita pelos agentes financeiros que compõem o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e são agrupados em básicos (Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia) e vinculados (BNDES, Bancoob, Bansicredi e associados à Febraban). (BRASIL, 2013).

3.2.3 Desempenho do Programa

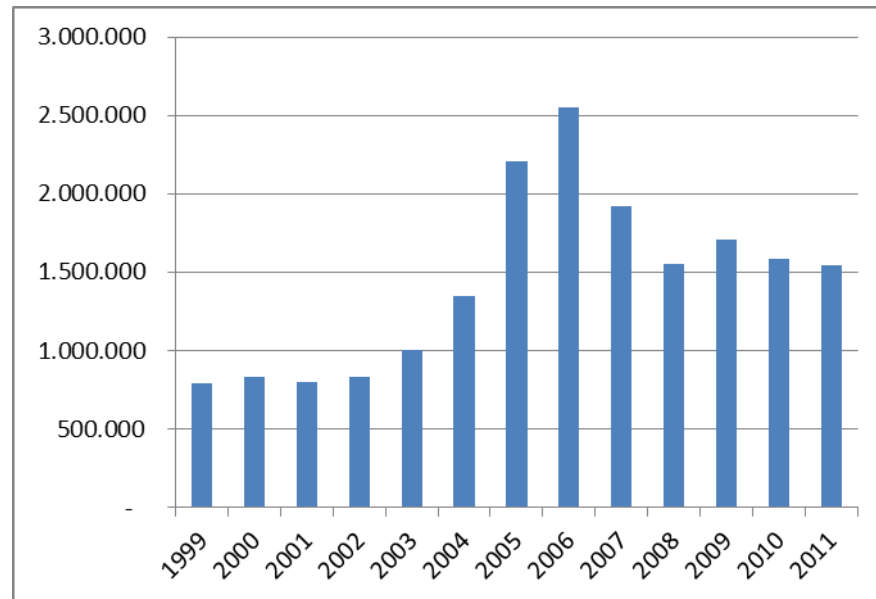
Em relação ao desempenho do programa, constata-se com base no Figura 2 que os valores contratados pelo Pronaf veem crescendo a cada ano, principalmente a partir de 2003, ano em que foi criado o Plano Safra da Agricultura Familiar.

Figura 2 – Pronaf - Valores Liberados por Ano (Em R\$)

Fonte: Banco Central do Brasil (Bacen). Elaboração Própria

Com isso, ainda no ano de 2003, o número de contratos ultrapassou o patamar de 1,0 milhão, alcançando seu ponto máximo em 2006, quando foram efetivadas mais de 2,5 milhões de operações (Figura 3). Segundo Delgado (2012, p. 106),

[...] o Plano Safra para a Agricultura Familiar foi uma significativa medida de política pública para estimular a agricultura familiar no país, cuja criação representou um esforço de ação conjunta entre atores da sociedade civil e agências governamentais articulados através do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Um de seus resultados fundamentais foi estimular, a partir do ano agrícola 2003/2004, o considerável aumento dos recursos financeiros à disposição da agricultura familiar através do PRONAF e da possibilidade de acesso simultâneo a outros programas de financiamento.

Figura 3 – Pronaf - Número de Contratos por Ano

Fonte: Banco Central do Brasil (Bacen). Elaboração Própria

Este cenário se deve a um conjunto de fatores, entre os quais se destacam:

- a) A flexibilização das condições financeiras (redução da taxa de juros, expansão da carência, aumento do limite de recursos por contrato etc.);
- b) a ampliação dos beneficiários (mulheres, jovens, ribeirinhos, extrativistas, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, agricultores com maiores rendas, grandes cooperativas etc.);
- c) a diversificação das atividades econômicas apoiadas (Turismo Rural, Agroecologia; etc);
- d) o aumento dos municípios abrangidos; e
- e) a simplificação das condições de acesso (redução de alguns entraves bancários, maior facilidade de obtenção da Declaração de Aptidão, etc.). (DELGADO, 2012).

Em relação as contratações por fonte de financiamento a Tabela 3 apresenta os valores no período de 1999 a 2011. Conforme pode ser constatado, os recursos da Poupança Rural respondem por 32,3% dos valores liberados para o Pronaf. Em seguida, vêm os recursos do FAT com participação de 26,5%. Em relação aos Fundos Constitucionais, o FNE aparece em destaque com participação de 10,0% dos recursos destinados ao Programa.

Sobre a importância do FNE, cabe ainda destacar que esse fundo constitucional responde por 32,7% do número de contratos liberados pelo Pronaf, no período em análise (Tabela 3).

Ainda sobre o desempenho do programa, diversos autores chamam atenção para a concentração dos recursos na região Sul do país. Sobre esse aspecto, de acordo com dados apresentados por Mattei (2005), no período de 1996 a 1999, houve uma excessiva concentração de recursos na Região Sul do Brasil. Para ter uma ideia, no ano de 1996 essa região foi responsável por aproximadamente 78% do número de contratos e por cerca de 65% dos recursos do programa, enquanto que a região Nordeste ficou com 13% dos contratos e também com 13% dos valores contratados. Entre as possíveis explicações para este fato destacam-se:

- a) o peso e as pressões das agroindústrias na região Sul sobre os agricultores a elas vinculados; b) um nível maior de organização e uma certa tradição de luta pelo crédito rural, dos agricultores familiares da região Sul; e c) uma organização mais limitada dos agricultores familiares da região Nordeste, o que se traduz em um baixo poder reivindicatório. (MATTEI, 2005, p. 3)

Tabela 3 – Pronaf - Recursos Liberados por Fonte de Recursos – Período: 1999 a 2011

Fonte	Nº de Operações	%	Valor Contratado (R\$)	%
FAT	5.589.856	29,9	21.510.037.920,80	26,5
FCO	420.586	2,3	4.367.362.742,20	5,4
FNE	6.106.557	32,7	8.140.344.405,33	10,0
FNO	323.226	1,7	1.806.909.319,95	2,2
MCR 6.2	1.796.732	9,6	13.412.508.392,45	16,5
Poupança Rural	2.864.022	15,3	26.149.931.345,92	32,3
RTN	1.357.109	7,3	4.732.960.962,04	5,8
Outras Fontes	211.369	1,1	946.217.941,56	1,2
Total	18.669.457	100,0	81.066.273.030,25	100,0

Fonte: Banco Central do Brasil (Bacen). Elaboração Própria

Sousa e Valente Júnior (2006), analisando as liberações dos recursos do Pronaf no período de 2001 a 2004, constataram que a região Sul concentrou 49,4% dos recursos aplicados pelo programa no período avaliado. Nesse mesmo período a região Sudeste aparece com 16,9%, enquanto o Nordeste obteve 16,6% dos financiamentos. A região Norte foi contemplada com 9,7% dos financiamentos e a região Centro-Oeste com 7,4%.

De acordo com pesquisa realizada por Maciel (2009), as regiões Sul e Sudeste do país foram responsáveis por 68,7% dos recursos aplicados no Pronaf através do Plano Safra 2007/2008, demonstrando mais uma vez a concentração dos recursos do programa.

Estendendo essa análise para o período que vai de 1999 a 2011, percebe-se de acordo com a Tabela 4, que esse quadro não sofreu grandes alterações, ficando as regiões Sul e Sudeste com 49,8% e 21,4% dos valores contratados, respectivamente. Em seguida aparece a região Nordeste com 15,7% dos recursos.

Tabela 4 – Pronaf - Recursos Liberados por Região – Período: 1999 a 2011

Região	Nº de Contratos	(%)	R\$ Contratados	(%)
Centro-Oeste	600.197	3,2	5.612.437.806	6,9
Nordeste	7.914.716	42,4	12.704.146.089	15,7
Norte	814.466	4,4	5.051.612.430	6,2
Sudeste	2.554.593	13,7	17.342.414.432	21,4
Sul	6.785.485	36,3	40.355.662.274	49,8
Total	18.669.457	100,0	81.066.273.030	100,0

Fonte: Banco Central do Brasil (Bacen). Elaboração Própria

Sobre esse aspecto Tonneau, Aquino e Teixeira (2005) sinalizam que, embora exista um viés pró-regiões abastadas, isso não significa dizer que os resultados alcançados pelo programa sejam incoerentes com o seu objetivo geral, já que são agricultores familiares que conseguiram acessar os financiamentos.

De acordo com Mattei (2005, p. 3),

Mudanças importantes promovidas na safra 2003/2004 permitiram que o programa ultrapassasse o patamar de 900 mil contratos/ano, no qual estava estacionado, atendendo 1,4 milhão de famílias. A partir daquela safra, o Pronaf ganhou abrangência nacional crescendo significativamente no Norte e no Nordeste. Com a simplificação do acesso ao crédito, a diversificação de linhas e uma nova política de assistência técnica e extensão rural, agricultores das regiões mais pobres e com menor infraestrutura e acesso a serviços puderam aumentar a sua participação no programa.

De fato, muito embora a participação nos valores contratados da região Nordeste sejam historicamente inferiores aos recursos direcionados às regiões Sul e Sudeste do país, em relação ao número de contratos houve um significativo crescimento em favor do Nordeste brasileiro. Vale salientar que de acordo com Mattei (2005), em 1996 o Nordeste respondia por apenas 13% dos contratos, alcançando em 2011, participação de 42,4% (Tabela 4).

Em relação à diversificação das linhas de financiamento, a região Nordeste passou a contar, a partir do Plano Safra para a Agricultura Familiar, com a linha Pronaf

Semiárido. Por se tratar de uma linha específica para os agricultores familiares localizados no Semiárido brasileiro, essa linha de financiamento pode contribuir para aumentar a participação nordestina nos valores contratados no âmbito do Pronaf e assim possibilitar o desenvolvimento das atividades produtivas rurais, desse espaço sub-regional. O Pronaf Semiárido será detalhado no item seguinte.

