



Dimensões do potencial indutor de mudanças produtivas do Pronaf: contribuições sobre recortes analíticos e usos de fontes

Dimensions of Pronaf's potential to induce productive changes: contributions on analytical aspects and use of sources

Caio Galvão de França
Doutorando do PGDR/UFRGS
caiogalvao01@gmail.com

Vicente P. M. A. Marques
Doutorando do PGDR/UFRGS
vicenteamarques@gmail.com

Catia Grisa
Professora Dra. UFRGS
catiagrisaufrgs@gmail.com

Grupo de Trabalho: 5 Agricultura Familiar e Ruralidades

Resumo

O artigo discute dimensões analíticas relativas ao Pronaf e explora algumas possibilidades de utilização de fontes e bases de dados, buscando contribuir com o debate público e acadêmico sobre o seu potencial em estratégias de transição para sistemas produtivos sustentáveis. Destaca os temas da diversificação produtiva, do público potencial de beneficiários e de sua governança inserida em arranjos institucionais, com destaque para a atuação dos agentes financeiros. Identifica limitações das análises sobre o desempenho do Pronaf que se devem, em grande medida, ao subaproveitamento das fontes de dados e em alguns casos, à sua inadequação ou insuficiência para tratar os temas escolhidos.

Palavras-chaves: Pronaf; agricultura familiar; política pública; crédito rural; desenvolvimento rural

Abstract

The article discusses analytical dimensions related to Pronaf and explores some possibilities for using sources and databases, seeking to contribute to the public and academic debate about its potential insertion in transition strategies towards sustainable production systems. It highlights the themes of productive diversification, the potential public of beneficiaries and their governance inserted in institutional arrangements, with emphasis on the performance of financial agents. It identifies limitations of the analyzes on Pronaf's performance that are due, to a large extent, to the underutilization of data sources and, in some cases, to their inadequacy or insufficiency to deal with the chosen themes.

Key words: Pronaf; family farming; public policie; rural credit; rural development

1. Introdução

Uma das marcas do processo de redemocratização da sociedade brasileira foi a afirmação da agricultura familiar como categoria social e política, abrangendo um conjunto múltiplo de identidades. No bojo de lutas sociais em diferentes regiões do país e do debate intelectual, essa afirmação resultou na criação de novos marcos institucionais e de um repertório de políticas públicas orientadas a distintas dimensões da reprodução social e econômica desse segmento (TURA, COSTA, 2000; FRANÇA, MARQUES, DEL GROSSI, 2016; GRISA, SCHNEIDER, 2015).



São três referências importantes desse novo marco institucional: i) a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu tratamento diferenciado para o financiamento do desenvolvimento da pequena propriedade rural trabalhada pela família e para o acesso à Seguridade Social de agricultores em regime de economia familiar; ii) a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995 pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e em 1996 por meio de Decreto (BRASIL, 1996); e, iii) a aprovação da Lei da Agricultura Familiar em 2006, que legitimou a trajetória até então delineada e apontou diretrizes para a construção de novas políticas em áreas (BRASIL, 2006). A criação do Pronaf é considerada nesse texto como o marco inaugural de uma trajetória de políticas diferenciadas para a agricultura familiar no país (SANTOS, 2011).

A relevância do Pronaf como política pública se evidencia pela sua longevidade, por sua dimensão e capilaridade, pelos seus efeitos socioeconômicos, pelo arranjo institucional no qual se insere e pela sua governança complexa, envolvendo diferentes atores e vinculação com outras políticas, bem como por sua presença constante na agenda pública sobre o desenvolvimento rural (CMAP, 2021). Tal relevância, também, se expressa na ampla literatura acadêmica disponível, como ilustra o Dossiê sobre os 25 anos do Pronaf da revista Grifos (UNOCHAPECÓ, 2021).

Essa produção acadêmica vem sendo mapeada regularmente e mostra um número bastante grande de teses, dissertações, relatórios de pesquisa e outras publicações (VALADARES, 2021; MATTEI, 2006). Uma classificação recente ilustra a abrangência das análises do Pronaf e destaca os seguintes enfoques: desenho e/ou sua gênese institucional; desempenho com foco nas questões distributivas da destinação do crédito e seus impactos, tanto em âmbito nacional e regional, como em contextos mais específicos (municípios, microrregiões, estados); estudos de casos; perfil dos beneficiários; e, linhas especiais (CMAP, 2021).

Sem a perspectiva de um novo levantamento exaustivo e de outra classificação, é possível compor um olhar sintético e aproximativo sobre a trajetória do Pronaf e identificar alguns temas e tratamentos metodológicos recorrentes. Neste olhar, sobressai a constatação da desigualdade distributiva em relação aos diferentes estratos de agricultores(as), atividades e produtos e regiões do país (SCHNEIDER, CAZELLA, MATTEI, 2021; PIRES, 2013; AQUINO, SCHNEIDER, 2011). Essa desigualdade caracterizaria uma seletividade orientada para a especialização produtiva e para determinados segmentos de agricultores(as), reforçando estruturas produtivas já constituídas pelos mercados dominantes, entre eles o de grãos e derivados voltados para a exportação. Essa seletividade estaria associada a uma determinada concepção fundacional do Pronaf que se atualizaria numa dinâmica de dependência de trajetória, ou seja, de limitações para alterar as suas características inaugurais (GRISA, WESZ JUNIOR, BUSCHWEITZ, 2014; AQUINO, SCHNEIDER, 2011). Estaria associada, ainda, à sua lógica operacional e à discricionariedade dos agentes financeiros sobre as escolhas produtivas de agricultores e agricultoras (CMAP, 2021). Esse quadro, por um lado, reconhece as suas contribuições para aumentar a renda, melhorar a qualidade de vida, diminuir a penosidade e a extensividade do trabalho e para criar condições para a permanência na área rural (CMAP, 2021). Por outro lado, ressalta os limites do Pronaf para a indução de mudanças estruturais nos sistemas produtivos da agricultura familiar (CMAP, 2021).

As análises do Pronaf recorrem basicamente aos dados do Banco Central, dos Censos Agropecuários e da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Essas e outras fontes censitárias, pesquisas amostrais e registros administrativos conformam um conjunto rico de dados estatísticos e de registros administrativos, cujas possibilidades de comparação direta e de



utilização associada merecem todo um cuidado em função de suas diferenças de objetivos e de metodologias (FRANÇA, MARQUES, 2022).

Em que pese a amplitude e a importância dessa literatura, considera-se que há um campo analítico ainda a ser melhor explorado para aprofundar e ampliar a compreensão sobre o Pronaf e suas contribuições para o desenvolvimento rural. Isso ganha maior relevância num cenário de reconstrução das capacidades estatais e das políticas públicas orientadas para a democratização do meio rural, após um período de regressão política e de desmantelamento que afetou várias dimensões da ação pública (SABOURIN *et al.*, 2020; GRISA, 2018; MATTEI, 2018), e que está tensionado por demandas sociais reprimidas e por expectativas com inovações.

O objetivo deste artigo é discutir algumas dimensões analíticas presentes em estudos sobre o Pronaf e explorar outras possibilidades de utilização de fontes e bases de dados censitários e administrativos. Mais especificamente, busca-se contribuir com o debate público e acadêmico sobre as potencialidades do Pronaf como integrante de estratégias mais amplas de indução da transição para sistemas produtivos e alimentares sustentáveis e resilientes.

A discussão sobre esse papel do Pronaf é um tema recorrente na literatura, especialmente, abordando as desigualdades distributivas no acesso e na aplicação do crédito. A partir da crítica aos seus limites, desdobram-se contribuições prescritivas ou demandas que abordam as mudanças que seriam necessárias para que o Pronaf pudesse exercer tal função ou que apostam na construção de alternativas de fomento para o financiamento da produção, que seriam mais apropriadas às necessidades da agricultura familiar e do processo de transição (SAMBUICHI *et al.*, 2018; CMAP, 2021). Argumenta-se que a problematização das dimensões priorizadas e do uso das fontes disponíveis pode contribuir para aprofundar a compreensão da trajetória do Pronaf, seus resultados e suas capacidades indutoras, e, inclusive, para revistar interpretações já estabelecidas.

Após essa introdução, o artigo aborda aspectos de sua trajetória e de seu desempenho com dados recentes sobre a distribuição dos seus recursos (subprogramas, regiões, produtos). Em seguida, o artigo problematiza alguns temas presentes na literatura e que merecem aprofundamentos e novas abordagens: i) a diversificação produtiva e o público potencial de beneficiários(as); e ii) a dinâmica institucional do Pronaf como política pública articulada e articuladora com uma governança complexa e inserida em diferentes arranjos institucionais, com destaque para a atuação dos agentes financeiros.

Esses temas são abordados a partir das principais fontes de dados utilizadas nos estudos sobre o Pronaf, destacando alguns de seus limites e possibilidades ainda inexploradas e, também, outras fontes e tipos de dados que poderiam ser mobilizados. Por fim, são retomados alguns dos principais elementos discutidos e apresentadas algumas indicações para a continuidade do debate sobre o Pronaf.

2. Pronaf: de programa à política setorial de crédito

Há características da trajetória do Pronaf, nem sempre devidamente consideradas, que podem ser úteis para ampliar a compreensão sobre a sua situação atual e a sua dinâmica institucional. Em seu momento fundante, o Pronaf foi desenhado como um programa, ou seja, um conjunto abrangente de ações e com o objetivo ambicioso de construir um novo paradigma de desenvolvimento sustentável para o Brasil (BRASIL, 1996). Ele foi pensado, originalmente, como um programa descentralizado e participativo, com várias instâncias de decisão, inclusive em nível municipal, e incluía, além do financiamento da produção rural, outros três eixos de atuação: negociação e articulação de políticas públicas em diferentes esferas (nacional, estadual e municipal); instalação e melhoria de infraestrutura física e social nos municípios; e capacitação e profissionalização para a produção, beneficiamento,



agroindustrialização e comercialização. Entre as diretrizes do Pronaf havia, também, o aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar e à proteção do meio ambiente (BRASIL, 1996). Porém, essa concepção inicial não se concretizou e, apesar de preservar em seu título a designação de programa, o Pronaf se desenvolveu exclusivamente como uma política setorial de crédito, com os demais temas passando a ser objeto de políticas específicas.

