TEXTO PARA DISCUSSÃO

2706

O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF): UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA (2009-2019)

ALEXANDRE VALADARES

ipea

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2706

Rio de Janeiro, novembro de 2021

O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF): UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA (2009-2019)

ALEXANDRE VALADARES[1]

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
CARLOS VON DOELLINGER

Diretor de Desenvolvimento Institucional
MANOEL RODRIGUES JUNIOR

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
FLÁVIA DE HOLANDA SCHMIDT

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
JOSÉ RONALDO DE CASTRO SOUZA JÚNIOR

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
NILO LUIZ SACCARO JÚNIOR

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
ANDRÉ TORTATO RAUEN

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
LENITA MARIA TURCHI

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
ANDRÉ REIS DINIZ

OUVIDORIA: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: R580
DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2706

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO 6

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 6

3 O QUE DIZ A BIBLIOGRAFIA DO PRONAF ATÉ 2009: BREVE RESUMO 11

4 PANORAMA DA PESQUISA ACADÊMICA SOBRE O PRONAF (2009-2019): UMA REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA ... 16

5 LINHAS ESPECIAIS DO PRONAF: UM RESUMO DAS PERSPECTIVAS E ABORDAGENS ANALÍTICAS RECENTES 55

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 71

REFERÊNCIAS 74

SINOPSE

Objeto de sucessivas avaliações ao longo dos últimos vinte anos, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) coleciona uma vasta bibliografia a seu respeito. A presente revisão bibliográfica se dedicará a oferecer um panorama da produção acadêmica, relativa ao programa, publicada entre 2009 e 2019. O objetivo é apresentar análises e leituras que, tanto quanto possível, permitam desenvolver uma visão plural e qualificada de sua história recente.

Palavras-chave: Pronaf; revisão bibliográfica; agricultura familiar.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Grisa e Schneider (2014), o domínio da agricultura familiar, como modelo de produção e segmento socioeconômico específico, conheceu, ao longo dos últimos anos, três gerações de políticas públicas. A primeira procurou dar resposta a reivindicações de caráter mais estritamente agrícola, e compreendeu, entre outras, as políticas de crédito rural, de seguro agrícola e de garantia de preços mínimos. A segunda geração abrangeria políticas de corte mais assistencial, de combate à pobreza e às desigualdades de renda no campo. Uma terceira geração nasceria com as políticas de compras públicas, voltadas à segurança alimentar, e com as ações orientadas para a sustentabilidade. Criado em 1995, o Pronaf pertence à primeira dessas gerações, mas, em uma trajetória marcada por reformulações, adaptações e atualizações que aperfeiçoaram sua institucionalidade, o programa se tornou uma referência e um ponto de apoio para grande parte das políticas de desenvolvimento rural subsequentes.

Objeto de sucessivas avaliações ao longo dos últimos vinte anos, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) coleciona uma vasta bibliografia a seu respeito.[1] Esta revisão se dedicará a oferecer um panorama da produção bibliográfica acadêmica, relativa ao programa, publicada entre 2009 e 2019. O objetivo é apresentar análises e leituras acerca do programa que, tanto quanto possível, permitam desenvolver uma visão plural e qualificada de sua história recente.

Além desta breve introdução, a revisão bibliográfica apresenta outras cinco sessões. Na próxima seção serão apresentados os procedimentos pelos quais foram selecionados e classificados os estudos. Na seção 3, é feito um resgate dos estudos realizados antes de 2009 sobre o Pronaf. Na seção 4, serão apresentados os trabalhos realizados entre 2009 e 2019, foco da presente revisão, divididos conforme os temas abordados. A quinta seção aborda estudos recentes a respeito das linhas do Pronaf. Por fim, na última seção, são sumarizadas e discutidas as principais questões encontradas nos trabalhos analisados.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A busca dos estudos sumariados e discutidos aqui atendeu a um método simples de seleção. Em primeiro lugar, duas bases de produção acadêmica foram consultadas: a base de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – Portal de Periódicos

1. Uma síntese descritiva e abrangente sobre os vinte anos do Pronaf pode ser encontrada em Bianchini (2015).

Capes/Ministério da Educação (MEC) –[2] e a base de artigos da Biblioteca Científica Eletrônica Online – Scielo Brasil.[3] Nessas duas bases, foi utilizada a mesma chave de busca, obedecendo aos mesmos critérios, conforme ilustra o quadro 1.

QUADRO 1

Critérios iniciais de busca para pesquisa bibliográfica

Critério	Descrição
Elemento de busca	Pronaf; PRONAF; ou Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.
Tipo de publicação	Artigo em periódico indexado, revisado por pares, em português.
Inserção da busca	Título; resumo; palavras-chave.
Abrangência temporal	De 2009 a 2019.

Elaboração do autor.

Empregando essa mesma chave de busca, nas duas bases selecionadas e na mesma data (16 de março de 2020), foram levantados 71 artigos, reduzidos a 66 depois da eliminação dos repetidos e dos indisponíveis, no Portal Periódicos Capes, e 31 artigos no portal Scielo, reduzidos a 20 depois da eliminação das sobreposições. Chegou-se, portanto, a um total de 86 artigos selecionados. É sobre esse universo que a presente revisão vai se debruçar preferencialmente. Em caráter adicional – sem refletir, portanto, nos números gerais da bibliografia –, foi levantada a produção existente sobre o Pronaf na base de publicações do Ipea: também cumprindo o critério de temporalidade (artigos publicados entre 2009 a 2019), foram encontradas menções ao Pronaf em 15 títulos, dos quais 5 – pela centralidade temática que deram ao programa – foram incorporados à bibliografia final desta revisão.

Considerando apenas o conjunto dos 86 artigos extraídos das bases de periódicos consultadas, pode-se observar na tabela 1, pela lista das palavras-chave mais recorrentes, que os conceitos de agricultura familiar, políticas públicas, crédito e desenvolvimento (rural, sustentável, regional) definem o enquadramento analítico dominante dos estudos.

2. Disponível em: <https://bit.ly/2WQzOzi>.

3. Disponível em: <www.scielo.br>.

TABELA 1

Principais palavras-chave identificadas sobre o total

Palavras-chave	Total	%
Pronaf	**199**	63
Agricultura familiar	**40**	13
Políticas públicas	**22**	7
Crédito	**17**	5
Desenvolvimento rural ou regional	**15**	5
Desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade	**5**	2
Avaliação	**4**	1
Comercialização	**3**	1
Assistência técnica	**3**	1
Outras	**8**	3
Total	**316**	**100**

Elaboração do autor.

Para efeitos de exposição, esta revisão dividiu os artigos em sete temas gerais (além de uma categoria genérica, abrangendo artigos de temas mais variados ou colaterais).[4] O primeiro congrega as análises do desenho e/ou da gênese institucional do programa: reúne, de modo geral, artigos que abordam a estrutura lógica da política a partir das diretrizes de sua concepção ou que, combinados a isso, trazem, ainda, uma leitura dos elementos – institucionais, políticos, simbólicos – que concorreram para a criação do Pronaf. No segundo grupo, estão os artigos que realizam análises de desempenho em contexto nacional: encontra-se aí um rol de estudos que discutem as desigualdades distributivas do programa, em termos regionais, socioeconômicos e por tipo de produção, um escopo que se tornou já tradicional na bibliografia dedicada ao programa. Os estudos de caso, de viés estritamente qualitativo, formam o terceiro grupo. O quarto compõe-se de estudos predominantemente quantitativos ou mistos que abordam o Pronaf a partir de análises de desempenho em contextos locais (municípios, microrregiões, estados). O quinto grupo de artigos, de viés quantitativo, engloba análises de impacto do programa, em contextos locais ou nacionais. Estão nos dois últimos grupos os textos que traçam um perfil socioeconômico dos beneficiários do Pronaf e que exploram suas interfaces com outros programas, respectivamente. A tabela 2 mostra como os artigos selecionados se distribuem nessa classificação temática.

4. Na seção 2, que vai apresentá-los, essa divisão é marcada por um asterisco.

TABELA 2
Classificação por tema

	Número de artigos
Análises do desenho e/ou da gênese institucional do programa	8
Análises de desempenho do Pronaf (contexto nacional)	10
Estudos de caso	12
Análises de desempenho do Pronaf (contextos locais)	11
Análises de impacto (contextos locais e nacional)	8
Perfil socioeconômico dos beneficiários	16
Interface com outros programas	7
Outros temas	14
Total	**86**

Elaboração do autor.

Cumpre ressalvar que essa classificação por tema não pretende ser rigorosa e concludente: muitos artigos misturam dois ou mais temas e poderiam encaixar-se em mais de uma categoria. Da mesma maneira, em muitos deles, métodos qualitativos e quantitativos de diferentes orientações combinam-se na apreensão do objeto de estudo.

Duas informações adicionais merecem destaque. A primeira delas diz respeito à distribuição dos artigos por ano de publicação, conforme consta na tabela 3.

TABELA 3
Distribuição dos artigos por ano de publicação (2009-2019)

Ano de publicação	Número de artigos
2009	2
2010	2
2011	7
2012	4
2013	8
2014	15
2015	8
2016	10
2017	5
2018	14
2019	11
Total	**86**

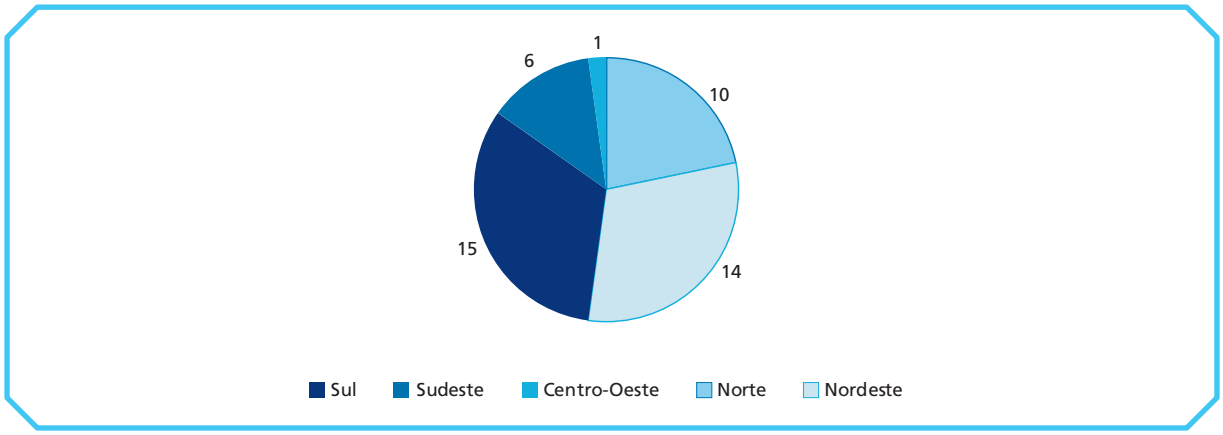
Elaboração do autor.

Como se pode observar, 2014, 2018 e 2019 são os anos que registram o maior número de artigos sobre o Pronaf disponíveis nas bases consultadas. O fato de haver grande produção recente sobre um programa que já conta com mais de vinte anos é um indicativo forte de sua relevância atual e, pode-se dizer, de seu êxito relativo.

Outra informação que vale a pena ressaltar concerne à área geográfica de concentração dos estudos – distribuídos por diferentes temas – que desenvolvem análises do Pronaf localmente contextualizadas. Do total de 86 artigos selecionados, 46 se referem a alguma dimensão local específica (ainda que com perspectivas de diferente profundidade).[5] O gráfico 1 mostra como esses artigos se distribuem segundo a localização do seu objeto de estudo.

GRÁFICO 1

Estudos com escopo geográfico, por Grandes Regiões, segundo a localização do contexto estudado



Elaboração do autor.

5. São eles: Abreu (2017); Antunes *et al.* (2015); Aquino, Freire e Carvalho (2017); Aquino e Lacerda (2014); Araújo e Arruda Junior (2013); Gonçalves (2014); Conterato e Braz (2019); Correa *et al.* (2011); Damasceno, Khan e Lima (2011); Dantas e Aquino (2018); Lima *et al.* (2015); Dias, Soares e Nelfa (2014); Dias e Oliveira (2019); Ebina e Massuquetti (2012); Fachin (2017); Feitosa *et al.* (2012); Freitas e Freitas (2013); Gazolla, Aquino e Simonetti (2017); Gazolla e Schneider (2013); Gozalez e Moser (2015); Jordão, Silva e Carvalho (2019); Leite, Melz e Franco (2014); Magella e Silva (2019); Maia, Sant'Anna e Silva (2018); Marques, Barata e Alves (2016); Miranda e Gomes (2016); Moraes e Pires (2019); Oderich, Grisa e Barth (2018); Oliveira e Silva (2012); Oliveira (2015); Oliveira e Bueno (2019); Pereira e Nascimento (2014); Pereira e Lourenzani (2014); Pires e Hoff (2018); Riedner *et al.* (2018); Rodrigues (2019); Sangalli, Schlindwein e Camilo (2014); Santos e Azevedo (2009); Scheuer *et al.* (2018); Schmitz, Mota e Sousa (2016); Silva e Aquino (2017); Soares Junior *et al.* (2019); Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014); Stamm e Avelar (2019); Vale e Costa (2018); e Wollmann e Galvani (2013).

O predomínio de estudos que têm por foco localidades no Sul e no Nordeste reflete, justamente, a grande concentração de recursos e contratos do Pronaf que se destina a essas duas regiões, com a primeira registrando, por quase toda a trajetória do programa, o maior volume de créditos, e com a segunda respondendo pela maior parte do crescimento do número de beneficiários do programa num largo período. Esse tema – a distribuição regional do crédito ofertado pelo Pronaf – tem sido reiteradamente explorado na bibliografia e, no decorrer desta revisão, será citado muitas vezes.

Antes, porém, de entrar propriamente nos artigos selecionados, será feita, na seção seguinte, uma breve recapitulação dos principais achados e conclusões das análises que se debruçaram sobre o que, apenas para fins esquemáticos, podemos chamar de "primeira fase" do programa (até 2009). Por fim, a seção 3 desta revisão traz, em caráter complementar, um conjunto de trinta textos referentes às principais linhas de crédito do Pronaf,[6] selecionados por outros critérios e listados em bibliografia à parte. Uma seção com as considerações finais fecha esta revisão.

3 O QUE DIZ A BIBLIOGRAFIA DO PRONAF ATÉ 2009: BREVE RESUMO

Esta seção tem por objetivo oferecer uma recapitulação sintética dos principais temas e achados da bibliografia do Pronaf anterior ao recorte temporal desta revisão. O conjunto de artigos analisados a seguir pretendeu, fundamentalmente, contemplar os estudos acadêmicos que se tornaram referências recorrentes no debate sobre o Pronaf ou que propuseram retrospectivas esquemáticas acerca da trajetória inicial do programa.

Mattei (2005), em estudo largamente citado, oferece um panorama amplo dos efeitos do Pronaf sobre indicadores socioeconômicos, na sua primeira década. O autor sintetiza seus achados em cinco dimensões. A primeira diz respeito à distribuição geográfica dos recursos – um tema recorrente na história bibliográfica do programa. Segundo o autor, entre 2001 e 2004, dos cem municípios que receberam maior volume de recursos do Pronaf, 82% estavam na região Sul. Além disso, considerando a totalidade dos municípios participantes do Pronaf, 58% dos contratos e 49% do volume de recursos foram destinados a municípios gaúchos. A segunda dimensão

6. Além dos grupos (A, A/C, B e Agricultura Familiar) e das modalidades (Custeio e Investimento), que aparecerão sob diversos pontos de vista ao longo da revisão, o Pronaf dispõe de um conjunto de linhas específicas, de modo geral menos frequentadas, separadamente, pelos estudos dedicados ao programa: Pronaf Mulher, Mais Alimentos, Agroindústria, Jovem, Agroecologia, Pesca, Semiárido, Eco, Agroindústria e Floresta.

concerne ao comportamento do produto interno bruto (PIB) agropecuário nos cem municípios mais beneficiados pelo programa: em 69 deles se verificou uma alta, com um notável efeito de sustentação do PIB local; além disso, esse crescimento teve correlação positiva com o emprego agropecuário, o emprego total e a arrecadação municipal, indicando que a política, embora setorial, "gera externalidades (...) sobre outros indicadores de desempenho econômico" (Mattei, 2005, p. 66). A terceira dimensão tem relação com os indicadores de produção: 72 municípios entre os 100 registraram aumento da área colhida de lavoura temporária e em 86 deles a produção aumentou, com crescimento total de 40% da quantidade produzida entre 1999 e 2003. A quarta dimensão aborda os indicadores de emprego formal: aqui, o autor constata que, dos 100 municípios ranqueados, o "saldo de emprego" (diferença anual entre contratados e demitidos) foi, em 2004, positivo para 96 deles; além disso, 69 municípios elevaram a taxa de emprego formal no setor agropecuário, um dado significativo, já que as relações de trabalho no meio rural são marcadas pela informalidade. Por fim – é a quinta dimensão analítica –, Mattei (2005) observa que em 83 municípios dos 100 ocorreu aumento da receita tributária própria, um indício da dinamização econômica local. O autor conclui seu balanço reiterando que os dados positivos do impacto do Pronaf nas dimensões analisadas estão estatisticamente correlacionados – o aumento do volume de crédito impacta positivamente o PIB agropecuário, e o aumento deste último repercute positivamente sobre os níveis de emprego formal e sobre a arrecadação municipal – e que o programa tem, portanto, efeitos socioeconômicos que extrapolam o setor da agricultura familiar. Ele contesta, a partir daí, a tese, então em voga entre alguns estudiosos do tema, de que o Pronaf deveria priorizar exclusivamente agricultores mais viáveis economicamente.

A posição de Mattei (2005) seria, em certa medida, a posição que Guanziroli (2007) defende. Assinalando que o Pronaf envolve "altos custos e subsídios" (com equalização dos juros custeada pelo Tesouro Nacional, além das taxas administrativas e *overheads* cobradas pelos bancos operadores) e propondo uma avaliação acerca da melhoria das condições de vida dos agricultores familiares nos primeiros dez anos do Pronaf, ele discute, em diálogo com outros autores, as críticas mais presentes nas análises feitas sobre o programa até então. A primeira – um tema que percorre toda a bibliografia do Pronaf – diria respeito às distorções distributivas, em termos regionais e sociais, dos recursos. Tais recursos se concentrariam desproporcionalmente na região Sul, beneficiando em maior volume agricultores mais capitalizados, já integrados a cadeias produtivas agroindustriais e dedicados a culturas especializadas, como a soja e o fumo,[7] em detrimento de agricultores menos estruturados economicamente, situados em outras regiões do país, e de culturas alimentícias voltadas ao mercado interno. Com isso, a especialização produtiva promovida pelo Pronaf, em vez

7. Quadro anterior à Resolução nº 4.107, de 28 de junho de 2012, do Banco Central, que restringiu o acesso de produtores de fumo ao programa.

de levar o agricultor familiar a buscar financiamento para aquilo que pretende produzir, apenas o induziria a produzir aquilo que os bancos se dispunham a financiar. O autor, entretanto, relativiza as críticas ao pontuar que tais tendências se inscreviam na própria estratégia de implantação do Pronaf: num momento inicial, os agricultores mais consolidados, vistos como clientes de menor risco operacional para os bancos, acessariam o crédito, criando, com isso, um efeito *spill over* que viria a permitir a gradual expansão do programa. Além disso, Guanziroli (2007) argumenta, a partir de dados do *Censo Agropecuário 1995-1996*, que os estabelecimentos familiares que praticavam monocultura integrada obtinham, em média, rendas agrícolas superiores em comparação com estabelecimentos de maior diversificação, contrariando a ideia, defendida por parte da bibliografia, de que a especialização produtiva fragilizaria a agricultura familiar. Por fim, o autor defende que a focalização do Pronaf nos setores mais desenvolvidos da agricultura familiar é coerente com a dinâmica própria de uma política de crédito, e que os produtores mais vulneráveis, de baixa renda, deveriam ser "alvo de políticas agrárias e sociais, não de crédito" (Guanziroli, 2007, p. 310).

Essa dicotomia entre uma agricultura familiar economicamente estruturada e uma agricultura familiar em vias de estruturação será, como se vai ver nas seções subsequentes, abordada em diversas pesquisas relativas ao Pronaf e às desigualdades distributivas – por região e por perfil socioeconômico do beneficiário – dos seus recursos. Petrelli e Silva (2004), por exemplo, apontam que o desenho de financiamento do Pronaf restringe a concessão de recursos a culturas não integradas ao setor exportador e às agroindústrias, resultando daí a concentração geográfica do crédito no Sul do país e predominância de culturas "commoditizadas" entre as mais financiadas pelo programa. Schneider e Gazolla (2005), estudando um caso regional, ensaiam a mesma discussão sob outra perspectiva. O Pronaf teria, de fato, "duas caras": de um lado, promoveria o fortalecimento de uma agricultura familiar inserida no circuito de *commodities*, de corte produtivista; de outro, estimularia atividades alternativas, financiando melhorias relevantes para a produção de autoconsumo dos agricultores. Entretanto, no artigo já citado, Guanziroli (2007) extrai, dessa discussão, com base em uma síntese de pesquisas que avaliaram os resultados da primeira década do Pronaf em regiões distintas, um conjunto de conclusões que serão, sob vários vieses, retomadas na bibliografia mais recente dedicadas ao programa: i) o Pronaf expandiu sua abrangência ao longo dos seus dez anos iniciais, mas concentrando recursos na região Sul; ii) os agricultores com maior renda, escolaridade e grau de associativismo tenderiam a colher resultados produtivos melhores com o acesso ao crédito; iii) o impacto do Pronaf na renda e na produtividade seria menor onde houvesse baixa integração aos mercados; e iv) a ausência de assistência técnica adequada e compatível com os projetos produtivos e a falta de estruturas de comercialização e agregação de valor comprometeriam negativamente os efeitos da política.

Algumas dessas questões foram, ainda na primeira década do programa, objeto de estudos específicos. Gasques *et al.* (2005), analisando a desigualdade da distribuição espacial dos recursos,

pontuaram que o crédito tendia a concentrar-se em microrregiões homogêneas e contíguas. Kageyama (2003), em pesquisa de campo que comparou produtores familiares participantes e não participantes do Pronaf em oito estados na safra 2000-2001, apontou que, naquela altura, o crédito não esteve associado ao aumento da renda familiar, mas já apresentava correlação forte com indicadores de acesso à tecnologia e com a produtividade.

De caráter mais abrangente, um estudo de Aquino e Schneider (2011) reúne e sintetiza boa parte dos temas mais recorrentes na bibliografia da primeira década do Pronaf, analisando o desempenho do programa entre 1996 e 2008. Os autores sumarizam as mudanças pelas quais o Pronaf atravessou ao longo de seus anos iniciais e apontam que, longe de se circunscrever à finalidade específica do financiamento, o programa passou a ser entendido "como a mola propulsora de uma estratégia nacional de valorização da diversidade social da agricultura familiar e do meio rural" (Aquino e Schneider, 2011, p. 312) e, por isso, ampliou seu alcance para abarcar segmentos diferentes de agricultores familiares – classificados em grupos por faixas de renda e grau de estruturação – e demandas de públicos e modelos produtivos específicos. A diversidade de linhas criadas – Pronaf Jovens, Pronaf Mulher, Pronaf Semiárido, Pronaf Floresta, Pronaf Agroecologia etc. – indicava que o programa, para além do objetivo de estimular a produtividade, passava a assumir a tarefa de promover um desenvolvimento rural mais equitativo e sustentável. Com a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, populações rurais distintas – assentados da reforma agrária, extrativistas, povos e comunidades tradicionais – ganhavam enquadramento na categoria de agricultor familiar e, assim, se tornavam potenciais beneficiários do crédito destinado à agricultura familiar. A criação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), como instrumento que habilitava os agricultores familiares a participar do Pronaf, teve igualmente papel importante na formalização desse público ampliado e diverso, retificando, de certo modo, os objetivos traçados na concepção inicial do programa, que visava atender a um "tipo ideal" de produtor, caracterizado pela transição tecnológica e voltado às demandas de mercado (Carneiro, 2000, p. 133).

Aquino e Schneider (2011) destacam que, entre 1996 e 2008, o Pronaf registrou uma notável expansão, tanto no número de contratos (de 311,4 mil para 1,5 milhão) quanto na oferta de recursos (de R$ 556,9 milhões para R$ 9,8 bilhões), mas assinalam a assimetria distributiva da política: cerca de metade do montante se concentrou na região Sul, ao passo que o Nordeste, onde vive metade dos agricultores familiares do país, acessou apenas um quinto daquele total. Os agricultores mais capitalizados – que correspondiam, então, aos grupos D e E do Pronaf –, absorveram o maior volume dos recursos, embora representassem menos de 10% do público beneficiário em potencial, enquanto a agricultura familiar mais pobre – grupos A e B –, englobando três quartos do total, acessou a menor parte dos créditos disponíveis no período. Os autores arrolam alguns fatores, constantes na bibliografia sobre o programa, para explicar essa assimetria, como a dificuldade que os agricultores com menor renda e menor nível de organização, no Norte e no Nordeste, teriam para

atender às exigências bancárias, em contraponto a uma melhor inserção econômica dos produtores familiares do Sul, não apenas por sua vinculação à agroindústria, mas, também, pela existência de mais agências bancárias e cooperativas de crédito na região. Entretanto, a tese de Aquino e Schneider (2011, p. 328) é que, apesar das mudanças, o programa acabou por não estimular os agricultores familiares a diversificar suas atividades, mantendo-os atrelados ao "viés setorial e produtivista do modelo convencional" e reproduzindo as práticas e estratégias agrícolas já consolidadas. Assim, no Nordeste, o crédito foi intensamente investido na criação de bovinos e suínos, atividades vulneráveis à seca, sem disseminar métodos ou tecnologias alternativas de convivência com as condições do semiárido, pondo, portanto, em risco o próprio retorno do recurso. No Sul, o crédito reiterou a especialização produtiva dos agricultores familiares, que cultivam *commodities* agrícolas – milho, soja, fumo – com uso intensivo de insumos químicos. Um relatório do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) (2006 *apud* Schneider e Aquino, 2011) corrobora essa conclusão: um estudo com 2.400 agricultores dos grupos C, D e E do Pronaf, no Paraná, constatou que o nível de adesão a práticas agrícolas alternativas (agricultura orgânica e agroecológica) é residual entre os beneficiários e que o programa tem, na verdade, fortalecido o modelo convencional na agricultura familiar. Mattei *et al.* (2007, p. 226) identificam que esse traço não se conecta com a vocação histórica da agricultura familiar para a diversificação produtiva e para a adaptação a ambientes socioeconômicos diversos.

Aquino e Schneider (2011) aventam algumas explicações para tornar compreensível esse fenômeno, como a prioridade dada, na execução da política, à expansão quantitativa do Pronaf (massificação do número de contratos), e a preconização de um modelo agrícola pautado na especialização por produto, já condizente com a lógica setorial e produtivista. As conclusões de seu artigo servem, de certo modo, como panorama das principais questões levantadas pela bibliografia do Pronaf, nessa primeira fase. Alguns temas, muito frequentes na bibliografia, estão articulados: a desigualdade na distribuição regional e socioeconômica dos recursos – que acaba por privilegiar a agricultura familiar sulista, mais capitalizada e integrada, que tem conexão com a tendência do programa de estimular um modelo convencional, dependente de um pacote químico-tecnológico exógeno, e, portanto, com a especialização produtiva. Tais características, além disso, conformam o perfil de agricultor familiar que os bancos consideram de menor risco e dotado de maior capacidade de pagamento, definindo, pois, o modelo agrícola mais "financiável" e pautando, assim, a assistência técnica que assessora os produtores na elaboração dos projetos. De modo geral, as pesquisas avaliam que o Pronaf gera mais efeitos positivos em contextos mais dinâmicos economicamente e entre agricultores familiares mais organizados, com algum nível de inserção social. De outra parte, os benefícios esperáveis do programa ficam comprometidos quando as condições de aplicação do crédito são insatisfatórias – terra insuficiente, infraestrutura precária, escasso acesso a água, energia e tecnologias produtivas, ausência de assistência técnica e de apoio à comercialização, entre outros problemas cujo equacionamento transcende

a finalidade de uma política de crédito. Desse ponto de vista, pode-se dizer que o crédito teria caráter mais complementar que estruturante, e que seus efeitos sociais e produtivos dependeriam da articulação com um conjunto mais amplo de políticas públicas.

