

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL II

LITON LANES PILAU SOBRINHO

NIVALDO DOS SANTOS

FELIPE CHIARELLO DE SOUZA PINTO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito, economia e desenvolvimento sustentável II [Recurso eletrônico on-line] organização
CONPEDI/UnB/UCB/IDP/ UDF;

Coordenadores: Felipe Chiarello de Souza Pinto, Liton Lanes Pilau Sobrinho, Nivaldo Dos Santos –
Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-174-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito. 3. Economia.
4. Desenvolvimento Sustentável. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL II

Apresentação

A importância do estudo e da pesquisa multidisciplinar mostra-se fundamental nos dias de hoje, tendo em vista os inúmeros desafios pelos quais a humanidade vem passando. As relações entre o direito e a economia estão cada vez mais próximos, demonstrando a relevância da análise econômica do direito nos programas de pós graduação stricto sensu, principalmente no que tange ao estudo do desenvolvimento sustentável, já que este busca o equilíbrio entre os seus três pilares: ambiental, social e econômico.

A ONU (Organização da Nações Unidas), através de conferências a nível mundial, vem demonstrando sua preocupação com o meio ambiente, com o desenvolvimento econômico e social dos países. Isso fica claro ao se analisar os documentos e declarações provenientes dessas conferências, os quais buscam a implementação de objetivos com o fim de que toda a humanidade possa viver em melhores condições, de forma saudável. Para isso, o desenvolvimento deve tornar-se sustentável, em todos os seus âmbitos, ou seja, o desenvolvimento econômico deve cooperar com o meio ambiente, a fim de que se encontrem alternativas para que os seus fins sejam atingidos, de forma a não prejudicar um ou outro, com isso a sociedade poderá viver com qualidade, ou seja, o desenvolvimento social estará atingindo o seu fim.

A pesquisa nesses assuntos é fundamental, por isso o GT Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável tem como fim promover a discussão de temas que envolvam essas preocupações. Os pesquisadores, em todos os seus níveis, tem o dever e a função de colaborar para que isso ocorra. Assim, os trabalhos selecionados versam sobre essa temática, trazendo novas contribuições para a sociedade científica.

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UNIVALI)

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto (UPM)

Prof. Dr. Nivaldo dos Santos (UFG)

O CRÉDITO À AGRICULTURA FAMILIAR NA AMAZÔNIA E OS DESAFIOS DO PRONAF PARA A EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO SEGURANÇA ALIMENTAR

CREDIT TO FARMING FAMILY IN THE AMAZON AND PRONAF CHALLENGES FOR EFFECTIVE PRINCIPLE OF FOOD SECURITY

Ana Elizabeth Neirao Reymao ¹

Ricardo Thomaz Santos ²

Resumo

O artigo discute a importância do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar enquanto política pública de efetivação do princípio da segurança alimentar na Amazônia. O direito à alimentação pertence à segunda geração dos direitos fundamentais e é assegurado pela Constituição de 1988, ensejando uma atuação positiva do Estado no intuito de resolver os problemas da fome e da alimentação adequada no país. Conclui-se que embora o Pronaf contribua para o fortalecimento da agricultura familiar no Brasil, muitos desafios ainda devem ser vencidos à efetivação dessa política na Amazônia em um modelo de desenvolvimento que respeite esse princípio.

Palavras-chave: Agricultura familiar, Amazônia, Pronaf, Políticas públicas, Segurança alimentar

Abstract/Resumen/Résumé

The article discusses the importance of the National Program for Strengthening Family Agriculture as effective public policy of the principle of food security in the Amazon. This principle belongs to the second generation of fundamental rights, guaranteed by the 1988 Constitution, allowing for a positive role of the State in order to solve the problems of hunger and adequate food in the country. We conclude that although the Pronaf contribute to the strengthening of family farming in Brazil, many challenges must still be overcome to effect this policy in the Amazon in a development model that respects this principle.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Family farming, Amazon, Pronaf, Public policy, Food security

¹ Economista, professora do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Pará (CESUPA) e da Faculdade de Economia da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: bethrey@uol.com.br

² Advogado, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Pará (CESUPA). E-mail: ricardosantos.adv@gmail.com

1. Introdução

O objetivo desse artigo é analisar a importância do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) enquanto política pública de efetivação do princípio da segurança alimentar na Amazônia Brasileira. Defende-se que o fortalecimento da agricultura familiar é fundamental para planejar o desenvolvimento da região assentado em um modelo que respeite esse princípio.

Essa ideia está ligada à importância que a justiça social tem para o Direito Agrário contemporâneo, conjugando alimentação de qualidade e a garantia do trabalho digno, além de um meio ambiente saudável. A realização dessa justiça pressupõe uma agricultura responsável, uma vez que relaciona-se diretamente à produção de alimentos, atividade humana fundamental para garantia da vida. Nesses termos, o direito à alimentação é mais que mera garantia de sobrevivência, mas também um direito que deve assegurar condições saudáveis de vida e preservação da dignidade das pessoas.

Na Amazônia brasileira, é significativa a presença de unidades produtivas familiares. Segundo o Censo Agropecuário de 2006, na região Norte 87% dos 476 mil estabelecimentos agropecuários são da agricultura familiar, ocupando cerca de 13% da área total. A importância desses agricultores relaciona-se ao próprio processo histórico de constituição desse grupo social na região, cuja ocupação remonta à época dos seringais e às frentes de colonização, resultado da expansão da fronteira agrícola brasileira e da implantação dos planos de desenvolvimento da Amazônia dos governos militares. Sua importância também está ligada ao reconhecido potencial na conservação e uso sustentável dos recursos naturais, dados os saberes tradicionais que acumulam. Ademais, em uma região heterogênea, com elevado percentual de pobreza e desenvolvimento humano abaixo da média nacional, a agricultura familiar representa uma importante forma de assegurar o acesso a alimentos de um elevado contingente de pessoas que vivem no mundo rural, a maioria excluída das cadeias produtivas de importância econômica para o mercado global e, muitas vezes, com limitado acesso aos necessários e nutricionalmente adequados alimentos.

O conceito de segurança alimentar envolve o acesso aos alimentos para uma vida ativa, saudável. De acordo com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), é um estado em que às pessoas é permitido o acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva, que atenda a suas necessidades dietárias e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável (BELIK, 2006). Quando a

garantia de acesso digno a esses necessários e nutricionalmente adequados alimentos, seja em termos quantitativos ou qualitativos, é inviabilizada, limitada ou incerta/precária tem-se insegurança alimentar (BREWER et alli, 2004; SULLIVAN e CHOI, 2002).

Assim como na região Norte, a agricultura familiar representa um papel estratégico para segurança alimentar no país. Embora corresponda a 84,4% dos estabelecimentos brasileiros, ocupa apenas 13,64 milhões de hectares com lavouras (permanentes e temporárias), o que equivale a 4,3% da área rural ocupada no Brasil e, de acordo o Censo Agropecuário de 2006, participa significativamente da produção de algumas culturas: mandioca (70%), feijão (70%), milho (46%), café (38%) e arroz (34%), entre outros. A atividade mantém cerca de 12 milhões de pessoas economicamente ativas no campo, produzindo, gerando renda, interiorizando o desenvolvimento e alimentando os brasileiros. No Norte do país os principais produtos da agricultura familiar são mandioca, milho, feijão, banana, café, arroz, leite e bovinos de corte.