3.2.4 A Linha Pronaf Semiárido

Criado em 2003 no âmbito do Plano Safra para a Agricultura Familiar, o Pronaf Semiárido é uma linha especial de crédito de investimento que tem como objetivo propiciar o apoio financeiro às atividades de agricultores familiares do semiárido nordestino.

No âmbito do Pronaf Semiárido, pelo menos 50% do valor do projeto deve ser destinado para implantação, construção, ampliação, recuperação ou modernização da infraestrutura hídrica do estabelecimento rural. O valor restante pode ser destinado ao plantio, tratamentos culturais e implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infraestruturas de produção e serviços agropecuários e não agropecuários.

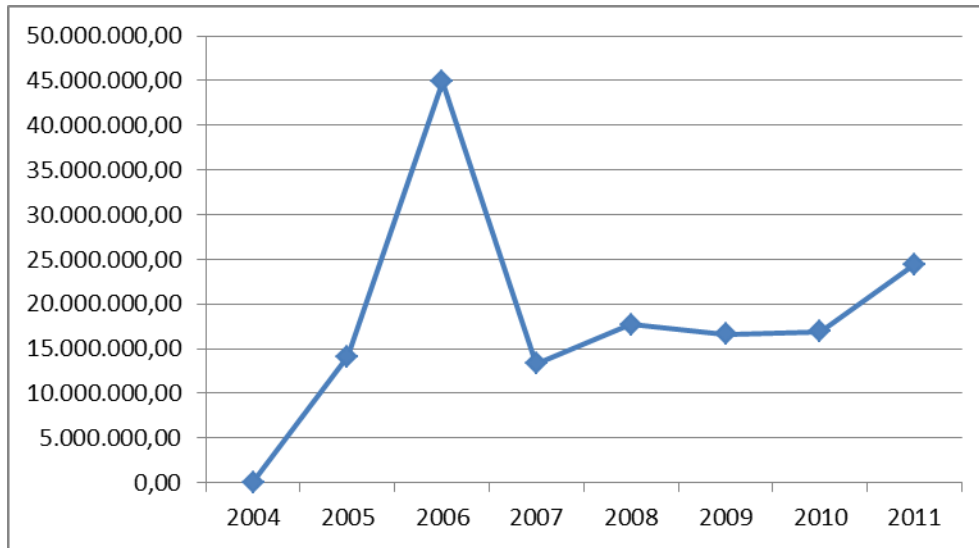
Como se trata de uma linha complementar de crédito, considera-se como seus beneficiários, os agricultores familiares enquadrados no Pronaf Grupo A, Pronaf Grupo A/C e Pronaf Grupo B. Em relação ao valor do financiamento, os projetos devem ser de no máximo R\$18.000,00 (dezoito mil reais), com juro de 1% a.a..

Um aspecto importante no âmbito do Pronaf Semiárido diz respeito à obrigatoriedade de assistência técnica prestada aos agricultores familiares pelas empresas especializadas ou profissionais autônomos responsáveis também pela elaboração do projeto.

O agricultor familiar que contrair financiamento nessa linha de crédito terá prazo de reembolso de até 10 anos, incluídos até três anos de carência. No entanto, quando a atividade assistida requerer e o projeto técnico comprovar a necessidade, a carência poderá ser elevada para até cinco anos.

Em relação ao desempenho dessa linha de crédito, foram contratados no período de 2004 a 2011, aproximadamente R\$148,0 milhões, distribuído em 27.436 operações. Conforme pode ser observado na Figura 4, essa linha de crédito alcançou o maior montante no ano de 2006, atingindo a marca R\$ 45,0 milhões contratados. Vale ressaltar que conforme mencionado no item anterior, em 2006 foram realizadas diversas modificações no programa, o que pode ter contribuído para o seu desempenho, no referido exercício.

Figura 4 – Pronaf Semiárido – Contratações por Ano - Período: 2004 a 2011



Fonte: Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Elaboração Própria

No desempenho por estado, a Tabela 5 mostra que o Ceará aparece com o maior no número de operações e também com o maior volume de recursos contratados, refletindo em participação de 31,0% e 34,2%, respectivamente. Esses números podem ser reflexo da luta histórica que os agricultores familiares deste Estado possuem na busca por melhores condições para a convivência com a seca.

Tabela 5 – Pronaf Semiárido – Contratações por Estado - Período: 2004 a 2011

Estado	Nº de operações	%	Valor Contratado (R\$)	%
AL	649	2,4	2.945.447,81	2,0
BA	3.271	11,9	17.446.133,30	11,8
CE	8.498	31,0	50.528.483,41	34,2
MG	2.697	9,8	10.579.610,19	7,2
PB	1.122	4,1	6.929.874,04	4,7
PE	5.913	21,6	30.271.991,64	20,5
PI	3.612	13,2	20.013.899,57	13,5
RN	603	2,2	3.645.878,57	2,5
SE	1.071	3,9	5.589.814,26	3,8
Total	27.436	100,0	147.951.132,79	100,0

Fonte: Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Elaboração Própria

Entre as atividades financiadas, a pecuária se destaca com participação de 85,9% no número de contratos e de 88,3% no volume de recursos alocados, nessa linha de financiamento. (Tabela 6).

Tabela 6 – Pronaf Semiárido – Contratações por Setor - Período: 2004 a 2011

Setor	Nº de operações	%	Valor Contratado (R\$)	%
Agrícola	3.871	14,1	17.252.885,17	11,7
Pecuária	23.565	85,9	130.698.247,62	88,3
Total	27.436	100,0	147.951.132,79	100,0

Fonte: Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Elaboração Própria

Essa grande participação da pecuária nas contratações é reflexo da importância socioeconômica que esta atividade representa para os agricultores da região Semiárida do Brasil, principalmente a bovinocultura.

Outro aspecto relevante é que, em virtude do período de estiagem que ocorre desde o ano de 2012, o Governo Federal, através da Medida Provisória nº 565¹³, autorizou a criação de linhas de crédito, destinadas a atender aos setores produtivos dos municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública, reconhecidos pelo Poder Executivo Federal.

Nesse sentido, foi criada no âmbito do Pronaf Semiárido, uma linha específica para atender os agricultores familiares enquadrados no Programa, afetados pela seca ou estiagem na área de atuação da Sudene, denotando mais uma vez a importância do Programa para os agricultores familiares do Semiárido nordestino.

¹³ A referida Medida Provisória foi transformada na Lei nº 12.716, de 21 de setembro de 2012.

4 METODOLOGIA

Esta parte do trabalho apresenta os aspectos que motivaram a escolha de Itapipoca, mais particularmente da localidade de Córrego dos Tanques, bem como as principais características geográficas, socioeconômicas e climáticas desse município. Em seguida apresenta a metodologia utilizada para a elaboração deste trabalho.

4.1 Área do Estudo

A opção por Itapipoca, como área de abrangência do estudo, se deve ao fato deste município está localizado no Semiárido e possuir o maior número de estabelecimentos de agricultura familiar do estado do Ceará (7.136).

O município de Itapipoca fica localizado no norte cearense, a 126 Km de Fortaleza (Figura 5). Constituído de 12 distritos: Itapipoca, Arapari, Assunção, Baleia, Barrento, Bela Vista, Calugi, Cruxati, Deserto, Ipu Mazagão, Lagoa das Mercês e Marinheiros, possui área territorial de 1.614,68 Km². A temperatura média varia entre 26° a 28° graus Celsius e o período chuvoso se concentra entre os meses de janeiro e maio. De acordo com o IBGE (2010), Itapipoca possui uma população de 116.065 habitantes. Desse total, 49.156 reside na zona rural, o que representa 42,4% da população.

Figura 5 – Localização do Município de Itapipoca – CE



Fonte: Wikipédia

Em todo o município existem 7.602 estabelecimentos rurais, sendo que 7.136 pertencem a agricultores familiares. O número de pessoas ocupadas em estabelecimentos agropecuários é de 24.801. Esses números mostram a importância que as atividades agropecuárias exercem sobre a economia do município, pelo menos no que se refere à ocupação. No entanto, o rendimento médio mensal das unidades familiares localizadas na zona rural corresponde a aproximadamente 50% do valor médio das unidades familiares localizadas na área urbana, denotando uma expressiva desigualdade de renda. Esse fato denuncia a necessidade de políticas públicas que possibilitem aos cidadãos que moram na zona rural, uma melhor qualidade de vida.

Em virtude de sua extensão territorial e da consequente pulverização dos contratos, optou-se por realizar as entrevistas com os agricultores familiares de Córrego dos Tanques¹⁴, uma vez que esta localidade responde por 20 das 87 operações efetivadas pelo BNB, com recursos do FNE, através do Pronaf Semiárido, naquele município, desde a criação desta linha de crédito.

¹⁴ A localidade de Córrego dos Tanques fica localizada no distrito de Barrento, aproximadamente 20 quilômetros da sede do município.

O BNB opera como órgão executor de políticas públicas, cabendo-lhe a operacionalização de programas como o Pronaf e a administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Criado pela Lei nº 1.649 de 19 de julho de 1952, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da região Nordeste, o Banco atua em 1.990 municípios, abrangendo os nove Estados da Região Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), o norte de Minas Gerais (incluindo os Vales do Mucuri e do Jequitinhonha) e o norte do Espírito Santo. (BNB, 2014).

No período que se estende de 1996 até o ano de 2011, o BNB destinou aos agricultores familiares, recursos da ordem de R\$ 16,9 bilhões, no âmbito do Pronaf. Na linha Pronaf Semiárido foram contratados, no período de 2004 a 2011, aproximadamente R\$148,0 milhões, distribuídos em 27.436 operações. (BNB, 2012).