4 PANORAMA DA PESQUISA ACADÊMICA SOBRE O PRONAF (2009-2019): UMA REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA

Conforme visto na introdução, essa revisão bibliográfica dividirá por escopos os artigos analisados. Uma vez que, em muitos deles, se sobrepõem temas e abordagens (métodos quantitativos com qualitativos, perspectivas generalistas com estudos de caso etc.), não se deve tomar tal divisão como uma classificação rigorosa e estanque, senão apenas como uma esquematização expositiva. Além disso, dados os limites deste relatório, a revisão não açambarcará todos os artigos listados na bibliografia em anexo, propondo-se, antes, a tarefa de priorizar a diversidade de enfoques e a complementaridade das análises.

4.1 Análises do desenho e/ou da gênese institucional do programa

O primeiro escopo temático sob o qual caberia arrolar um conjunto específico de artigos referentes ao Pronaf – publicados entre 2009 e 2019 – englobaria as análises do desenho e/ou da gênese institucional do programa.

Um estudo de Zani e Costa (2014), dedicado à análise do desenho do Pronaf, principia por uma discussão metodológica que compara, contrapondo-as, as avaliações de tipo *top-down*[8] – cujo modelo planejamento-implementação-avaliação pressupõe uma linearidade prescritiva e

8. É esta, em certa medida, a proposta metodológica de Rocha, Tróccoli e Albuquerque (2011) para a avaliação dos grupos A e B do Pronaf na Paraíba. Seu modelo destaca três fases de implementação do Pronaf: a implantação, relativa à eficiência da assistência técnica e do financiamento, o produto, relativo à eficácia da execução do projeto e à aplicação dos recursos, o resultado, relativo à efetividade dos objetivos previstos no programa sobre as condições de vida e produção do beneficiário. A pesquisa entrevistou quatrocentos beneficiários do Pronaf do agreste e sertão paraibano, com análise de conteúdo e escala de satisfação. Os testes de consistência apontaram que as variáveis construídas a partir das respostas foram preditores adequados das três fases: variáveis de eficiência, como a elaboração do projeto e gestão da assistência técnica, que foram preditoras significativas da implantação; variáveis da eficácia, como adequação dos produtos financiados e consumo e venda dos produtos gerados, que foram preditoras significativas do produto; por fim, variáveis de efetividade, como geração de renda e fixação no campo, que foram preditoras dos resultados.

vertical com foco na formulação – com as avaliações de tipo *bottom-up* – cujo modelo aborda as interações organizacionais dos atores, privilegiando uma perspectiva horizontal. Os autores afirmam que a análise de políticas públicas deve superar tal dicotomia em direção a uma avaliação formativa da implementação de políticas, centrada na sua dinâmica de funcionamento. Para tanto, propõem avaliar o Pronaf a partir de cinco eixos – conteúdo, contexto, capacidade, compromisso e beneficiários/coalizões –, tendo, como material analítico, um conjunto de entrevistas semiestruturadas realizadas, entre 2009 e 2010, com formuladores, executores e beneficiários da política. Foram ouvidos representantes das secretarias estaduais de agricultura de onze estados, dos ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Fazenda, do Tesouro Nacional, dos bancos do Brasil, do Nordeste e da Amazônia, e da Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf). Além disso, foram realizados grupos focais com beneficiários de Pernambuco e Rio Grande do Sul, contemplando localidades com alto número de contratos e perfis diferentes de agricultura. Os resultados foram agrupados nos eixos de implementação.

O eixo conteúdo recolheu críticas ao formato diversificado das linhas do Pronaf, fator que dificultaria o entendimento das regras do programa, embora tenha prevalecido, entre executores e beneficiários, a visão de que essa pluralidade contemplaria um público de menor visibilidade, como mulheres e jovens. As avaliações de conteúdo indicaram que o acesso ao crédito aumentou a produtividade dos beneficiários, com a ressalva de que a diretriz de financiamento por produto acaba por reforçar o padrão tradicional de produção. O eixo contexto, tocante à inserção do Pronaf na rede bancária, apurou que a articulação entre bancos e movimentos sociais se tornou menos conflitiva e que a participação dos beneficiários nos conselhos de desenvolvimento rural sustentável favoreceu a construção da política. Além disso, o papel dos bancos na definição do marco legal do Pronaf contribuiu para adequá-lo às realidades regionais, a exemplo da atuação do Banco da Amazônia (Basa) no desenho do Pronaf Floresta. Subsistem, todavia, tensões entre a lógica bancária e a visão distributivista que movimentos sociais têm do Pronaf. Por um lado, os agentes preservam a segurança financeira das operações de crédito, e a rede bancária oferece ao programa capilaridade territorial, incluindo a abertura de superintendências exclusivas para o Pronaf; por outro lado, a documentação e as garantias exigidas aos agricultores afugentam potenciais beneficiários. O eixo capacidade toca aos problemas da assistência técnica, vista como barreira à implementação. A insuficiência dos quadros institucionais (no antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA), a precariedade dos instrumentos (convênios e parcerias com órgãos estaduais e organizações não governamentais – ONGs) e a descontinuidade dos recursos causaram problemas em vários níveis: parte dos beneficiários desconhecia as regras do programa, como a obrigatoriedade da quitação, e informações importantes sobre o contrato, como a existência de um seguro de safra. No eixo compromisso, os autores avaliaram a discricionariedade dos agentes operacionais do programa e notaram que os extensionistas, pelo modelo então

vigente, não acompanhavam efetivamente a aplicação do crédito. Os agentes bancários, por sua vez, valiam-se, em alguns casos, de sua margem de autonomia para desestimular empréstimos considerados de risco. Nesse quesito, a exceção era o Programa de Microfinança Rural do Banco do Nordeste (Agroamigo), por meio do qual o Banco do Nordeste opera o Pronaf e cuja metodologia engloba a orientação da aplicação gradual do crédito junto ao produtor. Por fim, embora os beneficiários não apontassem dificuldades na obtenção da DAP, a limitação do prazo de vigência foi citada como problema. No eixo beneficiários/coalizões, os autores ponderaram os riscos de captura do programa por coalizações vinculadas à agricultura de grande porte, comprometendo o conteúdo redistributivo do Pronaf: a pesquisa cita um estudo encomendado pela Confederação Nacional de Agricultura (CNA), que conclui que os produtores de pequeno e médio porte não enquadrados como familiares representariam um modelo mais viável economicamente, merecedor, portanto, das condições de crédito do Pronaf. Zani e Costa (2014) alertam, diante disso, que o Pronaf foi desenhado para conceder crédito a produtores sem acesso ao sistema bancário, mediante a adoção de incentivos específicos (juros baixos, garantia de preços etc.), e que sua ampliação à agricultura mais capitalizada poderia importar na revisão dessas condições em desfavor dos mais pobres.

Na mesma linha, mas com enfoque mais restrito, Silva e Bernardes (2014) desenvolvem uma análise da estrutura lógica do Pronaf, procurando associar atividades desenvolvidas e resultados obtidos pelo programa, a fim de identificar suas inconsistências. Sua hipótese inicial sugere que as mudanças ocorridas nos últimos anos no programa, com a incorporação de outros grupos e a ampliação das linhas de crédito, não decorreram de uma análise dos resultados obtidos *vis-à-vis* os esperados. A aplicação da metodologia de estrutura lógica envolveu análise documental e consulta a profissionais com atuação no Pronaf (agrônomos, servidores públicos, agentes bancários) que foram questionados sobre os objetivos e metas do programa, sobre a legislação e sobre o funcionamento, em suas respectivas localidades, dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs). A partir das informações coletadas, os autores elaboraram uma "árvore" de objetivos, transpostos em seguida para uma matriz lógica com níveis hierárquicos (insumos; produtos; propósitos e finalidades), mas assinalaram a ausência de pressupostos, indicadores e meios de verificação. Estes últimos, por exemplo, poderiam evitar ações clientelistas, garantir que os técnicos cumprissem as propostas do programa e desestimular a formação de conselhos "falsamente participativos": extratos bancários, notas fiscais, comprovantes de viagens, listas de presença e outros documentos poderiam atender a esse objetivo comprovatório. Os indicadores sugeridos abrangeriam, entre outros, o número de beneficiários do Pronaf em atividade ao longo dos anos, o número de visitas técnicas às propriedades e o número de participantes dos cursos técnicos. A pesquisa apontou, ainda, que o Pronaf operaria sobre um conjunto de pressupostos não explícitos, como a descentralização funcional da execução, a formação de conselhos realmente

participativos e a capacitação dos técnicos para trabalhar com as especificidades da agricultura familiar. Tais pressupostos precisariam, eles também, ser avaliados objetivamente, para sanar as inconsistências da estrutura lógica do programa. Os autores frisam, por fim, que os objetivos do Pronaf – promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, com aumento da capacidade produtiva e da renda dos beneficiários – são vistos com certo ceticismo por parte dos profissionais consultados. Para estes, embora os recursos melhorem a qualidade de vida dos beneficiários e dinamizem o comércio de pequenos municípios, o crédito tem pouco efeito sobre a melhoria da escolaridade e das condições de saúde dos produtores, o que seria essencial para projetar um horizonte mais promissor em relação aos objetivos do Pronaf.

Dois artigos que se debruçam sobre a gênese institucional do programa, considerando o estatuto jurídico e simbólico da categoria agricultura familiar, tangenciam também essa discussão. Szwako e Lavalle (2019), por exemplo, abordam como a construção da categoria agricultura familiar se deu no contexto da interação – conflitiva e colaborativa – entre os movimentos sindicais e sociais de produtores familiares e o aparato administrativo responsável por fixar os parâmetros do programa. Segundo os autores, essa categoria emergiria com a retomada das mobilizações sociais no campo nos anos 1980, capitaneadas por organizações como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que, em certa medida, se descolaram da figura do assalariado rural – base de atuação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) – e reorientaram sua pauta para um projeto de desenvolvimento rural protagonizado pela agricultura familiar e pelos assentados da reforma agrária. A reflexão acadêmica, a par desse processo, contribuiu para qualificar a categoria de agricultor familiar, caracterizando-a como modelo de produção – em substituição ao conceito de pequeno agricultor, atrelado ao recorte de área – e buscando destacar a capacidade produtiva, a diversidade e a importância econômica desse grupo social. A mudança repercutiu sobre as estratégias de negociação dos movimentos sociais e sindicais e, a partir delas, sobre a burocracia estatal. A formulação do Pronaf teria representado o reconhecimento, por parte do Estado, de agricultura familiar como público específico de políticas rurais e como instância de interlocução. As sucessivas inovações que o programa absorveu ao longo dos anos foram, de acordo com Szwako e Lavalle (2019), sempre marcadas por essas "interações socioestatais": assim, do modelo familiar inicialmente inspirado pelo relatório da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), de 1994, que classificava os agricultores familiares aptos à obtenção do crédito em consolidados, em transição e periféricos, o Pronaf se expandiu e se complexificou internamente, ganhando tipificações e linhas de financiamento segmentadas por renda e perfil (jovens e mulheres etc.). A interação socioestatal criaria, pois, um ambiente institucional propício ao aperfeiçoamento do programa, conformando

o processo de especialização e segmentação das próprias estruturas ministeriais responsáveis pela sua condução.

Freitas (2018) acompanha, em parte, essa leitura: também ele aduz a ideia de que o Pronaf institucionalizou a agricultura familiar como marco jurídico e categoria operacional de políticas públicas, mas empreende sua análise a partir do caso concreto dos assentados de uma cooperativa criada num assentamento em Ribeirão Preto, São Paulo. Antes, porém, ele traça uma gênese para mostrar como a atuação do Estado foi decisiva para configurar o espaço rural do país, a partir da Revolução Verde, com a consolidação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) (1965) e uma política de estimulo à aquisição de insumos técnicos e químicos, voltada a médios e grandes produtores: os pequenos produtores, cujo escasso patrimônio desabilitava ao crédito, foram alijados desse processo e, perdendo suas terras, acabaram por se somar aos trabalhadores desempregados pela mecanização que formariam a base dos movimentos sociais e sindicais rurais dos anos 1980. As reivindicações desses movimentos, começando pelo acesso à terra, se desdobraram ao longo dos anos em outras pautas, como o acesso a crédito, para a qual o Estado veio dar uma resposta em 1994, com o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap). Esse programa de custeio a pequenos produtores, alargado para atender às crescentes demandas por participação, deu origem ao Pronaf.

Freitas (2018) comenta, ainda, como a DAP se tornou, posteriormente, o principal instrumento de identificação dos agricultores familiares e de acesso a políticas públicas rurais. Mas, a despeito das reformulações que o Pronaf sofreu em sua trajetória, a institucionalização da agricultura familiar teria criado uma espécie de "tipo ideal" – o agricultor familiar em transição tecnológica, produtor de alimentos – que não traduziria, segundo o autor, a heterogeneidade de identidades sociais (camponeses, indígenas, quilombolas etc.) e a pluralidade de dinâmicas produtivas. Mesmo com a Lei nº 11.326/2006, que consolidou o estatuto legal da agricultura familiar e assimilou a ela outros grupos sociais e povos e comunidades tradicionais, a dinâmica operacional do Pronaf, marcada pela lógica bancária e atrelada à especialização, não teria conferido efetividade às diferenças territoriais, econômicas e socioculturais reunidas sob essa categoria. Grupos menos tecnificados e menos afeitos à concepção de unidade produtiva familiar estariam "menos encaixados" nesse conceito. O caso do estudo de Freitas (2018) ilustra tal ponto: trata-se de uma cooperativa de assentados – em grande parte, migrantes urbanos sem emprego – que comercializa cestas de alimentos orgânicos cultivados em sistema agroflorestal, numa terra desgastada pela monocultura da cana. Entre os entraves que os agricultores encontraram para aplicar o crédito do Pronaf a esse projeto produtivo, o estudo cita o conflito entre os assentados, que defendiam a criação de um sistema agroflorestal, e a assistência técnica do Incra, que preconizava a monocultura orgânica. Para que um projeto produtivo "não ideal", de difícil enquadramento no desenho do Pronaf – implantação de agroflorestas em áreas individuais e coletivas – pudesse

contar com recursos do programa, foi necessário que o grupo buscasse articulações junto a outras instituições – Petrobras Socioambiental, Fundo Brasileiro para Biodiversidade (FUNBIO), Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável (Microbacias II) etc.

As análises de Freitas (2018) e Szwako e Lavalle (2019) convergem na avaliação de que o processo de construção do Pronaf como política pública foi dialógico, ao mesmo tempo colaborativo e conflitivo, e que o esforço de aperfeiçoamento do seu desenho promoveu a especialização de competências dentro da estrutura estatal e a qualificação das demandas por parte das organizações representativas da agricultura familiar. A institucionalização da categoria agricultura familiar, convertida posteriormente em conceito operacional para grande parte das políticas destinadas ao meio rural, significou, ao mesmo tempo, o reconhecimento, por parte do Estado, da importância econômica e da imensa presença desse grupo social nos espaços rurais do país. A criação de um instrumento oficial de identificação dos agricultores familiares, como a DAP, e, mais adiante, a inclusão da agricultura familiar como variável dos censos agropecuários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) permitiram, além disso, ampliar enormemente o conhecimento e a informação disponível sobre a categoria. É interessante sublinhar que, ao longo da bibliografia, sobressaem diversos exemplos que corroboram a tese segundo a qual importantes ajustes no desenho do programa ou nas suas estratégias de implementação (como o Agroamigo, no Nordeste) procuraram responder a problemas e deficiências funcionais levantados a partir da perspectiva dos beneficiários do programa. Apesar disso, parece ser consenso que a crescente diversificação das linhas de financiamento, na tentativa de contemplar públicos e modelos produtivos diferentes, se ressente ainda fortemente das limitações padronizadoras que a lógica bancária impõe.

4.2 Análise de desempenho

Um segundo escopo de artigos teria, como perspectiva em comum, a análise de desempenho do Pronaf, especialmente com foco nas questões distributivas relacionadas à destinação do crédito.

O trabalho de Pires (2013) concilia a crítica às diferenças distributivas com uma leitura do desempenho do Pronaf entre 2000-2010. Nesse período, pontua o autor, os agricultores familiares que mais tiveram acesso aos recursos do programa, tanto para custeio quanto para investimento, tinham já certa inserção de mercado e um histórico na aquisição de pacotes tecnológicos. Esse grupo, enquadrável na categoria agricultura familiar (que englobava os grupos C, D e E), se situava majoritariamente nas unidades federativas da região Sul e em Minas Gerais: juntos, esses estados responderam por 44% do total de contratos e 55% do valor total dos empréstimos contratados via Pronaf no período. Em contrapartida, o grupo B,

que representa 56% dos estabelecimentos familiares, concentrando grande parte da pobreza rural, teve acesso mais restrito ao crédito: os estados onde esse grupo era predominante – Nordeste e Minas Gerais – participaram com somente 20% do número total de contratos e 5% do volume de recursos. Tais indicadores apontariam que a distribuição do Pronaf não é neutra, mas reproduz o padrão do processo de modernização conservadora dos anos 1960-1970, quando o progresso técnico, subsidiado pelo crédito público, se difundiu de forma assimétrica e não homogênea no país (Pires, 2013).

Pires (2013) nota, contudo, que a trajetória de crescimento do Pronaf entre 2000 e 2010 se fez acompanhar de mudanças significativas na fonte dos recursos: ao mesmo tempo que fontes com perfil de *funding* – Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Orçamento Geral da União (OGU) – se tornaram escassas, cresceram as fontes com perfil de *finance* (recursos obrigatórios). O autor assinala que essa mudança poderia comprometer a alavancagem de recursos para projetos de investimento que exigiriam financiamento de longo prazo, já que as fontes de *finance* se atrelam, em geral, a operações de curto prazo. Isso se tornaria preocupante, porque, embora a participação relativa do crédito de custeio seja superior à do investimento, a taxa de crescimento do crédito para investimento se sobrepõe à taxa de crescimento do crédito para custeio, sinalizando problemas futuros de incompatibilidade entre a fonte de recursos do Pronaf e a demanda por crédito por parte dos agricultores familiares. Pires (2013) chama a atenção para o fato de que o Pronaf, considerado em si mesmo, tem reforçado, num processo de "causação circular acumulativo", as assimetrias entre as regiões e os grupos beneficiários do programa: atuando isoladamente, a política de crédito concebida nesses moldes tenderia antes a consolidar tais diferenças que promover uma mudança estrutural capaz de equalizar os patamares produtivos da agricultura familiar no país.

Com enfoque similar, Souza *et al.* (2013) examinam como vinha se dando a distribuição dos recursos do programa entre regiões e tipos de agricultores. Os autores recapitulam a bibliografia que discutiu o potencial distributivo do Pronaf:

- uma primeira fase (artigos publicados até 2005-2006) relataria a desigualdade regional e econômica no Pronaf, assinalando a concentração de recursos na região Sul e na agricultura familiar mais estruturada, em detrimento dos agricultores pobres (grupo B) e da região Nordeste;

- uma segunda fase (artigos de 2007 até 2010) registraria a atenuação dessa desigualdade graças à expansão do programa a municípios que não o acessavam; e

- uma terceira fase (até 2013) indicaria a reconcentração dos recursos do Pronaf no Sul e entre agricultores mais capitalizados, principalmente em decorrência de duas mudanças nas regras de acesso ao programa: i) elevação do teto de renda bruta para efeitos de enquadramento; e ii) abertura à participação de agricultores com até dois empregados assalariados.

Usando um modelo estatístico (*shift-share*), os autores analisam, a partir daí, a evolução dos financiamentos do programa de 1999 a 2010 por meio da sua decomposição nos efeitos número de contratos, valor médio dos contratos e localização geográfica, usando dados dos Anuários Estatísticos de Crédito Rural, do Banco Central (AECRs/BC). Verificou-se que a oferta de crédito pelo Pronaf manteve-se estagnada até 2003, mas, no período seguinte, até 2006, o volume de créditos aumentou significativamente, com crescimento do número de contratos e do valor médio destes últimos, concomitantemente com a ampliação dos financiamentos para municípios mais pobres (Souza *et al.*, 2013). O declínio dos valores médios da linha de investimento foi, então, compensado pelo aumento consistente dos valores dos contratos de custeio. Contudo, a partir de 2006, observou-se uma redução do número de contratos e, simultaneamente, um aumento em seu valor médio, com a crescente participação de agricultores familiares mais integrados e com peso maior das regiões Sul e Sudeste, sobretudo na linha de investimento (cujos valores médios são maiores). No período, segundo os autores, cresceu a participação dos contratos de investimento para aquisição de máquinas e equipamentos, o que caracterizaria a filiação de uma agricultura mais capitalizada ao Pronaf. Daí por diante, a expansão do crédito estaria baseada no aumento do valor médio dos contratos, graças à elevação do teto de renda bruta de acesso. Isso fez aumentar a participação no programa de agricultores mais adaptados à lógica bancária, capazes de oferecer melhores garantias ao crédito, agravando a desigualdade geográfica e econômica dos financiamentos do Pronaf.

Com outra abordagem, Grisa, Buchweitz e Wesz Junior (2014) estudam a distribuição de recursos do Pronaf segundo as culturas, as regiões e o público beneficiário, no período de 1999 a 2012, a partir dos dados do AECR/BC. Os autores destacam o crescimento do programa no período – chegando a R$ 16 bilhões em crédito e quase 2 milhões de contratos –, e listam um conjunto de mudanças efetuadas no Pronaf ao longo dos anos para explicar tal expansão: i) flexibilização das regras financeiras (redução da taxa de juros, aumento do prazo de pagamento e do limite de recursos por contrato); ii) diversificação do público beneficiário (mulheres, jovens, extrativistas, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, grandes cooperativas); iii) diversificação das linhas e atividades (Pronaf Agroindústria, Turismo Rural, Floresta, Agroecologia, Eco, Pesca); iv) aumento dos municípios abrangidos (mais de 97% do total); v) simplificação das condições de acesso (redução de entraves bancários, facilidade de obtenção da DAP, eliminação da classificação por grupos de agricultores); vi) aumento da renda para enquadramento; vii) diversificação das fontes

de financiamento, com crescente participação de recursos obrigatórios (exigibilidade bancária), além do aumento dos recursos dos fundos constitucionais; e viii) fortalecimento social e econômico da agricultura familiar nos últimos anos.

No entanto, os autores advertem que essa evolução não foi equitativa entre as regiões: embora o Nordeste tenha, a partir de meados da década de 2000, liderado o número de contratos (45% em 2012), o Sul seguiu concentrando a maior parcela de recursos (50% em 2012). Como a metade da agricultura familiar brasileira está no Nordeste, o desequilíbrio relativo da distribuição seria ainda maior. A distribuição dos recursos entre os grupos denota outro aspecto dessa disparidade. O grupo A/C (assentados em processo de estruturação produtiva), que "respondia por 21% em 2000, chegou a apenas 3% do montante aplicado em 2012" (Grisa, Buchweitz e Wesz Junior, 2014, p. 331), e o grupo B, clientela do microcrédito, aumentou sua participação em volume de recursos (de 1% em 2000 para 15% em 2012) graças a alterações institucionais no programa, desde a elevação do teto de recursos acessados por agricultor, passando pelo aumento no limite de renda bruta para enquadramento do grupo B, até a ampliação dos recursos dos fundos constitucionais na gestão financeira do programa. Entretanto, os agricultores mais capitalizados (grupo CDE, depois agricultura familiar) seguiram acessando a maior parte dos recursos até 2012, com percentuais nunca inferiores a 80% nos últimos anos, também graças a alterações de regras que incorporaram um público beneficiário maior – e com maior renda – à categoria. Também nesse caso, os dados discrepam da estratificação da agricultura familiar entre os grupos do Pronaf segundo o censo 2006: agricultores enquadráveis nos grupos A e B, respondendo pelos menores percentuais de acesso ao crédito do Pronaf, perfaziam 67% dos estabelecimentos da agricultura familiar. Tais resultados, de acordo com os autores, reiterariam as conclusões sobre a reduzida capacidade do Pronaf de superar a lógica do sistema de crédito rural tradicional, que financiou a expansão da agricultura de grande porte no país a partir dos anos 1970.

Num segundo momento, Grisa, Buchweitz e Wesz Junior (2014) avaliam como se deu a distribuição do crédito de investimento e de custeio no Pronaf de 1999 a 2012. No primeiro, o marco de crescimento é 2008, em virtude da criação do Pronaf Mais Alimentos: com melhores condições de crédito (em termos de prazos e juros), o investimento respondeu, em 2012, por 63% dos contratos e 53% dos recursos do Pronaf, com grande alta na compra de máquinas e equipamentos. Como lembram os autores, as metas do Plano Safra 2008-2009 projetavam a comercialização de 60 mil tratores até 2010; em abril de 2012, além da compra de veículos, os dados registravam a aquisição de 44 mil tratores, superando os menos de 7 mil comprados nos dez anos anteriores. Embora a linha Mais Alimentos fosse um pleito dos movimentos sociais, os autores ponderam que a acentuação do caráter produtivista do programa não necessariamente atendeu aos objetivos de ampliar a produção alimentar. De fato, ao efetuar um financiamento elevado, o agricultor familiar tenderia a aumentar a escala para

quitar seus débitos, "não raro investindo na especialização produtiva, na produção de *commodities* e no uso de insumos químicos" (Grisa, Buchweitz e Wesz Junior, 2014, p. 335). Quanto ao crédito de custeio, os autores apontam que os principais produtos de lavoura financiados de 1999 a 2012 foram milho, soja, café e fumo, com os dois primeiros – associados à monocultura de escala e à dependência dos complexos agroindustriais – respondendo por metade dos recursos da modalidade. No entanto, os últimos anos da série mostraram crescimento do item "outras lavouras", o que sinalizaria maior diversificação das atividades financiadas e revelaria a importância de determinadas culturas em certas regiões, como a mandioca no Maranhão (49% dos contratos e 58% dos recursos), o café no Espírito Santo (85% dos contratos e 79% dos recursos), o feijão na Bahia (30% dos contratos e 23% dos recursos), a cana em Pernambuco (37% dos contratos e 28% dos recursos) e o algodão na Paraíba (26% dos contratos e 16% dos recursos). Tais dados atenuam a crítica do viés seletivo do Pronaf e permitem afirmar que o produtivismo do programa é territorializado, marcado pela predominância do milho e da soja nas regiões Sul e Centro-Oeste: no Rio Grande do Sul e no Paraná, por exemplo, essas culturas responderam por quase 80% dos contratos e mais de 70% dos recursos de custeio de lavoura de 1999 a 2012. Assim, se por um lado o Pronaf ainda concentra contratos e recursos nos agricultores familiares capitalizados e produtores de *commodities* da região Sul, por outro lado o programa tem ajudado a financiar uma variedade de cultivos nas diferentes regiões brasileiras.

Na mesma linha, mas considerando o valor da produção e os estratos de área como variáveis de referência, Souza, Ney e Ponciano (2015) propõem abordar o tema da desigualdade na oferta de crédito do Pronaf analisando a distribuição do financiamento entre os estabelecimentos familiares. Para tanto, os autores calcularam o percentual dos financiamentos utilizados pelos 50% menores e pelos 5% maiores estabelecimentos, o valor médio financiado e o índice de concentração, com base nos dados do *Censo Agropecuário 2006* (e com pertinência, portanto, àquele ano). Estratificando, por grupos de área, o número de estabelecimentos agropecuários e o respectivo valor da produção (soma da produção animal, vegetal e agroindustrial), os autores estruturaram a distribuição do valor dos financiamentos por estabelecimento, segundo grupos de área e conforme a proveniência dos recursos (Pronaf, programas governamentais ou não governamentais). Então, conjugando, por estratos de área, o valor da produção dos estabelecimentos com a distribuição dos financiamentos, foram obtidas as "curvas de concentração", que permitiram calcular um índice de concentração similar ao Gini. Considerando os dados totais de acesso a crédito (incluindo estabelecimentos patronais e outros programas além do Pronaf), os resultados indicaram que a distribuição dos financiamentos entre unidades agropecuárias era concentrada (índice de 0,76): enquanto os 50% menores acessavam apenas 6,5% do total de financiamentos, os 5% maiores utilizavam quase 63% e os 10% maiores, 70% do total. Entre as regiões, o Centro-Oeste registrou maior índice de concentração (0,828), com apenas 3,8% dos financiamentos destinados aos 50% menores e 61% aos 5% maiores estabelecimentos. No Sudeste, cujo índice de concentração foi

de 0,80, 66% do valor dos financiamentos foram tomados pelos 5% maiores estabelecimentos, ficando os 50% menores com apenas 6%. No Nordeste, com índice de concentração de 0,73, 63% do valor dos financiamentos destinaram-se aos 5% maiores estabelecimentos, e apenas 10% aos 50% menores. Já no Norte e Sul, com índices de concentração em torno de 0,60, a participação dos 50% menores estabelecimentos foi de cerca de 20%.