A lei 11.326, de julho de 2006, assentou o termo agricultura familiar no ordenamento jurídico brasileiro. De acordo com ela, o agricultor familiar é aquele que utiliza principalmente mão de obra familiar na atividade agrícola; tira maior parte da renda familiar da propriedade rural e tem uma área de até quatro módulos fiscais. O módulo é o tamanho mínimo que uma propriedade rural precisa ter para garantir a sobrevivência de uma família e seu tamanho é variável entre os municípios. Entretanto, o conteúdo do termo agricultura familiar encerra elementos políticos, sociais e econômicos, lembram Buainain *et alli* (2002). Suas unidades de produção são muito diversificadas e não integram um grupo homogêneo, tanto em termos da disponibilidade de recursos, acesso aos mercados e capacidade de geração de renda e acumulação. O Brasil é um país muito desigual e diverso e, dependendo do contexto socioeconômico em que vivem esses agricultores, as condições naturais do seu entorno e suas modificações impactam os produtores familiares.

É nessa perspectiva que o presente artigo pretende discutir o Pronaf e sua estratégia de acesso dos agricultores familiares ao crédito na região. Estando a questão da segurança alimentar relacionada à produção de alimentos suficientes para suprir as necessidades nutricionais da população, garantir o acesso dos agricultores familiares ao crédito é fundamental. Em que medida o Pronaf atende a esse requisito na Amazônia?

As análises do programa e de sua implementação na região baseiam-se em uma pesquisa bibliográfica e documental, com consulta a documentos oficiais do Ministério do Desenvolvimento Agrário e revisitação à literatura do tema. Os dados relativos aos

financiamentos e que fundamentam diversas análises aqui desenvolvidas foram coletados no Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) do Banco Central do Brasil. O texto está estruturado em três partes principais, além dessa introdução e das considerações finais. A segunda seção analisa a importância do Estado no financiamento da agricultura e a criação do Pronaf. Na seção seguinte, discute-se a segurança alimentar, o princípio do direito à alimentação adequada como direito fundamental de segunda geração. Em seguida o artigo analisa o Pronaf e seu papel para o desenvolvimento rural na Amazônia. Nas considerações finais, o artigo traz as principais conclusões do estudo.

2. A ação do Estado no financiamento da agricultura e a criação do Pronaf para o fortalecimento da agricultura familiar

A atuação do Estado foi fundamental para determinar o ritmo das transformações na agricultura brasileira nas últimas décadas, capitaneando suas mudanças no país. Desde os anos 1960, a atividade agrícola, estagnada pela crise e a dissolução da grande produção rural como a do café, sofreu alterações estruturais incluindo a modernização induzida e a constituição dos complexos agroindustriais a partir dos anos 1970 (SCHRÖDER, 2005).

Sem negar a importância de fatores como o aumento da demanda mundial por produtos agrícolas e o crescimento dos preços das *commodities*, a ação estatal foi estratégica para tais mudanças. Nessa ação¹, o aumento dos recursos financeiros mobilizados é um dos que mais se destacam. O crédito rural constitui-se um dos principais instrumentos da política agrícola do Estado brasileiro, com intensa participação na evolução conjuntural e estrutural das atividades agropecuárias, potencializando mudanças qualitativas e quantitativas no setor.

Na primeira metade do século XX, com a crise da economia cafeeira, o Estado passou a concentrar esforços para a promoção do desenvolvimento em um modelo que privilegiava a indústria em detrimento da agricultura, o Programa de Substituição de Importações (PSI)². Ainda assim, algumas experiências de incentivo à agricultura foram registradas, como a instituição do Crédito Rural Supervisionado (CRS), combinando extensão rural com financiamento, uma modalidade destinada fundamentalmente ao “pequeno produtor” (SOUZA e CAUME, 2008). Era grande o contingente de proprietários de terra

¹ Além do crédito, os investimentos em pesquisa e inovação, a criação do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), com a Embrapa e as instituições de pesquisa e assistência técnica estaduais, universidades e instituições de fomento, foram os grandes responsáveis pelos ganhos de produtividade alcançados pela agricultura no Brasil, mostram Gasques et alli (2014) e Moreira e Teixeira (2014).

² Sobre a experiência de industrialização brasileira e a substituição de importações, ver Furtado (1977), Suzigan (1986), Tavares (1972) e Versiani e Barros (1977).

marginalizados (minifundiários, arrendatários, parceiros e ocupantes) que não auferiam rendas suficientes da agricultura e o CRS, embora atendesse um número reduzido de famílias mutuárias de uma determinada região, escolhidas entre aquelas mais representativas dos problemas sociais e econômicos, proprietárias de suas terras, foi uma experiência importante de apoio à agricultura de pequeno porte.

Os problemas no campo se avolumavam e a perda de mercados, a redução da produção e a baixa produtividade eram apenas uma das faces da decadência de um modelo de desenvolvimento cuja produção era voltada prioritariamente para o exterior. As dificuldades da economia brasileira herdadas do modelo agroexportador (ou primário exportador) no mundo rural eram de diversas ordens, como a concentração da propriedade da terra, baixa renda, dificuldades de acesso a bens sociais como educação e saúde, além da marginalização de um grande contingente de produtores que não acessavam os benefícios oferecidos pela política agrícola, sobretudo nos itens relativos ao crédito rural, aos preços mínimos e ao seguro da produção (MATTEI, 2014).

Nos anos 1960, a substituição de importações (PSI) requeria um mecanismo que induzisse e que garantisse a continuidade da modernização da agropecuária no país, embora seu principal objetivo fosse prosseguir com a internalização da atividade industrial no país (SOUZA e CAUME, 2008). Foi nesse contexto que a reforma do sistema monetário nacional e a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965, viabilizou o financiamento da atividade agrícola a taxas subsidiadas e a prazos relativamente longos quando comparados às linhas de crédito vigentes na época para os outros setores produtivos. Suas três modalidades de financiamento foram muito importantes para a capitalização dos agricultores, ampliando o mercado consumidor de insumos e equipamentos agrícolas e favorecendo os grandes complexos industriais, como mostra Schröder (2005).

Esse sistema foi fundamental para a transformação da base técnica dos estabelecimentos agrícolas, pelo aumento da produtividade e pela consolidação dos complexos agroindustriais. No decorrer dos anos 1970, o crédito rural teve a fase mais privilegiada da sua existência, com volumes crescentes de recursos e taxas de juros subsidiadas, mas não contemplava o pequeno produtor. O processo de modernização da agricultura brasileira nos anos 1960 e 1970 privilegiava os setores mais capitalizados e a esfera produtiva das *commodities* voltadas ao mercado internacional e produzidas nos grandes latifúndios, evidenciando que o principal objetivo das políticas públicas para a área rural, em especial a política agrícola, era atenuar os desequilíbrios da balança comercial do país. Mattei

(2014, p. 71) lembra que o resultado dessas políticas foi altamente negativo para a agricultura familiar, uma vez que grande parte desse segmento ficou à margem dos benefícios oferecidos pela política agrícola.

