

Universidade de Brasília

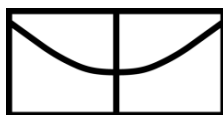
Faculdade de Planaltina

ANDREZA KOMINKIEWICZ

O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 196, DE 2012,  
E SUA RELAÇÃO COM O PRONAF-AGROINDÚSTRIA

PLANALTINA – DF

Julho de 2013



Universidade de Brasília

Faculdade de Planaltina

ANDREZA KOMINKIEWICZ

O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 196, DE 2012,  
E SUA RELAÇÃO COM O PRONAF-AGROINDÚSTRIA

Relatório final apresentado ao curso de Gestão do Agronegócio, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão do Agronegócio.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Sauer

PLANALTINA – DF

Julho de 2013

## **DEDICATÓRIA**

*À Deus, aos meus pais e meu noivo, aos meus amigos, meu orientador e ao meu supervisor de estágio.*

## RESUMO

Este relatório é fruto de estágio realizado no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que teve duração de seis meses. Durante o estágio, fiz o acompanhamento legislativo de projetos de lei, que poderiam interferir em políticas públicas, na legislação ou na comercialização de produtos oriundos de produtores familiares, assim como projetos que influenciam e que estão dentro da área de abrangência das políticas públicas geridas pelo MDA. No decorrer do tempo de estágio, tive a oportunidade de acompanhar um projeto de lei complementar, que propõe conceder as mesmas condições de crédito concedidas no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) às micro e pequenas empresas urbanas. Este relatório inclui a análise dos principais impactos de uma possível mudança legislativa, sejam eles positivos ou negativos, e quais seriam as principais mudanças que aconteceriam caso esse projeto fosse aprovado. Também são abordadas questões relativas ao crédito rural, Poder Legislativo e Executivo e de que forma o Pronaf vem amparando o agricultor familiar.

**Palavras-Chave:** Pronaf, Agricultura Familiar, Projeto de Lei Complementar, Pronaf Agroindústria, Crédito Rural, micro e pequena empresa.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. AS AÇÕES DO LEGISLATIVO E DO EXECUTIVO PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	8
3. CONTEXTO E HISTÓRIA DO PRONAF.....	10
4. O MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E SUA RELAÇÃO COM O PRONAF .....	14
5. PRINCIPAIS MUDANÇAS DO PRONAF AO LONGO DOS ANOS .....	15
6. LINHAS ATUAIS DE AÇÃO DO PRONAF.....	17
7. PRONAF AGROINDÚSTRIA .....	19
7.1. CONDIÇÕES PARA CONCESSÃO DE CRÉDITO DO PRONAF AGROINDÚSTRIA .....	21
8. FINALIDADES DOS CRÉDITOS DO PRONAF.....	22
9. EVOLUÇÃO DOS FINANCIAMENTOS.....	23
10. O PLP 196 E SUA RELAÇÃO COM O PRONAF AGROINDÚSTRIA .....	26
10.1. JUSTIFICATIVA DO AUTOR.....	26
10.2. PLP 196 DE 2012: UMA ANÁLISE CRÍTICA.....	28
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	29
REFERÊNCIAS .....	32
ANEXOS.....	34

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste relatório, como parte do estágio obrigatório do curso de Gestão do Agronegócio da FUP, consiste em elaborar uma síntese da trajetória do PRONAF, desde seu surgimento até o presente, e apresentar uma análise de um Projeto de Lei que propõe condições de crédito semelhantes às encontradas nos contratos do Pronaf, aos micro e pequenos empresários urbanos.

Estes estudos são frutos de estágio realizado na Assessoria Parlamentar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão do Governo Federal responsável pela viabilização das políticas voltadas para a agricultura familiar e para o desenvolvimento do meio rural. Maior parte do tempo foi destinado ao acompanhamento legislativo das principais propostas que, de alguma forma, trazem ou podem trazer mudança ao meio rural brasileiro, especificamente aos agricultores familiares.

Durante o estágio, foi possível acompanhar o processo legislativo de inúmeros projetos de lei, tanto os que trazem benefícios, como aqueles que podem ser prejudiciais ao agricultor familiar. Essa experiência me trouxe um olhar crítico sobre projetos que chegaram ao meu conhecimento, sendo capaz de identificar os principais impactos, sejam positivos ou negativos dentro do âmbito de atuação do MDA.

Não se pretende neste relatório fazer uma avaliação ou uma abordagem crítica do Pronaf, nem tão pouco dar conta de toda bibliografia recente produzida acerca de suas especificações. Busca-se apenas descrever o programa com a finalidade de realçar melhor sua trajetória, explanar a cerca da importância das políticas públicas voltadas aos agricultores e agricultoras familiares, assim como o papel do legislativo e do executivo em aprovar e aplicar essas políticas públicas, bem como uma análise dos impactos que um Projeto de Lei pode causar.

O Pronaf é um dos mais importantes instrumentos de políticas públicas voltadas para o agricultor familiar. É o resultado de incansáveis lutas em busca de reconhecimento e condições de produção.

Desde 1996, o Pronaf auxilia o processo produtivo com linhas de crédito, custeio e investimentos. O volume de recursos ofertados e executados pelo Pronaf tem aumentado consideravelmente nos últimos anos, sendo que essa ampliação justifica o interesse de transformá-lo em instrumento de estudo para o meu relatório de estágio. Mais ainda, é importante analisar a forma como o Pronaf vem sendo modificado, como

ocorrem suas mudanças, principalmente, no que diz respeito aos pequenos estabelecimentos rurais, que se tornam pequenas empresas ou cooperativas, e que hoje representam uma considerável fatia no mercado e merecem atenção dos órgãos governamentais.

Para a elaboração deste documento, realizei, em um primeiro momento, pesquisas bibliográficas, as quais geraram o embasamento teórico necessário para o entendimento da formulação e das características do Pronaf. Em um segundo momento, busquei conhecer o Projeto de Lei Complementar nº 196, de 2012, a partir de sua apresentação e justificativa. Por fim, com o intuito de aprofundar o entendimento a cerca do mesmo, realizei visita ao gabinete do Deputado Federal Vilson Covatti, autor do referido projeto, na data de 03 de julho de 2013, quando pude debater com o autor, principais vantagens, preocupações e mudanças que ocorrerão aos micro e pequenos empresários urbanos, e se, de alguma forma, isso poderia impactar sobre o montante de recursos distribuído pelo Pronaf.

Schneider (2003) enfatiza a importância que a agricultura familiar passou a ter no cenário social e político brasileiro a partir da legitimação que o Estado lhe emprestou ao criar, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Criado com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional às categorias de agricultores familiares, que vinham sendo alijadas das políticas públicas ao longo da história brasileira; a partir da política agrícola baseada da Revolução Verde, adotada pela ditadura militar, encontravam sérias dificuldades de se manter na atividade.

Portanto, o surgimento deste programa representa o reconhecimento do Estado, em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que, até então, era designada por termos como pequenos produtores, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência (SCHNEIDER *et al*, 2004).

O Pronaf surgiu com a finalidade de auxiliar o agricultor familiar que não tinha condições de garantir sua produção. Eram linhas de crédito, investimento e custeio da produção que amparavam o agricultor familiar e possibilitavam que a sua agricultura, antes de subsistência, pudesse gerar renda e garantisse o sustento das pequenas famílias.

Atualmente, as linhas e programas do Pronaf dão um amparo maior ao agricultor familiar, com apoios que vão desde o seguro da safra até o financiamento de uma pequena agroindústria familiar. As linhas do programa aumentaram e aumentaram também os recursos destinados aos contratos do Pronaf.

A alocação dos recursos do Pronaf depende, em parte, do poder político e, em parte, das instituições financeiras que intermedeiam este processo. Depende também do poder público, a adoção de novas medidas que se sobressaem às antigas, a fim de garantir o desenvolvimento e aprimoramento das políticas públicas e o desenvolvimento contínuo do meio rural.

Verifica-se assim que papel do poder público vai muito além de implementar e fiscalizar, passa também por identificar as melhores sugestões de mudanças apresentadas, quais seus impactos, benefícios e quem serão os principais entes envolvidos e beneficiados com suas ações.