Essa redefinição da natureza do Pronaf tem implicações sobre a análise de sua capacidade indutora e de seu desempenho. A principal é que o Pronaf não pode ser avaliado a partir de seu postulado inicial, abrangente e ambicioso, mas, a partir de uma visão histórica de sua própria trajetória como uma das políticas públicas de desenvolvimento rural dirigidas à agricultura familiar.

A análise sobre o momento inicial do Pronaf, em geral, enfatiza a sua concepção modernizante e lógica produtivista e um enquadramento “técnico-ideológico do agricultor familiar” (“agricultor viável”) que, desconsiderando a heterogeneidade de suas formas de produção e reprodução social, limitaria o papel da agricultura familiar no desenvolvimento rural (CARNEIRO, 1997). Em que pese a importância dessa crítica, ela não pode resultar em uma compreensão estanque da trajetória do Pronaf em seus quase trinta anos de existência, como uma mera sequência de expressões renovadas dessa concepção fundante. A sua criação, a restrição de seu escopo inicial e o seu desenvolvimento se inserem em contextos situados e resultam em uma institucionalidade dinâmica, marcada por lutas sociais e mudanças nos sistemas agroalimentares e na economia das regiões, que impactam não só o Pronaf, mas os diferentes atores e as próprias condições de disputa de projetos para o rural e sobre o papel da agricultura familiar no desenvolvimento. Como a sua construção e as suas inovações como política pública foi “dialogica, ao mesmo tempo colaborativa e conflitiva”, a análise de sua trajetória, também, deveria valorizar as interações socioestatais (FREITAS, 2018; SWAKO, LAVALLE, 2019; ZANI, COSTA, 2014).

Assim, a evolução do Pronaf não pode ser compreendida sem considerar as suas mudanças institucionais graduais e os novos referenciais que passaram a informar os diferentes atores envolvidos, que repercutem sobre o próprio significado dessa política. Novos elementos passaram a compor a visão dos atores, ampliando e qualificando a crítica ao modelo produtivo hegemônico num contexto favorável da produção de *commodities* agropecuárias, como a entrada em cena da agroecologia, o reconhecimento das desigualdades de gênero, a centralidade adquirida pela dimensão ambiental e uma compreensão ampliada sobre a questão alimentar. Novas percepções e iniciativas vêm sendo construídas nas práticas sociais, incluindo o debate acadêmico, sobre o que pode compor uma estratégia de transição para sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis, os arranjos de políticas necessários para a promoção da agroecologia e o próprio lugar de uma política de crédito. Nesses termos, a análise historicizada do Pronaf permite discutir os limites de sua trajetória, situando sua evolução nas novas condições econômicas, institucionais e, também, no plano cognitivo dos diferentes atores.

Ou seja, este texto não pretende descartar a análise isolada do desempenho do Pronaf, mas ressaltar que um cuidado maior se faz necessário para, a partir desses elementos, produzir inferências conclusivas sobre o seu papel na dinâmica de reprodução da agricultura familiar. Há limites na explicação da especialização e da concentração produtiva, das desigualdades regionais e das diferenças internas à agricultura familiar somente a partir das características e do desempenho do Pronaf. Isso não implica desconsiderar a crítica à concepção que prevaleceu na sua criação ou seu papel na reprodução de situações produtiva



pré-estabelecidas, mas chamar a atenção sobre os novos contextos, a agência dos(as) agricultores(as) e as outras lógicas que repercutem sobre a conformação dos sistemas produtivos e sobre o desempenho do Pronaf.

A menção a alguns dados relacionados ao desempenho recente do Pronaf e de suas modalidades (subprogramas) e sobre os locais de sua aplicação são importantes para situar o atual cenário e a discussão a seguir sobre as dimensões analíticas priorizadas. A fonte de dados utilizada aqui é a mais frequentemente acessada para análises do Pronaf, ou seja, o Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor), gerenciado pelo Banco Central do Brasil (BCB), que também é responsável pela Matriz de Dados do Crédito Rural (BCB, 2023b). Os dados disponibilizados pela Matriz permitem conhecer as operações e algumas características dos/as agricultores/as beneficiados/as (gênero, idade). Outras características constam somente de Tabelas Básicas de Operações do Sicor disponíveis para consulta *online*, como por exemplo, os tipos de agricultura, de integração, de cultivo, manejo, semente, irrigação, solo, clima e outras (BCB, 2023b). Adicionalmente é possível utilizar os dados do Censo Agropecuário.

Desde sua criação, o Pronaf passou por uma fase de forte ampliação até 2015, seguida de uma redução, e alterações na participação dos subprogramas. No ano agrícola 2002/2003 foram registrados no BCB cerca de 1,0 milhão de contratos do Pronaf, com um valor aproximado de R\$ 3,2 bilhões. Deste montante, cerca de 140 mil contratos (14% do total) e R\$ 69,8 milhões (2%) foram destinados ao Pronaf Microcrédito - Grupo B. Observe-se que neste período as instituições financeiras não estavam obrigadas a registrar as operações de investimento, o que pode ter levado a uma subestimação dos valores totais (MENDONÇA, 2008; BCB, 2023a).

Segundo a Matriz, no triênio 2020-2022 o Pronaf teve, em média, 1,4 milhão de contratos de concessão de crédito com um valor de R\$ 40,2 bilhões por ano. Isso representou 73% do total de contratos e 14% do valor total contratado em todos os programas de crédito no País (BCB, 2023b). Entre os 16 subprogramas do Pronaf considerados pelo Sicor, o principal em termos de número de contratos foi o Microcrédito Produtivo Rural – Grupo B, descrito no Manual de Crédito Rural (MCR 10-13)¹, com 49% do total de contratos e 7% do total do valor contratado. Em seguida aparece a modalidade Custeio (MCR 10-4), com 33% dos contratos e 55% do valor, e o Mais Alimento (Investimento) (MCR 10-5), que respondeu por 13% dos contratos e 30% do valor. O valor médio de contratos do Pronaf foi de R\$ 27,9 mil, sendo que os do Microcrédito alcançaram R\$ 4,2 mil; os do Custeio, R\$ 15,2 mil; e os do Mais Alimento, R\$ 63,3 mil (BCB, 2023b).

Os dados mostram uma redução do número médio de contratos anuais, que foi de aproximadamente 1,8 milhão no triênio 2014-2016 (CMAP, 2021). Revelam, também, uma evolução significativa do número de contratos e da participação do Microcrédito no conjunto das operações do Pronaf. Ou seja, o Pronaf se manteve como o maior programa de crédito do País em termos de contratos realizados e distribuição geográfica, estando presente em 509 das 510 Regiões Geográficas Imediatas do IBGE (IBGE, 2023), com uma participação predominante nos contratos do Microcrédito.

Apesar de possuir o maior número de subprogramas entre os programas nacionais, os contratos e os valores do Pronaf estão concentrados em três deles, com diferenças significativas entre si quanto às finalidades e aos valores médios contratados. A partir da Tabela 1 é possível observar uma distribuição diferenciada do número de contratos por subprograma selecionado e Unidade da Federação.

Os principais estados operadores do Custeio também o são do Mais Alimento, ainda que em proporções diferentes nos casos do Rio Grande do Sul e Paraná. Os estados com



maior número de operações do Microcrédito têm posição secundária nos demais subprogramas. Isso pode ser entendido como uma complementariedade em termos territoriais e de finalidades, ainda que se observem desigualdades significativas em termos de recursos aportados. A desigualdade da distribuição do número de contratos entre as Unidades da Federação é menor no caso do Microcrédito e maior no caso do Custeio.

Tabela 1. Número de contratos do Pronaf, por subprograma selecionado. Brasil e Unidades da Federação. 2020 a 2022. Em mil unidades.

Pronaf Custeio			Pronaf Mais Alimento			Pronaf Microcrédito		
UT	Estab	%	UT	Estab	%	UT	Estab	%
Brasil	1.449	100%	Brasil	576	100%	Brasil	2.133	100%
RS	507	35%	RS	98	17%	BA	540	25%
PR	260	18%	PR	70	12%	CE	247	12%
SC	201	14%	SC	77	13%	PI	242	11%
MG	139	10%	MG	63	11%	PE	219	10%
RO	48	3%	RO	29	5%	MA	205	10%
Outras (22)	293	20%	Outras (22)	238	41%	Outras (16)	680	32%

Fonte: BCB – Matriz de Dados do Crédito Rural (2023b)

A partir dos dados mencionados é possível observar desigualdades na distribuição do Pronaf e uma importante descontinuidade expressa pelo peso da participação do Microcrédito.

3. Pronaf: diversificação e público potencial

A análise do papel indutor do Pronaf costuma envolver a discussão dos seus resultados e de seu alcance. A literatura aborda o tema da diversificação produtiva, enfatizando desigualdades no acesso e na aplicação dos recursos. A diversificação é reconhecida, inclusive, como um dos elementos para a superação do paradigma da modernização agrícola, por suas contribuições para ampliar a autonomia da agricultura familiar, com o aumento dos recursos auto controlados, com a diminuição da aquisição de recursos intermediários e da dependência dos mercados (PETERSEN, 2013).

Esse não é um tema simples de ser abordado a partir dos dados disponíveis, mas mesmo assim tem fundamentado hipóteses sobre os limites do potencial diversificador do Pronaf (ALVES *et al.*, 2022a). Neste artigo, prioriza-se a discussão de duas dimensões. A primeira é a distribuição dos recursos por produtos (diversidade) que são contemplados pelo Pronaf. A segunda dimensão trata do seu alcance abordando o público potencial de beneficiários(as).

3.1. O Pronaf e a diversificação da produção

Um tema central para a discussão do potencial indutor do Pronaf diz respeito à relação entre a aplicação dos seus recursos com a diversificação da produção da agricultura familiar em termos de produtos. Os dados disponíveis na Matriz sobre o Pronaf permitem identificar, com algumas restrições, os produtos, os subprogramas e as modalidades de financiamento. Os dados do BCB para o período recente (2020-2022) mostram um número expressivo de tipos de produtos financiados nas principais modalidades do Pronaf: 209 no Microcrédito, 188 no Custeio e 187 no Mais Alimento (BCB, 2023b).



