

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

Indaia Dias Lopes

POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR:
um estudo sobre o Pronaf nos municípios de Panambi e Passo
Fundo (RS), 1995-2020

Passo Fundo
2022

Indaia Dias Lopes

**POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR:
um estudo sobre o Pronaf nos municípios de Panambi e Passo
Fundo (RS), 1995-2020**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial e final para a obtenção do grau de doutora em História sob a orientação do Prof. Dr. João Carlos Tedesco.

Passo Fundo
2022

CIP – Catalogação na Publicação

L864p Lopes, Indaia Dias
Políticas públicas e agricultura familiar: um estudo sobre
o Pronaf nos municípios de Panambi e Passo Fundo (RS),
1995-2020 / Indaia Dias Lopes. – 2022.
241 f.: il.; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. João Carlos Tedesco.
Tese (Doutorado em História) – Universidade de Passo
Fundo, 2022.

1. Agricultura familiar. 2. Política pública. 3. Pronaf.
4. Panambi. 5. Passo Fundo. I. Tedesco, João Carlos,
orientador. II. Título.

CDU: 631.1(816.5)

Catalogação: Bibliotecário Luís Diego Dias de S. da Silva – CRB 10/2241

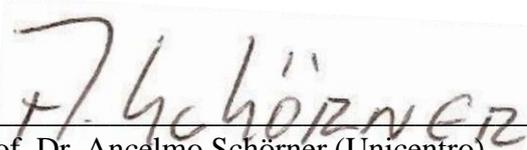
Indaia Dias Lopes

POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR:
um estudo sobre o Pronaf nos municípios de Panambi e Passo Fundo (RS), 1995-2020

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial e final para a obtenção do grau de doutora em História sob a orientação do Prof. Dr. João Carlos Tedesco.

Aprovada em 13 de janeiro de 2022.

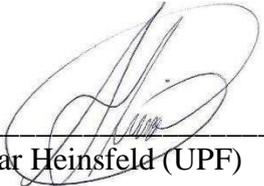
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Anselmo Schörner (Unicentro)



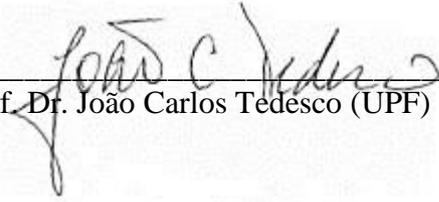
Prof. Dr. Everton Lazzaretti Picolotto (UFSM)



Prof. Dr. Adelar Heinsfeld (UPF)



Profa. Dra. Ironita Policarpo Machado (UPF)



Prof. Dr. João Carlos Tedesco (UPF)

Dedicatória

Para meus amores: Julia, Juliana e Hélio

Agradecimentos

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e à Fundação Universidade de Passo Fundo (FUPF), pela concessão das bolsas de estudos que possibilitaram a realização desta pesquisa.

Ao professor Dr. João Carlos Tedesco, pela paciência, pelo apoio incondicional, incentivo e por todos os ensinamentos.

Aos professores Everton Picolotto e Ironita Policarpo Machado, por participarem do processo de qualificação desta tese, pelas importantes contribuições que permitiram avançar em minha pesquisa.

Aos membros da banca examinadora, por aceitarem avaliar esta tese.

Aos professores e funcionários do PPGH/UPF.

Às colegas e amigas Juliana Favretto, Juliana Sausen, Marinilse Busato e Vanucia Gnoatto agradeço pelo apoio, amizade e incentivo durante toda a jornada.

Aos atores sociais entrevistados que dedicaram o seu tempo para contribuir com este trabalho.

À minha família e meus amores: Hélio, Julia e Juliana, por estarem ao meu lado em todos os momentos me incentivando e compreendendo minha ausência. Vocês são a razão de todas as minhas conquistas.

Ao professor e amigo Dr. David Basso, pelo incentivo, pelas sábias palavras e por todos os ensinamentos em minha trajetória acadêmica.

“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar”.
(Eduardo Galeano).

RESUMO

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é, incontestavelmente, uma das grandes políticas públicas das últimas décadas no Brasil. Esse Programa foi criado no ano de 1995, em um contexto de intensas mobilizações dos movimentos representativos da agricultura familiar. Esta tese tem como objetivo analisar a execução Pronaf nos municípios de Panambi e de Passo Fundo (RS), no período de 1995 a 2020, buscando identificar os principais atores sociais envolvidos na articulação da política pública no âmbito local e suas percepções acerca das contribuições e limitações do Programa. É dada prioridade ao espaço local com o estudo de dois casos, Panambi e Passo Fundo, por considerá-los com diferentes elementos que se constituem em importantes realidades a serem observadas. A problemática que permeia esta tese consiste no aumento das desigualdades sociais da agricultura local, identificadas em algumas regiões brasileiras, com a alocação dos recursos do Pronaf direcionados às cadeias produtivas voltadas à produção de *commodities* agrícolas e para agricultores familiares mais capitalizados, deixando muitos à margem dessa política pública. Diante desse contexto, esta tese buscou responder o seguinte questionamento: na prática, o Pronaf é verdadeiramente produtivista e seletivo, como apontam muitos dos estudos apresentados sobre esse Programa? Parte-se da hipótese de que os recursos do Pronaf vêm sendo cooptados para produção de *commodities* agrícolas e utilizados por agricultores mais capitalizados nos dois municípios estudados. Trata-se de uma pesquisa explicativa, com abordagem qualitativa dos dados. As principais fontes utilizadas foram legislações, normas e dados do Pronaf obtidos por meio do sítio institucional do Banco Central do Brasil (Bacen), censos agropecuários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e fontes orais produzidas a partir de entrevistas diretas realizadas com mediadores do Pronaf e agricultores familiares na região de análise. O referencial teórico-metodológico utilizado ampara-se, principalmente, em autores como José D'Assunção Barros, Pierre Bourdieu e Sergio Schneider. Tais autores abordam conceitos como o de História Local, as diferentes estratégias utilizadas pelos atores sociais, a complexidade que envolve a agricultura familiar, o papel do Estado na agricultura e no desenvolvimento de políticas públicas para esse setor. Identificou-se como algumas das conclusões do estudo, que o Pronaf tem importante adesão nos municípios de Panambi e de Passo Fundo, com forte concentração de recursos no grupo mais capitalizado da agricultura familiar e com os recursos direcionados principalmente à modalidade de custeio agrícola, e voltados para a cultura da soja. Os principais articuladores são extensionistas rurais, presidentes dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e instituições financeiras em nível local. O Pronaf é percebido pelos atores sociais locais como um importante instrumento que oportuniza aos agricultores familiares a realização de investimentos, porém, a elevação das taxas de juros, o limite de renda para enquadramento no Programa e a prática de venda casada pelas instituições financeiras são destacados como limitações do Programa nos dois municípios.

Palavras-chave: agricultura familiar; políticas públicas; Pronaf; Panambi; Passo Fundo.

ABSTRACT

The National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf) is undoubtedly one of the great public policies of recent decades in Brazil. This Program was created in 1995, in a context of intense mobilization of representative movements of family farming. This thesis aims to analyze Pronaf execution in the municipalities of Panambi and Passo Fundo (RS), from 1995 to 2020, seeking to identify the main social actors involved in the articulation of public policy at the local level and their perceptions about the contributions and Program limitations. Priority is given to the local space with the study of two cases, Panambi and Passo Fundo, for considering them with different elements that constitute important realities to be observed. The problem that permeates this thesis is the increase in social inequalities in local agriculture, identified in some Brazilian regions, with the allocation of Pronaf resources directed to production chains aimed at the production of agricultural commodities and to more capitalized family farmers, leaving many on the sidelines of this public policy. Given this context, this thesis sought to answer the following question: in practice, is Pronaf truly productivist and selective, as many of the studies presented on this Program point out? It starts from the hypothesis that Pronaf resources have been co-opted for the production of agricultural commodities and used by more capitalized farmers in the two studied cities. This is an explanatory research, with a qualitative approach to the data. The main sources used were legislation, norms and data from Pronaf obtained through the institutional website of the Central Bank of Brazil (Bacen), agricultural censuses from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), and oral sources produced from direct interviews carried out with Pronaf mediators and family farmers in the region under analysis. The theoretical-methodological framework used is mainly supported by authors such as José D'Assunção Barros, Pierre Bourdieu and Sergio Schneider. These authors approach concepts such as Local History, the different strategies used by social actors, the complexity involved in family farming, the role of the State in agriculture and in the development of public policies for this sector. It was identified as some of the conclusions of the study, that Pronaf has important adhesion in the municipalities of Panambi and Passo Fundo, with a strong concentration of resources in the most capitalized group of family agriculture and with resources directed mainly to the agricultural costing modality, and focused on soybean cultivation. The main articulators are rural extension workers, presidents of Rural Workers Unions and financial institutions at the local level. Pronaf is perceived by local social actors as an important instrument that provides opportunities for family farmers to make investments, however, the increase in interest rates, the income limit for inclusion in the Program and the practice of tied sales by financial institutions are highlighted as limitations of the Program in both municipalities.

Keywords: family farming; public policy; Pronaf; Panambi; Passo Fundo.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização geográfica dos municípios pesquisados.....	22
Figura 2 – Fases do Ciclo das Políticas Públicas.....	58
Figura 3 – Reportagem publicada no Jornal <i>Sem Terra</i> sobre a conquista do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), 1997.....	73
Figura 4 – Arranjo institucional do Pronaf.....	85
Figura 5 – Etapas para acessar os recursos do Pronaf.....	86
Figura 6 – Configuração recente do Pronaf, ano safra 2019/2020.....	92
Figura 7 – Localização das Mesorregiões geográficas do Rio Grande do Sul.....	100
Figura 8 – Contribuições, limitações e estratégias na utilização do Pronaf em Panambi.....	172
Figura 9 – Retratos de investimentos realizados por agricultores familiares com recursos do Pronaf em Panambi.....	175
Figura 10 – Contribuições, limitações e estratégias na utilização do Pronaf em Passo Fundo.....	184
Figura 11 – Retratos de investimentos realizados por agricultores familiares com recursos do Pronaf em Passo Fundo.....	186

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipologia dos mercados da agricultura familiar.....	52
Quadro 2 – Definição de diferentes autores para a expressão agricultura familiar.....	54
Quadro 3 – Classificação dos agricultores familiares de acordo com a Resolução nº 2.629 de 10 de agosto de 1999 do Bacen.....	75
Quadro 4 – Evolução histórica de algumas das principais políticas públicas e acontecimentos para a agricultura familiar brasileira, 1993-2019.....	83
Quadro 5 – Linhas de atuação do Pronaf, ano safra 2019/202.....	90
Quadro 6 – Percepção dos entrevistados sobre as contribuições e as limitações do Pronaf....	109
Quadro 7 – Grupos de classificação da DAP.....	146
Quadro 8 – Percepção de atores sociais entrevistados em Panambi sobre as contribuições e limitações do Pronaf.....	169
Quadro 9 – Caracterização dos agricultores familiares entrevistados em Panambi.....	170
Quadro 10 – Percepção de atores sociais entrevistados em Passo Fundo sobre as contribuições e limitações do Pronaf.....	178
Quadro 11 – Caracterização dos agricultores familiares entrevistados em Passo Fundo.....	180
Quadro 12 – Agroindústrias cadastradas no Peaf em Panambi.....	188
Quadro 13 – Agroindústrias cadastradas no Peaf em Passo Fundo.....	193

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Modalidades de financiamento governamental utilizados pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros.....	88
Gráfico 2 – Evolução dos recursos (em bilhões de R\$) do Pronaf nas grandes regiões brasileiras, 1999-2020.....	96
Gráfico 3 – Evolução do número de estabelecimentos agropecuários em Panambi, por grupos de área total, 1995 a 2017.....	142
Gráfico 4 – Evolução do número de estabelecimentos agropecuários em Passo Fundo, por grupos de área total, 1995 a 2017.....	143
Gráfico 5 – Evolução da área total dos estabelecimentos agropecuários em Panambi, por grupos de área total, 1995 a 2017.....	144
Gráfico 6 – Evolução da área total dos estabelecimentos agropecuários em Passo Fundo, por grupos de área total, 1995 a 2017.....	144
Gráfico 7 – Principais culturas agrícolas dos municípios de Panambi e de Passo Fundo.....	145
Gráfico 8 – Evolução do número de contratos do Pronaf, Panambi e Passo Fundo, 1999-2020.....	149
Gráfico 9 – Evolução do volume de recursos do Pronaf, Panambi e Passo Fundo, 1999-2020.....	151
Gráfico 10 – Quantidade de contratos do Pronaf por modalidade, Panambi, 2013-2020.....	154
Gráfico 11 – Quantidade de contratos do Pronaf por modalidade, Passo Fundo, 2013-2020.....	154
Gráfico 12 – Distribuição dos recursos aplicados pelo Pronaf (em %) nas modalidades de custeio agrícola e pecuário, por produto, Panambi, 2013-2020.....	155
Gráfico 13 – Distribuição dos recursos aplicados pelo Pronaf (em %), nas modalidades de custeio agrícola e pecuário, por produto, Passo Fundo, 2013-2020.....	156
Gráfico 14 – Finalidade dos recursos do Pronaf investimento (%), Panambi, 2013-2020.....	159
Gráfico 15 – Finalidade dos recursos do Pronaf investimento (%), Passo Fundo, 2013-2020.....	160

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar por grandes regiões brasileiras, área dos estabelecimentos e participação relativa (%) sobre o total de estabelecimentos e da área da agricultura familiar, 2017.....	47
Tabela 2 – Resumo das condições do Pronaf, 1994-2020.....	93
Tabela 3 – Número de contratos e valores aplicados pelo Pronaf, Brasil, 1999-2020.....	95
Tabela 4 – Número de contratos e valores aplicados pelo Pronaf, Rio Grande do Sul, 1999-2020.....	101
Tabela 5 – Distribuição dos escritórios da Emater/RS-Ascar.....	120
Tabela 6 – Número, área e pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total do município de Panambi, 2017.....	140
Tabela 7 – Número, área e pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total do município de Passo Fundo, 2017.....	140
Tabela 8 –DAPs físicas em Panambi e Passo Fundo, 2020.....	147
Tabela 9 – Enquadramento de DAPs ativas no município de Panambi, vinculadas aos três principais empreendimentos/ organizações de agricultores familiares.....	148
Tabela 10 – Comparativo do valor médio (em mil R\$) dos contratos do Pronaf no Brasil no Rio Grande do Sul, em Panambi e em Passo Fundo, 1999, 2020.....	152

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCAR	Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ABIMAQ	Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
ACAR	Associação de Crédito e Assistência Rural
AGRIFAMI	Associação dos Agricultores Familiares de Panambi
AGROLEITE	Cooperativa de Produtores de Leite de Passo Fundo
AGROPASSO	Associação Pequenos Agricultores Familiares de Passo Fundo
ALC	América Latina e Caribe
ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
APIPAN	Associação dos Apicultores de Panambi
ASBRAER	Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
ASCAR	Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BACEN	Banco Central do Brasil
BASA	Banco da Amazônia Sociedade Anônima
BB	Banco do Brasil
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRB	Banco Regional de Brasília
CAI's	Complexos Agroindustriais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CETAP	Centro de Tecnologias Alternativas Populares
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura

COONALTER	Cooperativa Mista e de Trabalho Alternativa Ltda
COREDES	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
COTRIPAL	Cotripal Cooperativa Agropecuária
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRESOL	Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DATER	Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural
DNTR	Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FASER	Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste
FETAGs	Federações de Trabalhadores na Agricultura
FETAG-RS	Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul
FETRAF-SUL	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FONAF	<i>Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar</i>
FRUTIPAN	Cooperativa de Fruticultores de Panambi
GMC	Grupo de Mercado Comum
HA	Hectares
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MAARA	Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MASTER	Movimento Agrário dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MCR	Manual de Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDCR	Matriz de Dados do Crédito Rural
MEPF	Ministério Extraordinário da Política Fundiária
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MMTR	Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MSTTR	Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais
OOB	Operações Oficiais de Crédito
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAPP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PEAF	Programa Estadual de Agroindústria Familiar
PGPAF	Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PIN	Programa de Integração Nacional
PLANAF	Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLAMAZÔNIA	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLONORDESTE	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PROAGRO	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
PROCERA	Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
PROINF	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios

Rurais

PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAMP	Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios

Rurais

PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste
PROVAPE	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
REAF	Reunião Especializada da Agricultura Familiar
RPE	Recursos Próprios Equalizáveis
SAIC	Secretaria da Indústria e Comércio
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SIBRATER	Sistema Brasileiro de Ater
SICREDI	Sistema de Crédito Cooperativo
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
STRs	Sindicatos dos Trabalhadores Rurais
STTRs	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
UAF	<i>Unidad Agrícola Familiar</i>
VBP	Valor Bruto de Produção

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 DIVERSIDADE, HETEROGENEIDADE E COMPLEXIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR	33
1.1 Agricultura familiar: definições	33
1.1.1 Camponês e campesinato: uma breve revisão teórica de sua conceituação e caracterização.....	34
1.1.2 De colono à agricultor familiar: dimensões políticas e econômicas.....	38
1.1.3 Agricultura familiar: o surgimento de um conceito.....	41
1.2 Agricultura familiar: reconhecimento, diversidade e complexidade.....	43
1.2.1 O reconhecimento da agricultura familiar no Brasil e sua importância.....	43
1.2.2 A agricultura familiar em países da América Latina e no Caribe	48
1.3 Os mercados e sua importância para a agricultura familiar.....	50
2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA BRASILEIRA, 1960-2020	56
2.1 Políticas públicas: definição e objetivos.....	56
2.2 O papel do Estado na agricultura brasileira, 1960-1993	59
2.3 Políticas públicas para a agricultura familiar entre 1994-2020	66
2.3.1 Surgimento e consolidação do Pronaf: jogo e campo de forças políticas	66
2.3.2 Características e <i>modus operandi</i> do Pronaf.....	81
2.3.3 Um panorama do Pronaf no Brasil e resultados financeiros.....	87
2.3.4 O Pronaf no Rio Grande do Sul: discursos e possibilidades interpretativas.....	99
3 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES MEDIADORAS DO PRONAF: atuação, relações e interfaces.....	113
3.1 A Emater e o Pronaf: operacionalização, promoção e assistência técnica	113
3.1.1 Uma breve reconstituição da trajetória da Ater no Brasil.....	113
3.1.2 A Emater no Rio Grande do Sul	119
3.1.3 O papel da Emater no Pronaf.....	121
3.2 Movimentos sociais e a organização dos agricultores familiares	122
3.2.1 Os movimentos sociais rurais no Brasil e a luta por políticas públicas para a agricultura familiar.....	123
3.2.2 Os movimentos sociais rurais e o Pronaf.....	128
3.2.3 As entidades regionais e a participação na articulação do Pronaf	131
3.3 Instituições financeiras operadoras do Pronaf	134

4	O PRONAF NOS MUNICÍPIOS DE PANAMBI E PASSO FUNDO (RS): contribuições, limitações e estratégias.....	137
4.1	Caracterização do espaço de pesquisa.....	137
4.2	Dados gerais sobre o Pronaf nos municípios de Panambi e Passo Fundo.....	146
4.3	Análise do Pronaf em Panambi na perspectiva dos atores sociais locais: discursos, possibilidades interpretativas e estratégias de reprodução	161
4.3.1	A construção, a articulação da política pública em Panambi e o papel das instituições mediadoras	162
4.3.2	A percepção de atores sociais envolvidos com o Pronaf em Panambi: contribuições e limitações	169
4.4	Análise do Pronaf em Passo Fundo na perspectiva dos atores sociais locais: discursos, possibilidades interpretativas e estratégias de reprodução	175
4.4.1	A articulação da política pública em Passo Fundo e o papel das instituições mediadoras	176
4.4.2	A percepção de atores sociais envolvidos com o Pronaf em Passo Fundo: contribuições e limitações	178
4.5	Afinal, em que mercados os pronafianos estão inseridos?	187
4.5.1	Os mercados dos pronafianos em Panambi	188
4.5.2	Os mercados dos pronafianos em Passo Fundo	191
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	197
	REFERÊNCIAS.....	203
	ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA.....	228
	ANEXO B – CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA.....	231
	APÊNDICE A – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS.....	232
	APÊNDICE B – ROTEIROS DE ENTREVISTAS.....	233
	APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	240

INTRODUÇÃO

A agricultura familiar desempenha significativo papel em todo o mundo e contempla uma categoria social e econômica que é heterogênea, diversificada, estratificada, multifacetada e que incorpora múltiplos tempos em seu interior. No meio rural brasileiro ela contribui para as diferentes regiões, tanto nos aspectos econômicos, produtivos, quanto sociais e culturais. Até a década de 1990, essa categoria social não era reconhecida pelo Estado brasileiro e havia um elevado contingente de agricultores familiares que vivia em situação precária no meio rural e com acesso inexistente ou restrito ao crédito rural.

No ano de 1995, em um contexto de intensas reivindicações dos movimentos sociais rurais, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O Pronaf é uma política pública de crédito rural que pode ser utilizada para o custeio das safras, para investimentos nas propriedades e, também, para a comercialização da produção, tanto de forma individual, quanto de forma coletiva, por intermédio de cooperativas. Essa política pública foi criada com o objetivo de oportunizar o acesso ao crédito à uma população que historicamente estava excluída desse processo.

Em 2020 o Pronaf completou um ciclo de 25 anos de funcionamento, sendo considerado um importante instrumento governamental capaz de oportunizar investimentos aos agricultores familiares para que possam realizar seus projetos produtivos. Porém, desde os anos iniciais, foi observada uma tendência de concentração dos recursos dessa política pública no Sul do país, direcionados às categorias de agricultores familiares mais capitalizadas e, também, para *commodities* agrícolas (AQUINO; SCHNEIDER, 2010; GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014; BIANCHINI, 2015; CONTERATO; BRÁZ, 2019), indicando que, nessa região, o Programa é produtivista e seletivo.

Quando esse Programa foi formulado, os estratos priorizados pelo desenho inicial da política pública foram os agricultores em transição e consolidados¹, ou seja, agricultores familiares já inseridos em mercados convencionais ou com potencial de se inserir. Os agricultores considerados como periféricos, com baixa capacidade produtiva ou empobrecidos tiveram grandes dificuldades de se enquadrar no Programa, ficando, em parte significativa, excluídos desse processo.

De fato, parcela significativa dos agricultores familiares do Sul do Brasil têm características específicas, que os favorecem na contratação dos recursos do Pronaf. Muitos já

¹ Utiliza-se os termos agricultores “consolidados”, “em transição” e “periféricos”, de acordo com o estudo realizado pela FAO/INCRA (1994) e que apresentou essa classificação para a agricultura familiar brasileira.

têm familiaridade com o sistema bancário e com os diferentes canais de comercialização de sua produção. O questionamento que emerge é: na prática, o Pronaf é verdadeiramente produtivista e seletivo como apontam muitos dos estudos apresentados sobre esse Programa?

Ainda, há algumas questões mais específicas que estão aqui resumidas: Quais as características do agricultor familiar que utiliza o Pronaf? Como o Pronaf é apropriado pelos agricultores familiares locais? Qual o envolvimento das instituições locais e dos diferentes atores sociais na construção e na execução do Programa? Quais produtos esse Programa está financiando na esfera local? Quais as contribuições e limitações do Pronaf na perspectiva dos atores sociais locais? Quais os principais mercados acessam os agricultores que se utilizam dessa política pública nos municípios delimitados?

Por tratar-se de uma política pública federal, esse Programa é operacionalizado em praticamente todos os municípios brasileiros, os quais possuem características distintas e especificidades locais. É em nível local que é possível perceber as especificidades na execução do Pronaf, onde ocorre o envolvimento de diferentes atores sociais que fazem a gestão e a utilização dos recursos do Programa.

Dito isto, esta tese tem como objetivo geral analisar a execução do Pronaf nos municípios de Panambi e de Passo Fundo (RS), no período de 1995 a 2020, buscando identificar os principais atores sociais envolvidos na articulação da política pública no âmbito local e suas percepções acerca das contribuições e limitações do Programa. Os objetivos específicos são: compreender o conceito de agricultura familiar; analisar historicamente a construção do Pronaf; identificar o papel dos diferentes mediadores do Programa; identificar as estratégias utilizadas pelos atores sociais ao se utilizar da política pública, e suas percepções sobre as contribuições e limitações do Programa nos municípios de pesquisa.

No que tange à delimitação espacial da tese, foi delimitado como *lócus* de pesquisa os municípios de Panambi e Passo Fundo. Tais municípios foram selecionados como dois casos a serem estudados a partir de algumas evidências que apontaram para a existência de elementos distintos entre tais locais e que são considerados como importantes realidades a serem observadas, buscando realizar interfaces, fazendo comparações e identificando semelhanças e diferenças na construção, operacionalização e nos resultados do Programa.

O município de Panambi possui uma agricultura familiar com características modernas com a expressiva organização desses agricultores, seja em cooperativas ou em associações. Entre as principais cooperativas e associações em funcionamento no município de Panambi, identificou-se as seguintes: a Cotripal Cooperativa Agropecuária (Cotripal), instituição que atua em 12 municípios da região noroeste do Rio Grande do Sul e possui mais de 4 mil associados,

dos quais um número significativo são agricultores familiares; a Associação dos Agricultores Familiares de Panambi (Agrifami); a Cooperativa de Fruticultores de Panambi (Frutipan); e a Associação dos Apicultores de Panambi (Apipan).