Nos anos 1980, o uso de recursos públicos para o financiamento do setor agropecuário foi bastante afetado. A crise fiscal e financeira do Estado brasileiro e a adoção das medidas de ajuste impostas pelas condições de acesso aos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) para o equacionamento da dívida externa brasileira, marcadas pela elevação do superávit primário das contas públicas internas e pela busca de saldos comerciais externos positivos, diminuiu a disponibilidade de recursos em geral, afetando as políticas setoriais e o padrão de financiamento da agricultura nessa década. Com a consequente redução do crédito agrícola, os problemas sociais e econômicos decorrentes dessa crise agravaram o quadro de exclusão social no meio rural.

Os conflitos sociais decorrentes da política de “modernização” da agricultura brasileira do pós-guerra, ancorada na concentração da terra e na exclusão dos agricultores tradicionais, se intensificaram. Mattei (2014) lembra que a luta pela reforma agrária e pela defesa da agricultura familiar ganhou dimensão política nacional e passou a fazer parte, de forma destacada, da agenda dos governos e dos diversos atores sociais nesse período. Durante o regime militar (1964-1985), em atendimento a pressões dessa natureza, os governos militares haviam se limitado a implantar fracassados projetos de “Colonização Agrícola”, mas o impacto das transformações da produção agropecuária reforçava as críticas às suas graves consequências ambientais e sociais, como a pobreza, o êxodo rural e o abandono da agricultura familiar, relegada a uma agricultura de subsistência de baixa capacidade produtiva e abandonada.

O Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA) era um dos poucos financiamentos disponíveis ao pequeno produtor até meados da década 1990, restringindo-se aos beneficiários do Programa de Reforma Agrária, como destacam Souza e Caume (2008). Mas as pressões dos movimentos sociais pelo reconhecimento dos vários problemas no meio rural brasileiro levaram à criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996³, resultando em uma expressiva ampliação do acesso dos agricultores familiares ao crédito no país.

³ Fruto da mobilização nacional de várias organizações representativas da agricultura familiar, o Pronaf foi criado pela Resolução n. 2.191 do Banco Central do Brasil (24.08.1995), e instituído em 1996, pelo Decreto n. 1.946 (28.06.1996). É um programa do Ministério do Desenvolvimento Agrário que beneficia agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O crédito é operacionalizado pelos agentes financeiros que compõem

O Pronaf fazia parte de uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil pautada no fortalecimento da agricultura familiar para a criação de novas atividades econômicas geradoras de ocupações produtivas, de renda e de cidadania (SOUZA e CAUME, 2008). Foi o reconhecimento de uma categoria social que não tinha acesso aos benefícios da política agrícola, como mostra Mattei (2014, p. 72):

(A) criação do PRONAF representa a legitimação, por parte do Estado brasileiro, de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era praticamente marginalizada em termos de acesso aos benefícios da política agrícola, bem como designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência.

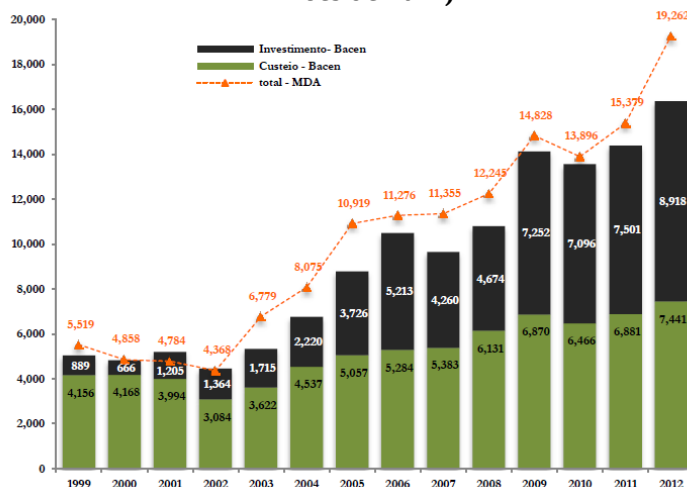
O Programa representou significativo acesso dos agricultores familiares ao sistema financeiro e um instrumento fundamental para o desenvolvimento rural no país, ao ampliar o número de unidades de produção familiar em condições de gerar renda e ocupação no meio rural (SCHRÖDER, 2005). Após pouco mais de uma década, o Pronaf foi implementado em todas as grandes regiões e unidades da federação e em praticamente todos os municípios do país. Mattei (2014) destaca que os volumes crescentes de recursos do programa para essa categoria social até então marginalizada pelas políticas públicas de agricultura são uma evidência de que o programa vem cumprindo com um aspecto considerável de seus objetivos originais de dar tratamento prioritário aos agricultores familiares. E mais, estimulou a organização desses agricultores a buscarem novas formas cooperadas de produção (associativismo, cooperativismo, etc.), com resultados positivos sobre os mercados agropecuários, trajetória que, “de alguma maneira, está presente entre todas as categorias que fazem parte do segmento denominado de agricultura familiar”, afirma o autor (p. 75).

Em 1999/2000, o Pronaf financiou em torno de 800 mil contratos e abrangia 3.403 municípios, passando para 4.539 no ano seguinte. Essa ampliação de mais de 1.100 municípios em apenas um ano representou um aumento de 33% na cobertura de municípios. Em 2012, mais de 90% dos municípios brasileiros foram contemplados com o programa, cujo número de contratos financiados já era superior a 2,2 milhões, em um valor em torno de R\$ 19,2 bilhões, bastante superior aos R\$ 5,5 bilhões de 1999 (gráfico 1), nas modalidades Pronaf Investimento e Pronaf Custeio⁴.

o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), agrupados em básicos (Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia) e vinculados (BNDES, Bancoob, Bansicredi e associados à Febraban).

⁴ Como explica o site oficial do Ministério do Desenvolvimento Agrário na internet, o Pronaf Investimento financia a implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e serviços. Já o Pronaf Custeio

Gráfico 1. Valor dos financiamentos do PRONAF, segundo a modalidade, entre 1999 e 2012 (R\$ milhões de 2012)



Fonte: Silveira e Valadares (2014)

No entanto, apesar desses avanços, essa política tem algumas características que preocupam quanto à sua eficácia no combate às desigualdades sociais no campo por meio do crédito para fortalecer a agricultura familiar e sua inclusão produtiva, como o artigo mostrará adiante. Antes, porém, estando o Pronaf ligado à promoção da segurança alimentar, a seção seguinte apresenta o princípio do direito à alimentação adequada como direito fundamental de segunda geração.

