

O ACESSO AO PRONAF NOS MUNICÍPIOS DO SUL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*Access to Pronaf in the municipalities of the southern
state of Rio Grande do Sul*

Mariana Barbosa Roch

Universidade Federal do Pampa. Dom Pedrito, RS, Brasil

Juliano Luiz Fossá

Universidade Federal do Pampa. Dom Pedrito, RS, Brasil

Rodrigo da Silva Lisboa

Universidade Federal do Pampa. Dom Pedrito, RS, Brasil

Cláudio Becker

Universidade Federal de Pelotas. Capão do Leão, RS, Brasil

Ana Paula Schervinski Villwock

Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão, SE, Brasil

GT 05 - Agricultura familiar, ruralidades e relações de gênero no meio rural

Resumo: Este artigo teve como objetivo analisar a distribuição e o acesso ao crédito do Pronaf nos 40 municípios da região sul do Rio Grande do Sul. Em termos metodológicos, trata-se de uma abordagem quantitativa. Os dados foram acessados majoritariamente junto à Matriz de Crédito Rural do Banco Central do Brasil. A série histórica contempla entre os anos de 2013 e 2025, conforme disponibilidade de dados. A análise foi realizada por meio de estatística descritiva e foi investigado à luz dos principais estudos sobre a temática a nível de país. Os principais resultados evidenciam uma redução de 50,7% no número de contratos ao se comparar os dados entre 2013 e 2025, percentual mais elevado quando comparado ao observado no estado do Rio Grande do Sul e no país. Quanto ao montante de recursos financeiros, o volume anual cresceu 38,3%, de R\$ 514,1 milhões em 2013 para R\$ 711,1 em 2025, o que consequentemente resultou em uma média anual de R\$ 596,3 mil. No período, o total de financiamentos via Pronaf alcançou R\$ 7,7 bilhões nos municípios em análise. Os municípios que mais acessaram o volume de crédito foram: i) São Lourenço do Sul; ii) Canguçu; iii) Pelotas; iv) São Gabriel; e, v) Santana do Livramento. Estes cinco municípios concentraram 49,4% dos recursos. Em relação ao destino entre as culturas, do total de R\$ 4,5 bilhões concedidos via Pronaf Custeio, 90,2% foram direcionados à apenas cinco culturas/atividades, a saber: i) soja; ii) bovinos; iii) milho; iv) arroz; e, v) trigo. Os resultados demonstram a concentração dos recursos nos municípios, bem como a concentração em poucas culturas, o que por sua vez exaltam a trajetória contraditória do programa Pronaf.

Palavras-Chave: Agricultura Familiar, Política Pública, Crédito Rural.

Abstract: This article aims to analyze the distribution and access to Pronaf credit in the 40 municipalities of the Rio Grande do Sul region. In methodological terms, it is a quantitative approach. The data are accessed mostly along with the Rural Credit Matrix of the Central Bank of Brazil. The historical series covers between the years 2013 and 2025, depending on data availability. The analysis was carried out by means of descriptive statistics and was investigated in light of two main studies on the topic at the country level. The main results show a reduction of 50.7% in the number of contracts compared between 2013 and 2025, a higher percentage when compared to the one observed in the state of Rio Grande do Sul and in the country. The amount of financial resources, or annual volume, increased by 38.3%, from R\$ 514.1 thousand in 2013 to R\$ 711.1 in 2025, which consequently resulted in an annual average of R\$ 596.3 thousand. No period, or total of financing via Pronaf reached R\$ 7.7 billion in the municipalities in analysis. The municipalities that most access the volume of credit are: i) São Lourenço do Sul; ii) Canguçu; iii) Balls; iv) São Gabriel; e, v) Santana do Livramento. These five municipalities concentrate 49.4% of two resources. In relation to the destination among the cultures, the total of R\$ 4.5 billion granted via Pronaf Custeio, 90.2% was directed to just five cultures/activities, namely: i) soybeans; ii) cattle; iii) milho; iv) rice; e, v) wheat. The results demonstrate the concentration of resources in municipalities, as well as the concentration in some cultures, which in turn exalts the contradictory trajectory of the Pronaf program.

Keywords: Family Farming, Public Policy, Rural Credit.

1. Introdução

A agricultura familiar, historicamente no país, é significado de resistência, identidade e desenvolvimento. Mais que uma atividade econômica, representa um modo de vida enraizado nas tradições e nos territórios do campo brasileiro. Responsável por parte dos alimentos que chegam às mesas dos brasileiros, a agricultura familiar enfrenta desafios históricos e disputas por reconhecimento. A partir de meados dos anos de 1990 um conjunto de políticas públicas foram estabelecidas para garantir a permanência e para promover o fortalecimento das suas atividades (Schneider; Cazella; Mattei, 2021).

Criado em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) se consolidou como uma das principais estratégias do Estado brasileiro para apoiar esse segmento, o qual por meio de linhas de crédito voltadas ao custeio, investimento e assistência técnica, o programa busca melhorar as condições de produção e de vida das famílias agricultoras (Fossá *et al.*, 2024). No entanto, ao longo dos anos, o Pronaf também passou por transformações que alteraram sua forma de atuação nos territórios e contribuíram para acentuar as disparidades entre aqueles que possuem acesso aos seus recursos e aqueles que permanecem excluídos desse processo (Wesz Junior, 2021).

Ao se observar a aplicação dos recursos do Pronaf em âmbito nacional, já é possível notar diferenças significativas. A distribuição entre as unidades federativas, identificaram grande disparidade regionais, sendo a região Sul aquela que acessou nas últimas décadas aproximadamente 50,0% do volume total de recursos (Aquino e Schneider, 2015). Este cenário revela a importância de se compreender melhor como os recursos estão sendo distribuídos em realidades específicas, como a do Rio Grande do Sul. O estado gaúcho possui forte tradição agropecuária, com expressiva presença de agricultores familiares, especialmente na região sul do estado.

A exemplo, o município de Canguçu se destaca não apenas pela produção, mas também pelo simbolismo: o local é reconhecido como a “capital nacional da agricultura familiar” (Brasil, 2023). No entanto, mesmo em áreas com esse perfil, o acesso aos recursos do Pronaf não é garantido para todos. Fossá *et al.* (2024b) chamam a atenção para esse paradoxo ao questionar: “Fortalece o quê?”, indicando que o programa, apesar de sua importância, pode reforçar desigualdades se não for adequadamente direcionado.