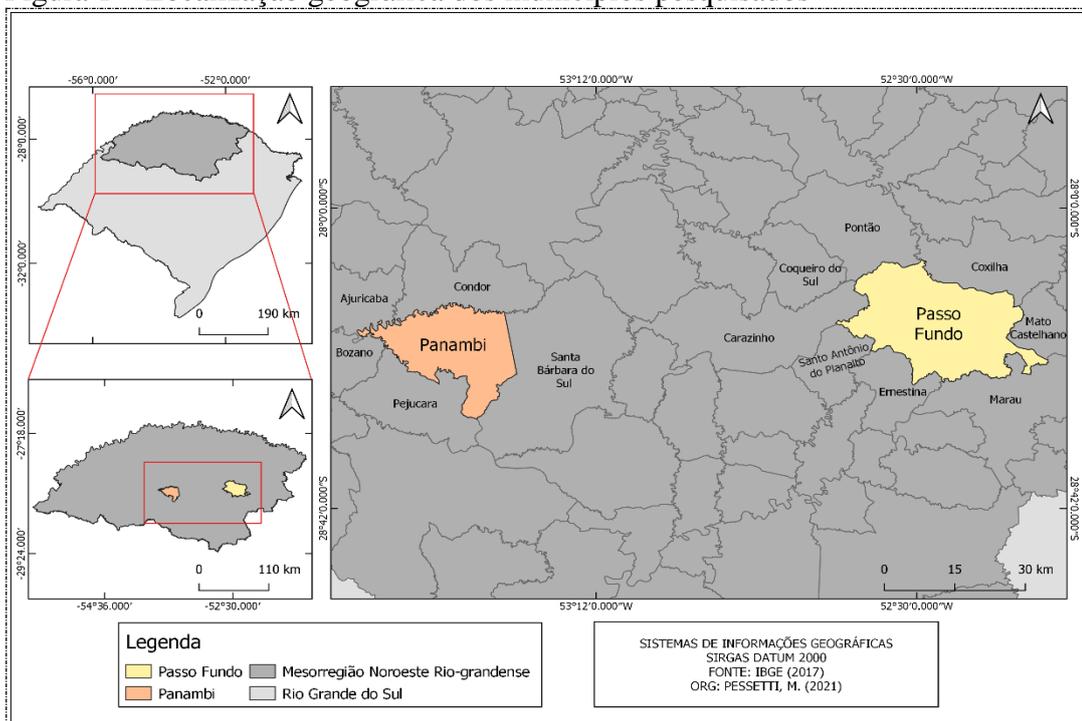
Roche (1969), em seu estudo sobre a colonização alemã no Rio Grande do Sul, ressalta a organização do município de Panambi, caracterizado por uma agricultura muito próspera desde a colonização, e transformação dos produtos agrícolas, além de outras atividades com a finalidade de atender a população agrícola. Zeller e Schiesari (2020) relacionam a participação dos agricultores familiares em cooperativas com os resultados positivos do Pronaf. Conforme os autores, a participação dos agricultores familiares nessas instituições oportuniza a inserção em mercados para seus produtos e diminui os custos de transação. Na região Sul do Brasil há um histórico de forte cooperativismo, vinculado ao processo de colonização e imigração com europeus que se organizaram em grupos. Assim, a escolha deste município ponderou estes aspectos históricos, fortemente identificados no município.

Passo Fundo é o maior município do norte do estado do Rio Grande do Sul e teve seu desenvolvimento caracterizado pela forte presença de granjeiros voltados à produção de trigo e, posteriormente, de soja, vinculados a processos agroindustriais a montante e a jusante e por reduzida população no meio rural (TEDESCO; SANDER, 2005; TEDESCO, 2006; CASSOL, 2013). Porém, segundo Tedesco (2010), na região centro-norte do estado do Rio Grande do Sul, incluindo o município de Passo Fundo², visualiza-se a presença de agricultores familiares com características camponesas no trabalho e nas relações sociais, tendo na família a sua base, preservando os conhecimentos tradicionais, utilizando-se de práticas empreendedoras para comercializar os seus produtos os quais têm origem no trabalho em pequenas propriedades. Além disso, esse município foi o espaço de pesquisa delimitado na dissertação da presente autora, com o estudo de outra política pública para a agricultura familiar, onde os resultados da pesquisa revelaram elementos importantes, como a dificuldade de organização da agricultura familiar local para a inserção em mercados institucionais, despertando, assim, o interesse para o estudo do Pronaf nesse local. Por estas características, este município foi escolhido para esta pesquisa.

² Em contato preliminar com os extensionistas da Emater municipal de Passo Fundo, eles relataram que, do total de agricultores familiares existentes no âmbito deste município, aproximadamente 70% utilizam alguma modalidade de crédito do Pronaf. Os mesmos destacaram a importância deste Programa para estes agricultores familiares continuarem suas atividades produtivas no meio rural.

Os dois municípios que serão analisados localizam-se na mesorregião³ noroeste do estado do Rio Grande do Sul, conforme pode-se visualizar na Figura 1. Essa mesorregião é uma região de colonização, baseada no lote colonial com área média de 25 hectares (ha), principalmente com colonos de origem alemã e italiana, onde inicialmente desenvolveu-se uma economia pautada na agricultura diversificada, que possibilitou espaço para as lavouras mecanizadas. Entende-se colonização a partir de Roche (1969), que a explica como o processo de exploração de determinada região, com mão de obra de origem europeia.

Figura 1 – Localização geográfica dos municípios pesquisados



Fonte: IBGE (2017).

O recorte temporal definido para este estudo é de 1995 a 2020. Inicia-se no ano de 1995, pois, neste ano foi implementada a Resolução nº 2.191, que instituiu o Pronaf. O ano de 2020 é igualmente importante, pois completa um ciclo de 25 anos de funcionamento deste Programa, o qual passou por avanços e retrocessos desde sua formulação em relação às demandas da agricultura familiar e do meio rural (BIANCHINI, 2015), permitindo, desta forma, a reconstituição histórica do desenvolvimento do Pronaf e justificando a delimitação temporal

³ Mesorregião é compreendida enquanto uma área individualizada em uma unidade da Federação, que possua formas de organização espacial determinadas pelas seguintes condições: o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como componente de articulação do espaço. O Estado do Rio Grande do Sul, até o ano de 2017, foi dividido em sete mesorregiões: Centro Ocidental Rio-Grandense, Centro Oriental Rio-Grandense, Metropolitana de Porto Alegre, Nordeste Rio-Grandense, Noroeste Rio-Grandense, Sudeste Rio-Grandense e Sudoeste Rio-Grandense, as quais, por sua vez, eram divididas em 35 microrregiões (DEEDADOS, 2020).

realizada. Destaca-se que, mesmo delimitando o período de análise entre 1995 e 2020, foi necessário, em alguns momentos, recuar ou avançar no período estipulado, com o intuito de buscar mais elementos que pudessem explicar o objeto de estudo.

A decisão em estudar esta temática surgiu a partir das inquietações vivenciadas pela presente pesquisadora durante o desenvolvimento de sua dissertação de mestrado (LOPES, 2018). Ao analisar a operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Passo Fundo, identificou-se que o mercado institucional criado a partir deste Programa no município vem sendo absorvido, em grande parte, por cooperativas de agricultores familiares de outros municípios. Desta forma, percebeu-se a importância das políticas públicas e de programas governamentais que possibilitem aos agricultores familiares o acesso ao crédito e aos mercados, tais como o próprio PNAE, que estimula a participação desta categoria social como fornecedora de gêneros alimentícios para as escolas. Mas além disso, também identificou-se o importante papel das organizações, associações de agricultores e das instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para a articulação dos agricultores familiares, tanto para a obtenção de crédito, organização da produção, quanto para sua inserção nos diferentes mercados (sejam eles locais, alternativos, convencionais ou institucionais).

Outra motivação para o estudo de uma política pública para a agricultura familiar reside no importante papel que esta categoria social desempenha em todo o mundo, contribuindo para a redução da fome e da pobreza rural por meio da produção e do desenvolvimento sustentável das áreas rurais. Estima-se que existam em torno de 500 milhões de agricultores familiares no mundo, os quais produzem aproximadamente 80% da alimentação mundial (GRAEUB *et al.*, 2016).

No Brasil, assim como em outros países, a agricultura familiar ocupa papel de destaque. Os dados do último Censo Agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2017 (IBGE, 2019), revelam que existiam 5.073.324 estabelecimentos agropecuários no país. Desse universo, 3.897.408 (76,8%) eram de agricultores familiares. Em termos de pessoal ocupado, os dados demonstram que os estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar concentravam 10.115.559 pessoas (67% do pessoal ocupado nos estabelecimentos rurais). Porém, esses estabelecimentos ocupavam apenas aproximadamente 80.891.084 ha da área total dos estabelecimentos rurais do país, ou seja 23%, indicando uma inversão de representatividade.

Em termos de produção desse segmento, o valor total da produção desses estabelecimentos correspondeu a R\$ 106,5 bilhões, o equivalente a 23% do total da produção

agropecuária nacional, onde a região Sul do país se destacou contribuindo com R\$ 43,9 bilhões (IBGE, 2019).

A agricultura familiar contribui para o desenvolvimento rural dos diferentes municípios brasileiros e para a produção de alimentos para o abastecimento interno do país. Mesmo considerando que, no Brasil, a população rural vivencia um constante movimento de queda em relação à população urbana, ainda existe um número significativo de famílias rurais, detentoras de características socioculturais singulares, que buscam manter sua identidade, reivindicando políticas públicas do Estado, refletindo a importância desta categoria social e evidenciando a importância de estudos que analisem as políticas públicas direcionadas a esse público-alvo, como é o caso desta tese.

Independentemente de serem ou não a maioria da população, as famílias de agricultores possuem significativa importância para o meio rural. Dessa forma, Wanderley (2001) destaca a importância das diferentes pesquisas acadêmicas que buscam compreender a agricultura e os agricultores no meio rural.

Cabe ressaltar que esta temática não foi pesquisada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Passo Fundo (PPGH/UPF), onde este estudo está sendo realizado. Assim, o desenvolvimento deste trabalho vem a contribuir para a linha de pesquisa em que está inserido, linha Espaço, Economia e Sociedade, na qual já vêm sendo produzidas pesquisas sobre o mundo rural⁴.

Para Machado (2015), as questões fundiárias e agrícolas, as quais, em geral, estão relacionadas ao mundo rural, se encontram no cerne dos interesses da área da História. Além disso, não foi identificada a realização de trabalhos (dissertações e teses) na área de História tendo como objeto de estudo o Pronaf⁵, se constituindo em um *gap* de pesquisa nesta área. Portanto, este estudo visa contribuir para o aprofundamento do debate sobre o Pronaf, já realizado em outras áreas do conhecimento.

Este estudo é importante para gestores de política pública, mediadores, representantes da agricultura familiar, historiadores, economistas, administradores, engenheiros agrônomos e outros profissionais e acadêmicos interessados nessa temática. Pesquisar sobre esse tema é de suma relevância para compreender o funcionamento e as especificidades do Pronaf, um Programa único em nível nacional, mas que, a partir de dois casos, pode evidenciar as particularidades e singularidades, propiciando um entendimento sobre a dinâmica do Programa

⁴ Krabbe (2010); Cruz (2012); Alves (2013); Dalla Corte (2015); Dickel (2016).

⁵ Após uma busca pelo termo “Pronaf” no Catálogo de Teses e dissertações da Capes, foram encontrados 441 resultados, do ano de 1996 até 2019. Destes, quando selecionada a área de conhecimento de História, resultou em apenas duas Dissertações, onde o objeto de estudo não era o Pronaf.

em nível local e contribuindo para a formulação de ações necessárias para adequar o Programa às reais necessidades da agricultura familiar e do desenvolvimento rural brasileiro.

Certeau (2011) explica que toda pesquisa se articula com um lugar de produção e em função desse lugar é que se delineiam métodos, topografia de interesses, a partir do qual tanto os documentos, como as questões as quais serão propostas, se organizam. Esta tese tem como objeto de estudo o Pronaf e insere-se na dimensão do campo teórico da História Social. Conforme Barros (2013a), a História Social é compreendida como a esfera da História que analisa a dimensão social de uma determinada sociedade, que, nesse caso, dirige-se ao estudo de uma política pública direcionada para determinada categoria social: os agricultores familiares.

Algumas abordagens teóricas e metodológicas ajudam a pensar elementos importantes na construção da primeira política pública direcionada à agricultura familiar, o Pronaf. Contribui para essa reflexão a noção modernização da agricultura. Outra noção que ajuda a pensar as formas de articulação dos atores sociais e de utilização/apropriação do crédito rural é o conceito de estratégia. Para Bourdieu (2020, p. 23), as estratégias são compreendidas enquanto “intenções conscientes ao longo prazo de um agente individual”. O autor explica que utilizava esse conceito para referir-se aos conjuntos de ações ordenadas em face aos objetivos em determinado prazo relativamente longo. Nessa linha, as estratégias são interdependentes e podem ser combinadas e classificadas em: estratégias de investimento biológico; estratégias sucessórias; estratégias educativas; estratégias de investimento econômico; estratégias de investimento social; estratégias matrimoniais e estratégias de investimento simbólico. Não cabe aqui discorrer acerca de cada uma das classes de estratégias definidas por Bourdieu (2020), mas evidencia-se que, para este estudo, interessa o conceito de estratégias de investimento econômico e social.

Além das abordagens mencionadas acima, o conceito de agricultura familiar a partir de diferentes perspectivas também ajuda a pensar historicamente nas mudanças vivenciadas por estes atores sociais do meio rural e a construção desta terminologia, que ampara uma diversidade e complexidade de sujeitos que vivem e desenvolvem suas atividades produtivas no meio rural. Os diferentes conceitos e definições procuram identificar elementos que caracterizem quem é o agricultor familiar pronafiano que este estudo busca analisar.

Quanto ao delineamento, este estudo foi realizado por meio de pesquisa documental, pesquisa de campo e pesquisa bibliográfica. Em relação à abordagem dos dados, trata-se de uma pesquisa qualitativa, que buscou conteúdos explicativos especialmente em documentos,

legislações, entrevistas, ainda que se utilizando de revisão bibliográfica para subsidiar qualitativamente a análise, embora também utilize dados quantitativos.

As fontes utilizadas para o desenvolvimento deste estudo foram: legislações, normas⁶ elaboradas pelo Banco Central do Brasil (Bacen) referentes ao Pronaf, dados do financiamento do Pronaf na Matriz de dados do Crédito Rural (MDCR⁷) e no Anuário Estatístico do Crédito Rural do Bacen⁸, Censos Agropecuários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), fontes orais produzidas a partir de entrevistas diretas realizadas com sujeitos que possuíram e/ou possuem atuação com o Pronaf na região de análise da pesquisa, documentos como Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP) e contratos bancários de adesão ao crédito rural.

A análise dos dados obtidos por meio da MDCR e do Anuário Estatístico do Crédito Rural do Bacen, bem como os dados dos Censos Agropecuários do IBGE, possibilitaram que se traçasse um panorama preliminar da situação da agricultura familiar nos municípios de análise e da utilização dos recursos do Pronaf nesses locais. Após a análise desses dados, foram realizadas as entrevistas diretas.

O universo deste estudo é o Pronaf nos municípios de Panambi e de Passo Fundo. Em razão do volume de dados a ser gerado e pelo tipo de pesquisa envolver também pesquisa de campo com entrevistas diretas, o número de atores sociais entrevistados foi definido a partir da técnica denominada de bola de neve⁹ (*snowball*), considerando o ponto de saturação.

Neste trabalho, a partir dos procedimentos e técnicas da História de expressão oral, foram produzidas as fontes orais. A História Oral consiste em uma metodologia de pesquisa onde realizam-se entrevistas com sujeitos que participaram ou participam de acontecimentos no passado ou no presente (ALBERTI, 2008).

As fontes orais¹⁰, ou seja, os sujeitos da pesquisa, foram selecionados entre indivíduos envolvidos diretamente na execução do Pronaf em nível regional e nos municípios *lócus* da

⁶ Foi realizada uma busca no sítio institucional do Bacen no item “busca de normas”, onde foram utilizados os seguintes critérios de seleção: tipo de documento – todos; conteúdo – Pronaf; período: 01/01/1995 a 31/12/2020. Tal busca resultou em 487 itens (entre os tipos de documentos: resolução, carta circular, comunicado e circular; situação: em vigor – 293, revogado – 194). Após a análise parcial destes itens, foram selecionadas as principais normas publicadas anualmente acerca do Pronaf. Ressalta-se que quase todos os documentos resultantes da busca se apresentam em dois arquivos: texto vigente e texto original. Foi analisado apenas o texto original.

⁷ Dados públicos e abertos, sem necessidade de autorização para acessá-los.

⁸ Dados públicos e abertos, sem necessidade de autorização para acessá-los.

⁹ A técnica denominada de “bola de neve” é um tipo de amostra não probabilística utilizada nas pesquisas sociais em que os sujeitos da pesquisa entrevistados inicialmente indicam outros até que os mesmos passam a repetir os conteúdos das entrevistas já realizadas, de forma que a continuidade não iria acrescentar mais informações relevantes (BALDIN; MUNHOZ, 2011).

¹⁰ O Projeto de pesquisa que originou esta tese foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade de Passo Fundo (UPF) e aprovado em 10 de janeiro de 2019, conforme parecer consubstanciado número 3.110.547 (Anexo A).

pesquisa, e que tiveram e/ou têm relação direta e influência no planejamento e na operacionalização do Programa. Entre esses indivíduos, os entrevistados foram divididos em grupos de interlocutores. Com o objetivo de preservar a identidade dos entrevistados, a autora optou por ocultar os nomes dos sujeitos, que foram identificados, no trabalho, pelas letras iniciais de cada um dos grupos, seguidas do número de realização da entrevista, conforme consta no Apêndice A.

Os grupos de entrevistados foram: Grupo 1) extensionistas e assistentes técnicos da empresa de Ater dos municípios (que, nesses casos, é a Emater), classificados pelas iniciais AT; Grupo 2) representantes de sindicatos de agricultores familiares, federações e confederações da agricultura familiar e representantes políticos ligados à agricultura familiar, classificados pelas iniciais MS; Grupo 3) funcionários de instituições financeiras e cooperativas de crédito operadoras do Pronaf, classificados pelas iniciais IF; Grupo 4) agricultores familiares e representantes de suas associações ou cooperativas, beneficiários do Pronaf, classificados pelas iniciais AF. Entre esses indivíduos, foram selecionados alguns sujeitos em cada grupo, por meio de contato prévio com as instituições e identificação dos que participaram e/ou participam da execução do Pronaf e alguns agricultores familiares beneficiários que estavam dispostos a participar da entrevista.

As entrevistas com os diferentes atores sociais demonstraram-se muito relevantes para esta pesquisa e buscaram identificar situações que as outras fontes não conseguiriam evidenciar. As oportunidades de interação com os diferentes sujeitos permitiram compreender a realidade no qual estão inseridos, encontrando elementos explicativos sobre o objeto de estudo. No caso dos agricultores familiares pronafianos, estes foram selecionados de modo a contemplar e evidenciar a diversidade da agricultura familiar local, as diferentes realidades abrangidas pelo Programa e as diferentes modalidades de Pronaf financiadas. A seleção dos agricultores familiares dentro do universo de agricultores familiares pronafianos no município não teve como critério a representatividade, mas sim, foram casos singulares, onde, a partir das entrevistas buscou-se identificar alguns aspectos, entender o papel dos sujeitos, das instituições e das mediações. Os distintos grupos de sujeitos da pesquisa foram selecionados sem uma definição de critérios prévios, ou seja, muito mais em razão de que estavam ao alcance da pesquisadora e dispostos a responder o questionário.

No primeiro semestre do ano de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou como uma pandemia a doença Covid-19. Esta doença é causada por um novo tipo de coronavírus e teve origem na China. Diante dessa situação e buscando respeitar as orientações de órgãos de saúde para o distanciamento social, a opção da autora foi por realizar as entrevistas

online, utilizando videochamadas por meio de diferentes programas e/ou aplicativos: *Google Meet*, *Skype*, *WhatsApp*, além de algumas entrevistas realizadas por telefone. Algumas entrevistas foram realizadas presencialmente no município de Passo Fundo, onde a autora da pesquisa reside. Mesmo assim, é importante evidenciar que a pandemia impôs muitas dificuldades nesse aspecto. Por isso, em Panambi as entrevistas foram todas realizadas de forma *online*. No Apêndice A, apresenta-se a relação de entrevistados.

As entrevistas foram realizadas em conformidade com os roteiros de entrevista (Apêndice B), os quais foram divididos em grupos diferenciados, para que cada entrevistado pudesse abordar as informações sobre as etapas do Pronaf. Foram realizadas 32 entrevistas diretas, que ocorreram do mês de setembro de 2019 até o mês de novembro de 2021.

As entrevistas foram gravadas com o auxílio do aparelho celular da pesquisadora (apenas o áudio), transcritas na íntegra e salvas individualmente em um arquivo eletrônico *Word*®, identificado com uma sigla elencada para cada um dos sujeitos entrevistados. A análise dos dados foi realizada pela técnica de Análise de Conteúdo, utilizando-se da técnica de Análise Categorical (BARDIN, 2016). As categorias analíticas selecionadas foram: Estado, Ater, Entidades representativas dos agricultores familiares ou movimentos sociais, Instituições financeiras e Agricultores familiares. A partir de tais categorias analíticas, buscou-se compreender a construção e execução do Pronaf, um Programa único em nível nacional, a partir de dois casos, suas aproximações, afastamentos, adaptações, particularidades e estratégias.

As diferentes fontes utilizadas foram analisadas, cruzadas e, após, interpretadas a partir da literatura especializada sobre o tema, buscando um amplo leque de leitura dessa política pública e de sua operacionalização com a análise de dois casos, realizando comparações, interfaces, identificando semelhanças e diferenças. No trabalho são citados alguns fragmentos das entrevistas, que foram identificados pelas iniciais das categorias de sujeitos entrevistados, seguidos pelo número da ordem de realização da entrevista, conforme está relacionado no Apêndice A.

O Pronaf foi criado no ano de 1995, em um cenário de ausência de políticas públicas para a agricultura familiar e onde ocorriam intensos confrontos entre os movimentos sociais e o Estado, com reivindicações por terra e crédito agrícola. Esse Programa consiste em uma política pública de crédito rural, que foi formulada com o objetivo de ampliar o acesso ao crédito formal a uma categoria social que historicamente estava excluída desse processo, oportunizando a sua participação em um mercado de produção e consumo.

A partir do Pronaf, outros programas e políticas públicas foram instituídos e alguns reformulados, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a Lei da

Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006), o Seguro Rural, a nova Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e o PNAE (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013).

Em sua trajetória de 25 anos de funcionamento, o Pronaf passou por diversas alterações nas diretrizes e nos processos operacionais, com a criação de novas linhas no interior do Programa e o aumento no limite dos financiamentos, porém, ainda permanecem dificuldades no acesso aos créditos por algumas categorias de agricultores familiares (SEMINOTTI, 2013; SANTOS; DEL GROSSI, 2018).

Desde a criação do Pronaf foram publicados inúmeros trabalhos sobre este tema, tais como monografias, dissertações, teses, artigos científicos, relatórios de pesquisa, entre outros, nas mais variadas áreas do conhecimento e sob diferentes enfoques. Portanto, há uma vasta bibliografia acerca do Pronaf, algumas de caráter geral, abordando este Programa no Brasil em um contexto nacional (ABRAMOVAY; PIKETTY, 2005; GUANZIROLI, 2007; PEREIRA, 2010; GRISA, 2012; BENATTI, 2018; CAPELESSO; CAZELLA; BURIGO, 2018; ZELLER; SCHIESARI, 2020), e outras de cunho regional e local (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013; PEREIRA; NASCIMENTO, 2014; FEITOSA, 2015; GUEDES; CARVALHO, 2017; STOFFEL; RAMBO; EBERHARDT, 2020).

Nos anos iniciais de funcionamento, o Pronaf permitiu ampliar a capacidade da geração de renda dos agricultores mais pobres, a realização de investimentos em suas atividades e o aumento das áreas plantadas, mesmo com apoio ainda restritivo. Porém, a intermediação bancária e os altos custos praticados pelos bancos estatais, bem como a taxa de inadimplência dos contratos, constituíam-se em alguns dos principais entraves do Programa nesse período (ABRAMOVAY; PIKETTY, 2005; GUANZIROLI, 2007).

Além disso, desde os primeiros anos de funcionamento do Pronaf, a região Sul do Brasil (Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná) absorveu as maiores parcelas desse crédito, causando um desequilíbrio quando comparada às demais regiões brasileiras. O perfil de modernização agrícola adotado no país estimulou um modelo de desenvolvimento desigual entre as diferentes regiões e, neste contexto, a região Sul sempre esteve vinculada de maneira bastante expressiva à produção agroindustrial, conseguindo os maiores valores desse crédito, que tem sido utilizado por agricultores familiares mais capitalizados (PEREIRA, 2010; GRISA, 2012).

Os agricultores familiares contemplados com os recursos do Pronaf nas etapas iniciais dessa política pública eram os mais prósperos que detinham níveis mais elevados de renda e que, pressupostamente, já possuíam relações comerciais com o sistema bancário (ABRAMOVAY; PIKETTY, 2005).

O Pronaf coloca em evidência que é necessário compreender a dinâmica social na qual ocorrem as intervenções do governo e onde as políticas públicas são gerenciadas. No caso das desigualdades observadas, Pereira (2010) ressalta que as mesmas vêm sendo minimizadas pelas constantes reformulações às quais o Pronaf vem sendo submetido, que estão possibilitando às regiões menos desenvolvidas aumentarem sua participação no Programa.

Segundo Benatti (2018), em 2006, para fins de política pública, foi criada a Lei nº 11.326, que trata da definição de agricultor familiar. No entanto, essa legislação é bastante rígida e exclui muitos agricultores que são familiares, mas não atendem a todos os requisitos determinados no texto legal. Outra limitação destacada pela autora refere-se aos serviços de Ater e às capacitações dos seus técnicos, quantidade de funcionários e visão sistêmica da produção, as quais impactam no acesso ao Pronaf e no volume de crédito que os agricultores acessam. Ademais, as divergências entre os órgãos responsáveis pelo Programa, ao passo que os diferentes sujeitos envolvidos empenham-se de maneiras distintas, nem sempre tendo as mesmas motivações, refletem nos resultados dessa política pública.

Para além das questões elencadas, Seminotti (2013) ressalta que o crédito impulsiona o desenvolvimento de várias atividades na agricultura familiar, mas está atrelado a fatores externos, tais como custos de produção, mercados consumidores, adaptação constante a novas técnicas e procura por qualificação profissional. A ausência desses fatores pode incorrer em resultados negativos, como endividamento, êxodo rural e mudança de atividade.

O Pronaf é um importante instrumento de política agrícola, mas deve estar integrado com outras políticas públicas, principalmente no que concerne aos agricultores familiares mais pobres, para os quais somente o crédito não é suficiente para o enfrentamento das dificuldades e para a reprodução social no meio rural. Somente a ampliação da oferta de crédito pelo Estado não se mostra suficiente para solucionar os problemas agrários do mundo rural, assim, é necessário um projeto de desenvolvimento mais amplo (FEITOSA, 2015; BENATTI, 2018).

Os diferentes aspectos analisados destacam a importância do Pronaf para a agricultura familiar brasileira, os avanços e as conquistas que o Programa vem alcançando em sua trajetória. Esse Programa resultou de um intenso processo de lutas e reivindicações de agricultores e dos seus movimentos representativos e contribuiu para a consolidação de um conceito de agricultura familiar, para seu reconhecimento enquanto categoria social e segmento produtor de alimentos para o abastecimento interno do país.

Porém, em algumas regiões do Brasil vêm sendo observadas a elevação das desigualdades da agricultura local e a alocação dos recursos direcionados principalmente para

as cadeias produtivas voltadas à produção de *commodities*¹¹ e para os agricultores familiares mais capitalizados e mais estruturados, com a persistência de muitos agricultores familiares à margem da política pública (CONTERATO; BRÁZ, 2019). Os principais problemas percebidos referem-se à forte concentração dos recursos na região Sul do país desde que o Programa foi criado, em comparação às demais regiões brasileiras.