3. Segurança alimentar e o princípio do direito à alimentação adequada como direitos fundamentais de segunda geração

No Brasil e na Amazônia, o Pronaf apóia a agricultura familiar, que mantém um grande contingente de pessoas economicamente ativas no campo, gerando renda, interiorizando o desenvolvimento e alimentando pessoas por meio de sua participação significativa na produção de alimentos como a mandioca, o feijão, o milho, o café e o arroz, entre outros.

A vida humana é o bem mais considerado em todas as esferas globais, devendo ser garantida em todas as suas formas, não apenas no plano da sobrevivência, mas também nas condições saudáveis da existência e dignidade. A alimentação está vinculada ao acesso a

oferece condições especiais para os produtores interessados em financiar atividades de beneficiamento, industrialização ou comercialização da produção própria e/ou de terceiros.

produtos de boa qualidade, que devem existir com suficiência no mercado e estarem economicamente acessíveis (MANIGLIA, 2009). Nesse contexto, o direito à alimentação não é apenas comer o necessário para sobreviver, mas também ter o suficiente para garantir qualidade de vida, propiciando nutrição, prazer, além de condições de desenvolvimento do cidadão.

A concepção de segurança alimentar foi sendo transformada ao longo dos anos, sendo inicialmente compreendida como uma forma de armazenamento estratégico e de oferta segura e adequada de alimentos. A partir da Conferência de Roma (1996), passou a ser entendida como um direito humano básico à alimentação e nutrição, quando mais de cento e oitenta e duas nações participaram da Cúpula da Alimentação, comprometendo-se a reduzir o índice de pessoas subnutridas no mundo até 2015⁵.

Esse compromisso foi renovado em Roma, no dia 11 de junho de 2002, pelos mesmos países signatários. No documento final da Cúpula Mundial da Alimentação, cinco anos depois, os chefes de Estado e de governo evidenciaram a necessidade de renovação dos esforços das organizações internacionais, sociedade civil e setor privado, no sentido de atuar de modo ainda mais incisivo com vistas a pôr fim à tragédia que alcança atualmente mais de 800 milhões de pessoas em todo o mundo (BELIK, 2006).

A definição clássica adotada pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) estabelece que a segurança alimentar representa um estado no qual todas as pessoas, durante todo o tempo, possuam acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva, que atenda a suas necessidades dietárias e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável (BELIK, 2006).

Nesse sentido, a fome está relacionada à produção de alimentos, à expansão agrícola e, especialmente, ao funcionamento de toda a economia por meio de disposições políticas e sociais que podem afetar o potencial das pessoas para adquirir alimentos e obter saúde e nutrição, argumenta Amartya Sen (2009, p. 190):

Subnutrição, fome crônica e fomes coletivas são influenciadas pelo funcionamento e toda a economia e de toda a sociedade, não apenas pela produção de alimentos e de atividades agrícolas. [...] os alimentos não são distribuídos na economia por meio da caridade ou de algum sistema de compartilhamento automático. O potencial para comprar os alimentos tem que ser adquirido. [...] as pessoas passam fome quando não conseguem estabelecer seu “intitlamento” sobre uma quantidade suficiente de alimentos.

⁵ A Declaração de Roma sobre segurança alimentar e seu plano de ação, estão disponíveis em: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.htm>

Assim, a discussão sobre segurança alimentar requer que nos concentremos não na oferta total de alimentos na economia, mas no “intitulamento” que cada pessoa desfruta, definindo por Sen (2009) como as mercadorias sobre as quais ela pode estabelecer sua posse e das quais ela pode dispor. Tal “intitulamento” dar-se-ia por meio da dotação de recursos produtivos e riquezas, das possibilidades de produção e das condições de troca.

O Estado brasileiro reconhece a importância do tema e tem como um de seus fundamentos assegurar aos cidadãos a dignidade como pessoa humana, garantindo os direitos básicos e elementares, possibilitando ao homem sobreviver de forma digna e em condições aceitáveis. Assim, cabe a ele definir políticas públicas que garantam tanto a produção dos alimentos, quanto as condições de compra dos cidadãos.

Nesse sentido, o direito à alimentação foi incluído no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 e, com a aprovação da PEC 047/2003, o Estado reafirmou o seu comprometimento quanto aos tratados internacionais ratificados, tal como a declaração de Roma. A inclusão do referido artigo no âmbito constitucional representou um marco inicial para o rompimento com o paradigma da exclusão social, ensejando uma atuação positiva no intuito de resolver os problemas da fome e da alimentação adequada. Esse direito à alimentação pertence à segunda dimensão ou geração dos direitos fundamentais, relacionada às liberdades positivas, reais ou concretas. A inclusão do tema na agenda das políticas públicas brasileiras impõe a ele a obrigação de garantir aos cidadãos os direitos à saúde, educação, trabalho, alimentação, assistência social, etc, como bem ressalta Sarmiento (2006, p 19):

As Constituições do México (1917) e de Weimar (1919) trazem em seu bojo novos direitos que demandam uma contundente ação estatal para sua implementação concreta, a rigor destinados a trazer consideráveis melhorias nas condições materiais de vida da população em geral, notadamente da classe trabalhadora. Fala-se em direito à saúde, à moradia, à alimentação, à educação, à previdência etc. Surge um novíssimo ramo do Direito, voltado a compensar, no plano jurídico, o natural desequilíbrio travado, no plano fático, entre o capital e o trabalho. O Direito do Trabalho, assim, emerge como um valioso instrumental vocacionado a agregar valores éticos ao capitalismo, humanizando, dessa forma, as até então tormentosas relações jus laborais. No cenário jurídico em geral, granjeia destaque a gestação de normas de ordem pública destinadas a limitar a autonomia de vontade das partes em prol dos interesses da coletividade.

Os direitos fundamentais de segunda geração, como o direito à alimentação, estão ligados à ideia de igualdade e a atuação do Estado orienta-se no seu atendimento de forma igualitária e justa. A igualdade aqui presente pressupõe que as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual. Assim, dar tratamento isonômico às partes

significa lembrar a lição secular de Aristóteles de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades (NERY JUNIOR, 1999). É a mesma igualdade definida assim por Montesquieu (2004, p 126):

Os homens nascem na igualdade, porém não podem permanecer nesse estado. A sociedade faz com que eles percam essa igualdade, a qual somente é reencontrada por intermédio das leis.

É também a defendida por Dworkin, quando argumenta que se quisermos tratar as pessoas genuinamente como iguais (ou assim possa parecer), devemos nos empenhar em tornar suas vidas igualmente desejáveis para elas ou lhes oferecer meios para fazê-lo, e não apenas igualar seus saldos bancários (DWORKIN, 2005).

Essa proposta coaduna-se à de desenvolvimento humano como a criação de oportunidades sociais que contribuem para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida, como propõe Amartya Sen (2009). O autor defende que o foco da igualdade sob o prisma político e social deve ser sobre o que as pessoas são capazes de realizar e na remoção de obstáculos que impeçam o desfrute de uma vida que elas considerem valiosa, estando à capacidade ligada a liberdades substantivas para escolher a vida que a pessoa tem razão em valorizar.