Em que pese essa diversidade de produtos, há uma concentração em alguns subprogramas. Entre 2020 e 2022 os três principais produtos do Pronaf Custeio (bovinos, soja e milho) foram responsáveis por 74% do total de contratos e 75% do valor total da modalidade. Essa proporção foi menor no Mais Alimento, em que os bovinos, os tratores e as máquinas e implementos responderam por 51% dos contratos e 62% do valor; e no Microcrédito, em que os contratos para bovinos, currais, cochos e cercas e ovinos corresponderam a 54% do total dos contratos e 60% do valor total da modalidade (BCB, 2023b).

A título de comparação, pode-se recorrer aos dados do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp, MCR 8-1). No período de 2020 a 2022, ele realizou, em média, 172 mil contratos de crédito custeio por ano, com um valor médio de cerca de R\$ 200 mil por contrato. Os três principais produtos contratados (bovinos, soja e milho) foram responsáveis por 78% do total de contratos e dos valores operacionalizados, o que mostra uma concentração superior, apesar de pequena, à observada no Pronaf Custeio. O número de produtos abrangidos é, porém, um pouco inferior (173) ao verificado para os estabelecimentos familiares (188). Nas operações de investimento, os três principais itens (bovinos, máquinas e implementos, tratores) foram responsáveis por 31% do total de contratos e 40% do total do valor, o que revela uma menor concentração que aquela do Mais Alimento. Foram abrangidos 147 itens, o que foi inferior ao Mais Alimento (187).

Para uma percepção mais aprofundada sobre a eventual relação do Pronaf com a diversificação produtiva seria útil contar informações mais detalhadas sobre as atividades desenvolvidas pelos estabelecimentos agropecuários. Entretanto, os dados do Sicor (BCB) não permitem conhecer a atividade principal nem as demais atividades dos estabelecimentos que contratam operações do Pronaf, o que dificulta a análise da diversificação produtiva em nível individual e territorial. Já o Censo Agropecuário permite conhecer a atividade principal do estabelecimento, assim considerada aquela com maior Valor Bruto da Produção. O Censo, por sua vez, não permite identificar a finalidade, o produto e demais características do(s) contrato(s) realizados por meio do Pronaf.

Como as fontes disponíveis impõem limites para avançar na identificação e na análise da relação do Pronaf com a diversificação produtiva, entre as quais, a impossibilidade de um estudo sequencial da diversificação, faz-se necessário recorrer a medidas indiretas.

Com base nos dados do Censo pode-se construir uma aproximação à diversidade regional produtiva, quantificando os estabelecimentos que declararam ter recebido recursos do Pronaf, identificando e hierarquizando as Mesorregiões Geográficas com maior número de estabelecimentos nessa condição e identificando a principal atividade econômica desses estabelecimentos.

A Tabela 2, a seguir, mostra que houve pouca variação nas seis Mesorregiões do IBGE que apresentaram um maior número de estabelecimentos que declararam ter recebido recursos do Pronaf no período pesquisado pelo Censo².

Nos dois períodos analisados, 2006 e 2017, essas participações das Mesorregiões não só foram responsáveis por praticamente a mesma proporção (31% do total de estabelecimentos com essa condição), mas também a proporção entre elas se mantém.

Tabela 2. Número de estabelecimentos agropecuários com recebimento de recursos do Pronaf. Brasil e Mesorregiões. 2006 e 2017. Em unidades e % sobre o total.

Unidade Territorial	2006		Unidade Territorial	2017	
	Estab.			Estab.	
Brasil	625.369	100%	Brasil	320.922	100%
Noroeste Rio-grandense (RS)	85.522	14%	Noroeste Rio-grandense (RS)	40.196	13%
Oeste Catarinense (SC)	36.019	6%	Oeste Catarinense (SC)	15.886	5%
Centro Oriental Rio-grandense (RS)	20.173	3%	Norte de Minas (MG)	13.902	4%
Centro Sul Baiano (BA)	18.454	3%	Centro Sul Baiano (BA)	10.547	3%
Sudoeste Paranaense (PR)	16.910	3%	Sudoeste Paranaense (PR)	9.118	3%
Norte de Minas (MG)	15.655	3%	Sul/Sudoeste de Minas (MG)	8.734	3%
Outras (128)	432.636	69%	Outras (136)	222.539	69%

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2006 e 2017 (tabelas 1893 e 6895)

Em função da permanência da importância dessas Mesorregiões, torna-se útil identificar as principais atividades dos estabelecimentos agropecuários nela inseridos, como indicam as Tabelas 3 e 4, a seguir.

Tabela 3. Atividade econômica principal de estabelecimentos agropecuários que receberam recursos do Pronaf. Brasil e Mesorregiões selecionadas. 2006. Em % sobre o total.

Atividade Econômica	Brasil	Centro Sul Baiano	Norte de Minas	Sudoeste Paranaense	Oeste Catarinense	Centro Or. Rio-grandense (RS)	Noroeste Rio-grandense (RS)
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Lav. temporária	44%	29%	27%	50%	41%	76%	59%
Hortic. Floric.	3%	2%	3%	1%	1%	1%	1%
Lav. permanente	9%	17%	2%	0%	2%	0%	1%
Sementes mudas	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Pecuária	42%	47%	64%	48%	55%	20%	38%
Flor. plantadas	1%	1%	0%	0%	1%	2%	0%
Flor. nativas	1%	2%	3%	0%	0%	0%	0%
Pesca	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Aquicultura	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2017 (tabela 1893)

Tabela 4. Atividade econômica principal de estabelecimentos agropecuários que receberam recursos do Pronaf. Brasil e Mesorregiões selecionadas. 2017. Em % sobre o total.

Atividade Econômica	Brasil	Centro Sul Baiano	Norte de Minas	Sul/Sudoeste de Minas	Sudoeste Paranaense	Oeste Catarinense	Noroeste Rio-grandense (RS)
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Lav. temporária	35%	22%	23%	7%	52%	24%	65%
Hortic. Floric.	3%	3%	2%	6%	1%	1%	0%
Lav. permanente	10%	17%	2%	57%	0%	1%	1%
Sementes mudas	0%	0%	0%	0%		0%	0%
Pecuária	50%	55%	70%	30%	47%	74%	33%
Flor. plantadas	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%
Flor. nativas	1%	3%	2%		0%	0%	0%
Pesca	0%	0%	0%	0%		0%	0%
Aquicultura	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2017 (tabela 6895)



Os dados dessas tabelas revelam que, entre 2006 e 2017, existiram mudanças significativas na participação relativa das atividades econômicas na maioria desses territórios, exceto no Sudoeste Paranaense em que as mudanças são proporcionalmente menores. Não é possível observar um sentido predominante, uma vez que cada Mesorregião apresentou comportamento particular. Os dados sugerem investigar em maior profundidade em que medida essas mudanças estão associadas ao Pronaf ou a alterações em suas condições.

Sobre os dados anteriores cabem ao menos três observações. A primeira é o uso pelo Censo da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), que não é utilizada pelo Sicor (BCB). Isso é importante porque impede comparações entre as duas bases de dados.

A segunda é que os critérios utilizados pelo Censo para definição da atividade principal podem encobrir a diversidade de atividades dentro do estabelecimento. Embora haja previsão de classificação do grau de especialização dos estabelecimentos, ela não está disponível para consulta *online*. Assim, a informação que um estabelecimento acessou o Pronaf para uma determinada atividade (produto) não significa necessariamente que ela(ele) seja a sua principal atividade, nem que esse produto seja o único ou mesmo o predominante nas suas atividades.

Outras limitações das fontes verificadas para a análise da diversidade produtiva gerada pelo Pronaf ao longo dos anos dizem respeito à ausência de informação sobre produto/atividade relacionados a contratos de investimento de alguns subprogramas, bem como a existência de séries de dados reduzidas com especificação das modalidades de financiamento.

Entre os estudos que utilizam indicadores gerais e indiretos para estudar a diversificação estão os estudos de pesquisadores e pesquisadoras do IPEA, que utilizam testes estatísticos sobre os dados de distribuição de recursos do Pronaf Custeio e a produção agrícola municipal. Alves *et al.* (2022b) concluíram pela existência de vários fatores associados à diversificação dos cultivos em estabelecimentos familiares. Segundo eles, o Pronaf está associado à diversificação produtiva no Norte e Nordeste e à especialização produtiva no Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

Ao menos duas hipóteses podem ser discutidas aqui. A primeira é que os resultados são efeitos diretos das aplicações do Pronaf. A segunda, é que a diversificação e a especialização tendem a acompanhar (“reforçar”) a estrutura produtiva pré-existente no entorno imediato dos estabelecimentos, financiando as lavouras já cultivadas no local. Essa afirmação vai ao encontro de outra hipótese, que diz respeito às limitações do desenho operacional do Pronaf para estimular projetos de diversificação produtiva no meio rural (ALVES *et al.*, 2022a). Pires (2013) assinala que a distribuição do Pronaf não é neutra, mas reproduz o padrão do processo de modernização conservadora dos anos 1960/1970. Para afirmar uma hipótese ou outra, seria necessária uma “análise temporal com base nas informações de produção da agricultura familiar antes da implementação do Pronaf” (CMAP, 2021).

Outras três possibilidades de estudo a partir de tabulações especiais do Censo Agropecuário 2017 podem ser mencionadas. A primeira é a criação da tipologia “Estabelecimentos com receitas de recursos do Pronaf (ou beneficiários efetivos)” no período de referência do Censo. A partir dela é possível caracterizar em detalhe o perfil desses estabelecimentos (atividade principal, produtos, renda, área, uso da terra, produtividade, pessoas ocupadas, recebimento de orientação técnica especializada e recursos de programas governamentais etc.). É possível também fazer análises comparativas, cotejando os dados com os de estabelecimentos semelhantes, mas não beneficiários, no seu entorno territorial próximo, procurando estabelecer vínculos ou associações entre o recebimento ou não de



recursos do Pronaf. Também nesse caso, cabem as duas hipóteses mencionadas sobre o efeito do Pronaf.

A segunda possibilidade, complementar à primeira, é a utilização da tipologia Estabelecimento em transição agroecológica, que permite combinar onze variáveis diretamente associadas ao tema (práticas agrícolas, uso de insumos etc.) para compor o perfil individual do estabelecimento e relacioná-lo à obtenção (ou não) de recursos do Pronaf (MARQUES, 2022).