Desse modo, esta tese busca contribuir para o debate sobre o tema e diferencia-se dos trabalhos já realizados por tratar-se de uma pesquisa inédita sobre o Pronaf no estudo de dois casos: Panambi e Passo Fundo. A hipótese levantada nesta tese é que o Pronaf se apresenta como uma política pública produtivista, que vem cooptando a maior parcela dos recursos para as categorias de agricultores familiares mais capitalizados e direcionado para *commodities* agrícolas.

A região é aqui compreendida a partir da perspectiva de Carbonari (2009), que a concebe enquanto um espaço que tem origem nas inúmeras determinações, caracterizando-se por uma natureza que sofreu mudanças a partir das heranças culturais e materiais. Nesse sentido, concorda-se com Viscardi (1997), que entende a região como uma construção abstrata, constituída pelos atores sociais coletivos mediante suas relações diretas e indiretas, com valores compartilhados mutuamente e que perpassam pelas gerações, conferindo uma identidade que caracteriza o espaço regional.

O Brasil é um país continental, dotado de distintos espaços geográficos, com características diversas que, no seu interior, abrigam elementos singulares e que, no estudo de uma política pública como o Pronaf, o “local” se mostra com um espaço rico para o trabalho historiográfico. O estudo de dois casos (Panambi e Passo Fundo) insere-se na perspectiva de uma História Local, que se constitui em um espaço de observação onde pode-se buscar singularidades e diversidades da História, que não ficariam tão evidentes quando abordada a História do Brasil de uma maneira geral, por exemplo (BARBOSA, 1999; BARROS, 2013b). Neste estudo, o “local” assume posição importante na análise historiográfica, visto que se trata de uma política pública que é operacionalizada em praticamente todos os municípios brasileiros, mas quando analisada a partir do nível local, pode-se vislumbrar algumas especificidades e singularidades do objeto de pesquisa.

Esta tese está estruturada em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo busca discorrer sobre a diversidade, heterogeneidade e a complexidade da agricultura familiar, apresentando as abordagens realizadas acerca deste

¹¹ Por definição, o termo *commodity* significa um tipo particular de mercadoria que se encontra em estado primário de importância comercial, por exemplo, a soja, o café, o algodão (SANDRONI, 1999).

conceito por diferentes autores. São apresentadas, inicialmente, as definições de camponês e colono, para após serem discutidos os conceitos de agricultor familiar. Na segunda parte do capítulo, caracteriza-se a agricultura familiar no Brasil e em alguns países da América Latina e Caribe (ALC). Na última seção, discute-se a importância e os tipos de mercados para a agricultura familiar brasileira.

O segundo capítulo descreve o contexto brasileiro que propiciou a criação do Pronaf. Em um primeiro momento, apresenta-se, em termos teóricos o que se entende por políticas públicas e quais os objetivos. Após, trata-se do papel do Estado na agricultura brasileira e quais condições favoreceram a implementação de uma política pública voltada à agricultura familiar. Ainda, descreve-se o funcionamento do Pronaf e a forma de operacionalização da política pública. A última seção analisa o discurso de diferentes atores sociais regionais entrevistados sobre as contribuições e as limitações do Pronaf a partir de suas percepções.

O terceiro capítulo discute o papel das principais instituições que fazem a mediação do Pronaf, tanto em nível nacional, quanto regional. Assim, apresenta-se a evolução da Ater no Brasil e da Emater no Rio Grande do Sul. Também, neste capítulo, discute-se o papel dos movimentos sociais rurais e a atuação das principais instituições articuladoras dos agricultores familiares no Pronaf. Ainda, apresenta-se a organização das instituições financeiras no Pronaf, discorrendo sobre alguns elementos da atuação do Banco do Brasil e das principais cooperativas de crédito que operacionalizam o Programa.

O quarto capítulo analisa a execução do Pronaf na região de estudo, delimitando inicialmente o *locus* de pesquisa, apresentando e discutindo os dados sobre a evolução dos contratos, o volume de recursos e as principais culturas em que estão sendo direcionados os recursos do Pronaf nos municípios de Panambi e Passo Fundo. Após, busca analisar os discursos dos atores sociais envolvidos com o Pronaf e qual a percepção dos mesmos sobre o Programa, a partir das entrevistas diretas realizadas. Ainda neste capítulo, analisa-se brevemente os mercados que os agricultores familiares estão inseridos.

1. DIVERSIDADE, HETEROGENEIDADE E COMPLEXIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR

A agricultura familiar contempla significativa diversidade de identidades e características e seu conceito suscita inúmeras discussões. Este capítulo busca refletir sobre este conceito, apresentando a perspectiva de diferentes autores e identificando as principais mudanças ao longo da sua história, as terminologias utilizadas, as características, o processo de reconhecimento pelo Estado e a importância dos mercados para essa categoria social.

A importância desse capítulo reside em demonstrar que há uma complexidade e uma diversidade, intrínsecas à agricultura familiar, em parte oriundas do processo de ocupação do território brasileiro, que resultou em diferenciações regionais. Portanto, as abordagens apresentadas permitem compreender as mudanças que ocorreram ao longo da sua história e fornecem elementos para analisar o Pronaf e as particularidades dessa política pública nas diferentes regiões brasileiras.

1.1 Agricultura familiar: definições

Para realizar uma discussão acerca do conceito de agricultura familiar, aborda-se, inicialmente, o conceito de camponês e de campesinato, utilizado algumas vezes como sinônimo e, outras, em oposição ao de agricultor familiar.

Há significativa bibliografia em diversas áreas¹² do conhecimento sobre esta categoria. No entanto, ao mesmo tempo em que esta terminologia é utilizada de forma frequente na literatura acadêmica, é necessário um esforço expressivo de conceituação, especificação e diversificação.

Destaca-se que as outras categorias aqui elencadas e discutidas, como colono e agricultura familiar, também exigem significativo esforço de reflexão, visto que não há um consenso na literatura acerca desses conceitos.

Conforme Schneider (2016a), há uma controvérsia em torno da definição de agricultura familiar que se estende há um longo período e está longe de ser resolvida na literatura. Portanto, os conceitos aqui apresentados têm como objetivo buscar elementos que possam auxiliar na compreensão do agricultor familiar, que este estudo empiricamente pesquisa.

¹² Ver: Martins (1981); Fontana (1997); Vanderlinde (2004); Abramovay (2007); Carrara (2008); Wanderley (2009); Seyferth (2011).

1.1.1 Camponês e campesinato: uma breve revisão teórica de sua conceituação e caracterização

A temática do camponês e do campesinato abrange uma vasta produção bibliográfica com diferentes vertentes e perspectivas teóricas, tanto no Brasil quanto na literatura internacional. Assim, para compreender essa terminologia é necessário um significativo esforço. Para alguns autores, o campesinato é um fenômeno que ocorreu em um dado período histórico e circunscrito a regiões específicas, como, por exemplo, o agricultor parcelar europeu do século XVIII, tal como aborda Thompson (1998).

Por outro lado, outra parcela da literatura, defendia que ocorreria o fim do camponês com o avanço do capitalismo, como exposto por Engels (1981), ocorrendo a divisão das classes rurais em proletários e burgueses. O campesinato não desapareceu, tal como esse autor defendia e ainda é possível perceber seus traços nas sociedades modernas. O elemento central para essa afirmação está na argumentação de que a unidade camponesa possui caráter de produção familiar, ao mesmo tempo em que é unidade de produção e de consumo.

Considerando a diversidade de definições acerca do camponês, pode-se relacionar algumas características que são comuns. A centralidade da família é apontada por Wanderley (2009, p. 40) como a principal característica do campesinato, que, nas palavras da autora é “entendido como uma forma social particular de organização da produção, o campesinato tem como base a unidade de produção gerida pela família”.

Ao abordar o conceito de campesinato, considera-se necessário apresentar resumidamente as diferentes perspectivas de alguns dos autores clássicos e das vertentes teóricas sobre o tema, entre as quais: Marx (1985), Engels (1981), Chayanov (1981) e Tepicht (1973). Para tanto, além de servir-se das obras clássicas desses autores, também se buscou compreendê-los a partir de outros autores, como Abramovay (2007).

Em relação à perspectiva marxista sobre o campesinato, Abramovay (2007) explica que a terminologia “campesinato” não está definida no conjunto de categorias que Karl Marx utiliza para desenvolver suas ideias e teorias acerca do desenvolvimento do capitalismo. Não há na abordagem marxista de “O Capital”, célebre obra de Karl Marx, um conceito de camponês.

Por outro lado, Engels (1981), em seus estudos sobre o camponês na França e na Alemanha no século XIX, discute questões relacionadas ao problema do campesinato. A população camponesa a que o autor se refere, caracterizava-se por elementos distintos, que variavam de acordo com as peculiaridades de cada região. Engels (1981, p. 62) caracteriza o pequeno camponês como: “... o proprietário ou arrendatário – principalmente o primeiro – de

um pedaço de terra não maior do que ele possa cultivar, de modo geral, com sua própria família, nem menor do que possa sustentá-lo e aos familiares”.

Engels (1981) acreditava que o pequeno camponês, devido às mudanças que ocorriam na Europa no período supracitado, estava destinado a desaparecer. Diversos estudos desenvolvidos com origem em teorias marxistas, principalmente nas décadas de 1970 e 1980, baseavam-se, também, em aspectos negativos da pequena produção e acreditavam que esse modelo de produção estava em vias de desaparecer com o avanço do capitalismo no meio rural (PICCOLOTTO, 2014a).

Sob uma perspectiva diferente da abordagem marxista, Chayanov (1981) busca compreender o campesinato a partir de categorias que não conseguiam explicar sua forma de vida. Para esse autor, o comportamento do camponês é determinado a partir das necessidades oriundas da reprodução familiar, e é a partir dos elementos internos à família que esse autor procura explicar o campesinato.

Outra importante contribuição para o debate sobre o campesinato são os estudos de Tepicht (1973), um economista polonês. Este autor entende o campesinato como um modo de produção, que, de alguma forma, tende a ser destruído pelo sistema capitalista. Ele elenca algumas características universais que identificam o campesinato, sendo elas: 1) o empreendimento agrícola e familiar são unidades indissolúveis; 2) há utilização intensiva de trabalho; 3) a organização social possui natureza patriarcal.

As três características apontadas pelo referido autor são inspiradas em Alexander Chayanov. Para além dessas características, há outra que possui inspiração marxista, a de que a família camponesa permite a oferta de produtos agropecuários a preços abaixo dos preços ofertados pelas grandes empresas.

Tepicht (1973) considera que as famílias camponesas possuem em seu interior uma força, que ele denomina de marginal ou não transferível, que é realizada pelos membros da família. Por isso, na maioria dos países europeus, a produção familiar dedica-se a produtos de origem animal, ou outros, que exigem a utilização intensiva de mão de obra, enquanto as grandes lavouras de cereais estão apoiadas na utilização de trabalhadores assalariados.

Tepicht (1973) argumenta, ainda, que o campesinato é um tipo social específico que não é capaz de ser incorporado às diferentes sociedades, e que, com o desenvolvimento do capitalismo, sofre consequências desagregadoras.

Há uma questão fundamental que permeia toda a discussão sobre o campesinato, que se refere ao seu desaparecimento nas sociedades mercantis, o que de fato não ocorreu, porém, as

características centrais da produção camponesa não persistem nas sociedades contemporâneas (ABRAMOVAY, 2007).

Segundo Wanderley (1996, p. 12), historicamente o campesinato brasileiro é marcado pela luta dos camponeses para ter acesso ao mercado e por diversas derrotas nos embates vivenciados. Para a autora, um dos aspectos mais relevantes da luta dos camponeses brasileiros situa-se no esforço realizado para constituir um “lugar de vida e de trabalho, capaz de guardar a memória da família e de reproduzi-la para as gerações posteriores”.

Seyferth (2011) observa que campesinato e camponês são palavras indispensáveis, úteis, porém, difíceis de conceituar, tendo em vista a diversidade do universo empírico em que estão inseridas. Neste sentido, a autora destaca que:

[...] a economia camponesa não pode ser vista apenas como resquício de um passado pré-capitalista, conforme o postulado de pesquisadores que preferiram situar o “verdadeiro” camponês no sistema de servidão medieval. A multiplicidade dos dados empíricos mostra que ela se insere no sistema mundial de modo específico e a partir de suas próprias demandas (SEYFERTH, 2011, p. 400).

Existe uma diversidade de terminologias que identificam o campesinato brasileiro, tais como: “boias-frias”, trabalhador rural, agricultor familiar e termos com maior historicidade, como: caboclo, meeiro, foreiro, sitiante e, mais recentemente, além dos “sem-terra”, surgiram os quilombolas. Além disso, é necessário considerar aqueles que se enquadram no conceito de trabalhador-camponês, o que pode ser verificado em muitas regiões no Sul do Brasil. Este trabalhador-camponês pode ser caracterizado por deter uma pequena parcela de terra, associado ao trabalho assalariado com deslocamento temporário ou diário (SEYFERTH, 2011).

Há, contudo, na percepção de Carrara (2008), uma característica fundamental ao modo de produção camponês e que deve ser considerada ao analisar este conceito, que reside no baixo nível técnico do modo material de produção. Para este autor, o campesinato é um modo de produção específico e sua produção visa o autoconsumo, o que, devido a suas características, se encontra em vias de extinção e está em desconformidade ao pretendido pela Via Campesina¹³.

Sob uma perspectiva diferente, Lamarche (1998) ressalta que as unidades de produção camponesas não são sinônimo de unidades de produção de subsistência, mesmo esta função estando presente nesse modelo. Ao elencar algumas características do modelo camponês, o

¹³ A Via Campesina é um movimento camponês importante no cenário mundial recente e vem ganhando destaque pelas suas propostas alinhadas principalmente com as temáticas da reforma agrária, soberania alimentar, questões relacionadas a gênero, biodiversidade, direitos humanos e agricultura camponesa sustentável (RIBEIRO, 2013).

autor define essas unidades de produção como semi-autárquicas, fundamentalmente assentadas na família, ademais, tais produtores consideram-se independentes. Conforme o autor, é importante destacar que unidades de produção camponesas não são sinônimo de unidades de produção de subsistência, mesmo essa função estando presente nesse modelo.

No Brasil, os termos camponês e campesinato, conforme Martins (1981), foram introduzidos no vocabulário do país por volta dos anos 1950, buscando contemplar as lutas dos trabalhadores do campo, que ocorreram em vários locais no referido período. Em período anterior, o trabalhador do campo que tanto na Europa quanto na América Latina era denominado de camponês, no Brasil era conhecido por expressões específicas relacionadas à cada região: em São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Paraná e Mato Grosso do Sul, o trabalhador do campo era conhecido como o *caipira*; já no litoral paulista, a denominação utilizada era de *caičara*; *tabaréu* era a expressão utilizada para o trabalhador do campo na região do nordeste brasileiro; em outras partes do país era denominado de *caboclo*, terminologia bastante difundida e que remete a distintos significados, próprios de épocas e lugares diferentes.

Para Martins (1981, p. 22-23), a palavra *camponês* está enraizada em um contexto histórico, de embates políticos e de classes sociais. Assim:

[...] camponês não designa apenas o seu novo nome, mas também o seu lugar social, não apenas no espaço geográfico, no campo em contraposição à povoação ou à cidade, mas na estrutura da sociedade; por isso, não é apenas um novo nome, mas pretende ser também a designação de um destino histórico.

Porém, Martins (1981) salienta que é necessário ter cuidado ao aplicar o termo camponês a partir de outras realidades históricas, tal como essa terminologia é entendida na Rússia no final do século XIX e início do século XX, por exemplo, e aplicar ao caso brasileiro em um período mais recente. No caso do Brasil, a realidade é diferente e o camponês brasileiro não pode ser concebido, em termos políticos, da mesma forma que o camponês estrangeiro.

A falta de um conceito completo para o termo camponês, reflete a forma como ele tem sido tratado ao longo da história, ao mesmo tempo em que está presente, tratado como se fosse algo não fundamental, como “um ausente na apropriação dos resultados objetivos do seu trabalho, que aparece como se fosse desnecessário, de um lado, e alheio, de outro lado” (MARTINS, 1981, p. 25).

1.1.2 De colono à agricultor familiar: dimensões políticas e econômicas

O Brasil é um país continental, dotado de significativas diferenças regionais, as quais estão intrinsecamente relacionadas ao processo de ocupação do seu território. Portanto, ao discutir o conceito de agricultor familiar, não se pode deixar de abordar as especificidades regionais do Sul do Brasil e sua forma de ocupação.

Nos núcleos coloniais no Sul do país, inicialmente o lote era de 48 ha, sendo reduzido depois a 25 ha, denominado de lote colonial (ROCHE, 1969). Hoje, trabalha-se com módulo fiscal para fins de financiamento e de classificação do IBGE, sendo que a dimensão de um módulo pode situar-se entre 5 a 110 ha, dependendo do município onde se localiza (EMBRAPA, 2020).

Conforme Vanderlinde (2004), na região Sul do Brasil ocorreu a formação de um campesinato com características próprias, que contribuíram para a construção de uma identidade camponesa nessa região. O Sul do Brasil recebeu um elevado contingente de imigrantes europeus no século XIX e início do século XX, vindos de diferentes países. Estes sujeitos mantiveram e reproduziram neste novo espaço muitos traços de sua cultura, mas também adquiriram novos hábitos a partir da convivência com outras etnias.

Os imigrantes, ao estabelecerem-se nas terras concedidas pelo governo brasileiro, primeiramente foram agricultores e artesãos rurais, como lhes havia sido solicitado, chamados, dessa forma, de *colonos*. O *colono*, explica Roche (1969), era o homem que estava ligado à terra que explorava.

No Sul do Brasil, o agricultor familiar se identifica com a autodenominação de colono e essa terminologia assume protagonismo. Ao buscar a definição de colono no livro intitulado “Dicionário da Terra”, organizado pela historiadora Márcia Motta a partir de importantes referenciais bibliográficos, encontra-se a seguinte definição:

Membro de uma colônia, pequeno proprietário, trabalhador agrícola, principalmente imigrante ou descendente deste. É um camponês típico, caracterizado pela pequena propriedade rural e que se dedica à produção familiar de subsistência e de mercado, normalmente sem utilização de mão de obra externa ao grupo familiar. Eram eles que, embora conduzidos e acompanhados, que realizaram, em última instância, a tarefa de colonizar (GREGORY, 2010, p. 102).

Os imigrantes – alemães e italianos –, no decorrer do século XIX e até meados do século XX, partiam da Europa como camponeses – *bauer* e *contadini*, respectivamente –, atrelados ao trabalho agrícola. Chegados ao Sul do Brasil, foram instalados em núcleos, denominados de colônias, e gradualmente assumiram a identidade comum pela qual eram designados – colonos

ou *kolonist* – como uma oposição ao lavrador nacional¹⁴, introduzindo um sistema de produção colonial, baseado no pequeno lote rural, trabalho familiar, produção de subsistência, com a comercialização do excedente, organizados em linhas ou picadas coloniais. Essa estrutura, com algumas variações, predominou nas colônias velhas alemãs e italianas e foi reproduzida nas colônias novas, na mesorregião noroeste do Rio Grande do Sul (ROCHE, 1969; GIRON; CORSETTI, 1990).

Em relação ao tipo de exploração agrícola utilizada pelos colonos na região Sul do Brasil, Seyferth (2009, p. 47) explica que:

As designações “colônia alemã” ou “italiana”, enfim, as adjetivações étnicas, corriqueiras ontem e hoje, têm forte apelo identitário e, de fato, expressam diferenças culturais. Mas, todas surgiram do interesse político voltado para um tipo de exploração agrícola que, mais recentemente, é chamado de “agricultura familiar”.

Na prática cotidiana, prevalece o termo colono associado à agricultura familiar, cuja diferenciação ou oposição em relação ao grande proprietário se dá pela designação recente de empresário rural. Nota-se que a base produtiva permanece sendo a camponesa, contudo, a cada época, por demandas legais, identidades múltiplas e relações de alteridade, a terminologia empregada é atualizada, motivada pelas diferentes condições culturais, econômicas e sociais (ROCHE, 1969; THOMPSON, 1998).

O termo colono foi utilizado em um período significativo do século XIX para se referir ao imigrante e, posteriormente, sendo “apropriado como categoria de identidade *etnizada* de acordo com a procedência nacional” (SEYFERTH, 2011, p. 405). Assim, Seyferth (2011) evidencia que a categoria agricultura familiar, vastamente utilizada tanto no meio acadêmico quanto das políticas públicas brasileiras, ampara o modelo de colonização europeia, tal como ocorreu no Sul do Brasil.

Para Machado (2019), o conceito de colonização abarca diferentes significados, considerando o tempo e espaço que estão sendo relacionados. O ato de colonizar refere-se à ideia de ocupar um lugar e ali se instalar, trazendo consigo uma cultura preexistente. Concordando com a autora, este estudo adota a referência de colonização no período posterior

¹⁴ Both da Silva (2014), ao discutir os diferentes significados do termo caboclo aponta que este termo inicialmente era utilizado para se referir aos indígenas. Após, aos indivíduos resultantes do cruzamento entre brancos e índios. O autor ainda explica que o termo caboclo é utilizado no sul do Brasil enquanto categoria analítica com o intuito de indicar um tipo de camponês dotado de características e modo de vida singulares. As pesquisas produzidas em período mais recente nessa região do país referem-se ao caboclo como um camponês pobre, em geral mestiço, que desenvolve uma agricultura para subsistência da família, com modo de vida próprio e semelhante ao dos índios. Em particular, nas regiões coloniais, o termo caboclo é utilizado com o sentido de insulto, tendo uma conotação negativa. Zarth (1997) considera que no sul do Brasil o caboclo não pode ser confundido com camponês. Para este autor, o caboclo é o lavrador nacional, que possui um modo de vida diferenciado, semelhante ao dos indígenas.

à independência do Brasil, com a chegada de imigrantes europeus para suprir a necessidade da ausência de mão de obra no território nacional.

Para Vanderlinde (2004), o imigrante que veio da Europa e instalou-se na região Sul do Brasil, ou como o próprio autor refere-se, o colono-camponês, criou um modo de vida próprio, atrelado à pequena propriedade pautada no trabalho familiar. A propriedade do colono, para além de sua manutenção e de sua família, o vincula à vida na comunidade, às atividades religiosas e é a partir da propriedade que emergem os sonhos da família.

Tedesco (1998) explica que para estes sujeitos, *viver* na colônia não era suficiente. Para eles era necessário *trabalhar* na colônia, portanto, família e trabalho estavam objetivamente interligados e fundamentavam o que o autor denomina de *ethos de colono*.¹⁵

Desde que os imigrantes europeus chegaram ao Sul do Brasil, até o início da modernização¹⁶ da agricultura, esses agricultores tinham práticas bastante diversificadas e produziam vários tipos de produtos em suas pequenas propriedades. O excedente desta produção podia ser comercializado em regiões que tinham interesse nesses produtos, portanto, percebia-se relativa subordinação destes agricultores ao capital (STOFFEL, 2013).

Com o processo de modernização da agricultura e políticas públicas direcionadas aos grandes proprietários de terra e com a exclusão dos pequenos agricultores desse processo, muitas propriedades foram modernizadas e ocorreu um movimento de êxodo rural. Mesmo assim, historicamente houve grande participação da agricultura familiar na mão de obra ocupada na agricultura dessa região (STOFFEL, 2013).

Aproximadamente a partir de 1965, o colono ingressou no processo de modernização da agricultura e isso ocorreu principalmente devido ao contexto do período. Esses sujeitos estavam descapitalizados, as terras, em geral, estavam esgotadas e a sua produção estava reduzindo. Além disso, os colonos eram explorados em relação aos preços, não tinham apoio do Estado, que dava incentivos oficiais para a cultura do trigo, que na época ainda estava no auge. Diante disso, a única alternativa para esses sujeitos era ingressar na produção do trigo e na soja, que já estavam se expandindo (BRUM, 1985).

¹⁵ Tedesco (1998) esclarece que utiliza a terminologia *ethos de colono* como noção complementar ao modo de reprodução simples dos meios de produção com a lógica da esfera mercantil, abarcando processos sociais, políticos e culturais contraditórios, mas que se unem para constituir e redefinir modernização com tradição, tanto na esfera microlocal, quanto em ambientes propulsores do processo econômico. O autor destaca que esta terminologia não significa uma noção coerente e isolada de reprodução local e se aproxima da noção de campesinidade utilizada por Woortmann (1990).

¹⁶ A modernização da agricultura diz respeito às transformações ocorridas na base técnica de produção, passando de uma agricultura “natural” para uma agricultura que se utiliza de insumos industriais com o objetivo de elevar a produtividade (GRAZIANO DA SILVA, 1998).

É importante salientar que ao se inserir nesse processo, o colono também poderia acessar créditos com juros melhores, máquinas, implementos agrícolas, calcário e adubos para utilizar em suas terras que estavam desgastadas. Foi nesse contexto que muitos colonos, pequenos e médios agricultores, ingressaram no processo de modernização e tiveram acesso a mercados convencionais, onde o seu poder de decisão é relativamente reduzido (BRUM, 1985).

A principal atividade agrícola da família do colono era a produção de alimentos para o consumo interno, mas, com a modernização da agricultura, o principal objetivo passa a ser o lucro, principalmente por parte de quem está à frente de todo esse processo, que são os bancos comerciais e as grandes indústrias (BRUM, 1985).

Reitera-se que, em período mais recente, há momentos em que o termo colono é utilizado de maneira negativa, onde expressa ausência de conhecimento acerca de determinado assunto ou objeto técnico, mas, em maior grau, esse termo está relacionado com as agroindústrias (TEDESCO, 1998).

1.1.3 Agricultura familiar: o surgimento de um conceito

Os agricultores familiares, segundo Guanziroli e Di Sabbato (2014), resultaram das reformas agrárias realizadas em alguns países, tais como Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Itália, Chile, no século XX, e de leis agrícolas que foram implementadas em países europeus, possibilitando que esta categoria conseguisse se integrar aos mercados modernos. Os camponeses têm origem no período semifeudal. Alguns mantiveram-se como agricultores familiares pobres e reproduzem-se em condições precárias de subsistência e de produção, ainda sendo encontrados no período recente; outros tornaram-se agricultores familiares modernos.

Em sociedades mais avançadas, como na Europa Ocidental, no Japão, nos Estados Unidos e no Canadá, a agricultura não estava assentada em grandes extensões territoriais e trabalho assalariado em grande escala, tal como no Brasil, mas sim em unidades familiares de produção (ABRAMOVAY; PIKETTY, 2005).

Em quase todos os países capitalistas, mantiveram-se formas de produção assentadas na pequena produção e o apoio a esse modelo revela que é possível o desenvolvimento dessa forma de produção com a lógica predominante no sistema capitalista (GUANZIROLI; DI SABBATO, 2014).