Ao viabilizar o acesso dos agricultores familiares ao sistema financeiro o Pronaf é um importante instrumento da segurança alimentar e de atuação do Estado brasileiro em busca da efetivação do princípio do direito à alimentação adequada como direito fundamental de segunda geração no país. Soma-se a ele o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), ambas iniciativas do Programa Fome Zero, lançado pelo Governo Federal em 2003 com o objetivo de combater a fome e as suas causas, garantindo a segurança alimentar dos brasileiros em atendimento dos direitos sociais.

Para o Fome Zero, a alimentação de qualidade é um direito inalienável de todo cidadão, sendo dever do Estado criar as condições para que a população brasileira possa efetivamente usufruir dele. O programa entende que a falta de políticas de geração de emprego e renda combinada com a crise agrícola impulsiona o círculo vicioso da fome. Nessa perspectiva, a garantia da segurança alimentar da população brasileira requer a atuação do Estado para mudar o atual modelo de desenvolvimento econômico que leva à exclusão social, da qual a fome é apenas mais um dos seus resultados visíveis como são também o desemprego, a miséria, a concentração da terra e da renda. Então, a intervenção estatal por meio do Programa Fome Zero visa incorporar ao mercado de consumo de alimentos aqueles

que estão excluídos do mercado de trabalho ou que possuem rendas insuficientes para garantirem uma alimentação digna as suas famílias, atendendo aos anseios dos direitos fundamentais de segunda geração/dimensão, garantido condições tanto de produção, quanto de aquisição dos alimentos, removendo-se assim os obstáculos ao exercício das liberdades substantivas dos cidadãos.

Decorre daí a importância de ampliar o incentivo à agricultura familiar, acrescentando o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)⁶ às iniciativas do Programa Fome Zero ligadas ao fortalecimento da atividade no país. Por meio do PAA o produtor familiar começou a vender seu produto diretamente ao governo, sem a necessidade de licitação, sendo possível ainda o recebimento antecipado de recursos para plantio. Apesar de importante para criar mercado à produção da agricultura familiar no país, sua análise foge aos objetivos desse artigo, que na seção seguinte retoma a análise do Pronaf, agora sob a perspectiva regional, quanto ao apoio da atividade na Amazônia e sua contribuição para a segurança alimentar e o desenvolvimento rural.

4. Pronaf, segurança alimentar e desenvolvimento rural na Amazônia

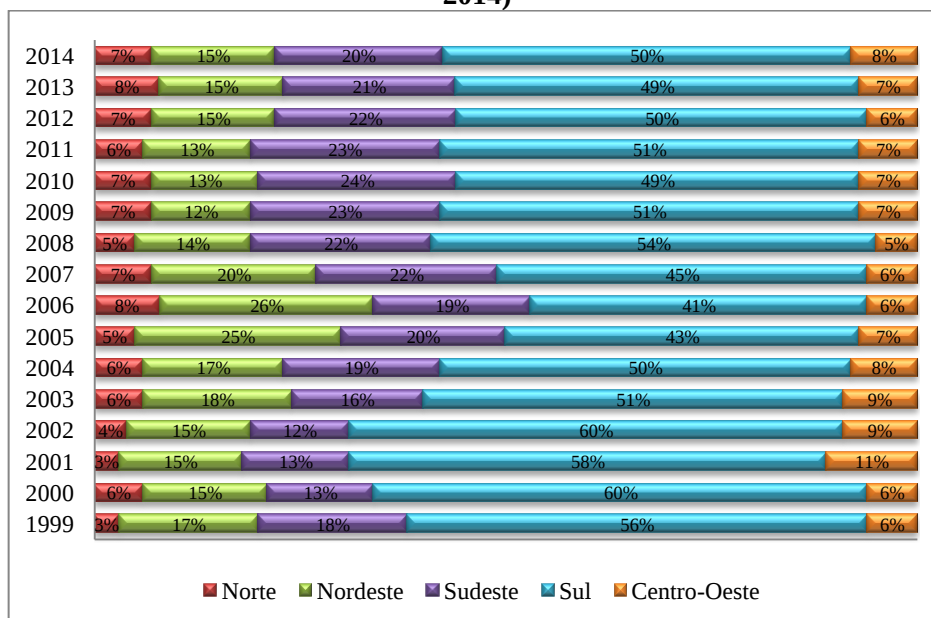
Apesar dos avanços no financiamento à agricultura com a criação do Pronaf, essa política pública tem algumas características que preocupam quanto à sua eficácia no combate às desigualdades sociais no campo por meio do crédito para fortalecer a agricultura familiar e viabilizar a efetivação do princípio do direito à alimentação adequada como direito fundamental de segunda geração.

Uma dos obstáculos a serem superados é a sua concentração. Apenas cerca de 4,5% do valor total dos financiamentos e 6% do número de contratos do Pronaf é na Região Norte. Os gráficos 2 e 3 mostram que, em número de contratos, o Nordeste representa cerca de 50% e o Sul ocupa a 2ª posição (30%), mas essa região lidera o critério é o valor dos contratos (cerca de 50%), seguida do Sudeste (22%). Apesar da melhora nos anos mais recentes, a participação da região Norte ainda é muito baixa e a desigualdade persiste. No Plano Safra

⁶ O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) foi elaborado ao longo do primeiro semestre de 2003 e lançado em julho, com a aprovação da Lei n. 10.696/2003, integrando o primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004, com os objetivos de incentivar a agricultura familiar, por meio da remuneração adequada da produção; recompor um estoque mínimo de produtos da cesta básica com a compra direta e antecipada da produção nas próprias regiões de consumo; e distribuir os alimentos para populações em situação de risco alimentar (SILVA *et alli*, 2010). Em 2009, o valor das aquisições do PAA foi superior a R\$ 89,6 milhões, beneficiando 20.859 agricultores. Dados de 2013 revelam um encolhimento dos valores para cerca de R\$ 20 milhões, beneficiando pouco mais de 10 mil agricultores familiares.

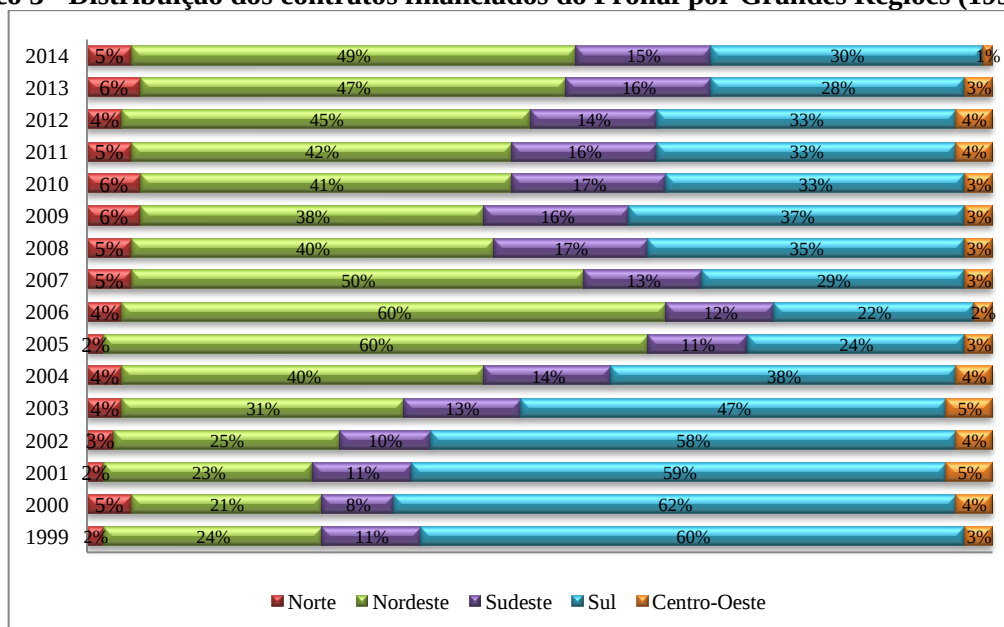
2014/2015, teve cerca de 5% dos contratos e o valor financiado foi em torno de 7% do total, segundo dados do Banco Central do Brasil.