A terceira possibilidade corresponde a alguns estudos localizados, como Gazolla e Schneider (2013), que mostram que não é irrelevante o “uso oculto” do Pronaf, ou seja, para finalidades diferentes daquelas para as quais o financiamento foi contratado formalmente. Esse uso pode ser visto como um “desvio” ou como uma estratégia de reprodução econômica e social, por meio da qual os recursos contratados são deslocados parcialmente para manter outras atividades, inclusive para infraestrutura, autoconsumo, autofornecimento ou para mercados não convencionais. A relativa autonomia na gestão dos recursos permite que a aplicação do Pronaf transcenda o projeto financiado e influencie positivamente a diversificação produtiva da agricultura familiar, apesar das limitações das regras do Pronaf e dos critérios de avaliação adotados pelos agentes financeiros. A evidência empírica desta prática é de difícil quantificação nas bases de dados disponíveis, porém revelam um poder de agência no uso do Pronaf que deve ser devidamente considerado quando se aborda a influência do agente financeiro na definição das escolhas dos agricultores e o papel do Pronaf na promoção da especialização produtiva. Esse assunto será retomado em outra seção

Ou seja, embora o tema das relações estabelecidas entre a aplicação dos recursos do Pronaf e a promoção da diversificação produtiva esteja presente na literatura, existem limitações das informações disponíveis para afirmações consistentes e abrangentes a esse respeito. Além disso, persiste o desafio de considerar os achados dos estudos qualitativos, empíricos e locais nas análises quantitativas em escalas ampliadas.

3.2. O público potencial de beneficiários(as) do Pronaf: acesso e exclusão

O alcance do Pronaf é considerado na literatura como um dos principais fatores de seu desempenho. Para dimensioná-lo busca-se frequentemente comparar o seu público potencial de beneficiários(as) com o número de contratos realizados, apurados pelo Sicor (BCB). A estimativa do público potencial é feita, em geral, pela identificação do número total de estabelecimentos da agricultura familiar assim classificados pelos dois Censos Agropecuários mais recentes. Outra possibilidade, menos utilizada, é a definição do público potencial de beneficiários(as) com base nos registros administrativos de DAPs ativas³. A partir desses dados se produzem hipóteses explicativas sobre as características do acesso e sobre eventuais processos de exclusão de beneficiários(as).

Quando se recorre ao número total de contratos para quantificar o acesso dos beneficiários ao Pronaf deve-se atentar para a existência de uma sobreposição de beneficiários em relação às operações de crédito. A análise do acesso ao Pronaf pelo Cadastro de Pessoa Física (CPF) dos beneficiários revela que o número total de contratos superestima a sua distribuição e não permite perceber com clareza as oscilações no desempenho do Pronaf nas regiões (CAPELESSO, CAZELLA, BURIGO, 2018).

Um ponto de partida necessário na discussão sobre o público potencial do Pronaf é diferenciar a categoria social e política da agricultura familiar do conceito legal e operacional de agricultura familiar. Nesse caso incidem classificações normativas que implicam a possibilidade de entrada e de saída de beneficiários(as) da categoria legal de Agricultura Familiar e de seu enquadramento nos critérios definidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) para acessar o Pronaf. Desde a edição da Lei da Agricultura Familiar existiram



diferenças entre ela e as normas do CMN e da DAP, o que tem implicado a existência de agricultores(as) familiares não pronafianos(as). Esses estabelecimentos só puderam ser dimensionados a partir do Censo Agropecuário 2006.

Desde então, o IBGE disponibiliza dados sobre os estabelecimentos agropecuários conforme as definições legais de Agricultura Familiar (BRASIL, 2006) e de enquadramento no Pronaf, segundo o MCR, vigentes nos períodos de referência da coleta censitária⁴ (IBGE, 2012, 2019). Assim, é possível conhecer as características dos estabelecimentos dos(as) beneficiários(as) potenciais do Pronaf, inclusive segundo os seus grupos (“B” e “V”, antes “A”, “B”, “C”, “D” e “E”) e também dos estabelecimentos familiares não pronafianos, que não constam dos registros da DAP. Nos Censos 2006 e 2017 foi perguntado se o estabelecimento recebeu recursos provenientes do Pronaf, entre outros programas governamentais. Somente no Censo 2017 foi perguntado à produtora ou produtor se ela(ele) possuía DAP e se a família possuía DAP Acessórias (Mulher e Jovem) (IBGE, 2012, 2019). O Censo não permite identificar o número de recebimentos de recursos do Pronaf por estabelecimento, o que pode ocorrer quando mais de uma pessoa da família é titular de contrato de financiamento.

As próximas Tabelas identificam os estabelecimentos que receberam recursos do Pronaf nos períodos de referência dos dois Censos Agropecuários mais recentes. A Tabela 5, a seguir, mostra os estabelecimentos familiares e não familiares segundo a sua classificação em relação ao Pronaf e recebimentos de receitas deste crédito em 2006.

Tabela 5. Número de estabelecimentos agropecuários segundo o recebimento de recursos do Pronaf, por tipologia. Brasil e Grandes Regiões. 2006. Em mil unidades.

Tipologia	Total	Com Receitas Pronaf					
		Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	5.176	625	24	213	84	283	21
Agricultura não familiar	809	60	3	19	13	21	3
Agricultura familiar	4.366	566	21	194	71	262	18
Pronaf A	533	69	12	22	5	23	9
Pronaf B	2416	181	4	123	23	29	2
Pronaf C	783	167	4	31	23	106	4
Pronaf D	287	96	1	5	12	76	2
Pronaf E	63	17	0	1	3	13	0
Não pronafiano	283	35	1	11	6	16	1

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2006 (tabelas 1525, 1893, 3318)

A partir da Tabela 5 é possível verificar que em 2006 cerca de 6% do total dos estabelecimentos classificados como familiares não foram considerados pronafianos pelas normas vigentes. Esse percentual foi maior na Região Sudeste (9%) e menor na Região Norte (3%). Aproximadamente 10% do total dos estabelecimentos que declararam ter recebido recursos do Pronaf não eram familiares. Esse percentual foi maior nas Regiões Sudeste (16%) e Centro-Oeste (15%) e menor, no Sul (7%).

A principal hipótese para a existência de estabelecimentos familiares não pronafianos em 2006 é a limitação estabelecida pelo CMN na época do número (absoluto) máximo de empregados(as) permanentes no estabelecimento. Isso contrastou com a Lei da Agricultura Familiar, que estabeleceu uma relação máxima entre o trabalho familiar e o trabalho contratado, sem fixar um número absoluto de empregados(as) (BRASIL, 2006, art. 3º, inciso II).⁵



Já a existência de estabelecimentos não familiares beneficiários do Pronaf pode ser explicada pela mudança de sua classificação entre as datas de obtenção da DAP e do financiamento e a data de referência do Censo. Ou seja, o estabelecimento era familiar (obteve recursos do Pronaf) no período de referência do Censo (doze meses), mas perdeu essa condição na data de referência da pesquisa. Esses dados puderam dimensionar a Agricultura Familiar como uma categoria oficial com mobilidade interna, em que os seus membros podem sair e entrar com frequência.

Esses dados sobre a estimativa do público potencial têm implicações sobre a análise do Pronaf, não só para definir o número total e a participação relativa do público beneficiado. Os elementos destacados acima repercutem também sobre o próprio perfil do público beneficiário (produtos, atividade, área, renda, uso da terra, práticas agrícolas, pessoal ocupado etc.).

A Tabela 6 a seguir mostra os estabelecimentos familiares e não familiares segundo a sua classificação em relação ao Pronaf, a posse de DAP e o recebimento de receitas desse Programa em 2017.

Tabela 6. Estabelecimentos agropecuários Brasil segundo a posse de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e recebimento de recursos do Pronaf, por tipologia. 2017. Em mil unidades.

Tipologia	Total	Possui DAP *		Receitas Pronaf
		Sim	Não	Sim
Total	5.073	1.668	3.002	321
Agricultura Não Familiar	1.176	288	769	51
Agricultura Familiar	3.897	1.380	2.232	270
Pronaf B	2.733	867	1.653	95
Pronaf V	1.139	500	569	169
Não pronafiano	26	13	11	7

* Exclui respostas "não sei"

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2017 (tabelas 6771 e 6895)

A partir da Tabela 6 é possível observar que em 2017 a proporção de estabelecimentos familiares não pronafianos foi bastante inferior (1%) do que em 2006 (6%). Cerca de 17% do total dos estabelecimentos que declararam possuir DAP não eram familiares na data de referência do Censo. Além disso, aproximadamente 16% do total de estabelecimentos que declararam ter recebido recursos do Pronaf também não eram familiares. A redução da proporção de estabelecimentos familiares não pronafianos pode ser explicada pela mudança das normas do CMN quanto ao dimensionamento do trabalho contratado, aproximando-as do texto da Lei, já mencionado.

É importante também o recorte regional para caracterizar a Agricultura Familiar não pronafiana, como mostra a Tabela a seguir.



Tabela 7. Número de estabelecimentos agropecuários, total e com posse de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), por tipologia. Grandes Regiões. 2017. Em mil unidades.

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	Total	Com DAP	Total	Com DAP	Total	Com DAP	Total	Com DAP	Total	Com DAP
Total	581	96	2.323	921	969	251	853	329	347	70
Agricultura Não Familiar	100	14	484	171	280	51	188	38	124	14
Agricultura Familiar	481	82	1.839	750	689	200	666	291	223	56
Pronaf B	320	40	1.641	656	402	101	254	48	117	22
Pronaf V	160	42	197	93	281	97	398	234	104	33
Não pronafiano	1	0	2	1	6	2	13	9	3	1

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2017 (tabela 6771)

A partir da Tabela 7 é possível observar que a proporção de estabelecimentos familiares não pronafianos não apresentou variações significativas entre as Grandes Regiões do País, alcançando um máximo de 2% na Região Sul e valores inferiores a 1% nas Regiões Norte e Nordeste. Já a proporção de DAPs declaradas em estabelecimentos não familiares variou significativamente. Ela foi superior à média nacional nas Regiões Sudeste (20%), Centro-Oeste (20%) e Nordeste (19%) e inferior na Região Sul (12%).

Menos do que os percentuais em si, importa reter que o público potencial do Pronaf varia com frequência e, em alguns casos, pode variar significativamente. Isso mostra a agricultura familiar como uma categoria oficial dinâmica, com estabelecimentos que podem entrar e sair sem que os registros possam captar com rapidez e precisão esse movimento. Essas variações são indicadoras de transformações das realidades dos estabelecimentos antes familiares, especialmente com mudanças nos perfis de renda e da força de trabalho, que repercutem sobre o enquadramento nas classificações normativas (BRASIL, 2006, art. 3º, incisos II, III). Essas mudanças podem impactar determinadas análises, especialmente no sentido de superestimar o público potencial do Pronaf, bem como caracterizar de forma inadequada parte de seus beneficiários(as).