Embora o Rio Grande do Sul seja um dos estados com maior volume de contratos firmados pelo Pronaf, os dados revelam diferenças consideráveis no acesso aos financiamentos entre os municípios. Tais diferenças podem estar associadas a fatores como infraestrutura técnica, presença de cooperativas, orientação de agentes financeiros e características produtivas locais.

Assim, diante do exposto, o estudo tem como questão problematizadora: como ocorreu o acesso e a distribuição dos recursos do Pronaf entre os municípios do sul do Rio Grande do Sul entre 2013 e 2025? Por consequência, estabeleceu-se objetivo de pesquisa: analisar a distribuição e o acesso ao crédito do Pronaf nos 40 municípios da região sul do Rio Grande do Sul. Para o alcance do objetivo proposto, este artigo está estruturado em quatro seções para além desta introdução. A primeira parte apresenta uma contextualização sobre o Pronaf e sua evolução histórica e discute o referencial teórico a partir de estudos recentes sobre o tema. A segunda parte é dedicada à apresentação dos procedimentos metodológicos que guiaram o alcance dos resultados propostos para esta pesquisa. Em continuidade, na terceira parte, são discutidos os resultados, e, na quarta são tecidas as considerações finais. Além disso, ao final são relacionados os referenciais bibliográficos utilizados na construção deste trabalho científico.

2. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) se constitui na primeira política pública de apoio especificamente ao segmento familiar no Brasil. Para França, Marques e Grisa (2023) a criação do programa é um dos principais marcos históricos institucionais de reconhecimento desta categoria social no país. No mesmo sentido, Schneider, Cazella e Mattei (2021) reconhecem no Pronaf um “divisor de águas” em termos de tratamento do Estado brasileiro ao reconhecer a necessidade de um aporte diferenciado da ação pública para fortalecimento da forma de organização familiar no espaço rural brasileiro.

Ao longo de sua execução nestas três décadas, o programa Pronaf se consolidou singularmente por meio da concessão de financiamento rural (Aquino; Schneider, 2015). Em que conste toda relevância do papel do crédito rural para alavancagem das atividades produtivas, nos termos de Bitencourt e Fornazier (2024), o programa perde ao longo de sua trajetória outras finalidades contidas em sua redação inicial (Brasil, 1996).

Em relação a operacionalização dos financiamentos à agricultura familiar, o Pronaf passou por diversas modificações, especialmente aquelas relacionadas à definição e estratificação do seu público alvo. A este respeito, a Resolução do Banco Central do Brasil n. 2.629, de 10 de agosto de 1999, classificou os beneficiários do crédito PRONAF em seis grupos - A, B, C, A/C, D e E - (Brasil, 1999).

A partir do ano de 2003, com objetivo de adequação de suas ações ao seu público alvo (Mattei, 2015), o programa sofreu alterações. Em síntese, as modificações mencionadas pelo autor dizem respeito à taxa de juros, prazos de pagamentos e a criação de extratos distintos de enquadramento dos agricultores familiares no programa (Mattei, 2015). Em complemento a isso, ainda na primeira década dos anos 2000, foram criadas linhas de crédito (subprogramas) direcionadas a públicos e finalidades específicas no interior da categoria da agricultura familiar, a exemplo do Pronaf Agroindústria, criado no Plano Safra 2003/2004 (Wesz Júnior, 2010; Silva; Gazolla, 2021).

Neste contexto, é necessário registrar a criação das linhas de crédito do Pronaf “Verde” - Agroecologia, Floresta e Eco (atualmente denominado Bioeconomia) e do Pronaf Mais Alimentos. Respectivamente tais ações resultam, nos termos de Moura (2017), como valorização de sistemas produtivos manejados com princípios sustentáveis, e, para Fossá (2021), como estratégia do Governo Federal para enfrentamento da crise econômica internacional, o qual tinha por objetivo inicial financiar investimentos em infraestrutura produtiva da propriedade familiar e, conseqüentemente, ampliar as condições necessárias para o aumento da produção no país.

No período dos Governos Dilma Rousseff e Michel Temer (2011-2018) não houveram inovações significativas relacionadas ao programa Pronaf, apenas aquelas relacionadas às definições das taxas de juros e aspectos orçamentários dos Planos Safra. No Plano Safra 2019/2020 foi instituída uma linha de financiamento destinada à construção e reformas de moradias, ou seja, a institucionalização do Pronaf Habitação. Entretanto, apesar do caráter de inovação do acesso ao crédito para este fim no âmbito do programa, o acesso aos recursos foi limitado, inadequado às demandas do segmento e não alcançou capilaridade territorial (Fossá *et al.*, 2023).

Em continuidade, no Plano Safra 2023/2024, após descontinuidade durante o governo Jair Bolsonaro (2019-2022), ocorreu o retorno do lançamento, divulgação e execução do plano

específico à agricultura familiar. Essa medida se constitui em uma ação de retomada do reconhecimento da categoria ao mesmo tempo em que retoma a atenção do Estado brasileiro a partir de um olhar diferenciado ao segmento rural familiar¹.

Em 2025, do ponto de vista institucional, o Pronaf que até então era regido legalmente via decreto, passa a ser Lei Federal, n. 15.223/2025, que por sua vez reflete a consolidação do programa como política de Estado, bem como amplia suas possibilidades e oportunidades futuras. Isto porque, a legislação recentemente sancionada dirige, ao menos em seu texto, para um novo caminho de atuação, especialmente ligado a segurança alimentar e fortalecimento das especificidades regionais e estímulo à economia local (Brasil, 2025).

2.1 Notas gerais sobre a agricultura familiar nos municípios da região Sul do Rio Grande do Sul

A agricultura da região sul do Rio Grande do Sul é marcada historicamente por sua concentração fundiária, baixa densidade populacional e pouca diversificação produtiva (Seger *et al.* 2025). Segundo Herbsthofer *et al.* (2025) a ruralidade espacial está inserida em um cenário de vulnerabilidade estrutural, caracterizada por elevados índices de pobreza, envelhecimento populacional, êxodo rural a partir de uma matriz centrada em grandes propriedades, pecuária extensiva e monocultura.

Os dados do Censo Agropecuário de 2017 evidenciam que na região em estudo, dos 53.576 estabelecimentos rurais, 36.576 se enquadraram enquanto agricultura familiar, representando 68,3% do total (IBGE, 2019). Entretanto, é necessário destacar que a presença da agricultura familiar não é homogênea neste território, ao ponto que somente os municípios de Canguçu, São Lourenço do Sul, Pelotas, Piratini e Santana do Livramento totalizam 16.258 estabelecimentos familiares, o que significa 44,4% do total desta forma de composição da agricultura em tais municípios (IBGE, 2019).