4.2 Aspectos Teóricos-Metodológicos

Inicialmente, cabe destacar que a construção da metodologia deste trabalho levou em consideração os aspectos teóricos-metodológicos da avaliação de políticas públicas. Dessa forma, os próximos itens buscam contextualizar tais aspectos com o estudo realizado, trazendo, em primeiro lugar, o conceito de avaliação que serviu de base para o mesmo. Posteriormente, é definido qual o tipo de avaliação realizada e quais os benefícios que esta avaliação pode trazer. Por último, são apresentadas as ferramentas utilizadas e como foi realizada a análise dos dados.

De acordo com Holanda (2006, p. 68-69), avaliação é o esforço de reflexão crítica sobre o processo e os resultados, impactos ou efeitos da implementação do plano ou projeto, de modo a aferir sua eficiência, eficácia, adequação ou relevância do ponto de vista dos resultados.

Outro ponto que deve ser observado em uma avaliação diz respeito aos benefícios que esta pode trazer. Ou seja, por que se avaliar uma política ou um programa? Segundo Ala-Harja e Helgason (2000, p. 10), a avaliação auxilia os formuladores de políticas no julgamento do valor dos programas públicos, colaborando para sua melhoria ou questionamentos, e, ainda, para subsidiar a elaboração de programas futuros.

Segundo Boulmetis e Dutwin (2005), um dos benefícios da avaliação diz respeito ao aprendizado adquirido pelos técnicos, pesquisadores, dentre outros, no desenvolvimento do

processo avaliativo, no tocante à definição de posições e pontos de vista em relação ao programa estudado. Com isso reforça-se a importância deste tipo de trabalho para o aprimoramento de políticas e programas bem como para a formação continuada de técnicos, nesse campo do conhecimento.

Conforme já mencionado no capítulo introdutório, o presente trabalho tem como objetivo, verificar se essa linha específica de crédito, através dos seus financiamentos, tem, de fato, possibilitado aos agricultores familiares de Córrego dos Tanques, uma melhor convivência com as adversidades climáticas que se apresentam no Semiárido.

Ou seja, trata-se portanto, de uma avaliação ex-post de impacto. Com base em Cohen e Franco (1993, p. 108), esse tipo de avaliação pode ser realizada “quando o projeto já está em execução ou já está concluído.” De acordo com Holanda (2006, p. 124), a principal vantagem da avaliação ex-post é a possibilidade de “realimentar e aperfeiçoar o processo de planejamento, melhorando a qualidade da formulação das políticas públicas”.

Para a realização do estudo foi adotada a estratégia de combinar pesquisa qualitativa e quantitativa. A decisão de se utilizar métodos quantitativos e qualitativos com o objetivo de realizar esse estudo tomou como base o que disse Silva (2008a, p. 142-143),

o que deve haver na pesquisa social e, em particular na pesquisa avaliativa é uma articulação da dimensão quantitativa com a dimensão qualitativa, na perspectiva de que a realidade social também se expressa por quantidades, devendo seus significados serem interpretados numa perspectiva qualitativa.

Nesse sentido, partiu-se para o levantamento de dados. Para Marconi e Lakatos (2001), existem duas formas para realizar esta etapa da pesquisa. Uma delas é a documentação indireta, a partir de dados coletados através da pesquisa documental e da pesquisa bibliográfica. A outra forma é a documentação direta, quando os dados são coletados no local onde ocorrem os fenômenos, podendo ser realizado pela pesquisa de campo ou laboratório.

De acordo com Gil (2002, p. 44), a pesquisa bibliográfica é aquela “desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Para Marconi e Lakatos, (2001, p. 43-44) sua finalidade é colocar o pesquisador em contato com o que já foi escrito sobre determinado assunto.

Dessa forma, a pesquisa bibliográfica foi realizada através de consultas a livros, teses, dissertações e artigos sobre os temas: Agricultura Familiar, Políticas Públicas para a Região Semiárida e Pronaf.

Já a pesquisa documental, é aquela realizada em fontes como tabelas estatísticas, cartas, pareceres, atas, projetos de lei, ofícios, mapas, informativos, documentos informativos, etc. (SANTOS, 2000). Nesse sentido, foram consultados relatórios, censos, leis, decretos, banco de dados e sites da internet de diversos órgãos governamentais e não governamentais, a exemplo do IBGE, Ipece, MDA, Bacen, BNB, ASA, dentre outros.

Para a realização da pesquisa de campo foram utilizadas duas formas de entrevistas: com utilização de questionário¹⁵ semiestruturado e entrevista em profundidade. A primeira técnica foi aplicada junto a 16 beneficiários do Programa, tendo como objetivo levantar informações sobre os agricultores familiares, os estabelecimentos rurais, sobre os projetos e a assistência técnica prestada, bem como sobre a percepção acerca da capacidade produtiva e da convivência com o semiárido, após os financiamentos. Dessa forma, de acordo com cada item a ser analisado, foram estabelecidas as variáveis do estudo, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 – Distribuição das variáveis, por item analisado.

Item	Variáveis
Caracterização dos agricultores	Gênero Faixa Etária Estado Civil Grau de instrução
Caracterização das propriedades	Tamanho da propriedade Principal atividade desenvolvida
Caracterização dos projetos	Principal infraestrutura hídrica Principal infraestrutura de produção
Assistência técnica	Prestação do serviço de ATER Importância do serviço de ATER
Capacidade produtiva	Aumento do rebanho Resistência à seca

Fonte: Elaboração própria

As entrevistas em profundidade foram realizadas com gestores, técnicos e representantes das seguintes instituições: Banco do Nordeste, Ematerce, empresa privada de elaboração de projetos e sindicato dos trabalhadores rurais. Infelizmente, apesar de diversas tentativas, não foi possível realizar entrevista com representantes da Secretaria de Agricultura de Itapipoca. Esta etapa da pesquisa foi realizada durante os meses de outubro e novembro de 2013.

¹⁵ Vide Anexo II

A partir dos dados coletados através dos questionários, foram elaborados gráficos, utilizando a ferramenta Microsoft Excel 2007. Em relação às entrevistas em profundidade, estas foram gravadas, transcritas e analisadas, conjuntamente, com as informações constantes nos gráficos. Ou seja, para avaliar os efeitos do Pronaf Semiárido, junto aos agricultores familiares de Córregos dos Tanques foi utilizada a complementaridade entre dados quantitativos e qualitativos.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesse capítulo serão avaliados os dados obtidos na pesquisa de campo junto aos agricultores familiares da localidade de Córrego dos Tanques, município de Itapipoca-CE, que obtiveram financiamentos na linha de crédito Pronaf Semiárido, junto ao BNB. Inicialmente foi realizada, a partir das informações coletadas através dos questionários, uma caracterização dos entrevistados e de suas propriedades. Em seguida foram analisadas as informações referentes aos projetos e a assistência técnica. Por fim, trabalhou-se com os dados relativos à capacidade produtiva do estabelecimento rural.

5.1 Caracterização dos Agricultores

No que se refere ao gênero, 87,5% dos entrevistados eram homens o que demonstra uma forte predominância masculina em relação aos financiamentos (Figura 6). Sobre esse aspecto, torna-se interessante relatar o que o foi dito pela esposa de um dos beneficiários, enquanto era aguardada a presença do titular do financiamento. Questionada se a mesma saberia indicar qual teria sido o tipo de investimento que o marido teria feito com os recursos do empréstimo, a esposa do beneficiário relatou:

Essas coisa de documento, de banco, de dinheiro, quem resolve tudo é ele (marido). Eu não sei de nada. Pra mim o que importa é ele colocar feijão em casa pros menino. Eu mesmo só me preocupo é com isso. Essas outras coisas aí eu deixo tudo é com ele. (Esposa do Agricultor 1)

Esse fato é bastante emblemático, pois mostra a estrutura patriarcal de muitas famílias rurais do semiárido. No entanto, a participação feminina no número de contratos em todos os grupos e linhas de crédito do Pronaf, realizados pelo BNB em 2012 foi de 41,3%.

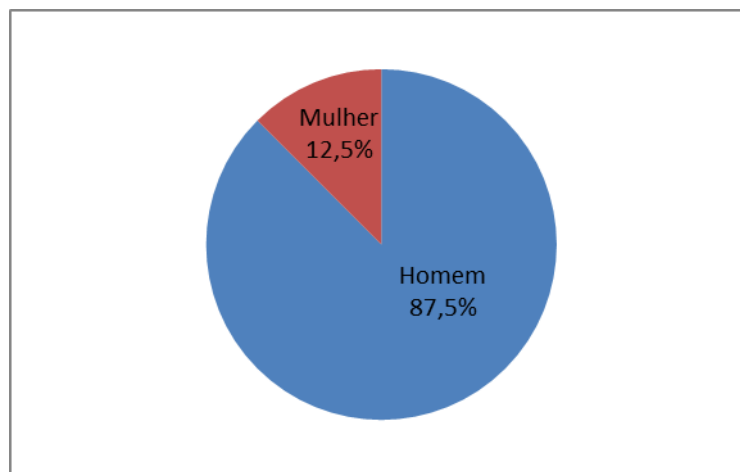
O estímulo à participação feminina nos contratos pode ser algo importante para as famílias que vivem no Semiárido. Conforme argumenta Magalhães e Abramovay (2006)

O financiamento de atividades tradicionalmente femininas é um estímulo à diversificação e à inserção mercantil de produtos e serviços que não faziam parte dos mercados na maior parte dos sertões nordestinos. É na valorização do “trabalho invisível” das mulheres que ocorrem as poucas, no entanto, expressivas experiências de inovação.