Gráfico 2 - Distribuição do valor total dos financiamentos do Pronaf por Grandes Regiões (1999-2014)



Fonte: Banco Central do Brasil - Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2014).

Gráfico 3 - Distribuição dos contratos financiados do Pronaf por Grandes Regiões (1999-2014)



Fonte: Banco Central do Brasil - Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2014).

Trabalhos como o de Souza *et alli* (2013) analisam vários estudos que mostram que os estados da região Sul captam maior volume de recursos (quase metade do volume de crédito do Pronaf), embora representando apenas 18% da área total cultivada da agricultura familiar. A pequena participação da região Norte é histórica, tanto em termos de número de contratos quanto ao seu valor (gráficos 2 e 3).

A Amazônia é uma região de fronteira econômica, com expansão acelerada dos grandes projetos agropecuários, florestais e minerais, e avanço da ocupação territorial pelo agronegócio (soja, biodiesel, pecuária), o que tem resultado em crescentes tensões para a agricultura familiar no Norte do país. Mais recentemente, a flexibilização do Código Florestal, a construção de mega-hidrelétricas, de linhas de transmissão, a abertura de rodovias e a ampliação de hidrovias somam-se aos fatores que intensificam a pressão sobre as populações locais, ribeirinhos, posseiros, extrativistas, pequenos agricultores, indígenas. Dentre os impactos negativos desses fatores nos planos ambiental, social, econômico e cultural, destacam-se os sentidos pela agricultura familiar. Apesar da maior disponibilidade de crédito na região em termos gerais, observa-se o progressivo abandono desses na produção dos alimentos básicos da dieta da população, comprometendo a segurança alimentar.

Uma análise acerca do Pronaf custeio revela, entre 2002 e 2012, uma queda de 57% do número de contratos de custeio de arroz, feijão e mandioca na região financiados com recursos do programa. Esse dado é preocupante para a Amazônia⁷, pois para ela a presença de unidades produtivas familiares é singular e muito importante para a ocupação das pessoas, para o meio ambiente e para a produção de alimentos.

Uma das principais características da agricultura familiar na região é seu elevado percentual no total dos estabelecimentos agropecuários (87%), ainda que representem apenas 16% dos estabelecimentos familiares do Brasil, muito atrás das regiões Nordeste, Sul e Sudeste, como mostram os dados do último Censo Agropecuário. Além das numerosas unidades, a atividade possui outras importantes especificidades. Uma delas é que organizam suas estratégias de produção a partir da policultura e vivem do manejo sustentado dos recursos naturais. É significativa desses agricultores em diferentes cadeias produtivas na Amazônia (café, mandioca, arroz, banana, pecuária de corte) e notória a adaptabilidade de seus sistemas produtivos às características da paisagem natural, a partir de práticas e saberes específicos e mais sustentáveis ambientalmente.

⁷ A Amazônia Legal engloba a totalidade dos estados da região Norte do país (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e parte do Estado do Maranhão. Sua área é de 5.217.423 km², que corresponde a 61% do território brasileiro.

Como já destacado na introdução desse artigo, esse grupo social está presente na região desde a época dos seringais, das frentes de colonização e em todas etapas do processo histórico da expansão da fronteira agrícola brasileira e da implantação dos planos de desenvolvimento da Amazônia dos governos militares. Sua importância também está ligada à conservação e ao uso sustentável dos recursos naturais, dados os saberes tradicionais que acumulam. Ademais, em uma região heterogênea, com elevado percentual de pobreza e desenvolvimento humano abaixo da média nacional, a agricultura familiar representa uma importante forma de assegurar o acesso a alimentos de um elevado contingente de pessoas que vivem no mundo rural, a maioria excluída das cadeias produtivas de importância econômica para o mercado global e, muitas vezes, com limitado acesso aos necessários e nutricionalmente adequados alimentos.

As dificuldades de acesso ao crédito por pequenos produtores na distribuição do crédito rural até a criação do Pronaf era uma luta histórica dos grupos mais fragilizados de agricultores. Não resta dúvida que o programa se estendeu de forma considerável por todo o território nacional e ampliou o montante financiado. O programa tem beneficiado diferentes tipos de agricultores familiares e desenvolveu programas especiais para atender diversas categorias. Também assumiu a assistência técnica e reforçou a infraestrutura tanto dos próprios agricultores como dos municípios em que se encontra.

Em seus diversos programas, os recursos foram disponibilizados para operações de investimento (Pronaf Mais Alimentos, Agroecologia, Florestas, Semiárido e Agroindústria) e para custeio da produção e do capital de giro de cooperativas, resultando em aquisição de máquinas agrícolas e outros equipamentos, além de projetos de melhoria genética, adequação e correção de solo e recuperação de pastagens, assim como beneficiamento, industrialização ou comercialização da produção, mostra o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Os financiamentos de custeio serviram para as despesas das atividades agrícolas e pecuárias, como a aquisição de insumos.

Porém, além da forte concentração regional dos recursos, outros problemas têm sido apontados nas análises do Pronaf. Souza *et alli* (2013) destacam críticas relativas à baixa parcela dos recursos recebida pelos agricultores de renda mais baixa⁸, notadamente os da

⁸ Em 2000 foi criada uma linha de crédito do Pronaf para combater a pobreza rural, o Microcrédito Rural (antigo Pronaf B). Visa financiar atividades agrícolas e não agrícolas geradoras de renda de famílias agricultoras, pescadoras, extrativistas, ribeirinhas, quilombolas e indígenas que desenvolvam atividades produtivas no meio rural. Seus beneficiários devem ter renda bruta anual familiar de até R\$ 20 mil, sendo que no mínimo 50% da renda devem ser provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento rural. Como mostra o site oficial do MDA na Internet, a operacionalização do Microcrédito Rural é feita com recursos do Tesouro Nacional e dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Oferece bônus de adimplência sobre cada parcela da

região Nordeste. Apesar de os trabalhos encontrarem evidências de redução na desigualdade da distribuição dos financiamentos, especialmente por conta da expansão do Programa para municípios que, inicialmente, não podiam acessá-los, algumas análises mais recentes desses mesmos autores, assim como as de Aquino e Schneider (2010), mostram que a distribuição dos financiamentos voltou a se concentrar, favorecendo principalmente os estados da região Sul do País e também diminuindo o acesso de financiamento aos estabelecimentos de menor tamanho (SOUZA *et alli*, 2015).