No âmbito acadêmico, até as décadas de 1970 e 1980 muitos trabalhos privilegiavam aspectos negativos para a pequena produção, tendo como inspiração vertentes teóricas marxistas, particularmente Vladimir Lênin e Karl Kautsky, defendendo a ideia de que este tipo de relação tendia a desaparecer com o avanço do capitalismo no campo. Neste período, destaca-

se a relevância dos estudos coordenados por José Graziano da Silva¹⁷. A pedido da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), tal autor realizou um trabalho com o objetivo de identificar o papel da pequena produção no processo de desenvolvimento capitalista. Este estudo apresentou um recorte inovador para o período e buscou destacar a relevância econômica da pequena produção para o Brasil, considerando que havia uma vertente que defendia a ideia da extinção dessa categoria (PICOLOTTO, 2014a).

No final da década de 1980 e início da década de 1990, foi mudado o enfoque das pesquisas e as abordagens teóricas, passando-se a utilizar a noção de agricultura familiar e buscando-se evidenciar sua importância socioeconômica, diversidade, capacidade de produção e seu papel na produção de alimentos no Brasil. Neste contexto, outros trabalhos começaram a ser desenvolvidos no país e impulsionaram o uso deste conceito (PICOLOTTO, 2014a).

Em oposição à noção de agricultura familiar, utiliza-se o termo agricultura patronal ou não-familiar. Conforme Stoffel (2013), a agricultura patronal caracteriza-se por alguns aspectos: a produção é desenvolvida em áreas maiores, a mão de obra é contratada e assalariada, há a utilização de máquinas e equipamentos concomitante a um número reduzido de empregados.

Para Wanderley (2001), a agricultura familiar é entendida como aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo. Essas e outras características permitem dar certo sentido de particularidade, o que favorece a construção de certas tipologias, mesmo na diversidade e diferenciação. Para a autora, assim definida, essa categoria é necessariamente genérica e deve-se considerar a diversidade de situações, tanto econômica e social, que o grupo apresenta.

Outra questão que precisa ser destacada quando trata-se da agricultura familiar é a relação entre tamanho da terra e eficiência produtiva. Schneider (2016a, p. 11) esclarece que:

Todo agricultor familiar é detentor de um pequeno pedaço de terra, mas isto não significa que ele seja ineficiente e nem mesmo pobre. Eficiência e desempenho econômico são critérios relativos que estão associados a um determinado modo de utilização dos fatores de produção. A pobreza, especialmente rural, ainda muito presente em situações nas quais se encontra pequenos produtores rurais não se explica apenas pelo fato de serem pequenos no que se refere ao tamanho da terra disponível.

¹⁷José Graziano da Silva é um importante intelectual brasileiro que desenvolveu seus estudos principalmente direcionados aos temas de segurança alimentar, desenvolvimento rural e questões agrícolas. Além de uma longa carreira acadêmica, foi Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome de 2003 a 2004, foi representante da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) para a ALC de 2006 a 2011, e Diretor Geral da FAO de 2012 a 2019.

O termo agricultura familiar amplia o grupo de sujeitos que se enquadram nesta categoria e permite que se retire a associação de ineficiência e pobreza a esse grupo, ou seja, não é possível afirmar que um agricultor familiar é sempre pequeno produtor e pobre (SCHNEIDER, 2016a).

Para Niederle (2017a), a noção de agricultura familiar, tal como abordada nesta seção, buscou contemplar uma diversidade de interesses e de características, procurando incluir os diferentes grupos, identidades e populações rurais.

1.2 Agricultura familiar: reconhecimento, diversidade e complexidade

Há uma extensa e densa bibliografia¹⁸, tanto em referências nacionais como internacionais, sobre a agricultura familiar, abarcando diversos aspectos, seja compreendendo-os enquanto uma categoria social, econômica ou política. Pautada em diferentes estudos e abordagens, esta seção busca mostrar a sua diversidade, complexidade e o reconhecimento dessa categoria por parte do Estado brasileiro, apresentando alguns dados recentes desse segmento no país e, também, em países da ALC.

1.2.1 O reconhecimento da agricultura familiar no Brasil e sua importância

No contexto brasileiro, a expressão agricultura familiar, até início da década de 1990, tanto no meio científico, quanto governamental e das políticas públicas, era denominada por diferentes termos, tais como: pequena produção, produção de baixa renda, de subsistência e agricultura não-comercial (ABRAMOVAY; PIKETTY, 2005). Igualmente, não existiam no país instrumentos ou políticas públicas de alcance nacional direcionados ao atendimento e ao desenvolvimento desta categoria social (BERGAMASCO; DELGADO, 2017).

O reconhecimento da agricultura familiar no Brasil deve-se principalmente em função de três fatores: a) após o fim da ditadura civil-militar (1964-1985), ocorreu a retomada do movimento sindical no país; b) no início da década de 1990, ocorreu uma intensificação do debate, feito particularmente por cientistas sociais acerca do papel da agricultura familiar no Brasil; e, c) com a criação do Pronaf, ocorreu o reconhecimento deste segmento social (agricultura familiar) por parte do Estado e das políticas públicas (SCHNEIDER; CASSOL, 2013).

¹⁸ Ver: Abramovay e Piketty (2005); Feito (2016); Lamarche (1993; 1998); Salcedo, de La O y Guzmán (2014); Schneider (2003; 2016a 2016b); Wanderley (1996; 2001; 2009).

Picolotto e Medeiros (2017, p. 352) reforçam os fatores elencados, destacando que a agricultura familiar ganhou notoriedade no Brasil a partir da luta dos movimentos sociais e da implementação do Pronaf:

[...] a consagração da categoria *agricultura familiar* se deu em meados dos anos 1990, quando, por efeito da eficácia política dos *Gritos da Terra*, encabeçados por Contag e CUT, e também por várias mobilizações de *pequenos produtores* em todo o país, o governo criou o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf). Desde então, os agricultores progressivamente passaram a se identificar como tal, para serem reconhecidos como público do novo programa.

O Estado brasileiro conferiu reconhecimento à agricultura familiar com a criação de políticas públicas específicas para este público e, para tanto, em 2006 instituiu legislação própria que trata da definição deste grupo estabelecendo critérios para seu enquadramento. De acordo com a Lei nº 11.326, de 4 de julho de 2006 (BRASIL, 2006a, p. 1), é considerado agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que exerce atividades no meio rural, cumprindo simultaneamente os requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento [...];
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

A Lei nº 11.326/2006 definiu oficialmente a agricultura familiar no país e tem objetivos operacionais e para fins de políticas públicas, delimitando o tamanho da propriedade, o predomínio da mão de obra e a origem da renda (BELIK, 2015).

Mesmo com uma legislação específica que a define, deve-se considerar que a agricultura familiar brasileira contempla diversas tipologias de famílias, contextos sociais nos quais estão inseridos, diferentes histórias e origens. Tomando-se o país como um todo, encontra-se um número grande de agricultores familiares, com diferentes terminologias que os identificam: colono, sitiante, posseiro, morador, ribeirinho (SCHNEIDER, 2010), além de outros termos já mencionados por Seyferth (2011).

Buscando identificar as características da heterogeneidade e da diversidade dos estabelecimentos de agricultura familiar existentes no Brasil, Schneider e Cassol (2014, p. 237) consideram a existência de um tipo social médio da agricultura familiar que:

[...] constitui-se de uma família que trabalha em atividades agrícolas sob um pedaço de terra, em geral não muito grande, e nem sempre de sua propriedade legal. Esse

regime de trabalho em economia familiar gera uma produção agroalimentar que é utilizada para o auto abastecimento (autoconsumo) mas também (e cada vez mais) para a comercialização. Por serem famílias que vivem e trabalham com menos terra que desejariam, parte da força de trabalho excedente é utilizada para o exercício de atividades não-agrícolas na região ou fora dela, fazendo com que estas famílias tenham ingressos não agrícolas, que em algumas situações chegam inclusive de outros países via remessas de parte dos salários e/ou ganhos que foram amealhados por algum membro do grupo doméstico que emigrou.

A hipótese levantada pelos referidos autores é de que esse tipo social médio da agricultura familiar não caracteriza-se por possuir somente elementos camponeses e nem, tampouco, somente capitalistas ou mercantilizados, mas uma combinação desses dois tipos.

Contribuindo para o debate sobre o conceito de agricultura familiar, Schneider (2016b, p. 95) considera que a categoria social dos agricultores familiares são:

[...] unidades de trabalho e produção, que em geral trabalham em um pequeno pedaço de terra, quase sempre de propriedade privada (embora não necessariamente), por meio da qual tiram o essencial para alimentar a própria família, mas também para vender, comprar, intercambiar e acumular. Do ponto de vista sociológico, os agricultores familiares se caracterizam por uma forma social específica de trabalho e produção, que se situa em um espaço geográfico definido e que consiste na interação de um grupo familiar, ligados por laços de parentesco com a terra e os outros meios de produção, do mesmo modo que com outras unidades familiares e grupos sociais.

A produção familiar caracteriza-se pelo controle da família sobre os meios de produção, sendo que, ao mesmo tempo, é a principal responsável pela efetivação do trabalho, conforme destacado por Schneider (2016b). Neste sentido, Lamarche (1993, p. 15) explica que a exploração familiar corresponde a:

[...] uma unidade de produção agrícola onde propriedade e trabalho estão intimamente ligados à família. A interdependência desses três fatores no funcionamento da exploração engendra necessariamente noções mais abstratas e complexas, tais como a transmissão do patrimônio e a reprodução da exploração.

Nessa perspectiva, Abramovay (1998, p. 146) esclarece que:

A agricultura familiar é aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho vêm de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento. Que esta definição não seja unânime e muitas vezes tampouco operacional é perfeitamente compreensível, já que os diferentes setores sociais e suas representações constroem categorias científicas que servirão a certas finalidades práticas: a definição de agricultura familiar para fins de atribuição de crédito pode não ser exatamente a mesma daquela estabelecida com finalidades de quantificação estatística num estudo acadêmico. O importante é que estes três atributos básicos (gestão, propriedade e trabalho familiares) estão presentes em todas elas.

A agricultura familiar brasileira abrange significativa diversidade econômica e heterogeneidade social e compõe-se de um grupo social formado por pequenos proprietários de

terra que desenvolvem suas atividades produtivas por meio da utilização da força de trabalho dos membros familiares, produzem para seu próprio consumo e, também, para comercializar (SCHNEIDER; CASSOL, 2017).

Sob uma perspectiva histórica, essa categoria, que no período recente é chamada de agricultura familiar, sempre foi caracterizada por ser diferenciada no Brasil. É preciso salientar que a referida categoria, mesmo contemplando uma diversidade de atores sociais do meio rural, como pequenos produtores, produtores de baixa renda ou de subsistência, camponato, dentre outras, representa avanços quanto às características que possuíam no passado (SCHNEIDER; CASSOL, 2017).

No que condiz às diferenças entre camponato e agricultura familiar, Veiga (1991) destaca algumas características que diferenciam essas duas categorias sociais. Para esse autor, enquanto os camponeses se retiram do mercado com certa frequência, os agricultores familiares trabalham em mercados que são completamente desenvolvidos.

Entende-se os agricultores familiares como uma categoria social que possui raízes camponesas, ao passo que atuam a partir do trabalho familiar, mas, por outro lado, sua reprodução social e econômica não é mais restrita a um povoado isolado ou à uma pequena comunidade, mas recebem influências externas, de tecnologia, de informações e de cultura (SCHNEIDER; CASSOL, 2017).

Diante das definições e conceitos apresentados a partir de diferentes autores, tanto sobre o camponato quanto sobre a agricultura familiar, cabe destacar que as mudanças que ocorreram nas formas de vida e de organização camponesa não deixaram de lado as formas sociais até então predominantes. Conforme Tedesco (2006, p. 19), há “um sistema de valores, códigos, crenças e regras formando um *habitus* mutável, nem sempre no sentido linear evolucionista de aperfeiçoamento que articula a relação entre agricultura familiar e modernização social e técnica”. Assim, pressupõe-se que há, na agricultura familiar, características, códigos e valores transmitidos ao longo das gerações, mas também novas formas que são incorporadas e que contribuem para a construção do futuro e para se adaptar aos novos processos sociais.

No período recente, os dados do Censo Agropecuário de 2017 revelam que o Brasil possui 5.073.324 estabelecimentos agropecuários. Destes, 3.897.408¹⁹ pertencem à agricultura familiar, representando o total de aproximadamente 77% dos estabelecimentos agropecuários

¹⁹ Quando comparados os Censos Agropecuários de 2006 e 2017, em relação ao número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar, observa-se uma ligeira redução. Porém, Del Grossi *et al.* (2019) explicam que 660.992 estabelecimentos de até quatro módulos fiscais não foram classificados como de agricultura familiar por serem pluriativos.

brasileiros. Em relação à área total, os dados revelam que dos 351.289.816 ha de área total, a agricultura familiar ocupa 80.891.084 ha de área, enquanto a agricultura patronal detém 270.398.732 ha da área total (IBGE, 2019). A Tabela 1 ilustra a participação dos estabelecimentos agropecuários familiares nas diferentes regiões brasileiras.

Tabela 1 – Estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar por grandes regiões brasileiras, área dos estabelecimentos e participação relativa (%) sobre o total de estabelecimentos e da área da agricultura familiar, 2017

Região	Estabelecimentos (unidades)		Área (ha)	
	Total	%	Total	%
Norte	480.575	12,33	19.767.199	24,45
Nordeste	1.838.846	47,18	25.925.743	32,05
Centro-Oeste	223.275	5,73	9.969.750	12,32
Sul	665.767	17,08	11.492.520	14,21
Sudeste	688.945	17,68	13.735.871	16,98
Brasil	3.897.408	100	80.891.084	100

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do IBGE (2019).

Os dados apresentados na Tabela 1 revelam que a região Nordeste detém em torno de 47,18% dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar no país. Porém, apesar de representar quase 50% dos estabelecimentos totais da agricultura familiar, essa região ocupa aproximadamente 32,05% da área total desses estabelecimentos. A região Sudeste responde por aproximadamente 17,68% dos estabelecimentos agropecuários do país, seguida da região Sul, que detém 17,08% e da região norte, com aproximadamente 12,33%. Evidencia-se que na região Centro-Oeste do país localizam-se o menor número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar, com apenas 5,73% do total desses estabelecimentos e 12,32% da área total.

Esses dados ajudam a pensar a distribuição dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar no território brasileiro, de acordo com as grandes regiões. Ressalta-se que as regiões Norte e Nordeste, juntas, respondem por quase 60% do total dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar e ocupam 56,5% da área total desses estabelecimentos no país. Porém, vários estudos indicam que essas regiões foram as menos favorecidas com os recursos do Pronaf ao longo dos anos. Apesar de concentrar um número bastante elevado de contratos do Pronaf, a região nordeste teve um volume bastante reduzido dos recursos do Programa ao longo dos anos, quando comparada com as outras regiões brasileiras (BIANCHINI, 2015).

Conforme já evidenciado neste capítulo, a agricultura familiar é um segmento complexo e que apresenta significativas diferenças em termos de regiões do Brasil, seja nas formas de

produção e estrutura fundiária, ou na identificação de políticas públicas (TEDESCO, 2021). Essas diferenciações ficam ainda mais evidentes quando se analisa os dados referentes aos contratos e recursos aplicados do Pronaf nas grandes regiões brasileiras, por exemplo, como será visto no próximo capítulo.

1.2.2 A agricultura familiar em países da América Latina e no Caribe

Em diferentes países, a agricultura familiar também é reconhecida pelo Estado e ocupa um importante papel no desenvolvimento do meio rural. O processo de reconhecimento desta categoria social, que iniciou no Brasil na década de 1990, repercutiu nos outros países da região nos anos 2000 (SCHNEIDER, 2016a) e, em alguns locais, as iniciativas brasileiras de políticas públicas foram utilizadas como modelo a ser seguido.

A agricultura familiar na ALC foi determinante na história da região, visto que os arranjos familiares desempenharam um importante papel para a estrutura agrária. Em algumas regiões, como na América Central, a agricultura familiar abrange mais de 90% dos estabelecimentos agrícolas, o que reflete a necessidade de políticas de apoio e suporte (SCHNEIDER, 2016a).

Na ALC a expressão “agricultura familiar” foi oficialmente reconhecida no ano de 2004, com a criação da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF) do Mercado Comum do Sul (Mercosul).²⁰ A REAF elaborou de forma conjunta uma definição única de agricultura familiar para os seguintes países: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O objetivo desta iniciativa era de criar critérios gerais e parâmetros particulares que pudessem ser utilizados de acordo com a realidade de cada um dos países (SALCEDO; DE LA O; GUZMÁN, 2014).

Para Salcedo, De La O y Guzmán (2014), uma definição de agricultura familiar contribui para o reconhecimento deste setor e permite maior visibilidade na agenda dos governos, visto que este setor contribui para o desenvolvimento rural sustentável.

Feíto (2016) realizou um estudo acerca dos agricultores familiares do partido de *La Matanza*²¹, de *La Provincia* de Buenos Aires. Para esta autora, a agricultura familiar é um tipo de produção onde a unidade de produção e a unidade familiar estão fisicamente interligadas, tendo na agricultura a principal fonte de renda e onde a força de trabalho é predominantemente familiar.

²⁰ A REAF é um órgão assessor, que está vinculado ao Grupo de Mercado Comum (GMC), órgão executivo do Mercado Comum do Sul (Mercosul). A REAF foi criada em 2004, por meio da Resolução GMC 11/2004, tem como base o diálogo político e seu principal objetivo é fortalecer as políticas públicas para o setor, estimular o comércio dos produtos provenientes da agricultura familiar e auxiliar a comercialização na região.

²¹ *La Matanza* é um dos distritos da província de Buenos Aires e abarca 16 municípios.

Na Argentina, a principal organização de agricultores familiares é a *Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar* (FONAF). Para esta organização, a agricultura familiar é compreendida como uma forma de vida e uma questão cultural que busca, mediante condições dignas, a reprodução social da família. O trabalho é desenvolvido pelos membros da família e a mesma detém os meios de produção, transmitindo em seu interior as práticas, os valores e as experiências (FEÍTO, 2016).

Conforme Thompson (1998), retomando os traços característicos da cultura plebeia no século XVIII, na sociedade rural e em áreas manufatureiras, os ofícios que não são aprendidos formalmente, bem como a transmissão das experiências sociais e dos saberes coletivos comuns, são reproduzidos por meio das gerações, transmitidos oralmente e, ao passo que o processo de alfabetização foi aumentando, ganharam espaço os produtos impressos. Para o autor, “as práticas e as normas se reproduzem ao longo das gerações na atmosfera lentamente diversificada dos costumes” (THOMPSON, 1998, p. 18).

Na Argentina, as explorações agropecuárias de pequenos produtores são aquelas onde: 1) o pequeno produtor ou sócio trabalha diretamente na exploração; 2) não emprega trabalhadores nem familiares remunerados de forma permanente; 3) nas regiões são estabelecidos limites superiores de capital e extensão.

Na Colômbia, a Lei nº 160/1994 define *Unidad Agrícola Familiar* (UAF) como a empresa de produção agrícola, pecuária, avícola ou florestal que possua extensão, segundo as condições agroecológicas da região com adequada tecnologia, que possibilite a família remunerar o seu trabalho e dispor de um excedente capitalizável que auxilie na formação de seu patrimônio (COLÔMBIA, 1994).

O Ministério da Agricultura e Pecuária do Paraguai define *agricultura familiar campesina* como a atividade produtiva rural executada utilizando-se da força de trabalho familiar, que contrata até 20 trabalhadores assalariados temporários, para atender demandas sazonais, que residam na fazenda ou em localidades próximas e que não utilizem acima de 50 ha na Região Oriental e de 500 ha na Região Ocidental de terras.

No Perú, conforme o *Ministerio de Agricultura y Riego* (MINAGRI, 2015, p. 10-11), entende-se por agricultura familiar:

El modo de vida y de producción que practican hombres y mujeres de un mismo núcleo familiar en un territorio rural en el que están a cargo de sistemas productivos diversificados, desarrollados dentro de la unidad productiva familiar, como son la producción agrícola, pecuaria, manejo forestal, industrial rural, pesquera artesanal, acuícola y apícola entre otros, siendo esta heterogeneidad debido (sic) a sus características socioeconómicas, tecnológicas y por su ubicación territorial. La

familia y la unidad productiva están vinculadas y combinan funciones económicas, ambientales, productivas, sociales y culturales.

No Uruguai, para ser reconhecido como agricultor familiar pelo Estado, segundo De Torres, Arbeletche e Sabourin (2018, p. 119), devem ser cumpridos alguns requisitos:

i) realizar la actividad productiva con su familia permitiéndose la colaboración de hasta dos asalariados permanentes, o su equivalente en jornales zafrales; ii) residir en la explotación o a una distancia no mayor a 50 km; iii) explotar un total de hasta 500 ha CONEAT (Comisión Nacional de Estudio Agronómico de la Tierra) bajo cualquier forma de tenencia; iv) obtener su principal ingreso de la actividad y/o cumplir la jornada laboral en la explotación.

Neste tópico reuniu-se um apanhado geral de como alguns países da ALC definem a agricultura familiar. As definições de agricultura familiar dos países elencados demonstram que as principais diferenças residem em dois aspectos: quanto à área determinada para o enquadramento em agricultor familiar ou *productor familiar agropecuario*, como chama-se no Uruguai; e quanto ao número de empregados permitidos no estabelecimento agropecuário, sendo que na Argentina, a mão de obra familiar deve ser predominante, já no Paraguai são permitidos até 20 trabalhadores assalariados, mesmo que de forma temporária.

No decorrer dos anos, os diferentes países foram atribuindo algumas características importantes e que são associadas a essa categoria social, como a persistência da agricultura familiar no sistema capitalista, a vinculação do adjetivo familiar à agricultura e a utilização de uma tipologia por meio da qual fosse possível contemplar a diversidade e a heterogeneidade, intrínsecas a essa categoria (FERNÁNDEZ, 2018).

Em síntese, mesmo existindo uma vasta bibliografia sobre esta temática, conforme demonstrado até aqui, é necessário considerar as inúmeras significações que esta terminologia possui, que remetem a uma diversidade de situações e contextos históricos e socioeconômicos (GRYNSZPAN, 2010) e que podem ser observadas no meio rural, nas diferentes regiões e nos resultados alcançados com a implementação de políticas públicas.

1.3 Os mercados e sua importância para a agricultura familiar

Os mercados constituem-se em espaços reais, onde há o confronto entre os atores sociais e sua forma está diretamente relacionada à força, organização e ao poder e recursos que cada um dos lados possui (SCHNEIDER; FERRARI, 2015). Busca-se compreender os mercados da agricultura familiar por um olhar sociológico, que os considera enquanto resultado concreto da

interação que ocorre entre os atores sociais positivamente, para a reprodução social dos agricultores familiares a longo prazo e para o desenvolvimento local e regional.

Para Abramovay (2004), os mercados devem ser estudados como construções sociais, por meio de um viés institucional, sociológico e histórico, evitando incorrer em dois erros frequentes. De um lado, compreender o mercado como uma solução universal, entendido como algo superior à vida dos próprios atores sociais. Por outro lado, de forma negativa e, como o próprio autor se refere, diabólico, distorcendo, corrompendo e degradando a relação entre os atores sociais. Esta tese considera que os mercados construídos socialmente contribuem positivamente para a reprodução social dos agricultores familiares a longo prazo e para o desenvolvimento local e regional.

Ao discutir a importância e a organização dos mercados para a agricultura familiar, considera-se importante abordar a análise de Braudel (2009) sobre a história das trocas, a vida social e as relações socioeconômicas na construção dos mercados, e a caracterização das feiras na Europa nos séculos XV-XVIII.

Ao analisar os instrumentos de troca e a organização dos mercados na Europa nos séculos XV-XVIII, Braudel (2009) refere-se à distância entre produtores e consumidores, ampliada com a organização dos mercados. Nas palavras do autor: “nesse jogo, perdem-se as prescrições, hábitos e tradições, que voam em estilhaços” (BRAUDEL, 2009, p. 27). Com a formação da cadeia de intermediários e o alongamento das cadeias, há uma ruptura do mercado tradicional, onde as negociações ocorriam em sua maioria *face to face*. Esse fenômeno, evidenciado por Braudel (2009), não é algo novo e já ocorria ao menos desde meados do século XIII na Inglaterra, especialmente no que diz respeito à comercialização do trigo, por exemplo.

Retratando o mercado londrino, Braudel (2009, p. 27) explica o processo de distanciamento entre produtores e consumidores, que foi aumentando com a modernização da vida inglesa:

O mercador, o terceiro homem, surgiu há muito tempo, pelo menos desde o século XIII, na Inglaterra, entre o campo e a cidade, particularmente para o comércio do trigo. Pouco a pouco formam-se cadeias de intermediários, de um lado, entre o produtor e o grande mercador, do outro, entre estes e os revendedores, sendo que por essas cadeias passará a maior parte do comércio de manteiga, de queijo, de produtos avícolas, de frutas, de legumes, de leite... Nesse jogo, perdem-se as prescrições, hábitos e tradições, que voam em estilhaços.

No que diz respeito ao alongamento das cadeias de comercialização, Braudel (2009) evidencia que ocorre uma perda de características peculiares aos mercados, onde as negociações são feitas entre produtores e consumidores, como hábitos e tradições. Quando consideramos os

mercados convencionais na sociedade contemporânea, tal como ocorre na comercialização de *commodities*, há um distanciamento entre produtores e consumidores.

O processo de modernização da agricultura, ocorrido entre as décadas de 1950 e 1960, resultou em um modelo produtivista, que se expandiu com o aumento da demanda internacional por *commodities* agrícolas. Frente às diferentes transformações do mundo moderno, a agricultura familiar insere-se em diferentes circuitos de produção e de consumo.

Em geral, os mercados convencionais estão intrinsecamente vinculados a cadeias longas de *commodities*, que estão atreladas a empresas multinacionais, isentas de vínculos com os espaços locais ou, até mesmo, com os Estados-nacionais. Com diferentes características, os mercados conhecidos como “alternativos” são caracterizados pela aproximação entre produtores e consumidores e são construídos a partir do espaço local (NIEDERLE; SCHUBERT; SCHNEIDER, 2014).

Os agricultores familiares organizam-se de diferentes maneiras e inserem-se em vários tipos de mercados. Buscando construir uma tipologia dos mercados para a agricultura familiar, Schneider (2016b) classifica os mercados em que os agricultores familiares estão inseridos em quatro tipos: 1) mercados de proximidade, 2) mercados locais e territoriais, 3) mercados convencionais, e 4) mercados públicos e institucionais.

A tipologia elaborada por Schneider (2016b) está expressa no Quadro 1 e foi construída com o objetivo de auxiliar os estudos como uma ferramenta heurística ou pragmática para classificar os agricultores familiares nos diferentes mercados, subdivididos em quatro tipos genéricos. O autor ressalta que as tipologias não têm caráter analítico e nem explicativo. Portanto, nesse estudo contribui para identificar a maneira como os agricultores pronafricanos interagem com o mercado na região estudada, visto que estão inseridos em contextos e realidades socioeconômicas distintas.