Para os autores, a concentração do financiamento nos estabelecimentos maiores estaria associada à desigualdade na distribuição da terra, mas a distribuição do valor da produção entre estabelecimentos não coincidiria com a distribuição fundiária: menos concentrada, ela refletiria a contribuição proporcionalmente maior dos estabelecimentos dos estratos inferiores para a produção, comparada à área que ocupam. No censo 2006, mais de 50% do valor produzido é obtido numa área correspondente a 30% do total, o que indica baixa produtividade nos estabelecimentos maiores. De fato, os autores indicam que a relação entre "a participação dos estabelecimentos no valor da produção e a fração do valor dos financiamentos que utilizam" era mais proporcional que a relação do valor do financiamento com a área: os maiores estabelecimentos, responsáveis pelos últimos 5% e 10% do valor da produção, utilizavam, respectivamente, 6% e 13% do financiamento, ao passo que os menores, responsáveis pelos primeiros 50% do valor da produção, absorviam 35%. Esse efeito decorreria, justamente, da incidência do Pronaf como financiador de estabelecimentos pequenos: na ausência do programa, a distribuição total do crédito tenderia a ser bem mais concentrada. De fato, observam os autores, cerca de 90% dos recursos provenientes do Pronaf foram empregados por estabelecimentos de até 200 ha, ao passo que unidades com mais de 200 ha captaram 70% do crédito "patronal", não disponibilizado pelo Pronaf. No entanto, Souza, Ney e Ponciano (2015) concluem, reiterando outros estudos, que as mudanças nas regras de operacionalização do programa a partir de 2007-2008, com elevação do limite de renda bruta para enquadramento, poderiam reduzir esse efeito. Além disso, caso se consolidasse, na provisão do Pronaf, uma composição em que os recursos obrigatórios (exigibilidade bancária) superassem os do FAT e do OGU, correr-se-ia o risco de ver prevalecer, no futuro, como linha dominante da gestão do programa, o financiamento de contratos maiores a menor custo operacional para agricultores familiares capitalizados.

O artigo de Resende e Mafra (2016) caminha na mesma direção ao analisar os dados relativos ao volume do crédito e à distribuição dos recursos do Pronaf entre os beneficiários e as regiões do país. O texto retoma as críticas às desigualdades distributivas do programa, reforçando o argumento de que o Pronaf pode reproduzir as assimetrias estruturais da agricultura familiar. Aludindo à cronologia do desempenho do Pronaf até 2013-2014, os autores descrevem a trajetória de crescimento do programa – em recursos, contratos e municípios atingidos –, destacando, como outros estudos, três fases: a concentração inicial de recursos e contratos na região Sul, em

desfavor da região Nordeste, onde se situa metade da agricultura familiar do país; a tendência de atenuação dessa desigualdade a partir de 2004, pelo aumento da participação do Nordeste graças à expansão do microcrédito e à inclusão de mais municípios no rol do programa; e finalmente a estabilização do predomínio da região Sul (recebendo, em 2011-2012, quase o dobro do volume de recursos destinados ao Nordeste). Também em sintonia com outras análises, Resende e Mafra (2016) associam o viés concentrador do crescimento do Pronaf ao aumento do limite máximo de renda para fins de enquadramento, sobretudo a partir do Plano Safra 2007-2008: os contratos passaram, então, a filiar mais fortemente o segmento mais capitalizado de produtores.

No entanto, os autores conjugam a essa crítica à desigualdade distributiva do Pronaf uma discussão sobre reconhecimento dos sujeitos rurais por parte do Estado. A tese é que uma política creditícia não é capaz de promover o reconhecimento da existência de modos de vida diferenciados no campo e assegurar direitos que contemplem as especificidades dos grupos sociais. Segundo os autores, os incentivos do crédito visavam promover o aumento do número de contratos, sem operar transformações estruturais das realidades agrárias dos beneficiários e sem contrapor-se à lógica da especialização produtiva do modelo agrícola dominante. As alterações sofridas pelo Pronaf ao longo do tempo, com a criação de diferentes perfis de crédito – o grupo A para assentados, o grupo B para agricultores com baixa produção e renda, o grupo C para agricultores em transição, o grupo D para consolidados e o E para agricultores com maior renda bruta familiar anual –, acabaram por restabelecer a distinção entre agricultores periféricos e em transição ou integrados que figurava na concepção original do programa e que, atrelando aumento da produtividade à qualidade de vida, elegia os dois últimos tipos como público viável economicamente. Para Resende e Mafra (2016), essa reordenação reorientou os recursos do Pronaf à região Sul ao reconhecer a agricultura familiar mais capitalizada como interlocutora preferencial do programa e reduziu a diversificação das atividades ao financiar o investimento em *commodities* agrícolas. Ademais, embora a criação dos CMDRs, sob a diretriz da descentralização participativa, pudesse aparecer como forma de "reconhecimento" ao trazer os beneficiários para uma instância decisória do Pronaf, o caráter burocrático da maioria dessas entidades subordinou a representação das demandas coletivas à chancela dos critérios de redistribuição dos recursos. Os autores concluem que a criação de grupos por perfis e faixas de renda se limitou a introduzir no Pronaf um critério de identificação quantitativa, cuja função tem sido apenas operacional.

Também Capellesso, Cazella e Búrigo (2018) assinalam que a concepção original do Pronaf propunha atender aos agricultores aptos a uma "transição modernizante" e recordam que o debate sobre a inserção de agricultores não integrados a cadeias produtivas dividia os analistas entre aqueles que recomendavam apenas a inscrição de produtores pobres em políticas assistenciais e aqueles que ponderavam a necessidade de criar linhas específicas de

crédito para democratizar o acesso ao programa. A despeito dos esforços feitos nesse sentido, os autores argumentam que o Pronaf seguiu sendo desigual, em favor dos sistemas de agricultura integrada. Entretanto, em vez de considerar os valores aplicados e o número de contratos como indicadores quantitativos do programa, os autores propõem analisar o desempenho do Pronaf a partir dos números de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) dos beneficiários, como forma de captar a ocorrência de estabelecimentos familiares com mais de um contrato no mesmo ano. Essa avaliação ofereceria um quadro mais preciso do programa que a avaliação por número de contratos. Com efeito, o método demonstra que o acesso era inferior ao apontado pelos números de contratos: em 2013, por exemplo, quando havia 2,1 milhões de contratos de Pronaf, o número de CPFs titulares desses contratos era 1,15 milhão. Em termos de concentração de recursos, o valor médio financiado por CPF registra forte crescimento a partir de 2008, o que fica parcialmente oculto se o indicador for o valor médio dos contratos. Os dados indicariam que o Pronaf estaria bem aquém de contemplar o conjunto da agricultura familiar do país: em 2006, por exemplo, o número total de CPFs atendidos pelo programa corresponderia a menos de um terço dos estabelecimentos familiares, contabilizados pelo censo agropecuário daquele ano. A perspectiva regionalizada da análise do Pronaf por números de CPFs mostra que a maior parte do volume de recursos e acessos do programa se destina ao Sul, ainda que, a partir de 2007, a região registre queda no total de beneficiários – efeito da redução do custeio. No Nordeste, por sua vez, o aumento do acesso ao Pronaf ocorreu simultaneamente à redução do valor médio dos contratos, decorrente da expansão do Pronaf B na região. Os autores notam, porém, que essa ampliação do acesso esbarra na limitada capacidade do Pronaf de combinar a concessão de crédito com medidas de enfrentamento a outros aspectos da pobreza rural.

Usando o Pronaf como balizador referencial e tendo as desigualdades internas da agricultura familiar como foco, Aquino, Gazola e Schneider (2018) abordam o tema – assíduo na literatura sobre o rural brasileiro – do dualismo econômico entre os modelos agrícolas familiar e patronal. Os autores ilustram esse dualismo com dados do *Censo Agropecuário 2006*, mostrando que a agricultura familiar representava, então, cerca de 85% dos estabelecimentos, embora detivesse apenas um quarto da área total, ocupava três quartos dos 17 milhões de trabalhadores agrícolas e, apesar de gerar apenas um terço do valor bruto total, tinha um rendimento superior por hectare, em comparação com a patronal. Tais números, afirmam os autores, vinham sendo utilizados com frequência na "guerra" política por recursos públicos entre defensores da agricultura familiar e do agronegócio, este contribuindo para o *superavit* comercial e aquela gerando mais ocupações, produzindo com mais eficiência numa área menor e com menor acesso ao crédito público (entre 13% e 17% de 2005 a 2016). No entanto, esse dualismo alimentaria um maniqueísmo "limitado analiticamente" e escamotearia, atrás das médias generalizantes, as disparidades socioeconômicas internas à própria agricultura familiar, onde as disputas "por fundos públicos"

acabariam por privilegiar grupos capitalizados e marginalizar a fração mais pobre. A tipologia por grupos do Pronaf ajudaria a dar números à heterogeneidade da agricultura familiar: no censo de 2006, por exemplo, do total de agricultores familiares, 55% estariam incluídos no grupo B – o mais pobre –, 30% se enquadrariam nos grupos A e C – com assentados e produtores em fase de transição – e 15% seriam agricultores familiares consolidados (grupos D, E e familiar não Pronaf). A distribuição espacial desses grupos reiteraria a marca da desigualdade: 40% e 27% dos agricultores enquadráveis no grupo A estariam nas regiões Nordeste e Norte, respectivamente, e três quintos dos agricultores classificáveis no grupo B viveriam na região Nordeste. Do total de 12,3 milhões de pessoas ocupadas em unidades familiares, metade estaria em estabelecimentos enquadráveis no grupo B, o segmento mais precarizado. Os grupos A e C responderiam por 13% e 19% dos ocupados nos estabelecimentos, enquanto os estabelecimentos mais estruturados, típicos dos grupos D, E e familiar não Pronaf, somariam 17%. Isso significa que, para além de registrar, como média geral, que a agricultura familiar gerava três quartos das ocupações agropecuárias em 2006, seria necessário destacar que a maior parte desses ocupados trabalhava em estabelecimentos de baixíssima renda (Aquino, Gazola e Schneider, 2018). Os dados de valor bruto da produção assinalariam de modo mais claro a disparidade: num extremo, os quase 2 milhões de estabelecimentos do grupo B que declararam produção agropecuária em 2006 geraram apenas 5% do valor bruto total total, alcançando, em termos de renda bruta, algo em torno de quatro salários mínimos (SMs)/ano por unidade; no extremo oposto, os segmentos consolidados – D, E e familiar não Pronaf, concentrados majoritariamente no Sul e Sudeste – seriam responsáveis por cerca de 70% da produção do setor e mais altos níveis de valor por unidade produtiva (de 105 a 231 SM/ano).

Citando um amplo rol de estudos no campo, os autores listam um conjunto de possíveis explicações para as desigualdades internas da agricultura familiar – herança histórica do modelo agrícola, concentração fundiária, baixo padrão tecnológico dos pequenos produtores, reduzido alcance de políticas de assistência técnica e comercialização etc. –, mas acrescentam que o próprio Pronaf pode operar para a manutenção desse cenário ao privilegiar grupos mais capitalizados na distribuição do crédito. Aquino, Gazola e Schneider (2018) analisam, então, o desempenho do programa qualificando a dimensão das assimetrias distributivas do Pronaf. De 2003 a 2011, a parcela dos recursos destinados aos agricultores familiares mais pobres (grupos A e B) caiu de 20% a 10%, ao passo que os segmentos intermediários e mais capitalizados obtiveram, juntos, quase 80% do crédito no início e chegaram perto de 90% no final do período. O advento do programa Mais Alimentos, em 2008, visando estimular a modernização tecnológica via financiamento de máquinas e equipamentos, acirrou a concentração de investimentos nos estabelecimentos consolidados do Sul e Sudeste, enquanto a parcela majoritária da agricultura familiar, constituída por assentados e agricultores pobres ou extremamente pobres do Norte e Nordeste, viu reduzir seu acesso ao crédito e aumentar sua dependência de rendas externas ao estabelecimento e de transferências sociais.

A especialização produtiva dos agricultores familiares, vista na bibliografia como efeito da lógica operacional e distributiva do Pronaf, é o tema do estudo de Conterato e Bráz (2019). Com base na constatação de que o Sul concentrou dois terços dos contratos e mais de 70% dos valores de custeio entre 2013 e 2017, e de que os recursos do Pronaf na região foram direcionados principalmente para soja, os autores investigam as consequências econômicas, produtivas e espaciais dessa especialização (ou "produtivismo setorial") da agricultura familiar na zona sul rio-grandense. Do ponto de vista da ocupação do espaço, os autores mostram que a soja, antes cultura auxiliar, tomou gradativamente as áreas do arroz e outras culturas alimentares nos últimos anos, e avançou sobre as pastagens nativas em razão das suas vantagens econômicas. Nos municípios gaúchos investigados, o crédito para custeio incidiu fortemente sobre a soja: em 2013, a soja compunha 50% do valor financiado para a região; em 2017, o montante financiado para a soja era de 74%. A produção de alimentos (cebola, feijão, milho, tomate e trigo) teve desempenho declinante. Esse direcionamento, no entanto, sujeitando os agricultores familiares à dependência externa do mercado agrícola, lançá-los-ia num círculo vicioso: obtendo financiamento do Pronaf, eles tenderiam a investir no cultivo mais rentável para quitar a dívida e, portanto, a apostar na produção de *commodities*, cuja comercialização é mais segura; como, ao mesmo tempo, tais culturas absorvem os esforços produtivos, demandam escala e são intensivas em capital e tecnologia, os produtores dificilmente poderiam diversificar suas atividades. O próprio financiamento do Pronaf, portanto, induziria a especialização na cultura de soja, que cresceria sobre a área de culturas alimentares. Com efeito, a lista de produtos financiados pelo Pronaf nos municípios estudados reduziu-se à metade no período.[9] A contradição do Pronaf estaria entre promover um modelo de diversificação produtiva ou patrocinar a especialização concentrando recursos nos agricultores familiares consolidados, o que, na prática, significaria baratear os custos dos produtos do agronegócio (Conterato e Bráz, 2019). Nesse caso, o agricultor familiar se tornaria fornecedor de um produto da pauta de exportações, e o programa sinalizaria ser mais atrativo abastecer o mercado externo que o interno.

A conclusão de Conterato e Bráz (2019) é a de que, por um lado, o Pronaf possibilitou a muitos agricultores acessar linhas de crédito rural antes não disponíveis, mas, por outro, distanciou o agricultor familiar da produção de alimentos e do modelo de desenvolvimento sustentável idealizado na concepção do programa. Embora se refira a uma região geográfica específica, esse enunciado sumariza as questões recorrentes nos estudos que avaliam, quantitativamente, o desempenho do Pronaf. Mesmo sob estratégias analíticas diversas, adotando diferentes variáveis de referência – número e valor médio de contratos, tamanho de área e valor de produção, grupos

9. Entre outras culturas, os agricultores familiares da região deixaram de financiar a produção de pêssego, trigo, beterraba e cenoura por meio do programa.

de enquadramento e titularidade dos contratos etc. –, os artigos desse bloco reiteram, em sua maioria, o problema da desigualdade distributiva dos recursos do Pronaf, levando em consideração não apenas a desproporção entre o volume de crédito destinado a certas regiões e grupos e o contingente de beneficiários em potencial, mas, especialmente, a própria heterogeneidade interna da agricultura familiar. Parece consenso que, como política de crédito, o Pronaf não teria o condão de corrigir as desigualdades entre agricultores familiares, mas poderia contemplar suas diferenças. Se, de fato, os agricultores empobrecidos das regiões Norte e Nordeste receberam, em termos relativos e absolutos, menos recursos que os do Sul e Sudeste, é importante assinalar que, sem o Pronaf, esse público dificilmente teria acesso a crédito, sobretudo nas condições financeiras que o programa oferece. No entanto, é preciso reconhecer que o crédito, em vez de operar mudanças na estrutura das atividades dos beneficiários em direção a modelos mais sustentáveis do ponto de vista das condições de produção ou mais diversificados, tenderia a reiterar as atividades já consolidadas em cada contexto: a criação animal, frequentemente exposta aos riscos da seca, nos municípios pobres da região Nordeste, ou a especialização produtiva integrada dos agricultores da região Sul. A despeito disso, o Pronaf conferiria segurança produtiva às famílias, permitindo-lhes dar continuidade às suas atividades e alargando o horizonte de permanência no rural.

4.3 Estudos de caso

Um terceiro escopo desta revisão bibliográfica abrangeria os estudos de caso relativos ao Pronaf. Para efeito de exposição, buscou-se destacar um conjunto pequeno de artigos, cujas conclusões fossem representativas do universo da bibliografia pesquisada. Parte do que também se poderiam considerar estudos de caso será tratada no escopo seguinte, cujos artigos avaliam, empregando métodos quantitativos e qualitativos, o desempenho do Pronaf em localidades específicas.

Dando continuidade à discussão sobre especialização dos produtores gaúchos do Pronaf, agora sob enfoque também qualitativo, Gazolla e Schneider (2013) propõem estudar os efeitos da aplicação de recursos das linhas de custeio e investimento do Pronaf na microrregião do Médio Alto Uruguai. Os autores aplicaram 23 entrevistas semiestruturadas – com agricultores familiares, secretários municipais de agricultura, técnicos de campo, representantes de movimentos e organizações sociais – e, com apoio em dados secundários, discutiram a hipótese de que o Pronaf teria duas lógicas de ação: de um lado, fortaleceria a inserção da agricultura familiar nos moldes já consolidados da cultura de *commodities* agrícolas (milho e soja), reiterando um processo de especialização produtiva que tornaria as famílias mais vulneráveis aos riscos da dependência mercantil; de outro lado, o Pronaf estimularia a produção própria de alimentos e a pequena criação, como um vetor de diversificação, melhorando a segurança alimentar do grupo doméstico.

A ambiguidade do Pronaf estaria em apoiar a intensificação de sistemas produtivos integrados ao mesmo tempo que indiretamente permitiria às famílias buscar alternativas a este modelo.

Os autores citam os dados do *Censo Agropecuário 2006* para mostrar a predominância da agricultura familiar nos municípios estudados e, em seguida, apresentam uma retrospectiva histórica do desenvolvimento rural do Médio Alto Uruguai, indicando como, nas últimas décadas, a região, caracterizada pela intensa mercantilização da agricultura – com a expansão da soja, milho, fumo e a integração vertical em cadeias de aves e suínos – experimentou a partir dos anos 1990 um movimento da diversificação, com surgimento de atividades novas como a fruticultura, o leite e agroindústrias familiares. A situação de vulnerabilidade socioeconômica, entretanto, medida pelo índice de desenvolvimento humano (IDH), seguiu sendo grave nos espaços rurais da região. Recuperando dados sobre a concentração do Pronaf na região Sul, em culturas de *commodities*, como milho e soja (custeio), e na aquisição de máquinas e equipamentos (investimento), os autores apontam que o modelo financiado, intensivo em agrotóxicos, maquinário e insumos externos, acaba por criar um círculo vicioso: o agricultor, ao contratar o financiamento, se pergunta como vai quitá-lo; percebendo que não pode investir em pequenas produções diversificadas, que não gerarão excedente monetário, ele se dedicará a uma cultura mercantil, sobretudo porque o financiamento é definido por produto. Paralelamente, o projeto técnico, elaborado pelos órgãos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), acaba obrigando o produtor a se especializar nos cultivos para os quais há disponibilidade de crédito (soja e milho). Assim, o agricultor familiar seria levado pela política pública a se dedicar àquelas atividades com as quais as instituições bancárias têm tradição de operar. Reduzindo a diversidade produtiva e a autonomia das unidades familiares, a especialização deslocaria espacial e temporalmente as pequenas lavouras e criações para consumo doméstico, já que os produtores reservariam as melhores áreas e a maior parte do tempo de trabalho no manejo das culturas financiadas. Outro aspecto observado é que os recursos de investimento, inicialmente destinados a usos mais diversos, acabariam assumindo a lógica do custeio, concentrando-se em apenas um uso: na mudança da base técnico-produtiva. Como o Pronaf Custeio concentra recursos em culturas como soja e milho, com o tempo é necessário investir em melhorias técnicas nas unidades. Assim, os recursos de custeio e investimento estimulariam as mesmas atividades, aprofundando a lógica produtivista e setorial da agricultura familiar e reiterando um padrão preexistente nesse local.

Por outro lado, de acordo com Gazolla e Schneider (2013), o Pronaf também exerceria de forma indireta uma influência positiva na diversificação interna da produção. Os dados dos censos de 1996 e 2006, por exemplo, mostram que, além do crescimento das culturas de *commodities*, os cultivos para alimentação também avançaram, anda que moderadamente, e a pesquisa de campo no Médio Alto Uruguai mostrou que os agricultores familiares que acessam o financiamento para

produzir milho e soja reservam parte dos insumos adquiridos (adubo, por exemplo) para implantar pequenas culturas alimentares. Algumas culturas, como o milho e o leite, aliás, encarnariam naturalmente esse duplo papel: são financiadas pelo crédito de custeio, como culturas mercantis, mas uma proporção da produção se destina ao autoconsumo ou consumo intermediário (caso do milho, como ração para pequenos animais). Os autores relembram que a tentativa de criar uma linha específica para a produção diversificada de alimentos – o Pronaf Alimentos, da safra 2003-2004 – acabou, na sua operacionalização, se tornando um "Pronaf normal", direcionado a aquisições relativas à integração agroindustrial. No entanto, mesmo o Pronaf convencional, ao favorecer a instalação de infraestruturas nas unidades de produção e a aquisição de máquinas para agregação de valor, pode, indiretamente, estimular uma produção mais diversificada em paralelo à atividade principal. Na pesquisa, os autores notaram que a implantação de pomares e a aquisição de matrizes de leite funcionariam como estratégias de diversificação, pois as duas atividades teriam "alternatividade" (consumo/insumo para beneficiamento/venda). Se, em geral, financiamentos do Pronaf não visam estimular pequenas produções diversificadas como estratégia de reprodução social das famílias, mas, antes, inseri-las nas cadeias de *commodities*, o apoio àquelas atividades pode, entretanto, ocorrer como efeito secundário e indireto, o que sinaliza uma margem de autonomia dos beneficiários na gestão dos recursos. Em todo caso, seria desejável que o Pronaf se preocupasse com a segurança alimentar e estivesse mais alinhado a outras políticas públicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Gazolla e Schneider, 2013).

Efeitos positivos do Pronaf, para além da especialização ou inserção em circuitos mercantis, foram notados também no estudo qualitativo de Miranda e Gomes (2016), que aplicaram 29 entrevistas semiestruturadas a agentes ligados à implementação do programa e a seus beneficiários nos municípios Rio Branco do Sul e Itaperuçu (Paraná). O estudo descreve como o território estudado – Vale do Ribeira, rico em reservas minerais e florestais – se tornou, décadas atrás, uma área fornecedora de recursos naturais de baixo custo, com danos ao patrimônio ambiental e sem geração de benefícios para a população. A extração de minerais (areia, argila, calcário etc.) para a produção de cimento e a extração de madeira de reflorestamento, ambas desempenhadas por grandes empresas, fragilizaram a agricultura familiar na região: os agricultores acabaram por se integrar à dinâmica desse mercado, seja pela venda de sua mão de obra, seja pelo arrendamento de suas terras para o cultivo de pinus e eucalipto, perdendo autonomia na produção dos próprios alimentos. Essa trajetória recente da agricultura familiar do vale do Ribeira tornaria o território um lócus relevante de análise do Pronaf.

Nos termos do Pronaf, o modelo agrícola de desenvolvimento sustentável concerniria à capacidade do programa de contribuir para gerar renda na agricultura familiar e promover a

produção de alimentos de qualidade, com uso racional dos recursos naturais: trata-se de uma conciliação entre preservação a longo prazo dos recursos naturais e manutenção da produtividade agrícola, com retorno econômico adequado aos produtores. Os autores recapitulam na bibliografia as críticas gerais relativas ao funcionamento do Pronaf – a lógica creditícia privilegiaria agricultores capitalizados, as culturas beneficiadas seriam mais ligadas à produção agroindustrial e de exportação, a distribuição dos recursos se concentraria na região Sul – antes de traçarem um panorama das operações do programa nos municípios analisados. Nestes, o Pronaf poderia ser acessado, em 2014 (ano de referência da pesquisa), por meio de duas entidades: a Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol) e o Banco do Brasil. Quase setecentos agricultores teriam acessado o Pronaf Custeio ou Investimento, nos dois municípios, em 2014. Os beneficiários da linha de investimento eram, todos, proprietários de terra, ao passo que os arrendatários eram maioria no custeio. Nos dois municípios, a maioria dos projetos era acessada de forma individual, e a maior parte do crédito foi utilizada para pecuária: o investimento destinou-se à aquisição de matrizes de gado de corte e maquinário e o custeio foi empregado na manutenção do rebanho (vacinas, ração etc.) e, colateralmente, na safra de subsistência e na comercialização via PAA. Miranda e Gomes (2016) apontam que os agricultores mais vulneráveis investiam na produção agrícola dos municípios, embora fossem atendidos pela linha de menor valor do programa, ao passo que os mais capitalizados investiam na pecuária extensiva, compra de máquinas e no reflorestamento, acessando linhas maiores. De modo geral, porém, na opinião dos agricultores familiares, o Pronaf contribui diretamente para elevar a renda e melhorar as condições de vida, sobretudo pela subvenção à safra. Indiretamente, a experiência de participação no programa tornou os agricultores mais atentos ao acesso a outras políticas públicas (habitação, saneamento etc.). Para a maioria deles, o Pronaf foi fundamental para manter as famílias trabalhando no campo. Os entrevistados sugeriram, para melhoria do programa, o aumento nos valores financiados, a redução da taxa de juros, a extensão do prazo de quitação e a adequação do crédito ao período da venda dos produtos, quando os agricultores têm mais recursos para pagar as parcelas. Miranda e Gomes (2016) concluíram que o Pronaf fortaleceria a capacidade produtiva da agricultura familiar, gerando renda e ocupação no campo, ainda que suas etapas – efetiva liberação do crédito e início do pagamento das parcelas – pareçam em descompasso com o calendário agrícola dos beneficiários que usam o recurso para atividades de lavoura.

Ainda na região Sul, Fossá, Comerlatto e Mattei (2018) analisaram a percepção de agricultores familiares em relação ao Pronaf, por meio de um estudo qualitativo, em municípios do Oeste catarinense. Recapitulando a história de formação do espaço agrícola na região estudada – marcada, nos anos 1980-1990, pela falta de crédito e alta dos juros, pela concentração na produção de suínos, pelo esgotamento dos recursos naturais, e pela redução da área cultivada e da

rentabilidade –, os autores apontam que, nos anos 2000, os produtores se viram na contingência de buscar atividades que permitissem a reprodução social da agricultura familiar. A produção leiteira logo se destacou como alternativa, juntamente com a cultura de frutas e hortaliças e a produção agroecológica. O Pronaf incidiu nesse contexto.