As mudanças nos enquadramentos do Pronaf podem ocorrer em dois sentidos principais. Um deles é a incorporação de segmentos mais capitalizados quando há um aumento real do limite de renda máxima. Outro é a exclusão de segmentos com menor renda agropecuária, especialmente os pluriativos, que, em determinadas situações, passam a ter o predomínio de rendas obtidas fora do estabelecimento. Nesses termos, é preciso considerar que entre os estabelecimentos “pronafianos não familiares”, segundo a Lei, estão aqueles com pequena área, com direção da família e com trabalho predominante dos seus membros. Essa situação pode ser transitória, devido a fenômenos climáticos, por exemplo, ou pode refletir mudanças de maior alcance no tempo.

A partir da Tabela 8, a seguir, é possível verificar que na Região Sul a proporção de estabelecimentos familiares não pronafianos (5% do total) foi bastante superior à média nacional (1%). A proporção de estabelecimentos não familiares que receberam recursos do Pronaf variou significativamente, acompanhando, *grosso modo*, o comportamento da posse de DAP. Ela foi superior à média nacional nas Regiões Sudeste (21%), Nordeste (19%) e Centro-Oeste (18%) e menor no Sul (11%).



Tabela 8. Número de estabelecimentos agropecuários com recebimento de recursos do Pronaf, por tipologia. Brasil e Grandes Regiões. 2017. Em mil unidades.

Tipologia	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	321	15	87	67	137	15
Agricultura Não Familiar	51	2	16	14	16	3
Agricultura Familiar	270	13	70	53	121	12
Pronaf B	95	5	57	21	8	4
Pronaf V	169	8	13	31	108	9
Não pronafiano	7	0	0	1	6	0

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2017 (tabela 6895)

Um dos fatores que tem contribuído para a existência de estabelecimentos familiares não pronafianos em 2017 é o valor máximo da renda familiar bruta para efeito do enquadramento como agricultor(a) familiar pronafiano(a). O valor fixado em outubro de 2013 (R\$ 360 mil) (Resolução/CMN/nº 4.276) só foi reajustado em junho de 2018 e em junho de 2021, alcançando R\$ 500 mil para os anos agrícolas 2021/2022 e 2022/2023. Caso tivesse sido corrigido pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA/IBGE), por exemplo, esse limite deveria ser aproximadamente R\$ 622 mil em junho de 2022. No caso do Grupo B do Pronaf, a aplicação do mesmo percentual de variação elevaria o limite de renda fixado em R\$ 20 mil em maio de 2014 para aproximadamente R\$ 32,9 mil em junho de 2022.

Outro critério importante para essa análise é a aplicação, desde 2013, para efeito do acesso ao Pronaf, do redutor de R\$ 10 mil sobre a renda bruta familiar obtida no estabelecimento, desde que ela seja superior a R\$ 1 mil (BRASIL, 2017). Essa medida busca permitir uma elevação nominal da renda obtida fora do estabelecimento sem que a unidade perca a sua condição oficial de pronafiana. O valor do redutor não foi reajustado. Caso tivesse sido corrigido pela variação do IPCA/IBGE, por exemplo, essa quantia deveria ser cerca de R\$ 17 mil em junho de 2022. Nesse caso, a ausência de correção do redutor pode contribuir para a perda da condição de beneficiário(a) do Pronaf, sem que haja registro atualizado sobre isto. Isso pode implicar, como já mencionado, o aumento de estabelecimentos não familiares com menor renda agropecuária e sem acesso à política de crédito diferenciada.

Não é possível estimar o impacto dessas medidas sobre o número atual de agricultores(as) familiares não pronafianos(as). As informações disponibilizadas pelo MDA e pelo MAPA⁶ revelam que o número de DAPs (Principal) passou de aproximadamente 4,4 milhões em 2013, para 3,6 milhões em 2017; 2,5 milhões em 2020; e 2,1 milhões em maio de 2022. Isso representa uma diminuição de 42% em nível nacional nos últimos quatro anos e meio.

Supondo que os números sejam relativos aos documentos ativos – que são os que possibilitam o acesso às ações e políticas públicas – a explicação mais razoável é atribuir essa diferença a mais de um fator, uma vez que ela é superior às cerca de 1,3 milhão de DAPs suspensas por determinação do TCU conforme os indícios de irregularidades verificados em auditoria sobre DAPs emitidas entre 2007 e 2017. Os principais motivos de indício de irregularidade apontados foram a renda familiar acima do limite e o predomínio da renda obtida fora do estabelecimento (TCU, 2018). Além disso, outros fatores podem ser considerados, como por exemplo, as mudanças normativas para acessar e atualizar a DAP e os desincentivos para fazê-la em razão do desmonte das políticas públicas a ela vinculadas, inclusive o Pronaf, para as quais ela funciona como porta de entrada.

Uma abordagem geralmente pouco considerada na avaliação da cobertura e da seletividade das operações do Pronaf em relação ao público potencial de beneficiários(as) é a



do Não-Recurso, desenvolvida por Cazella, Capellesso e Schneider (2020). O Censo Agropecuário de 2006 pesquisou o motivo da não obtenção de financiamento. Entre os estabelecimentos familiares predominou, por larga margem, a resposta “não precisou”. Essa foi a opção de 72% do total de entrevistados(as) na Região Sul; 64% na Região Sudeste e 53% na Região Centro-Oeste. O segundo motivo mais frequente foi “medo de contrair dívidas” (BRASIL, 2012, tabela 1887). Embora a pergunta não tenha constado no Censo seguinte, o que possibilitaria um acompanhamento sistemático, é razoável supor que estas motivações variem de acordo com cada situação conjuntural, inclusive de endividamento por contratações anteriores. As respostas obtidas pelo Censo sugerem fortemente que não se deva considerar, *a priori*, que todo o público potencial do Pronaf tenha interesse ou necessidade de utilizá-lo anualmente, mesmo com as condições diferenciadas de juros e de prazo de pagamento que o Programa costuma oferecer.

A abordagem do Não Recurso pode ser útil para a investigação de possíveis causas da redução persistente do número de contratações anuais do Pronaf, de forma associada a outros fatores relativos ao seu desenho e à sua operacionalização, como elevação das taxas de juros, inadimplência etc. Associado a ela podem ser pesquisados dados do BCB sobre inadimplência e sobre os efeitos das medidas de renegociação e de remissão de dívidas, abrindo para as situações em que o(a) agricultor(a), querendo ou não acessar o Pronaf, está impedido de fazê-lo pelo endividamento.

Outras hipóteses explicativas da redução das contratações do Pronaf podem destacar as mudanças nos contextos econômicos e institucionais. Entre elas, a redução da atividade econômica a partir de 2014; a elevação das taxas de juros reais; a drástica redução das dotações orçamentárias e pagamentos específicos a partir de 2015; e a migração dos seus mutuários para outras linhas de financiamento (CMAP, 2021). E, ainda, o desmonte mais geral das políticas públicas de desenvolvimento rural, especialmente, a redução do alcance da assistência técnica e extensão rural e das políticas de apoio à comercialização e a redução do número de DAPs ativas, já mencionada.

Nesse sentido, a problematização do público do Pronaf, considerando a existência de agricultores(as) familiares não pronafianos(as) e de uma mobilidade interna no setor decorrente de diferentes fatores e suas implicações sobre o dimensionamento e o perfil do seu público potencial, chama a atenção para os cuidados a serem tomadas na elaboração de hipóteses explicativas e análises comparativas sobre o acesso e a exclusão ao Pronaf, bem como para o entendimento dos seus efeitos produtivos.

Além disso, as análises sobre as contribuições do Pronaf para o fortalecimento da agricultura familiar e para a indução de mudanças nos sistemas produtivos devem incorporar, ainda, a compreensão sobre a sua governança e sua inserção em arranjos de políticas.

4. Pronaf: governança complexa e inserção em arranjos institucionais

Apesar de não se constituir em um programa abrangente de desenvolvimento rural descentralizado e participativo como previsto originalmente, o Pronaf tornou-se uma política setorial de crédito – de caráter complementar a outros “motores do desenvolvimento” (GONZALES-VEGA, 1998, p. 8) – inserida em diferentes arranjos institucionais e que se caracterizam por uma governança e uma dinâmica operacional bastante complexas. Essas características evidenciam a diversidade de atores e interesses influenciando o processo de tomada de decisão sobre as regras e condições do Pronaf e sobre sua operacionalização e, consequentemente, seus resultados. É no contexto dessa dinâmica que a capacidade indutora do Pronaf deve ser analisada. Entre esses arranjos estão o Poder Executivo federal, especialmente o órgão gestor setorial (MDA, antes Casa Civil e MAPA) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN); o Sistema Financeiro Nacional e o Sistema Nacional de Crédito



Rural (BCB, CMN, instituições financeiras)⁷; os órgãos de controle externo (TCU, CGU); o Ministério Público Federal; e o Sistema de Participação Social, que inclui instâncias governamentais com participação da sociedade civil (conselhos, comitês), as redes de entidades emissoras de DAP, prestadoras de serviços de assistência técnica e extensão rural, além de instituições e agentes que conformam diferentes mercados. Existem regulações que afetam indiretamente as contratações do Pronaf, como o Zoneamento Agrícola de Risco Climático, definido para todos os tipos de tomadores de crédito, sem especificidade para a agricultura familiar. Uma das implicações da sua inserção nesses arranjos é que as decisões dos diferentes atores não são tomadas só em relação ao Pronaf ou à agricultura familiar e envolvem outros interesses e objetivos.

O Pronaf pode ser entendido, por um lado, como a porta de entrada para outras políticas públicas diretamente associadas a ele, como o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF, MCR 12-9) e o Programa Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF, MCR 10-15), o que revela uma nítida descontinuidade em relação ao padrão existente do SNCR (BÚRIGO *et al.*, 2021). Por outro lado, o Pronaf é demandante – e mesmo dependente – de outras políticas como acesso à terra e à água, assistência técnica e extensão rural, pesquisa e inovação tecnológica, ensino, apoio à comercialização e outras. No Programa Brasil Sem Miséria, por exemplo, foram desembolsados recursos específicos para assistência técnica e extensão rural voltados à ampliação das operações do microcrédito pronafiano.