Dessa forma, uma maior participação feminina no Pronaf, além de possibilitar a redução das desigualdades de gênero, poderá permitir a diversificação das atividades não agrícolas no meio rural, diminuindo a dependência da renda familiar advinda das atividades

agrícolas. Consequentemente, a diversificação das atividades tenderia a diminuir a vulnerabilidade do empreendimento familiar nos períodos de estiagem.

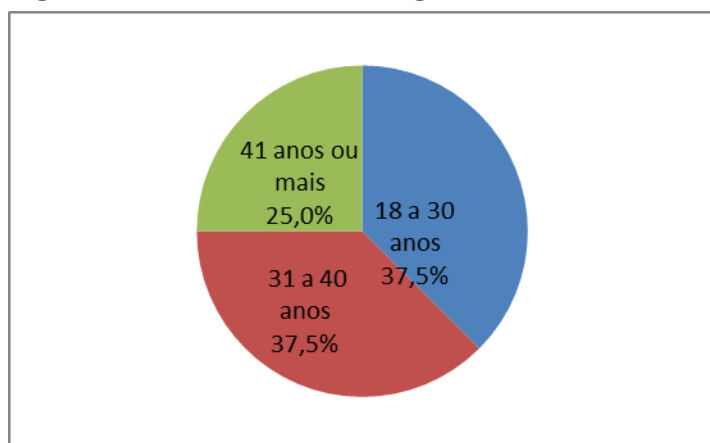
Figura 6 – Distribuição dos Agricultores por Gênero



Fonte: Pesquisa de campo

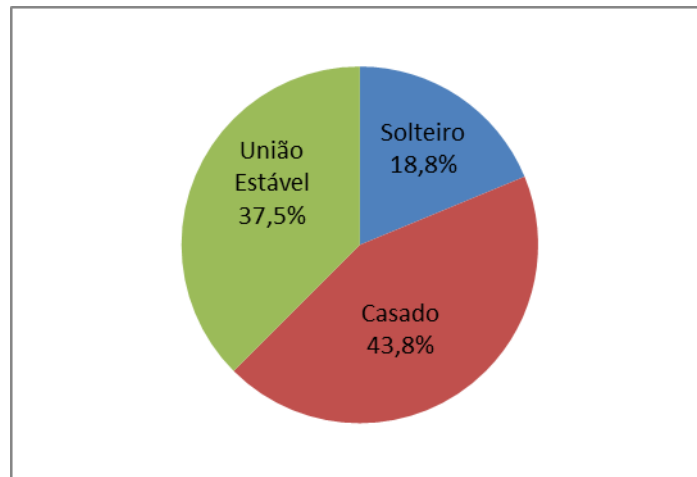
Quanto à faixa etária, 37,5% estava entre 18 e 30 anos. No intervalo de 31 a 40 anos, o percentual era o mesmo. Ou seja, 75,0% dos entrevistados tinham no máximo 40 anos, o que revela uma expressiva participação de um público relativamente jovem que obteve financiamento junto ao programa (Figura 7).

Figura 7 – Faixa Etária dos Agricultores



Fonte: Pesquisa de campo

No que diz respeito ao estado civil, 81,3% eram casados ou viviam em união estável (Figura 8).

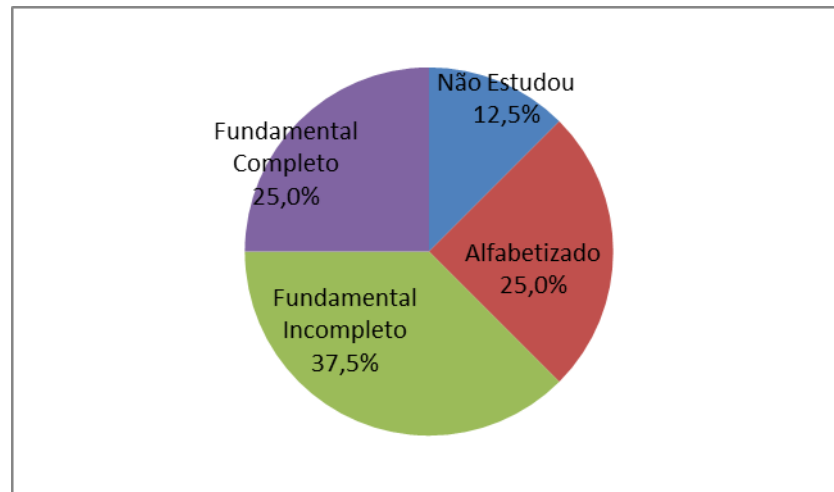
Figura 8 – Estado Civil dos Agricultores

Fonte: Pesquisa de campo

Em relação ao grau de instrução, apenas 25,0% dos beneficiários completaram o ensino fundamental, sendo este, o nível mais alto de escolaridade encontrado junto aos entrevistados. Em seguida, aparecem aqueles que embora tivessem frequentado a escola, não chegaram a concluir o ensino fundamental (37,5%). Os demais, 12,5%, não estudaram e 25,0% foram apenas alfabetizados (Figura 9). Esses números refletem o baixo nível de escolaridade que existe no meio rural do Ceará. De acordo com Lemos (2012), em 2009, o índice de analfabetismo da população rural cearense era de 26,5%.

Esse é um ponto sobre o qual o representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itapipoca, demonstrou preocupação:

Se nós não melhorar nossa formação no campo, o nosso jovem não vai querer ser agricultor. Porque o nosso jovem não vai querer mais ser agricultor capinando, queimando... Então pra nosso jovem ser agricultor, ele vai ter que se modernizar com uma nova forma de produzir, respeitando mais a natureza. (Representante do Sindicato).

Figura 9 – Nível de Escolaridade dos Agricultores

Fonte: Pesquisa de campo

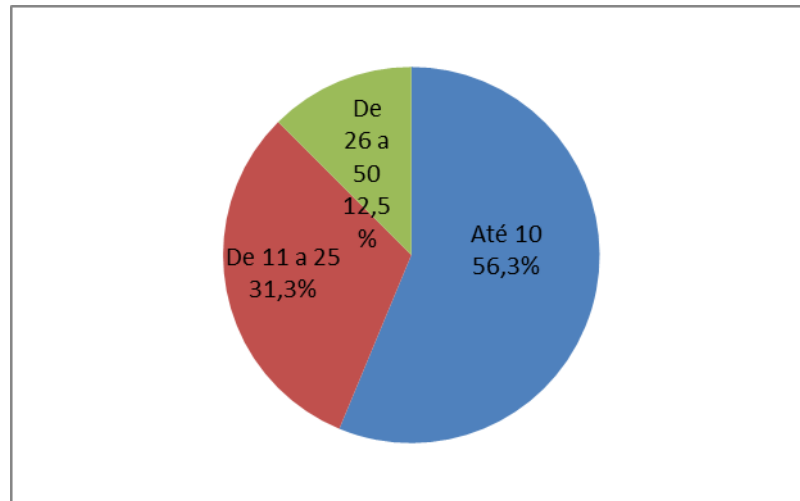
De maneira geral, os resultados mostram que os agricultores familiares entrevistados são predominantemente homens, encontram-se mais concentrados na faixa etária de até 40 anos, na maioria dos casos são casados ou vivem em união estável e possuem baixo nível educacional. Outro aspecto relevante é que todos os agricultores pesquisados pertenciam ao Grupo B do Pronaf, evidenciando o alcance da linha Semiárido junto à população mais carente do meio rural. (MACIEL, 2009).

5.2 Caracterização da Propriedade

Em relação ao tamanho do estabelecimento rural, de maneira geral pode-se considerar que as propriedades são de pequeno porte. As maiores propriedades estavam na faixa de 26 a 50 tarefas¹⁶. Em termos de participação os estabelecimentos com área de no máximo 10 tarefas respondem por 56,3% (Figura 10). Esse resultado vai ao encontro dos dados do Censo Agropecuário de 2006, os quais revelaram que no Nordeste 56,6% dos estabelecimentos familiares rurais tinham menos de cinco hectares.

¹⁶ No Ceará uma tarefa equivale a 3.630m². Assim uma tarefa corresponde a 0,363 hectares. Dessa forma, 10 tarefas equivalem a 3,63 hectares.

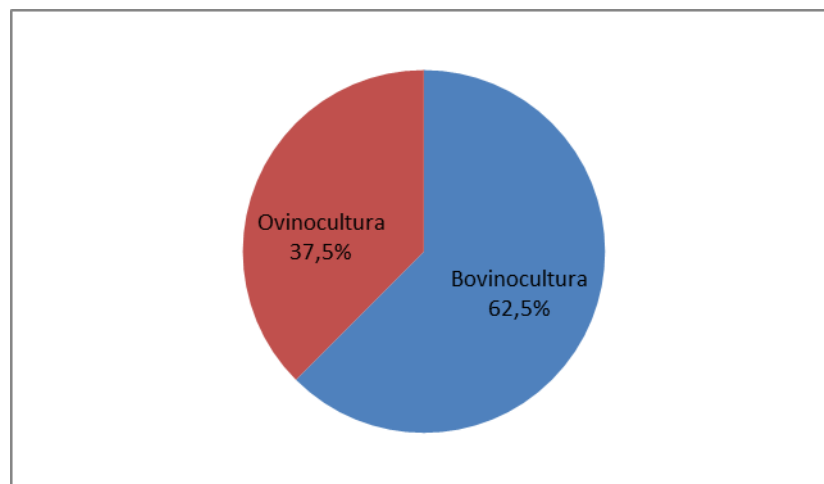
Figura 10 – Distribuição das Propriedades por Área (Em Tarefas)



Fonte: Pesquisa de campo

Em relação a principal atividade desenvolvida na propriedade, 62,5% afirmaram serem criadores de gado bovino e os demais, criam ovinos (Figura 11). Com isso, todos os entrevistados desenvolvem a atividade pecuária, denotando a tradição pecuarista da região. Essa atividade em geral é desenvolvida de forma extensiva, o que necessita de uma boa capacidade forrageira, principalmente em uma região que sofre com períodos de estiagem. Como mencionado no item anterior, esses agricultores possuem pequenas propriedades o que torna essencial um equilíbrio entre o número de animais e a área da propriedade, já que pela própria definição a pecuária extensiva requer uma vasta área de terra. Dessa forma, torna-se imprescindível um serviço de assistência técnica que acompanhe, sistematicamente, os projetos financiados para esse público.