A seguir serão abordados assuntos relativos à criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e sua ligação com o Pronaf, as ações do legislativo e executivo para a formulação de políticas públicas, o contexto e a história do Pronaf como política pública para a agricultura familiar, as principais linhas de ação, a evolução de seus recursos e abrangência e, por fim, uma análise do Projeto de Lei Complementar nº 196, de 2012.

## **2. AS AÇÕES DO LEGISLATIVO E DO EXECUTIVO PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia.

Elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, cabe distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público.



As Políticas Públicas são o resultado da competição entre os diversos grupos ou segmentos da sociedade que buscam defender (ou garantir) seus interesses. Tais interesses podem ser específicos – como a construção de uma estrada ou um sistema de captação das águas da chuva em determinada região – ou gerais – como demandas por segurança pública e melhores condições de saúde.

É importante ressaltar, entretanto, que a existência de grupos e setores da sociedade apresentando reivindicações e demandas não significa que estas serão atendidas, pois antes disso é necessário que as reivindicações sejam reconhecidas e ganhem força ao ponto de chamar a atenção das autoridades do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (SEBRAE, 2008).

Antes de uma proposta legislativa se tornar algo concreto, ir à sanção, ou seja, ser aprovado e então publicado no Diário Oficial da União, ele passa por um caminho longo, e em alguns casos, ele não chega ao final de sua tramitação. Baseado nas informações contidas no site da Câmara dos Deputados, a seguir é descrito como ocorre o processo de tramitação de um projeto de lei.

Primeiro uma proposta, seja ela projeto de lei, proposta de emenda a constituição, ou alguma outra, deve ser apresentada por Deputados, individual ou coletivamente, pelas Comissões, Mesa da Câmara, o Presidente da República, o Senado Federal, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores, o Procurador Geral da República e os cidadãos, na forma como dispõe a Constituição Federal, em seu artigo 61.

Quando a matéria legislativa é aprovada por uma Casa, ela será revista pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Após o final da tramitação, a Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

Se o Presidente da República considerar a proposta, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, ela será vetada total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e será comunicado, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção. O veto será apreciado em sessão conjunta das duas Casas, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria

absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto e se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não a fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

A matéria constante de uma proposta legislativa rejeitada somente poderá constituir objeto de nova matéria, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

As Políticas Públicas refletem o desejo dos diversos grupos sociais e representam seus interesses. Todo o processo legislativo pelo qual tramita uma proposição é necessário para atender os reais interesses sem prejudicar a sociedade, e sem se tornar inconstitucional.

### **3. CONTEXTO E HISTÓRIA DO PRONAF**

A década de 1990 foi marcada por alguns fatores decisivos para mudar os rumos do desenvolvimento rural, principalmente na esfera governamental. Por um lado, o movimento sindical dos trabalhadores rurais, ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), passou a organizar-se e direcionar suas reivindicações e lutas para a chamada “reconversão e reestruturação produtiva” dos agricultores familiares, que seriam afetados pelo processo de abertura comercial da economia, na ocasião influenciado pela criação do Mercosul. Por outro lado, um reordenamento do Estado Brasileiro, com a promulgação da Constituição de 1998, levou a descentralização de ações estatais e à introdução de novos mecanismos de gestão social das políticas públicas, visando democratizar o acesso dos beneficiários aos recursos públicos.

De um modo geral, pode-se dizer que não existiam políticas públicas, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades específicas do segmento social de agricultores(as) familiares, o qual era caracterizado de modo meramente instrumental e bastante impreciso no âmbito das entidades e órgãos públicos. Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton (1965),

políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Então, em 1994, em consequência das reivindicações dos agricultores familiares, o governo Itamar Franco (1992-1994) criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que operava basicamente com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Tal programa se tornaria, em 1996, o pontapé inicial para criação do maior programa destinado ao fortalecimento dos agricultores familiares. No ano de 1995, o programa foi totalmente reformulado, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, e tais modificações deram origem ao Pronaf (SCHNEIDER, 2001).

No mesmo ano, a FAO/INCRA elaborou um estudo que define com maior precisão conceitual a agricultura familiar e, mais ainda, estabeleceu um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos diferentes tipos de agricultores familiares. Sabe-se que esses estudos serviram de base para as primeiras formulações do PRONAF.

Em 1996, o Governo Federal criou o Pronaf, instituído pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho do mesmo ano. Seu intuito principal é estabelecer diversas ações e garantir os recursos para o apoio às atividades produtivas do segmento da agricultura familiar no Brasil. Dessa forma, de acordo com o artigo 1º de seu Decreto, o PRONAF busca “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda”.

Nesse momento inicial do programa, as taxas de juros eram altas (12% a.a.) e houve pouco acesso dos agricultores, principalmente em função do desconhecimento da política pelos mesmos e suas organizações, com exceção da região Sul, que, devido ao fato de agricultores serem mais inseridos nas dinâmicas dos mercados, se sobressaiu (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999).

Conforme o parágrafo 2º, do artigo 2º, deste mesmo Decreto, as ações do Pronaf visam:

Melhoramento da qualidade de vida, aprimoramento das tecnologias produtivas via estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, capacitação visando novos padrões tecnológicos e gerenciais, participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do Programa.

Inicialmente o Pronaf era constituído por três linhas de atuação: PRONAF Crédito, infraestrutura e Pronaf Capacitação. A primeira linha, desde o início do programa, e é até hoje a principal em termos de volume de recursos, somando mais de 90% do total dos recursos.

No âmbito do Pronaf, podem ser financiadas, não apenas atividades agropecuárias, mas também o agronegócio familiar, a produção artesanal e o turismo rural, desde que explorados mediante emprego direto da força de trabalho da família produtora rural.

A institucionalização do PRONAF, e sua capilarização em todo território nacional, trouxe um novo cenário para a disseminação do microcrédito no Brasil, em especial, para atividades produtivas rurais (BITTENCOURT, 2003). Sua maior importância foi atenuar a desigualdade de condições no acesso ao crédito, que é apontada por Rangel *et. al.* (2007) como um dos fatores responsáveis por diferentes níveis de crescimento econômico, por possuir um efeito mais perverso para os mais pobres do que para os mais ricos.

Guanzirolí (2007) afirmou que o programa causou um impacto positivo na agricultura familiar brasileira durante sua primeira década. Foram feitos inúmeros estudos sobre os efeitos do Pronaf, onde foram medidos os seus impactos, abrangência, e benefícios. Entre os entraves para um melhor desenvolvimento do PRONAF, o autor apontou quatro fatores: a) Inexistência ou baixa qualidade da assistência técnica; b) Dificuldades no gerenciamento dos recursos do crédito; c) Falta de visão sistêmica dos técnicos que permita a indução de processos inovadores na atividade agrícola; e d) Falta de integração nos mercados, de estrutura de comercialização e de agregação de valor (GUANZIROLI, 2007).

Um dos primeiros trabalhos de avaliação do PRONAF foi o de Abramovay e Veiga (1999). Neste estudo, eles analisam as duas principais linhas de ação do programa: PRONAF Infraestrutura e PRONAF Crédito. Concluíram que o PRONAF, apesar de seus limites, contribui positivamente para a criação de um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento rural e necessário à ampliação da base social da política nacional de crédito, com a inclusão dos agricultores familiares. O mais importante do programa para os autores foi a institucionalização de uma nova relação entre o sistema bancário e a agricultura familiar, acarretando em uma “dimensão pública” inédita no país (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999).

Um fato importante, que surgiu no início deste século, que passou a auxiliar não só o Pronaf, mas todas as políticas públicas direcionadas ao pequeno agricultor, foi a homologação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, regida por meio da Lei 11.326/2006, também conhecida como “Lei da Agricultura Familiar”. Essa lei estabeleceu “conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar” (Art. 1º). Em seu artigo 3º, a lei estabeleceu também que:

[...] considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Tal enquadramento da unidade familiar fica por conta das entidades representativas credenciadas. Assim, de acordo com este selecionamento, os créditos do Pronaf são direcionados aos agricultores familiares, para permitir que as unidades familiares possam continuar cumprindo seu papel nacional no cenário econômico. Mais que isto, possam permanecer presentes na economia, aumentando a sua participação e importância na renda produzida no país

#### **4. O MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA) E SUA RELAÇÃO COM O PRONAF**

A partir de 1999, com o início do segundo Governo FHC, o PRONAF passou por novas reformulações. Institucionalmente, o programa deixou de fazer parte do Ministério da Agricultura, onde estava vinculado à então Secretaria de Desenvolvimento Rural, passando a ser incorporado pelo recém criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O MDA substituiu o Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários, criado em 1995, tendo antes a condição de Secretaria de Estado.