Quadro 1 – Tipologia dos mercados da agricultura familiar

	Tipo de agricultor familiar	Lócus e/ou alcance espacial	Natureza das trocas/modelo de negócios	Forma de regulação	Canais de comercialização
Mercados de proximidade	Camponês; Produtor de excedentes	Spot; Venda direta; Somente local	Interpessoal + Solidário	Confiança + Amizade	- Na propriedade (colhe-pague); - No domicílio/casa; - Beira estrada; - Entrega direta; - Feira local; - Grupos consumo
Mercados locais e territoriais	Agricultor familiar; Produtor	Spot; Local, regional e territorial	Diversificado + Complementariedade	Reputação/ Confiança + Procedência	- Feira regional; - Feira nacional; - Redes de venda; - Eventos;

	simples de mercadorias			+ Preços	- Loja especializada; - Restaurantes; - Associação vendas; - Sacolão
Mercados convencionais	Produtor de mercadorias	Sem lugar definido; <i>Placeless/ Unbond</i>	Concorrencial	Contratos + Preços	- Atravessadores; - Cooperativa; - Agroindústria; - Empresa privada; - Internet; - Supermercados
Mercados públicos e institucionais	Todos os tipos de fornecedores	Multiespacial	Licitatório, Seleção Pública	Contratos públicos + Leis	- Alimentação escolar; - <i>Fair trade</i> ; Órgãos internacionais (FAO; PMA); - ONGs; - Hospitais, Universidades, Forças Armadas; - Entidade assistencial; - Estoques governo

Fonte: Schneider (2016b, p. 127).

A partir da tipologia expressa no Quadro 1, proposto por Schneider (2016b), nos mercados de proximidade, os agricultores familiares atuam com relativa autonomia e os produtos e mercadorias são comercializados em um espaço físico (deslocamento) o mais restrito possível, com preferência para o “local”. Como exemplo desse tipo de mercado, pode-se citar as iniciativas de economia solidária, onde a comercialização entre produtores e consumidores ocorre por venda direta do tipo *face to face*.

Nos mercados locais e territoriais, os agentes produzem para vender, trocar ou ganhar e, também, denota-se a figura do atravessador ou intermediário. Como exemplos, têm-se as feiras e os espaços públicos de vendas como leilões.

Os mercados convencionais orientam-se pela oferta e demanda controladas por agentes privados e têm como campo de atuação as esferas de circulação e distribuição em nível nacional e global. Um exemplo que ilustra esse tipo de mercado são as *commodities*.

Entre os mercados elencados por Schneider (2016b), os mercados públicos e institucionais são ocupados de forma crescente por agricultores familiares no Brasil e em outros países do mundo, tendo como principal agente o Estado ou um organismo público. O Estado desempenha um importante papel na formulação de políticas públicas que podem estimular a inserção dos agricultores familiares em mercados.

Este capítulo buscou refletir sobre o conceito de agricultura familiar, demonstrando que há uma complexidade e uma diversidade de elementos envolvendo esta definição. As terminologias historicamente utilizadas para referir-se à agricultura familiar – pequena produção, produção de baixa renda, produção de subsistência – ocultam a elevada capacidade que este segmento detém para a oferta de bens e serviços agropecuários. A criação de políticas públicas para os agricultores familiares nas últimas décadas pauta-se no importante papel que este segmento pode desempenhar para a agricultura e para o desenvolvimento rural brasileiro.

O Quadro 2 apresenta, de forma resumida, alguns dos diferentes conceitos de agricultura familiar abordados neste capítulo.

Quadro 2 – Definição de diferentes autores para a expressão agricultura familiar

Autor	Definição
Lamarche (1993)	[...] uma unidade de produção agrícola onde propriedade e trabalho estão intimamente ligados à família. A interdependência desses três fatores no funcionamento da exploração engendra necessariamente noções mais abstratas e complexas, tais como a transmissão do patrimônio e a reprodução da exploração.
Wanderley (2001)	A agricultura familiar é entendida como aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo.
Neves (2010)	O termo agricultura familiar se referia a segmentos de produtores (modernos) integrados ao mercado pela especialização e sob o uso intensificado de instrumentos de trabalho concebidos sob a lógica da produção industrial. A autora ainda destaca que a agricultura familiar é compreendida enquanto formas de organização da produção, onde a família detém os meios de produção e, concomitantemente, executa as atividades produtivas.
FAO (2013)	A agricultura familiar (que inclui todas as atividades agrícolas de base familiar) é um meio de organizar a produção agrícola, florestal, pesqueira, pastoral e aqüicultura, que é gerenciada e operada por uma família e depende predominantemente do trabalho familiar, incluindo mulheres e homens. A família e a fazenda estão ligadas, coevoluem e combinam funções econômicas, ambientais, sociais e culturais.
Feito (2016)	A agricultura familiar é um tipo de produção onde a unidade de produção e a unidade familiar estão fisicamente interligadas, tendo na agricultura a principal fonte de renda e onde a força de trabalho é predominantemente familiar.
Schneider (2016b)	Unidades de trabalho e produção, que em geral trabalham em um pequeno pedaço de terra, quase sempre de propriedade privada (embora não necessariamente), por meio da qual retiram o essencial para alimentar a própria família, mas também para vender, comprar, intercambiar e acumular.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Lamarche (1993); Wanderley (2001); Neves (2010); FAO (2013); Feito (2016); Schneider (2016b).

As definições de agricultura familiar apresentadas no Quadro 2 evidenciam os esforços e o destaque dos estudos rurais em conceituar a agricultura familiar. Dessa forma, reconhece-se o agricultor familiar enquanto um segmento ou uma categoria social e econômica caracterizada pela interligação entre unidade familiar e unidade de produção, do qual a principal fonte de renda provém do trabalho na agricultura.

A discussão realizada até aqui não tem como objetivo criar tipologias ou estabelecer conceitos definitivos e limites entre as definições de camponês, colono e agricultor familiar,

mas sim, pensar historicamente nas mudanças que estes sujeitos vivenciaram e as formas como buscaram se adaptar à realidade social e econômica, demonstrando que há uma complexidade envolvendo esta terminologia e há, também, diferenciações regionais e elementos que precisam ser considerados neste estudo.

As teses apocalípticas sobre o fim do campesinato com o avanço do capitalismo no meio rural não se confirmaram, pois nem todos foram expulsos e ainda persistem na sociedade moderna e desenvolvem suas atividades com o apoio de políticas públicas.

O termo agricultura familiar foi incorporado ao vocabulário oficial brasileiro alguns anos após a criação do Pronaf e reflete o reconhecimento por parte do Estado a essa categoria social. Contempla uma diversidade de identidades que variam nas distintas regiões brasileiras e está atrelado a aspectos históricos e políticos. No Sul do Brasil, o agricultor familiar assume protagonismo quando comparado às outras regiões, pois incorporou muitas características do imigrante europeu que ali se instalou no século XIX, desenvolvendo suas atividades em pequenas propriedades, amparadas no trabalho da família, com um modo próprio de trabalhar e uma produção diversificada.

O agricultor familiar é um sujeito representativo de uma coletividade e que demanda de apoio do Estado para desenvolver suas atividades produtivas. Neste trabalho, a agricultura familiar é entendida principalmente sob a perspectiva de Schneider (2016b), considerada como um segmento onde trabalho e família estão interligados e que desenvolve suas atividades produtivas em um pequeno pedaço de terra, de onde provém seu sustento e de sua família, e o excedente é comercializado. Ela está inserida em diferentes mercados e produz culturas convencionais que são contempladas pelas políticas públicas. Assim, além de demandar a presença do Estado, utiliza-se tecnologia para desenvolver suas atividades.

Dito isto, a discussão realizada neste capítulo procurou buscar elementos para identificar quem é, quais estratégias utiliza e em quais mercados está inserido o agricultor familiar pronafiano que empiricamente este trabalho analisa.

A grande questão que permeia esse trabalho, de uma forma geral, se refere à grande disparidade dos recursos do Pronaf entre as diferentes regiões brasileiras e o acesso dessa política pública, de forma majoritária, por agricultores familiares mais capitalizados. Deste modo, o que foi abordado neste capítulo auxiliou, em parte, na compreensão da diversidade de elementos e características que estão associadas a essa categoria social, que assume múltiplas dimensões em um país como o Brasil, e que é marcada por inúmeras desigualdades internas.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA BRASILEIRA, 1960-2020

O Pronaf foi a primeira política pública de crédito rural formulada nacionalmente para a agricultura familiar brasileira. Historicamente, as políticas públicas de crédito rural favoreceram os médios e grandes agricultores, deixando a agricultura familiar excluída desse processo. Dada a complexidade que envolve essa categoria social, para analisar o Pronaf em nível local, faz-se importante compreender o macro espaço brasileiro que possibilitou a criação do Programa, demonstrando como ocorreu sua construção, como ocorre seu funcionamento e verificando, a partir do discurso de atores sociais regionais, como ele é percebido.

Deste modo, este capítulo está organizado em três seções, iniciando com uma breve discussão sobre o conceito de políticas públicas e, em seguida, busca apresentar elementos do contexto histórico do setor agrícola brasileiro e dos diferentes governos que propiciaram a criação de políticas públicas para a agricultura familiar. A terceira seção apresenta e analisa a institucionalização do Pronaf e a trajetória dessa política pública até o período recente. A partir de entrevistas diretas e de dados secundários, no final da última seção discute-se a percepção de atores sociais regionais sobre o Pronaf.

2.1 Políticas públicas: definição e objetivos

Existem diversas definições sobre políticas públicas. Algumas destacam seu papel de resolver os problemas, enquanto outras são compreendidas como um conjunto de ações governamentais que têm por objetivo alcançar resultados específicos (SOUZA, 2006).

Sobre o conceito de políticas públicas, Gelinski e Seibel (2008, p. 228) entendem que:

As políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. As políticas podem ser sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária).

Nesta concepção, as políticas públicas são compreendidas como ações direcionadas à resolução de um problema ou realizadas para suprir uma necessidade pública. Saravia (2006, p. 29) complementa que a política pública pode ser entendida como um conjunto de medidas que buscam “ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos”.

Não há um único conceito sobre políticas públicas, há definições e visões de que as políticas públicas consistem em procedimentos e tomada de decisões, por parte do Estado, e são uma resposta em relação a um problema identificado (SMITH; LARIMER, 2009).

Entre as várias definições de políticas públicas, existem alguns elementos que se encontram presentes, tais como: o foco em aspectos estruturais ou procedimentais que são compostos pela identificação de um problema, estabelecimento de objetivos, escolhas de formas de atuação, estabelecimento de um curso de ação específico e efetivação das decisões. Outro ponto que aparece com frequência nas definições é a importância do processo decisório, do processo político, das definições de prioridade, do próprio governo ou, ainda, análise das redes, interações e competições entre os atores no sistema político (BRASIL; CAPELLA, 2016).

Para Souza (2006), as políticas públicas têm seus reflexos tanto na economia como na sociedade e devem procurar explicar a articulação entre Estado, política, economia e sociedade. Desta forma, para a autora, considera-se como política pública:

O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Tendo em vista as definições apresentadas, concorda-se com os autores que apontam a centralidade do papel do Estado, porém, conforme Zani e Lustosa da Costa (2014), embora as políticas públicas sejam o produto do governo, a sua construção resulta de um complexo jogo social que envolve diferentes atores sociais. Portanto, os resultados alcançados com as políticas públicas não dependem somente da atuação do Estado.

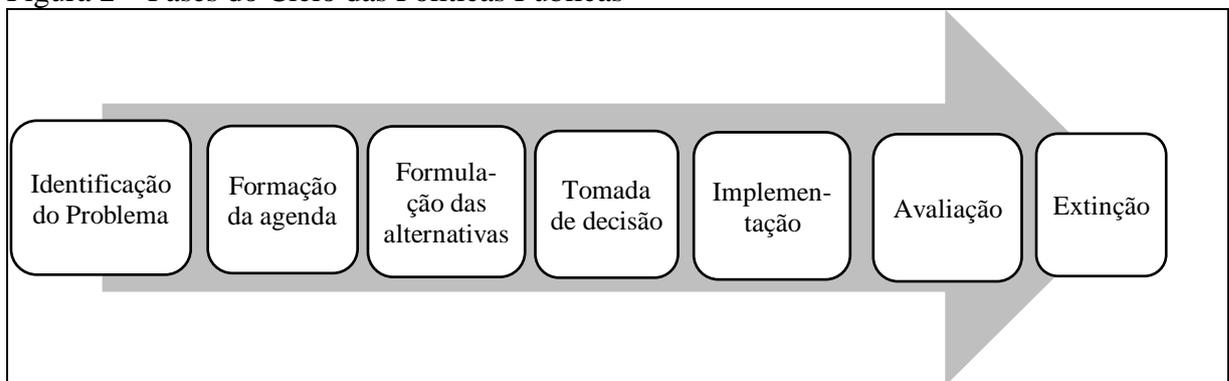
No que tange aos estudos de políticas públicas, alguns autores defendem a abordagem estatista, enquanto outros seguem a multicêntrica. Na abordagem estatista, as políticas públicas são consideradas como monopólio dos atores estatais, enquanto| na abordagem multicêntrica são consideradas as organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas aliados aos atores estatais (SECCHI, 2010). Neste estudo, trata-se a política pública pelo viés da abordagem multicêntrica, levando em consideração que analisa-se uma política de crédito rural que envolve vários atores sociais além do Estado (agricultores familiares, instituições financeiras, representantes de federações e de sindicatos).

O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que auxilia no entendimento do ciclo de vida de uma política pública. Para Secchi (2010, p. 33), tal esquema possibilita a organização da vida de uma política pública “em fases sequenciais e interdependentes”.

Raeder (2014) destaca que, mesmo com fragilidades apontadas por alguns autores, o ciclo das políticas públicas se constitui como uma ferramenta analítica que contribui para tornar claro e didático o debate acerca da temática. O autor evidencia que as fases não devem ser entendidas como rígidas etapas sequenciais, sendo possível que as mesmas se alternem ou se misturem. O essencial é compreender que a política pública é composta por fases dotadas de características específicas.

Conforme pode-se visualizar na Figura 2, Secchi (2010) elaborou um modelo de ciclo das políticas públicas com sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção.

Figura 2 – Fases do Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Adaptada de Secchi (2010).

Secchi (2010) explica que raramente o ciclo das políticas públicas reflete a real dinâmica da política pública, mas ao compreender seu ciclo de vida, é possível reconhecer nos estágios propostos, os atores e os processos sob os quais se deseja aprofundar o conhecimento. Nesse sentido, ao compreender o ciclo de vida da política pública estudada, neste caso o Pronaf, e identificar em qual estágio ela se encontra, é possível identificar elementos que podem auxiliar no aprimoramento e no desenvolvimento do Programa.

Por tratar-se de um estudo de políticas públicas, é importante apresentar tais conceitos. Assim, a partir das fases do ciclo das políticas públicas proposto por Secchi (2010), destacam-se na fase de implementação dois modelos de implementação da política pública: 1) modelo *top-down* (de cima para baixo) e 2) modelo *bottom-up* (de baixo para cima). No modelo *top-*

down os políticos ou tomadores de decisão são separados dos administradores ou implementadores. De outro lado, no modelo *bottom-up* existe maior liberdade entre os burocratas e as redes de atores em auto-organizar e moldar a implementação da política pública. O autor destaca que “a implementação é predominantemente avaliada pelos resultados alcançados *a posteriori*, em vez da avaliação baseada na obediência cega a prescrições” (SECCHI, 2010, p. 47).

No âmbito acadêmico existem diferentes opiniões acerca das fases do ciclo das políticas públicas. Conforme Zani e Lustosa da Costa (2014), o modelo clássico proposto pelo ciclo das políticas públicas possui uma dinâmica de implementação estática e linear, com clara separação entre as diferentes etapas estabelecidas. Na prática, na visão desses autores, são poucos os casos em que os programas são implementados tal como foi delineado. Porém, Secchi (2010) explica que este modelo pode contribuir na organização das ideias, podendo auxiliar políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial para comparar diferentes casos.

Souza (2006) esclarece que a política pública abarca inúmeros atores e níveis de decisão, ainda que seja operacionalizada por meio do governo, mas não se restringe a participantes formais. Corroborando com Souza (2006), Grisa (2012) destaca que a construção de uma política pública envolve diferentes atores sociais, tais como homens políticos, funcionários de todos os níveis, grupos de interesse, entre outros.

Em que pesem os conceitos e as abordagens apresentadas, este capítulo aborda a construção do Pronaf, a primeira política pública para a agricultura familiar brasileira. Assim como apontam os autores sobre a construção das políticas públicas, o Pronaf também envolveu em sua construção inúmeros atores sociais, de diferentes níveis e diversos setores ao longo do seu ciclo. Cabe indagar: quais atores sociais participam na construção do Pronaf no âmbito regional/local? Quais atores sociais majoritariamente se beneficiam desta política pública? São algumas das questões que esse trabalho busca identificar.

2.2 O papel do Estado na agricultura brasileira, 1960-1993

O período delimitado nesta seção inicia em 1960, tendo em vista as importantes mudanças ocorridas no setor agrícola e no meio rural brasileiro, a partir desse período. O ano de 1993 antecede alguns acontecimentos que contribuiriam para a criação do Pronaf. Portanto, esta seção aborda o contexto sócio-histórico do setor agrícola brasileiro, identificando elementos que contribuiriam para a criação do Pronaf.

Na década de 1960, o setor agrícola e o meio rural brasileiro passaram por acentuadas mudanças, dentre as quais, a modernização da agricultura se situa no centro destas

transformações. Neste período, as atividades agrícolas subordinaram-se aos setores dominantes da indústria e do capital financeiro com a adoção de máquinas, equipamentos e insumos de origem industrial nos processos de produção agrícola. Esta situação associou-se ao fato das grandes empresas ocuparem as fronteiras agrícolas e se favorecerem de políticas públicas voltadas para esta expansão (WANDERLEY, 2014).

O Estado brasileiro caracterizava-se por possuir um caráter conservador, centralizador, autoritário e desenvolvimentista nesse período, buscando promover o desenvolvimento, mas sem alterar as estruturas da sociedade. O objetivo principal era de consolidar o processo de industrialização no país e as políticas públicas do período eram voltadas para o crescimento econômico, tornando o processo de industrialização mais rápido, mas sem transformar as relações de propriedade (BACELAR, 2003).

No Brasil, a primeira Lei que reconheceu o trabalhador rural enquanto sujeito detentor de direitos trabalhistas foi a Lei nº 4.214/1963. Esta lei regia o Estatuto do Trabalhador Rural, normatizando as relações entre empregador e trabalhador rural (BRASIL, 1963). Para Sabourin (2008), essa legislação foi instituída a partir da pressão exercida pelas ligas camponesas do Nordeste, que conseguiram com que o governo João Goulart instituisse, em 1963, o referido Estatuto. Na teoria, esse Estatuto deveria equiparar os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais. No entanto, não foi o que ocorreu na prática, resultando em muitas expulsões de agricultores, impulsionando, assim, a criação dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais locais.

No ano seguinte foi implementada a Lei nº 4.504, dispondo sobre o Estatuto da Terra. Esta legislação tinha por objetivo regular os direitos e obrigações referentes aos imóveis rurais, com finalidade de execução de Reforma Agrária e de promoção de política agrícola (BRASIL, 1964). No caso de desapropriação, o Estatuto da Terra previa uma indenização para os proprietários, que poderia ser em numerário ou através de títulos da dívida pública. Porém, esse Estatuto ficou restrito a um programa de colonização direcionado às terras da região do Cerrado e da Amazônia (SABOURIN, 2008).

Tanto o Estatuto da Terra, quanto o Estatuto do Trabalhador Rural tiveram suas finalidades desviadas pelo governo dos militares (SABOURIN, 2017b), que a partir de 1964 tonaram mais rígidas as formas de mobilizações e o regime ditatorial reprimiu as iniciativas de mobilizações sociais e dos sindicatos rurais até o final de 1970, quando começaram a se organizar e surgir novos movimentos sociais no cenário brasileiro. Tais movimentos surgiram em resposta ao cenário de violência no meio rural e ao intenso processo de modernização do campo e de controle financeiro das terras e da produção por uma minoria que estava sendo beneficiado pelo poder (BOLTER, 2013).

Independentemente dos resultados alcançados, a Lei do Estatuto da Terra – Lei nº 4.504/1964 – serviu como base para outras legislações, em especial a Lei nº 4.829/1965, que instituiu o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) (BRASIL, 1965). Pela referida legislação, o crédito rural foi definido em seu artigo 2º como:

O suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais ou a suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor (BRASIL, 1965, p. 1).

Esta lei dispõe sobre os objetivos do crédito rural, as atribuições do Conselho Monetário Nacional (CMN), a organização do crédito rural, bem como a fonte de recursos para o mesmo. Cabe ressaltar que, desde então, ficou definido que o Bacen seria o órgão de controle e fiscalização do crédito rural e os agentes financeiros e os agentes principais seriam os bancos e as cooperativas de crédito. Sobre os objetivos do crédito rural, a legislação determinava que seriam de:

- I - estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuado por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural;
- II - favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários;
- III - possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios;
- IV - incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo (BRASIL, 1965, p. 1).

Conforme disposto no inciso II, os pequenos e médios produtores rurais deveriam ser o público prioritário do crédito rural. Porém, até 1978, os recursos foram aplicados, em sua maioria, para setores mais capitalizados da agricultura. Os pequenos agricultores tinham dificuldades no acesso ao sistema bancário, problemas com a burocracia exigida, garantias escassas para oferecer, o que limitava o seu acesso ao crédito rural (GRISA, 2012).

Com a criação do SNCR, houve uma grande expansão do crédito rural no Brasil. Para Bianchini (2015), a política de crédito rural no Brasil é apontada como o principal meio de estímulo ao processo de modernização conservadora que ocorreu no país na década de 1960, que tiveram nas leis supracitadas um suporte à sua consolidação. O autor destaca que a Lei nº

4.829/1965 respaldou a consolidação dos Complexos Agroindustriais (CAI's)²² e de um complexo sistema cooperativo no país.

A modernização da agricultura foi um processo expressivo, mas que não alcançou a maioria dos agricultores, tornando-se seletivo e excludente. Em termos espaciais, esse processo concentrou-se no centro-sul do país, e, mesmo nesse espaço, havia concentração em determinadas regiões com o predomínio da prática da agricultura tradicional (HESPANHOL, 1997). Esse fenômeno contribuiu para acentuar ainda mais as contradições já existentes no meio rural brasileiro e fez com que a dimensão do capitalismo no meio rural se desenvolvesse.

As décadas de 1960 e 1970 caracterizaram-se por um intenso processo de intervenção do Estado na agricultura, com a criação de instrumentos de política pública e de instituições voltadas à modernização da agricultura, sendo que, além dos já citados, destacam-se: a reformulação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) no ano de 1966, a regulamentação do seguro agrícola no mesmo ano, a criação da Empresa Brasileira de Agropecuária (Embrapa) em 1973 e da Embrater no ano de 1994²³, ações de estímulo fiscal para exportações, minidesvalorização cambial, incentivos para compra de insumos, impostos diferenciados, ampliação da fronteira agrícola e melhoria na infraestrutura (GRISA, 2012).

Conforme Grisa (2012), a partir de 1978 o CMN emitiu duas normas, a Resolução nº 493/1978 e a Resolução nº 540/1979, classificando os beneficiários do SNCR em mini, pequeno, médio e grande produtor. Esta classificação considerava o valor global de sua produção como referência para enquadramento em uma das categorias, teve vigência de 1979 a 1990 para fins de crédito rural e alguns programas específicos, e permitiu que os mini e pequenos agricultores fossem atendidos com taxas de juros menores, quando comparados às outras categorias. Todavia, apenas essa classificação não contribuiu para a melhoria nas condições dos pequenos agricultores.

No período de 1970 a 1980, predominou o crédito rural subsidiado no país como principal instrumento de política agrícola, com uma demanda excessiva por crédito. Neste cenário, as consequências para a sociedade foram o aumento da taxa de inflação e a consequente escassez de recursos para as instituições financeiras e para o governo federal. Parte significativa do crédito rural nesse período estava nas mãos de poucos agricultores que direcionavam esses recursos para poucas culturas (BACHA; ROCHA, 1998).

Durante os anos 1970 e 1980, foram executados alguns programas federais, mas não exclusivos para a agricultura familiar, entre eles:

²² Ver, a esse respeito, Graziano da Silva (1998).

²³ No próximo capítulo serão abordados elementos importantes sobre a atuação da Embrapa e da Embrater.

[...] o Programa de Integração Nacional (PIN), o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Projeto Sertanejo), o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA) e o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), este seguido pelo Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP) (GRISA, 2012, p. 86-87).

Sem adentrar nos objetivos de cada um dos programas listados, salienta-se que as políticas que foram criadas contemplavam especificidades regionais, porém não conseguiram atingir resultados significativos para os agricultores familiares (GRISA, 2012).

A partir da década de 1980 ocorreram uma redução nos recursos do crédito rural, a elevação nas taxas de juros e a introdução da correção monetária aos empréstimos, questões que dificultaram ainda mais o acesso ao crédito rural por parte dos pequenos produtores. Para os que conseguiram acessar o crédito rural, também houve outros problemas enfrentados, como dificuldades em quitar suas dívidas, tanto pela elevação dos encargos financeiros, como por causa da redução dos preços dos produtos agrícolas (GRISA, 2012).

Para compensar a redução do crédito rural na década de 1980, houveram algumas alterações na política de preços mínimos que possibilitaram expandir a produção agropecuária no país, especialmente no Centro-Oeste. Porém, com as dificuldades enfrentadas pelo Tesouro Nacional no início da década de 1990, houve a redução da utilização da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) (BACHA; ROCHA, 1998).

Com a redemocratização²⁴ do país, a partir da década de 1980, ocorreram diversas mudanças, entre as quais, o surgimento de algumas organizações na sociedade civil²⁵. No contexto da agricultura familiar, conforme Grisa e Schneider (2015a), salienta-se as alterações na forma de atuação da Contag; em 1983 foi criada a Central Única dos Trabalhadores (CUT), com a conformação no ano de 1988 do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR); no ano de 1984 foi constituído o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); em 1985 foi criado o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS); e no ano de 1991 foi criado o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). Os autores enfatizam que, mesmo com objetivos distintos, tais ações evidenciavam as dificuldades enfrentadas pelos pequenos produtores, que lutavam por uma posição de busca pela participação do Estado na construção de políticas públicas que pudessem atender estas categorias sociais.