Os dados do BCB não permitem conhecer o conjunto das políticas públicas acessadas pelos(as) tomadores(as) de crédito do Pronaf. O Censo Agropecuário permite o conhecimento de algumas delas por meio de tabulações especiais, como é o caso das políticas de ensino, orientação técnica especializada, energia, habitação, internet, Previdência Social e outras. Esse conhecimento é limitado, pela natureza dos dados estatísticos. Não é possível saber por essa fonte, por exemplo, se os serviços de assistência técnica e extensão rural são orientados por diretrizes de desenvolvimento sustentável ou não. Apesar dos vínculos entre as políticas serem evidentes, são poucos os estudos sobre o Pronaf que consideram os efeitos recíprocos entre ele e o conjunto das políticas associadas a eles. Isso é mais explícito no caso do PGPAF (CMAP, 2021).

Além disso, o reconhecimento do crédito como uma política complementar a outras não é homogêneo. Isso é mais nítido, por exemplo, na Política Nacional de Produção Orgânica e Agroecológica (PNAPO) (Decreto nº 7.794/2012, art. 4º), que menciona expressamente a complexidade da promoção da transição dos sistemas produtivos e inclui em seu plano de ação um amplo conjunto de políticas, sendo a de crédito apenas uma delas.

Um aspecto desenvolvido de modo insuficiente nas análises retrospectivas do Pronaf é a sua tramitação orçamentária anual, desde a proposta inicial governamental até as dotações finais, o que inclui mudanças frequentes por parte do Legislativo e do Executivo, como por exemplo, contingenciamentos e suplementações. Nesses casos, os valores da União para o financiamento de operações do Pronaf e para as suas subvenções econômicas se inserem em um campo ampliado de disputas e conflitos redistributivos, pois envolvem interesses de ordem geral, não apenas setorial e, também, interesses de diferentes setores da agricultura e da economia.

Outro aspecto que aparece com menor destaque nas análises recentes do Pronaf é o papel desempenhado pelos órgãos de controle externo, especialmente o Tribunal de Contas da União (TCU). As auditorias realizadas por esses órgãos têm identificado fragilidades no acompanhamento e no monitoramento das operações contratadas ao amparo do Pronaf, inclusive na fase de emissão de DAPs e de identificação de situações de inadimplência, e resultaram na suspensão temporária de um número significativo de potenciais



beneficiários(as), como já mencionado (TCU, 2018; CMAP, 2021). É notória a influência recente do TCU na elaboração das normas e requisitos para acesso ao Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), em fase de transição para substituição da DAP.

Isso passa por medidas a serem tomadas pela STN e o CMN visando ampliar e facilitar o acesso e para direcionar a aplicação dos recursos e por alterações nos procedimentos adotados pelos agentes financeiros. Isso inclui, por um lado, a simplificação das regras/exigências, alterações no desenho e nas condições das linhas/modalidades, especialmente, com a redução dos juros e o uso de fontes mais baratas, redução dos spread bancários e por exigências de mudanças nos procedimentos adotados pelos agentes financeiros (WALENDORFF, 2023).

Os elementos assinalados chamam a atenção para a importância de se considerar a governança do Pronaf e os arranjos institucionais na construção de hipóteses explicativas sobre o desempenho do Pronaf. E, reconhecendo a relevância de compreender as particularidades do Pronaf dentro da trajetória do SNCR, como sugerem Búrigo *et al.* (2021), um destaque deve ser dado às operações de crédito e às instituições envolvidas. É o que será visto na seção seguinte.

4.1 Instituições financeiras no desempenho do Pronaf

A atuação das instituições financeiras é frequentemente colocada em destaque nas análises sobre o desempenho do Pronaf. Nelas, é comum associar os resultados do crédito à lógica operacional dessas instituições, que visariam a otimização de resultados financeiros e a redução de riscos mediante a oferta de garantias reais pelos(as) agricultores(as) e a aferição da capacidade de pagamento dos(as) beneficiários(as), entre outros aspectos. Essa lógica seria marcada por exigências e por procedimentos que submetem os(as) agricultores(as) e a aplicação do crédito aos interesses das instituições financeiras. Esses interesses estabelecem padrões de seletividade que tendem a favorecer aqueles(as) produtores(as) e linhas de financiamento considerados(as) por elas como “viáveis”, o que se faz em detrimento do público e das linhas que apresentam maior heterogeneidade, como aquelas voltadas para segmentos e/ou modalidades particulares (mulheres, jovens, reforma agrária, sistemas agroflorestais, agroecologia, explorações extrativistas e outras) (CMAP, 2021).

Entretanto, a dinâmica institucional desses operadores em si e as respectivas tensões associadas à operação do Pronaf ainda são pouco conhecidas. Isso é ainda mais relevante, quando se reconhece que os bancos públicos estão, em tese, sujeitos a demandas sociais e de outras áreas de governo. De forma semelhante, existem poucos estudos que consideram as instituições financeiras como parte fundamental da complexa governança institucional do Pronaf, o que vai muito além da sua condição de “executora” da política (BITTENCOURT, 2003).

No caso do SFN/SNCR, as instituições financeiras representam um elevado número de agentes públicos e privados. No triênio 2020-2022 o Pronaf Custeio foi operado por 350 instituições financeiras, sendo 9 bancos públicos e 3 privados. Os principais operadores em termos de valor foram o Banco do Brasil (BB), o Banco do Estado do Rio Grande do Sul e a cooperativa Sicredi União (RS). Já o Pronaf Mais Alimento foi operado por 315 instituições, sendo 7 bancos públicos e 5 privados, inclusive dois cooperativos. Os principais operadores do Mais Alimento foram o BB, o Banco Cooperativo Sicredi e o Banco do Nordeste (BNB). No Microcrédito estão envolvidas 16 instituições, sendo três bancos, entre os quais o BNB, que respondeu por 99% dos contratos e dos valores financiados.

A partir da Tabela 9 é possível observar participações bastante diferenciadas das instituições financeiras no Pronaf e nos demais programas de crédito com registro no Sicor.

Tabela 9. Quantidade e valor de contratos de crédito rural por programa, segundo o tipo de instituição financeira. Brasil. 2020 a 2022. Em mil contratos e milhões de reais.

Instituições Financeiras	Pronaf		Outros		Pronaf (%)		Outros (%)	
	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor
Bancos Públicos	3.517	71.781	916	431.603	81%	59%	59%	59%
Cooperativa de Crédito	733	37.403	470	122.015	17%	31%	30%	17%
Bancos Privados	66	10.123	174	170.252	2%	8%	11%	23%
Bco. Desenv. e Ag. Fomento	8	1.358	3	9.943	0%	1%	> 0%	1%
Soc. Créd., Fin. Invest.	0	0	> 0	173	0%	0%	> 0%	> 0%
Total	4.324	120.666	1.563	733.985	100%	100%	100%	100%

Fonte: BCB (2023b) (relatório 5.1)

Os bancos públicos são os principais operadores em ambos os grupos de programas, mas em proporções diferentes. As cooperativas de crédito, que também apresentam participação relevante no Pronaf, estão relativamente próximas dos bancos privados nos valores contratados nos demais programas. No ano agrícola de 2013/2014, a participação dos bancos públicos no Pronaf era 90% da quantidade e 81% do valor, e a das cooperativas de crédito, foi 9% e 13%, respectivamente, o que demonstra uma significativa mudança (CMAP, 2021).

A partir da Tabela 10 é possível observar uma participação bastante diferenciada do Pronaf no total de contratos e de valor contratado entre os tipos de instituições financeiras. Embora os bancos públicos respondam pela maioria dos valores aplicados no Pronaf, eles são proporcionalmente menos importantes (14% do total) do que as instituições cooperativas (23%). Os dois percentuais podem ser considerados pequenos em termos absolutos, o que reforça a percepção da importância de considerar o conjunto das atividades – não só as agropecuárias – dessas instituições na definição das suas estratégias econômicas e financeiras.

Tabela 10. Quantidade e valor de contratos de crédito rural, Pronaf e Total, segundo o tipo de instituição financeira. Brasil. 2020 a 2022. Em mil contratos e milhões de reais.

Instituições Financeiras	Pronaf (A)		Total (B)		(A)/(B) (%)	
	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor
Bancos Públicos	3.517	71.781	4.433	503.384	79%	14%
Cooperativa de Crédito	733	37.403	1.203	159.418	61%	23%
Bancos Privados	66	10.123	240	180.375	27%	6%
Bco. Desenv. e Ag. Fomento	8	1.358	11	11.301	76%	12%
Soc. Créd., Fin. Invest.	0	0	0	173	0%	0%
Total	4.324	120.666	5.887	854.651	73%	14%

Fonte: BCB (2023b) (relatório 5.1)

Entre os temas fundamentais para análise do Pronaf estão as negociações para as taxas de remunerações devidas às instituições financeiras para operacionalização do Programa e para definição das fontes e dos limites equalizáveis das suas operações, bem como para o calendário de liberação dos recursos, que pode ocorrer de forma concentrada ou escalonada no decorrer do ano agrícola. Esses temas repercutem sobre a distribuição de recursos, seja pelos seus impactos nos custos do crédito, pela atratividade das condições para os(as) beneficiários(as) e pelos limites que impõem à disponibilidade dos recursos nos agentes financeiros. No caso do Pronaf, essa definição é finalizada pelo órgão gestor setorial (Ministérios do Desenvolvimento Agrário, Casa Civil e Agricultura, conforme o ano), mas envolve consultas e análise de propostas das instituições financeiras e da STN, o que demanda



tratativas em vários níveis administrativos e políticos. As taxas de remuneração variam de acordo com o subprograma e o tipo de risco envolvido, que pode ser integral ou compartilhado entre as instituições e as fontes, especialmente os Fundos Constitucionais (CMAP, 2021).