O MDA passou a abrigar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), instituição encarregada da política fundiária e de assentamentos da reforma agrária e, no lugar da Secretaria de Desenvolvimento Rural, foi criada a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), que passou a ser o guarda-chuva institucional das diversas linhas de ação do PRONAF e demais programas ligados à agricultura familiar brasileira. Nessa nova estrutura organizacional, o tema da agricultura familiar ganhou mais espaço, tanto na esfera pública federal como na sua visibilidade junto à sociedade civil (CARVALHO, 2001, p. 203).

O Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários (MEPF) surgiu em um contexto de ascendência das lutas sociais no campo e, particularmente, de acirramento da luta pela terra no Brasil. De um lado, a pressão dos pequenos agricultores ligados à CONTAG reivindicando políticas específicas de compensação pela chamada “âncora verde” que a agricultura proporcionara à estabilização de preços no Plano Real, durante o primeiro governo FHC (1995-1998). De outro, o Movimento dos Sem Terra (MST) amplia sua base social e estende sua esfera de atuação para o estado de São Paulo (Pontal do Paranapanema), ganhando com isto uma projeção nacional (CARVALHO, 2001).

Mas não se pode negar que os fatos políticos decisivos deste período são os massacres de agricultores sem terra em Corumbiara – Rondônia (agosto de 1995) e Eldorado de Carajás, no sul do Pará (abril de 1996), ambos seguidos de uma “marcha à Brasília”, realizada em abril de 1997, que culminou com um comício que se estima tenha reunido em torno de 100 mil pessoas. Dada a repercussão nacional e internacional destes acontecimentos o governo federal assume uma nova postura em relação ao problema agrário e cria o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, em 1995 (CARVALHO, 2001, p. 203).

## 5. PRINCIPAIS MUDANÇAS DO PRONAF AO LONGO DOS ANOS

Desde sua formulação, em 1996, o Pronaf ganhou cada vez mais relevo e destaque, o que fez com que o Programa fosse sendo ampliado e reformulado ano após ano, atendendo quatro objetivos específicos (MDA, 2013):

1. Ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares;
2. Viabilizar a infraestrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares;
3. Elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social;
4. Estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos.

Podem ser citadas como principais mudanças do Pronaf, desde sua institucionalização, as apresentadas a seguir (MDA, 2013).

Em 1997, foram incluídos no programa novos beneficiários. Estes eram pescadores artesanais, seringueiros extrativistas e aquicultores. Houve criação de novas linhas de financiamento, estas com a finalidade de melhorias na infraestrutura e serviços comunitários rurais e também uma redução nas taxas de juros para 6,5% ao ano.

No ano seguinte, as taxas de juros foram ainda mais reduzidas e passaram a ser de 5,75%. Ainda no ano de 1998, foi criada a linha Pronaf Agregar com o objetivo de agregar renda às atividades agropecuárias e o Pronaf Agroindústria, com a finalidade de financiar projetos de grupos de agricultores.

Em 1999, os beneficiários do Pronaf começaram a ser classificados em grupos, com a finalidade de facilitar o acesso ao crédito e criação de crédito coletivo para pessoas jurídicas, associações, cooperativas e outros agrupamentos, além da possibilidade de financiamento de atividades não-agrícolas, como o turismo rural e o artesanato. Estes grupos eram divididos em:

- Grupo A: é o primeiro crédito para os assentados da reforma agrária destinado à estruturação de suas unidades produtivas.
- Grupo B: é a linha de microcrédito criada para combater a pobreza rural. Os recursos de investimento são destinados a agricultores com renda familiar anual bruta de até R\$ 2 mil, para financiar qualquer atividade geradora de renda.

- Grupo C: beneficia, com crédito de custeio e de investimento, os agricultores com renda familiar anual bruta superior a R\$ 2 mil e inferior a R\$ 14 mil.
- Grupo A/C: é o primeiro crédito de custeio para as famílias assentadas da reforma agrária que já receberam financiamento do grupo A.
- Grupo D: beneficia com crédito de custeio e de investimento, os agricultores com renda anual bruta superior a R\$ 14 mil e inferior a R\$ 40 mil.
- Grupo E: abrange os agricultores com renda familiar anual bruta entre R\$ 40 mil e R\$ 60 mil, que passar a ter direito a linhas de crédito para financiamento e custeio da produção.

Ainda em 1999, o Pronaf Agroindústria e o Pronaf Agregar se fundiram através da resolução 2.766, de 2000, com o nome de Crédito de Investimento para Agregação de Renda à Atividade Rural. Essa modalidade, ainda conhecida como Pronaf Agregar tinha o objetivo de liberar recursos para o beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária, destinados aos grupos B, C e D.<sup>1</sup>

De acordo com o BNDES, no ano de 2000, os juros foram ainda mais reduzidos, com taxas de 4% ao ano. Foi criado um custeio especial para assentados da reforma agrária e beneficiários do Programa de Crédito Fundiário. Em 2001, o limite de financiamento foi elevado e a carência passou para cinco anos nos projetos de investimento (BNDES, 2011).

Em 2003, houve implementação de medidas de simplificação e racionalização dos contratos, permitindo renovações por até cinco anos. Foram criados novos programas como o Pronaf Semiárido, Pronaf Florestal e o cartão Pronaf. O Pronaf Agregar passa a ser chamado de Pronaf Agroindústria (Banco do Brasil, 2004).

Ainda, de acordo com o Banco do Brasil (2004), no ano de 2004 surgiram as linhas Pronaf Mulher e Pronaf Jovem. No mesmo ano, o Pronaf atingiu um montante financiado pelos agricultores familiares de 4,49 bilhões, representando uma evolução de 109% em relação ao ano de 2000.

No ano de 2006, foi incluída no programa, a linha Pronaf Comercialização. No mesmo ano ainda, foi criado o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER).

---

<sup>1</sup> Para maiores detalhes, consultar Picinato *et al.* (2000); Sabbato (2000) e Granzirulli e Cardim (2000).



Em 2007 foi criada uma linha de crédito para investimento em energias renováveis e com foco na sustentabilidade, essa denominada Pronaf ECO. No ano de 2008, os grupos C, D e E foram unificados para acesso aos programas.

## **6. LINHAS ATUAIS DE AÇÃO DO PRONAF**

O Pronaf se propõe a fortalecer a agricultura familiar como categoria social, mediante apoio financeiro (financiamento para custeio e investimento de atividades agrícolas), capacitação e apoio à infraestrutura social e econômica dos territórios rurais fortemente caracterizados pela agricultura familiar. Embora seja um programa de fortalecimento da agricultura familiar, a maior parte de seus esforços e resultados estiveram concentrados no crédito desde a sua criação.

Atualmente o programa conta com cinco linhas de ação, sendo definidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, 2013):

**Linha de Ação I:** Crédito Rural.

- a. Pronaf/Agroindústria;
- b. Pronaf/Custeio de Agroindústrias Familiares.

**Linha de Ação II:** Adequação e Orientações nas Legislações Específicas.

**Linha de Ação III:** Capacitação de Multiplicadores, Elaboração de Manuais Técnicos e Documentos Orientadores.

**Linha de Ação IV:** Ciência e Tecnologia.

**Linha de Ação V:** Promoção e Divulgação dos Produtos Agroindustriais, Identificação de Mercados e Articulação com o Mercado Institucional.