Figura 11 – Principal Atividade Desenvolvida



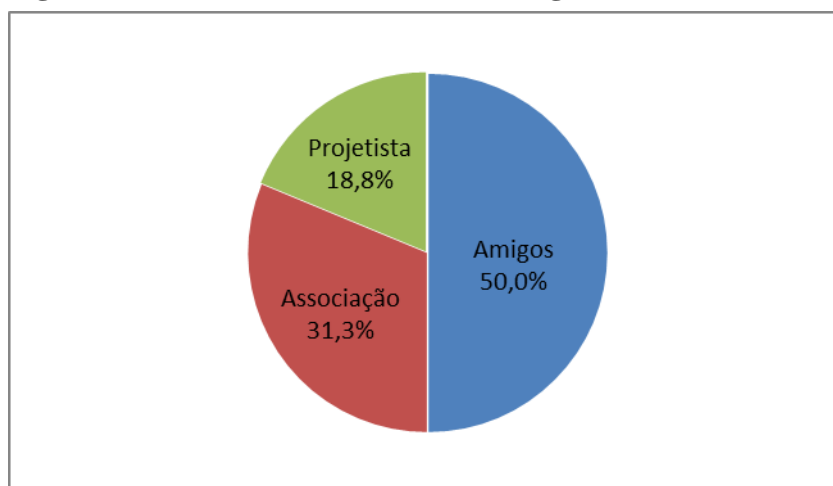
Fonte: Pesquisa de campo

5.3 Os Projetos Implantados

Antes mesmo de se obter as informações sobre o projeto implantado, foi questionado aos agricultores sobre como os mesmos tomaram conhecimento do programa. Essas informações possibilitam conhecer sobre a participação dos mesmos em organizações como o sindicato e associações, e sobre o trabalho de divulgação realizado por instituições de assistência técnica, secretarias municipais, instituições financeiras, dentre outras.

Sobre esse aspecto, conforme as informações contidas na Figura 12, metade dos agricultores ficaram sabendo do programa através de amigos, o que pode indicar a importância de laços comunitários de amizade para a expansão do programa. Foram citados, ainda, a associação e o elaborador de projetos como atores que levaram ao conhecimento desse público, informações sobre o Pronaf Semiárido. No entanto, nenhum entrevistado indicou como divulgador do programa instituições consideradas de grande importância para a agricultura familiar, como por exemplo: o Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município, as instituições públicas de assistência técnica, nesse caso a Ematerce, a Prefeitura Municipal por intermédio, principalmente, da Secretaria de Agricultura e Recursos Hídricos, e a instituição financeira operadora do programa: o BNB. Esses resultados podem ser reflexos da falta de planejamento dessas instituições, no que se refere à divulgação do Programa, principalmente na zona rural do município.

Figura 12 – Como ficou sabendo do Programa



Fonte: Pesquisa de campo

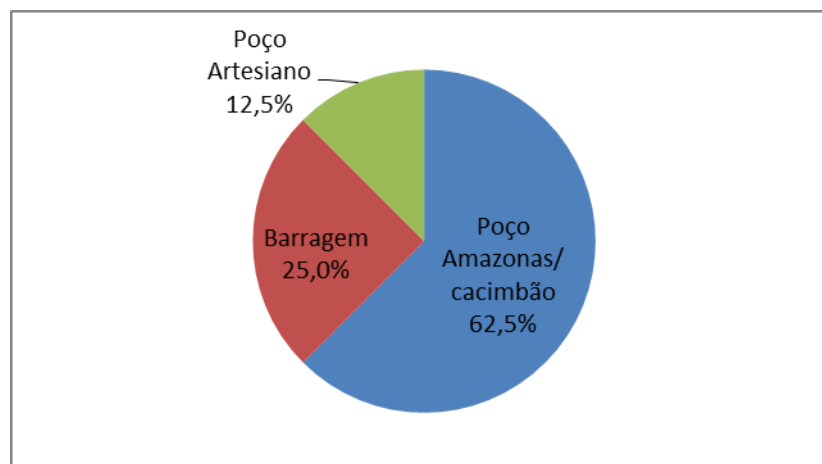
No que diz respeito às atividades financiadas pelo Pronaf Semiárido, os resultados mostraram que os agricultores optaram por financiar a principal atividade desenvolvida no estabelecimento rural, ou seja, 62,5% dos entrevistados destinaram os recursos para a

bovinocultura e 37,2% optaram por financiar a ovinocultura (Figura 11). Em relação às inversões do projeto, vale lembrar que a linha Pronaf Semiárido destina obrigatoriamente 50% dos recursos a obras de infraestrutura hídrica. Dessa forma serão analisadas, inicialmente, referidas infraestruturas e em seguida as demais infraestruturas de produção. Nesse sentido o poço amazonas¹⁷, também conhecido como cacimbão, foi a principal infraestrutura hídrica para os agricultores familiares de Córrego dos Tanques, sendo escolhida por 62,5% dos beneficiários do programa naquela localidade. Em seguida veio à opção pela barragem¹⁸ (25,%) e por último aparece o poço artesiano¹⁹ (12,5%).

Reforçando esses dados, o técnico do BNB afirmou que:

Nos projetos o que mais a gente ver é construção de poço amazonas, poço profundo, cacimbão, reforma de barragens, barreiro. Construção de cacimbão e barragens são os principais. Tudo isso justamente pra acumular água para sobrevivência da atividade de bovinocultura, caprino. Porque 50% do valor dos projetos é pra recursos hídricos, aí adéqua para alguma atividade o restante. (Técnico do BNB).

Figura 13 – Principal infraestrutura hídrica beneficiada



Fonte: Pesquisa de campo

Quanto às demais infraestruturas de produção, constata-se que 43,8% dos agricultores optaram por realizar os investimentos em construção e reforma de cercas. A opção pelo plantio do capim elefante para forragem se fez presente em 25,0% dos projetos, vindo em seguida à opção por pasto/caatinga (18,8%). A capineira irrigada também foi

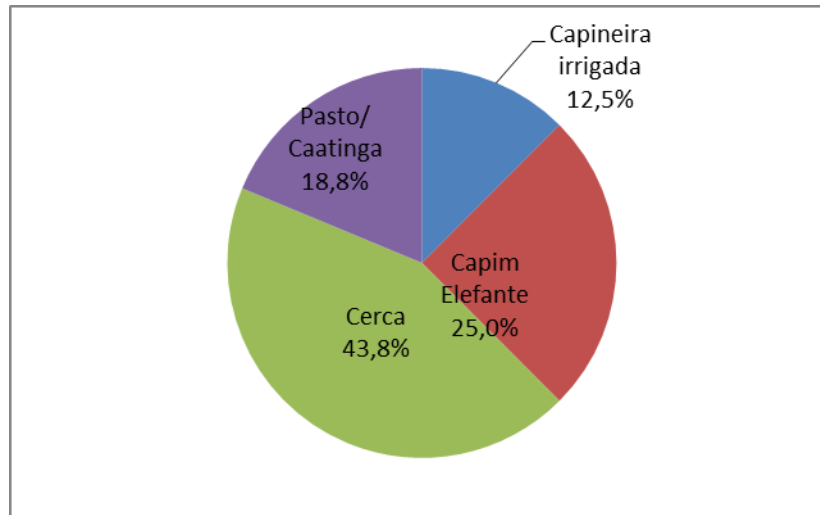
¹⁷ São poços escavados manualmente e revestidos com tijolos ou anéis de concreto. Captam o lençol freático e em geral alcançam a profundidade de até 20 metros.

¹⁸ Barreira artificial para a retenção de água.

¹⁹ Também conhecido como poço tubular, é aquele onde a perfuração é feita por meio de máquinas perfuratrizes à percussão, rotativas e rotoneumáticas. Possui alguns centímetros de abertura (no máximo 50 cm), revestido com canos de ferro ou de plástico.

priorizada em 12,5% dos casos, o que reflete certo avanço em termos de tecnologia adotada para produção de forragem para os animais. (Figura 14).

Figura 14 – Principal infraestrutura de produção beneficiada



Fonte: Pesquisa de campo

Dessa forma, constata-se que o Programa, através dos financiamentos, possibilitou aos agricultores familiares, melhorias nas estruturas de produtivas, seja através da implantação de infraestruturas hídricas, seja em virtude das inversões realizadas nas demais infraestruturas de produção, como pasto, capineira, etc. Além disso, possibilitou avanços técnicos através implantação de capineira irrigada.