Em relação a concentração fundiária, ocorre um contraste, pois, o total da área ocupada por parte da agricultura familiar é de apenas 11,5%, ou seja, 997.180 hectares (ha) do total de 8.490.147 ha (IBGE, 2019). Este cenário, conforme apontado acima, é reforçado por Ribeiro

¹ Se constitui em um processo mais amplo no país, o qual ocorre desde meados de 2016 e, é conhecido como Desmantelamento das Políticas Públicas de Apoio à Agricultura Familiar no país. Ver Mattei (2024).

(2009) que remete esta condição estrutural ao processo de ocupação, posse e domínio do território ao longo dos séculos.

Em continuidade, a forma familiar é a principal responsável por gerar ocupações nos estabelecimentos rurais, em nosso *locus* de pesquisa. Isto porque, do total de 159.621 ocupações totais da agropecuária, 88.409 estão em estabelecimentos rurais familiares, representando 55,4% (IBGE, 2019). Nestes termos, de forma factual, evidencia-se a importância do modelo familiar que mesmo com aproximadamente um décimo da área total, é o principal gerador de ocupações laborais do rural no território em análise.

Em oposição a este cenário, a análise do valor das receitas nos estabelecimentos rurais, a agricultura familiar dos 40 municípios investigados, representa apenas 14,6% do total ao considerar os dados do Censo Agropecuário de 2017. O valor das receitas ou rendas totais obtidas pelos estabelecimentos agropecuários naquele ano foi de R\$ 11,9 bilhões², enquanto do modelo familiar foi de R\$ 1,7 bilhões (IBGE, 2019). Em termos relativos, o percentual registrado é menos daquele verificado tanto no estado gaúcho como a nível de país, os quais foram respectivamente 38,6% e 26,1% do total.

Estas estatísticas demonstram que o cenário da agricultura familiar da região é desafiador e passa por grandes questões estruturais. Assim, ressalta-se a importância das políticas públicas de desenvolvimento rural no apoio ao desenvolvimento das atividades produtivas, a exemplo do Pronaf, via crédito rural, o qual tem a finalidade de impulsionar a expansão da produção no interior da agricultura familiar (Aquino, Schneider, 2015).

Procedimentos Metodológicos

Os estudos sobre as problemáticas rurais cada vez mais exigem a ampliação das perspectivas metodológicas (Conterato, Radomsky e Schneider, 2014). Este estudo caracteriza essencialmente a partir de uma natureza histórica-dedutiva, que nos termos de Bresser-Pereira (2009), compreende a perspectiva de observação das mudanças e complexidades que permeiam a realidade. Corazza (2009) postula que trata-se de um método de análise socioeconômica de dados, experiências históricas, bem como suas regularidades e tendências.

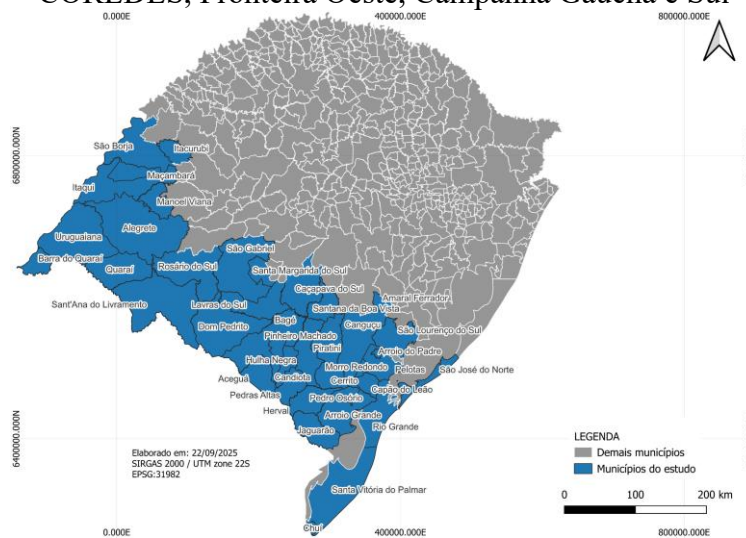
A delimitação da área de estudo consiste nos 40 municípios que compõem a região Sul do estado do Rio Grande do Sul, conforme Figura 01. Este recorte regional ocorreu por meio da

² Valores nominais a preços correntes de 2017.

definição dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (COREDEs) do estado gaúcho, e envolveu as regiões da Fronteira Oeste, Campanha e Sul. A escolha por este território deu em função de quatro aspectos principais: i) a relevância histórica e política bem como os desafios do desenvolvimento rural frente às dinâmicas regionais; ii) ausência de estudos locais e regionais a partir desta constituição territorial; iii) significativa presença da agricultura familiar; e iv) interesse em aprofundar estudos e pesquisas sobre a temática.

No que diz respeito à técnica de coleta de dados, foram utilizados dados secundários, variáveis relacionadas ao crédito rural do Pronaf, junto ao sítio oficial do Banco Central do Brasil (BCB), através da plataforma Matriz de Dados do Crédito Rural. A série histórica compreende entre 2013 e 2025, acessados conforme disponibilidade das informações junto ao banco de dados do BCB. Em complemento a isso, as informações referente aos recursos financeiros foram corrigidos (deflacionados), para o ano de 2025, tendo como base para elaboração dos cálculos o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Figura 01 - Municípios da região Sul do Rio Grande do Sul, conforme composição dos COREDES, Fronteira Oeste, Campanha Gaúcha e Sul



Fonte: elaboração dos autores (2025).

Em continuidade, os dados selecionados foram organizados e tabulados através do Microsoft Excel 2021. A análise dos resultados se deu a partir da estatística descritiva e envolveu as variáveis relacionadas ao acesso e distribuição do Pronaf, ou seja, de número de contratos, montante de recursos acessados, valores médios, distribuição entre os municípios

comparativamente à evolução no estado do Rio Grande do Sul e do País. Ademais, examinou-se a destinação dos recursos na finalidade de custeio tanto para produção agrícola como para à produção pecuária.

Análise dos Resultados

Os resultados dispostos nesta seção estão organizados em duas partes. Na primeira são apresentados e analisados os resultados quanto ao número de contratos, montante acessado, valor médio e distribuição entre os municípios em análise comparativamente com o cenário do estado do Rio Grande do Sul e do Brasil. Na segunda parte, serão analisados os principais destinos deste financiamento em termos de culturas e atividades agropecuárias.