Hoje o público-alvo do programa são os agricultores familiares que possuem as seguintes características:

- a. Possuem parte da renda familiar proveniente da atividade agropecuária, variando de acordo com o grupo em que o beneficiário se classifica (30% no grupo B, 60% no grupo C, 70% no grupo D e 80% no grupo E);
- b. Detêm ou exploram estabelecimentos com área de até quatro módulos fiscais, ou até seis módulos quando se tratar de atividade pecuária;
- c. Exploram a terra na condição de proprietário, meeiro, parceiro ou arrendatário;
- d. Utilizam mão-de-obra predominantemente familiar;
- e. Residem no imóvel ou em aglomerado rural ou urbano próximo;
- f. Possuem renda bruta familiar de até R\$ 60 mil por ano;

- g. Pescadores artesanais, pequenos extrativistas e pequenos aquicultores se incluem no público-alvo do Pronaf.

Incluídos na Linha de ação I do Pronaf, existem vários programas destinados a crédito e investimento, sendo estes citados pelo MDA (2013):

- Pronaf Custeio: financia atividades agropecuárias e de beneficiários ou industrialização e comercialização de produção própria ou de terceiros agricultores familiares enquadrados no Pronaf;
- Pronaf Investimento (Mais Alimentos): financia máquinas e equipamentos visando a melhoria da produção e serviços agropecuários ou não agropecuários, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas;
- Microcrédito Rural: atende os agricultores de mais baixa renda. Permite o financiamento das atividades agropecuárias e não agropecuárias, podendo os créditos cobrirem qualquer atividade que possa gerar renda para a familiar atendida;
- Pronaf Agroecologia: financia investimentos dos sistemas dos sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento;
- Pronaf Mulher: oferecida especialmente para as mulheres, a linha financia, investimentos de propostas de crédito, independentemente do estado civil das agricultoras; pode ser usado para investimentos realizados nas atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato e outras atividades no meio rural de interesse da mulher agricultora;
- Pronaf Eco: investimento para implantação, utilização ou recuperação de tecnologias de energia renovável, biocombustíveis, armazenamento hídrico, pequenos aproveitamentos hidroenergéticos, silvicultura e recuperação de solos;
- Pronaf Semiárido: financia projetos de convivência com o semiárido, focados na sustentabilidade dos agroecossistemas, que priorizem infraestrutura hídrica e implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infraestruturas, inclusive aquelas relacionadas com projetos de produção e serviços agropecuários e não agropecuários, de acordo com a realidade das famílias agricultoras da região semiárida;

- Pronaf Jovem: financia propostas de crédito de jovens agricultores e agricultoras. Os recursos são destinados à implantação, ampliação ou modernização da produção e serviços nos estabelecimentos rurais;
- Pronaf Floresta: financia projetos para sistemas agroflorestais como exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo florestal, recomposição e manutenção em áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas;
- Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares: destinada aos agricultores e suas cooperativas ou associações, para que financiem às necessidades de custeio do beneficiamento e industrialização da produção própria ou de terceiros;
- Pronaf Cota-Parte: financia investimentos para a integralização de cotas-partes dos agricultores familiares filiados a cooperativas de produção ou para aplicação de capital de giro, custeio ou investimentos;
- Pronaf Agroindústria: financia investimentos, inclusive em infraestrutura, que visam o beneficiamento, o processamento e a comercialização da produção agropecuária e não agropecuária, de produtos agroflorestais e do extrativismo, ou de produtos artesanais e a exploração de turismo rural.

Todas estas linhas do Pronaf visam atender os diferentes grupos e necessidades dos agricultores familiares, a fim de agregar valor na produção e na propriedade, proporcionando o desenvolvimento sustentável do segmento rural.

## **7. PRONAF AGROINDÚSTRIA**

O Pronaf Agroindústria é o objeto deste relatório de estágio, visto que o estágio de conclusão de curso foi desenvolvido com trabalhos relacionados a projetos de lei que impactem de alguma forma as políticas e ações do MDA. E entre os projetos de lei, existe o PLP 196/2012 que propõe as mesmas condições de crédito destinadas ao Pronaf Agroindústria, aos micro e pequenos empresários urbanos.

O Pronaf Agroindústria é destinado aos produtores rurais, cooperativas e associações que comprovarem que mais de 70% da matéria prima a ser beneficiada ou industrializada seja de produção própria ou de associados. Os recursos podem ser

utilizados de diversas formas, seja na questão de infraestrutura da fábrica, seja no capital de giro, no custeio da mão-de-obra, etc.

O Programa apoia a inclusão dos agricultores familiares no processo de agroindustrialização e comercialização da sua produção, de modo a agregar valor, gerar renda e oportunidades de trabalho no meio rural, garantindo a melhoria das condições de vida das populações beneficiadas.

Compreende-se como agroindustrialização o beneficiamento e/ou transformação dos produtos provenientes de explorações agrícolas, pecuárias, pesqueiras, aquícolas, extrativistas e florestais, abrangendo desde processos simples, como secagem, classificação, limpeza e embalagem, até processos mais complexos que incluem operações físicas, químicas ou biológicas, como, por exemplo, a extração de óleos, a caramelização e a fermentação. Inclui, também, o artesanato no meio rural.

A Agroindústria Familiar Rural caracteriza-se por se inserir em nichos de mercado, a partir de realidades onde a cultura exerce significativa influência nas relações sociais e de produção, configurando identidades territoriais tanto ao produto artesanal como ao espaço-local destes produtos (SILVEIRA *et. al.*, 2008).

A Agroindústria Familiar Rural é considerada como uma das alternativas para a reversão das consequências sociais desfavoráveis no meio rural principalmente pela capacidade de impulsionar a geração, direta e indireta, de novos postos de trabalho e de renda aos agricultores familiares, promovendo a sua (re)inclusão social e econômica (PREZOTTO, 2002).

Os créditos ao amparo da Linha de Crédito de Investimento para Agregação de Renda à Atividade Rural (Pronaf Agroindústria) têm como finalidade os investimentos, inclusive em infraestrutura, que visem o beneficiamento, o processamento e a comercialização da produção agropecuária, de produtos florestais e do extrativismo, ou de produtos artesanais e a exploração de turismo rural (MDA, 2013). São incluídos como investimentos:

- a. Implantação de pequenas e médias agroindústrias, isoladas ou em forma de rede;
- b. Implantação de unidades centrais de apoio gerencial, nos casos de projetos de agroindústrias em rede, para a prestação de serviços de controle de qualidade do processamento, de marketing, de aquisição, de distribuição e de comercialização da produção;

- c. Ampliação, recuperação ou modernização de unidades agroindustriais de agricultores familiares já instaladas e em funcionamento;
- d. Implantação, recuperação, ampliação ou modernização de infraestrutura de produção e de serviços agropecuários e não agropecuários, assim como para a operacionalização dessas atividades no curto prazo, de acordo com projeto específico em que esteja demonstrada a viabilidade técnica, econômica e financeira do empreendimento;
- e. Capital de giro associado limitado a 35% do financiamento para investimento fixo;
- f. Integralização de cotas-partes vinculadas ao projeto a ser financiado.

#### 7.1. CONDIÇÕES PARA CONCESSÃO DE CRÉDITO DO PRONAF AGROINDÚSTRIA

De acordo com o Manual do Crédito Rural (BACEN, 2013), cada tipo de beneficiário do Pronaf Agroindústria tem suas limitações de crédito em cada ano agrícola, e este pode ser aplicado em uma ou mais operações. São estes os beneficiários:

- I - pessoa física: até R\$130.000,00 (cento e trinta mil reais) por beneficiário;
- II - empreendimento familiar rural – pessoa jurídica: até R\$300.000,00 (trezentos mil reais), observado o limite de que trata o inciso I desta alínea, por sócio relacionado na Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), emitida para o empreendimento;
- III - associação e cooperativa - pessoa jurídica: até R\$30.000.000,00 (trinta milhões de reais), de acordo com o projeto técnico e o estudo de viabilidade econômico-financeira do empreendimento, observado o limite individual de R\$40.000,00 (quarenta mil reais) por associado relacionado na DAP emitida para a associação ou cooperativa;

Uma das principais características dos créditos concedidos pelo Pronaf é a baixa taxa de juros, que ao longo dos anos veio diminuindo significativamente e proporciona melhores condições de financiamento. Segundo o MCR (BACEN, 2013), as taxas de juros do Pronaf são calculadas de acordo com algumas características, sendo estas definidas:

A taxa efetiva de juros é de 1% a.a. (um por cento ao ano), para agricultores familiares ou para empreendimentos familiares em operações de até R\$10.000,00 (dez mil reais) ou, ainda, para cooperativas e associações, com financiamentos de até

R\$1.000.000,00 (um milhão de reais), limitados a R\$10.000,00 (dez mil reais) por associado ativo; e de 2% a.a. (dois por cento ao ano) para os demais casos, respeitado o limite de R\$40.000,00 (quarenta mil reais) por associado quando aplicável;

Os financiamentos podem ser pagos em um período de até 10 (dez) anos, incluídos até 3 (três) anos de carência, a qual poderá ser elevada para até 5 (cinco) anos quando a atividade assistida requerer esse prazo e o projeto técnico comprovar a sua necessidade.