5.4 Assistência Técnica

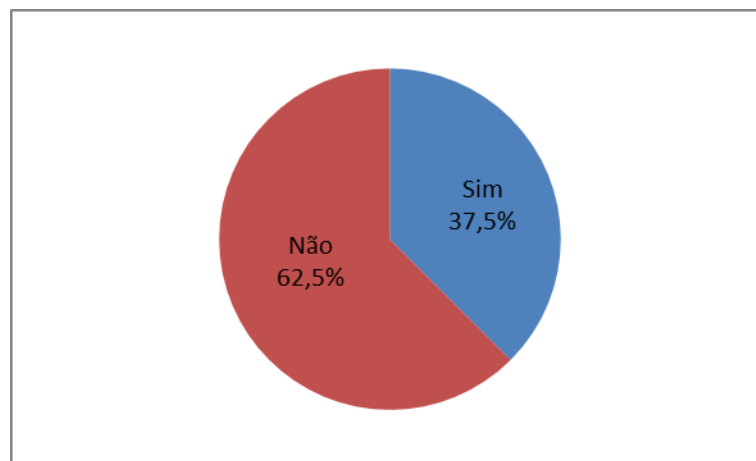
Sobre esse ponto, é importante destacar que conforme o Manual de Crédito Rural, do Banco Central, os agricultores que realizarem financiamentos no âmbito do Pronaf Semiárido devem obrigatoriamente ter assistência técnica (Figura 15). No entanto, quando questionados sobre a existência desse serviço, 62,5% afirmaram não terem recebido em sua propriedade a referida assistência. Esse serviço deve ser oferecido pelas empresas que elaboram a proposta, sendo inclusive o valor da assistência especificado no projeto técnico.

Ainda sobre esse aspecto, vale destacar o que relatou um projetista do município de Itapipoca quando questionado a respeito da assistência técnica aos seus clientes do Pronaf Semiárido:

Quando eu faço o projeto e a pessoa recebeu a primeira parcela eu oriento ela na prestação de conta e fico à disposição dele durante um ano. Todo e qualquer assunto que ele precisar referente ao projeto que eu elaborei eu tô a disposição dele durante um ano. É só ele me chamar que eu vou até lá. Mas a demanda é pouca porque a maioria dos projetos é para a construção de um açude, um cacimbão. (Técnico da empresa de projetos).

Na verdade, a falta de assistência técnica pode acontecer até mesmo pela falta de conhecimento dos agricultores em relação às obrigações contratuais da empresa elaboradora do projeto. Vale ressaltar que todos os agricultores pesquisados tiveram seus projetos elaborados por empresas particulares do município de Itapipoca.

Figura 15 – Percentual de Agricultores que recebem Assistência Técnica



Fonte: Pesquisa de campo

Em relação ao serviço público de assistência técnica, existe no município um escritório da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (Ematerce)²⁰. A respeito dessa instituição, vejamos o que disseram os técnicos das instituições, quando questionados sobre o assunto:

A gente vê assim, uma queda principalmente em relação a alguns órgãos, vamos supor, estaduais. No caso aqui a gente cita a Emater, que devido a (falta) injeção de mais novos funcionários... Hoje se você pegar o quadro da Emater é um quadro de pessoas antigas. Não tem aquele mesmo pique. (Técnico do BNB)

Você vê que a Ematerce, os meninos lá eles não saem pra campo porque o Estado não libera recurso pra transporte, combustível, diária... Então eles ficam praticamente parados, sem poder fazer praticamente nada.. (Técnico da empresa de projetos)

²⁰ A Ematerce é um órgão público estadual, de direito privado, sem fins lucrativos, vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará (SDA)

A Ematerce cuida pouco, falta muito pessoal. A Ematerce tá sem pessoal, não tá renovando os quadro. Existe técnicos contratados provisoriamente. Quando a gente procura não tá mais aí. É um modelo agora que nós, sociedade, vamos ter que cobrar do governo. Porque se não tiver orientação técnica, acompanhamento, pra se moldar um novo sistema de agricultura na atualidade, nós vamos ter um agricultor até com desânimo de produzir e sem saber gerenciar. (Representante do Sindicato)

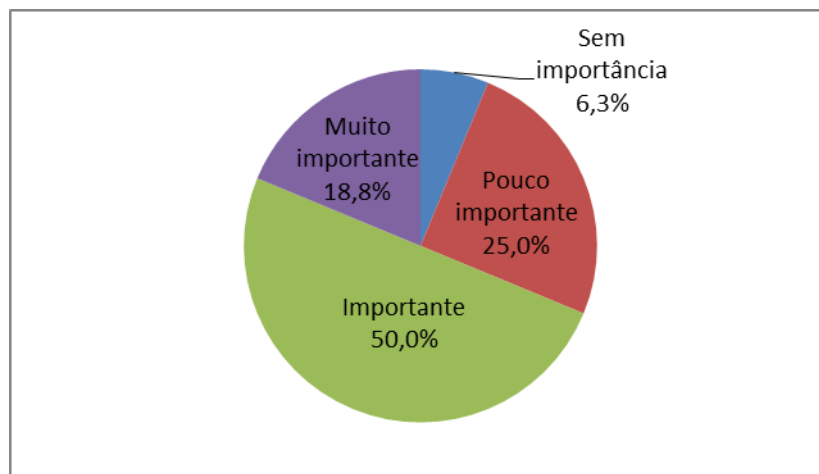
No entanto, foi relatado pelo representante do escritório local da empresa que:

A Emater tem desenvolvido alguns trabalhos aqui no município, um trabalho mais contundente na questão da preservação da água, principalmente das barragens subterrâneas, das barragens de contenção, da questão da água para abastecimento humano. Aqui em Itapipoca, agora, o governo liberou, fez uma licitação para 1.600 cisternas. Então a gente vai universalizar o abastecimento d'água através das cisternas. Como também está previsto a construção de 552 cisternas tipo enxurrada para quintais produtivos. (Técnico da Ematerce).

Como pôde ser observado, a Ematerce passa por uma série de dificuldades, principalmente aquelas relativas ao quantitativo do seu quadro de funcionários. A empresa possui além da assistência técnica, outras atribuições relacionadas aos programas governamentais vinculados a SDA. Muito embora esses programas sejam direcionados ao segmento da agricultura familiar, acabam dificultando ainda mais a oferta de serviços de assistência técnica por parte da empresa.

Quanto à relevância da assistência técnica para os agricultores, 68,8% dos entrevistados consideraram importante ou muito importante terem o serviço, enquanto que apenas 6,3% afirmaram que a assistência técnica não tem importância para o desenvolvimento das suas atividades produtivas (Figura 16).

Figura 16 - Grau de Importância do Serviço de Assistência Técnica



Fonte: Pesquisa de campo

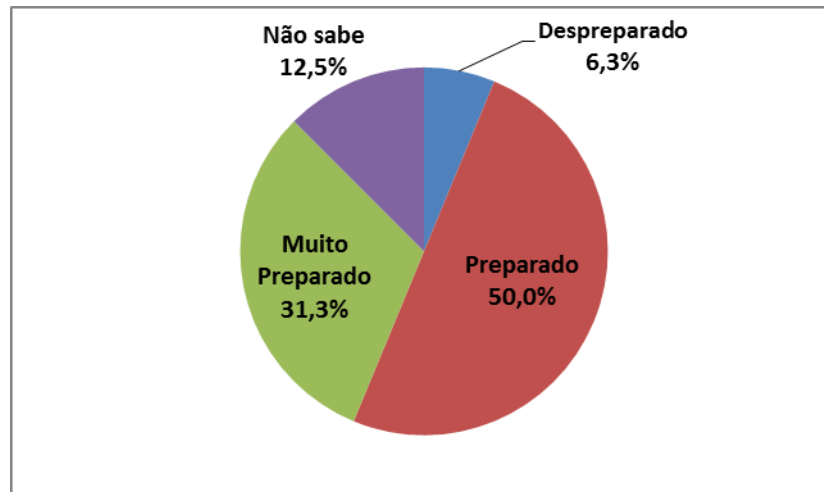
Embora a assistência técnica seja uma obrigatoriedade colocada pelas normas dessa linha de crédito e considerada como um aspecto importante ou muito importante pela maioria dos agricultores, menos da metade deles foram contemplados com o serviço. Ou seja, muito embora o Programa tenha proporcionado a assistência técnica, esta não aconteceu para todos os agricultores, conforme estabelecia as regras do Pronaf Semiárido. No entanto, pode-se considerar como efeito positivo o fato de parte dos agricultores terem recebido o serviço em suas propriedades, pois caso não existisse o financiamento, isso possivelmente não teria acontecido.

5.5 Capacidade Produtiva

Para verificar os efeitos do programa em relação à capacidade produtiva dos agricultores, foi questionado, se devido ao projeto, houve aumento no rebanho. Nesse caso, 62,5% afirmaram terem comprado mais animais devido ao financiamento. Vale lembrar, que na análise do item 5.3 foram constatados investimentos tanto em obras de infraestrutura hídrica como também na capacidade forrageira das propriedades, o que pode ter favorecido a decisão em aumentar o número de animais.

Outro aspecto que pode ser considerado fundamental acerca da capacidade produtiva dos agricultores familiares localizados no Semiárido brasileiro, diz respeito à resistência quanto à seca, ou em outras palavras, a convivência com o semiárido. Nesse sentido, 81,3% dos entrevistados se consideraram preparados ou muito preparados, após a implantação do projeto, no que diz respeito ao abastecimento de água para a produção (Figura 17).

Figura 17 – Percepção para a convivência com a seca



Fonte: Pesquisa de campo

No entanto, no que se refere à capacidade forrageira, 68,8% afirmaram terem encontrado dificuldade para manter o número de animais no atual período de seca, que já se estende por dois anos.

Sobre esse ponto, dois agricultores comentaram o seguinte:

“A produção não melhorou porque não houve chuva, aí não criou comida pros bicho, mas se tivesse chovido mais eu tava garantido.” (Agricultor 2).

“Se a chuva vier com regularidade esse ano, pra gente ver se melhora né? Porque se vier e com o que foi feito aqui... aí melhora.” (Agricultor 3).

Com isso percebe-se que muito embora os agricultores tivessem aumentado sua capacidade forrageira, esse aumento não foi suficiente para enfrentar esses dois últimos anos de seca. No entanto, vale lembrar que os anos de 2012 e 2013 estão entre os mais secos dos últimos tempos e por mais que se acumule água, não é possível poupar a vegetação das adversidades do clima, durante um período tão longo.