No período em análise, 2013-2025, o número de contratos totais do Pronaf nos 40 municípios pesquisados registrou 159.888 operações, conforme Quadro 1, o que por consequência resultou em uma média anual de 12.299 contratos (Bacen, 2025). É importante destacar que os dados do Censo Agropecuário de 2017 registraram 36.610 estabelecimentos rurais enquadrados enquanto agricultura familiar, público do Pronaf, no território em estudo (IBGE, 2019). Este indicador dimensiona, mesmo que de forma aproximada³, que a cobertura do programa Pronaf nesta região é de aproximadamente $\frac{1}{3}$ do total de estabelecimentos.

A composição entre as modalidades está centrada no custeio, isto porque, 67,8% das operações foram realizadas para este fim, alcançando 108.465 contratos. Já em relação ao investimento foram 51.339 operações, o que corresponde a 32,1%. Em complemento, as modalidades de comercialização e industrialização correspondem apenas a 0,1% e totalizam em conjunto apenas 84 contratos nos 13 anos da série histórica analisada (Bacen, 2025).

Para além disso, a evolução no período entre 2013 e 2025, o número de contratos apresentou expressivo decréscimo, alcançando redução de 50,7% no comparativo entre 2013/2025. Isto porque, em 2013 o número de operações totais foi de 20.828 enquanto em 2025 de 10.262, o que significou em termos absolutos a diminuição de 10.556 contratos entre 2013/2025.

³ O número exato está atrelado ao número de acessos por CPF, variável não disponível na Matriz de Dados do Crédito Rural.

Quadro 1 – Número de contratos do Pronaf, por finalidade, entre 2013 e 2025 nos 40 municípios da região Sul do Rio Grande do Sul

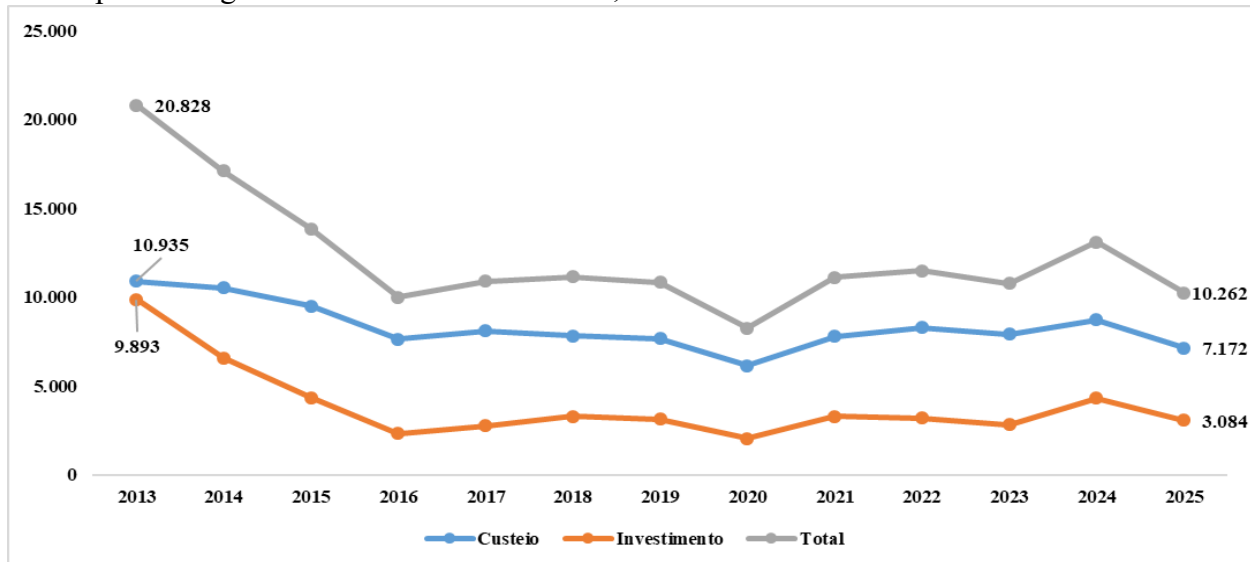
Ano	Custeio	Investimento	Comercialização	Industrialização	Total
2013	10.935	9.893	0	0	20.828
2014	10.541	6.591	0	0	17.132
2015	9.513	4.361	0	0	13.874
2016	7.657	2.362	0	6	10.025
2017	8.132	2.789	0	6	10.927
2018	7.835	3.323	0	4	11.162
2019	7.685	3.165	0	12	10.862
2020	6.181	2.075	2	11	8.269
2021	7.812	3.310	0	10	11.132
2022	8.299	3.207	0	8	11.514
2023	7.942	2.840	0	9	10.791
2024	8.761	4.339	0	10	13.110
2025	7.172	3.084	0	6	10.262
Total	108.465	51.339	2	82	159.888

Fonte: Bacen (2025), elaboração dos autores.

Em comparação com o estado do Rio Grande do Sul, o cenário restritivo no período em análise se mantém, contudo a redução verificada foi de 41,2%, ou seja, de 320.304 contratos realizados em 2013 para 188.450 em 2025 (Bacen, 2025). Já em nível de país, a redução se manteve em relação ao número total de contratos do Pronaf, sendo de 10,0%, o que em valores absolutos remete a aproximadamente 198,9 mil operações na confrontação entre 2013/2025.

Conforme disposto na Figura 2, as operações de investimento foram aquelas apresentaram o maior nível de redução, o qual a variável passou de 9.893 em 2013 para 3.084 em 2025, resultando em 6.809 a menor no comparativo, e, conseqüentemente representou diminuição de 68,8% (Bacen, 2025). A redução drástica dos contratos de investimentos se coloca como um cenário preocupante, especialmente em razão da função deste crédito rural na dinâmica produtiva do estabelecimento familiar, especialmente por se tratar de um território, nos termos de Herbsthofer *et al.* (2025), em que o contexto socioeconômico do modelo familiar está inserido em vulnerabilidades e desafios frente às possibilidades de desenvolvimento.

Figura 2 – Evolução do Número de contratos totais, custeio e investimento, via Pronaf nos 40 municípios da região Sul do Rio Grande do Sul, entre 2013 e 2025.