Essa piora na distribuição dos financiamentos está provavelmente associada a alterações nas normas do Pronaf em favor dos agricultores mais capitalizados (aumento do limite da renda bruta anual), que vêm sendo incluídos no programa. Mais capitalizados, vêm se apropriando de parcela crescente dos recursos. Essas evidências contrariam o anseio das organizações dos trabalhadores rurais, que alegam que isso representaria a inclusão de estabelecimentos com maior capacidade de oferecer garantias aos bancos e, portanto, a legitimação de uma lógica bancária excludente e contrárias às que motivaram sua criação, conforme descrita na seção anterior.

Schröder (2005) já destacava que o fato de o repasse dos recursos do programa ser feito basicamente por bancos era uma das grandes limitações enfrentadas pelo programa para ampliar sua base de beneficiários. Não obstante a preocupação do governo federal e a significativa presença dos bancos públicos no repasse do Pronaf (como havia sido na operacionalização da política de crédito rural dos anos 1960 e 1970), assim como o volume de recursos repassados pelo Tesouro Nacional aos bancos para a execução do programa (recursos relativos à equalização, às taxas administrativas e ao *spread* bancário), permanecia a seletividade da política de crédito rural. Assim, a autora concluía que os bancos têm demonstrado capacidade limitada para desempenhar o papel de agente financeiro dos agricultores familiares. O problema persiste, mais de uma década depois.

Essa capacidade reduzida é mais grave em regiões como a Amazônia, cuja extensão territorial e a inadequada e insuficiente infraestrutura regional, além de reduzido dinamismo econômico e baixo Índice de Desenvolvimento Humano tem sido apontada como um limite para a desconcentração da intermediação financeira em favor da região. A atuação dos bancos se concentra, notadamente, nos médios e grandes centros urbanos, onde há maior densidade dos negócios e, conseqüentemente, maior giro para manter as agências. Assim, permanecem

dívida paga até a data de seu vencimento. Além de ser ofertado com taxa de juros de 0,5% ao ano e ter prazo de reembolso de até dois anos para cada financiamento.

as restrições para o acesso dos agricultores familiares ao crédito, seja pela baixa capilaridade da rede bancária, seja por suas dificuldades em se adaptar às regras do Pronaf.

As análises do programa evidenciam que o mecanismo de seleção dos aptos a receber crédito pelo sistema financeiro ainda favorece a categoria de proprietários e tomadores com maiores terras. A pesquisa de Souza *et alli* (2010) mostra que mais de 80% dos estabelecimentos familiares do país não obtiveram qualquer financiamento em 2006. Dentre os estados em que 90% ou mais dos agricultores não obtiveram financiamento, estavam vários da região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima), ao lado de Maranhão e Rio de Janeiro.

Outra dificuldade que se coloca como um desafio para as políticas de desenvolvimento na Amazônia e para o Pronaf, em particular, é a persistência dos conflitos fundiários. As políticas de ordenamento territorial e regularização fundiária vigentes são limitadas e ainda dificultam o acesso à terra de forma legalizada e a definição de diretrizes para o uso do solo e a exploração dos recursos naturais, bem como para a expansão das atividades produtivas, sejam elas desenvolvidas em pequena ou grande escala. Nesse contexto, como oferecer as garantias exigidas pelo Pronaf e pelos bancos que o operam?

A questão ambiental não pode ser negligenciada e aparece como outro aspecto fundamental para a ação regional do programa. Apesar do reconhecido o potencial da agricultura familiar na região para a conservação dos recursos naturais, associada aos saberes tradicionais de seu povo e das estratégias de uso sustentável desses recursos que desenvolvem a partir desses saberes, a lógica do Pronaf ainda privilegia a inserção dos agricultores familiares pelo aumento da produtividade e da produção agrícola. A lógica de mercado e do comprometimento com os resultados sem levar em consideração a valorização dos atributos regionais, sejam ambientais ou culturais, ferem a capacidade de o programa assegurar o desenvolvimento rural da região. A problemática ambiental na Amazônia impõe que as políticas públicas de crédito superem a noção estrita de mercado e introduzam inovações institucionais nos seus arranjos que sejam condizentes com sua especificidade e que levem em conta o conjunto diverso de interesses econômicos e sociais abrigados nas políticas para a agricultura familiar.

Outro fator preocupante é o grau do endividamento desses agricultores junto ao Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), que vem sendo administrado por medidas de repactuações sucessivas. Dados do Ministério da Fazenda de 2011 (out.) mostravam o saldo das dívidas rurais de R\$ 19,5 bilhões na área de abrangência do FNO,

sendo mais de R\$ 13 bilhões já considerados como prejuízo. Isso ilustra que o crédito do Pronaf, incluindo o programa Mais Alimentos, que financia máquinas, está sendo concebido à revelia da realidade da agricultura familiar na Amazônia. Para saírem das dívidas ou até mesmo não acabarem endividados, esses agricultores têm abandonado as culturas alimentares, a produção dos alimentos básicos da dieta da população, como o arroz, o feijão e a mandioca na região. Observa-se também a substituição das técnicas tradicionais em favor de uma “modernização” que a aproxima do agronegócio, seja em termos da opção por produtos voltados para o mercado, seja nos seus padrões de organização e gestão da agricultura. Isso contribui para o enfraquecimento do protagonismo desse segmento na produção de alimentos básicos, o que desde sempre tem sido o atributo político distintivo do papel social da agricultura familiar.

Assim, apesar de seus avanços, os problemas na distribuição do crédito rural no país não foram superados com o Pronaf e alguns avanços ainda precisam ser implementados para que ela se efetive como uma política pública que viabilize o desenvolvimento rural na Amazônia.

5. Considerações finais

O artigo buscou mostrar a importância do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) enquanto instrumento de uma política pública de apoio a esse importante setor da produção agrícola do país, notadamente no que diz respeito à segurança alimentar. Ele pode ser visto uma ferramenta de integração social, uma vez que representou significativo acesso dos agricultores familiares ao sistema financeiro tornando-se, então, fundamental para o desenvolvimento rural no país, ao ampliar o número de unidades de produção familiar em condições de gerar renda e ocupação no meio rural, além de um importante meio de garantir à segurança alimentar e alimentação adequada no país.

A implantação do programa é resultado de uma luta da sociedade brasileira e evidencia os esforços do Estado para atender os anseios sociais relativos aos direitos fundamentais de segunda geração, em especial no que se refere à alimentação, buscando remover os obstáculos impeditivos do desenvolvimento do cidadão e à expansão das liberdades substantivas de cada um.