²⁴ O termo redemocratização é aqui utilizado para se referir ao processo de restabelecimento do Estado Democrático de Direito que ocorreu na década de 1980 no Brasil e, conforme Benatti e Buainain (2021), foi simbolizado por meio da Constituição Federal de 1988.

²⁵ No próximo capítulo dedicaremos uma seção para discorrer sobre os movimentos sociais rurais.

Até o final do século XX, a política agrícola brasileira, particularmente após o período pós-guerra, beneficiou os agricultores detentores de grandes extensões de terra, em especial das regiões Sul e Sudeste do país, por meio de subsídios fiscais e de crédito (FERREIRA; SILVEIRA; GARCIA, 2001), negligenciando a agricultura familiar (SILVA, 2012). Em meio a este panorama voltado ao favorecimento da grande propriedade e com recursos direcionados à grande produção, a agricultura familiar buscava se reproduzir em um ambiente competitivo e se constituía em um segmento ou categoria social que não era a prioridade do Estado (CARNEIRO, 1997).

No âmbito das discussões em torno de uma política agrícola para a agricultura familiar, destaca-se um debate realizado nas reuniões da Assembleia Nacional Constituinte. Nas atas da reunião da subcomissão da política agrícola e fundiária e da reforma agrária da Assembleia Nacional Constituinte²⁶, realizada em 1987, havia uma discussão entre os constituintes acerca da política agrícola brasileira. O deputado Aldo Arantes, filiado ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB) no período, insistia na articulação de uma política agrícola orientada para o mercado interno, visando estimular a pequena e a média propriedade. Conforme a argumentação do deputado Aldo Arantes:

Acho correto que algumas pessoas, preocupadas em defender o empresariado agrícola, insistam na necessidade de se articular uma Política Agrícola com uma Política Agrária. Mas é bom estabelecermos que essa política agrícola tem que estimular a produção para o mercado interno, e não a política agrícola que vem sendo colocada em prática, de produzir para o mercado externo. Tem que ser uma política agrícola que estimule o pequeno e o médio produtor (DIÁRIOS DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, p. 20).

Os dados da FAO (2005) corroboram com a afirmação de que, no ano de 1987, foi realizada a recomendação de uma Lei Agrícola com uma política de crédito destinada ao financiamento de agricultores familiares, porém, esta política foi institucionalizada somente alguns anos mais tarde.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco legal para a agricultura familiar enquanto categoria social, oportunizando novos espaços para participação social e reconhecendo direitos para esta categoria (GRISA; SCHNEIDER, 2015a). A nova Constituição

²⁶ A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em 1º de fevereiro de 1987 e foi encerrada em 2 de fevereiro de 1988. Era formada por 559 membros responsáveis por elaborar uma nova Constituição. O encerramento marcou a aprovação do texto final da Constituição Federal Brasileira. O período da Assembleia Nacional Constituinte foi marcado por muitas divergências entre agricultores familiares e agricultores patronais (BIANCHINI, 2015; KRAEMER, 2016).

Federal abriu espaço para formas não dominantes de agricultura e possibilitou a criação de políticas voltadas a este segmento (WANDERLEY, 2017).

Nessa conjuntura, no início dos anos 1990 foi realizada a discussão e aprovação da Lei nº 8.171 de 17 de janeiro de 1991, conhecida como Lei Agrícola. Conforme Grisa e Schneider (2015a), a Lei Agrícola incorporou algumas demandas dos representantes da agricultura familiar, reconheceu a diversidade dos agricultores no país e previu a construção de uma política agrícola que contemplasse a então chamada “pequena produção”. Contudo, a construção das políticas públicas ainda levava em consideração preponderantemente a agricultura patronal, continuando os agricultores familiares sem uma política pública diferenciada.

Para além das questões já expostas, também na década de 1990, houve uma intensificação do processo de abertura da economia brasileira ao comércio internacional. Em consonância com uma tendência mundial de formação de blocos econômicos, foi criado no ano de 1991 o Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), englobando o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai. Sem adentrar nas especificidades desse acontecimento, o que cabe ressaltar é que com a assinatura de acordos que originaram esse bloco econômico, o Brasil passou a importar produtos agrícolas dos países integrantes do Mercosul e exportar produtos industrializados. Com isso, o setor agropecuário brasileiro foi afetado de forma negativa, pois alguns países, como era o caso da Argentina, possuíam vantagens competitivas em relação à produção agrícola, o que impactava diretamente o Sul do país, em atividades características de pequenos agricultores, como o setor leiteiro, tritícola, vitivinícola e produção de frutas (PICOLOTTO, 2011).

É importante mencionar ainda que, nesse mesmo período, também ocorreu uma mudança paradigmática nos estudos rurais brasileiros, que apresentavam resultados positivos economicamente da agricultura familiar em países desenvolvidos, evidenciando que esta categoria social conseguia se adaptar a contextos sociais e econômicos diferentes. Entre os estudos desenvolvidos, quatro destacaram-se e contribuíram decisivamente para a noção de agricultura familiar no país: Veiga (1991), Abramovay (1992²⁷), Lamarche (1993) e algumas pesquisas realizadas pela FAO/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), com o primeiro estudo publicado no ano de 1994.

²⁷ Esta obra foi originalmente publicada em 1992. Nesta tese, foi utilizada a versão atualizada do estudo, que foi publicada em 2007 e consta nas referências.

Tais estudos apontavam a possibilidade de adaptação da agricultura familiar, destacavam suas diferentes estratégias de reprodução social e sugeriam a criação de políticas públicas direcionadas a este público-alvo (GRISA; SCHNEIDER, 2015b).

2.3 Políticas públicas para a agricultura familiar entre 1994-2020

Esta seção está organizada em quatro subseções. Inicialmente, apresenta-se o contexto em que ocorreu o surgimento e a consolidação do Pronaf, destacando algumas das principais mudanças no desenvolvimento desta política pública. Na segunda etapa, discorre-se acerca das características e do *modus operandi* do Pronaf. Na terceira subseção, é discutida e analisada a configuração recente dessa política pública, apresentando os dados financeiros do Pronaf no Brasil. A quarta subseção apresenta dados do Pronaf no estado do Rio Grande do Sul e analisa o discurso de atores sociais regionais sobre sua percepção do Programa.

2.3.1 Surgimento e consolidação do Pronaf: jogo e campo de forças políticas

O Pronaf foi formulado a partir de referências vivenciadas por países europeus, particularmente a França, onde no pós-guerra a modernização agrícola e da sociedade rural foi implementada, tendo como base a agricultura familiar enquanto forma de produção predominante (CARNEIRO, 1997). O modelo de desenvolvimento rural francês serviu como referência na construção de políticas públicas brasileiras, em especial as políticas direcionadas para a agricultura familiar, como é o caso do Pronaf (CAZELLA; SENCÉBÉ; RÉMY, 2015).

O Pronaf foi implementado em um dado período histórico, porque em vários outros momentos ocorreram situações que contribuíram para a sua criação. Havia uma demanda por parte da sociedade, de um lado; e, também, por parte do governo vigente havia uma série de elementos que culminaram nessa política pública.

As políticas públicas são o resultado de construções e de conflitos sociais e, nessa perspectiva, o Pronaf foi construído a partir de um longo processo de lutas, reivindicações, acontecimentos e de inúmeras outras situações que viabilizaram a implementação do Programa (SABOURIN, 2017b).

No Brasil, com o processo de abertura democrática, algumas organizações (CONTAG, CUT, DNTR, MST, MAB) ligadas à agricultura familiar passaram a ganhar visibilidade no cenário político do país. Esses movimentos evidenciavam as difíceis condições de reprodução social dos pequenos agricultores brasileiros e reivindicavam a intervenção do Estado na agricultura, visando a construção de políticas que pudessem atender as necessidades desse segmento (GRISA, 2010).

O Pronaf foi construído de forma participativa, contou com o envolvimento de diferentes segmentos da sociedade, tais como as organizações representativas de agricultores familiares, os gestores de política pública (BIANCHINI, 2015) e representantes da academia (GRISA; SCHNEIDER, 2015b; BERGAMASCO; DELGADO, 2017). A reivindicação por esta política pública também teve apoio de organismos internacionais, como a FAO e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que foram decisivos para a construção do Programa (COSTA, 2005).

É preciso abordar dois acontecimentos que contribuíram de forma significativa na construção do Pronaf. O primeiro foi o Grito da Terra Brasil²⁸, uma grande ação nacional que surgiu no ano de 1994. Este movimento continua sendo uma das grandes mobilizações realizadas pelo Movimento Sindical dos Trabalhadores e das Trabalhadoras Rurais (MSTTR) e já possui mais de 20 anos de realização por meio da CONTAG. Tal movimento é realizado levando em consideração as especificidades das 27 federações filiadas (FETAGRS, 2014).

O segundo acontecimento, foi um estudo realizado pela FAO/INCRA, cujos resultados foram divulgados também no ano de 1994 e que tiveram recomendações muito específicas que influenciaram no desenho e na construção do Pronaf.

O relatório publicado pela FAO/INCRA (1994) é considerado um divisor de águas para os estudos sobre a agricultura familiar no Brasil e para a formulação de políticas públicas para essa categoria. Esse estudo dividiu a agricultura familiar em três grupos: 1) consolidada, com área média de 50 ha; 2) em transição, com área média de 8 ha; e 3) periférica, com área média de 2 ha. A recomendação da FAO/INCRA foi de: a) continuar apoiando financeiramente os agricultores familiares “consolidados”, visto que era um estrato capaz de valorizar o financiamento; b) políticas agrícolas direcionadas ao grupo “em transição” com o intuito de torná-los “consolidados”; e c) por fim, no caso dos agricultores familiares “periféricos”, a recomendação dos órgãos supracitados foi de políticas agrárias e sociais, sendo este um estrato que não produzia renda monetária (PICOLOTTO, 2011; GRISA, 2017; SABOURIN, 2017b).

Foram realizados outros estudos na esfera desse convênio FAO/INCRA. Esses estudos buscaram mostrar a participação social e econômica da agricultura familiar brasileira na agropecuária do país e contribuíram na elaboração de parâmetros para a definição de agricultura familiar e agricultura patronal (PICOLOTTO, 2011).

²⁸ O Grito da Terra Brasil é um dos principais eventos do movimento sindical rural no país e teve sua primeira edição no ano de 1995, garantindo a criação de uma linha de crédito para a agricultura familiar. Esse evento possui caráter reivindicatório e trata-se de uma mobilização que é promovida pela Contag, conta com o apoio das Fetags e também dos STRs. Sua pauta contempla diversos assuntos relacionados às políticas agrícolas, reforma agrária, questões salariais, políticas sociais, mulheres trabalhadoras rurais e juventude rural (CONTAG, s/d).

As recomendações dos referidos estudos, que tiveram forte influência na construção do Pronaf, indicavam a priorização dos grupos de agricultores familiares consolidados e em transição, principalmente os grupos em transição, os quais tinham capacidade de responder mais rapidamente aos estímulos do crédito. Em contrapartida, os agricultores familiares intitulados periféricos, constituíam-se de uma parcela que teria dificuldades de se enquadrar na política pública.

Em 1994, resultando principalmente das mobilizações empreendidas pelos agricultores familiares, como o Grito da Terra Brasil, e influenciado pelo já referido estudo da FAO/INCRA, divulgado nesse mesmo ano, o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA) implementou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape), um Programa de crédito destinado a pequenos agricultores, considerado como um embrião do Pronaf. O Provape se constituía em uma linha de crédito, orientada exclusivamente para agricultores familiares classificados a partir do tamanho da propriedade e da mão de obra utilizada na produção. Incidia sobre os recursos utilizados uma taxa de juros de 4% ao ano (a.a.), sem atualização monetária (FAO, 2005).

O Provape foi implementado durante o governo do Presidente da República Itamar Franco²⁹ e tinha como finalidade elevar a quantidade de crédito à categoria então intitulada de pequenos agricultores (BENATTI, 2018). A Resolução nº 2.101, de agosto de 1994, aprovou as condições especiais de crédito rural em relação ao Provape e determinou como beneficiários:

- [...] produtor rural que se enquadrar simultaneamente nos seguintes requisitos:
- a) pertencer a cooperativa, associação, grupo ou condomínio de produtores rurais;
 - b) deter área não superior a 4 módulos fiscais;
 - c) ter, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual proveniente da agricultura;
 - d) não ter empregado permanente;
 - e) não ser beneficiário de financiamento concedido com recursos dos Fundos Constitucionais ou do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), para a mesma finalidade (BACEN, 1994, p. 1).

O Provape não obteve resultados significativos em termos de recursos para os agricultores familiares. Porém, significou um passo importante na transição para uma política pública diferenciada para uma categoria que, até então, estava excluída ou com acesso limitado ao crédito rural (MATTEI, 2006) e, conforme consta na Resolução nº 2.101/1994, eram tratados como “pequenos produtores” (BACEN, 1994) ou “mini produtores”.

²⁹ Itamar Franco assumiu a Presidência da República após o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello. Itamar governou o Brasil de 1992 a 1995.

Os agricultores familiares argumentavam que era inviável discutir assistência técnica ou mesmo diversificação sem a possibilidade de obter crédito para tanto, assim, entre 1992 e 1996, o principal objetivo das mobilizações era a demanda por uma linha de crédito diferenciada para esta categoria (GRISA, 2010).

Cabe destacar, também, que nesse período houve alguns conflitos ligados ao movimento dos sem-terra, que ganhavam visibilidade no cenário brasileiro. Em especial, dois acontecimentos ganharam destaque internacionalmente e tiveram reflexos nas decisões governamentais da época. Um deles foi o massacre de sem-terra que ocorreu em Corumbiara, no estado de Rondônia (RO), em 9 de agosto de 1995. O “Massacre de Corumbiara”, como ficou conhecido, refere-se a um confronto que ocorreu entre agricultores sem-terra e a polícia, que resultou na morte de 10 pessoas (GRISA; SCHNEIDER, 2015a).

No ano seguinte, outro fato semelhante envolvendo agricultores sem-terra e a polícia teve repercussão negativa fora do país, que foi o “Massacre de Eldorado dos Carajás”. Esse confronto ocorreu no Pará, no ano de 1996, e acabou com 17 agricultores sem-terra assassinados. Esses fatos aumentaram ainda mais a tensão existente e somaram-se às mobilizações que já vinham sendo empreendidas.

Com o objetivo de minimizar essas tensões foi incrementada a política de assentamentos de reforma agrária e, nesse mesmo contexto, no ano de 1995, o Provape foi reformulado tanto em termos de concepção, quanto na sua área de abrangência. A partir dessa experiência, foi negociado e institucionalizado o Pronaf (GRISA; SCHNEIDER, 2015a). Em certa medida, essas iniciativas constituíam-se em *estratégias* (BOURDIEU, 2020) utilizadas pelos governos vigentes como forma de amenizar o ritmo dos acontecimentos que vinham agravando-se nos últimos anos, de atender algumas demandas do campo, em virtude da imagem negativa frente aos últimos fatos, e de não perder apoio das lideranças sindicais do meio rural.

O Pronaf resultou de um conjunto de acontecimentos aqui evidenciados. Por um lado, constituiu uma espécie de negociação entre os governantes e entre os representantes do sindicalismo da agricultura familiar. Além disso, outro fator que também influenciou a construção desse Programa foi a mudança paradigmática que já vinha ocorrendo nos estudos rurais, que evidenciavam a permanência e a importância da agricultura familiar em países desenvolvidos (VEIGA, 1991; LAMARCHE, 1993, 1998; ABRAMOVAY, 2007; GRISA; SCHNEIDER, 2015a).

A implantação do Pronaf ocorreu com base em dois documentos principais: 1) o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Planaf), elaborado pela equipe da Secretaria de Desenvolvimento Rural -SDR-MAARA; e 2) a Resolução nº 2.191/1995. Esses

documentos concebiam a agricultura familiar como um segmento produtivo específico e continham recomendações de diferentes linhas de crédito para estes agricultores (BIANCHINI, 2015).

O Pronaf foi instituído pela Resolução nº 2.191/1995 do Bacen e, no ano seguinte, foi publicado o Decreto nº 1.946 de 28 de junho de 1996, da Presidência da República. Assim, o Pronaf sucedeu o Provape, representando o reconhecimento do Estado à agricultura familiar (GRISA, 2012; GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014; GRISA *et al.*, 2017; BENATTI, 2018).

No período da criação do Pronaf, o Presidente da República era Fernando Henrique Cardoso (FHC³⁰). Conforme Grisa (2012), durante este governo havia divergências em relação a uma política pública para a agricultura familiar. De um lado, havia uma vertente do governo que apoiava a agricultura familiar, reconhecendo a importância que esta categoria tinha para o desenvolvimento do meio rural. De outro lado, e aí estava inserido o Presidente da República, embora esta vertente reconhecesse a importância da agricultura familiar, era vislumbrado para esta categoria um horizonte de políticas sociais e não de uma política de crédito nos moldes do Pronaf. Além disso, o foco principal desta vertente do governo era direcionado para a agricultura não-familiar ou patronal.

A Resolução nº 2.191, que instituiu o Pronaf, determinava em seu artigo 1º:

Instituir, no âmbito do crédito rural, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), destinado ao apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor e de sua família. (BACEN, 1995, p. 1).

Ao aderir ao Pronaf, em sua configuração inicial, o beneficiário tinha que cumprir quatro requisitos básicos: 1) explorar a terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; 2) trabalho familiar, permitindo a presença de, no máximo, dois empregados; 3) área correspondente a, no máximo, quatro módulos fiscais; e 4) residir no imóvel ou nas proximidades e ao menos 80% da renda ter origem nesta exploração (BELIK, 2015).

Ademais, de acordo com o texto legal da criação do Pronaf (Decreto 1.946/1996), as ações do Programa deveriam orientar-se pelas seguintes diretrizes:

³⁰ FHC governou o Brasil de 1995 a 2002 e era filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). O governo FHC seguia os preceitos neoliberais, com uma proposta de desenvolvimento endógeno, buscando reduzir a presença e a atuação do Estado (PASSINI; SCHNEIDER, 2020).

- a) melhorar a qualidade de vida no segmento da agricultura familiar, mediante promoção do desenvolvimento rural de forma sustentada, aumento de sua capacidade produtiva e abertura de novas oportunidades de emprego e renda;
- b) proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente;
- c) fomentar o aprimoramento profissional do agricultor familiar, proporcionando-lhe novos padrões tecnológicos e gerenciais;
- d) adequar e implantar a infraestrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas;
- e) atuar em função das demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações;
- f) agilizar os processos administrativos, de modo a permitir que os benefícios proporcionados pelo Programa sejam rapidamente absorvidos pelos agricultores familiares e suas organizações;
- g) buscar a participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do Programa;
- h) promover parcerias entre os poderes públicos e o setor privado para o desenvolvimento das ações previstas, como forma de se obter apoio e fomentar processos autenticamente participativos e descentralizados;
- i) estimular e potencializar as experiências de desenvolvimento, que estejam sendo executadas pelos agricultores familiares e suas organizações, nas áreas de educação, formação, pesquisas e produção, entre outras. (BRASIL, 1996, p. 1).

Nota-se que as diretrizes que orientaram o Pronaf já demonstravam que o Programa buscava elevar a produtividade da agricultura familiar e incentivar a utilização de tecnologias adequadas, entre outras questões.

No primeiro ano do Pronaf, ano safra 1995/1996, os bancos impuseram diversos entraves para liberação de crédito. O resultado foi um montante de R\$ 89 milhões liberados em 33.227 operações de crédito de custeio, dos quais a região Sul do país utilizou 25.216, em sua maioria, para a cadeia produtiva de fumo (BIANCHINI, 2015).

As quatro áreas básicas de atuação do Pronaf em 1996 eram: a) no financiamento do custeio e investimento agrícolas; b) no fornecimento de infraestrutura rural; c) na negociação e articulação de políticas públicas; e d) na formação de técnicos extensionistas e agricultores. As taxas de juros no início do Programa eram de 12% ao ano, consideradas altas, o que resultou em pouca adesão de agricultores, exceto na região sul, que desde a criação do Pronaf concentrou a maior parte dos recursos disponibilizados (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013).

Em 1996, o Pronaf tinha como eixo de atuação financiar atividades agropecuárias desenvolvidas pelos agricultores familiares brasileiros, porém, os agricultores que se enquadravam nas menores faixas de renda não estavam entre o público prioritário.

No primeiro ano de funcionamento do Programa, o Banco do Brasil, principal operador dessa política pública, considerou as operações como antieconômicas para o Banco. O

argumento para essa afirmação residia no alto custo que o Banco do Brasil tinha com o Pronaf. Para cada operação realizada pela instituição, o governo federal remunerava o banco com R\$ 24,04, ao passo que o custo do banco era de R\$ 50,00 por operação, resultando em um déficit mensal de R\$ 25,96 por operação e gerando um prejuízo de R\$ 7.000.000.000,00 no primeiro semestre de 1996 (ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS – OCB, 1996)³¹.

Esse impasse, gerado pelo alto custo para o Banco do Brasil, explica, em parte, a resistência das instituições financeiras em realizar as operações por meio dessa política pública, visto que o público-alvo do Pronaf não era a clientela que o banco estava habituado a liberar recursos financeiros.

Ao abordar as dificuldades dos agricultores familiares em acessar o crédito rural, em comparação aos agricultores mais capitalizados, Abramovay e Piketty (2005, p. 59) explicam que:

O Pronaf é um imenso esforço para reduzir essa distância e é exatamente aí que, desde seu início, concentram-se seus maiores problemas e tensões. A existência, no Brasil, de bancos comerciais pertencentes ao Estado abriu um caminho de intermediação financeira ao qual os bancos privados dificilmente adeririam. Entretanto, o predomínio, no Banco do Brasil, de uma lógica estritamente bancária trouxe duas consequências básicas: em primeiro lugar, o Banco volta sua atenção aos segmentos de maior renda e maior integração a mercados estáveis da agricultura familiar; além disso, o Tesouro paga ao Banco do Brasil um prêmio – que vai-se tornando tanto maior quanto mais se amplia a base social do Pronaf – por lidar com um público diferente de sua clientela habitual.

O que se percebe é que, mesmo o Estado promovendo o apoio à agricultura familiar por meio da criação de uma política de crédito rural para atender as necessidades dessa categoria, a principal instituição financeira operadora dos recursos já demonstrava o caráter seletivo na liberação dos recursos.

Assim, o Pronaf foi passando por readequações com o decorrer dos anos, com o intuito de atender as demandas da agricultura familiar e suas organizações. Uma importante mudança no Pronaf ocorreu em 1997, por meio da Portaria nº 386/1997, a partir da qual foi criada a DAP. A DAP é um documento de identificação da agricultura familiar e pode ser obtida pelo agricultor ou pela agricultora, pessoa física e pelo empreendimento familiar rural, tais como associações, cooperativas e agroindústrias, nestes casos, pessoas jurídicas. Essa declaração pode ser emitida por sindicatos que sejam filiados à Contag e à Confederação Nacional da

³¹ Dados obtidos no acervo eletrônico da Fundação Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Agricultura (CNA) e por empresas de Ater, sendo considerado um importante instrumento de acesso a outras políticas públicas para a agricultura familiar (GRISA *et al.*, 2017; SEAD, 2018).

Um importante órgão envolvido diretamente no Programa e que cumpre papel primordial na elaboração e no acompanhamento dos projetos de crédito são as empresas de Ater. Oliveira, Araújo e Queiroz (2017) mostram que, historicamente, extensionistas e outros atores ligados à Ater estiveram vinculados às mudanças ocorridas no crédito rural no Brasil e contribuíram com as reflexões realizadas em prol da criação de políticas públicas para a agricultura familiar, como no caso do Pronaf.

Outro fato marcante na trajetória do Pronaf ocorreu no ano de 1997, com a mobilização de um grupo de pequenos agricultores no Rio Grande do Sul, conforme reportagem publicada no Jornal Sem Terra, apresentada na Figura 3.

Figura 3 – Reportagem publicada no Jornal *Sem Terra* sobre a conquista do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), 1997

MOVIMENTO POPULAR

Mobilização de agricultores garante conquistas

Greve de fome foi determinante para a luta



MANIFESTAÇÃO DE AGRICULTORES DO RS EM 1984.

famílias, de 55 municípios do Estado, serão beneficiadas com a linha de crédito. Segundo ela, organização e resistência são as armas dos trabalhadores para alcançar mudanças. “Foi uma conquista. O caminho é a mobilização, a pressão, a resistência”, argumenta.

Os pequenos agricultores estão agora definindo ações para garantir a liberação imediata dos recursos. Querem, também, a regulamentação do crédito de investimento.

Para Lurdes Maria Rossetto, uma das sete pessoas que fizeram a greve de fome, a luta é a única alternativa para os trabalhadores. Ela é assentada na fazenda Seival, no município Cruz Alta. “Só com luta, e uma luta muito forte, é possível permanecer na terra”, defende. A decisão de participar do protesto foi tomada porque a situação dos pequenos agricultores é insustentável. “A realidade chega a ser de desespero.

É preciso garantir recursos para trabalhar a terra”, avalia. Apesar de ter sido hospitalizada durante a greve de fome, Lurdes Rossetto nunca pensou em desistir. “Quando se escolhe uma estrada tem que seguir até o fim”.

As conquistas

O governo se comprometeu a lançar um Programa de Crédito dentro do Pronaf para atendimento aos pequenos agricultores excluídos. Segundo o governo, o Programa será imediatamente encaminhado ao Conselho Monetário Nacional e em seguida ao Banco do Central para normatização. Na primeira fase, o crédito será exclusivamente para custeio e as propostas poderão ser de no máximo 1.500 reais por família. Os juros serão de 6,5% ao ano e haverá rebate fixo de 200 reais por financiamento, o que corresponde a um subsídio de 12,52% em relação ao Pronaf. A parcela fixa de 200 reais foi justificada para a modalidade custeio para simplificar os cálculos na operação bancária e para fortalecer, com subsídio maior, os mais pobres que têm acesso a menos recursos. O repasse dos recursos será através dos bancos federais e cooperativas de crédito conveniadas com o Banco do Brasil. Para solicitar o crédito ao banco o agricultor deve preencher um formulário e apresentar orçamento simples, não sendo mais exigido projeto técnico. Os contratos poderão ser coletivos ou individuais, sendo que para os contratos coletivos serão utilizados o aval solidário, ou seja, todos respondem por todos. A safra será empenhada como garantia.

Fonte: Jornal Sem Terra (1997, p. 13).

A reportagem apresentada na Figura 3 diz respeito à greve de fome de 17 dias que foi realizada no ano de 1997 por um grupo de agricultores no Rio Grande do Sul. Entre as reivindicações, estava a exigência por uma linha de crédito subsidiado que pudesse contemplar os agricultores em condições menos favorecidas. Ocorreram mobilizações em cinco regiões desse Estado, que tiveram origem ainda em 1996, em razão de um período de estiagem. Como resultado a essas manifestações, o governo lançou uma linha de crédito no Pronaf, que ficou conhecida como “Pronafinho”, com o objetivo de atender as demandas desses agricultores que apresentavam dificuldades no acesso aos recursos do Programa (GRISA, 2012).