Ainda pode-se destinar até 30% (trinta por cento) do valor do financiamento na produção agropecuária objeto de beneficiamento, processamento ou comercialização e até 15% (quinze por cento) do valor do financiamento de cada unidade agroindustrial pode ser aplicado para a unidade central de apoio gerencial, no caso de projetos de agroindústrias em rede, ou, quando for o caso de agroindústrias isoladas, para pagamento de serviços como contabilidade, desenvolvimento de produtos, controle de qualidade, assistência técnica gerencial e financeira.

## **8. FINALIDADES DOS CRÉDITOS DO PRONAF**

Segundo Rangel *et al.* (2007), a maior importância do microcrédito é atenuar a desigualdade de condições no acesso ao crédito, como um dos fatores responsáveis por diferentes níveis de crescimento econômico, por possuir um efeito mais perverso para os mais pobres do que para os mais ricos

O crédito Pronaf é operacionalizado 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).

Os créditos podem destinar-se a:

- a. Custeio: financiamento das atividades agropecuárias, não agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização de produção própria ou de agricultores familiares enquadrados no Pronaf, exceto para aqueles classificados nos Grupos "A" ou "B", de acordo com projetos específicos ou propostas de financiamento;
- b. Investimento: financiamento da implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários, no

estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos específicos;

- c. Créditos de custeio para agroindústrias familiares e para integralização de cotas-partes dos agricultores familiares filiados a cooperativas de produção de produtores rurais.

É vedada a concessão de crédito ao amparo do Pronaf relacionado com a produção de fumo desenvolvida em regime de parceria ou integração com indústrias fumageiras, ressalvado que pode ser concedido financiamento de investimento a produtores de fumo que desenvolvem a atividade em regime de parceria ou integração com agroindústrias, desde que:

I - O investimento não se destine exclusivamente à cultura do fumo e seja utilizado em outras atividades que fomentem a diversificação de explorações, culturas e/ou criações e a reconversão da unidade familiar;

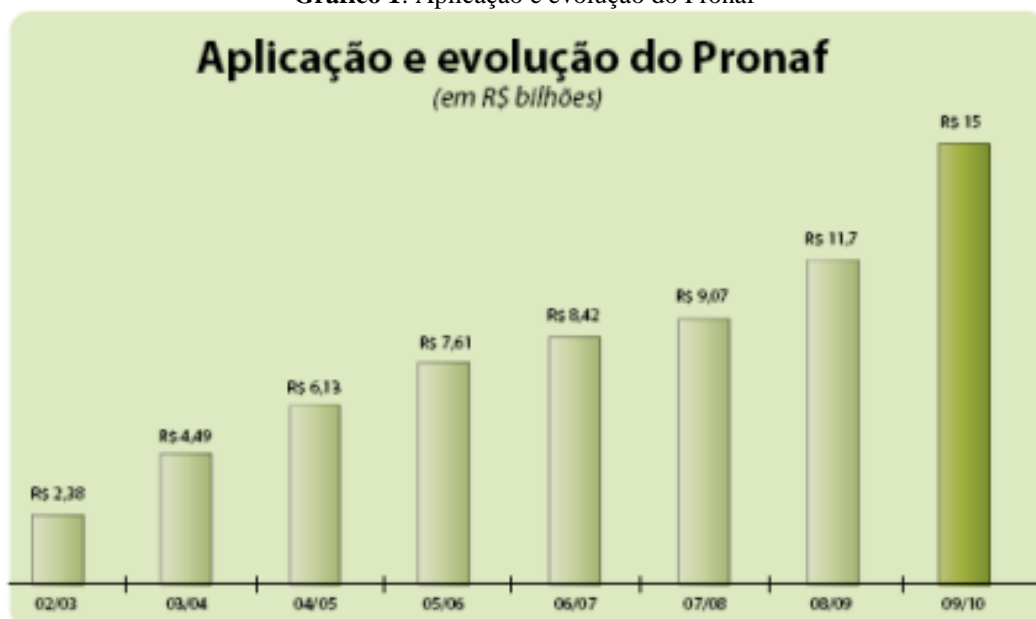
II - No cálculo da capacidade de pagamento, especificado em projeto técnico, fique comprovado que, no mínimo, 20% da receita gerada pela unidade de produção tenha origem em outras atividades que não o fumo.

## **9. EVOLUÇÃO DOS FINANCIAMENTOS**

A importância do Pronaf também pode ser avaliada pelos recursos alocados para a agricultura familiar, bem como sobre o número de contratos firmados. Segundo dados do MDA (2010), os recursos para custeio e investimento do Programa têm crescido constantemente, o que demonstra a tendência de o mesmo seguir apoiando as ações econômicas e produtivas dos agricultores.

Por exemplo, de acordo com o gráfico 1, para o Brasil, no período de 2003 a 2010, os recursos cresceram de 2,4 bilhões para 16 bilhões, o número de contratos, de 890 mil para 2 milhões por ano, e os valores médios por contrato, de R\$ 2.400,00 para R\$ 7.478,00. Só no Plano Safra 2011/12 se tem a projeção de investir em torno de 15 bilhões para as ações de custeio e investimento e, para o Plano Safra 2012/2013, em torno de 18 bilhões.

Gráfico 1: Aplicação e evolução do Pronaf



Fonte: MDA (2010)

Na tabela a seguir pode-se observar que o Programa, entre 1999 e 2010, disponibilizou R\$ 87.026.000.000,00 aos agricultores brasileiros. Destes recursos, foram efetivamente aplicados R\$ 66.245.696.579,55, uma diferença entre o disponibilizado e o aplicado de R\$ 20.780.303.420,45, que corresponde a 76,12% de todos os recursos disponibilizados. Os recursos e o número de contratos também evoluíram, passando de R\$ 2.149.434.466,14 em recursos aplicados e 926.422 contratos, em 1999, para R\$ 10.626.236.252,00 e 1.366.325 contratos, em 2010. Estes números demonstram a intenção do Programa de seguir apoiando com crédito rural as atividades produtivas e econômicas dos agricultores. Somente nos últimos planos safras, a partir do de 2008/2009, se notam pequenas diminuições nos valores aplicados e no número de contratos.



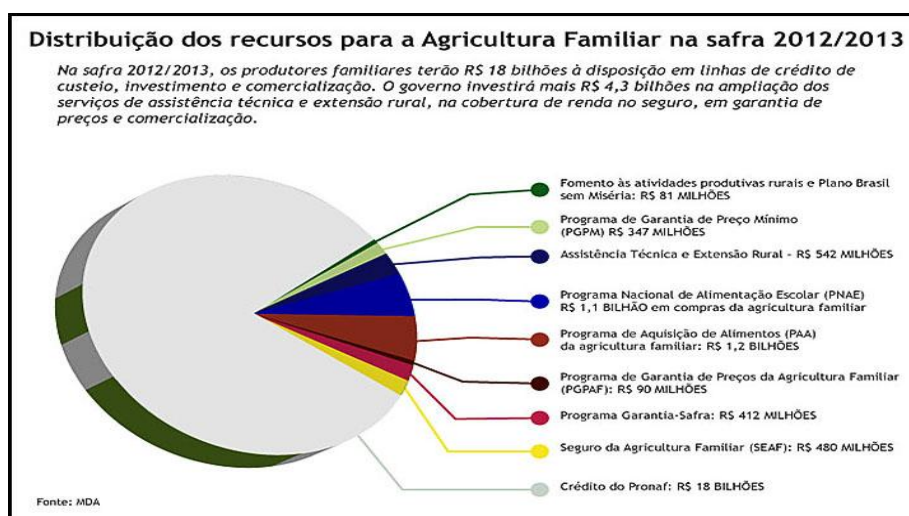
**Tabela 1.** Brasil – Número de contratos e montantes de recursos disponibilizados e aplicados pelo Pronaf, entre 1999 e 2010