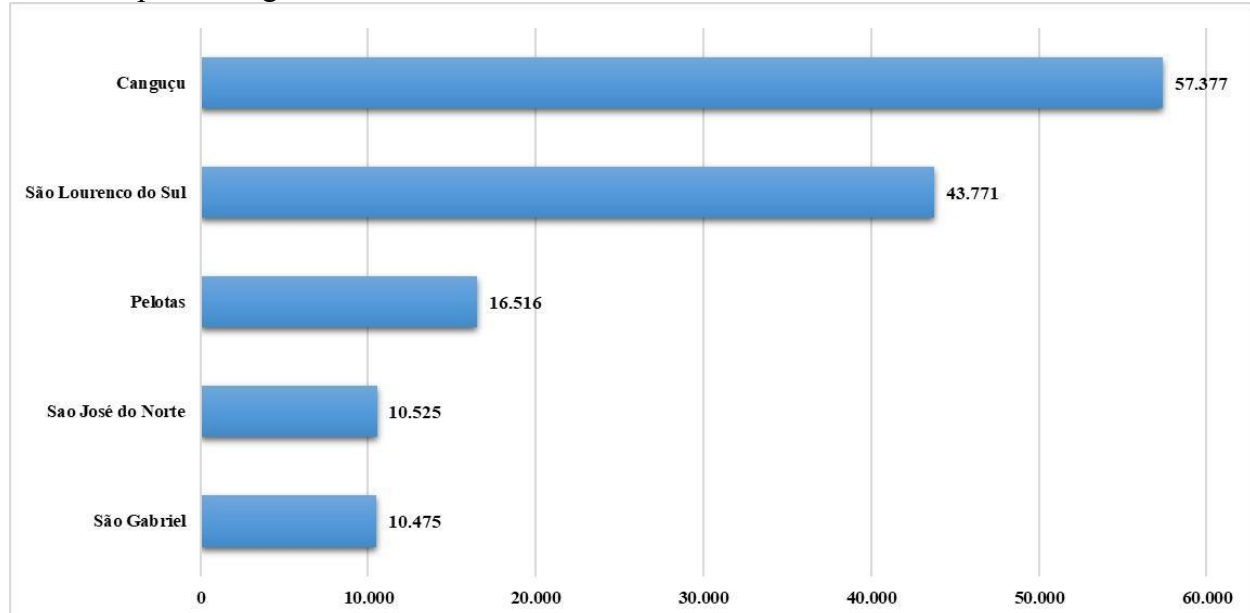


Fonte: Bacen (2025), elaboração dos autores.

Em relação ao desempenho dos contratos de custeio, assim como a finalidade de investimento, ocorreu redução, no entanto de forma menos acentuada que as supracitadas. Em 2013, foram registradas 10.935 operações de custeio, enquanto, em 2025, ocorreram 7.172 contratações dessa modalidade nos 40 municípios investigados. Este cenário representa redução de 3.763 contratos, o que por sua vez representou queda entre 2013/2025 de 34,4% (Bacen, 2025).

Nos municípios, destacamos aqueles posicionados entre os cinco primeiros com maior número de contratos realizados no período, apresentados no Figura 3. Neste recorte analítico, os municípios de Canguçu, São Lourenço do Sul, Pelotas, São José do Norte e São Gabriel concentraram 54,6% (138.664) do número total de contratos (Bacen, 2025). Em que pese o histórico do segmento familiar na composição do rural destas localidades, a distribuição em nosso lócus de análise se mostra altamente desigual, pois, o conjunto dos demais 35 municípios acessaram aproximadamente 45,4% das operações dos contratos.

Figura 3 – Número de contratos totais, nos 05 municípios com maior acesso, via Pronaf entre os 40 municípios da região Sul do Rio Grande do Sul, entre 2013 e 2025.



Fonte: Bacen (2025), elaboração dos autores.

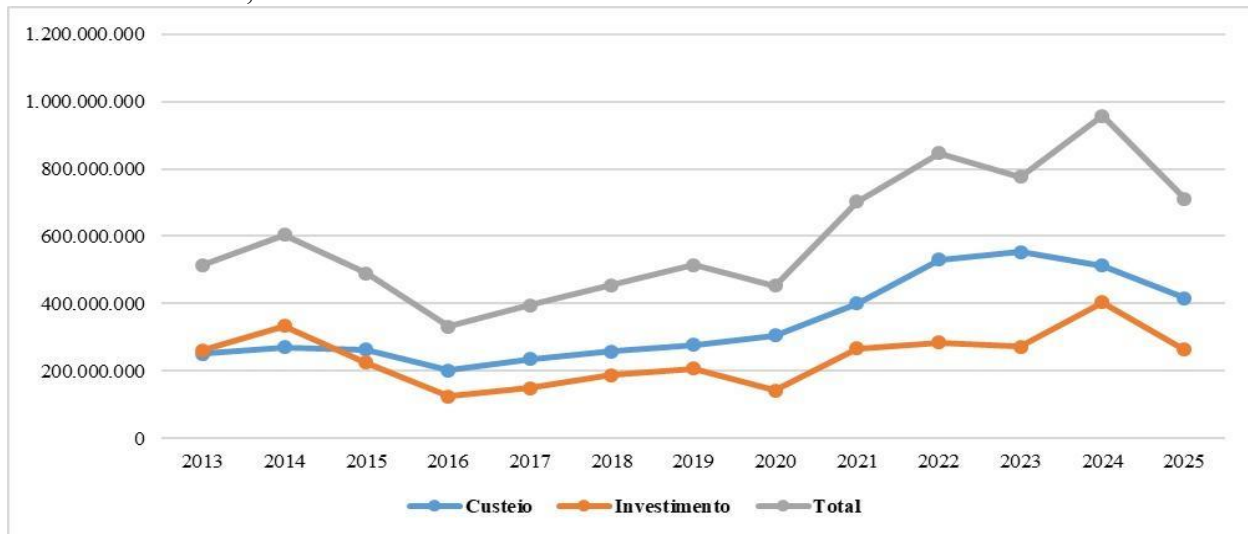
Em relação ao montante de recursos financeiros, o volume anual cresceu 38,3%, alterando de R\$ 514,1 milhões em 2013 para R\$ 711,1 em 2025 (Bacen, 2025), conforme apresentado no Figura 4. Esta dinâmica vai ao encontro com outros estudos que se dedicaram a analisar a evolução no estado ou em regiões do Rio Grande do Sul (Viana *et al.* 2021; Wesz Júnior, 2021; Vilagram; Troian, Maciel, 2023; Fossá; Troian, 2024). No período, o total de financiamentos via Pronaf, para a região do estudo, alcançou R\$ 7,7 bilhões, o que consequentemente resultou em uma média anual de R\$ 596,3 mil.