Entre 2020 e 2022, o Pronaf mobilizou 12 das 18 fontes de financiamento do crédito rural utilizadas no Brasil. Entre elas destacaram-se quatro, que responderam por 98% do total dos contratos e dos valores acessados: a Poupança Rural (Subvenção), os Recursos Obrigatórios (MCR 6.2), o BNDES/Finame (Equalizável) e o Fundo Constitucional Nordeste (FNE). Os Recursos Obrigatórios e a Poupança Rural (Subvenção) também estão entre as quatro principais fontes dos demais programas de crédito, mas em proporções reduzidas em relação ao Pronaf (21% e 14% do total do valor, respectivamente). Ou seja, os dados recentes mostram que Pronaf esteve dependente de poucas fontes e tem se submetido a disputas importantes com os demais programas sobre a distribuição desses recursos e das respectivas formas de subvenção, entre elas a equalização de juros (BCB, 2023a).

Uma das principais particularidades do Pronaf é a relação política com os Fundos Constitucionais (Nordeste, Norte e Centro-Oeste), que responderam, juntos, por 57% do total de contratos e por 12% do valor contratado do Programa no período. Entre os Fundos são encontradas situações bastante distintas. Enquanto no FNE o Pronaf representa 98% do total de contratos e 38% do total do valor, no FCO essa participação cai para 26% e 3%, respectivamente (BCB, 2023b).

No caso das instituições públicas existem outras interferências, pois sobre elas incidem recorrentemente proposições sobre privatização, reestruturação, localização de agências, investimentos, metas e indicadores institucionais, salários e distribuição de lucros e resultados aos(as) empregados(as), entre outras. De uma forma geral, os agentes financeiros adotam procedimentos padrões que não acolhem propostas inovadoras orientadas por uma perspectiva de sustentabilidade e por uma visão mais sistêmica da produção da agricultura familiar. Estes procedimentos resultam na priorização de financiamento de produtos e formas de produção convencionais e sintonizadas com o padrão hegemônico, consideradas operações que oferecem “menor risco e maior previsibilidade econômica” (CMAP, 2021)⁸.

Existiram, no entanto, iniciativas pontuais de diálogo entre o órgão gestor do Pronaf (MDA) e o Banco do Brasil, em que foram debatidas propostas de redesenho do Pronaf (diferenciação, regionalização, não massificação, crédito sistêmico, estímulo à produção sustentável, tecnologias apropriadas etc.); de articulação com outras políticas; e de procedimentos operacionais (revisão planilhas, criação de gerências específicas nas agências e de mecanismos para avaliar as operações de Pronaf com bonificações aos seus funcionários, sinergia com outros programas do banco, capacitação de funcionários etc.) (BANCO DO BRASIL, 2009).

A essa complexidade da governança institucional no âmbito do SNCR deve-se agregar o poder que as instituições financeiras tem na distribuição do crédito ao exercerem uma discricionariedade no favorecimento de determinados sistemas ou trajetórias produtivas (ALVES et al., 2002 TD, p. 26). Essa discricionariedade, pautada pela lógica bancária (garantias e aferição capacidade de pagamento) (CMAP, 2021), vai além das normas das decisões do CMN e se expressa, principalmente, pela existência de critérios particulares de avaliação dos projetos.

Os critérios de seleção dos projetos pelas instituições financeiras estão expressos nas “planilhas” de cada uma delas. No caso do Banco do Brasil, por exemplo, tais planilhas integram o Sistema Referencial Técnico Agropecuário (RTA), utilizado para reunir informações e para avaliar as propostas de crédito, considerando especialmente parâmetros



agronômicos e projeções de rentabilidade das culturas (CMAP, 2021, p. 84). Em função disso, “um dos possíveis fatores que podem explicar a tendência à especialização no uso do crédito do Pronaf seria precisamente a facilidade operacional que a padronização de propostas e a adequação delas a critérios pré-definidos oferecem” (CMAP, 2021, p. 85). Outros aspectos que poderiam ser objeto de aprofundamento para compreender a operacionalização do Pronaf e suas repercussões sobre o seu desempenho, são o caráter e a natureza da assistência técnica e a capacidade de oferecimento de garantia do empréstimo.

O fato é que, de uma maneira direta ou indireta, intencional ou não, a lógica e as próprias rotinas bancárias para operacionalização do crédito “acabam por restringir o potencial do Pronaf de diversificação da produção” (CMAP, 2021).⁹ Esses elementos ressaltam a importância da reflexão crítica e do controle social, incluindo a ocupação de espaços de poder, sobre a governança do Pronaf e sobre os arranjos institucionais nos quais ele se insere, com destaque para o seu arranjo financeiro e para a sua operacionalização. Iniciativas realizadas no final da primeira década do século XXI revelam o potencial da pactuação para a adequação do Pronaf às demandas da agricultura familiar e da transição sistemas produtivos sustentáveis.

5. Considerações Finais

Nas seções anteriores o texto abordou dimensões e aspectos metodológicos das análises a respeito do desempenho do Pronaf insuficientemente desenvolvidos, especialmente quanto à capacidade do Programa induzir formas de produção sustentáveis. Dentro dos limites editoriais foram abordados elementos da diversificação produtiva, do público potencial e da governança institucional, com ênfase na ação das instituições financeiras.

A discussão realizada mostra que as limitações das análises presentes sobre o desempenho do Pronaf devem-se, em grande medida, ao subaproveitamento das fontes de dados e, em alguns casos, à sua inadequação ou insuficiência para tratar os temas escolhidos. Os dados disponíveis não permitem conhecer, por exemplo, a dinâmica interna dos estabelecimentos – inclusive o acesso a políticas associadas ao Pronaf – e as suas relações com o entorno espacial próximo, nas diferentes regiões do País. Há dificuldade para compreender a mobilidade do público potencial das políticas para a Agricultura Familiar, inclusive o do Pronaf e de seus subprogramas. Entre outros aspectos, isso torna ainda mais complexa a governança do Programa, que é em grande parte orientada por instituições externas ao seu órgão gestor imediato.

As observações mencionadas neste texto sugerem a importância da combinação de estudos qualitativos e quantitativos e a realização de pesquisas amostrais em nível nacional e regional que permitam conhecer com melhor qualidade a situação e os efeitos do Pronaf no conjunto da Agricultura Familiar, reconhecidamente heterogênea, inclusive em relação à desigualdade de gênero. E, em particular, avaliar a capacidade indutora de mudanças nos sistemas produtivos do Pronaf em sua interação com outras políticas e programas.

Essas pesquisas requerem o suporte de registros administrativos, especialmente quanto ao cadastro de informantes para delimitação e caracterização da amostra e orientação das questões a serem avaliadas. Outras pesquisas nacionais regulares, como os Censos Agropecuário e Demográfico, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) também podem fornecer elementos úteis para este tipo de levantamento.

Para que os registros administrativos possam ser usados como base de dados confiáveis para uso estatístico é necessário que apresentem boas práticas de transparência e de monitoramento e avaliação da qualidade das suas informações, com procedimentos reconhecidos de crítica e validação, bem como regras para verificação e análise de



inconsistências e documentação de erros. É necessário também que apresentem metadados com informações nítidas e precisas para interpretações e comparações com outras bases de dados. Estes requisitos devem ser aplicados especialmente ao Cadastro da Agricultura Familiar (CAF), em fase de implantação, que pode se tornar uma referência importante para novos estudos sobre a Agricultura Familiar e o Pronaf. As informações do CAF são especialmente importantes para monitorar a mobilidade do público potencial da Agricultura Familiar e do Pronaf. A implantação do CAF prevê a integração com outros cadastros federais, como os da Receita e da Previdência Social.

As variáveis censitárias, as declarações do CAF e as informações obrigatórias das instituições financeiras podem ser reavaliadas com a finalidade de alcançar maior convergência e comparabilidade entre elas. É possível ampliar as informações do Sicoor a serem disponibilizadas na Matriz, de modo a facilitar a consulta e a sistematização de dados. De forma análoga é possível pensar na publicidade de informações complementares, voluntárias, das instituições financeiras públicas que permitam obter mais e melhores dados sobre o Pronaf e o seu público.

Espera-se, assim, que o texto contribua para renovar os debates público e acadêmico sobre o Pronaf e aperfeiçoá-lo em suas várias dimensões. Essa busca considera que não há inevitabilidade do Pronaf atuar para a reprodução dos modelos dominantes. As possibilidades dele atuar na transformação desses modelos depende, em parte, de novos conhecimentos sobre o seu público e de compreensões ampliadas sobre os arranjos institucionais nos quais ele está inserido, especialmente no campo financeiro, bem como da formação de coalizões políticas que respaldem e impulsionem as mudanças almejadas.

Bibliografia

- ALVES, F.; SILVA, S. P.; VALADARES, A. A.; BASTIAN, L. *Análise da relação entre créditos do Pronaf e diversificação da produção agrícola em estabelecimentos de agricultura familiar no Brasil (2006-2017)*. Brasília: IPEA, 2022a. (Texto para discussão 2815). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11578>
- ALVES, F.; VALADARES, A. A.; SILVA, S. P.; BASTIAN, L. Análise das linhas alternativas de investimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: lógica operacional e assimetrias regionais. *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, IPEA/Ministério do Trabalho. n. 73, (p. 141-155), abr. 2022b. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11182>
- AQUINO, J. A.; SCHNEIDER, S.. 12 anos de política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. *Revista de Extensão e Estudos Rurais*, v. 1, n. 2, jul./dez., 2011. (p. 309-347).
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Manual de Crédito Rural. Brasília, 2023a. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr>
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Matriz de Dados do Crédito Rural. Brasília, 2023b. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>.
- BITTENCOURT, G. A. *Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia. Unicamp. 2003. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/293005>
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Portaria nº 1, de 13 de abril de 2017. Dispõe sobre as competências, condições e procedimentos específicos para a emissão, validação, suspensão, cancelamento e exercício do controle social da DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). DOU de 18 abr. 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20168928
- BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996 Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. DOU de 1º jul. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm



BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. DOU de 25 jul. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm

BÚRIGO, F. L.; WESZ JUNIOR, V. J.; CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A. O Sistema Nacional de Crédito Rural no Brasil: principais continuidades e descontinuidades no período 2003-2014. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 636-668, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-6>

CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F. L. Evolução do Pronaf Crédito no período 1996-2013: redimensionando o acesso pelo cadastro de pessoas físicas. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 56, n.3, p. 435-450, jul./set. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790560305>

CARNEIRO, M. J.. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 8, abril 1997. pp. 70-82. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/106>