De maneira geral, constata-se que o programa causou efeitos positivos no que se refere à capacidade produtiva das propriedades, levando-se em consideração que após a implantação dos projetos, os agricultores aumentaram seus rebanhos e se sentiram mais preparados para enfrentarem um período de estiagem. No entanto, ainda se faz necessária a adoção de medidas mais contundentes, principalmente no que se refere a capacidade forrageira de seus estabelecimentos rurais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde sua criação, o Pronaf tem possibilitado o acesso ao crédito a uma parcela de agricultores que até aquele momento, encontrava uma série de dificuldades para financiar suas atividades produtivas. Trata-se dos agricultores familiares, que ganharam destaque no cenário das políticas públicas em meados da década de 90, após varias mobilizações sociais.

Considerando a diversidade de seu público-alvo e das especificidades de cada do Brasil, no que diz respeito tanto a questões fundiárias, de estrutura produção como também climáticas, o Programa tem passado por diversas transformações e melhorias, desde sua concepção, o que contribui para que seus benefícios cheguem a uma parcela cada vez maior de agricultores.

Apesar dessas mudanças, a Região Sul do país, que sempre figurou como a que mais recebe recursos do Programa, continua sendo a maior beneficiada. No entanto, quando se observa o número de contratos firmados, constata-se que a região Nordeste assumiu a liderança. Essa região possui uma extensa área de clima semiárido, onde se encontram aproximadamente 33,1% dos agricultores familiares do país.

Buscando atender as necessidades desse público, foi criada a linha Pronaf Semiárido. Essa linha de crédito se destina ao financiamento de investimentos em projetos de convivência com o semiárido. Desde a sua criação, no Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004, até o exercício de 2011, essa linha especial de crédito contemplou cerca de 27,0 mil famílias da região Nordeste e do norte de Minas Gerais.

Os dados desta pesquisa apontam que o Pronaf Semiárido tem atendido os agricultores familiares mais carentes, possibilitando a melhoria das estruturas produtivas de suas propriedades. Com isso, esses agricultores se sentiram mais seguros em relação ao enfrentamento da seca e foi possível aumentar o número de animais em seus rebanhos. Esse aumento do rebanho pode refletir ainda, em um aumento da riqueza, uma vez que principalmente a posse de bovinos, representa reserva de valor para essas famílias. No entanto, esses produtores rurais ainda precisam de um maior apoio em relação à capacidade forrageira de seus empreendimentos. Nesse sentido, torna-se necessário a implantação de tecnologias mais modernas, no que se refere à produção e ao armazenamento de suporte forrageiro. Para isso, se faz necessária uma assistência técnica mais efetiva, a despeito de que apenas 37,5% dos agricultores pesquisados receberam este serviço.

Com isso, espera-se que haja uma maior interação entre o Pronaf e as diversas ações de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar o que poderia refletir em uma melhoria na capacidade produtiva das propriedades e conseqüentemente uma melhoria nas condições de vida dos agricultores familiares. Podemos citar como exemplo, uma maior interação com a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER); com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e com o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF).

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo; PIKETY, Marie-Gabrielle. Política de crédito do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (Pronaf): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília, DF, v. 22, n. 1, p. 53-66, jan./abr. 2005.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. O processo de avaliação: aspectos chaves do ponto de vista metodológico. In: **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**. Ano 51, n.4, out./dez. 2000.

ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. **P1MC**. Disponível em: <http://www.asabrazil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD_MENU=2269> Acesso em: 05 out. 2013.

BACELAR, Tania. As políticas públicas no Brasil. In: **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuário estatístico do crédito rural**. Disponível em: <www.bcb.gov.br/?RED-RELRURAL> acesso em: 20 dez 2013.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **A história do Banco se confunde com a história da transformação do Nordeste**. Disponível em: <www.bnb.gov.br>. Acesso em: 20 jan 2013.

_____. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf: relatório de resultados 2010**. Fortaleza, 2012.

_____. **Relatório de resultados e impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – exercício 2012**. Fortaleza, 2012.

BARREIRA, Maria Cecília R. N. **Avaliação participativa de programas sociais**. São Paulo: Veras Editora, 2000. p. 59-77.

BASTOS, Fernando. **Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar**. São Paulo: Polis; Campinas: CERES – Centro de Estudos Rurais do IFCH – UNICAMP, 2006.

BITTENCOURT, Gilson Alceu. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BOULMETIS, John; DUTWIN, Phylis. **The ABC evaluation: timeless techniques for program and project managers**. 2. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 dez 2011.

_____. Decreto nº 1946 de 28 de junho de 1996. Cria o programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar - PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1 jul. 1996. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1946-28-junho-1996-435815-norma-pe.html>> Acesso em: 10 set. 2012.

_____. **Lei nº 7.827, de 27 de Setembro de 1989**. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o FNO, o FNE e o FCO e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 26 set. 2013.

_____. **Lei nº 10.177, de 12 de Janeiro de 2001**. Dispõe sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, de que trata a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 26 set. 2012.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Cartilha do Programa de desenvolvimento integrado e sustentável do Semiárido (Conviver)**. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/cartilha-conviver>>. Acesso em 27 set. 2012.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Nova delimitação do Semiárido brasileiro**. Brasília, DF, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Evolução histórica do Pronaf**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/evolu%C3%A7%C3%A3o-do-pronaf>> Acesso em: 06 set. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Tabela de medidas agrárias não decimais**. Disponível em: <http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/TABELA_MEDIDA_AGRARIA_NAO_DECIMAL.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014a.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Caatinga**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomas/caatinga>>. Acesso em: 19 mar. 2014b.

_____. **Programa de desenvolvimento integrado e sustentável do Semiárido (Conviver)**. Disponível em: <www.mi.gov.br/cartilha-conviver>. Acesso em 12 dez 2010.

_____. **Plano estratégico de desenvolvimento sustentável do Semiárido (PDSA)**. Disponível em: <www.integracao.gov.br/web/guest/publicacoes1>. Acesso em: 30 jun 2011.

_____. Resolução nº 2310 de 29 de agosto de 1996, Consolida as normas aplicáveis aos financiamentos rurais ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1996b. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/1540056/pg-59-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-20-12-1996>> Acesso em: 10 set. 2012.

CARDOSO, Gil Célio de Castro. **A atuação do Estado no desenvolvimento recente do Nordeste**. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

CERQUEIRA, Patrícia da Silva; ROCHA, Ana Georgina. A agricultura familiar e o Pronaf: elementos para uma discussão. **Bahia Análise & Dados**. Salvador, v. 12, n. 3, p. 105-117, dez. 2002.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

COSTA, Frederico Lustosa da. **A persistência da desigualdade**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1992. 130 p.

COTTA, Tereza C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, p. 105-126, abr./jun. 1998.

DELGADO, Nelson. G. Agronegócio e agricultura familiar no Brasil: desafios para a transformação democrática no meio rural. **Novos Cadernos NAEA**. v. 15 n. 1, p. 85-129, junho de 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/868/1330>> Acesso em: 11 dez. 2013.

DENARDI, Reni Antonio. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, jul./set. 2001.

ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 19., São Paulo, 2009. p. 1-25. Disponível em: <www.geografia.fflch.usp.br>. Acesso em: 20 jan. 2014.

FURTADO, Celso. **A operação Nordeste**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959. (Coleção Textos Brasileiros de Economia).

_____. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Recife, [s.n], 1967.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUANZIROLI, Carlos E. Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 02, p. 301-328, abr./jun. 2007.

HOLANDA, Antônio Nilson C. **Avaliação de programas**: conceitos básicos sobre a avaliação “ex-post” de programas e projetos. Fortaleza: ABC Editora, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2006**. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 07 dez. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DO SEMIÁRIDO. **Sinopse do censo demográfico para o Semiárido Brasileiro**. Disponível em: <www.insa.gov.br/censosab/publicacao/sinopse.pdf> Acesso em: 10 jan. 2014.

INSTITUTO REGIONAL DA PEQUENA AGROPECUÁRIA APROPRIADA. **Convivência com o Semiárido**. Disponível em: <<http://www.irpaa.org/modulo/convivencia-com-o-semiarido>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

LEITE, Pedro Sisnando. **Desenvolvimento agrícola, industrialização e pobreza rural no Nordeste: resgatando a história**. Fortaleza: Gráfica LCR, 2011. 672 p.

LEMOS, José de Jesus Souza. **Mapa da exclusão social no Brasil: radiografia de um país assimetricamente pobre**. 3. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012. 256 p.

LIMA, Cláudio Ferreira (Org.). **A questão regional na Constituição Brasileira**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007. 67 p.

MACIEL, Iracy S. R. **Avaliação da metodologia do Agroamigo em Caucaia-CE**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2009. 272 p. (Série BNB Teses e Dissertações, n. 17).

MAGALHÃES, Reginaldo; ABRAMOVAY, Ricardo. **Acesso, uso e sustentabilidade do PRONAF B**. São Paulo: MDA/FIPE, 2006. 25p. Texto Mimeo.

MAIA, Guilherme B. da Silva; BASTOS, Valéria Delgado; DE CONTI, Bruno Martarello; ROITMAN, Fábio Brener. O Pronaf B e o financiamento agropecuário nos Territórios da Cidadania do semiárido. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 177-216, jun. 2012. Disponível em: <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/.../rev3706.pdf> Acesso em: 05 out. de 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicação e trabalho científico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 219 p.

MATTEI, Lauro. **Impactos do PRONAF: análise de indicadores**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005. (Série Estudos, n. 11).