Entre as finalidades, o crédito de custeio, no período em análise, significou 56,2% (R\$ 4,4 bilhões), enquanto os recursos direcionados ao investimento representaram 40,3% (R\$ 3,1 bilhões). Em continuidade, à finalidade de industrialização somou R\$ 259,9 milhões de acesso, representando 3,4% do total, e, a finalidade de comercialização representou apenas 0,1% (R\$ 9,4 milhões). Um outro aspecto importante a se destacar é a constante no comparativo entre 2013/2025 do volume do crédito Pronaf de investimento, o qual teve variação positiva de apenas 0,6%.

O cenário de crescimento do volume do Pronaf nestes municípios é quase que integralmente composto pelo custeio, o que nos remete ao entendimento que os investimentos na estrutura produtiva dos estabelecimentos rurais familiares estão sendo realizados por conta

própria ou outras formas de financiamento, ou em ambiente menos favorável à capacidade produtiva. Dalcin e Hartmann (2021) sinalizam que a restrição dos créditos de investimento do Pronaf está associada ao perfil da estrutura produtiva da agricultura familiar.

Figura 4– Evolução do montante acessado, via Pronaf entre os 40 municípios da região Sul do Rio Grande do Sul, entre 2013 e 2025



Fonte: Bacen (2025), elaboração dos autores.

Este cenário difere de resultados de estudos em outras regiões, Zanetti *et al.* (2021) em análise dos recursos do Pronaf no território rural do Vale do Taquari/RS identificaram que os financiamentos de investimento do Pronaf entre 2013 e 2017 eram superiores aos de custeio. Em complemento, ressalta-se que o crédito de investimento é de fundamental importância à alavancagem da agricultura familiar tanto em relação a infraestrutura como em máquinas e equipamentos que contribuam à tecnificação e modernização agropecuária, especialmente na região em estudo, que majoritariamente insere a agricultura familiar em meio às grandes propriedades monocultoras, distante dos grandes centros urbanos e historicamente mais empobrecidas.

Entre os municípios, aqueles que mais acessaram volume de crédito no período foram: i) São Lourenço do Sul; ii) Canguçu; iii) Pelotas; iv) São Gabriel; e, v) Santana do Livramento. Estes cinco municípios concentraram 49,4% dos recursos (R\$ 3,8 bilhões), os quais, no período em análise foram de aproximadamente R\$ 7,7 bilhões (Bacen, 2025). O cenário demonstra, assim como na variável de número de contratos, alta concentração de destinação dos recursos em alguns poucos municípios.

Esta concentração está ligada ao perfil produtivo da agricultura familiar a nível local, e, os recursos do Pronaf da mesma forma se vinculam a esta dinâmica, que por sua vez se ligam majoritariamente às grandes cadeias produtivas do agronegócio. Em exemplo a esta condicionante está o estudo de Fossá *et al.* (2024) o qual identificou que 90,0% do crédito de custeio do Pronaf em Canguçu/RS entre 2013 e 2023 foram direcionados somente às culturas da soja e milho.

Assim, nesta segunda parte da análise, serão analisados e apresentados os principais destinos do financiamento do Pronaf em termos de culturas e atividades agropecuárias nos municípios em análise. Em função da disponibilidade dos dados e do recorte metodológico serão observados os resultados da finalidade do Pronaf Custeio Agrícola e Pecuária.

Ao declarar o Pronaf como um vetor tendencial de concentração produtiva, Toledo e Zonin (2021) elucidam os caminhos escolhidos pelo programa ao destinar a maior parte dos recursos somente a algumas culturas e atividades no seio de um perfil de agricultura familiar. Isto posto, os resultados de nosso locus de análise comprovam este cenário, pois, do total de R\$ 4,5 bilhões concedidos, 90,2% foram direcionados à apenas cinco culturas/atividades, a saber: i) soja; ii) bovinos; iii) milho; iv) arroz; e, v) trigo.

Os dados apontam para concentração produtiva, pois, em 2013 estes cinco produtos representavam 67,4% do crédito Pronaf de custeio total, enquanto em 2025 representaram 93,5%. Em relação à evolução montante de recursos, as cinco culturas, em função principalmente da soja e dos bovinos, tiveram um incremento de 129,0%, enquanto o aumento do total do Pronaf Custeio foi de 65,1% (Bacen, 2025). Em números absolutos, no comparativo entre 2013/2025 passou-se de R\$ 170,1 milhões para R\$ 389,6 milhões, conforme disposto no Quadro 2 (Bacen, 2025).

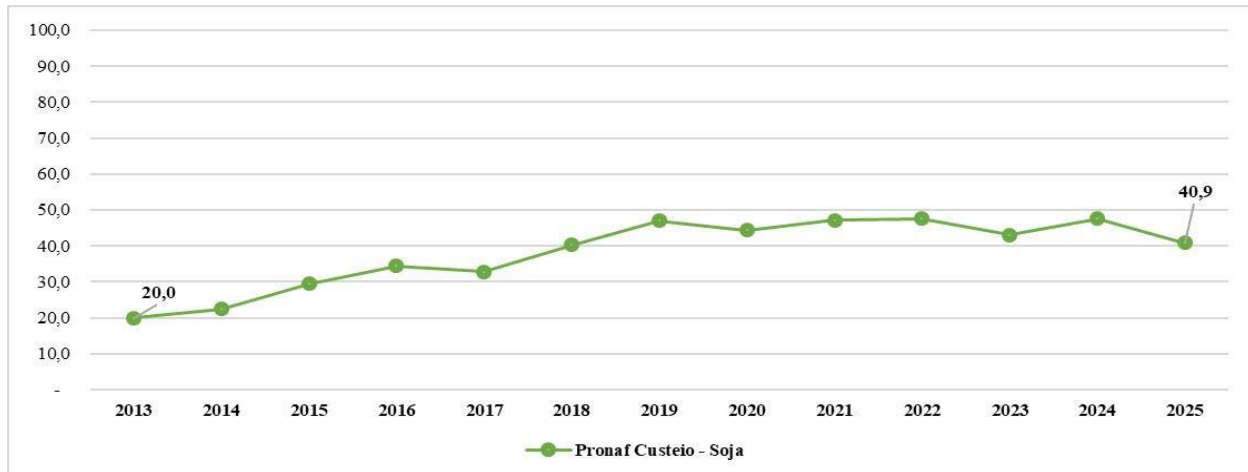
Quadro 2 – Montante do Pronaf Custeio total e nas cinco principais culturas/atividade, entre 2013 e 2025 nos 40 municípios da região Sul do Rio Grande do Sul