Os autores recolhem na bibliografia diversas leituras do impacto do programa, assinalando como ele se tornou a principal política de apoio à agricultura familiar, representando seu reconhecimento como categoria socioeconômica estrutural do campo brasileiro, tema já abordado nesta revisão. O estudo de caso que os autores empreenderam contou com entrevistas semiestruturadas aplicadas a onze agricultores residentes em Chapecó, Guatambu, Nova Itaberaba e Cordilheira Alta, indicados por "informante-chave" da cooperativa Cresol – a única a atuar com o Pronaf na região –, a partir de dois critérios: estar associado à cooperativa e ter contratado crédito em 2013, com valor inferior a R$ 10 mil (com enquadramento nas fases de subsistência e/ou em transição). Em geral, os entrevistados tinham entre 50 e 65 anos e possuíam áreas entre 5 ha e 35 ha. Os integrados (maioria do grupo) na produção de leite, suínos e aves relataram ser proibidos pelas agroindústrias de ter criação própria de galinha ou porcos. Os mais velhos relataram as lutas para reivindicar uma linha de crédito própria para a agricultura familiar, que a diferenciasse do agronegócio, e elogiaram o fato de, a partir do Pronaf, poderem contar com o custeio associado ao seguro agrícola. Alguns se lembraram dos problemas com a sistemática de aval solidário, adotada na fase inicial do Pronaf, em virtude do efeito em cadeia da inadimplência, e reforçaram que a mudança para o formato individual foi benéfica. Ademais, os entrevistados apontaram a importância no Pronaf para fixar o agricultor na terra. Entre eles, o custeio era a linha mais acessada justamente para garantir a continuidade das atividades, ao passo que o investimento era usado para construção de cercas, compra de máquinas e ampliação da infraestrutura (resfriador de leite, sala de ordenha). Um ponto importante: o Pronaf era visto não apenas como garantia de estabilidade para novos financiamentos (porque aumenta a rentabilidade), mas como fator de redução da penosidade do trabalho e aumento do tempo livre em família e comunidade, criando um sentimento de autonomia na condução do trabalho. Na percepção dos entrevistados, o Pronaf apoiaria especialmente os menos capitalizados, que não dispõem de recursos mínimos para realizar investimentos e custear as atividades. Os agricultores se referiram à grande diferença do montante de recursos destinados ao agronegócio e à agricultura familiar e, nesta última, ao modelo de integração agroindustrial, que não incentivaria a diversificação. Por fim, na percepção dos entrevistados, faltaria ao programa assegurar a prestação de assistência técnica.

Em linhas gerais, Fossá, Comerlatto e Mattei (2018) concluem que o relato dos agricultores expressaria um reconhecimento, para além do crédito, do papel Pronaf no desenvolvimento

do segmento rural familiar e na melhoria das condições do trabalho agrícola. Dado o perfil heterogêneo e o porte demográfico da agricultura familiar, o Pronaf poderia crescer em diferentes tipologias, dos mais pobres aos mais capitalizados, em todas as regiões do país, fortalecendo outras linhas, como o Pronaf Jovem e Mulher, e as cooperativas de crédito rural.

Analisando agricultores familiares em um contexto bem diferente, Borges, Silva e Coutinho (2018) propõem estudar a percepção do Pronaf na comunidade rural Lagoa Redonda, no município de Quixadá (Ceará), com entrevistas semiestruturadas de campo. As 25 famílias entrevistadas realizavam atividades diversas em pequena escala (em áreas de até 5 ha), predominando a criação de bovino (leite e corte) e ovinos, secundada das culturas do feijão, milho e sorgo, com parte da produção destinada ao consumo das famílias e à alimentação dos animais, parte à venda. A receita obtida pela comercialização dos produtos era principal fonte de renda para a maioria das famílias – com ganhos entre 1,5 e 3 SMs –, complementada por benefícios do Bolsa Família e do Garantia Safra. As rendas extras, obtidas em atividades externas (confecções e venda de roupas), eram usadas na manutenção da atividade agrícola, sobretudo na aquisição de alimentos para o rebanho na seca. A maior parte da produção comercializada era adquirida por atravessadores, principalmente o leite. A criação de caprinos, tradicional na região, foi abandonada em virtude da baixa valorização e da ausência de uma cadeia produtiva organizada. A seca dos últimos anos reduziu a quantidade de grãos produzidos e a área plantada: os produtores se disseram desestimulados pelos baixos preços dos grãos nos períodos de safra comparados aos custos do processo produtivo, além, ainda, do baixo valor pago pelos atravessadores. Quanto ao Pronaf, todos os entrevistados tiveram acesso ao grupo B do programa, a maioria obtendo o valor máximo dessa linha (em 2016), de R$ 4 mil. Um dado inesperado: 67% dos contratos tiveram, como titulares, mulheres chefes da família. Metade das famílias utilizou os recursos para a renovação dos plantéis por meio da aquisição de novos animais ou melhoramento genético; um quarto investiu na perfuração e renovação de poços para o abastecimento de água; e um quinto direcionou o crédito para a reforma de cercas e currais. Apenas 9% das famílias usou o recurso para adquirir máquinas ou equipamentos. Em termos de percepção, 59% dos entrevistados consideraram o Pronaf "positivo" para o desenvolvimento da agricultura familiar, mas 41% afirmaram não ter percebido melhorias nos níveis produtivos. Quanto à quitação do financiamento, apenas 11% dos entrevistados mantinham o pagamento em dia. No entanto, a insatisfação com o Pronaf e a inadimplência

estavam associadas a fatores não relacionados diretamente ao programa, como a perda das safras, as secas permanentes e a baixa margem de lucro (Borges, Silva e Coutinho, 2018).[10]

Graças à lente de aproximação através da qual os estudos de caso, de viés mais qualitativo, descritos anteriormente, analisam o impacto do Pronaf na esfera do beneficiário, pode-se verificar que a aplicação do crédito transcende o projeto produtivo e repercute favoravelmente sobre outros elementos que conformam a qualidade de vida na agricultura familiar. A relativa autonomia no manejo dos recursos, por exemplo, permite que aquisições e investimentos feitos para as culturas diretamente financiadas favoreçam também, de modo indireto, a produção doméstica ou para autoconsumo, atenuando, por conseguinte, as críticas à especialização produtiva. Além disso, para muitos beneficiários, o Pronaf tem funcionado como porta de acesso a outros programas voltados para o rural, como as políticas de compras públicas e de Ater. O grupo seguinte de artigos reforça e complementa essas conclusões, oferecendo um panorama do desempenho, em escala local, do Pronaf.

4.4 Análises de desempenho do Pronaf em localidades específicas

Este quarto conjunto de textos traz análises de desempenho do Pronaf em localidades específicas, reunindo estudos que combinam metodologias qualitativas e quantitativas.

Justamente a meio caminho entre análise quantitativa – pelo método – e estudo de caso – pelo grupo abrangido –, Damasceno, Khan e Lima (2011) avaliaram a contribuição do Pronaf para o desenvolvimento da agricultura familiar no estado do Ceará, procedendo a um levantamento de dados primários junto a 45 agricultores beneficiários do Pronaf B e a 45 não beneficiários, nos municípios de Baturité, Iguatu e Quixadá. Para comparar os grupos, os autores calcularam índices de sustentabilidade, de emprego agropecuário por hectare cultivado e de renda agropecuária por hectare cultivado. O índice de sustentabilidade envolveu a elaboração de quatro subíndices: desenvolvimento econômico-social, capital social, ambiental e político-institucional.

10. Um conjunto adicional de textos, cujo foco central não é o Pronaf, aborda o impacto local do programa na organização produtiva de seus beneficiários potenciais e na própria institucionalização de outras políticas de desenvolvimento rural voltadas à agricultura familiar. Estudando associações e cooperativas de agricultores familiares da região Sudoeste do estado de São Paulo, Gonçalves (2014) alude à importância da criação do Pronaf para a consolidação de uma institucionalidade de base a partir da qual os agricultores familiares estabelecessem uma relação com o Estado (via DAP) e sobre a qual políticas de compras estatais diretas (como o PAA) pudessem organizar-se. Santos e Azevedo (2009) ressaltam como o acesso ao Pronaf foi fundamental para que os produtores de leite do município de Catingueira (Paraíba) se organizassem em uma associação produtiva.

O subíndice de desenvolvimento econômico-social considerou indicadores de saúde, educação, habitação, condições sanitárias, lazer e economia, com base em respostas dos entrevistados a questões que abordaram a disponibilidade de serviços, as condições de moradia, o acesso à água e outros tópicos. O índice de capital social foi elaborado a partir de indicadores das relações comunitárias, interpessoais e associativas dos agricultores familiares. O índice ambiental agregou respostas sobre as práticas produtivas dos agricultores, como conservação do solo e uso de agrotóxicos. O índice político-institucional levantou a efetividade de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, como assistência técnica e crédito.

A análise descritiva dos resultados e os testes estatísticos (*t* de Student, qui-quadrado e *U* de Mann-Whitney) salientaram as diferenças e similaridades entre os grupos. Os dados mostraram que os valores que compõem o índice de sustentabilidade são maiores para os beneficiários, com destaque para os indicadores de desenvolvimento econômico-social e capital social. O resultado comparativo do teste *t* mostra que a diferença no índice de sustentabilidade médio de beneficiários e não beneficiários, em favor dos primeiros, é significativa. O quadro, entretanto, não é auspicioso: se, entre não beneficiários, 91% apresentavam baixo índice de sustentabilidade, mais da metade (53%) dos beneficiários do Pronaf estariam nesse patamar. De acordo com Damasceno, Khan e Lima (2011), os baixos níveis do índice de sustentabilidade ambiental nos grupos podem ser atribuídos a práticas agrícolas inadequadas, como a não realização de análises de solo e o não uso de adubação verde. Os índices de capital social e político-institucional apontaram fragilidades maiores entre não beneficiários (como o baixo nível de confiança entre associados e a baixa participação em cursos de capacitação). Em relação à renda agropecuária anual média e à renda familiar total anual média, os não beneficiários superam os beneficiários, mas parte da diferença pode ser atribuída ao tamanho médio da propriedade dos não beneficiários, três vezes maior que a dos beneficiários. Eliminando esse efeito, os autores calcularam a média da renda agropecuária anual por hectare cultivado e observaram que o indicador, para os beneficiários, era 25% superior à dos não beneficiários. Quanto aos efeitos do Pronaf sobre o emprego, o estudo aferiu que a média da mão de obra familiar empregada por hectare, para os beneficiários, é de 1,32, ao passo que, para não beneficiários, é de 0,37, uma diferença estatisticamente significativa.

Na sua conclusão, Damasceno, Khan e Lima (2011) apontam que o Pronaf B nos municípios de Baturité, Iguatu e Quixadá operava em um contexto marcado pela insuficiência de serviços (disponibilidade de escolas, postos de saúde, estradas, transportes etc.), o que afetaria significativamente o desempenho dos produtores. Além disso, para atenuar a desarmonia entre política de crédito e política agrícola, os autores consideram essencial implementar uma política fundiária e ampliar a abrangência da assistência técnica.

Também conjugando uma análise quantitativa com métodos qualitativos, Abreu (2017) buscou estudar os avanços e desafios enfrentados pelo Pronaf para garantir a sustentabilidade dos agricultores familiares na Paraíba. Apresentando dados do *Censo Agropecuário 2006*, a autora observou que, além de metade da agricultura familiar brasileira estar no Nordeste, os agricultores familiares representavam, na Paraíba, 92% dos estabelecimentos, detinham 55% da área e respondiam por 58% do valor da produção. Apesar disso, 30% dos agricultores familiares possuíam área inferior a 2 ha. O setor ocupava 90% da mão de obra agrícola do estado. Na parte central de seu artigo, a autora analisa o desenho do programa Agroamigo, executado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) com recursos destinados ao grupo B do Pronaf. Ela ressalta, como características da linha, a maior proximidade do assessor de microcrédito com o agricultor, o acompanhamento presencial das fases de execução e as taxas de juros baixas. Além disso, destaca a ampliação das linhas oferecidas pelo programa (Pronaf Mulher, Pronaf Jovem etc.) como um fator de diversificação do repertório da política que sinalizaria certa permeabilidade político-institucional aos diversos interesses econômicos e sociais no rural. Mas, apesar da ampliação do programa, de modo geral, os recursos financeiros efetivamente são menores que a quantia anunciada pelo programa e que a liberação de crédito pelos bancos, mesmo havendo recursos, esbarra na filtragem dos beneficiários em potencial, que leva em conta a viabilidade de mercado dos projetos, a capacidade de endividamento do produtor e outros critérios (Abreu, 2017). Para qualificar esse ponto, a autora resume os elementos importantes que recolheu em entrevistas com representações ligadas aos agricultores familiares da Paraíba e agentes operacionais do Pronaf (BNB e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater). Para estes últimos, o Pronaf seria um marco no desenvolvimento regional e o carro-chefe das agências bancárias do interior: o setor agrícola familiar teria importância significativa na economia local dos municípios paraibanos por gerar a matéria-prima de grande parte dos produtos e uma cesta diversificada de alimentos.[11] Os entrevistados da Emater disseram que as exigências documentais, especialmente a escrituração dos imóveis, frustram a participação de muitos produtores aptos. Por fim, Abreu (2017) anota que a estiagem na região compromete fortemente as condições de aplicação e de quitação do crédito, e que os profissionais de Ater apontam a necessidade de orientar os produtores em contextos de estiagem prolongada.

Com abordagem similar – análise de dados estatísticos e entrevistas com mediadores locais – Aquino e Dantas (2018) analisam a evolução e os limites do programa de microcrédito rural Agroamigo na microrregião do Vale do Açu (Rio Grande do Norte), entre 2006 a 2013. Associando-o às caraterísticas típicas de uma política de microcrédito – empréstimo de pequeno valor a pessoas abaixo da linha da pobreza, a taxas de juros inferiores às do mercado –, o artigo

11. Abreu (2017) destaca uma frase recorrente entre os entrevistados: "se o produtor tem dinheiro, o comércio tem dinheiro também".

informa que o Agroamigo, operado pelo BNB, abrange a região Nordeste e o norte de Minas Gerais e do Espírito Santo, atendendo, desde 2005, a parcela mais carente da agricultura familiar: o grupo B do Pronaf. Com o objetivo de enfrentar a pobreza no campo, diversificar operações de financiamento no semiárido e reduzir as taxas de inadimplência, o Agroamigo[12] atua diretamente nas comunidades rurais, onde as operações são executadas sob o monitoramento de assessores de microcrédito, que elaboram as propostas e acompanham sua implementação passo a passo. As aplicações do programa passaram de R$ 16,8 milhões, em 2005, a R$ 1,1 bilhão em 2013, com mais de 2 milhões de empréstimos a pequenos agricultores da região (Aquino e Dantas, 2018).

No Vale do Açu – microrregião estudada –, o programa realizou mais de 7 mil contratos e investiu volume superior a R$ 15 milhões. O panorama agrário açuense é objeto de uma análise importante no artigo: numa microrregião cujo meio rural é dominado pela fruticultura irrigada em larga escala com uso intensivo de insumos químicos, os agricultores familiares, embora representassem 82% do total de estabelecimentos e ocupassem 70% da mão de obra, segundo o censo de 2006, dispunham de apenas 32% da área. Operando créditos do Pronaf a partir de condições desenhadas para as carências da agricultura familiar empobrecida do Nordeste, o Agroamigo permitiu que seus beneficiários do Vale do Açu investissem em suas propriedades com bons resultados, mas, segundo os autores, parece ter contribuído pouco para diversificar as fontes de renda do público. Mais de três quintos das operações no Vale do Açu se concentravam no financiamento à pecuária de bovinos e à caprino-ovinocultura no período analisado. Quase metade do crédito operado via Agroamigo destinou-se a mulheres rurais, mas os investimentos feitos por elas seguem o "viés setorial" pecuário: 44% de contratos para bovinocultura e 22% para a ovinocultura, com montantes pouco expressivos alocados em atividades não agrícolas (3% para artesanato). Essa prevalência da pecuária poderia explicar-se tanto pela tradição da região como pela "padronização" dos projetos por parte dos técnicos de campo. O microcrédito se teria tornado um meio de aumentar o capital produtivo das famílias sem, contudo, propiciar ganhos de autonomia feminina. Aquino e Dantas (2018) concluem reconhecendo que o Agroamigo não pode, por si só, resolver problemas históricos do meio rural nordestino, como o escasso abastecimento de água – questão também presente no Vale do Açu –, sem se integrar a outras políticas públicas e ampliar investimento em outras atividades, a fim de diversificar a fonte de renda das famílias.

12. O Agroamigo estabelece, como condições de acesso, que o produtor, seja ele proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro, disponha de uma área máxima de quatro módulos fiscais (MFs), resida nela ou perto, explore-a com a família, obtenha no mínimo metade da renda bruta anual da atividade agropecuária e possua renda bruta anual familiar de até R$ 23 mil (atualmente). Os beneficiários podem contratar operações de até R$ 5 mil (atualmente) a juros de 0,5% ao ano (a.a.), para desenvolver atividades agrícolas, pecuárias ou não agrícolas praticadas no meio rural (turismo, artesanato, comércio etc.).

Também complementando análise de dados estatísticos com abordagem qualitativa, Magella e Silva (2019) avaliaram o uso dos recursos do Pronaf pelos agricultores familiares de Mogi das Cruzes, onde eles representavam, segundo o censo de 2006, 70% dos 1,6 mil estabelecimentos. Entre 2012 e 2016, segundo os autores, 540 contratos do Pronaf foram realizados por agricultores familiares do município.[13] Selecionando uma amostra estatística desse universo, eles realizaram entrevistas com 61 produtores do município. A discussão em relação ao uso dos recursos é apresentada, no texto, por faixa de valor de crédito adquirido: até R$ 20 mil (31%), de R$ 20 a 40 mil (20%), de R$ 40 a 60 mil (29%) e acima de R$ 60 mil (20% dos contratos). Na primeira faixa de crédito, a maior parte foi empregada na aquisição de insumos (48%); na segunda, os contratos se concentraram em investimentos de infraestrutura (59%); na terceira, na aquisição de veículos (89%); na quarta, a parcela maior do montante foi destinada à compra de máquinas e equipamentos (33%). Em termos absolutos, a maior parte dos recursos do Pronaf emprestados pelos agricultores familiares de Mogi das Cruzes foi usada para compra de veículos. No que tange à relação com os agentes financeiros, a maioria dos entrevistados afirmou não ter precisado designar avalista ou fiador para firmar os contratos, e menos da metade (38%) disse ter sido acompanhada pelo banco após a liberação do crédito. Pouco mais que a metade, por sua vez, reclamou que o agente financeiro condicionava a liberação do crédito à aquisição de outro produto bancário. De modo geral, todavia, os autores concluem que o Pronaf em Mogi das Cruzes cumpriria o papel de política de desenvolvimento da agricultura familiar, embora atingisse pequeno percentual de produtores. Os diferentes significados que o Pronaf tem para os agentes financeiros – produto bancário – e para os beneficiários – política social – se expressaram também nas falas captadas em campo. Essa dicotomia percorre grande parte dos estudos analisados nesta revisão. A própria crítica às desigualdades distributivas do programa subentende essa controvérsia. As comparações em esfera local entre beneficiários e não beneficiários reforçam, entretanto, os efeitos favoráveis do programa, ainda que sem a amplitude de um programa de caráter estritamente social. No entanto, as análises positivas da experiência do Agroamigo no Nordeste – rara unanimidade na bibliografia – deixam claro que um acompanhamento técnico e uma formulação de condições de aplicação do crédito compatíveis com a realidade socioeconômica das famílias suscitam diferenças significativas nos resultados.

Formulando também uma análise de desempenho local do Pronaf, mas adstrita a dados secundários, Silva (2012) investiga a ação do Pronaf nas economias dos municípios do território Médio Jequitinhonha. Por meio do instrumental estatístico de dados em painel, o autor analisou o impacto do programa nas principais variáveis econômicas dos municípios do território, entre

13. Destacado polo produtor de hortaliças com mão de obra familiar, Mogi das Cruzes respondia por 15% da produção nacional de hortaliças e 80% da de cogumelos, em 2017.

2000 e 2007. Os resultados indicaram que o Pronaf tem contribuído para o desenvolvimento das economias locais: uma variação de 1% no valor total do Pronaf acarretaria uma variação positiva de 0,094% no PIB total, 0,092% no PIB industrial, 0,116% no PIB do setor de serviços e de 0,066% no PIB agropecuário. Os motivos pelos quais este último indicador é inferior ao PIB total e aos setoriais (indústria e serviços) passam pelas características da agricultura familiar no Médio Jequitinhonha, constituída, em sua maioria, de pequenas propriedades com baixa integração ao mercado (Silva, 2012). O Pronaf permitiria a esses agricultores pouco capitalizados ter acesso a outros insumos para produção e beneficiamento, criando, portanto, uma demanda por produtos industrializados ou semimanufaturados e dinamizando as atividades comerciais locais. Como o público atendido pelo programa na região pertence majoritariamente ao grupo B, com agricultores de renda baixa e carentes em bens e serviços, é possível que parte das famílias empregue o crédito em demandas não agrícolas.

Os impactos do Pronaf na geração de trabalho e renda na região também são, segundo Silva (2012), positivos: uma variação de 1% no volume do crédito destinado à região implicaria uma variação positiva de 0,172% no valor da renda média total dos trabalhadores (no ano de contratação) e de 0,176% no total de postos de trabalho. A despeito da dificuldade de se aferirem tais variáveis em um contexto marcado pela informalidade, sobretudo no rural, os resultados corroboram a tese, frequente na bibliografia, de que os efeitos dinâmicos do programa transcendem seu caráter setorial e se espraiam sobre outros segmentos da economia. Os dados do impacto tributário do Pronaf reforçam a hipótese: uma variação de 1% no volume de créditos do programa na região renderia um aumento de 0,158% da receita tributária dos municípios (Silva, 2012). Os resultados, como conclui o autor, apontam que o apoio à produção familiar pode ser uma estratégia de dinamização da economia de muitos municípios brasileiros, sobretudo em territórios com fortes características rurais, como o Vale do Jequitinhonha.

Também trabalhando a partir de dados secundários para a formulação de um diagnóstico local, Pereira e Nascimento (2014) avaliaram a capacidade do programa de contribuir para o desenvolvimento do potencial produtivo da agropecuária tocantinense. Os autores apontam que a agricultura familiar tocantinense, segundo o *Censo Agropecuário 2006*, representava três quartos dos estabelecimentos rurais, mas ocupava apenas 19% das terras: não obstante, gerava 36% das receitas agropecuárias do estado e ocupava 70% da mão de obra. Adotando uma metodologia estatística (regressão linear pela média e a regressão quantílica), a pesquisa analisou todos os municípios entre 2002 a 2009, à luz das seguintes variáveis (exclusivas da agricultura familiar): valor da produção de lavoura temporária, volume da produção vegetal, valor da produção animal, valor da produção de animais de grande porte, mão de obra familiar alocada em lavouras temporárias, mão de obra familiar alocada na produção animal e volume de crédito

do Pronaf. Além do censo, os relatórios da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) também foram usados como fonte de informação. O volume de crédito do Pronaf e a mão de obra familiar foram as variáveis explicativas: o objetivo era estimar a relação entre o volume de crédito do Pronaf e as variáveis de produção da agricultura familiar.

Ao contrário da tendência geral do Pronaf, Pereira e Nascimento (2014) sublinham que, no Tocantins, onde o programa atende a quase totalidade dos municípios (com um volume total de R$ 134 milhões em 2009), a distribuição dos recursos não favorecia as microrregiões mais ricas: a mais rica, Porto Nacional, que concentrava 26% do PIB estadual, recebeu apenas 5% dos recursos do programa, ao passo que a microrregião do Bico do Papagaio, uma das mais pobres, respondendo por apenas 7% do PIB estadual, recebeu 19%. Tal distribuição ainda acompanhava a curva de produção dos principais produtos da agricultura familiar (arroz, feijão e milho): as microrregiões que, mesmo sendo mais pobres, tinham maior produção dessas culturas receberam mais recursos. Os resultados das regressões estatísticas aplicadas no estudo mostraram que tanto o volume de créditos do Pronaf quanto a mão de obra familiar apresentaram relação positiva significante com as variáveis de produção, sobretudo no caso das lavouras temporárias. Considerando a variável mão de obra familiar, os resultados foram ainda mais contundentes, mostrando que a produção aumenta com a disponibilidade desse tipo de mão de obra. Isso significa que a mão de obra familiar apresentou um poder explicativo sobre a produção maior que os efeitos do crédito, indicando que o trabalho familiar é decisivo para o desempenho produtivo da unidade familiar – o crédito funcionaria como um vetor complementar. As características do Pronaf no Tocantins sugeriam que o programa poderia contribuir para a redução da desigualdade no estado e para a redução do hiato entre potencial produtivo e produto efetivo da agropecuária tocantinense (Pereira e Nascimento, 2014).

Propondo uma análise do uso dos recursos do Pronaf no Goiás, também calcada em dados secundários, Jordão, Silva e Carvalho (2019) afirmam que a agricultura familiar no estado tem importância significativa na produção de alimentos (arroz, mandioca e leite, este último atrelado a uma cadeia produtiva), mas que a maior parte dos créditos do programa financia atividades consolidadas na região, como o milho, a soja e o gado bovino. A falta de uma assistência técnica capaz de promover a diversificação produtiva, além das obrigações financeiras assumidas com o crédito, acabaria por obrigar os agricultores familiares goianos a restringir suas atividades à pecuária leiteira. Essa determinação inicial, no entanto, tenderia, segundo os autores, a gerar prejuízos a longo prazo, com a redução dos lucros e a perda da autonomia dos produtores. Do ponto de vista das instituições bancárias, a concentração de recursos do Pronaf em atividades consolidadas se explicaria, tal como aparece assiduamente nesta revisão, pelo "menor risco" envolvido nessas operações: no caso da bovinocultura, os animais já existentes na propriedade

serviriam de garantia ao financiamento, e o valor recebido poderia ser investido na compra de novos animais, aumentando a produção e, com ela, a garantia. Essa dinâmica criaria um circuito seguro para a lógica financeira. Os assessores de Ater teriam, além disso, maior facilidade para elaborar projetos voltados a cultivos tradicionais, e os próprios agricultores recorreriam, por segurança, a atividades já integradas. Os autores argumentam que o Pronaf em Goiás estaria, pois, enquadrado no modelo agrícola produtivista e "commoditizado", atendendo às exigências do mercado e do setor financeiro, sem conseguir reforçar características importantes da agricultura familiar, como a diversificação, a vocação para a produção de alimentos e a comercialização em circuitos curtos. Por fim, mostrando que os créditos do Pronaf têm se concentrado cada vez mais em contratos de maior valor, em Goiás e no Brasil, os autores citam estatísticas da execução do programa que indicam, de 2005 a 2014, tanto no estado como no quadro nacional, a redução do número de contratos *vis-à-vis* o aumento do volume de crédito.

Já com uma análise de viés fortemente quantitativo e estatístico, que mira o Paraná como objeto de análise, Oliveira e Bueno (2019) avaliam a influência do Pronaf sobre os indicadores agrícolas do estado de 2007 a 2012. Adotando o modelo de regressão de dados em painel, a pesquisa procura estimar o efeito do Pronaf sobre a produção, a área plantada e a produtividade das lavouras de subsistência beneficiadas. Apresentando os números gerais do Pronaf para o período, os autores reforçam que o Paraná – onde a agricultura familiar representava 80% dos estabelecimentos (em 2006) – seria um lócus analítico importante para entender os efeitos do programa sobre as culturas praticadas por agricultores familiares. Usando dados da Pesquisa Agrícola Municipal (IBGE), do censo agropecuário e do AECR, o modelo estatístico aplicado gerou, entretanto, resultados contrários ao esperado: as análises da relação entre o montante de financiamento e os indicadores agrícolas selecionados apontaram que, para a maioria das lavouras, o Pronaf teve ligeiro efeito negativo sobre a produção, área plantada e produtividade. Isso significa que um aumento de 10 pontos percentuais (p.p.) no financiamento do Pronaf poderia implicar uma redução na área, na produção e na produtividade da maioria das culturas. No caso do trigo, por exemplo, o aumento de 10% no montante do financiamento do Pronaf geraria, segundo o modelo, uma redução de 2,9% na área, 3,48% na produção e 0,48% na produtividade; no caso do arroz, as reduções poderiam ser de 2,4%, 2,6% e 0,8%. Apenas o desempenho na produção e na produtividade do milho e da mandioca foi positivamente significativo: o aumento de 10% no montante do financiamento do Pronaf aumentaria 0,52% na produção e 0,22% na produtividade de mandioca, e 0,64% na produção e 0,76% na produtividade do milho. Os autores sugerem que os resultados põem em questão a capacidade do Pronaf, no Paraná, de aumentar a produção da agricultura familiar.