A realização da greve de fome dos agricultores familiares ocorreu no mesmo período em que o Papa João Paulo II fez uma visita ao Brasil. Tal manifestação buscava dar maior visibilidade à situação desses agricultores e, além disso, a Contag já vinha buscando uma linha de crédito capaz de atender esse segmento (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999; GRISA, 2012).

O Pronafinho foi instituído pela Resolução nº 2.436 do Bacen, destinado a operações de custeio agropecuário, voltado a agricultores que atendessem os seguintes requisitos:

- I - utilizem exclusivamente força de trabalho da própria família na propriedade explorada, admitida a utilização eventual "de mão-de-obra de terceiros;"
 - II - possuam renda familiar bruta anual prevista de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais), proveniente, em sua totalidade, da "exploração agropecuária e extrativa;"
 - III - residam na propriedade explorada ou em aglomerado rural próximo.
- Parágrafo único. Admite-se, para efeito de apuração da renda a que se refere o inciso II, rebate de 50% (cinquenta por cento) da receita oriunda da avicultura, olericultura, piscicultura, sericicultura e suinocultura (BACEN, 1997, p. 1).

A criação dessa linha de crédito voltou-se ao atendimento dos agricultores menos favorecidos e que não estavam entre o público preferencial das instituições bancárias. Conforme a Resolução nº 2.436/1997, a mão de obra utilizada na exploração da propriedade deveria ser exclusivamente familiar e a renda deveria ser oriunda das atividades agropecuárias. Todavia, Abramovay e Veiga (1999) assinalam que tais normas não foram seguidas na íntegra, visto que, em estudo de caso no município de Poço Verde, no estado do Sergipe, há indícios do não cumprimento dos limites dispostos na referida resolução.

No ano de 1999, teve início a criação de grupos no interior do Pronaf, que classificava os agricultores familiares em quatro grupos, a saber: grupo A, grupo B, grupo C e grupo D, com destaque para o Grupo B, que tinha como público-alvo agricultores em maior situação de vulnerabilidade social (GRISA, 2012; GRISA; SCHNEIDER, 2015a).

A classificação dos agricultores familiares em grupos para acesso ao Pronaf representava um avanço não somente na política pública, mas também no tocante ao

reconhecimento da diversidade e da heterogeneidade, inerentes a essa categoria, que não podia ser tratada de forma genérica.

A classificação dos agricultores familiares em grupos surgiu, tal como apresentada no Quadro 3, em razão da demanda dos seus movimentos representativos, por um lado, e como resultado de estudos que indicavam a diversidade da agricultura familiar e a necessidade do Pronaf considerar os diferentes públicos desse Programa. Isto posto, foi a partir da Resolução nº 2.629/1999 que os agricultores familiares, pelo primeiro ano, foram classificados em diferentes grupos.

Quadro 3 – Classificação dos agricultores familiares de acordo com a Resolução nº 2.629 de 10 de agosto de 1999 do Bacen

Grupos	Características
A	Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária, que não contrataram operação de investimento no limite individual permitido pelo PROCERA.
B	Agricultores familiares e trabalhadores rurais que: I - explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária; II - residem na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos; III - não dispõem, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor; IV - obtêm renda familiar oriunda da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento; V - têm o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento; VI - obtêm renda bruta anual familiar de até R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), excluídos os proventos de aposentadoria rural.
C	Agricultores familiares e trabalhadores rurais que: I - explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária; II - residem na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos; III - não dispõem, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor; IV - obtêm, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; V - têm o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho assalariado, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária; VI - obtêm renda bruta anual familiar acima de R\$ 1.500, 00 (um mil e quinhentos reais) e até R\$ 8.000,00 (oito mil reais).
D	Agricultores familiares e trabalhadores rurais que: I - explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária; II - residem na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos; III - não dispõem, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor; IV - obtêm, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; V - têm o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo manter até dois empregados permanentes, sendo admitido, ainda, o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade o exigir; VI - obtêm renda bruta anual familiar acima de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e até R\$ 27.500,00 (vinte e sete mil e quinhentos reais).

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Bacen (1999b).

A criação de grupos no Pronaf, tal como apresentada no Quadro 3, não obteve o apoio de todos os segmentos da agricultura familiar, conforme salienta Grisa (2012), em especial, do MST, com a argumentação de que esse Programa e os diferentes grupos recém-criados não

contemplavam as características dos assentados de reforma agrária. Contudo, essas críticas não avançaram e a classificação em grupos foi normatizada.

No ano de 1999, o então Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF), por meio da Medida Provisória nº 1.911-12, de 25 de novembro de 1999, foi transformado em Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário (MAPA, 2019a). No ano seguinte, por meio do Decreto nº 3.338, de 14 de janeiro de 2000, foi instituído o MDA. Em relação ao MDA, este ministério foi instituído ainda no governo FHC e nos dois primeiros anos de funcionamento teve suas ações direcionadas a questões do Pronaf.

Com a criação do MDA, o Pronaf, que até então estava vinculado ao Ministério da Agricultura e fazia parte da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), passou a integrar a estrutura do MDA, ficando sob a responsabilidade da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) e, nessa nova, estrutura a agricultura familiar passou a ter maior visibilidade (DANTAS; PINTO, 2006).

O Pronaf foi reconhecido por outros países e foi utilizado na América Latina como referência de política pública para a agricultura familiar, estimulando os países desta região a formularem suas políticas. Com o término das ditaduras militares e a passagem democrática ocorrida na ALC nos anos 1980, foi possível a reconstrução de movimentos sociais e a estruturação de novas alianças. Neste contexto, ocorreu uma renovação de lideranças políticas com a chegada ao poder de partidos ou grupos que apoiavam os movimentos sociais na luta por democracia e de eleições diretas. O caso brasileiro ocupou posição de destaque no tocante às políticas públicas para a agricultura familiar (SABOURIN; NIEDERLE, 2017) com a eleição, no ano de 2002, de um governante que apoiava os movimentos sociais e a agricultura familiar.

Em 2002, foi eleito no Brasil o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, conhecido popularmente como Lula. Seu governo avançou significativamente nas questões relacionadas à inclusão social (BRUM, 2013) e de apoio à agricultura familiar. Lula era o representante do Partido dos Trabalhadores (PT³²) e governou o Brasil de 2003 a 2010. Conforme Passini e Schneider (2020), este governo pautou-se no desenvolvimento endógeno com vistas à sociedade se apropriar da riqueza produzida, com o Estado atuando de maneira a promover o desenvolvimento a partir de políticas públicas inclusivas e com o objetivo de combater a pobreza e a desigualdade social.

Com o novo governo, a partir do ano de 2003, ocorreu uma mudança na trajetória das políticas públicas, com a incorporação de programas territoriais no âmbito do MDA. Essas

³² A origem do PT está profundamente vinculada aos movimentos sociais (TATAGIBA, 2010).

mudanças estão associadas, em grande medida, às mudanças políticas que ocorreram no Brasil a partir de 2002.

No período do governo Lula, foram identificados quatro repertórios de interação dos movimentos sociais com o Estado: o protesto e a ação direta, a participação institucionalizada, a política de proximidade e a ocupação dos cargos na burocracia (CAYRES, 2016).

O Presidente Lula exerceu dois mandatos e durante o seu governo as três secretarias do MDA foram dirigidas por representantes vinculados aos movimentos sociais e organizações sindicais da agricultura familiar, o que alguns autores denominam de processo de cogestão da política pública. De maneira diferente da que ocorria na década de 1990, a partir de 2003, ações como o Grito da Terra Brasil passaram a ocorrer no próprio gabinete do MDA, com a realização de reuniões e negociações entre os representantes dos movimentos sociais e as equipes designadas para tal ministério (SABOURIN, 2017a; GRISA, 2018).

Conforme Grisa e Flexor (2014), a eleição do Presidente Lula, em 2002, abriu espaço para novas ideias e para que o ambiente institucional, já propiciado pelo Pronaf, pudesse ser aproveitado com a inserção de ações direcionadas à agricultura familiar. Após o ano de 2003, ampliou-se o debate sobre as demandas da agricultura familiar e ocorreram várias mudanças, entre elas, a retomada de um debate iniciado no governo anterior relacionado ao enfoque territorial das políticas públicas. Como resultado, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, sob o domínio do MDA, que ficou com três secretarias para cuidar dos problemas de desenvolvimento rural (MEDEIROS; GRISA, 2019).

Seguindo o novo ambiente institucional, em 2003, a linha de crédito Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais³³ foi extinta e, em contrapartida, foi instituído o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat). O Pronat foi criado já no âmbito do governo Lula e, mesmo não tendo como objetivo específico o combate à pobreza rural, tinha entre seu público preferencial os agricultores familiares, assentados da reforma agrária e agricultores beneficiários do reordenamento agrário (GRISA; SCHNEIDER, 2015a).

Com a mudança ocorrida na extinção da linha de crédito do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, o foco que antes era para o município, passou a ser direcionado aos territórios rurais. Esse novo enfoque do governo buscava promover o papel dos atores sociais nos processos de desenvolvimento rural. A abordagem territorial no Brasil teve destaque a partir

³³ A linha de crédito Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais foi implementada entre os anos de 1997 e 2002. O objetivo dessa linha era fazer o planejamento de infraestrutura dos diferentes municípios.

da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no âmbito do MDA, com a criação de programas específicos, como o próprio Pronat (GRISA; FLEXOR, 2014; GREGOLIN *et al.*, 2015).

Outra importante conquista para a agricultura familiar foi a criação do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), no ano de 2004, denominado também de Programa de Garantia da Atividade Agropecuária ou Proagro Mais³⁴. Este programa, aliado ao Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), que foi institucionalizado em 2006, teve como objetivo dar respaldo à agricultura familiar em razão de intempéries climáticas e contra a desvalorização nos preços de produtos financiados (GRISA; FLEXOR, 2014).

No ano de 2007, eclodiu a crise alimentar mundial, com a elevação dos preços das *commodities* e consequente desabastecimento de alimentos em inúmeros países de todo o mundo (BELIK; CUNHA; COSTA, 2012). Essa crise iniciou nos Estados Unidos e na Europa e repercutiu no Brasil no ano seguinte. Buscando minimizar os impactos dessa crise, o governo brasileiro criou o Pronaf Mais Alimentos, uma linha de financiamento de investimento que tinha por objetivo propiciar aos agricultores condições de recuperar sua infraestrutura rural para produzir alimentos recorrendo à aquisição de tratores, veículos agrícolas e investimentos em capitais fixos das propriedades rurais (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013).

A linha de crédito Pronaf Mais Alimentos foi instituída por meio da Resolução nº 3.592, de 3 de julho de 2008 do Bacen e, inicialmente, tinha como normas algumas condições, entre as quais:

- a) beneficiários: agricultores familiares enquadrados no Pronaf que tenham 80% da renda da unidade familiar oriunda das atividades relacionadas na alínea "b" deste item, comprovada em projeto técnico ou proposta para investimento, exceto os classificados nos Grupos "A", "A/C" e "B";
- b) finalidades: projetos de investimento para produção de milho, feijão, arroz, trigo, mandioca, olerícolas, frutas e leite;
- c) vigência: ano-safra 2008/2009 (BACEN, 2008, p. 2).

Ainda no ano de 2008, a Resolução nº 3.600 do Bacen alterou algumas normas preliminarmente definidas pela Resolução anterior para o Pronaf Mais Alimentos, como a renda dos beneficiários, com redução do limite de 80% para 70%, oriunda de atividades agropecuárias; a inclusão das atividades de financiamento de investimento em produção de caprinos e ovinos; e, para o caso de financiamento em máquinas e equipamentos nesta linha de crédito, deveriam ser atendidos os requisitos dispostos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), os mesmos definidos para o Finame Agrícola.

³⁴ O Proagro Mais foi criado pela Resolução nº 3.234/2004 do Bacen, com o objetivo de atender os agricultores familiares que utilizassem o Pronaf nas operações de custeio agrícola (BACEN, 2004).

Conforme Grisa *et al.* (2017), a Linha Mais Alimentos tinha como objetivo financiar a modernização das propriedades familiares, por meio da aquisição de máquinas e implementos agrícolas. Por um lado, visava o aumento da produção de alimentos de agricultores familiares e, de outro lado, pretendia alavancar a indústria nacional de máquinas e implementos agrícolas, que sofria os reflexos da crise internacional.

O Pronaf Mais Alimentos foi lançado na safra 2008/2009 e, neste plano safra, dentre as alterações, cabe destacar as seguintes mudanças: elevação do limite de investimento para R\$ 100.000,00, juros estipulados em 2% ao ano, com prazo de até 10 anos para o pagamento, específico nesta linha de crédito; ocorreu um estímulo à compra de máquinas e implementos agrícolas, mediante um acordo formalizado entre o MDA, a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) e a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), em que as empresas faziam o cadastro de suas máquinas e equipamentos com preços até 15% abaixo do preço de mercado; os grupos C, D e E foram unificados em um novo grupo, denominado de grupo V (renda variável); iniciaram as compras de produtos da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar brasileiro; o orçamento para Ater foi aumentado; além de outras mudanças (BIANCHINI, 2015).

Segundo Grisa, Wesz Junior e Buchweitz (2014), o plano safra 2008/2009 tinha como objetivo financiar 60 mil tratores e 300 mil máquinas e implementos agrícolas até o ano de 2010 na linha de crédito Mais Alimentos. Mesmo não atingindo estes números, desde o lançamento dessa linha, que ocorreu em 2008, no ano de 2012 já haviam sido comercializados 300 colheitadeiras, quatro mil veículos de transportes de cargas e 44 mil tratores, número bastante significativo quando comparado ao volume financiado nos 10 anos anteriores em outras linhas do Pronaf.

No período de 2003 a 2010, ocorreram significativas mudanças na maneira de criar e de executar as políticas públicas, onde o MDA teve um papel central e promoveu um diálogo com os movimentos e as organizações sociais. Após a mudança presidencial que ocorreu em 2011, mesmo que a nova governante pertencesse ao mesmo partido político anterior, Medeiros e Grisa (2019) destacam que iniciou uma nova fase, que elas chamam de “fragilidade institucional”, em que, apesar de haver um esforço para reforçar a capacidade burocrática do MDA, a capacidade técnica estava baixa. Somado a isso, devido à crise econômica, foram feitos cortes no orçamento do MDA, que resultaram em disputas com os outros Ministérios, reduzindo a sua visibilidade.

Desde sua criação, o Pronaf foi evoluindo, foi dividido em grupos no ano de 1999, foram criadas diferentes linhas de crédito e os valores disponibilizados foram aumentando a cada ano

safra, ampliando sua abrangência e consolidando este programa enquanto a principal política pública de crédito para a agricultura familiar.

O período compreendido entre 1994 a 2014 é considerado por alguns autores como “os anos dourados” da agricultura familiar brasileira (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2021). Nesse período, foram criadas políticas públicas para essa categoria social, que ganhou visibilidade e representatividade nos cenários nacional e internacional, com experiências reconhecidas por importantes organismos, sendo utilizadas como referências para outros países da América Latina.

A partir de 2015, o ambiente político e de conformidade que propiciou a criação e o desenvolvimento do Pronaf mudou, sinalizando um novo cenário. Entre as mudanças políticas ocorridas, destaca-se o *impeachment*, no ano de 2016, da então Presidente da República Dilma Rousseff, filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT). Com isso, assumiu a Presidência da República o seu vice-Presidente, Michel Temer, filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Após o término do mandato de Michel Temer, foi eleito Presidente da República Jair Messias Bolsonaro. Tais mudanças políticas se refletiram nas prioridades e nas ações dos novos governantes, em que o foco das políticas públicas não estava voltado à agricultura familiar brasileira.

Assim, em 2016, conforme a Medida Provisória nº 726, o MDA foi extinto e, no mesmo ano, suas competências foram transferidas, por meio do Decreto nº 8.780, para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2016a; 2016b). O discurso do governo pautava-se na necessidade de redução dos gastos do Estado e de diminuição das contas públicas. Na prática, a extinção do MDA traduziu-se na redução dos recursos de algumas políticas públicas para a agricultura familiar, tais como o PAA, algumas políticas públicas foram paralisadas e outras modificadas (GRISA, 2018).

Com as mudanças ocorridas, a agricultura familiar e o Pronaf perderam a visibilidade e o apoio que possuíam na vigência do MDA. Em nota oficial, os movimentos representativos da agricultura familiar posicionaram-se contrários ao fim do MDA:

A extinção do MDA como uma das medidas para atender o ajuste fiscal revela a subserviência do Governo Temer aos desejos dos setores especuladores da dívida pública e da bancada ruralista que não aceitam a identidade e o protagonismo da agricultura familiar, que foi fortalecida pelas políticas públicas aplicadas pelo MDA, que são dignas de referência para serem aplicadas em outros países, especialmente da América Latina e África.

Este ato reforça a prática de negar a existência de duas agriculturas no campo brasileiro e a importância do MDA na gestão e fortalecimento de políticas públicas

para os (as) agricultores (as) familiares, acampados (as) e assentados (as) de reforma agrária (CONTAG, 2016, p. 1).

Para os movimentos representativos da agricultura familiar, a extinção do MDA fragilizou o ambiente então criado e significou um retrocesso para as políticas públicas vigentes.

O MDA foi determinante para a criação e para o avanço de muitas políticas públicas para a agricultura familiar, em particular, para algumas conquistas e resultados positivos alcançados com o Pronaf. A sua extinção, em 2016, aconteceu no governo do Presidente Michel Temer e refletiu um ambiente de crise política e de mudanças nas configurações institucionais do país.

Com o governo eleito no ano de 2018 e as mudanças já citadas, aumentaram-se as incertezas em relação ao apoio e à continuidade do Pronaf. Assim, em 2019, as competências da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) foram transferidas da Casa Civil para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), definida então como Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF) (BRASIL, 2019) e segue a agenda de mudanças proposta pelo novo governo.

No governo Bolsonaro, toda a questão agrária retorna ao MAPA, situação muito similar à que se teve na década de 1990, ainda no governo Collor. A coexistência de dois ministérios (MAPA e MDA), que representava a dualidade da agricultura brasileira e perdurou desde 1999, teve sua extinção no governo Temer e foi subjugada no MAPA no governo Bolsonaro (LEITE, 2021). Com essas mudanças, além da perda de visibilidade da agricultura familiar no novo governo e com o retorno ao MAPA, emerge a incerteza em relação à continuidade de políticas públicas como o Pronaf.

Ao analisarem a trajetória de reconhecimento da agricultura familiar, Grisa e Schneider (2015a) identificaram, no decorrer desse processo, três importantes gerações de políticas públicas para essa categoria: 1) a primeira, pautada no viés agrícola e agrário; 2) a segunda, voltada para políticas assistenciais e sociais; e 3) a terceira, direcionada para a construção de mercados orientados pelos conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). No contexto das mudanças políticas que ocorreram no cenário brasileiro nos últimos anos, a criação de uma quarta geração de políticas públicas para a agricultura familiar pode não ocorrer.

2.3.2 Características e *modus operandi* do Pronaf

Em relação ao crédito rural, no Brasil há dois importantes referenciais temporais que precisam ser destacados: a criação do SNCR, em 1965, e a criação do Pronaf, em 1996. Com a criação do SNCR, foi determinado que todos os bancos emprestassem um valor determinando

em percentual dos seus depósitos à vista, para transações de crédito rural, praticando taxas de juros inferiores às utilizadas em outras operações. Com a criação do Pronaf, as taxas de juros foram ainda menores que as praticadas pelo SNCR e restritas a bancos³⁵ pré-determinados na legislação inicial (BACCARIN; OLIVEIRA, 2021).

O Pronaf representou um importante avanço para os agricultores familiares brasileiros:

Não resta dúvida que o PRONAF representou um salto significativo em relação às políticas anteriormente praticadas, na medida em que afirmou o reconhecimento da condição de agricultor e da contribuição essencial para a sociedade, daqueles que até então eram tidos apenas como pequenos, de baixa renda ou de subsistência. Esta consagração, no entanto, não anulou os conflitos persistentes entre modelos distintos de desenvolvimento rural e entre concepções igualmente distintas de seus atores sociais, mantendo aberta a questão: como compreender a diversidade interna que caracteriza o amplo conjunto da agricultura familiar? (WANDERLEY, 2017, p. 69).

Para Wanderley (2017), há uma diversidade de sujeitos considerados como agricultores familiares, assim, faz-se importante o desenvolvimento de pesquisas que identifiquem quais categorias desses agricultores vêm sendo beneficiadas com as políticas públicas, que, no caso específico deste estudo, é o Pronaf.

Cumprir ressaltar que essa agricultura familiar para o qual o Pronaf foi criado não é um segmento novo ou criado a partir desse Programa, mas a criação dessa política pública representou um avanço nas lutas já empreendidas por esse grupo social. Wanderley (2009) reitera que a chamada pequena produção sempre contribuiu de forma significativa para a produção agrícola nacional, como já descrito na obra clássica de Linhares e Teixeira da Silva (1981), intitulada “História da agricultura brasileira³⁶”.

A agricultura familiar brasileira contempla diversas tipologias de famílias, contextos sociais nos quais estão inseridas, diferentes histórias, origens e ecossistemas. Se tomarmos o país como um todo, encontraremos um número grande de agricultores familiares, com diferentes terminologias que os identificam: colono, sitiante, posseiro, morador, ribeirinho (SCHNEIDER, 2010), além de outros termos, como pequenos produtores.

É para essa diversidade que o Pronaf foi criado, o que torna difícil falar desse Programa de uma forma genérica. Cabe frisar, também, que à medida que o Pronaf foi ganhando espaço na agenda pública, vários acontecimentos de cunho político e social repercutiram no desenvolvimento do Programa.

³⁵ Banco do Brasil – BB, Banco do Nordeste do Brasil – BNB, Banco da Amazônia Sociedade Anônima – BASA e um pequeno banco regional, o Banco Regional de Brasília – BRB, e cooperativas de crédito rural (BACCARIN; OLIVEIRA, 2021).

³⁶ Esta obra é considerada uma importante referência e um marco nas pesquisas acerca da história da agricultura brasileira. Para maior aprofundamento, ver: Linhares e Teixeira da Silva (1981).

No Quadro 4, elaborou-se uma síntese de algumas das principais políticas e acontecimentos anteriores e posteriores à criação do Pronaf e que tiveram alguma influência nessa política pública.

Quadro 4 - Evolução histórica de algumas das principais políticas públicas e acontecimentos para a agricultura familiar brasileira – 1993-2019³⁷

Período	Governo	Acontecimento
1993	Itamar Franco	Seminário realizado em Santa Catarina (SC), intitulado “Crédito de investimento – uma luta que vale milhões de vidas”
1993/1994	Itamar Franco	Proposta e recomendação da política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural (Portaria do MAARA nº 692/1993 e nº 42/1994)
1994	Itamar Franco	I Grito da Terra Brasil
1994	Itamar Franco	Resolução nº 2.101/1994 cria o Provape
1995	Fernando Henrique Cardoso	Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Planaf)
1995	Fernando Henrique Cardoso	Criação da Resolução do BACEN nº 2.191/1995, que instituiu o crédito rural do Pronaf e definiu os critérios para a DAP
1996	Fernando Henrique Cardoso	Decreto 1.946/1996 cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
1997	Fernando Henrique Cardoso	Criação do “Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA” no Rio Grande do Sul
1999	Fernando Henrique Cardoso	A Medida Provisória nº 1.922-12/1999 cria o Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário
1999	Fernando Henrique Cardoso	Criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
2000	Fernando Henrique Cardoso	Decreto 3.338/2000 cria o MDA
2000	Fernando Henrique Cardoso	Criação do Microcrédito Rural ou Grupo B do Pronaf
2003	Luiz Inácio Lula da Silva	Criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
2004	Luiz Inácio Lula da Silva	Criação do Seguro Agrícola da Agricultura Familiar (SEAF)
2004	Luiz Inácio Lula da Silva	Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)
2006	Luiz Inácio Lula da Silva	Lei da Agricultura Familiar
2006	Luiz Inácio Lula da Silva	Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF)
2008	Luiz Inácio Lula da Silva	Resolução nº 3.592, de 3 de julho de 2008 do Bacen, instituiu a Linha de Crédito de Investimento para a produção de alimentos, conhecida como Pronaf Mais Alimentos
2009	Luiz Inácio Lula da Silva	Criação da Lei nº 11.947/2009, determinando, em seu artigo 3º que, dos recursos destinados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE, no mínimo 30% devem ser investidos em produtos da agricultura familiar
2016	Dilma Roussef	<i>Impeachment</i> da presidente Dilma
2016	Michel Temer	Extinção do MDA a partir da Medida Provisória nº 726/2016
2019	Jair Messias Bolsonaro	Transferência das competências da Sead, que estavam sob a responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República, para o MAPA, por meio do Decreto 9.667/2019

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados de Grisa (2012), Grisa e Flexor (2014), Bianchini (2015), Medeiros e Grisa (2019).

³⁷ Reitera-se que foram elencados apenas alguns dos acontecimentos e/ou políticas para a agricultura familiar no período estipulado.

Os dados apresentados no Quadro 4, esboçam a trajetória de alguns dos principais acontecimentos e políticas para a agricultura familiar brasileira, apontando os governantes do período em que tais ações ocorreram. Levando em consideração a ideia de diferentes gerações ou referenciais de políticas públicas para a agricultura familiar, conforme proposto por Grisa e Schneider (2015a), o período que vai até 1994 é compreendido como um referencial político e agrário, em que os movimentos sociais tiveram forte atuação com reivindicações em prol de medidas que pudessem apoiar e desenvolver a agricultura familiar, período que foi denominado pelos autores de 1ª geração, de políticas públicas para a agricultura familiar. O segundo período, que inicia em 1997 e vai até 2003, é chamado de 2ª geração de políticas públicas para a agricultura familiar e caracterizou-se por priorizar ações sociais e assistenciais. Já a 3ª geração de políticas públicas para a agricultura familiar iniciou em 2003, no governo Lula, e teve como viés a construção de mercados para a agricultura familiar, que podem ser percebidos no Quadro 4, com a criação do PAA e a implementação da Lei nº 11.947/2009³⁸, no âmbito do PNAE.

A criação do Pronaf simbolizou o reconhecimento e a legitimação do Estado em relação às particularidades da agricultura familiar e resultou na necessidade de outras políticas diferenciadas para o desenvolvimento rural, como a criação do MDA em 1999 e, no âmbito deste, a criação da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), em 2001 (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004; GRISA; SCHNEIDER, 2015a).

Outro importante avanço nas políticas para a agricultura familiar foi a criação do PGPAF, criado por meio do Decreto nº 5.996, em 2006, para as operações contratadas no âmbito do Pronaf. O objetivo desse programa era assegurar a remuneração dos custos de produção para agricultores familiares beneficiários do Pronaf, em caso de amortização ou liquidação dos contratos de financiamento perante as instituições financeiras (BRASIL, 2006b).