Ano-safra	Disponibilizado (R\$)	Aplicado (R\$)	Diferença	% Aplicado	Contratos
1999/2000	3.280.000.000	2.149.434.466,14	1.130.565.533,86	65,53	926.422
2000/2001	3.976.000.000	2.168.486.228,50	1.807.513.771,50	54,54	893.112
2001/2002	4.196.000.000	2.189.275.083,64	2.006.724.916,36	52,18	932.927
2002/2003	4.174.000.000	2.376.465.864,08	1.797.534.135,92	56,93	904.214
2003/2004	5.400.000.000	4.490.478.228,85	909.521.771,15	83,16	1.309.168
2004/2005	7.000.000.000	6.131.600.933,40	868.399.066,60	87,59	1.635.051
2005/2006	9.000.000.000	7.611.929.143,94	1.388.070.856,06	84,58	1.913.043
2006/2007	10.000.000.000	8.434.174.742,00	1.565.825.258,00	84,34	1.692.516
2007/2008	12.000.000.000	9.082.136.305,00	2.917.863.695,00	75,68	1.650.622
2008/2009	13.000.000.000	10.985.479.332,00	2.014.520.668,00	84,5	1.443.217
2009/2010	15.000.000.000	10.626.236.252,00	4.373.763.748,00	70,84	1.366.325
<b>Total</b>	<b>87.026.000.000</b>	<b>66.245.696.579,55</b>	<b>20.780.303.420,45</b>	<b>76,12</b>	<b>14.666.617</b>

Fonte: Coppeti (2008) e MDA/SAF (2010).

No ano de 2012 foram disponibilizados R\$ 22,3 bilhões para recursos do Pronaf, sendo destinados aos programas de crédito, aproximadamente, R\$ 18 bilhões. A ampliação da capacidade de investimento, a proteção e melhoria da renda, o incremento da produtividade, a articulação de políticas públicas, o acesso aos mercados, o estímulo à sustentabilidade e o apoio à juventude rural foram as principais estratégias adotadas pelo MDA para fortalecer as organizações econômicas da agricultura familiar e estimular a produção. Tais aspectos geraram, em 2012, um crédito destinado às agroindústrias e cooperativas familiares cerca de R\$ 30 milhões, com um aumento de 200% em relação ao ano anterior, além da ampliação do limite de crédito, que passou de R\$ 50 mil para R\$ 130 mil. Observe a seguir, a distribuição dos recursos do Pronaf:

**Gráfico 2:** Distribuição dos recursos para a Agricultura Familiar na safra 2012/2013



Fonte: MDA (2012)

Em 2013, mais uma vez os recursos foram ampliados, sendo destinados aos programas de crédito do Pronaf, uma quantia de R\$ 21 bilhões e um montante total de R\$ 39 bilhões. Houve um aumento em 10 anos de políticas de crédito do Pronaf de mais de 400% e um aporte de contratos com 3,5 milhões de contratos.

## **10. O PLP 196 E SUA RELAÇÃO COM O PRONAF AGROINDÚSTRIA**

### **10.1. JUSTIFICATIVA DO AUTOR**

Como citado anteriormente, e como resultado do estágio obrigatório, a seguir será feita uma análise do Projeto de Lei Complementar 196 de 2012, o qual foi apresentado na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA), na data de 16 de agosto de 2012, em regime de tramitação prioritário, pelo Deputado Federal Vilson Covatti (PP/RS). Atualmente, o PLP em tela tramita na Comissão de Finanças e Tributação, onde, na data de 02 de abril de 2013, foi designado como relator o Deputado Federal Diego Andrade (PSD/MG).

O Projeto de Lei Complementar em questão possui a seguinte redação:

Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para dar aos micro e pequenos empresários, e empreendedores individuais, condições de crédito nos termos do Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências.

Em pesquisa à Lei Complementar nº 123, de dezembro de 2006, a mesma citada na ementa do PLP, constatou-se que as alterações principais ocorreriam no artigo 57º, parágrafos 1 e 2. Caso o Projeto seja aprovado, estes artigos teriam como novo corpo:

Art. 57 Às microempresas e empresas de pequeno porte, assim como aos empreendedores individuais, caracterizados, respectivamente, nos arts. 3º e 18-A desta Lei, será garantido o acesso a créditos, nos bancos comerciais públicos e nos bancos múltiplos públicos e na Caixa Econômica Federal, nos termos e condições vigentes para o Programa Nacional de Agricultura Familiar-Pronaf.

§1º O montante anual de créditos concedidos aos empresários mencionados no caput deve ser crescente e alcançar, a partir do quinto ano da publicação desta Lei, volume equivalente a, pelo menos, 200% do volume anual de créditos concedidos nos termos da Política Nacional de Incentivo à Agricultura Familiar.

§2º A adequação das condições dos créditos às características e especificidades urbanas será feita pelas instâncias definidas no art. 2º desta Lei.

Segundo proposto pelo Deputado, o projeto determina, ainda, que o montante anual de créditos concedidos dessa forma tem que ser crescente e alcançar, em cinco anos, um volume equivalente a, pelo menos, 200% do volume anual de créditos concedidos nos termos da Política Nacional de Incentivo à Agricultura Familiar. A adequação das condições dos créditos e especificidades urbanas será feita pelas instâncias especificadas na Lei Complementar nº 123, art. 2º, que gerem o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte.

Foi apresentada justificativa pelo Deputado Vilson Covatti, na qual ele defende medidas que venham a beneficiar o pequeno empreendedor individual, ou a micro e pequena empresa urbana.

O Deputado ainda acrescenta que micro e pequenas empresas no Brasil não são menos importantes que os estabelecimentos da agricultura familiar. Aliás, assim como o rural e o urbano se complementam e são mutuamente dependentes, as micro e pequenas empresas e os agricultores familiares são como os dois lados da mesma moeda. Isso é razão suficiente para que ambos tenham incentivos e apoio governamental, de forma a que a política seja equilibrada.

As micro e pequenas empresas atuam em segmentos variados da economia brasileira. Predominam nos setores de comércio e serviços, em que representam aproximadamente 87% do total dos estabelecimentos, mas são também importantes nos setores de indústria e construção civil.

O presente projeto de lei pretende ampliar o volume de crédito para os pequenos negócios, apesar do reconhecimento dos avanços recentes, sob a justificativa de que tal montante ainda é insuficiente para dar o impulso que o segmento precisa. Há ainda, segundo o ilustre Autor, divergências de critérios de enquadramento das

empresas nos segmentos de microempresas entre a Lei e os que são adotados por importantes agências de fomento como o BNDES, o que mitiga o verdadeiro volume de crédito que está, de fato, sendo direcionado para as pequenas e microempresas.

## 10.2. PLP 196, DE 2012: UMA ANÁLISE CRÍTICA

O projeto de lei em questão, a princípio, parece confuso, mas após conversa no gabinete do deputado Vilson Covatti, pude perceber a real intenção desta proposta legislativa. O Pronaf proporciona as melhores condições de financiamentos, com taxas de juros abaixo do mercado, carência maior, e um limite disposto aos agricultores familiares que querem abrir sua empresa ou cooperativas com base na produção familiar que proporciona um excelente amparo para sua colocação e posicionamento no mercado.

A intenção primordial da matéria legislativa em questão visa conceder às micro e pequenas empresas urbanas as mesmas condições de crédito referentes ao Pronaf, no âmbito do Pronaf agroindústria, ou seja, proporcionar crédito para a alocação dessas micro e pequenas empresas no mercado, mas com taxas de juros entre 1 e 2% a.a. e com um período de carência equivalente ao do Pronaf.