Também tendo o Paraná como foco analítico, Stamm e Avelar (2019) propõem analisar a dinâmica e os efeitos do Pronaf na região oeste do estado, entre 2000 e 2012, marcada pela forte concentração de produtores familiares e pela alta participação no volume total de créditos

contratados pelo estado. Os autores empregaram o método estatístico de dados em painel de efeitos fixos para avaliar qual seria o efeito da variável exógena (volume de créditos do Pronaf) em relação às variáveis endógenas PIB total *per capita*, PIB agropecuário, PIB da indústria, PIB do setor de serviços, renda média da população, geração anual de empregos formais, geração de impostos líquidos municipais e geração de ICMS. O método gerou resultados estatisticamente significativos, mostrando que o financiamento do Pronaf repercutiria sobre todos os setores da economia local. Em relação ao crescimento anual do PIB *per capita*, por exemplo, o modelo apresentou um coeficiente da taxa de crescimento do Pronaf de 0,0343, o que indicaria que, a cada 10 p.p. de aumento no volume de créditos do programa, ocorreria em média um acréscimo de 0,34% de crescimento anual no PIB *per capita* da região. Para o PIB agropecuário, os valores foram mais expressivos: a cada acréscimo de 10 p.p. na taxa de crescimento anual do volume de créditos do Pronaf, ter-se-ia um acréscimo em média de 1,77% no crescimento anual do PIB agropecuário. Para os PIBs da indústria e de serviços, os efeitos do aumento de 10 p.p. na taxa de crescimento do volume de créditos do Pronaf ocasionariam acréscimos de 7,98% e 4,62%, respectivamente, no crescimento anual. Os autores argumentam que os efeitos sobre o produto dos setores de serviços e da indústria foram maiores que o observado na agropecuária porque o Pronaf, como política de crédito que opera a taxas inferiores às de mercado, acabaria por funcionar como fonte de liquidez para os municípios da região. Além disso, apontam Stamm e Avelar (2019), o agricultor familiar reduziria parte do custeio de suas atividades pelo emprego da mão de obra familiar e, com isso, teria margem para adquirir mais produtos de consumo doméstico. Por fim, acessando o crédito de investimento, os produtores comprariam máquinas e equipamentos que, antes, eram alugados, e assim movimentariam a atividade industrial.

Quanto à contribuição do Pronaf para a geração de emprego e renda de 2000 a 2012, Stamm e Avelar (2019) ponderam que, mesmo considerando as dificuldades relativas à alta informalidade no mercado de trabalho, sobretudo rural, o modelo indicou que um aumento de 10 p.p. na taxa de crescimento do volume de créditos do Pronaf acrescenta 0,07% ao crescimento anual da renda média da população e 4,84% ao número de empregos formais. A interpretação dos autores diz que o aumento no volume de crédito ensejaria um ambiente favorável à criação de empregos. Os efeitos do Pronaf sobre a receita tributária também são significativos: um acréscimo de 10 p.p. na taxa de crescimento anual do volume de créditos do Pronaf acarretaria um aumento de 5,85% na geração de impostos municipais e de 5,03% na geração de imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS).

Um conjunto importante de conclusões pode ser tirado desses resultados. Eles demonstram que o Pronaf, mesmo sendo uma política setorial, engendra efeitos positivos tanto no crescimento do produto quanto na geração de renda, emprego e receita tributária. Ademais, fica clara a importância do programa para as administrações municipais. Isso significa que a gestão das

prefeituras, preocupando-se em melhorar a operacionalização do programa junto aos sindicatos rurais, aos bancos e entidades de Ater, poderia produzir resultados ainda mais significativos nas contas municipais. O Pronaf, portanto, enquanto uma política social, funcionaria como vetor de dinamização da economia de pequenos municípios.

De modo semelhante, Rodrigues (2019) analisa os efeitos do Pronaf nos PIBs total e setorial da mesorregião da Zona da Mata mineira entre 2001 e 2012. Segundo o autor, o *Censo Agropecuário 2006* apontava a existência de quase 71,6 mil estabelecimentos familiares na região (em torno de 8 mil do grupo A, 15 mil do B, e a maioria restante enquadrável nos grupos mais estruturados), com áreas variando entre 0,5 e 1,3 módulo fiscal, e respondendo pela maioria das áreas de lavouras (com destaque para cana, milho e feijão) e das cabeças de bovinos de leite. Segundo o AECR, considerando o período de 1999 a 2012, Minas Gerais teria concentrado 9,3% dos contratos e 12,4% dos recursos do Pronaf. Para medir o impacto dos recursos do Pronaf nos PIBs total e setorial, ao longo do período analisado, o autor utilizou a metodologia de análise de dados em painel com efeitos fixos. Em 2011, a participação da Zona da Mata no PIB mineiro foi de 7,5%, com a agropecuária gerando 9,3% do PIB agropecuário do estado. As regressões mostraram que, para uma variação de 1% no montante total de créditos do Pronaf, ocorreria uma variação positiva de 0,17% no valor do PIB total da Zona da Mata mineira. Quanto aos efeitos do Pronaf no valor agregado da atividade agropecuária, o autor estimou que 1% de variação nos recursos do programa geraria 0,17% de oscilação positiva naquele indicador no ano. No entanto, mesmo como programa setorial, o Pronaf impactaria positivamente o valor agregado da indústria e de serviços: uma alteração de 1% no Pronaf levaria a 0,20% de variação no valor agregado para a atividade industrial e a 0,16% de variação no valor agregado de serviços. O autor assinala que, em geral, os menores efeitos fixos foram encontrados em municípios de baixa população e dinâmica econômica, ao passo que os municípios com maiores efeitos fixos foram os de maior porte, com maior oferta de bens e serviços. O autor conclui que, ao incidir sobre o desempenho produtivo da atividade agrícola familiar, franqueando o acesso dos agricultores a mercados de insumos e produtos, o Pronaf teria efeito positivo sobre vários setores econômicos da região.

Em conjuntos, esses últimos estudos assinalam que os recursos do Pronaf, ao financiarem a produção da agricultura familiar, geram efeitos dinamizadores sobre as economias locais, no âmbito de municípios e microrregiões, em escala estatisticamente verificável. Os artigos analisados a seguir seguem o mesmo fio metodológico, ampliando o escopo para efetuar uma análise de impacto do Pronaf sobre indicadores nacionais.

4.5 Análises de desempenho do Pronaf em âmbito nacional e regional

Batista e Neder (2014) procuraram examinar os impactos do Pronaf sobre a pobreza rural, entre 2001 e 2009. Para tanto, constroem estimativas das elasticidades (modelo de painel dinâmico GMM-Sistema) Pronaf-renda e Pronaf-desigualdade. O trabalho considera, como hipótese central, que o programa contribuiria para aumentar o rendimento médio dos pequenos agricultores familiares e tenderia a reduzir a desigualdade de renda rural. Os efeitos do Pronaf são medidos a partir das variáveis "rendimento médio" e "concentração dos rendimentos". Os indicadores de pobreza, renda *per capita* e o índice de Gini foram obtidos a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE). A linha de pobreza adotada pelos autores é a de meio SM *per capita* (para 2009).

Segundo os autores, as estimativas apontaram que uma elevação de 10% no crédito do Pronaf (para os grupos A, B e A/C) tenderia a elevar a renda *per capita* domiciliar rural em 0,24% e a reduzir a desigualdade de renda em 0,36%. Isso significaria que o Pronaf exerce efeito indireto sobre a redução da pobreza em duas vias, seja pelo aumento da renda domiciliar *per capita*, seja pela melhor distribuição de renda (segundo o Gini). A partir da leitura do conjunto dos resultados, os autores concluem que o Pronaf, ao aumentar e promover melhor distribuição da renda no campo, contribuiu para a redução da pobreza rural no período 2001-2009.

Castro, Resende e Pires (2014) também propõem uma análise ampla do Pronaf, avaliando seus impactos regionais entre 2000 e 2010, também segundo o modelo de dados em painel de efeitos fixos. O parâmetro de avaliação utilizado foi a taxa de crescimento do PIB *per capita* – compreendido como indicador de desenvolvimento regional – e do PIB agropecuário – que representaria o desenvolvimento agrícola e a capacidade produtiva do setor. Os autores argumentam que o modelo de dados em painel tem a vantagem de controlar as variáveis omitidas nas regressões convencionais, como as características institucionais das regiões; por essa razão, o método se afiguraria mais apropriado para avaliar impactos em recortes geográficos amplos e distintos. A unidade analítica utilizada pelos autores para discutir os efeitos regionais do Pronaf foi o município – uma vez que os recursos do programa estão disponíveis em todos os municípios –, além dos dados de base municipais usados para as estimativas (taxa de crescimento médio anual do PIB *per capita* e PIB agropecuário, população residente etc.). Os autores construíram as variáveis explicativas proporção do Pronaf total em relação ao PIB total e proporção do Pronaf total em relação ao PIB agropecuário a partir dos agregados sobre o montante dos empréstimos do Pronaf, em nível municipal, de 2000 a 2010, e adotaram, como variáveis de controle, anos de escolaridade média dos trabalhadores – pela Relação Anual de Informações Sociais (Rais) – e densidade populacional, entre outras.

A avaliação em escala municipal mostrou resultados positivos estatisticamente significativos da proporção do Pronaf total em relação ao PIB total sobre o crescimento do PIB *per capita* municipal: das abordagens estatísticas utilizadas, o resultado menos positivo apontou que, a cada 10 p.p. de aumento na proporção do Pronaf total em relação ao PIB, ocorreria um crescimento médio de 0,5% do PIB *per capita* municipal; o resultado mais positivo atestou que, a cada 10 p.p. de aumento na proporção do Pronaf total em relação ao PIB, o PIB *per capita* municipal teria um aumento médio de 1,77%. Todas as estimativas apontaram para uma relação positiva entre Pronaf e crescimento econômico municipal. Por outro lado, os impactos do Pronaf no crescimento do PIB agropecuário municipal foram mais modestos: no caso mais positivo, a cada 10 p.p. de aumento na proporção do Pronaf total em relação ao PIB agropecuário, haveria um aumento médio de 0,9% de crescimento anual do PIB agropecuário municipal.

As estimativas dos impactos do Pronaf nas cinco regiões foram construídas a partir da escala municipal. A região Norte não registrou efeito significativo do Pronaf, nem sobre o PIB *per capita* nem sobre o PIB agropecuário. O mesmo se verificou em relação à região Centro-Oeste. No caso da primeira, Castro, Resende e Pires (2014) aventam, como hipóteses, o volume relativamente baixo de crédito do Pronaf operado na região, além das dificuldades que lá se opõem ao desenvolvimento agropecuário, como a deficiência logística e a defasagem tecnológica: complementarmente, dada a grande proporção de crédito de investimento do Pronaf na região – área de expansão da fronteira agrícola –, os autores aludem à possibilidade de que parte desse crédito teria sido usada para consolidar novas áreas que ainda não produziam. Quanto aos resultados do Centro-Oeste, a explicação passa pela participação relativamente pequena da agricultura familiar no PIB agropecuário regional, um efeito do padrão concentracionista da propriedade da terra que marca a região.

Contudo, os resultados se mostraram positivos nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul. Na primeira, as estimativas indicaram que, a cada 10 p.p. de aumento da proporção do Pronaf em relação ao PIB, ocorreria um aumento médio de 1,79% de crescimento do PIB *per capita*, ao passo que 10 p.p. de aumento da proporção do Pronaf em relação ao PIB agropecuário renderiam um aumento de 0,9% neste último. Os autores atribuem esses resultados à forte presença de beneficiários do Pronaf B na região. No Sudeste e no Sul, as estimativas são ainda mais favoráveis: no melhor resultado, a cada 10 p.p. de aumento na proporção do Pronaf em relação ao PIB total, ocorreria um aumento médio de 6,94% no PIB *per capita* no Sudeste e de 2,13% no PIB *per capita* do Sul. Esta última região registraria o melhor resultado para o impacto do Pronaf sobre o PIB agropecuário: um aumento de 10 p.p. da proporção do Pronaf sobre o PIB agropecuário redundaria num aumento de 2,07% deste último. Castro, Resende e Pires (2014) destacam ainda que a região Sul recebeu em torno de 45% dos recursos do Pronaf de 2000 a 2010. Em sua conclusão, o estudo assinala que as diferenças regionais dos resultados indicam a importância de avaliar os impactos do programa em escalas geográficas distintas, a fim de ter uma perspectiva mais acurada do seu desempenho nacional.

Com foco em outros indicadores, Marioni *et al.* (2016) avaliam o impacto do Pronaf no PIB da economia brasileira e nos PIBs setoriais (PIB de serviços, agropecuário e industrial), no período de 2000 a 2012, a partir da aplicação de regressão quantílica com efeitos fixos para dados em painel. Além disso, estimam os mesmos resultados para cinco grandes regiões. Para desenvolver seu estudo, os autores utilizaram os dados do Pronaf disponibilizados pelo Banco Central, somando valores de custeio e investimento, tanto para a agricultura quanto para a pecuária, para todos os municípios, separados por quantis conforme o porte do PIB. Os resultados mostraram que o impacto do Pronaf no PIB agropecuário é positivo e significativo para todos os quantis analisados: dada uma variação de 1% no Pronaf, haveria uma variação positiva de 0,055%, 0,061%, 0,046%, 0,04% e 0,029% nos quantis 10, 25, 50, 75 e 90, respectivamente. Isso significa que o efeito do Pronaf seria maior nos municípios com menor PIB agropecuário (quantis 10 e 25). Também para os PIBs industrial e de serviços, os autores encontraram efeitos positivos e significativos, embora menores do que o aferido para o PIB agropecuário. Para o PIB da indústria, uma variação de 1% no Pronaf acarretaria uma variação positiva de 0,024%, 0,024%, 0,031%, 0,034%, 0,02%, por quantil, dos municípios com menor para os municípios com maior PIB; para o PIB de serviços, as variações positivas seriam de 0,013%, 0,018%, 0,029%, 0,023% e 0,019%, respectivamente. Tais efeitos, contudo, não seriam semelhantes para todas as macrorregiões e todos os setores econômicos: levando em conta o PIB total, enquanto o Sudeste registra os maiores efeitos nos quantis inferiores (10 e 25) – municípios com menor PIB –, no Nordeste os efeitos maiores aparecem nos quantis 25 e 50, e, no Norte, nos quantis 75 e 90. Os impactos do Pronaf sobre os PIBs de serviços e industrial também variaram: no Sudeste, os maiores efeitos do Pronaf observados sobre esses dois PIBs se deram nos quantis 10 e 25; no Norte, esse impacto teve mais força nos quantis 75 e 90 – municípios com maior PIB industrial e de serviços. No Nordeste, os efeitos no PIB de serviços são maiores nos quantis 50 e 75, enquanto os impactos no PIB industrial são maiores nos quantis 25 e 50. Os resultados, segundo os autores, reiterariam que, apesar de voltado para a agricultura familiar, o Pronaf é capaz de influenciar positivamente os demais setores econômicos. Dito de outro modo, o programa funcionaria não apenas como política de crédito agrícola, mas como política de dinamização de diferentes setores da economia. A heterogeneidade dos impactos, captada pelas variações por quantil, mostra, todavia, que os efeitos positivos do programa poderiam ser mais expressivos, caso se promovesse uma maior descentralização dos recursos que permitisse aplicá-los de maneira pertinente a cada região.

Um estudo de Araújo e Vieira Filho (2018), analisando os impactos do Pronaf na agricultura e na pecuária dos estados, entre 2007 e 2016, adota a metodologia de vetores autorregressivos em painel (Panel Vector Auto-Regressive – PVAR) para mensurar os efeitos do crédito do programa sobre a área plantada, o valor bruto da produção agrícola e pecuária e a produtividade da terra. Em uma seção inicial, os autores avaliam como os financiamentos recentes oferecidos pelo Pronaf se dividiram segundo suas fontes ao longo de sua trajetória: se, na primeira fase do programa, o FAT era a principal fonte, entre 2013 e 2016 a poupança rural (56%) e os recursos

obrigatórios (14%) responderem pela maior parte dos aportes financeiros na origem. No entanto, os recursos obrigatórios perderam bastante força no período (queda de 40% no valor financiado), assim como o FAT, o Tesouro Nacional e o Fundo Constitucional do Financiamento do Norte (FNO), ao passo que cresceram os recursos advindos da poupança rural, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e, destacadamente, do Fundo Constitucional do Financiamento do Centro-Oeste (FCO). Os bancos públicos, com o Banco do Brasil à frente, seguem sendo os responsáveis pela maioria dos repasses – 79% do valor financiado e 90% dos contratos. Os autores apontam que o viés concentrador do Pronaf na região se manteve no período recente (53% do valor total entre 2013 e 2016), agravado pela queda do volume de recursos no período (de R$ 24,7 para 22,2 bilhões).

Araújo e Vieira Filho (2018) apresentam, em seguida, a distribuição dos créditos do Pronaf por atividade, entre 2007 e 2016: nesse período, o número de contratos para a agricultura caiu 42% (cerca de 400 mil a menos), enquanto os contratos para pecuária subiram 10% (chegando a 1,1 milhão em 2016 e a 53% do total). Em volume de recursos, a agricultura, mesmo em queda de contratos, teve aumento do crédito, chegando a R$ 11,4 bilhões em 2016, 57% do total. Também no período, o investimento na pecuária e o custeio na agricultura foram as finalidades de crédito que responderam pelo maior número de contratos (43% e 29%, respectivamente).

Para análise do impacto do Pronaf na agricultura e pecuária nos estados, os autores começam por destacar as evidências estatísticas que indicam grande dispersão dos dados em relação às médias, um traço característico da heterogeneidade e da desigualdade intrínsecas ao universo do Pronaf – não só no que concerne à distribuição de contratos e do volume de créditos, mas também quanto à área plantada, ao valor da produção e à produtividade. A aplicação da metodologia PVAR para mensuração dos impactos do crédito no Pronaf agrícola indicou que o programa teve efeito inicial positivo para a área plantada e para o valor da produção, mas negativo para a produtividade, o que, segundo os autores, denota que o valor financiado pelos produtores tenderia a ser empregado, inicialmente, na expansão da área, mais que em tecnologias de aumento da produtividade. Resultado oposto é observado na estimativa de impacto do número de contratos: nesse caso, os resultados indicam que o Pronaf teve efeito considerável a curto e médio prazo. No que diz respeito à pecuária, os testes estatísticos mostraram que os financiamentos do Pronaf tiveram, inicialmente, efeito positivo e crescente sobre a produção de origem animal e a quantidade de bovinos. Em relação ao impacto do número de contratos, a tendência foi a mesma. Tanto na agricultura quanto na pecuária esses efeitos iniciais se tornaram decrescentes a partir de certo período. Em sua conclusão, Araújo e Vieira Filho (2018), reforçando o caráter heterogêneo da agricultura familiar, sugerem que o Pronaf deveria ser aprimorado com linhas específicas de financiamento definidas por safra agrícola ou tipo de produção, com o objetivo de fomentar a modernização produtiva.

Os estudos aqui discutidos corroboram, no essencial, os achados de estudos com foco mais regionalizado: o volume de créditos que o Pronaf distribui pelo país tem impactos econômicos que transcendem os limites setoriais da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, expressam a própria importância social e econômica do setor.

4.6 Estudos com ênfase nos beneficiários do Pronaf

Embora a temática se entrelace a diversas abordagens já analisadas nesta revisão, pode-se ainda discernir, na bibliografia dedicada ao Pronaf, um segmento de estudos que tem por objeto o perfil socioeconômico dos beneficiários do programa.

Tomei e Souza (2014) propõem analisar os obstáculos que dificultam a conversão do agricultor familiar tradicional em empreendedor rural, sob o prisma das oportunidades criadas pelo Pronaf. O objetivo do estudo é avaliar, qualitativamente, aspectos socioculturais e características psicossociais dos agricultores, a fim de compreender por que alguns conseguiriam desenvolver seus empreendimentos, ao passo que outros permaneceriam estagnados no mesmo padrão produtivo. Para compreender tais diferenças, as autoras realizaram, entre 2009 e 2010, um conjunto de entrevistas em profundidade com quatorze produtores gaúchos, indicados pela Cresol, segundo um critério de tipicidade representativa. As autoras compararam os grupos – agricultores familiares *versus* empreendedores rurais – a partir de três categorias: indivíduo (comportamento e condições de vida); ambiente (experiências de terceiros, disponibilidade de recursos e papel do governo) e processo (capacidade de percepção de oportunidades de negócio, papel de amigos e família, e educação formal). Para a categoria indivíduo, as autoras identificaram no grupo de agricultores familiares características como alta aversão ao risco e falta de estímulos como necessidade de realização e busca por inovação. Em relação ao sentimento de realização, os empreendedores rurais se destacariam pelo grau de autoexigência e pela aceitação de um nível de risco moderado. Os dois grupos, segundo as autoras, ambicionariam uma renda maior, mas se ressentiriam da dificuldade de superar a visão mais imediatista e estabelecer metas estratégicas.

Aspirações quanto às condições de vida também demarcaram significativamente os comportamentos: se os empreendedores rurais manifestam o desejo de prosperar, os agricultores familiares se mostram satisfeitos com uma vida "modesta e tranquila". A motivação de seguir em atividade para sustentar a família foi a mais frequente entre todos os entrevistados, mas os empreendedores rurais citavam, além disso, o objetivo de manter a família unida no campo. Para a categoria ambiente, Tomei e Souza (2014) observaram que a presença de empreendedores experientes e de uma força de trabalho com habilitação técnica definiram o comportamento dos empreendedores rurais. De acordo com as autoras, o principal mercado consumidor

para agricultores familiares é a "feira do produtor", muitas vezes o ponto de partida dos agricultores familiares para a atividade empreendedora: o êxito na feira poderia motivá-los a buscar novos mercados. No que tange à relação com os bancos, como no caso do Pronaf, mesmo os empreendedores rurais preferiram iniciar seu negócio com capital próprio, por medo e insegurança, recorrendo apenas num segundo momento à ajuda da cooperativa de crédito. As entrevistas mostraram ainda que os agricultores familiares tendem a dar mais importância à tradição e à experiência no processo produtivo, ao passo que os empreendedores rurais parecem mais abertos à troca de conhecimentos e à inovação de técnicas. Todos os entrevistados apontaram a falta de educação formal como barreira à capacidade de empreender. Outra diferença importante foi notada entre os grupos: enquanto os filhos de empreendedores rurais prosseguem os estudos nas instituições de ensino na cidade, os filhos do grupo agricultores familiares, sobretudo mais velhos, tenderiam, por falta de oportunidade e incentivo, a ficar no campo, reproduzindo as limitações da geração anterior.

Embora abordem apenas indiretamente o Pronaf, Sangalli, Schlindwein e Camilo (2014) analisam as estratégias de subsistência de um público importante do programa: os assentados da reforma agrária. Seu estudo avalia as condições de permanência no campo dos assentados no projeto Lagoa Grande, em Dourados (Mato Grosso do Sul), identificando como, em terras pouco produtivas, distantes dos centros urbanos e carentes de infraestrutura e serviços básicos, eles tentam desenvolver suas atividades produtivas. Adotando uma metodologia qualitativa, com aplicação de questionários aos assentados, os autores identificaram que a produção voltada à geração de renda, na maioria das unidades, girou em torno da criação de gado leiteiro, ao lado de atividades destinadas ao autoconsumo, como a criação de galinhas e porcos e o plantio de hortaliças. A melhoria da produtividade dependeria da realização de uma correção do solo e da reforma das pastagens (Sangalli, Schlindwein e Camilo, 2014). Na análise, merece ainda destaque o fato de um "grande número de assentados" não ter percepção clara do custo e da rentabilidade de suas atividades, um indicativo de precariedade na gestão dos lotes que comprometeria a geração de renda e os efeitos benéficos esperados da participação deles no Pronaf. Os baixos rendimentos produtivos levaram os membros das famílias a adotar estratégias para a permanência no campo e para a complementação da renda, seja pela prestação de serviços em fazendas da região, seja buscando ocupações nas cidades vizinhas. Os assentados queixaram-se, ainda, da falta de assistência técnica adequada, não apenas para melhoria das condições produtivas, mas para orientação quanto ao acesso a políticas públicas e a alternativas de produção. Os autores apontam que o desconhecimento dos assentados sobre programas

como o Pronaf e o PAA, que teriam função estruturante nas atividades produtivas, é uma das principais barreiras a ser enfrentadas.[14]

Gazolla, Aquino e Simonetti (2017) analisam as condições socioeconômicas e produtivas de agricultores familiares pobres do estado do Paraná, com objetivo de traçar um perfil desse grupo social. Para tanto, utilizam dados do Censo Agropecuário 2006, selecionando agricultores familiares enquadráveis no grupo B do Pronaf (à luz dos critérios do Plano Safra 2006-2007). Os autores adotam, como referencial teórico para compreender a situação socioeconômica desses agricultores, a teoria das capacitações, de Amartya Sen, segundo a abordagem de Frank Ellis, distinguindo "cinco tipos de capitais": natural, humano, financeiro, físico e social. A agricultura pobre paranaense, enquadrável no Pronaf B, somava 109,8 mil unidades – um terço do total do estado –, ocupando 233,9 mil trabalhadores (Gazolla, Aquino e Simonetti, 2017). Definidas as variáveis que, no censo, representariam conceitualmente os cinco tipos de capitais, os resultados da análise revelaram, em geral, que os produtores possuem pouco capital natural, com uma área média de 8,78 ha, contra 17,03 ha do restante da agricultura familiar e 163,25 ha da patronal. O grupo caracterizar-se-ia ainda pelo pouco uso de capital físico (máquinas e insumos técnicos): menos de um quarto deles utilizavam tração mecânica nas atividades e apenas 2% utilizavam irrigação. O capital humano era igualmente frágil, com baixos níveis de instrução formal (três quartos deles tinham ensino fundamental incompleto) e acesso reduzido à assistência técnica (82% não receberam orientação especializada). O capital de tipo social ou organizativo era, também, restrito: 76% não eram associados a cooperativas ou entidades de classe. Por fim, o capital financeiro do grupo era bastante baixo: suas receitas agropecuárias correspondiam, em média, a 26% da renda, então complementada com aposentadorias e pensões, com remuneração por serviços prestados fora do estabelecimento e por políticas sociais. A produção

14. Caberia mencionar ainda um conjunto menor de textos relacionados ao papel fundante que o Pronaf teve na construção de um campo institucional de políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Pereira e Lourenzani (2014) e Marques, Barata e Alves (2016) – com uma abordagem local – chamam atenção para o fato de que o Pronaf permitiu conectar, por assim dizer, as famílias rurais com órgãos e instituições públicas, nos níveis municipal, estadual e federal: ações importantes, como a documentação e o cadastramento de agricultores familiares e de suas terras, além de uma aproximação colaborativa mais estreita entre as entidades de assistência técnica e os produtores, são alguns dos exemplos desse efeito estruturante do Pronaf. Mais que isso, o programa contribuiu para prover uma base operacional a políticas como o PAA e a PNAE-Agricultura Familiar. Contudo, alguns artigos apontam para a insuficiência de sinergia entre o Pronaf e tais programas em dimensões locais – na linha de Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014) – e outros mencionam a sobreposição de inadimplências, como no caso dos beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que contratam o Pronaf e a imposição de projetos produtivos padronizados aos agricultores, sem levar as especificidades de cada família (Maia, Sant'ana e Silva, 2018).

para autoconsumo, como receita não monetária, tinha expressão relevante no grupo, sinal de que os agricultores pobres se empenhariam em priorizar a destinação de seus recursos à segurança alimentar familiar. A partir desses resultados, os autores afirmam que a pobreza que atinge os agricultores familiares não é somente econômica, mas multidimensional. Esse estado complexo de vulnerabilidade limitaria a autonomia dos produtores, privando-os dos ativos necessários à melhoria de seus processos de reprodução social. Desse ponto de vista, Gazolla, Aquino e Simonetti (2017) destacam que o papel do Estado seria promover políticas públicas multifacetadas, conjugando ações que sanassem deficiências produtivas, sociais, educacionais, entre outras, a que esses agricultores estão submetidos.