Ano	Soja	Bovinos	Milho	Arroz	Trigo	Subtotal (05 atividades)	Pronaf Custeio Total
2013	50.381.516	73.410.448	21.925.045	21.925.045	2.494.200	170.136.253	252.396.248
2014	60.813.017	85.527.021	47.426.158	20.029.649	5.410.929	219.206.775	270.264.792
2015	77.951.234	88.499.820	42.185.398	15.138.110	4.233.434	228.007.996	264.803.063
2016	69.747.500	61.923.171	41.118.417	12.538.600	1.843.995	187.171.682	202.290.923
2017	77.701.806	78.009.990	35.698.209	10.905.305	1.471.125	203.786.436	236.261.808
2018	104.402.162	84.614.095	35.236.237	11.570.468	3.142.094	238.965.056	259.356.779
2019	130.695.917	40.701.523	32.981.546	9.987.341	4.498.479	218.864.806	279.133.419
2020	135.544.753	97.161.720	33.007.399	12.445.821	7.534.644	285.694.337	305.569.868
2021	188.914.205	125.772.827	41.561.554	16.483.259	8.772.056	381.503.902	400.496.285
2022	252.308.313	189.449.092	46.034.924	7.079.276	22.149.961	517.021.566	530.939.803
2023	237.811.473	221.410.457	31.076.397	9.424.625	18.456.510	518.179.461	552.829.781
2024	244.400.275	194.941.103	27.038.816	8.852.282	11.035.080	486.267.555	513.295.279
2025	170.315.293	177.892.523	26.978.087	7.271.969	7.151.008	389.608.879	416.696.778
Total	1.800.987.465	1.519.313.788	462.268.188	163.651.749	98.193.514	4.044.414.704	4.483.334.826

Fonte: Bacen (2025), elaboração dos autores.

Este cenário, apurado da região Sul do Rio Grande do Sul, evidencia a trajetória do programa, que em seu curso tem focado em um perfil de agricultura familiar mercantilizada, centrado na especialização produtiva e monocultura (Toledo; Zoni, 2025; Wesz Júnior, 2021; Viana *et al.*, 2018; Cazella *et al.*, 2016). O exemplo enfático a este respeito são as operações de financiamento do Pronaf no cultivo de soja nos municípios investigados, que dobrou a sua participação no montante de recursos no período entre 2013 e 2025, passando de 20,0% para 40,9% em relação ao total destinado via finalidade de custeio, conforme Figura 5.

Figura 5 – Evolução percentual da participação do Pronaf Custeio direcionado à Soja em relação ao total do Pronaf Custeio, entre os 40 municípios da região Sul do Rio Grande do Sul, entre 2013 e 2025.



Fonte: Bacen (2025), elaboração dos autores.

Este ambiente está fortemente associado ao preço atrativo da soja nos mercados de *commodities* (Flexor; Kato, Leite, 2022). É necessário registrar que não há nenhuma contrariedade à cultura, mas sim, questiona-se a centralidade do apoio de uma política pública em torno de apenas uma cultura. Além disso, por se tratar da principal ação do Estado brasileiro em prol do segmento familiar, diverge em sua trajetória do apoio à diversificação produtiva, característica basilar do segmento no país (Wanderley, 1999).

Considerações Finais

Retomando o objetivo deste artigo, verifica-se que o acesso e a distribuição do crédito nos 40 municípios da região sul do Rio Grande do Sul, entre 2013 e 2025, ocorreram de forma desigual, com concentração em algumas culturas e atividades. Observa-se também uma redução significativa no número de contratos, acompanhada de um aumento de 38,3% no volume de recursos.

A partir deste cenário, identificou-se que é necessário uma avaliação dos atores sociais envolvidos na operacionalização do programa, especialmente a nível local, com objetivo de adequações e melhorias que possam tornar o crédito Pronaf um instrumento de fortalecimento da agricultura familiar. A este respeito, minimamente quatro grandes aspectos poderiam ser considerados à uma reconversão de rota do programa nestes municípios estudados.

O primeiro aspecto está relacionado à participação social, que passa a nível local através dos conselhos municipais de desenvolvimento rural, bem como as organizações que compõem a construção dos planos safras. Só por meio da compreensão das demandas do segmento familiar é que se poderão ser, de forma organizada politicamente, alcançados avanços na política pública para atendimento do seu público alvo. O segundo, relaciona-se a ampliação da cobertura, principalmente aquelas famílias que atualmente não estão inseridas no programa e que por meio deste acesso poderiam ser incluídas em termos produtivos e em circuitos de comercialização.

O terceiro aspecto diz respeito à diversificação das culturas financiadas, especialmente aquelas que oportunizem as vendas nos mercados locais e institucionais. O quarto aspecto trata-se de alterações no modo de operação do sistema bancário, que atualmente não está favorecendo o acesso a alguns públicos específicos da agricultura familiar, assim como de operações de microcrédito do Pronaf.

Referências

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. (org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre, RS: Ed. da UFRGS, 2015. p. 53-81.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Matriz de Dados do Crédito Rural**, 2013-2024. 2024. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BECKER, C. *et al.* A “sojicização” e o “desaparecimento” da produção de feijão na agricultura familiar da microrregião de Pelotas, RS. **Deméter – Revista Interdisciplinar de Desenvolvimento Rural**. v. 1, 2026. p. 35-51. DOI: <https://doi.org/10.64085/demter.v1i1.119045>

BIANCHINI, V.. **Vinte anos do PRONAF**, 1995-2015: avanços e desafios. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2015.

BITENCOURT, P. R.; FORNAZIER, A. A nova lei do agro: o fundo garantidor solidário como alternativa às garantias do crédito rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba (SP), v.62, n. 3, p.1-18, 2024.

BRASIL. Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 jun. 1996.

BRASIL. **Resolução n. 2.629, de 8 de agosto de 1999**. Altera e consolida as normas aplicáveis aos financiamentos rurais ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: BCB, 1999.

BRASIL. Lei nº 14.638, de 25 de julho de 2023. Confere ao Município de Canguçu, no Estado do Rio Grande do Sul, o título de Capital Nacional da Agricultura Familiar. **Diário Oficial da União: seção 1, Brasília**, DF, 26 jul. 2023.