Os grandes beneficiários são, sem dúvida, as micro e pequenas empresas urbanas e a princípio este projeto de lei não impactaria os agricultores familiares, que se beneficiam com os financiamentos do Pronaf Agroindústria. Porém umas das questões levantadas e que causa uma certa preocupação é a proposta de alteração do parágrafo 1º do artigo 57 do estatuto das micro e pequenas empresas, que ficaria da seguinte forma:

§ 1º O montante anual de créditos concedidos aos empresários mencionados no caput deve ser crescente e alcançar, a partir do quinto ano da publicação desta Lei, volume equivalente a, pelo menos, 200% do volume anual de créditos concedidos nos termos da Política Nacional de Incentivo à Agricultura Familiar.

Não questiono aqui que as micro e pequenas empresas urbanas representam um fatia elevada no mercado, que de acordo com o autor do projeto de lei, representam 99% dos estabelecimentos formais privados não agrícolas do Brasil e responsáveis por 52% dos empregos, sendo assim justificada a intenção do Deputado Vilson Covatti em proporcionar melhores condições aos micro e pequenos empresários.

Ressalto que o Pronaf surgiu como resultado das lutas dos trabalhadores rurais em busca de políticas públicas que o representassem e os definissem como agricultores familiares. Nesse cenário o Pronaf passou então a amparar estes agricultores de várias formas, proporcionando condições de produção que antes não existiam, proporcionando a oportunidade do agricultor familiar utilizar algum implemento agrícola, ter a oportunidade de comercializar sua produção e até mesmo fazer com que seus produtos abrangessem outros nichos de mercados.

Mesmo com a evolução em volumes de financiamento, em abrangência das linhas, o Pronaf ainda tem muito a evoluir. A proposta do Deputado pretende um crescimento do montante anual de créditos concedidos aos micro e pequenos empresários urbanos, devendo alcançar em cinco anos um volume equivalente a, pelo menos, 200% do volume anual de créditos concedidos no âmbito do Pronaf.

Não exponho aqui qual setor é mais importante economicamente, mas sim o comprometimento do montante que é destinado anualmente ao Pronaf, o qual poderá ser prejudicado devido aos investimentos dobrados que deverão ser feitos aos financiamentos das micro e pequenas empresas urbanas.

Uma das justificativas identificadas em visita ao gabinete do Deputado foi de que o pequeno empresário urbano cumpre funções sociais e econômicas “tão nobres e tão necessárias” quanto aquele que vive no campo. Não questionando o nível de importância de ambos os setores para o crescimento econômico do país, ressalto as condições em que estes trabalhos são exercidos e o caminho que ainda está sendo traçado pela agricultura familiar. Foi um longo período até que o olhar do poder público se voltasse para os camponeses e, não desmerecendo a importância dos micro e pequenos empresários, muito menos deste projeto de lei, considero que o montante que está sendo proposto a servir estas pequenas empresas seria de grande valia para amparar mais ainda os agricultores familiares, com mais números de contratos, abrangência em regiões ainda defasadas, novas linhas de crédito, custeio e investimento.

## **11. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estágio supervisionado é uma experiência no campo profissional, atuando de forma efetiva juntamente com os preceitos aprendidos na universidade.

O foco principal deste estágio foi o aprendizado voltado para as políticas públicas que influenciam direta e indiretamente a agricultura familiar, onde é nítida sua

importância para o desenvolvimento dos estabelecimentos rurais e da qualidade de vida dos produtores familiares. Analisar um projeto de lei vai além de saber se ele é viável ou não, significa estabelecer um processo de melhora contínua das políticas públicas, com a ajuda dos parlamentares e dos movimentos sociais, e como prova disso temos o Pronaf.

O surgimento, na década de 1990, de uma política pública voltada para as necessidades dos agricultores familiares veio ao encontro de uma demanda latente que existia no Brasil. Os avanços registrados pelo PRONAF nos últimos anos estão diretamente relacionados às mudanças implementadas no programa, tanto institucionais como financeiras, as quais deram maior capilaridade às diversas modalidades de crédito e tipos de financiamento aos agricultores familiares brasileiros.

Hoje o Pronaf representa a mais importante linha de crédito oferecida aos agricultores familiares. Existe muito a evoluir ainda, mas o conquistado até o momento representa uma mudança de conceitos sobre a agricultura familiar, uma mudança de concepção sobre a importância da agricultura familiar para a economia brasileira.

Este trabalho, mais do que corresponder aos objetivos inicialmente propostos, pretende servir como base para posteriores estudos sobre a racionalidade da gestão atuante na condução das políticas públicas (Pronaf) em relação ao desenvolvimento pretendido e o desenvolvimento efetivo.

Chayanov (1981), um dos mestres em estudos da agricultura familiar, fortalece a necessidade do processo contínuo de aprimoramento das políticas públicas e o papel dos gestores nesse processo. Segundo ele,

Sabe-se que cabe aos gestores, a decisão da concessão ou não do crédito e o direcionamento do mesmo, e neste sentido, espera-se destes, que no mínimo seja atentado para os princípios da política pública que está sendo operacionalizada. Entende-se que, para serem alcançados resultados diferentes dos já vistos, é necessário que os agentes desta política pública, acima de tudo, compreendam a realidade e especificidade do público-alvo a que se destina o crédito. Esse que possui uma lógica de reprodução que vai além da lógica capitalista, de acumulação de capital (CHAYANOV, 1981).

Mais do que uma política pública de incentivo à produção rural, o Pronaf rompeu as barreiras da agricultura familiar, proporcionando melhores condições ao campesinato. Cabe aos atores responsáveis por essas ações, seja o poder público, os

movimentos sociais ou gestores, o direcionamento para a melhora contínua das políticas existentes e para a formulação de novas políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. e VEIGA, J. E. **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Texto para discussão n. 641. Brasília-DF, Convênio FIPE/IPEA 07/97. Abril de 1999, 51p
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Manual do crédito rural – MCR**. Disponível em: [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br) (acesso em 07 de junho de 2013).
- BANCO DO BRASIL. Diretoria de Agronegócios. **O Atendimento à Agricultura Familiar**: Política Agrícola. Ano 12, n. 4, 2004, p. 26-35
- BITTENCOURT, G. A.. **O financiamento da agricultura familiar no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2003. Tese (Doutorado em Economia). UNICAMP, 2003.
- BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa. In: **Revista do BNDES**, vol. 35, 2011.
- CHAYANOV, A. V. Sobre a teoria dos sistemas econômicos não capitalistas. In: SILVA, J.G; STOLCKE, V. **A Questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- COVATTI, Dep. Fed. V.. **Projeto de Lei Complementar nº 196**, Câmara dos deputados, Brasília, 2012.
- EASTONE, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.
- GUANZIROLI, C. H.. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. In: **Revista de Economia e Sociologia Rural**, vol. 45, nº 02, 2007.
- GUANZIROLI, C. H. e CARDIM, S. E. (Coord.) **Novo Retrato da Agricultura Familiar – O Brasil Redescoberto**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO. Brasília, fevereiro, 2000.
- INCRA/FAO. **Novo retrato da agricultura familiar**. Brasília: MDA, 2000.



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA); SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR (SAF). **Evolução Histórica do Pronaf**. Disponível em: [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br) (acesso em 11 de junho de 2013).

PICINATTO, A.G.; CAMPOS, A.A; BITTENCOURT, G.A; BIANCHINI, V. **Cartilha do PRONAF Crédito**. DESER (Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais), Curitiba, 2000.

PREZOTTO, L. L. (2002): “Qualidade ampla: referência para a pequena agroindústria rural inserida numa proposta de desenvolvimento regional descentralizado”. In: LIMA, Dalmo M. de Albuquerque e WILKINSON, John (Org.) **Inovações nas Tradições da Agricultura Familiar**. Brasília: CNPq/paralelo 15, 2002, p. 285-300.

RANGEL, L. A.; ANDRADE, J.; DIVINO, J. A.. **Crescimento econômico e desigualdade de renda no Brasil de 1991 a 2000** - uma análise das áreas mínimas comparáveis. Texto de discussão, nº 1312. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

SABBATO, A. D. **O público-alvo do crédito rural do PRONAF**: estimativa a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996. Projeto Incra/FAO, Brasília, setembro, 2000.

SCHNEIDER, S.. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 100-101, fev. 2003.