CAZELLA, A. A.; CAPELLESSO, A. J.; SCHNEIDER, S. A abordagem do Não-Recurso a políticas públicas: o caso do crédito rural para a agricultura familiar. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 7, n. 1, (p. 48-67), janeiro a abril, 2020. Disponível em: https://lemate.paginas.ufsc.br/files/2019/04/Cazella-Capellessso-e-Schneider-2020_Abordagem-na%C3%83o-recurso-PRONAF.pdf

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP). *Relatório de Avaliação Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. Ciclo 2020*. Brasília: Ministério da Economia, 2021, 158 p. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2020-pronaf.pdf

DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. P. M. de A. Agricultura familiar no Censo Agropecuário 2006: o marco legal e as opções para sua identificação. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 18, p. 127-157, 2010. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/322>

DEL GROSSI, M. E.. Algoritmo para delimitação da Agricultura Familiar no Censo Agropecuário 2017, visando a inclusão de variável no Banco de Dados do Censo, disponível para ampla consulta. Brasília, DF: FAO; SAF/MAPA; FINATEC, jun. 2019. 25 p. Disponível em: [https://sidra.ibge.gov.br/Content/Documents/CA/Metodologia%20Agricultura%20familiar%20\(IBGE\)%20DelGrossi%20final%205jun2019.pdf](https://sidra.ibge.gov.br/Content/Documents/CA/Metodologia%20Agricultura%20familiar%20(IBGE)%20DelGrossi%20final%205jun2019.pdf)

FRANÇA, C. G. de.; DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. P. M. A. *Superação da fome e da pobreza rural – iniciativas brasileiras*. Brasília: FAO, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/21821>

FRANÇA, C. G. de.; MARQUES, V. P. M. A.. Potencialidades das estatísticas sobre o trabalho rural para as políticas públicas. IN: DIEESE. *Análises estatísticas de mercado de trabalho e promoção de políticas públicas*. São Paulo: DIEESE, Ministério do Trabalho e Previdência, 2022. (p. 133-145).

FREITAS, G. O Estado e as políticas públicas que tornaram a agricultura familiar uma agente importante de desenvolvimento. *Mediações*, vol. 23 (2), maio-ago, 2018. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/download/29855/32229>

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Qual “fortalecimento” da agricultura familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol. 51(10, jan. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032013000100003>

GONZALÉZ-VEGA, C. Servicios financieros rurales: experiencias del pasado, enfoque del presente. *Economics and Sociology Occasional Paper*, n. 2530, Columbus, The Ohio State University, p. 1-19, nov 1998. Disponível em: https://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/66767/1/CFAES_ESO_2530.pdf

GRISA, C. Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. *Raízes*, v. 38, jan-jun/2018. Disponível em: <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/3>

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *As políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/232410>



GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUSCHWEITZ, V. D.. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural – RESR*, v. 52, n. 2, Abr/Junh 2014. p. 323-346. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000200007>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Agropecuário 2006. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Segunda Apuração*. Censo Agropecuário, Rio de Janeiro, p. 1-774, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv61914.pdf>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo agropecuário 2017. Resultados definitivos*. Censo agropecuário, Rio de Janeiro, v. 8, p.1-105, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Banco de Tabelas Estatísticas. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuário/censo-agropecuário-2017/resultados-definitivos>

MARQUES, V. Os estabelecimentos em transição agroecológica no Censo Agropecuário 2017: uma aproximação. *Cadernos de Agroecologia*, v. 17 n. 3, 2022. Anais da Reunião Técnica sobre Agroecologia - Agroecologia, Resiliência e Bem Viver - Pelotas, RS. Disponível em: <https://cadernos.aba-agroecologia.org.br/cadernos/article/view/6681>

MATTEI, L. A política agrária e os retrocessos do governo Temer. *OKARA: Geografia em debate*, v. 12, p. 293-307, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/okara/article/view/41318>

MATTEI, L. *Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica*. Brasília: MDA, 2006 (NEAD Estudos 12).

MENDONÇA, L. Transformando burocracias para financiar os mais pobres: a evolução do Pronaf Crédito Grupo B. *Revista do Serviço Público - RSP*, v. 59, n. 2, p. 187-220, abr 2008. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/1507>

PETERSEN, P. Agroecologia e a superação do paradigma da modernização. IN: NIEDERLE, P.; ALMEIDA, L.; VEZZANI, F. M.. *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairós, 2013.

PIRES, M. Contradições em processo: um estudo da estrutura e evolução do Pronaf de 2000 a 2010. *Texto para Discussão*, n. 1914. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2433>

SABOURIN, E.; GRISA, C.; NIEDERLE, P.; LEITE, S. P. ; MILHORANCE, C.; FERREIRA, A. D.; SAUER, S.; ANDRIGUETTO-FILHO, J. M. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cah. Agric.* 2020, 29, 31.

SAMBUICHI, R. H. R.; AVILA, M. L.; MOURA, I.; MATTOS, L. M.; SPINOLA, P. A. C.. O financiamento da transição agroecológica no Brasil: será que estamos no caminho certo? *Cadernos de Agroecologia. Anais do VI CLAA*, vol. 13, n. 1, jul. 2018. Disponível em: <https://cadernos.aba-agroecologia.org.br/cadernos/article/view/440>

SANTOS, Fábio P. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas. São Paulo/SP, 2011. 181 f. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8211>

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. F. Post escriptum ao artigo “Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar”. *GRIFOS* v. 30, n. 51: Dossiê PRONAF 25 anos: Histórico, transformações e tendências - jan./abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22295/grifos.v30i51>

SWAKO, J.; LAVALLE, A. “Seeing like a social movement”. *Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. Novos Estudos*, issue 114, maio-ago, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S01013300201900020009>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão nº 1197/2018 – TCU Plenário. Relator: Min. André Luís de Carvalho. Sessão 23 mai 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-na-declaracao-de-aptidao-ao-pronaf.htm>

TURA, L. R.; COSTA, F. de A. (orgs.). *Campe sinato e Estado na Amazônia: impactos do FNO no Pará*. Brasília: Brasília Jurídica, FASE, 2000.



UNOCHAPECÓ. GRIFOS, v. 30, n. 51: Dossiê PRONAF 25 anos: Histórico, transformações e tendências - jan./abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22295/grifos.v30i51>

VALADARES, A. A. *O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): uma revisão bibliográfica (2009-2019)*. Brasília: Ipea, nov, 2021 (Texto para Discussão, n. 2706). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10913/3/TD%202706.pdf>

WALENDORFF, R. Fazenda define ações de apoio ao agro. Valor Econômico, Agronegócios, 17 mar 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2023/03/17/fazenda-define-acoes-para-apoio-ao-agro.ghlml>

ZANI, F.; COSTA, F. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – novas perspectivas de análise. *Rev. Admi. Pública*, vol. 48, n. 1, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/30887/29707>

1 O Microcrédito é dirigido ao financiamento de investimento das atividades agropecuárias e não agropecuárias desenvolvidas no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais; e ao financiamento de custeio, exceto o agrícola. Desde 2021 os(as) seus(suas) beneficiários(as) são aqueles(as) cuja renda bruta familiar anual não seja superior a R\$ 23 mil e que não contratem trabalho assalariado permanente (BCBa, 2023).

2 A variável “recebimento de recursos do Pronaf” não tem o significado de “acesso ao Pronaf”, que pode ser entendido como a titularidade de uma “operação em ser” (em andamento), em que os recursos foram transferidos para o(a) produtor(a) fora do período pesquisado pelo Censo.

3 Esses registros estiveram a cargo do Ministério do Desenvolvimento Agrário (até 2016), da Casa Civil (até 2018) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (até 2022), com descontinuidade das formas de acesso ao público.

4 Não houve no questionário do Censo Agropecuário 2017, nem dos anteriores, uma pergunta direta sobre se o(a) produtor(a) é agricultor(a) familiar ou não; ou se era “pronaiano” ou não; ou se o estabelecimento era familiar ou não. A classificação do estabelecimento como familiar ou beneficiário do Pronaf decorreu do atendimento de determinados critérios, mediante certos procedimentos, expressos em variáveis do Censo. Sobre os critérios e os procedimentos para delimitação dos estabelecimentos da Agricultura Familiar e do Pronaf nos Censos Agropecuários, ver Del Grossi e Marques (2010) e Del Grossi (2019).

5 A definição legal de Agricultura Familiar admitiu até dois empregados permanentes a partir da Resolução/CMN/nº 2.310, de agosto de 1996, o que vigorou no período de referência do Censo 2006. Ou seja, não foi considerado familiar o estabelecimento que possuía mais que dois empregados, mesmo quando o conjunto do trabalho familiar foi superior ao contratado (DEL GROSSI; MARQUES, 2010). No Censo 2017 essa Resolução não vigorou e a principal variável de desclassificação da tipologia estabelecimento da Agricultura Familiar foi o predomínio das rendas obtidas fora do estabelecimento.

6 Dados atualizados automaticamente no Pannel de Políticas, disponível em <http://nead.mda.gov.br/politicas>.

7 A STN é responsável pela definição das subvenções a serem concedidas aos financiamentos e por celebrar contratos de prestação de serviços com instituições financeiras a sua realização. O CMN disciplina o crédito/operações creditícias e estabelece critérios e condições adicionais de enquadramento para fins de acesso às linhas de crédito destinadas aos agricultores familiares e define os encargos financeiros e o bônus de adimplência para os financiamentos pelos Fundos Constitucionais. O BCB é responsável por acompanhar e fiscalizar as operações de crédito rural beneficiárias das subvenções econômicas concedidas aos produtores rurais e propor mudanças nas normas do crédito rural (CMAP, 2021).

8 Como assinala um dos gestores do Pronaf: “O crédito passou a ser um produto quase ‘standardizado’, de prateleira, não é analisada mais cada situação. Existem pacotes prontos nas instituições financeiras para as culturas de *commodities*, o que não acontece para alimentos específicos ou regionais. (...). O fato de as instituições financeiras privilegiarem quem tem renda, quem produz *commodities*, é processo do sistema financeiro. O desafio do governo é como entrar no debate, como enxergar as especificidades internas e tentar agir” (WALENDORFF, 2023).

9 Alguns autores sobrevalorizam a natureza da operação bancária. As assimetrias do desempenho do Pronaf não poderiam, “do ponto de vista da lógica bancária”, ser consideradas “como uma deficiência distributiva do

Pronaf: elas são, antes, uma consequência da aplicação dos protocolos de segurança financeira das operações de crédito à seleção dos beneficiários do programa” (CMAP, 2021).