Também tendo o Paraná como lócus de estudo, Soares Junior *et al.* (2019) abordam a heterogeneidade da agricultura familiar, usando a estratificação de diferentes grupos de beneficiários do Pronaf, a fim de identificar as distinções entre os tipos de agricultores familiares. O objetivo do artigo foi caracterizar essas diferenças entre agricultores familiares de duas regiões do Paraná – o Território Norte Pioneiro e a Microrregião de Toledo –, notabilizadas por indicadores de desenvolvimento contrastantes entre si. Analisando dados do *Censo Agropecuário 2006*, os autores observaram o predomínio de agricultores enquadráveis no grupo B do Pronaf no estado como um todo e no Território Norte Pioneiro, e de potenciais beneficiários do grupo C na microrregião de Toledo.

No Território Norte Pioneiro foi ainda constatada a presença significativa de pronafianos do grupo A, efeito das políticas de acesso à terra, especialmente do crédito fundiário, na região. Contudo, nessa mesma região, Soares Junior *et al*. (2019) verificaram que os baixos índices de associativismo e a escassa disponibilidade de assistência técnica, em um contexto de amplo predomínio de pronafianos do grupo B, comprometem os indicadores de desenvolvimento socioeconômico. Como, além disso, a média de idade dos dirigentes dos estabelecimentos superava 55 anos, acrescentar-se-ia às dificuldades produtivas a preocupação com a sucessão na agricultura familiar. Por outro lado, a Microrregião de Toledo contaria com 39% dos estabelecimentos nos grupos D e E, além de uma maioria de pronafianos do grupo C. Com melhores indicadores de associativismo e orientação técnica, a Microrregião de Toledo teria, como desafio produtivo, o tamanho relativamente pequeno dos estabelecimentos: 46% de suas unidades possuíam área inferior a 10 ha. Como predominam na região a cultura de grãos e a produção de suínos e aves, estabelecimentos de menor porte tenderiam a não comportar os investimentos necessários ao desenvolvimento dessas atividades. Os autores concluem que a heterogeneidade da agricultura familiar pronafiana nas duas regiões paranaenses – seja pelo modelo de produção, seja pelo tipo de produto – deveria ser levada em consideração nas análises de impactos do Pronaf no estado.

Como se pode depreender desse conjunto analítico, a heterogeneidade de perfis de agricultores familiares pode manifestar-se, às vezes, no contexto de uma escala geográfica menor (município ou microrregião). Ademais, as informações socioeconômicas dos agricultores familiares mostram – e diversos estudos tangenciam a questão – que esse grupo social se caracteriza, em maioria, por insuficiências e desvantagens (baixa escolaridade, instabilidade de renda, pouca terra etc.) para as quais o Pronaf, como política de crédito, não oferece solução, embora seja afetado por elas em sua efetividade. Conquanto o desenho do programa tenha incorporado linhas e modalidades ao longo do tempo – como se verá na seção seguinte – a fim de alargar sua abrangência e contemplar especificidades do público beneficiário, os limites que se colocam entre, de um lado, a lógica financeira dos bancos operadores e, de outro, o perfil socioeconômico característico de grande parte dos produtores familiares ainda representam um fator de tensão no funcionamento do Pronaf.

5 LINHAS ESPECIAIS DO PRONAF: UM RESUMO DAS PERSPECTIVAS E ABORDAGENS ANALÍTICAS RECENTES

Como a busca nas plataformas de artigos levantou poucos estudos dedicados a avaliar as linhas especiais do Pronaf, cuidou-se de complementar a bibliografia inicialmente arrolada com um conjunto de textos acadêmicos que pudessem oferecer uma visão adicional do programa, centrada na avaliação das modalidades de créditos destinadas a públicos e finalidades específicas. Para tanto, procedeu-se a uma pesquisa supletiva, por tema – Pronaf Mulher, Pronaf Jovem, Pronaf Agroecologia etc. –, na plataforma Google Scholar, adotando, como critério, a seleção dos cinco estudos destacados como mais relevantes. Uma vez que, mesmo por essa plataforma, o conjunto de estudos específicos para cada linha se mostrou relativamente escasso, resolveu-se incluir no escopo textos acadêmicos de outro tipo, além de artigos e estudos excepcionalmente publicados em 2020. As subsecções seguintes apresentam uma síntese desses achados.

5.1 Pronaf Mulher

Criado como linha de crédito específica no Plano Safra 2003-2004, o Pronaf Mulher tem por objetivo financiar projetos produtivos de mulheres agricultoras familiares, independentemente de seu estado civil, para atividades agropecuárias, de artesanato, turismo rural ou outras que sejam de interesse do seu público beneficiário, sem prejuízo do acesso das mulheres a outras linhas do programa. A perspectiva analítica predominante nos estudos que abordam a linha discute em que medida o Pronaf Mulher tem sido capaz de promover a equidade de gênero e a autonomia das mulheres nos espaços rurais.

Brumer e Spanevello (2012) analisam o ambiente institucional do Pronaf Mulher, a partir de uma pesquisa qualitativa, realizada entre 2009 e 2010, com "mediadores" – bancos, agentes de Ater e dirigentes sindicais – entre o governo federal e as beneficiárias, na região Sul. As autoras rememoram o processo de criação desta linha, desde a fixação da cota de 30% do crédito total do Pronaf, em 2001, para mulheres – jamais atingida – até a abertura efetiva do Pronaf Mulher no Plano Safra 2003-2004. Entre 2001-2002 e 2005-2006, a participação das mulheres no programa cresceu de 10% do número de contratos para 26%. Apesar da maior incidência de beneficiárias na região Sul, grande parte da evolução futura da linha poderia ser explicada pela implantação de mecanismos facilitadores de acesso ao crédito para o Pronaf B, no Nordeste. Embora a criação da linha tenha contribuído para dar visibilidade ao trabalho das mulheres no campo, a participação delas no programa, como sublinham as autoras, foi menor que o esperado.

A baixa autonomia econômica das mulheres sobre a gestão dos frutos do seu trabalho, a pouca experiência delas nos espaços de comercialização da produção, a falta de documentação pessoal básica, de título da terra e de bens em nome delas que poderiam servir de garantia ao empréstimo estavam entre os fatores que, segundo as autoras, dificultariam o acesso das produtoras rurais ao Pronaf. O endividamento dos maridos – que as esposas em geral desconhecem – também as impede de obter o crédito, uma vez que o Pronaf é concedido à unidade familiar. Além disso, as mulheres não disporiam de vizinhas ou companheiras que pudessem avalizar seus empréstimos. Esses limites acabariam repercutindo sobre o valor dos contratos, deixando-os, em média, abaixo dos tetos fixados pelo programa. O ambiente institucional, com predomínio de mediadores masculinos, seja nos bancos, seja nos serviços de Ater, se mostraria pouco receptivo aos projetos produtivos das mulheres. Em geral, pontuam Brumer e Spanevello (2012), os agentes financeiros tenderiam a selecionar projetos tradicionais, indicando às mulheres que, para reduzir os riscos de inadimplência, elas deveriam aplicar os recursos nas atividades já desenvolvidas pelos maridos no estabelecimento familiar.

Questões similares reaparecem na pesquisa que Filipak, Sapiensa e Aleixo (2012) desenvolveram nos assentamentos Sepé Tiaraju, em Serrana-São Paulo, e 8 de Julho, em Laranjeiras do Sul-Paraná. O baixo acesso das mulheres ao Pronaf Mulher aí também passaria por entraves burocráticos, restrições bancárias e, sobretudo, por uma ausência da perspectiva de gênero nas instituições operadoras do crédito e nas entidades prestadoras de Ater. As autoras lembram que o principal argumento para a criação da linha de crédito específica para mulheres no Pronaf concernia ao fato de que a dependência econômica delas era uma das bases da sua subordinação. No entanto, era frequente que o crédito fosse acessado pelas mulheres para financiar atividades dirigidas pelos homens no estabelecimento, reforçando a produção já existente e reproduzindo a dinâmica de gênero na divisão dos trabalhos. Além disso, como em

geral são os homens que respondem pelo acesso às políticas públicas, as mulheres acabariam por desconhecer as regras do programa, sendo acionadas apenas quando os maridos, endividados ou inadimplentes, recorressem ao Pronaf Mulher para conseguir crédito. A conclusão é a de que o Pronaf Mulher, em que pese sua importância, deveria ser reorientado segundo uma perspectiva de superação das desigualdades de gênero para contribuir de forma mais eficaz com a autonomia das mulheres (Filipak, Sapiensa e Aleixo, 2012).

Silva *et al.* (2016) avaliam o acesso das mulheres ao Pronaf, considerando todas as linhas, entre 2013 e 2015. Nesses dois anos, as mulheres acessaram 28% dos contratos do Pronaf e 16% do volume de créditos. Com isso, embora o número de contratos tenha quase atingido a meta de 30%, o volume de recursos ainda representa a metade do estipulado para a clientela feminina do programa. Reflexo disso, o valor médio do crédito contratado pelas mulheres é de cerca de 50% do valor contratado pelos homens, o que indicaria o caráter secundário das atividades delas – voltadas ao autoconsumo – em contraste com a atividade masculina, vista como "geradora de renda". Os autores assinalam que a modalidade investimento representou 85% dos contratos e 67% dos recursos contratados pelas mulheres. Tal adesão poderia ser explicada pelo tipo de atividades geralmente desempenhado pelas mulheres – criação de animais de pequeno porte, implantação de pomares, artesanato etc. –, com a clientela masculina predominando na modalidade custeio, ligada às *commodities* agrícolas. No que diz respeito à distribuição regional do crédito, apenas no Nordeste as mulheres tiveram maior acesso ao Pronaf que os homens; em nenhuma das demais regiões, a cota de 30% foi atingida. Entre as linhas, a única em que houve uma pequena maioria feminina (50,7%) foi o Pronaf Microcrédito (grupo B). A linha com menor participação feminina foi o Pronaf Agroecologia.

Segundo as autoras, o resultado do Pronaf no Nordeste estaria relacionado ao processo de "feminização da pobreza", especialmente nos domicílios rurais pobres chefiados por mulheres, cujos companheiros migraram para áreas urbanas em busca de trabalho. A forte presença das mulheres no Pronaf B também explicaria o baixo valor médio dos contratos em que elas figuram como titulares. Quanto ao Pronaf Mulher, chama atenção o pequeno número de projetos financiados: somente 1,9 mil entre 2013 e 2015 – 55,5% no Nordeste, 18% no Sudeste, 15,5% no Norte, 10% no Sul e 1% no Centro-Oeste. Mesmo nesse caso, a desigualdade regional, observada na trajetória do Pronaf, se manifestou: os contratos de crédito das mulheres do Sul e do Sudeste tiveram valores individuais médios cinco vezes maiores que os destinados às nordestinas. Entretanto, as autoras chamam atenção para as alterações recentes introduzidas, à luz da perspectiva de gênero, na agenda do Pronaf e dos serviços de Ater: desde 2014, foram lançadas quatro chamadas públicas específicas – Ater Mulheres Semiárido, Ater Mulheres Agroecologia, Ater Mulher Quilombola e Apoio à Organização Produtiva – para selecionar entidades que conjugassem a assistência técnica com oficinas de problematização das relações de gênero e de

identificação de demandas de projetos de crédito por mulheres. O impacto de tais ações ainda precisa ser analisado por novos estudos.

Em outro estudo, Spanevello, Matte e Boscardin (2016) avaliam os efeitos da tomada de crédito do Pronaf sobre as condições de vida de 36 mulheres trabalhadoras rurais no Rio Grande do Sul. As autoras recordam que o Pronaf Mulher foi concebido para financiar projetos produtivos de mulheres com o compromisso de dar visibilidade ao trabalho feminino no campo. Contudo, as trabalhadoras rurais enfrentariam algumas dificuldades para acessar o programa: a "organização interna familiar", que, na divisão dos papéis de gênero, nega às mulheres o coprotagonismo produtivo e financeiro, o receio do endividamento, a ausência da assistência técnica, a falta de informação e as exigências burocráticas. A caracterização geral da dinâmica de trabalho das entrevistadas corrobora o quadro já conhecido na bibliografia sobre trabalho feminino rural. As mulheres tenderiam a se encarregar das atividades da esfera "reprodutiva" (afazeres domésticos, cuidados com a horta, trato de animais), pouco participando da gestão da propriedade: ainda que elas atuem nas lavouras com os maridos, esse trabalho é visto como "auxiliar". Isso significa que elas exerceriam, muitas vezes, uma dupla jornada de trabalho. O papel fundamental desempenhado pelas mulheres na produção de alimentos para autoconsumo não receberia, pois, valoração econômica.

Spanevello, Matte e Boscardin (2016) distinguem duas modalidades de destinação do crédito pelas entrevistadas: atividades agropecuárias, geralmente já exercidas na propriedade, e outras atividades. No caso das primeiras, os principais investimentos foram na compra de maquinário, melhoria da qualidade do solo e equipamentos para a produção leiteira. As entrevistadas justificaram os investimentos em maquinários pela redução da penosidade do trabalho, mas muitas insinuaram não ter tomado tal decisão com autonomia em relação aos maridos ou cônjuges. Em tais casos, as mulheres geralmente desconhecem o valor do recurso e as regras do financiamento, e não raro apenas "assinam os papéis", reabrindo o crédito para companheiros ou cônjuges que já esgotaram sua cota no programa. Mesmo assim, elas reconhecem que as rendas provenientes dos novos investimentos beneficiam a família como um todo. As entrevistadas que aplicaram o recurso na atividade leiteira, contudo, se sentem as responsáveis pelo investimento, por se encarregarem da atividade na divisão de trabalho familiar: elas adquiriram ordenhadeiras mecânicas para reduzir a fadiga do trabalho manual e resfriadores para manter a qualidade do produto e melhorar seu preço. As entrevistadas que usaram o crédito em outras atividades relataram a instalação de pomares, estufas para hortaliças e material para beneficiamento de panificados. Embora essas atividades sejam vistas como extensivas da esfera doméstica, a comercialização dos produtos nas feiras permitia às mulheres sair da propriedade e experimentar outra forma de inserção social. Em geral, as autoras observaram que as mulheres têm pouca experiência em

acesso a crédito, o que se explica pela preponderância da atuação dos homens no espaço público, exterior à casa, e na gestão da propriedade. Os resultados, embora não assegurem que a inserção das mulheres no Pronaf "representaria uma possibilidade de autonomia e geração de renda", indicam que o acesso ao programa foi positivo, em termos de renda, para o conjunto da família.

Araújo *et al.* (2016) oferecem um foco analítico diferente: tentam compreender como o Pronaf Mulher incide sobre o empoderamento das agricultoras familiares de duas comunidades do município de Montes Claros (Minas Gerais). Aplicando entrevistas a mulheres que haviam contratado crédito do Pronaf entre 2011 e 2015, foram analisadas as seguintes dimensões: i) a econômico-individual, relativa à autonomia feminina de decisão sobre o uso do recurso, o aumento da renda individual e familiar e o acesso a novos bens; ii) pessoal, relativa à melhoria do bem-estar das mulheres e suas famílias e ao acréscimo da renda e produção em termos qualitativos e quantitativos; e iii) a social e política, relativa à inserção delas em espaços sociais e políticos.

As mudanças observadas pós-acesso das mulheres ao Pronaf foram positivas. Na dimensão econômico-individual, as entrevistas, em sua maioria, relataram o aumento na produção e no consumo, com melhoria na qualidade dos alimentos, a aquisição de eletrodomésticos e veículos para uso da família, sobretudo no transporte da produção aos locais de venda, e, por fim, um compartilhamento das decisões econômicas com os maridos, incluindo os afazeres domésticos. Na dimensão pessoal, as mulheres mencionaram o sentimento de reconhecimento e valorização de sua capacidade de gerir o próprio negócio e contribuir monetariamente com as despesas da família. Por fim, na dimensão social e política, aumentou, entre elas, a participação em sindicatos, incluindo a ocupação de cargos administrativos. Adicionalmente, Araújo *et al.* (2016) afirmam que tanto operadores locais de crédito quanto prestadores de serviços de Ater salientam a capacidade das mulheres de gerir os recursos e a baixa inadimplência entre elas. Concluindo, as autoras apontam que, nos limites de sua amostra, existiria uma relação positiva entre a participação no Pronaf Mulher e o empoderamento das trabalhadoras rurais, e que tal relação repercutiria favoravelmente sobre as condições de vida e trabalho delas.

Visão contrária foi formulada por Izidoro *et al.* (2018), que entrevistaram mulheres no assentamento Monte Alegre, em Araraquara (São Paulo). Observou-se que o Pronaf Mulher era acessado por uma minoria feminina. Problemas como a falta de informação sobre o programa e o difícil diálogo entre mulheres e agentes técnicos e financeiros reapareceram nesse estudo. A invisibilidade do trabalho feminino e a exclusão da participação das mulheres na gestão da renda dos lotes foram a tônica das entrevistas. Mesmo os profissionais de assistência técnica não divulgam, entre as potenciais beneficiárias, a linha Pronaf Mulher. Essa carência de informações, contudo, sugeriria o distanciamento das mulheres em relação à gestão financeira do negócio

familiar e às decisões produtivas. A rigor, os projetos não seriam elaborados sob a perspectiva de uma agricultura familiar com equidade de gênero. Algumas mulheres relataram a pressão dos maridos para assinar os empréstimos do Pronaf, o que mostra que a formalização da participação feminina no programa não é suficiente para superar os conflitos de gênero. Ademais, segundo as autoras, a concepção do programa não pressuporia as assimetrias de poder existentes dentro do núcleo doméstico das assentadas. As beneficiárias afirmaram almejar maior autonomia financeira, mas não outra jornada de trabalho, a partir do acesso ao crédito. O estudo conclui que o Pronaf Mulher não conseguiu anular suficientemente a lógica da dominação masculina na esfera de decisão sobre os recursos econômicos da família.

Pode-se dizer que, em conjunto, os estudos do Pronaf Mulher transitam entre dois polos de uma contradição. Por um lado, o programa vem sendo pouco eficaz em promover uma autonomia financeira das mulheres dentro do grupo familiar, seja porque os projetos financiados tenderiam a ser aqueles que já se desenvolviam no estabelecimento, seja porque os maridos ou companheiros, a fim de ampliar suas alternativas de crédito, se apropriariam no âmbito doméstico dos recursos que a linha oferece. Por outro lado, para muitas mulheres rurais, os próprios limites entre espaço doméstico e espaço produtivo seriam tênues e ambíguos, assim como a distinção entre os papéis que elas desempenham a partir de seu lugar na família e de seu reconhecimento como trabalhadora rural com projeto produtivo próprio. No entanto, os exemplos mais bem-sucedidos de aplicação do Pronaf Mulher parecem ter sido aqueles em que as mulheres investiram os recursos em atividades já ligadas à sua rotina de trabalho, ampliando sua participação na renda da família e provendo melhorias de bem-estar a todos os membros, ao mesmo tempo que puderam, graças à visibilidade do valor de seu trabalho, pleitear uma divisão mais equitativa dos papéis de gênero na casa.

5.2 Pronaf Jovem

As questões levantadas pela bibliografia em torno do Pronaf Jovem se reportam a dois temas: a baixíssima execução do programa, os entraves que seus potenciais beneficiários enfrentam para acessá-lo e sua relação com a reprodução social da agricultura familiar, que passa pelo processo de sucessão na terra.

Barcellos (2017), abordando a construção do Pronaf Jovem, chama atenção para a dinâmica dialógica que se estabeleceu entre os movimentos sociais rurais, a partir dos quais a juventude rural emergiu como sujeito político, e as instâncias oficiais de formulação da política. Na raiz do Pronaf Jovem, assinala o autor, sempre constou a ideia de oferecer um horizonte futuro de desenvolvimento socioeconômico aos jovens rurais que, contrariando o "fatalismo" do êxodo

rural, decidissem construir projetos de vida no campo. O autor concentrou sua análise do programa entre 2010 e 2013, empregando diversos instrumentos qualitativos junto a representantes e atores políticos de organizações e movimentos sociais. Entre os fatores que dificultariam o acesso dos jovens ao Pronaf Jovem, ele identificou, em primeiro lugar, a presunção, por parte dos operadores bancários, de que os jovens, inexperientes e pouco responsáveis para administrar os recursos, ficariam inadimplentes com o crédito. Ligado a esse empecilho estaria, ainda, a resistência dos bancos a financiar projetos produtivos não convencionais ou de pequena escala. Outra dificuldade estaria na obtenção da DAP por jovens solteiros com menos de trinta anos de idade: ficando vinculados à DAP do chefe de família, eles não teriam autonomia para acessar o crédito em favor de projetos produtivos próprios.

A questão da autonomia se prende com a da sucessão familiar. Maschio e Ternoski (2018), estudando a partir de instrumentos qualitativos o contexto da juventude rural do sudoeste do Paraná, elencam o Pronaf como um dado influente sobre a decisão dos jovens de permanecer na atividade agrícola. Marin (2020), em estudo quantitativo e qualitativo com jovens agricultores da região central do Rio Grande do Sul, oferece, por seu turno, uma análise mais complexa do tema, contrapondo as premissas "ideais" implícitas na concepção do Pronaf Jovem com a realidade da juventude camponesa daquele território. Tendo em vista conhecer o papel do Pronaf Jovem na construção social de uma juventude rural sucessora na agricultura familiar, o autor traz um conjunto de informações recentes sobre o desempenho do programa: os dados indicam que, entre 2004 e 2016, foram firmados, ao todo, somente 2.889 contratos do Pronaf Jovem, envolvendo um volume de recursos de R$ 18,6 milhões. Os anos em que o programa registrou seus melhores resultados – de 2005 a 2008, respondendo por metade do total de contratos no período – englobam a mudança na faixa etária de acesso ao Pronaf Jovem, de 16 a 25 anos, até 2007, para 16 a 29 anos a partir de então. O autor sublinha que o número é bastante reduzido ante o público potencial do programa (7,1 milhões de jovens), mas argumenta que, a despeito das dificuldades operacionais e burocráticas de acesso ao crédito, a juventude rural comporta uma diversidade de projetos de vida que não passam pela continuidade da vida no campo.

Entretanto, os jovens demandantes do Pronaf Jovem tenderiam a ser justamente aqueles em processo de sucessão na agricultura familiar. A principal razão que explicaria, mesmo para esse grupo, a baixa adesão ao programa seria, segundo o autor, o desconhecimento da existência de uma linha de crédito voltada especificamente para os jovens. Além disso, Marin (2020) afirma que o perfil idealizado para o público do Pronaf Jovem – autônomo, pluriativo e integrado – contrasta com a realidade da juventude do campo, em cuja experiência predominariam a desinformação e o pouco acesso à qualificação técnica, sem contar os obstáculos impostos pelo sistema bancário. Em síntese, sua crítica incide sobre a impossibilidade de construir, a partir apenas do Pronaf

Jovem, o perfil ideal de acesso ao programa. Embora tenha o cuidado de não generalizar suas conclusões, o autor sugere que os modestos resultados da linha expressariam esse descompasso entre o ideal e o real.

5.3 Pronaf Agroecologia, Pronaf Floresta, Pronaf Semiárido e Pronaf Eco[15]

São menos numerosos os artigos que abordam a implementação das linhas do Pronaf voltadas a modelos agrícolas mais sustentáveis: dados os seus resultados relativamente restritos, o programa não gerou ainda números que permitissem traçar uma análise mais abrangente. Não obstante, é possível destacar alguns pontos importantes sobre os quais a bibliografia recente tem se debruçado.

Sambuichi e Oliveira (2011) estudam, por exemplo, como essas linhas, pautadas pelas premissas do desenvolvimento sustentável, contribuem para mudar o modelo de desenvolvimento agrícola. Os autores afirmam que a criação dessas modalidades de crédito, em 2003, veio em reposta às críticas relativas à especialização produtiva e dependente que o Pronaf fomentaria entre os beneficiários, em contradição com a ideia de estimular a diversificação e promover estratégias produtivas adaptadas aos contextos ambientais. Descrevem, ainda, o desempenho geral dessas linhas entre as safras 2005-2006 e 2009-2010. Nesse período, o Pronaf Agroecologia financiou um volume de R$ 11,4 milhões em crédito (variando entre 600 mil, em 2005-2006, e 5,1 milhões, em 2008-2009), com 979 contratos. A região Norte concentrou 40% dos recursos contratados. O Pronaf Floresta emprestou R$ 75 milhões em 14,9 mil contratos, a maior parte deles nas regiões Sul e Sudeste (somando 86% do total). Os autores assinalam que, entre 2006-2007 e 2009-2010, a linha teve queda brusca de valores, reflexo de uma reorientação de suas regras, que passaram a excluir o financiamento da silvicultura de espécies exóticas e monoculturas florestais. Essa variação relevaria o fato de que a maior parte dos recursos da linha era absorvida pela indústria de papel e celulose do Sul-Sudeste. O Pronaf Semiárido financiou, no período, R$ 188,4 milhões em 38,1 mil contratos. O Pronaf Eco, iniciado a partir da safra 2007-2008,

15. Em linhas gerais, o Pronaf Agroecologia visa financiar a implantação de sistemas agroecológicos e orgânicos de produção, segundo as diretrizes estabelecidas. O Pronaf Floresta financia a implantação de sistemas agroflorestais, de manejo florestal e exploração extrativista ecologicamente sustentável, além da recuperação de áreas degradadas. O Pronaf Semiárido oferece crédito para investimentos em projetos de convivência com o semiárido, priorizando projetos de infraestrutura hídrica. O Pronaf Eco financia a implantação de tecnologias para produção de energia renovável. Não foi encontrada, pelas chaves de busca utilizadas, bibliografia específica sobre este último programa.

financiou R$ 40,3 milhões em 3 mil contratos até a safra 2009-2010. A região Sul recebeu mais da metade desse montante.

No período analisado, a soma dos recursos financiados por todas as quatro linhas – R$ 315,1 milhões – correspondeu a apenas 1,6% do volume total do Pronaf (Sambuichi e Oliveira, 2011). Entre os fatores que poderiam explicar o baixo desempenho estariam a dificuldade de acesso ao crédito junto aos bancos, resistentes a aprovar projetos não convencionais de menor rentabilidade, a falta de conhecimento dos próprios agricultores sobre o funcionamento daquelas linhas de crédito e a ausência de uma assistência técnica preparada para formular projetos agrícolas diferenciados. Os autores ressaltam que, embora os sistemas agroecológicos não demandem tanto custeio quanto os convencionais, o investimento neles é indispensável para promover a transição a um modelo agrícola mais sustentável.

Os estudos dedicados ao Pronaf Agroecologia corroboram essas observações, acrescentando, entretanto, questões específicas à linha. Costa *et al.* (2017) relatam que, entre 2011 e 2013, não houve registro de operações do Pronaf Agroecologia contratadas para a região Norte com recursos do FNO (geridos pelo Banco da Amazônia), embora os recursos aplicados pelo fundo em outras linhas do Pronaf tenham crescido no período. Esse dado revelaria a contradição entre a prática dos operadores financeiros do programa e a diretriz oficial de financiar, na Amazônia, projetos agrícolas sustentáveis, reiterando a tendência do Pronaf de priorizar a agricultura convencional. Em parte, a falta de demanda pela linha poderia explicar-se pela ausência de uma ação institucional que a tornasse conhecida junto aos potenciais beneficiários. Essa mesma ausência, apontam os autores, teria a ver com a visão, ainda dominante nas instâncias de financiamento, de que a agroecologia é um sistema produtivo "utópico" e inviável economicamente.

Em outro estudo, Sambuichi *et al.* (2018), debatendo o financiamento da transição agroecológica no país, avaliam como o I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (I Planapo) repercutiu sobre o Pronaf Agroecologia entre 2013 e 2015. Os autores constatam que, apesar de boa parte das ações previstas no plano ter sido realizada, a meta de ampliar o acesso ao crédito ficou distante dos resultados: dos R$ 2,5 bilhões disponibilizados para financiar a produção agroecológica e orgânica familiar no período, apenas R$ 63 milhões (2,5%) foram distribuídos. Os autores apontam, ainda, que o baixo acesso à linha, a despeito dos esforços envidados no âmbito do Planapo, pode explicar-se por questões financeiras: conquanto as condições de juros e carência do Pronaf Agroecologia sejam mais vantajosas que as oferecidas pelo financiamento privado, as exigências burocráticas para acessar essa linha são mais numerosas que as solicitadas nas demais modalidades, induzindo os produtores agroecológicos a buscar a liberação do crédito por vias mais fáceis dentro do programa. Oliveira *et al.* (2018) atualizam um pouco mais os números de execução do Pronaf Agroecologia, compreendendo o período de 2015 até o primeiro

trimestre de 2017: nesse intervalo, foram investidos R$ 9,96 milhões na linha, com participação majoritária da região Sul (63%), e realizados 488 contratos, 54% para pecuária. O montante reservado ao Pronaf Agroecologia seguiu sendo baixíssimo dentro do orçamento geral do Pronaf nos anos analisados – 0,021%.