SCHNEIDER S. *et. al.* Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; KUNRATH SILVA, M.; MORUZZI MARQUES, P. E. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre-RS, Editora da UFRGS, 252p., p. 21-49, 2004. (Série: Estudos Rurais).

SILVEIRA, P. C. *et. al.* A produção artesanal de vinhos na região da Quarta Colônia/RS: (re)criação e transformação do circuito de produção-distribuição-consumo. In: **Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Anais. Londrina/PR : SOBER, 2007. p. 01-12.

## ANEXOS

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 196, DE 2012

(Do Sr. Vilson Covati)

Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para dar aos micro e pequenos empresários, e empreendedores individuais, condições de crédito nos termos do Programa Nacional de Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 57 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 57 Às microempresas e empresas de pequeno porte, assim como aos empreendedores individuais, caracterizados, respectivamente, nos arts. 3º e 18-A desta Lei, será garantido o acesso a créditos, nos bancos comerciais públicos e nos bancos múltiplos públicos e na Caixa Econômica Federal, nos termos e condições vigentes para o Programa Nacional de Agricultura Familiar-PRONAF.

§ 1º O montante anual de créditos concedidos aos empresários mencionados no caput deve ser crescente e alcançar, a partir do quinto ano da publicação desta Lei, volume equivalente a, pelo menos, 200% do volume anual de créditos concedidos nos termos da Política Nacional de Incentivo à Agricultura Familiar.”

§ 2º A adequação das condições dos créditos às características e especificidades urbanas será feita pelas instâncias definidas no art. 2º desta Lei”.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

De acordo com o IBGE, no Censo Agropecuário de 2006 foram identificados 4,4 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar no Brasil. Eles representavam 84,4% do número total de estabelecimentos agrícolas, mas ocupavam apenas 24,3% - ou 80,2 milhões de hectares – da área do conjunto dos estabelecimentos agrícolas brasileiros. Não obstante ocuparem apenas cerca de ¼ da área utilizada pela agropecuária brasileira, aqueles estabelecimentos eram responsáveis por 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, e ainda de quase 60% do leite e dos suínos criados no Brasil.

Essas informações são suficientes para evidenciar a extraordinária importância da agricultura familiar. Justificam, também, a existência de políticas para lhe apoiar e beneficiar.

Entre os benefícios dirigidos ao segmento da agricultura familiar encontra-se o Programa Nacional de Agricultura Familiar – PRONAF. No ano agrícola 2011/2012, foram disponibilizados R\$ 16 bilhões para operações de custeio e investimento do PRONAF, cujas linhas de financiamento seriam unificadas e teriam seus limites, para operações individuais, ampliados para R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais). Outras condições seriam mantidas, como prazos de carência e para pagamento relativamente amplos, e juros situados em nível apenas ligeiramente acima do padrão internacional. Assim, o PRONAF continuaria a se caracterizar como o mais interessante sistema de crédito existente no Brasil.

Reitero meu decidido apoio a essas medidas. Apoio, também, medidas que venham a beneficiar o pequeno empreendedor individual, ou a micro e pequena empresa, tanto urbana como rural.

Vejam bem, senhoras e senhores parlamentares, que as micro e pequenas empresas no Brasil não são menos importantes que os estabelecimentos da agricultura familiar. Aliás, assim como o rural e o urbano se complementam e são mutuamente dependentes, as micro e pequenas empresas e os agricultores familiares são como os dois lados da mesma moeda. Isso é razão suficiente para que ambos tenham incentivos e apoio governamental, de forma a que a política seja equilibrada.

Assim, o Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa, editado pelo SEBRAE e pelo DIEESE, edição 2010/2011, mostra que entre 2000 e 2010 essas empresas criaram um total de 6,1 milhões de postos de trabalho, elevando o total de pessoas nelas ocupadas para 14,7 milhões.

Dos 12,6 milhões de empregos gerados nos estabelecimentos privados não agrícolas, naquele período, 6,1 o foram em micro e pequenas empresas. Em 2010, as micro e pequenas empresas representavam 99% dos estabelecimentos formais privados não-agrícolas no Brasil, e eram responsáveis por 52% dos empregos e por quase 40% da massa de salários.

As micro e pequenas empresas atuam em segmentos variados da economia brasileira. Predominam nos setores de comércio e serviços, em que representam aproximadamente 87% do total dos estabelecimentos, mas são também importantes nos setores de indústria e construção civil.

Além desses números, que por si bastariam para justificar esforços no sentido de facilitar o desenvolvimento dessas empresas, há que se lembrar que existiam ainda, em 2010, cerca de 19 milhões de trabalhadores por conta própria. Muitos desses, sem margem a dúvida, já se tornaram ou poderão se tornar micro empreendedores.

Fica assim patente, em termos numéricos, a extraordinária importância que têm, em nosso País, os empreendedores individuais, as micro e as pequenas empresas. O fortalecimento desse conjunto é essencial para que o Brasil deixe de ser um país de contrastes sociais e econômicos. Jamais nosso País viverá um estado de paz social, enquanto persistirem os contrastes que vivemos hoje. O apoio ao desenvolvimento dos microempreendedores, das micro e das pequenas empresas é, necessariamente, parte central num projeto de nação que busque maior equilíbrio nas relações sociais. Não obstante essa inquestionável importância factual e potencial, o volume de crédito dirigido às micro e pequenas empresas, e aos empreendedores individuais, é ainda baixo.

Agrava o problema o fato de o BNDES adotar critério definidor de Micro e Pequena empresa que difere do conceito legal. Para o Banco, em 2012, conforme informação disponível em sua página na rede mundial de computadores, micro empresas são aquelas com faturamento anual até R\$ 2,4 milhões; a pequena empresa fatura até R\$ 16 milhões e será considerada média empresa aquela cujas receitas alcancem até R\$ 90 milhões por ano! Para a Lei, somente as empresas com faturamento menor que R\$ 2,4 milhões enquadram-se no conceito. Assim, quando o BNDES informa, em seu relatório anual, ter emprestado, durante o ano de 2011, R\$ 49,8 bilhões ao segmento, infelizmente não se sabe qual a parcela direcionada, de fato, às micro e pequenas empresas, no conceito legal. Vê-se, porém, que o volume é bem menor do que aquele direcionado pelo PRONAF.

São essas as razões básicas que me levam a propor o presente projeto de lei complementar. Há, ainda, uma outra razão, para a qual chamo a atenção dos nobres parlamentares.

É que a Lei Complementar nº 123, de 2006, a chamada lei do Super Simples, em seu art. 57, e seguintes, traz belas palavras acerca do provimento de crédito ao grupo de empresas de que trata. Diz o art. 57 que “O Poder Executivo federal proporá, sempre que necessário, medidas no sentido de melhorar o acesso aos mercados de crédito e de capitais...”; no art. 58 diz: “os bancos comerciais públicos e os bancos múltiplos públicos e a Caixa Econômica Federal manterão linhas de crédito específicas...”. Já o art. 60 diz que “poderá ser instituído sistema nacional de garantias de créditos...”.

Como vossas excelências podem perceber, nobres deputadas e deputados, todas as frases estão com os respectivos verbos no futuro, e carecem de definições concretas, imediatamente aplicáveis. Sem que isso seja alterado e os benefícios passem a ser claramente definidos em leis e normas, e não mediante verbos no tempo futuro, ficaremos, nós brasileiros, aguardando o futuro chegar para melhorar as nossas condições.

Essa é outra razão pela qual proponho a alteração no art. 57 da lei do Super Simples: ao invés de ficarmos aguardando o futuro, vamos fazer o futuro acontecer, no curto prazo. Para tal, proponho que fique definido, de imediato, que as micro e pequenas empresas terão, no mínimo, crédito nas condições e nos volumes alocados aos agricultores familiares. Entendo, caros colegas, que o pequeno empresário urbano cumpre funções sociais e econômicas tão nobres e tão necessárias quanto aquele que vive no campo.

Por essas razões, apresento este projeto de lei, de forma a dar vida, imediatamente, àquilo que, até agora, é uma promessa cujo cumprimento fica sempre à espera do futuro.

Assim, conto com o apoio para a aprovação desta iniciativa.

Sala das Sessões, em 01 de agosto de 2012.

VILSON COVATTI

Deputado Federal

PP/RS