Contudo, o Pronaf na região Amazônia ainda encontra sérios limites à sua concretização de forma igualitária, como acentuou esse artigo. É notória a desigualdade na

distribuição dos incentivos desse programa. A região Sul, detentora de 18% da área total cultivada da agricultura familiar, recebe cerca de metade dos valores, em detrimento de outras regiões, tendo o Norte do país um baixo acesso a esse crédito, apesar de seu papel estratégico para a produção dos alimentos básicos da dieta da população. Com alto índice de endividamento, vários produtores têm trocado as lavouras de arroz, feijão e mandioca na região por culturas não alimentares para ter acesso aos recursos disponibilizados pelo programa, comprometendo a segurança alimentar.

Assim, as reflexões aqui apresentadas fornecem indícios de que a lógica do Pronaf não rompeu com os mecanismos de restrição e seletividade do crédito que motivaram sua criação nos anos 1990. Sua baixa taxa de penetração na Amazônia e alguns dos problemas aqui listados são indicadores de que elevada parcela dos agricultores ainda permanece com dificuldades de acessar o crédito rural como um vetor do desenvolvimento rural. Faz-se necessário que o programa continue avançando no sentido de distinguir-se das políticas tradicionais de financiamento agrícola e que leve em consideração a diversidade de interesses econômicos e sociais existentes no espaço rural amazônico. É preciso atuar no sentido da redução das desigualdades regionais no Pronaf, contribuindo para a inclusão dos segmentos mais frágeis da agricultura familiar da região a partir de uma lógica de valorização econômica dos atributos regionais, particularmente destacando o potencial desses agricultores familiares no desenvolvimento rural, levando em consideração as soluções produtivas que esses representam na região.

6. Referências

AQUINO, Joacir Rufino; SCHNEIDER, Sergio. 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 8, Porto de Galinhas, 2010. **Anais**. Porto de Galinhas: ALASRU, 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuário Estatístico do Crédito Rural Relatório Anual**. Brasília: vários anos (1999 a 2014).

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS)**. Disponível em <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Acesso em: 21 fevereiro de 2016.

BELIK, Walter. As várias dimensões da Fome. **Jornal da Unicamp**, 12 a 25 jun. 2006.

BREWER, Julie; BROWN, Larry; BUNCH, Sandra; DEAN, Stacy. **A Blueprint to End Hunger**. Waltham, MA: Brandeis University, Heller School for Social Policy and

Management, Center on Hunger and Poverty, Food Security Institute, 2004. Disponível em: <<http://www.centeronhunger.org/pdf/understanding.pdf>>. Acesso em: 15 de março 2016.

BUAINAIN, Antônio Márcio; ROMEIRO, Ademar Ribeiro; GUANZIROLI, Carlos. Agricultura familiar e o novo mundo rural. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XL, jul. 2002, Passo Fundo. **Anais**. Brasília: SOBER, 2002

DWORKIN, R. **A virtude soberana: A teoria prática da igualdade**. Cidade: Editora São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 15. ed. São Paulo: Nacional, 1977.

GASQUES, José Garcia. BASTOS, Eliana Teles. VALDES, Constanza. BACCH, Mirian Rumenos Piedade. Produtividade da agricultura: Resultados para o Brasil e estados selecionados. In **Revista de Política Agrícola**. Ano XXIII, N. 15, 2014, pp 87-98. Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/RPA%203%202014.pdf. Acesso em 10 de novembro de 2015.

MANIGLIA, Elizabeth. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MATTEI, Lauro. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, p. 71-79, 2014 (suplemento especial). Disponível em: http://www.bnb.gov.br/documents/80223/205365/ren_2014_6_lauro_v2.pdf/72b45117-194f-4a4b-8b1d-58b1f893af40. Acesso em 10 de novembro de 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Relatórios para Brasil e Semiárido, Regiões, Estados, Territórios e Municípios**. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/acompanhe-a%C3%A7%C3%B5es-do-mda-e-incra>. Acesso em 20 de março de 2016.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. Traduzido por Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2004. p. 126

MOREIRA, Gustavo Carvalho. TEIXEIRA, Erly Cardoso. Política pública de pesquisa agropecuária no Brasil. In **Revista de Política Agrícola**. Ano XXIII, N. 15, 2014, pp 5-17. Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/RPA%203%202014.pdf. Acesso em 10 de novembro de 2015.

NERY JÚNIOR, Néelson. **Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

SCHRODER, Monica. Desenvolvimento rural, meio ambiente e políticas públicas: os caminhos do fortalecimento da agricultura familiar na Amazônia brasileira. **PRACS: Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP Macapá**, n. 3, p. 53-69, dez. 2010. Disponível em <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/170/n3Schroder.pdf>. Acesso em: 15 março de 2016.

SCHRÖDER, Mônica. **Finanças, comunidades e inovações: organizações financeiras da agricultura familiar — o Sistema Cresol (1995 – 2003)**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia da UNICAMP. 2005. 225p.

SEN, Amarya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 190.

SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; DE FRANÇA, Caio Galvão (orgs.). **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

SILVEIRA, Fernando G. VALADARES, Alexandre Arbex. Evolução Recente do Pronaf-Crédito – 1999 a 2013. 52º In: Congresso SOBER (Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural). **Anais**. 2014. Disponível em http://www.redesrurais.org.br/6encontro/trabalhos/Trabalho_290.pdf. Acesso em 10 de novembro de 2015.

SOUZA, Cleonice Borges de. CAUME, David José. Crédito rural e agricultura familiar no Brasil. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. **Anais**. Rio Branco. 2008. Disponível em www.sober.org.br/palestra/9/882.pdf. Acesso em 10 de novembro de 2015.

SOUZA, Paulo Marcelo de; NEY, M. G. e PONCIANO, N. J. Comportamento da distribuição dos financiamentos do Pronaf entre as unidades da federação, no período de 1999 a 2009. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 48. **Anais**. Campo Grande, 2010. Brasília: Sober, 2010.

_____; NEY, Marlon Gomes; PONCIANO, Niraldo José. Análise da Distribuição dos Financiamentos Rurais entre os Estabelecimentos Agropecuários Brasileiros. **Revista Economia Sociologia Rural**, Brasília, v. 53, n. 2, p. 251-270, Junho, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032015000200251. Acesso em 15 de março de 2016.

_____; PONCIANO, Niraldo José; NEY, Marlon Gomes; FORNAZIER, Armando. Análise da evolução do valor dos financiamentos do Pronaf-crédito (1999 a 2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos. **Revista Economia Sociologia Rural**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 237-254, Junho, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032013000200002. Acesso em 21 de março de 2016.

SULLIVAN, A. F.; CHOI, E. **Hunger and Food Insecurity in the Fifty States: 1998-2000**. Waltham, MA: Brandeis University, Heller School for Social Policy and Management, Center on Hunger and Poverty, Food Security Institute, 2002. Disponível em: <<http://www.centeronhunger.org/pdf/understanding.pdf>>. Acesso em 21 de março de 2016.

SUZIGAN, Wilson. **Indústria Brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VERSIANI, Flávio e BARROS, José Roberto Mendonça de, (orgs.) **Formação econômica do Brasil: a experiência da industrialização**. São Paulo: Saraiva, 1977.