Além dessas análises de escopo geral, a bibliografia reserva alguns estudos de caso que relatam experiências locais com o Pronaf Agroecologia. Deggerone e Resende (2018) apresentam uma análise qualitativa da experiência dessa linha em Três Arroios (Rio Grande do Sul), na safra 2016-2017, quando o município gaúcho recebeu R$ 205,4 mil pela modalidade. Os autores observam que o montante foi investido na aquisição de máquinas e instalação de infraestruturas, usado numa produção agroecológica bastante diversificada (arroz, feijão, alho, cítricos, pêssego, ameixa e hortelã). Sua conclusão sublinha que a criação da linha agroecológica propiciou aos agricultores familiares um reconhecimento desse modo de produção. Schneider *et al.* (2020), estudando a produção agroecológica no noroeste do Rio Grande do Sul, salientam que os custos financeiros para a transição do sistema convencional ao agroecológico são altos e que, apesar da insuficiência do alcance do Pronaf Agroecologia, os produtores familiares dificilmente poderiam assumir tais despesas com capital próprio. Stoffel, Rambo e Eberhardt (2020), analisando, também por métodos qualitativos, a aplicação da linha no Território da Cidadania de Cantuquiriguaçu (Paraná), oferecem, preliminarmente, um panorama descritivo do desempenho total do Pronaf Agroecologia de 2013 a 2018. Nesse período, foram firmados 864 contratos do Pronaf Agroecologia, 356 para atividade agrícola e 508 para pecuária; em relação ao volume de recursos, do total de R$ 16,5 milhões, 78% foram destinados à agricultura e 22% à pecuária. O maior volume foi acessado pela região Sul, e o maior número de contratos, pelo Nordeste. O estudo de caso do artigo, construído a partir de entrevistas com agricultores familiares, revelou que a estratégia de comercialização adotada pelos produtores agroecológicos é participar de feiras vinculadas a esse tipo de produção. Os relatos confirmaram ainda que, entre os produtores e os próprios agentes financeiros, predominam a desinformação e o desconhecimento sobre as regras de acesso ao Pronaf Agroecologia.

Os estudos específicos sobre o Pronaf Floresta levantam questões mais diretamente associadas aos efeitos da implantação do programa sobre certas localidades. Feitosa e Silva (2010) avaliam a implantação de três sistemas agroflorestais (SAFs) em assentamentos no município de Eldorado do Carajás (Pará), financiados pelo programa. No primeiro, apontam para os problemas da padronização preconcebida de projetos do Pronaf Agrofloresta, em que predominam espécies florestais madeiráveis para fins comerciais e plantios que obedecem à lógica do monocultivo, sem a necessária adequação às condições biofísicas e às expectativas da família beneficiária. No segundo, assinalam um problema da falta de orientação técnica em um projeto que pretendia reconstituir a área desmatada de um lote, mas com espécies incompatíveis com um solo de baixa retenção hídrica. No terceiro SAF, a família que pretendia usar os recursos para o plantio de

frutíferas, em parte pensando na própria segurança alimentar, em parte projetando a venda do excedente e da madeira, deparou-se com obstáculos inesperados, como a mortalidade das mudas e a não germinação do cupuaçu. Apesar das dificuldades, os autores indicam que o êxito parcial dos projetos confirmaria a importância da adoção dos SAFs para a diversificação das atividades produtivas, mesmo quando as famílias enfrentam limitações no meio cultivado.

Guerra-Costa *et al.* (2018), também acompanhando a implantação de SAFs via Pronaf Floresta em 24 assentamentos do sudeste paraense, avaliaram o plano de manejo, recuperação e conservação de recursos naturais implementado por um órgão de Ater na região entre 2005 e 2007. O plano visava à recomposição de áreas de reserva legal e preservação permanente a partir da criação de viveiros comunitários (essências florestais e frutíferas) com recursos do Pronaf Floresta. Entre os problemas observados, os autores destacaram: a falta de irrigação, não prevista no projeto técnico, a despeito de se conhecer o estresse hídrico na região no período seco do ano e seus efeitos sobre as frutíferas; e as dificuldades dos agentes financeiros em operar a liberação do crédito do Pronaf Floresta – o primeiro na região – sem dispor de coeficientes técnicos para analisar a viabilidade econômica dos SAFs. Tagore, Canto e Vasconcellos Sobrinho (2018) avaliaram, do ponto de vista dos riscos ambientais, projetos de produção de açaí em áreas de várzea, no estado do Pará, desenvolvidos com recursos do Pronaf Floresta. Realizada entre maio e julho de 2016, a pesquisa apontou que o processo de valorização de mercado do açaí tem provocado alterações no sistema tradicional de manejo dos açaizais, com consequências ambientais preocupantes, como a homogeneização da paisagem, a erosão e o assoreamento dos rios pela eliminação de espécies que protegem as margens nas áreas de várzea e o aumento da dependência econômica dos ribeirinhos em relação ao açaí com a perda da diversidade produtiva. Embora o Pronaf Floresta seja reconhecido como instrumento importante de valorização da produção ribeirinha, os autores advertem para a necessidade de pautar a utilização dos recursos segundo os princípios da sustentabilidade, conciliando o desenvolvimento da cadeia produtiva com a preservação ambiental.

As avaliações do Pronaf Semiárido tratam, sobretudo, das estratégias de convivência da agricultura com a seca, uma vez que o programa financia infraestruturas de abastecimento de água para consumo e produção a agricultores familiares que vivem e trabalham em contextos de estresse hídrico. Sieber e Gomes (2015), estudando a implantação do programa por agricultores familiares do município de Serra Talhada (Pernambuco), observam como o Pronaf se integrou a uma mudança de paradigma na forma de ver o Semiárido: das medidas emergenciais e assistencialistas que prevaleceram historicamente na região, passou-se a uma perspectiva de desenvolvimento, alicerçada em programas de convivência com as condições edafoclimáticas do bioma. A linha de crédito Pronaf Semiárido, atendendo às necessidades de abastecimento

hídrico – instalação de canos, bombas para a atividade agrícola –, conjugou-se a outras políticas públicas na região, como o programa de cisternas, para estabelecer essa nova perspectiva, apesar dos limites e descontinuidades. Santos (2014) avaliou os efeitos do Pronaf Semiárido junto a agricultores de Itapipoca (Ceará): com a aplicação de questionários a beneficiários do programa, o autor observou que a maioria dos entrevistados teve aumento do rebanho e se sentia preparada para enfrentar a seca, embora sua extensão por um período superior a dois anos – como na época da pesquisa – criasse obstáculos mais severos à efetividade do programa. Cirilo, Targino e Pedroza (2019) observaram os resultados da aplicação do Pronaf Semiárido na construção de barragens subterrâneas para armazenamento de água. Acessível e pouco dispendioso, o mecanismo propiciaria, segundo os autores, o armazenamento de água por um período considerável, favorecendo a continuidade das atividades rurais. No entanto, a falta de informações, tanto em relação ao crédito quanto à disponibilidade da tecnologia, tornava-a ainda pouco utilizada entre os produtores familiares do Semiárido. Sindicatos rurais e agentes de Ater poderiam empenhar-se na tarefa de orientar os potenciais beneficiários, que ainda sofrem com a estiagem, acerca das regras de acesso ao programa.

De maneira geral, os estudos sobre o Pronaf Agroecologia e Floresta chamam atenção para duas questões: de um lado, a baixa adesão, decorrente da desinformação dos potenciais beneficiários (e executores), dos próprios critérios relativos à especificidade da linha e dos entraves burocráticos; de outro, a relativa concentração regional dos recursos que, mesmo nessas linhas específicas, afluem em maior volume às regiões Sul e Sudeste. Quanto ao Pronaf Semiárido, cuja aplicação já é geograficamente definida, os estudos reiteram, como problema, a falta de informações do público acerca da existência da linha e ressalvam que, a despeito de sua importância no enfrentamento da escassez hídrica, o programa precisa estar integrado a outras políticas públicas focadas em estratégias de convivência com o semiárido para gerar efeitos mais promissores.

5.4 Pronaf Agroindústria e Pronaf Mais Alimentos

São pouco encontradiços na bibliografia estudos sobre o Pronaf Agroindústria. Wesz Junior (2010; 2017) oferece duas avaliações complementares sobre o desenho e os efeitos do programa. Em seu primeiro artigo, ele aponta que as motivações para a criação da linha passariam, via de regra, pela baixa rentabilidade das atividades "primárias" – safras frustradas, redução do preço das *commodities* e alta dos custos dos insumos –, que teria suscitado nos agricultores o interesse em passar à agroindustrialização. Contudo, a maioria dos produtores, sem recursos para comprar equipamentos, necessitava de uma linha de crédito específica para dar esse passo. Além disso, segundo o autor, a agricultura familiar submetida a um processo de especialização

produtiva se tornara dependente das cadeias produtivas, de sorte que, para gerar renda e promover a autonomia econômica, era importante internalizar a agregação de valor. A demanda de movimentos sociais e a pesquisa acadêmica que ressaltava a importância da pluriatividade e da multifuncionalidade para a agricultura familiar foram também fatores que motivaram a implementação voltada à agroindustrialização.

Wesz Junior (2010, p. 569) recorda que, no fim dos anos 1990, o Pronaf incorporou uma linha para investimento, chamada Agregação de Renda à Atividade Rural (Pronaf Agregar), atendendo à crescente relevância econômica da agroindústria familiar nas receitas nacionais ("2,5% do PIB agropecuário e 6% do PIB gerado pela agricultura familiar", em 1996). Redesenhada em 2003, essa linha deu origem ao Pronaf Agroindústria, até hoje única fonte disponível, na maioria dos estados, para financiar esse tipo de empreendimento. O Pronaf Agroindústria, indica o autor, articula uma série de medidas relativas à legislação, capacitação, adaptação de tecnologias e ao acesso aos mercados. Com recursos do FAT e dos Fundos Constitucionais de Financiamento regional, operados pelos bancos públicos, com taxas de juros declinantes ao longo dos anos (equalizadas pelo Tesouro), o Pronaf Agroindústria beneficia não apenas agricultores familiares, mas também cooperativas e associações de produtores.

Em sua primeira avaliação, Wesz Junior (2010, p. 570) procedeu a uma rodada de entrevistas semiestruturadas, em julho de 2008, com "*policy-makers* envolvidos na elaboração e gestão dessa linha de crédito", e a uma consulta aos dados administrativos dos financiamentos. O autor identificou uma mudança importante no público beneficiário da linha a partir do Plano Safra 2008-2009, com a entrada do Programa Mais Alimentos. Se antes o foco eram agricultores familiares enquadrados no Pronaf, além de cooperativas e associações (com composição de, no mínimo, 90% de agricultores familiares e comprovação de que pelo menos 70% da matéria-prima vinha de unidades familiares), as condições de enquadramento se alteraram bastante, a partir daquele ano, atendendo ao objetivo de incluir no programa a cadeia produtiva do leite: a participação de produtores familiares, nesse caso, poderia ser de 70% na composição da associação e de 55% no fornecimento de matéria-prima. No mesmo contexto de mudanças, o número máximo de participantes por contrato elevou-se de quarenta para novecentos agricultores, com o limite de valor individual subindo de R$ 18 mil para R$ 28 mil. Com isso, o teto de financiamento coletivo saiu de R$ 720 mil para R$ 25 milhões. Esse rearranjo apontava para a opção de beneficiar grandes empreendimentos, uma vez que os recursos concedidos a uma única cooperativa poderiam custear quase oitocentas agroindústrias familiares (Wesz Junior, 2010). Como, ademais, nas grandes cooperativas, a função principal dos agricultores familiares se limitaria à entrega da matéria-prima a partir dos sistemas de integração, o custo financeiro dos juros subsidiados pelo Tesouro acabaria por auxiliar um empreendimento não necessariamente provido das características da agricultura familiar. As alterações nas condições de financiamento e o alastramento do público beneficiado teriam, conclui o autor, dissolvido os princípios iniciais do Pronaf Agroindústria.

Wesz Junior (2010) chama atenção, por fim, para o fato de que o Pronaf, alargando os limites de renda para enquadramento, teve, sobretudo a partir de 2008-2009, uma inflexão reconcentracionista: com a ampliação da entrada de agricultores mais capitalizados (pelas linhas C, D e E), o volume de crédito destinado à região Sul tornou a crescer, acentuando as assimetrias distributivas do programa.

Em seu segundo estudo, partindo da consideração geral da importância das agroindústrias familiares – na geração de renda, fixação das famílias no campo e fortalecimento de mercados locais –, Wesz Junior (2017) analisa as transformações ocorridas no Pronaf Agroindústria entre 1998-1999 e 2016-2017, destacando o aumento do limite de renda familiar para efeitos de acesso ao programa – que chegou a R$ 360 mil, em 2013 –, um indicativo do processo de absorção de produtores mais capitalizados pelo programa. Com os limites de participação de cooperativas e associações, deu-se um salto equivalente: o limite máximo de patrimônio das cooperativas para efeitos de enquadramento que, em 2003, era de R$ 3 milhões, chegou a R$ 150 milhões em 2012, mantida a redução de 90% para 70% da participação obrigatória de agricultores familiares na composição societária. O teto dos contratos também foi elevado no período. Tais mudanças, como assinala o autor, repercutiram sobre os dados: em 2015-2016, foram financiados 578 contratos, totalizando R$ 286 milhões, um dispêndio similar ao que foi feito, anualmente, no período de referência anterior – de 2003 a 2006 –, mas com um número de contratos bem inferior ao registrado no último ano daquele intervalo, 3.600. Com isso, o valor médio dos contratos aumentou consideravelmente e foi observada uma concentração de crédito em poucos empreendimentos: 2,6% dos contratos absorveram 73% dos recursos – dois terços do total de contratos concentrando-se no Rio Grande do Sul.

Wesz Junior (2017) conclui que, apesar das informações descontínuas sobre o programa, o Pronaf Agroindústria parece ter perdido seu enfoque inicial com as mudanças nas regras de enquadramento, privilegiando empreendimentos maiores, por vezes fora do estabelecimento agropecuário (como é o caso das grandes cooperativas agroindustriais do leite), em detrimento de pequenas agroindústrias que precisam ser fortalecidas. Corroborando os achados de Wesz Junior, Anjos, Caldas e Oliveira (2015), em estudo que aborda a implantação do Pronaf Agroindústria no Rio Grande do Sul, afirmam, a partir de uma pesquisa de campo, que os créditos do programa dificilmente são liberados a agricultores individuais. Haveria, segundo eles, uma preferência a financiar cooperativas e associações. Os entraves e exigências burocráticas também afetariam o acesso de produtores com agroindústrias de pequeno porte ao programa.

Em relação ao Pronaf Mais Alimentos, lançado em 2008, os estudos abordam, mais frequentemente, os efeitos do programa sobre a mudança na base técnica da agricultura familiar. Leão *et al.* (2013) analisam a eficácia do programa no município de Costa Marques (Rondônia), a

partir de um conjunto de entrevistas com produtores rurais. Os resultados, em síntese, apontaram que o Pronaf Alimentos, embora não tenha, na medida do esperado, ampliado o acesso a crédito de investimento em infraestrutura, contribuiu para a geração de renda e melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, que, de modo geral, citaram, como motivações para acessar o programa, a facilidade do financiamento e os prazos de reembolso, juros e carência ofertados. A maior parte dos produtores entrevistados usou os recursos para compra de matrizes, e todos afirmaram ter observado aumento de produtividade a partir da aplicação do recurso. Rambo e Bonamigo (2015), analisando os efeitos do Pronaf Mais Alimentos na microrregião de Pinhalzinho (Santa Catarina), registraram que, ali, entre 2008 e 2013, foram celebrados 5,2 mil contratos dessa linha, somando R$ 156,4 milhões em recursos, em trajetória crescente no período. Operados principalmente por cooperativas de crédito locais, esses recursos beneficiaram, sobretudo, os produtores de tecnologia e agroindústrias que agregam valor à produção agrícola familiar. Os autores chamam atenção para o efeito anticrise que o Pronaf Mais Alimentos teve na região, em 2008-2009, uma vez que proveu recursos aos agricultores e criou demanda para as empresas de máquinas, implementos e insumos. De acordo com os autores, as entrevistas com os beneficiários mostraram que os agricultores familiares investiram principalmente em avicultura, suinocultura e leite, atividades mais integradas aos mercados na região. Ademais, os beneficiários relataram melhorias na qualidade de vida, decorrentes, especialmente, da redução do esforço braçal, graças à aquisição de maquinários. Araújo, Gomes e Carraro (2016), avaliando os incentivos econômicos para a compra de colheitadeiras por parte dos produtores gaúchos de arroz irrigado com acesso ao Pronaf Mais Alimentos, apontaram que, como estratégia de difusão de tecnologia, a linha parece ter estabelecido regras adequadas de operação: as estimativas indicaram que, nos moldes do programa, os custos provenientes da compra de máquinas eram inferiores aos custos de contratação de colheitadeiras terceirizadas, e que, entre estas, os modelos de maior capacidade operacional se revelaram menos dispendiosos. Por fim, os autores notam que a criação de incentivos econômicos corretos para um programa de crédito voltado à difusão tecnológica depende do conhecimento dos custos dos produtores.

Delfino *et al.* (2018) propõem-se a examinar a distribuição dos recursos e contratos do Mais Alimentos entre 2015 e 2017. Os autores mostram que, no período, o volume de recursos subiu de R$ 4,2 bilhões para R$ 7,4 bilhões, com os contratos variando de 150,6 mil para 215,6 mil. Segundo o estudo, 40% dos tratores adquiridos pelos agricultores familiares no país entre 2016 e 2017 foram financiados via Pronaf Alimentos. Em termos de distribuição regional, os autores chamam atenção para o fato de que os três estados da região Sul estiveram todos os anos entre as quatro primeiras posições nos *rankings* de número de contratos e de acesso a recursos, com destaque para o Rio Grande do Sul, quase sempre na dianteira, alternando pouco com Minas Gerais. Os autores atribuem esse desequilíbrio à capacidade organizacional dos agricultores familiares

sulistas, mais associados a cooperativas de crédito e outras entidades representativas, e ao melhor acesso a serviços de assistência técnica na região. Por fim, Camara *et al.* (2020), estudando a percepção dos agentes financeiros e de Ater que atuam no Pronaf Mais Alimentos no município de Palmeiras das Missões, conferiram que o programa – pela taxa baixa de juros e pelos prazos longos – é reconhecido como uma oportunidade para agricultores pobres realizarem investimentos produtivos. Além disso, o programa gerou ganhos de produtividade e redução da penosidade no trabalho do campo, graças aos equipamentos adquiridos. Outras duas consequências de monta são mencionadas: a dinamização da economia regional, com recursos circulando no município, e o estímulo à permanência de jovens no campo, em virtude da melhoria da renda.

Pelo que se depreende dos estudos analisados, tanto o Pronaf Agroindústria quanto o Pronaf Mais Alimentos reproduzem o desequilíbrio regional na distribuição dos recursos, em proveito das regiões que concentram a agricultura familiar mais estruturada economicamente. No caso do Pronaf Agroindústria, esse desequilíbrio é agravado pelo fato de as regras do programa acabarem por beneficiar empreendimentos já relativamente dissociados da atividade agrícola, com características mais propriamente industriais, geralmente especializados, integrados e de larga escala. Com isso, a linha reforçaria a posição de fornecedores de matéria-prima que os agricultores familiares têm na cadeia sem promover entre eles o investimento em agroindústrias de pequena escala para beneficiamento e agregação de valor de sua produção. Quanto ao Pronaf Alimentos, a despeito das críticas a um modelo de financiamento que favoreceu o setor industrial pelo aumento da demanda por máquinas e insumos, sem necessariamente direcionar as atividades dos estabelecimentos agropecuários a culturas alimentares, está claro que o programa contribuiu para realizar uma mudança na base técnica da produção, tendo, por resultados positivos, a redução do trabalho braçal, o aumento da produtividade e a consolidação do engajamento da família na atividade agrícola.

5.5 Pronaf Pesca

Tema pouco abordado na bibliografia, o Pronaf Pesca é objeto de estudo de caso de Capellesso e Cazella (2013), realizado no litoral centro-sul de Santa Catarina, com aplicação de entrevistas a pescadores e atravessadores. Descrevendo a pesca artesanal como atividade de pequena escala em que predomina o trabalho não assalariado, os autores afirmam que, segundo o Registro Geral de Pesca (RGP), havia em 2011 mais de 600 mil pescadores artesanais no país (três quintos do total), responsáveis por cerca de 60% de todo o pescado em 2010 (aproximadamente 500 mil toneladas). Na região em que foi feita a pesquisa, dados de 2012 indicavam a existência de quase 11 mil pescadores artesanais. Os autores observam que, na economia da pesca artesanal, cujos agentes têm pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro, ainda prevalecem relações

de reciprocidade: a modernização do setor via indústrias pesqueiras – a partir dos anos 1970 – não anulou a figura dos atravessadores e o sistema de aviamento, no qual os pescadores recebem um adiantamento financeiro a ser debitado na entrega da produção, a preços fixados pelo atravessador. Nas comunidades pesqueiras estudadas, o reforço dos laços entre pescadores e atravessadores dá-se não só pelo compromisso de retribuir os financiamentos, mas também pela prestação de serviços, chamados de assistências (fornecimento de óleo diesel, conserto de motor etc.), que os intermediários oferecem em troca do pescado. Como o pescado é altamente perecível, a segurança de compra oferecida pelos atravessadores reforça os laços de dependência econômica dos pescadores em relação a eles.

Segundo Capellesso e Cazella (2013), esse sistema informal – sem preços pré-fixados, sem taxas de juros, sem garantias de parte a parte – nas comunidades estudadas explicaria o baixíssimo acesso ao Pronaf entre os potenciais beneficiários. De resto, a impessoalidade e imagem negativa dos bancos – piorada com a inadimplência em cadeia provocada pelo antigo sistema de aval solidário do Pronaf – e a distância entre a instituição financeira e a realidade econômica da pesca artesanal dificultam a adequação do Pronaf Pesca a uma cultura econômica pouco monetizada, que efetua o desconto de dívidas por entrega do produto. A inclusão dos pescadores artesanais em sistemas de financiamento formais exigiria adaptações à cultura financeira da atividade, com um acompanhamento de "ações extraeconômicas, no campo organizacional" (Capellesso e Cazella, 2013, p. 292), para alcançar resultado. Cooperativas de crédito solidárias, como as que funcionam junto a agricultores familiares, também poderiam, concluem os autores, ser adaptadas à pesca artesanal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Abarcando a última década do Pronaf, o variado conjunto bibliográfico percorrido nesta revisão traz um panorama das questões mais recorrentes nas análises acadêmicas dedicadas ao programa. A partir desses temas, pode-se esboçar uma narrativa sintética da história recente do Pronaf, sob uma perspectiva crítica e construtiva.

Um primeiro elemento a destacar nos estudos diz respeito à visibilidade política, econômica e social que a própria criação do Pronaf deu à agricultura familiar. A concepção do programa e as complexas ramificações institucionais que aperfeiçoaram, ao longo dos anos, o processo de sua implementação, representaram o reconhecimento, por parte do Estado, da importância da agricultura familiar como categoria ou grupamento socioeconômico definido por um modelo de produção específico, diferente daquele que caracterizaria a agricultura de larga escala ou patronal. A partir da base institucional criada com o Pronaf e dos instrumentos derivados dela – como a

DAP, os cadastros e estatísticas que passaram a diferenciar, quantificar, qualificar e mapear o universo da agricultura familiar brasileira –, outras políticas públicas voltadas aos agricultores familiares puderam ser realizadas. O programa teve, pois, uma dimensão fundadora, de caráter estruturante, na construção institucional das ações do Estado destinadas à agricultura familiar.

À medida que o Pronaf evoluiu e se consolidou como a mais ampla política de crédito para a produção agrícola familiar do país, a heterogeneidade interna, regional e socioeconômica da agricultura familiar brasileira foi se tornando cada vez mais conhecida e, em parte por efeito mesmo do programa, mais acentuada. Uma das notas dominantes da bibliografia acadêmica pertinente ao Pronaf concerne às desigualdades distributivas relativas ao acesso ao crédito pelo conjunto de seus beneficiários. Tais desigualdades passam por diferenças regionais – com a concentração de recursos na região Sul –, socioeconômicas – com agricultores mais capitalizados acessando a maior parte do crédito –, e produtivas – com as culturas de *commodities* e as atividades integradas respondendo por maiores proporções de recursos. Como se pôde observar, a bibliografia discute largamente as causas que explicariam tais diferenças. Em primeiro lugar, tais diferenças diriam respeito ao próprio desenho do programa que, atrelado à lógica bancária que preside as suas operações, privilegiaria, como clientela "preferencial", os agricultores familiares mais estruturados economicamente, capazes de oferecer maiores garantias de pagamento e vinculados a cadeias produtivas e mercados consolidados. Além disso, a atuação de cooperativas de crédito e a disponibilidade de serviços de Ater – dois fatores mais presentes na região Sul que nas demais – também contribuiriam para as assimetrias internas do programa.

Mereceu, entretanto, destaque, em diversos artigos, a experiência do Agroamigo, operado pelo BNB com recursos do Pronaf destinados ao grupo B, o mais empobrecido da agricultura familiar: com acompanhamento próximo e individualizado dos projetos produtivos, o programa incluiu e apoiou economicamente um enorme contingente de agricultores familiares. A redução da inadimplência no grupo foi um reflexo do relativo êxito dos projetos produtivos. Alguns estudos aqui analisados ressalvam que o desenho do Pronaf, ao confiar os procedimentos de concessão de crédito à rede bancária nacional, sobretudo aos bancos públicos, permitiu que o programa atingisse uma vasta cobertura de operação, com presença em praticamente todos os municípios do país.

No entanto, do ponto de vista da produção, boa parte da bibliografia chama atenção para o fato de que a bancarização do programa induziria à especialização produtiva. A regra de financiamento por produto, além da segurança econômica que atividades e modelos de produção já consolidados, com garantia de mercado, ofereceriam às instituições, está na raiz desse direcionamento. Para receber os recursos, os produtores acabariam por subordinar seus projetos

produtivos a preferências e critérios de financiamento que os bancos adotam: em vez de contratar crédito para financiar um projeto produtivo próprio, os agricultores familiares adotariam um projeto produtivo "padrão", especializado, para acessar o crédito. Tal inversão provocaria efeitos controversos: a especialização, mobilizando o tempo de trabalho e a área dos estabelecimentos familiares, tornaria o beneficiário dependente de apenas um produto. Ademais, em regime de integração, essa dependência se acentuaria em virtude da obrigatoriedade de aquisição dos pacotes tecnoquímicos definidos pelas empresas integradoras. Com isso, na medida em que os produtores familiares empregam os recursos recebidos do Pronaf para atender às exigências de padronização, o crédito, concebido para apoiar a produção autônoma da agricultura familiar, acabaria financiando, a rigor, grandes empresas agropecuárias, com os produtores familiares integrados assumindo os riscos financeiros da operação.

De outra parte, onde a agricultura familiar é menos integrada, o crédito do Pronaf financiaria, mais frequentemente, atividades já tradicionais na região – como a criação de animais, no Nordeste –, sem necessariamente promover uma modernização produtiva dos beneficiários, capaz de alçá-los a um degrau superior de desenvolvimento socioeconômico. No entanto, como muitos(as) autores(as) assinalam, não se pode perder de vista que, sem o Pronaf, muito dificilmente os agricultores familiares pobres teriam condições de contratar crédito para produção nas condições que o programa oferece. Além disso, como estudos de caso mostraram, os beneficiários do crédito do Pronaf empregam a relativa autonomia que têm sobre a gestão do recurso não apenas para custear ou investir na atividade diretamente financiada, mas também para melhorias produtivas e de infraestrutura em favor de sua produção para autoconsumo ou de estratégias de diversificação de menor escala. A especialização produtiva não é, pois, uma consequência absoluta.