BRASIL. Lei n. 15.223, de 30 de setembro de 2025. Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Plano Safra da agricultura familiar, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília**, DF, 30 set. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Os dois métodos e o núcleo duro da teoria econômica. **Revista de Economia Política**, Niterói, v. 29, n. 2, p. 163-190, abr. 2009.

CAZELLA, A. A. *et al.* Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 15, ed. esp., p. 49-79, 2016. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2016v15nesp1p49>

CONTERATO, M. A.; RADOMSKY, G. F. W.; SCHNEIDER, S. **Pesquisa em Desenvolvimento Rural**: aportes teóricos e proposições metodológicas. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2014.

CORAZZA, Gentil. Ciência e método na história do pensamento econômico. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 35, n. 2, p. 107-135, maio/ago. 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/re.v35i2.17206>

DALCIN, D.; HARTMANN, R. J.. Captação e características do PRONAF no COREDE Missões/RS (2013-2018). **Revista Grifos**, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 301-326, jan./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.22295/grifos.v30i51.5415>

FLEXOR, G.; KATO, K.; LEITE, S. P. **Transformações na agricultura brasileira e os desafios para a segurança alimentar e nutricional no século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2022.

FOSSÁ, J. L. **A agricultura familiar e as alterações promovidas pelo PRONAF no estado de Santa Catarina**. 2021 (Doutorando em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis/SC, 2021.

FOSSÁ, J. L. *et al.* Desafios do PRONAF Habitação na promoção da qualidade de vida de agricultores familiares no Sul do Brasil. **Mundo Agrário**. v. 24, n. 56, p. 1-13. 2023. DOI: <https://doi.org/10.24215/15155994e218>

FOSSÁ, J. L.; TROIAN, A. Análise da distribuição do crédito rural nas regiões da Campanha e Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 19, n. 55, p. 51-75, 2024. DOI: 10.14393/RCT195573102.

FOSSÁ, J. L. *et al.* “MENOS FEIJÃO, MAIS SOJA”: histórico do financiamento Pronaf custeio agrícola no Brasil entre 2013 e 2023.. In: Anais do 62º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER). **Anais...** Palmas(TO) UFT, 2024.

FOSSÁ, J. L. *et al.* Fortalecendo o quê? o pronaf na capital nacional da agricultura familiar (canguçu/RS). *Revista De Economia E Agronegócio*, 22(1), 1-21. DOI: <https://doi.org/10.25070/rea.v22i1.19274>

FRANÇA, C. G.; MARQUES, V. P. M. A.; GRISA, C. O pronaf em questão: contribuições para novas pesquisas. **Revista Raízes**, Campina Grande, v. 43, n. 2, jul./dez. 2023.

HERBSTHOFER, S. *et al.* Pobreza rural e condicionantes territoriais no sul do Rio Grande do Sul: reflexões a partir das beneficiárias do programa bolsa família no município de Amaral Ferrador/RS. In: CANEVER, M. D.; DIAS, M. F. P.; DALLABRIDA, V. R. (Org.).

Desenvolvimento Territorial em Ação: Experiências e Caminhos para a Transformação com Foco no Sul do Estado do Rio Grande do Sul. 1ed.Santo Ângelo: Ilustração, 2025, v. , p. 1-186.

MATTEI, L. Políticas públicas de apoio à agricultura familiar: o caso recente do PRONAF no Brasil. **Raízes**, Campina Grande, v. 35, n. 1, p. 1-15, jan./jun. 2015.

DOI:<https://doi.org/10.37370/raizes.2015.v35.421> . Acesso em: 11 jun. 2025.

MATTEI, L. O Uso do “policy dismantling approach” em obras da literatura brasileira sobre políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, v. 13, n. 1, 2024. DOI: <https://doi.org/10.51861/ded.dmvc.1.a36>.

MOURA, I. F. Antecedentes e Aspectos Fundantes da Agroecologia e da Produção Orgânica na Agenda das Políticas Públicas no Brasil. In: SAMBUICHI, R. H. R. et al. (Org.). **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil:** uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília: IPEA, 2017. p. 197-228.

RIBEIRO, C. M. **Estudo do modo de vida dos pecuaristas familiares da Região da Campanha do Rio Grande do Sul.** 2009. 303 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L.. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf -Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Revista Grifos**, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 12-41, jan./abr. 2021.

SEGER, F. M. *et al.* Agricultura e crescimento econômico no sul do RS: evidências espaciais. In: CANEVER, M. D.; DIAS, M. F. P.; DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Desenvolvimento Territorial em Ação:** Experiências e Caminhos para a Transformação com Foco no Sul do Estado do Rio Grande do Sul. 1ed.Santo Ângelo: Ilustração, 2025, v. , p. 1-186.

SILVA, A.; GAZOLLA, M. Agroindústrias rurais e o desenvolvimento regional: uma análise comparativa entre os estados da Região Sul do Brasil. **Colóquio**, v. 18, n. 4, p. 231-255, 2021.DOI: <https://doi.org/10.26767/2216>.

TOLEDO, E. N. B.; ZONIN, V. J. O PRONAF: um vetor tendencial à concentração e seleção produtiva na agricultura familiar. **Revista Grifos**, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 141-162, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22295/grifos.v30i51.5371>

VIANA, J. G. A. *et al.* Evolução do crédito rural no Rio Grande do Sul: análise por atividade e finalidade dos recursos de 2006 a 2018. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, Maringá (PR), v. 14, n. 2, p. 291-303, 2021. DOI:10.17765/2176-9168.2021v14n2e7686

VILAGRAM, C. L. E.; TROIAN, A.; MACIEL, M. D. Crédito Rural: O Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural em Dom Pedrito/RS. **Revista de Economia e Agronegócio**, v. 21, n. 2, p. 1-21, 2024. DOI: 10.25070/rea.v21i2.14475.

WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, João Carlos (Org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas.** Passo Fundo: EdUPF, 1999. p. 23-56.

WESZ JUNIOR, V. J. Política pública de agroindustrialização na agricultura familiar: uma análise do Pronaf-Agroindústria. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 48, n. 4, p. 567–596, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032010000400004>.

ZANETTI, C. *et al.* Evolução do Pronaf no Território Rural do Vale do Taquari/RS (2012-2017). **Revista Grifos**, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 257-279, jan./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.22295/grifos.v30i51.5434>