MONTE, F. Sylvania de S. **O uso e o controle das águas no processo de modernização do Estado do Ceará: o caso da Barragem Castanhão**. 2005. 388 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

NAVARRO, Zander. A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In: GASQUES, José G.; VIEIRA FILHO, José E. R.; NAVARRO, Zander (Org). **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília (DF): IPEA/MAPA, 2010. p. 185-125.

OLIVEIRA, Clonilo M. S. de; VIANNA, Pedro J. R. **Desenvolvimento regional: 50 anos do BNB**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010. 340 p.

OLIVEIRA, H. R.; SOUZA, K. L; LIMA, L. D. **Nordeste do Brasil: sinopse estatística**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2013, 132 p.

- PIETRAFESA, José Paulo. **Agricultura familiar: a construção de um conceito.** Candeia: na construção de uma sociedade humana e ambientalmente sustentável, Goiânia, Ano 3, n. 4, p. 17-30, nov. 2002.
- PONTES, Emílio T. M; MACHADO, Thiago A. Programa um milhão de cisternas rurais no nordeste: políticas públicas, desenvolvimento sustentável e convivência com o semiárido. In:
- REDE SABOR NATURAL DO SERTÃO. **Sertão, Semiárido e Caatinga.** Disponível em: <<http://www.dosertao.com.br/rede-sabor-natural-do-sertao/sertao-semi-arido-e-caatinga/>>. Acesso em: 21 jan. 2014.
- SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento.** 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- SCHNEIDER, Sergio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir Antonio. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF: programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. (Org.) **Políticas públicas e participação social no Brasil rural.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 21-49.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática.** São Paulo: Veras Editora, 2001. p. 37-93
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org). Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: _____. (Org.). et. al. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos.** São Paulo: Veras; São Luiz: GAEPP, 2008a. p. 89-177.
- SILVA, Osias Pereira da. **Avaliação do PRONAF – A: no assentamento Banhos no município de Morada Nova – Ceará .** 2010. Disponível em: <http://wpmapp.oktiva.com.br/wp-mapp/files/2011/07/Osias-Pereira-da-Silva-2010.pdf>> Acesso em: 27 jan. 2014.
- SILVA, R. M. A. **Entre o combate à seca e a convivência com o semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008b. 274 p. (Série BNB Teses e Dissertações, 12).
- SOUSA, J. M. P.; NOTTINGHAN, P. T.; GONÇALVES, M. F. **Metodologia de avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.
- SOUSA, Jânia Maria Pinho. **Avaliação do financiamento da agricultura familiar na produção, ocupação e renda.** Banco do Nordeste do Brasil, Fortaleza, 2009. 179p. (Série BNB Teses e Dissertações, n. 18).
- SOUSA, Jânia Maria Pinho; VALENTE JÚNIOR, Airton Saboya. Análise das liberações dos recursos do Pronaf: descentralização das aplicações do crédito rural? In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, 2006. 1 CD-ROM.

SUASSUNA, João. **Semiárido:** proposta de convivência com a seca. Disponível em <<http://www.fundaj.gov.br>>. Acesso em: 06 set. 2013.

SUDENE. **Semiárido.** Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/semiario>> Acesso em: 22 mar. 2012.

TEDESCO, João Carlos (Org.). **Agricultura familiar:** realidades e perspectivas. 3. ed. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2001. 405 p.

TONNEAU, J. P.; AQUINO, J. R.; TEIXEIRA, O. A. Modernização da agricultura familiar e exclusão social: o dilema das políticas agrícolas. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, DF, v. 22, n. 1, p. 67-82, 2005.

WESZ JR, V. J. & LEITE, S. P. **O financiamento da política de desenvolvimento territorial:** uma análise do Pronat e do programa Território da Cidadania. In: Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. MIRANDA, C; TIBURCIO, B. (Org.). Brasília: DF: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 14). p. 169-196.

APÊNDICE A – QUADRO GRUPOS E LINHAS DO PRONAF

Quadro I - Grupos e Linhas do Pronaf

Grupos e Linhas	Finalidade e Público-Alvo
Grupo A	Crédito na modalidade de investimento para agricultores familiares beneficiários pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não foram contemplados com operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera) ou que ainda não foram contemplados com o limite do crédito de investimento para estruturação no âmbito do Pronaf.
Grupo A/C	Crédito de custeio, isolado ou vinculado, a agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).
Grupo B	É a linha de microcrédito estabelecida para combater a pobreza rural. Os recursos de investimentos são destinados a agricultores com renda anual familiar bruta até R\$ 10,0 mil (dez mil reais).
Grupo Renda Variável (Comum)	Linha de investimento destinada a agricultores que tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 (doze) meses que antecedem a solicitação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) de até R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais), incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente da família, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais. As taxas de juros são definidas pelo valor financiado. Este grupo foi criado da fusão dos Grupos C, D e E. Os limites do financiamento bem como a taxa de juros variam de acordo com as faixas de valores financiados bem como de acordo com a finalidade do crédito (custeio e investimento).
Agroindústria	Trata-se de crédito de apoio a atividades agropecuárias e não-agropecuárias de agricultores familiares, mediante o financiamento de investimentos, inclusive em infraestrutura, que visem ao beneficiamento, ao processamento e à comercialização da produção agropecuária, de produtos florestais e do extrativismo, ou de produtos artesanais e à exploração de turismo rural.
Mulher	Linha de crédito dirigida às mulheres agricultoras integrantes de unidades familiares de produção enquadradas no PRONAF, independentemente de sua condição civil. A mesma unidade familiar de produção pode contratar até dois financiamentos ao amparo do PRONAF Mulher.
Jovem	Refere-se à linha de investimento para jovens agricultores familiares maiores de 16 anos e com até 29 anos, que tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares rurais de formação por alternância, ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio, que atendam à legislação em vigor para instituições de ensino, ou que tenham participado de curso ou estágio de formação profissional que preencha os requisitos definidos pela SAF/MDA.

Semiárido	Trata-se de investimento em projetos de convivência com o semiárido, focado na sustentabilidade dos agroecossistemas, priorizando projetos de infraestrutura hídrica e implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infraestruturas, inclusive aquelas relacionadas com projetos de produção e serviços agropecuários e não-agropecuários.
Agrinf	Linha de crédito de apoio financeiro às atividades agropecuárias e não-agropecuárias de agricultores familiares, mediante financiamento das necessidades de custeio do beneficiamento e industrialização da produção própria e/ou de terceiros.
Agroecologia	Financiamento dos sistemas de produção agroecológicos e/ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento. É destinado à modalidade Pronaf Agricultores Familiares (Comum), Grupo A, Grupo A/C e Grupo B''.
Floresta	Estimula a implantação de projetos de sistemas agroflorestais, exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo e manejo florestal, recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas, para o cumprimento de legislação ambiental e enriquecimento de áreas que já apresentam cobertura florestal diversificada, com o plantio de uma ou mais espécies florestais, nativas do bioma.
ECO	Destina-se a investimento para implantação, utilização ou recuperação de tecnologias de energia renovável, tecnologias ambientais, pequenos aproveitamentos hidroenergéticos, silvicultura, adoção de práticas conservacionistas e de correção da acidez e fertilidade do solo. É destinado à modalidade Pronaf Agricultores Familiares (Comum) Grupo A, Grupo A/C e Grupo B''.

Fonte: BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2013. Elaboração própria.

APÊNDICE B – ENTREVISTA COM BENEFICIÁRIOS DO PRONAF-SEMIÁRIO

ENTREVISTA COM BENEFICIÁRIOS DO PRONAF-SEMIÁRIO NA LOCALIDADE DE CÓRREGO DOS TANQUES – ITAPIPOCA-CE

Data da Entrevista: ___/___/___

Questionário nº: _____

Nome do Entrevistado: _____

Apelido: _____ Telefone: _____

Endereço: _____ Completo Endereço _____

(Localidade/Bairro): _____

QUESTÕES

1. **Idade:** _____

2. **Sexo**

Masculino Feminino

3. **Nível de Escolaridade**

Não estudou Alfabetizado Fundamental incompleto
 Fundamental Completo Superior Incomp. Superior Completo

4. **Estado Civil**

Solteiro Casado Divorciado
 Viúvo União Estável

5. **Qual o tamanho da sua propriedade em tarefas?**

Até 10 De 11 a 25 De 26 a 50 De 51 a 75
 De 76 a 100 De 100 a 150 De 150 a 200 Mais de 200

6. **A que grupo do Pronaf pertence?**

Pronaf A Pronaf A/C Pronaf B
 Outro: _____

7. Como ficou sabendo dessa linha crédito para investimento em infraestrutura para convivência com o semiárido/seca (Pronaf Semiárido)?

- Amigos Técnicos da Ematerce Sindicato
 Funcionários do BNB Assessor de Microcrédito Associação
 Não lembra Outros : _____

8. Qual a principal atividade desenvolvida?

- Agricultura: _____
 Pecuária: _____

9. O financiamento foi para qual atividade?

- Agricultura: _____
 Pecuária: _____

10. Houve aumento/diminuição da produção (agrícola/pecuária) após o financiamento?

- Sim Não

11. Quem elaborou a proposta/projeto?

- Ematerce Escritório Particular Cooperativa
 Associação Prefeitura ONG
 Outro: _____

12. O projeto se destina a que tipo de infraestrutura hídrica?

13. O projeto se destina a que tipo de infraestrutura de produção?

14. Recebe assistência técnica?

- Não Sim

13.1 Se sim, qual a instituição?

- Ematerce Escritório Particular Cooperativa
 Associação Prefeitura ONG
 Outro: _____

15. Qual o grau de importância do serviço de assistência técnica?

- Sem importância Importante
 Pouco importante Muito importante

16. Após o financiamento se sente mais preparado para conviver com a seca?

- Não sabe Preparado
 Despreparado Muito preparado