No que tange às linhas alternativas do Pronaf, examinadas na última seção desta revisão, a maioria dos estudos reconhece que a criação dessas modalidades de acesso fez parte do esforço institucional de contemplar diferentes grupos da agricultura familiar, em geral invisibilizados pelo "tipo ideal" do agricultor familiar ou caracterizados como minorias políticas (jovens, mulheres) no contexto social rural. Além disso, tais linhas também cumpririam o objetivo de atender a modelos e estratégias produtivas diferenciadas, nomeadamente aquelas pautadas pelos princípios do desenvolvimento rural sustentável, comprometido com a preservação dos recursos naturais. No entanto, a avaliação comum da bibliografia dedicada a esse assunto aponta para dois problemas: a concentração regional dos recursos e a baixa adesão de potenciais beneficiários a essas linhas alternativas, sobretudo em função da falta de informações e da resistência dos operadores da política (agentes bancários e entidades de Ater) de promover projetos produtivos não convencionais. De resto, é também consenso entre os(as) autores(as) que essas linhas abririam espaço para que o Pronaf pudesse expandir-se com um portfólio mais diversificado e mais aderente a condições heterogêneas de produção.

Por fim, uma virtude fundamental do Pronaf, largamente reconhecida na bibliografia, é o efeito dinamizador que os créditos distribuídos pelo programa têm sobre as economias e os setores de indústria e de serviços dos municípios e microrregiões. Uma gama de estudos atesta que os recursos emprestados pelo Pronaf têm repercussão positiva sobre indicadores de renda das famílias e do trabalho, sobre a arrecadação municipal e sobre os PIBs agropecuário, industrial e de serviços. Esse dado, todavia, é importante não apenas como resultado econômico em si mesmo, mas, especialmente, como evidência da latitude que a agricultura familiar tem, como segmento produtivo, sobre o conjunto da economia como um todo.

Se por um lado, como afirma grande parte dos estudos, o Pronaf tem capacidade limitada ou insuficiente de promover mudanças estruturais ou modernizantes dos modelos produtivos da agricultura familiar – tendendo, com frequência, a financiar "mais do mesmo" –, por outro lado a bibliografia converge na afirmação de que os créditos concedidos pelo programa contribuem significativamente para aumentar a renda, tornar o trabalho agrícola menos penoso e extensivo, melhorar a qualidade de vida e criar condições para que as famílias rurais permaneçam no campo. O programa, de fato, parece oferecer um horizonte de futuro para os beneficiários, permitindo-lhes construir projetos de vida nos espaços rurais. Tal efeito, embora difícil de quantificar, não pode ser subestimado.

REFERÊNCIAS

ABREU, T. L. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no estado da Paraíba: avanços e desafios. **Revista Principia**, João Pessoa, v. 1, n. 35, jun. 2017.

AGUIAR, V. Mulheres rurais, movimento social e participação: reflexões a partir da Marcha das Margaridas. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 15, 2016.

ANDRADE, P. G.; STRAUCH, J. C. M.; FERREIRA, G. Avaliação dos critérios de elegibilidade do Programa Territórios da Cidadania. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 54, n. 4, dez. 2016.

ANJOS, F. S.; CALDAS, N. V.; OLIVEIRA, C. de. Agroindústria familiar e políticas públicas no extremo sul do Brasil. **Revista Desenvolvimento Socioeconômico em debate**, v. 1, n. 1, p. 156-175, 2015.

ANTUNES, R. *et al.* Programa nacional de crédito da agricultura familiar e impactos nas economias locais no estado do Paraná. **Economia e Região**, v. 1, n. 1, abr. 2015.

AQUINO, J. R.; FREIRE, J. A.; CARVALHO, A. C. A. T. de. Importância, heterogeneidade e pobreza da agricultura familiar no estado do Rio Grande do Norte. **Revista Geotemas**, v. 7, n. 2, p. 66-92, 2017.

AQUINO, J. R.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Dualismo no campo e desigualdades internas na agricultura familiar brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 123-142, 2018.

AQUINO, J. R.; LACERDA, M. A. D. de. Magnitude e condições de reprodução econômica dos agricultores familiares pobres no semiárido brasileiro: evidências a partir do Rio Grande do Norte. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 167-188, 2014.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. Doze anos da política de crédito do Pronaf no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, v. 1, n. 2, 2011.

ARAÚJO, J. M. M.; GOMES, M. C.; CARRARO, A. Os incentivos econômicos à compra de colhedoras pelo Pronaf Mais Alimentos para os produtores de arroz irrigado do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 69-82, 2016.

ARAÚJO, J. M. M.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Análise dos impactos do Pronaf na agricultura do Brasil no período de 2007 a 2016**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2412).

ARAÚJO, M. P. S. N. *et al.* Pronaf Mulher e o empoderamento de trabalhadoras rurais. **Revista Desenvolvimento Social**, v. 18, n. 1, p. 135-147, 2016.

ARAÚJO, R. M.; ARRUDA JUNIOR, S. Cultura da mandioca: estudo de caso no agreste potiguar à luz dos relacionamentos interatores. **Holos**, ano 29, v. 6, 2013.

AZEVEDO, F. F.; PESSÔA, V. L. S. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos. **Revista Sociedade e Natureza**, Uberlândia, v. 23, n. 3, dez. 2012.

BARCELLOS, S. B. As políticas públicas para a juventude rural: o Pronaf Jovem em debate. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 48, p. 149-173, 2017.

BATISTA, H. R.; NEDER, H. D. Efeitos do Pronaf sobre a pobreza rural no Brasil (2001-2009). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 147-166, 2014.

BELIK, W. **O financiamento da agropecuária brasileira no período recente**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2028).

BIANCHINI, V. **Vinte anos do Pronaf (1995-2015)**: avanços e desafios. Brasília: MDA, 2015.

BORGES, G. G.; SILVA, M. C. L. da; COUTINHO, E. M. C. Análise da importância do Pronaf para os agricultores familiares. **Revista Expressão Católica**, v. 7, n. 1, set. 2018.

BREITENBACH, R.; CORAZZA, G. Formação profissional e a relação com a sucessão geracional entre jovens rurais, Brasil. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**, v. 17, n. 2, p. 1-34, 2019.

BRUMER, A.; SPANEVELLO, R. O papel dos mediadores no acesso das mulheres ao Pronaf Mulher. **Revista Anthropológicas**, ano 16, v. 23, n. 1, p. 89-112, 2012.

BUSSONS, N. Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar: análise da distribuição regional dos recursos e contratos firmados nos anos 2000. **Revista da Casa da Geografia de Sobral**, n. 1, 2013.

CAMARA, S. B. *et al.* Contribuições do Pronaf Mais Alimentos. **Política Agrícola**, n. 1, p. 73-81, 2020.

CAPELLESSO, A.; CAZELLA, A. Os sistemas de financiamento na pesca artesanal: um estudo de caso no litoral centro-sul catarinense. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 51, n. 2, p. 275-294, 2013.

CAPELLESSO, A.; CAZELLA, A.; BÚRIGO, F. Evolução do Pronaf Crédito no período 1996-2013: redimensionando o acesso pelos cadastros de pessoa física. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 56, n. 3, set. 2018.

CARNEIRO, M. J. Política de desenvolvimento e o "novo rural". *In*: CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. F. G. da (Ed.). **O novo rural brasileiro**: políticas públicas. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2000. p. 117-149.

CASTRO, C. N. de; RESENDE, G. M.; PIRES, M. J. S. **Avaliação dos impactos regionais do Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1974).

CIRILO, T. F.; TARGINO, G. C.; PEDROZA, L. M. O Pronaf Semiárido e a convivência com a seca: a utilização de crédito rural para a construção de barragens subterrâneas. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, Pombal, v. 13, n. 2, p. 41-46, 2019.

CONTERATO, M.; BRÁZ, C. O processo de especialização produtiva dos agricultores familiares da zona Sul do Rio Grande do Sul através do Pronaf-custeio. **Redes**, v. 24, n. 3, p. 12-34, 2019.

CORRÊA, C. C. *et al.* Avaliação da cadeia produtiva do turismo no estado de Mato Grosso do Sul: região dos lagos. **Gepros**, São Paulo, v. 6, n. 2, 2011.

COSTA. G. *et al.* Agroecologia e crédito rural na Amazônia: análise do problema do financiamento de agroecossistemas complexos. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE AGROECOLOGIA, 6., 2017, Brasília. **Anais**... Rio de Janeiro: Cadernos de Agroecologia, 2018.

DAMASCENO, N.; KHAN, A.; LIMA, P. O impacto do Pronaf sobre a sustentabilidade da agricultura familiar, geração de emprego e renda no estado do Ceará. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 49, n. 1, p. 129-156, jan. 2011.

DANTAS, G. W.; AQUINO, J. R. Microcrédito rural e agricultura familiar no Nordeste: uma análise do programa Agroamigo no Vale do Açu-RN. **Revista Geotemas**, v. 8, n. 3, p. 80-99, 2018.

DEGGERONE, Z.; RESENDE, A. Políticas públicas para a agricultura familiar: a utilização do Pronaf Agroecologia no município de Três Arroios (RS). *In*: SEMINÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS: TENDÊNCIAS E DESAFIOS FRENTE À CONJUNTURA BRASILEIRA ATUAL, 1., 2018, Santa Catarina. **Anais**... Chapecó: UFFS, 2018.

DELFINO, D. C. *et al.* Distribuição do Pronaf Mais Alimentos nas unidades federativas em 2015-2017. **Política Agrícola**, ano XXVII, n. 28, p. 28-36, 2018.

DELGADO, N.; LEITE, S. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011.

DIAS, H. M.; SOARES, M. L. G.; NEFFA, E. Espécies florestais de restingas como potenciais instrumentos para gestão costeira e tecnologia social em Caravelas, Bahia. **Ciência Florestal**, v. 24, n. 3, 2014.

DIAS, T.; OLIVEIRA, E. Agricultura familiar, políticas públicas e mercados institucionais: uma análise exploratória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Rio Grande do Norte. **Holos**, v. 35, n. 5, 2019.

EBINA, R. K.; MASSUQUETTI, A. O Pronaf no Sul do Brasil no período 1999-2010. **Revista Estudos do CEPE**, Santa Cruz do Sul, n. 35, p. 199-233, 2012.

FACHIN, V. Reordenamento de terras no sul do Mato Grosso do Sul. **Revista Política e Trabalho**, n. 45, 2017.

FEITOSA, A. *et al.* Diagnóstico socioeconômico e tecnológico do setor agrícola em alguns municípios da região do Cariri cearense. **Holos**, ano 28, v. 1, 2012.

FEITOSA, L. L.; SILVA, L. M. S. Construindo indicadores para uma avaliação agronômica em parcelas de sistemas agroflorestais implantadas em assentamentos rurais no município de Eldorado dos Carajás, Pará. **Agroecossistemas**, v. 2, n. 1, p. 66-72, 2010.

FILIPAK, A.; SAPIENSA, L.; ALEIXO, S. S. A política de crédito rural e a autonomia econômica das mulheres: um estudo de caso do Pronaf-Mulher. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 10., 2013, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais**... Florianópolis: Fazendo Gênero 10, 2012.

FOSSÁ, J. L.; COMERLATTO, D.; MATTEI, L. F. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) na percepção de agricultores familiares. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 7, n. 5, p. 670-693, 2018.

FREITAS, A. F. de; FREITAS, A. F. de. Análise institucional de mudanças organizacionais em um sistema cooperativo de crédito solidário em Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 999-1019, 2013.

FREITAS, G. O Estado e as políticas públicas que tornaram a agricultura familiar uma agente importante de desenvolvimento. **Mediações**, Londrina, v. 23, n. 2, p. 366-391, 2018.

GASQUES, J. G. *et al.* Agricultura familiar Pronaf: análise de alguns indicadores. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 18., 2005, Ribeirão Preto, São Paulo. **Anais**... Ribeirão Preto: Sober, 2005.

GAZOLLA, M.; AQUINO, J. R. de; SIMONETTI, A. L. Análise das condições socioeconômicas e vulnerabilidades produtivas dos agricultores familiares pobres do Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 38, n. 133, p. 177-196, 2017.

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**, Piracicaba, v. 51, n. 1, p. 45-68, 2013.

GOMES, M. C. *et al.* Desenvolvimento da metodologia multicritério como modelo na seleção de tratores de quatro rodas. **Revista de la Facultad de Agronomía**, v. 114, n. 2, 2015.

GONÇALVES, D. B. Os desafios da agricultura familiar frente aos programas de compras públicas de alimentos: um estudo sobre agricultores da região sudoeste do estado de São Paulo. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 12, n. 1, 2014.

GONZALEZ, L.; MOSER, R. M. B. Microfinanças verdes: o caso do Sistema Cresol na região Sul do Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, 2015.

GRISA, C.; BUCHWEITZ, V. D.; WESZ JUNIOR, V. J. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, n. 2, p. 323-346, 2014.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, n. 1, 2014.

GUANZIROLI, C. E. Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 45, n. 2, p. 301-328, jun. 2007.

GUERRA-COSTA, K. C. *et al.* A implantação de sistemas agroflorestais via Pronaf Floresta no Sudeste do Pará. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE AGROECOLOGIA, 6., 2017, Brasília. **Anais**... Rio de Janeiro: Cadernos de Agroecologia, 2018.

IZIDORO, L. T. *et al.* Assentadas no circuito do Pronaf Mulher: expressões da autonomia feminina? **Retratos de Assentamentos**, v. 21, n. 1, p. 265-287, 2018.

JORDÃO, L. R.; SILVA, T. H. C.; CARVALHO, L. S. C. Pronaf para quê e para quem? Analise crítica dos cenários brasileiro e goiano. **Vertentes do Direito**, v. 6, n. 1, 2019.

KAGEYAMA, A. Produtividade e renda na agricultura familiar: efeitos do Pronaf Crédito. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 50, n. 2, p. 1-13, 2003.

LEÃO, R. *et al.* Eficácia do Programa "Pronaf Mais Alimentos" em Costa Marques-RO. *In*: ENCONTRO CIENTÍFICO DE ADMINISTRAÇÃO, ECONOMIA E CONTABILIDADE, 6., 2013, Mato Grosso do Sul. **Anais**... Ponta Porã: ECAECO, 2013.

LEITE, F.; MELZ, L.; FRANCO, C. Análise da carteira de crédito rural liberada com recursos do BNDES na Cooperativa Sicredi na unidade de Tangará da Serra-MT. **Revista UNEMAT de Contabilidade**, v. 1, n. 1, 2014.

LEITE, M. P.; SOUZA, S. M. Igualdade de gênero e raça no Brasil: uma discussão sobre a política pública de emprego. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 195-231, 2010.

LIMA, C. *et al.* Empreender na gestão agropecuária da Amazônia: o caso das agroindústrias familiares em Rondônia. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 49-74, 2015.

LIMA, F. A. X.; VARGAS, L. P. Alternativas socioeconômicas para os agricultores familiares: o papel de uma associação agroecológica. **Revista Ceres**, Viçosa, v. 62, n. 2, p. 159-166, 2015.

MAGELLA, M. S.; SILVA, W. E. da. A utilização dos recursos do programa nacional para fortalecimento da agricultura familiar no município de Mogi das Cruzes. **Revista Eniac Pesquisa**, v. 8, n. 2, p. 238-253, 2019.

MAIA, A. H.; SANT'ANA, A. L.; SILVA, F. C. da. Políticas públicas de acesso à terra: uma análise do Programa Nacional de Crédito Fundiário em Nova Xavantina (MT). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 56, n. 2, p. 311-328, 2018.

MARIN, J. O. B. Pronaf Jovem: as disjunções entre o ideal e o real. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 58, n. 2, 2020.

MARIONI, L. S. *et al.* Uma aplicação de regressão quantílica para dados em painel do PIB e do Pronaf. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 54, n. 2, p. 221-242, 2016.

MARQUES, A. C. C.; BARATA, A. J. S. S.; ALVES, R. R. Análise de fornecimento de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de São Gabriel-RS. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 38, n. 2, p. 906-912, 2016.

MASCHIO, J.; TERNOSKI, S. **A formação do jovem agricultor e a sucessão familiar**: encontros e desencontros. 2018. Monografia (Especialização em Cooperativismo Solidário e Crédito Rural) – Universidade Estadual do Centro-Oeste, Guarapuava, 2018.

MATTEI, L. **Impactos do Pronaf**: análise de indicadores. Brasília: MDA; NEAD, 2005. (Nead Estudos, n. 11).

MATTEI, L. *et al.* **Impactos socioeconômicos do Pronaf nos trinta municípios que mais contrataram crédito no período entre 2001 e 2004 em oito estados do país**. Florianópolis: UFSC; Fapeu, 2007.

MIRANDA, D. L. R.; GOMES, B. M. A. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: trajetórias e desafios no Vale do Ribeira, Brasil. **Revista Sociedade e Natureza**, Uberlândia, v. 28, n. 3, p. 397-408, 2016.

MORAES, J.; PIRES, M. L. L. S. Agricultura familiar e mercados atacadistas: dinâmicas sociais da Central de Comercialização da Agricultura Familiar em Recife-Pernambuco. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 2, p. 309-325, 2019.

MOSER, R. M. B.; GONZALEZ, L. Microfinanças e impactos das mudanças climáticas: o caso do Agroamigo no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 55, n. 4, p. 397-407, 2015.

NIERDELE, P. Mercados como arenas de luta por reconhecimento: disputas morais na construção dos dispositivos de qualificação dos alimentos. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 15, n. 33, p. 97-30, 2016.

ODERICH, E. H.; GRISA, C.; BARTH, V. J. Interações entre Estado e sociedade civil na construção do FEAPER e Programa Camponês do Rio Grande do Sul. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 17, n. 40, p. 373-399, 2018.

OLIVEIRA, E. *et al.* Análise do Pronaf Agroecologia numa perspectiva de desenvolvimento rural sustentável. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE AGROECOLOGIA, 6., 2017, Brasília. **Anais**... Rio de Janeiro: Cadernos de Agroecologia, 2018.

OLIVEIRA, L. F. T.; SILVA, S. P. Mudanças institucionais e produção familiar na cadeia produtiva do leite no oeste catarinense. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 50, n. 4, p. 705-720, 2012.

OLIVEIRA, M. Relações de trabalho e organização da produção no assentamento Vereda I: Padre Bernardo (GO). **Holos**, v. 31, n. 1, p. 160-170, 2015.

OLIVEIRA, R. A.; BUENO, L. R. O impacto do financiamento do Pronaf sobre indicadores agrícolas nas lavouras do estado do Paraná: uma análise de dados em painel. **Redes**, v. 24, n. 1, p. 292-309, 2019.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011.

PEREIRA, E. L.; NASCIMENTO, J. S. Efeitos do Pronaf sobre a produção agrícola familiar dos municípios tocantinenses. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, n. 1, p. 139-156, 2014.

PEREIRA, M. E. B. G.; LOURENZANI, A. E. B. S. Desafios e perspectivas do programa de aquisição de alimentos no município de Tupã-SP. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 230-240, 2014.

PETRELLI, V.; SILVA, F. O novo desenho do financiamento agrícola e as dificuldades para os produtores não integrados. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 17., 2004, Cuiabá, Mato Grosso. **Anais**... [s.l.]: Sober, 2004.

PIRES, M. A. P.; HOFF, S. A Cooperativa dos Agricultores do Assentamento Itamarati II: mediação entre o Estado e os produtores. **Desenvolvimento em Questão**, v. 16, n. 45, p. 336-353, 2018.

PIRES, M. J. S. **Contradições em processo**: um estudo da estrutura e evolução do Pronaf de 2000 a 2010. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1914).

RAMBO, F. L.; BONAMIGO, I. S. O Pronaf Mais Alimentos: um estudo de caso da microrregião de Pinhalzinho (SC). **Campo-Território**: Revista de Geografia Agrária, v. 10, n. 21, p. 89-117, ago. 2015.

RESENDE, C. M.; MAFRA, R. L. M. Desenvolvimento rural e reconhecimento: tensões e dilemas envolvendo o Pronaf. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 54, n. 2, p. 261-280, 2016.

RIEDNER, L. N. *et al.* Avaliação da dimensão ambiental da sustentabilidade da agricultura familiar no oeste do estado do Paraná. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 52-71, 2018.

ROCHA, F. E. C. *et al.* Avaliação do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar: a intenção de pagamento do crédito. **Psicologia**: Reflexão e Crítica, v. 22, n. 1, p. 44-52, 2009.

ROCHA, F. E. C.; TRÓCCOLI, B. T.; ALBUQUERQUE, F. J. B. Desenvolvimento de modelo de avaliação de programa de incentivo à agricultura. **Psicologia**: Teoria e Pesquisa, Brasília, v. 27, n. 1, p. 83-91, 2011.

RODRIGUES, G. M. O Pronaf na Zona da Mata Mineira: efeitos nos PIBs total e setorial dos municípios. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 57, n. 1, p. 29-48, 2019.

ROSENFIELD, C. L.; ALMEIDA, M. L. Contratualização das relações de trabalho: embaralhando conceitos canônicos da sociologia do trabalho. **Política e Trabalho**, n. 41, p. 249-276, 2014.

SALVARO, G. I. J.; LAGO, M. C. L.; WOLFF, C. S. Limites e possibilidades da militância política em um movimento social rural de mulheres. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 51-70, 2014.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* O financiamento da transição agroecológica no Brasil: será que estamos no caminho certo? *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE AGROECOLOGIA, 6., 2017, Brasília. **Anais**... Rio de Janeiro: Cadernos de Agroecologia, 2018.

SAMBUICHI, R. H. R.; OLIVEIRA, M. A. C. Análise das linhas de crédito do Pronaf para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE AGROECOLOGIA, 7., 2011, Fortaleza, Ceará. **Resumo**... Rio de Janeiro: Cadernos de Agroecologia, 2011.

SANGALLI, A.; SCHLINDWEIN, M.; CAMILO, L. Produção e geração de renda na agricultura familiar: um diagnóstico do assentamento rural Lagoa Grande em Dourados, Mato Grosso do Sul. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 180-192, 2014.

SANTOS, D. E. dos; HIGGINS, S. S. A construção de um regime de qualidade no mercado brasileiro de produtos orgânicos. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 15, n. 33, p. 131-159, 2016.

SANTOS, P. L. S.; AZEVEDO, E. O. de. Perfil socioeconômico de produtores de leite do estado da Paraíba, Brasil. **Revista Caatinga**, v. 22, n. 4, p. 260-267, 2009.

SANTOS, R. A. **Avaliação dos efeitos do Pronaf Semiárido junto aos agricultores de Córrego dos Tanques, município de Itapipoca-Ceará**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

SARAIVA, E. B. *et al.* Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927-935, 2013.

SCHEUER, J. M. *et al.* Sustentabilidade dos agricultores familiares da Associação dos Pequenos Produtores da Região do Alto Sant'anna de São José dos Quatro Marcos, Mato Grosso. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 122-141, 2018.

SCHMITZ, H.; MOTA, D. M.; SOUSA, G. M. O fim do Programa de Aquisição de Alimentos: reviravoltas para mulheres extrativistas em Sergipe. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 15, p. 80-103, 2016.

SCHNEIDER, A. *et al.* Análise da funcionalidade do Pronaf Agroecologia em uma propriedade na região noroeste do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Agropecuária Sustentável**, v. 10, n. 1, p. 164-174, 2020.

SCHNEIDER, S.; WESTPHALEN, F.; GAZOLLA, M. As duas "caras" do Pronaf: produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 18., 2005, Ribeirão Preto, São Paulo. **Anais**... Ribeirão Preto: Sober, 2005.

SCHWENDLER, S. F.; VIEIRA, C. R.; AMARAL, M. R. Relações de trabalho, gênero e geração das jovens camponesas em assentamentos da reforma agrária. **Mediações**, Londrina, v. 23, n. 3, p. 248-275, 2018.

SIEBER, S. S.; GOMES, R. A. Entre novos paradigmas e velhas práticas: a convivência com o semiárido e a agricultura familiar no semiárido nordestino. **Revista Cronos**, v. 14, n. 2, p. 171-189, 2015.

SILVA, A. *et al.* A participação da mulher no Pronaf: uma visão geral do programa no Brasil e regiões. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 54., 2016, Maceió, Alagoas. **Anais**... Maceió: Sober, 2016.

SILVA, C. R. A. A.; AQUINO, J. R. Evolução e limites do programa de microcrédito rural Agroamigo no município de Angicos no Rio Grande do Norte. **Revista GeoNordeste**, São Cristóvão, n. 2, p. 117-138, 2017.

SILVA, E. H. F. M. da; BERNARDES, E. Estrutura lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 721-743, 2014.

SILVA, F. M. G. da. Metamorfoses da questão agrária: controvérsias intelectuais, política e mundo rural no Brasil contemporâneo. **Mediações**, Londrina, v. 23, n. 2, p. 75-122, 2018.

SILVA, S. **Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial**: uma análise dos impactos socioeconômicos do Pronaf no território Médio Jequitinhonha-MG. Brasília: Ipea, 2012.

SOARES JUNIOR, D. *et al.* Aspectos da heterogeneidade nas agriculturas familiares da Microrregião de Toledo/PR e do Território Norte Pioneiro Paranaense. **Desenvolvimento em Questão**, v. 17, n. 47, p. 283-300, 2019.

SOUZA-ESQUERDO, V. F. de; BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, n. 1, p. 205-222, 2014.

SOUZA, P. M. *et al.* Análise da evolução do valor dos financiamentos do Pronaf-crédito (1999 a 2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 51, n. 2, p. 237-254, 2013.

SOUZA, P. M.; NEY, M. G.; PONCIANO, N. J. Evolução da distribuição dos financiamentos do Pronaf entre as Unidades da Federação, no período de 1999 a 2009. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, p. 303-313, 2011.

_____. Análise da distribuição dos financiamentos rurais entre os estabelecimentos agropecuários brasileiros. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 53, n. 2, p. 251-270, 2015.

SPANEVELLO, R. M.; MATTE, A.; BOSCARDIN, M. Crédito rural na perspectiva das mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). **Polis**, n. 44, 2016.

STAMM, C.; AVELAR, F. M. Agricultura familiar: efeitos do Pronaf na região oeste do Paraná. **Geosul**, Florianópolis, v. 34, n. 72, p. 359-394, 2019.

STOFFEL, J.; RAMBO, A. G.; EBERHARDT, P. L. Condições de acesso à linha do Pronaf Agroecologia no território da Cantuquiriguaçu-PR. **Redes**, v. 25, n. 2, p. 809-831, 2020.

SZWAKO, J.; LAVALLE, A. G. "Seeing like a social movement": institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 411-434, 2019.

TAGORE, M. P. B.; CANTO, O.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M. Políticas públicas e riscos ambientais em áreas de várzea na Amazônia: o caso do Pronaf para produção do açaí. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 45, p. 194-214, 2018.

TOMEI, P. A.; SOUZA, D. A. A. Análise das barreiras que dificultam a transformação do agricultor familiar em empreendedor rural no contexto brasileiro. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 13, n. 3, p. 107-122, 2014.

VALE, M. B.; AZEVEDO, P. V. Avaliação da produtividade e qualidade do capim-elefante e do sorgo irrigados com água do lençol freático e do rejeito do dessalinizador. **Holos**, ano 29, v. 3, p. 181-195, 2013.

VALE, S. D. P.; COSTA, F. R. Aspectos socioeconômicos das associações da Colônia de Pescadores e Aquicultores do município de Apodi-RN. **Holos**, ano 34, v. 4, p. 236-252, 2018.

WESZ JUNIOR, V. J. Política pública de agroindustrialização na agricultura familiar: uma análise do Pronaf-Agroindústria. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 48, n. 4, p. 567-596, 2010.

_____. A trajetória do Pronaf Agroindústria no Brasil (1998/99-2016/17): um olhar sobre as condições de financiamento e o público beneficiado. *In*: MALUF, R. S.; FLEXOR. G. (Org.). **Questões agrárias, agrícolas e rurais**: conjunturas e políticas públicas. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. p. 112-123.

WOLLMANN, C. A.; GALVANI, E. A percepção e cognição climática dos agricultores e pesquisadores como subsídio ao cultivo de roseiras no Rio Grande do Sul. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 35, n. 1, p. 71-85, 2013.

ZANI, F. B.; COSTA, F. L. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: novas perspectivas de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 889-912, 2014.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volotão Santos
Matheus Tojeiro da Silva (estagiário)
Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Mayara Barros da Mota (estagiária)

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA ECONOMIA