O Quadro 4 reuniu, de forma resumida, alguns dos principais acontecimentos e políticas públicas voltados à agricultura familiar brasileira, desde 1993, etapa que antecede a criação do Pronaf, até o ano de 2019, período de mudanças políticas no país.

Conforme Bianchini (2015), o Pronaf foi formulado e construído com a participação e o envolvimento de diferentes organizações e instituições (mediadores), em um processo de baixo para cima, havendo diálogo entre os atores sociais responsáveis pela política pública, tanto os que operacionalizavam, quanto os gestores.

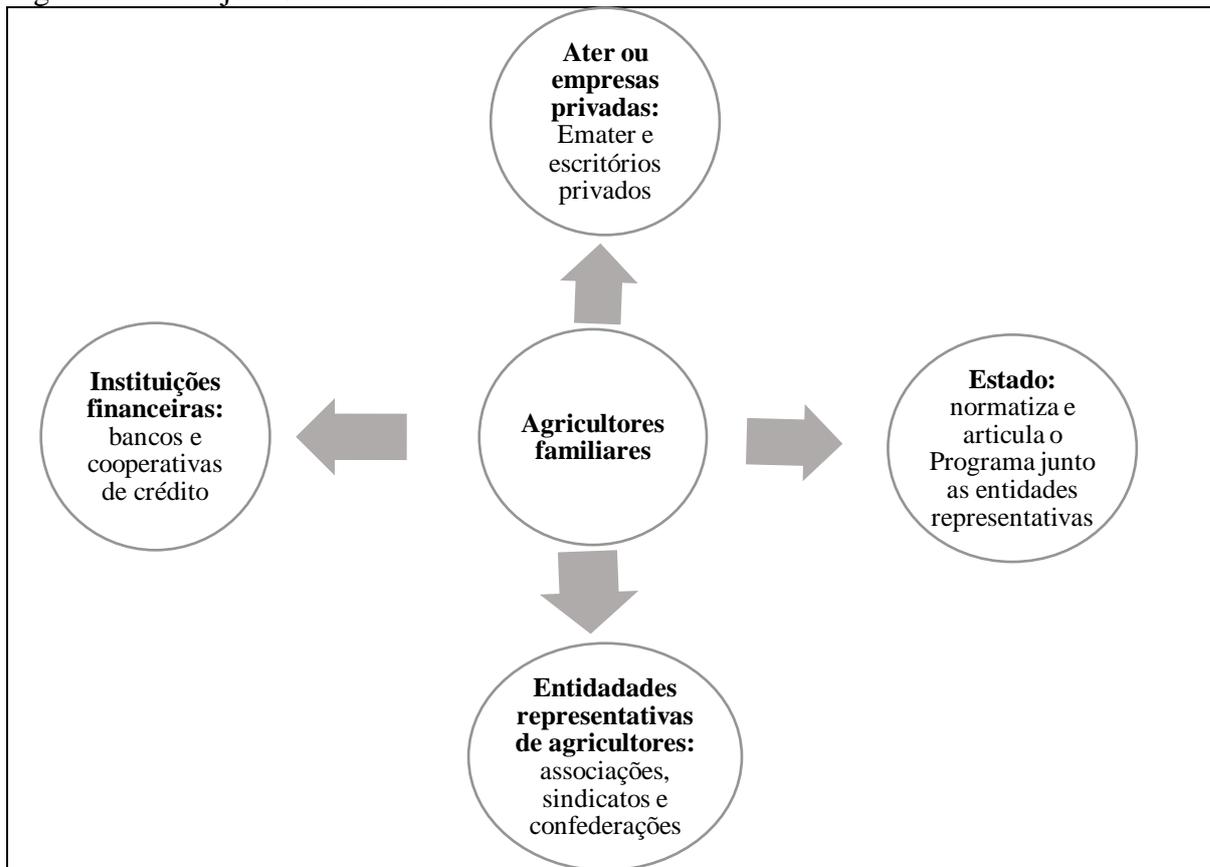
A literatura sobre políticas públicas (SECCHI, 2010) denomina de *bottom-up* este tipo de política pública, que se caracteriza por maior liberdade entre os burocratas e entre os atores

³⁸ Com a criação da Lei nº 11.947/2009, foi oportunizada a inserção de agricultores familiares no mercado institucional da alimentação escolar.

sociais na organização e na implementação da política. Nesta tipologia, há avaliação dos resultados alcançados de forma predominante. É o tipo de política pública construída de baixo para cima, como menciona Bianchini (2015).

Em termos operacionais, o Pronaf envolve diferentes organizações e atores sociais, tanto em nível regional quanto no local³⁹, que auxiliam no aprimoramento e na ampliação do Programa no Brasil (SANTOS; DEL GROSSI, 2017). Deste modo, o Programa possui um arranjo institucional para a sua efetivação, em que participam: entidades representativas dos agricultores, como os sindicatos (que emitem a DAP) e as confederações; as instituições financeiras (bancos e cooperativas de crédito); a Ater, que emite DAP, faz os projetos de crédito e realiza a assistência técnica, ou empresas/escritórios privados que somente elaboram projetos; e o Estado, que por meio do Ministério ou Secretarias, por meio de seus representantes, articula a política pública junto das entidades representativas. Resumidamente, as instituições envolvidas com o Pronaf estão ilustradas na Figura 4.

Figura 4 – Arranjo institucional do Pronaf



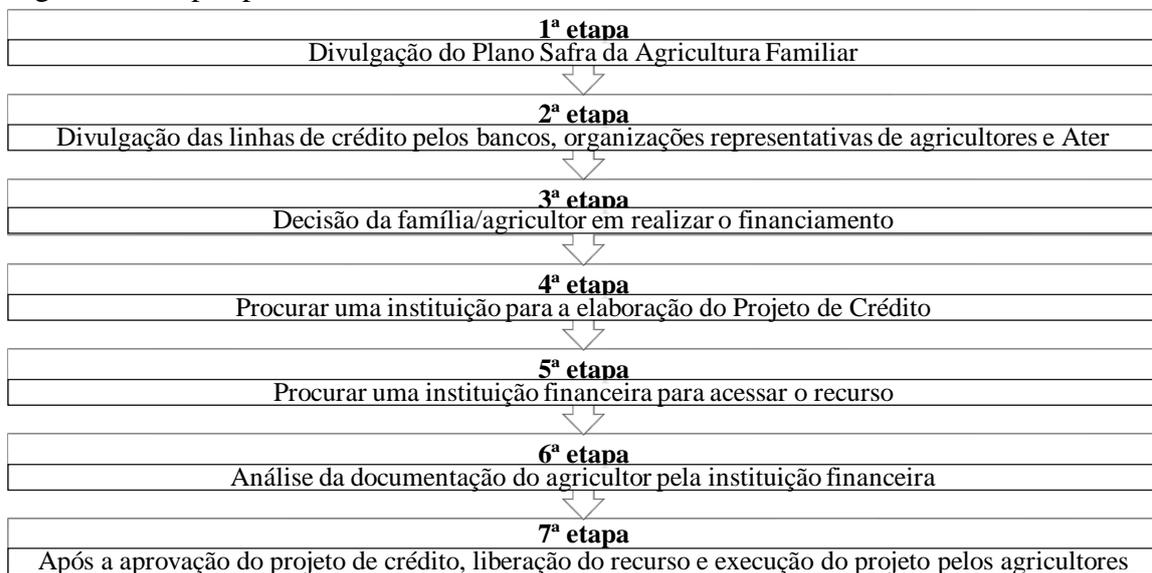
Fonte: Adaptado da Carvalho, Alcântara e Costa (2017).

³⁹ Neste capítulo são apresentados alguns dos dados obtidos junto a atores sociais regionais vinculados à articulação ou mediação do Pronaf. No quarto capítulo, tratar-se-á do Pronaf em âmbito local, a partir de atores sociais envolvidos na operacionalização/execução do Programa.

Conforme ilustrado na Figura 4, para a efetivação e operacionalização do Pronaf, é necessário que as diferentes instituições vinculadas ao Programa tenham seu papel definido e atuem de forma que essa política pública esteja acessível aos agricultores familiares.

O Pronaf possui um *modus operandi* significativamente consolidado, sendo utilizado por todos os 26 estados e o Distrito Federal, chegando aos 5.570 municípios brasileiros, possuindo capilaridade nacional. Sua operacionalização é bastante complexa, visto que envolve diferentes instituições e atores sociais para sua efetivação. Para acessar o Pronaf, é necessário cumprir alguns requisitos (etapas), conforme ilustrado na Figura 5.

Figura 5 – Etapas para acessar os recursos do Pronaf



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Sebrae (2011).

A Figura 5 ilustra as diferentes etapas até o agricultor ter acesso aos recursos do Pronaf. Inicialmente, é divulgado o Plano Safra da Agricultura Familiar (PSAF)⁴⁰, contendo os recursos que serão disponibilizados para financiamento nos doze meses seguintes.

Na etapa seguinte, ocorre a divulgação das linhas de crédito do Pronaf pelos bancos, pelas organizações representativas dos agricultores, como os sindicatos, as confederações e

⁴⁰ Todo ano o Governo Federal elabora o Plano Safra da Agricultura, documento este que é composto por um conjunto de políticas direcionadas à agricultura brasileira, tendo vigência em julho de um ano, até junho do ano seguinte. O crédito rural é uma das políticas que constam no Plano Safra da Agricultura e nele são estabelecidos as regras e os montantes que serão disponibilizados para financiamentos nos doze meses subsequentes, tanto relativos à agricultura empresarial, quanto à agricultura familiar. De 2003 a 2016, o meio rural e a agricultura contaram com dois planos, o Plano Agrícola e Pecuário (PAP) e o PSAF. Com a extinção do MDA, em 2016, e as mudanças políticas que ocorreram nos anos subsequentes, a partir de 2019, voltou a ser elaborado apenas um plano agrícola, o PAP (GRISA, 2021).

associações, pelas empresas de Ater, entre outros. A partir dessa divulgação, os agricultores têm conhecimento sobre as linhas que estarão disponíveis e fazem a opção por acessar o crédito.

Na quarta etapa considerada neste estudo, para o acesso ao Pronaf, o agricultor que já possui DAP procura uma instituição para elaborar o projeto de crédito. Além das instituições de Ater, há escritórios privados ou cooperativas que também elaboram projetos de crédito. Após, o agricultor procura a instituição financeira e encaminha o Projeto de Crédito junto com a documentação exigida. A instituição financeira faz a análise da documentação recebida e, se estiver de acordo com as regras do Programa, libera os recursos para o agricultor executar o seu projeto. De forma resumida, as etapas para que o agricultor acesse os recursos do Pronaf foram descritas nos parágrafos anteriores e, salvo alguma exceção, são as mesmas em todas as regiões brasileiras.

De acordo com Cruz *et al.* (2020), as exigências para utilizar os recursos do Pronaf, as taxas de juros para cada uma das linhas, bem como as formas de pagamento, são estipuladas no período de maio e junho, para entrar em vigor no ano agrícola e pecuário subsequente. Tais regras, conforme os autores, estão dispostas no Plano Safra da Agricultura Familiar.

Considerando os financiamentos rurais do SNCR brasileiro, o Pronaf dispõe das menores taxas de juros e vem apresentando baixo índice de inadimplência (CRUZ *et al.*, 2020). Porém, com os ajustes realizados nos últimos anos, particularmente com a ampliação do acesso a essa política pública, há autores que apontam o endividamento como um dos problemas do Pronaf (SEMINOTTI, 2013; AGNE; WAQUIL, 2020).

Desde a sua implementação, o Pronaf passou por diversas alterações em seu desenho inicial e passa por constantes aprimoramentos a cada ano, o que o tornou mais consistente e abrangente (MATTEI, 2006) e consolidou esta política pública que já completa 25 anos de existência.

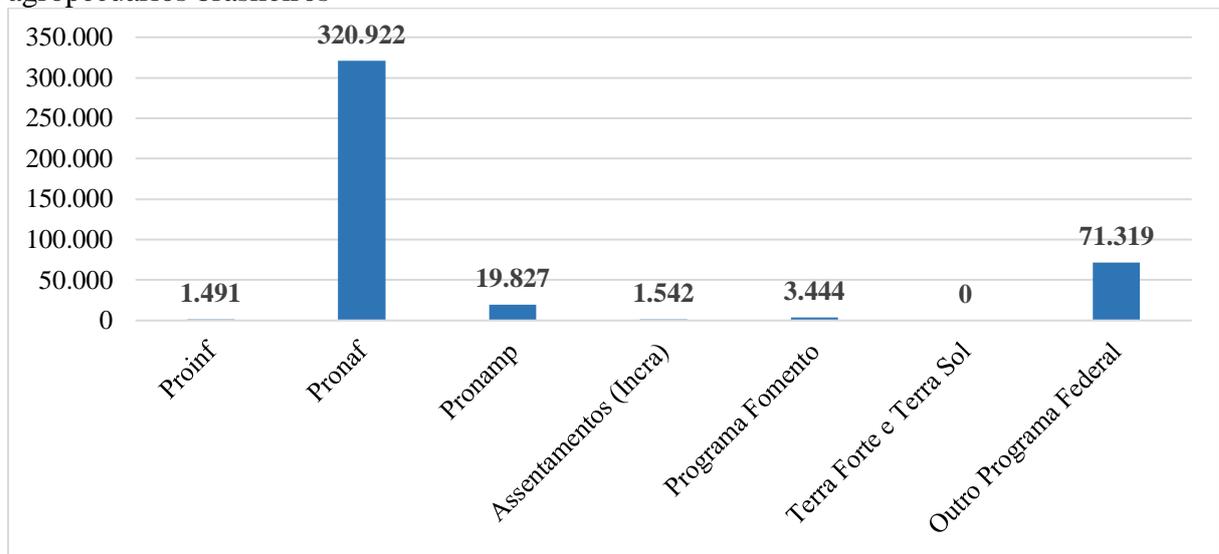
2.3.3 Um panorama do Pronaf no Brasil e resultados financeiros

Considerando que o Brasil possui em torno de 5.073.324 estabelecimentos agropecuários, destes, 85% declararam que não obtiveram financiamento no ano base da pesquisa censitária realizada em 2017 pelo IBGE, ou seja, 4.288.786 estabelecimentos, enquanto 784.538 declararam ter acessado algum tipo de financiamento. Destes estabelecimentos, 418.853 utilizaram financiamento público (IBGE, 2019).

Os financiamentos mais utilizados pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros são: Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Proinf), Pronaf, Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), Assentamentos (Incra) e

Programa Fomento (IBGE, 2019). O Gráfico 1 apresenta os principais financiamentos governamentais utilizados pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros, a partir dos dados divulgados pelo Censo do IBGE do ano de 2017.

Gráfico 1 – Modalidades de financiamento governamental utilizados pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IBGE (2019).

Os dados apresentados no Gráfico 1 permitem realizar algumas observações. Considerando que há cerca de 3,9 milhões de estabelecimentos brasileiros classificados como agricultura familiar (IBGE, 2019), destes, aproximadamente 8,23% utilizam recursos do Pronaf. Mesmo sendo um número reduzido de estabelecimentos que utilizam este Programa, dentre as modalidades de financiamento disponibilizadas pelo governo brasileiro, o Pronaf é o mais utilizado pelos agricultores familiares. Analisando os 418.853 estabelecimentos que utilizaram financiamento governamental, destes, 76,62% aderiram ao Pronaf.

O crédito rural⁴¹ compreende recursos que podem ter diferentes finalidades: a) custeio, b) investimento, c) industrialização, e d) comercialização. O Bacen elaborou um manual, o Manual de Crédito Rural (MCR), onde constam todas as normas que devem ser seguidas pelos agentes integrantes do SNCR.

No caso do crédito de custeio, o objetivo é contemplar despesas usuais do ciclo produtivo, que podem variar desde a compra de insumos até a fase da colheita. De acordo com a Resolução nº 2.746/2000, o custeio classifica-se como: 1) custeio agrícola, 2) custeio pecuário, e 3) custeio de beneficiamento ou industrialização (BACEN, 2000a).

⁴¹ O sistema de controle do crédito rural no Brasil é de competência do Bacen (BRASIL, 1965).

Os créditos de investimento⁴² destinam-se a bens ou serviços duráveis, onde os benefícios possam ser usufruídos durante vários anos. Conforme a Resolução nº 2.766/2000, os créditos de investimentos têm como objetivo financiar a implantação, ampliação e modernização da infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não agropecuários, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, em conformidade com projetos próprios (BACEN, 2000b).

Os créditos de industrialização visam a industrialização de produtos agropecuários, quando realizada por cooperativas ou pelo próprio produtor no seu estabelecimento rural.

Por último, o crédito de comercialização tem como objetivo garantir para o produtor rural e para as suas cooperativas os recursos financeiros suficientes para assegurar o abastecimento e para armazenar a colheita no período em que ocorrer redução de preços (BACEN, 2020a; MAPA, 2020a).

Segundo consta no MCR, o Pronaf tem como objetivo estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e de serviços rurais agropecuários e não agropecuários que são desenvolvidos em estabelecimentos rurais ou em áreas comunitárias que sejam próximas (BACEN, 2019).

Cabe aqui destacar que o Pronaf possui como fontes de recursos o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), a exigibilidade bancária, a poupança rural, os Fundos Constitucionais de Operações Oficiais de Crédito (OOC), os recursos próprios equalizáveis (RPE) e o depósito interfinanceiro vinculado ao crédito rural (GRISA *et al.*, 2017).

Os beneficiários do Pronaf são agricultores familiares que comprovem estar enquadrados no Programa, por meio da DAP. São eles: 1) agricultores familiares, 2) beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), 3) Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), 4) pescadores artesanais, 5) aquicultores, 6) silvicultores, 7) quilombolas, 8) indígenas, 9) extrativistas, 10) outros povos tradicionais, 11) empreendimentos familiares rurais ou pessoas jurídicas, e 12) organizações destes públicos: cooperativas e associações.

São necessários alguns requisitos para enquadramento no Pronaf (BNDES, 2020, p. 1):

- a) Explorar parcela na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária, ou permissionário de áreas públicas;
- b) Residir na propriedade ou em local próximo;

⁴² Os créditos de investimento somente podem ser concedidos mediante a apresentação de projeto técnico (BACEN, 2000b).

- c) Não dispor, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, contíguos ou não, quantificados segundo a legislação em vigor (este item não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse os quatro módulos fiscais);
- d) Obter, no mínimo, 50% da renda bruta familiar originada da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento;
- e) Ter o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho assalariado, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor ou igual ao número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar – exceto na Linha PRONAF Microcrédito (Grupo “B”), em que não se admite a manutenção de qualquer empregado assalariado, em caráter permanente; e
- f) Ter obtido renda bruta anual familiar de até R\$360 mil nos últimos 12 meses de produção normal que antecedem a solicitação da DAP, considerando neste limite a soma de todo o Valor Bruto de Produção (VBP), 100% do valor da receita recebida de entidade integradora e das demais rendas provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, recebidas por qualquer componente familiar, exceto os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais.

As linhas de crédito recentes abarcam uma diversidade de agricultores, tais como jovens, mulheres, os que se dedicam à produção agroecológica, agroindústria, entre outros. Na configuração recente, tendo como base o ano safra⁴³ 2019/2020, o Programa possui 16 linhas de atuação, conforme apresenta o Quadro 5.

Quadro 5 – Linhas de atuação do Pronaf, ano safra 2019/2020

Linhas	Público-alvo
Pronaf Custeio (Custeio)	Para agricultores (as) familiares com renda bruta anual de até R\$ 415.000,00, com exceção dos grupos A e A/C.
Pronaf Mais Alimentos (Investimento)	Para agricultores (as) familiares com renda bruta anual de até R\$ 415.000,00.
Pronaf Agroindústria (Investimento)	Para produtores (as) familiares, empreendimento familiar rural – pessoa jurídica, cooperativas singulares e centrais e associações.
Pronaf Floresta (Investimento)	Para todos os agricultores (as) familiares beneficiários do Pronaf.
Pronaf Semiárido (Investimento)	Para todos os agricultores (as) familiares beneficiários do Pronaf.
Pronaf Mulher (Investimento)	Para mulheres agricultoras, independente do estado civil.
Pronaf Jovem (Investimento)	Para jovens filhos (as) de agricultores (as) familiares, maiores de 16 e com até 29 anos.
Pronaf Industrialização de Agroindústria Familiar (Industrialização)	Para produtores (as) familiares, empreendimento familiar rural – pessoa jurídica, cooperativas que desejam beneficiar ou industrializar a produção.
Pronaf Cota-Parte (Investimento)	Para agricultores (as) familiares filiados (as) a cooperativas de produção: 60% com DAP; Patrimônio Líquido mínimo de R\$ 25.000,00; 1 (um) ano de funcionamento.
Pronaf B (Investimento)	Para agricultores (as) familiares com renda bruta anual de até R\$ 23.000,00.
Pronaf Agroecologia (Investimento)	Para agricultores (as) familiares

⁴³ O ano safra se estende de julho de um ano, até junho do ano seguinte.

Pronaf Eco Sustentabilidade Ambiental (Investimento)	Para agricultores (as) familiares.
Pronaf A (Investimento)	Para produtores (as) beneficiários (as) do PNRA, PNCF e do PRCF.
Pronaf Grupo “A” – Microcrédito (Investimento)	Produtores beneficiários (as) do PNRA, cuja renda bruta familiar anual não seja superior a R\$ 23.000,00 e não contrate trabalho assalariado permanente.
Pronaf “A/C” (Custeio)	Produtores (as) egressos do Grupo “A”, do PROCERA ou do “A Complementar”.
Pronaf Produtivo Orientado (Investimento)	Produtores rurais familiares, cujo empreendimento esteja localizado nas regiões de atuação dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO).

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do MAPA (2020a).

Nota-se o perfil familiar do Pronaf ao abrir possibilidade aos diferentes membros da família, desde que comprovem a disponibilidade de terras – jovens, mulheres, beneficiários ou oriundos de outras políticas ou programas públicos, como o PNRA, PNCF, PRCF ou do Procerá.

Conforme Zani e Lustosa Costa (2014), há uma vertente que defende a fragmentação em diversas linhas de crédito, argumentando que possibilita um tratamento diferenciado a um público que é heterogêneo, mesmo que algumas dessas linhas ainda não tenham significativa representatividade quando considerado o total de financiamentos concedidos. Por outro lado, os autores destacam que outra vertente critica a multiplicidade de linhas do Pronaf, visto que os próprios agricultores, extensionistas e, até mesmo, os agentes bancários têm dificuldades de compreender a sistemática do Programa e acabam optando pelas linhas de crédito mais utilizadas, que são o custeio e o investimento.

As diferentes linhas de crédito foram surgindo ao longo dos anos como uma demanda dos agricultores e de seus movimentos representativos e como forma de contemplar a diversidade, tanto de sujeitos, como de atividades existentes no meio rural. As demandas dos movimentos representativos da agricultura familiar com a criação de diferentes linhas no Pronaf ilustram a diversidade desse segmento, já discutida e evidenciada no capítulo 1 desse estudo.

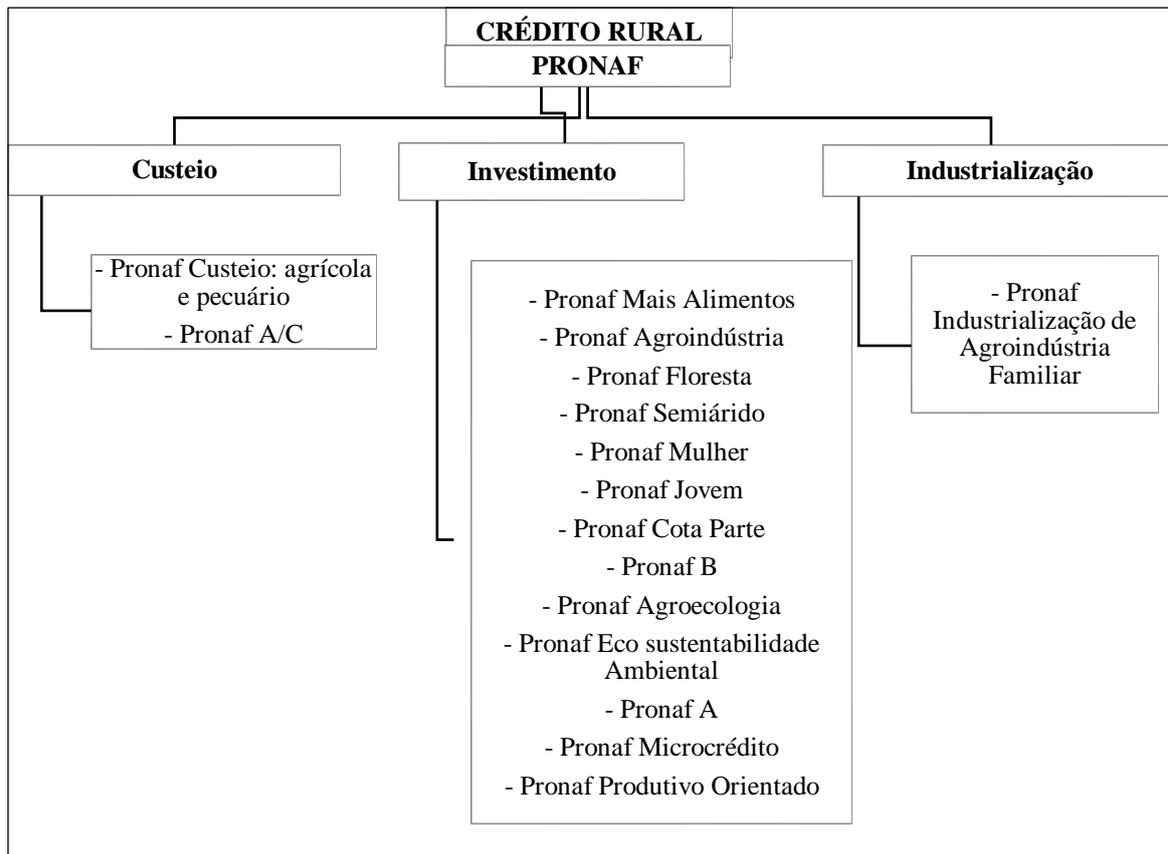
O que se percebe é que muitas dessas linhas não foram bem implementadas ou não tiveram a adesão esperada. Seja porque ainda há desconhecimento por parte de muitos dos agricultores, ou porque as normas de cada linha acabam dificultando ou inviabilizando o acesso. Búrigo *et al.* (2021) destacam que, quando comparadas às linhas tradicionais, como custeio agrícola e pecuário e investimento, as novas linhas do Pronaf revelaram-se com baixa efetividade.

A pesquisa de campo realizada neste estudo forneceu elementos que apontam dificuldades dos agricultores familiares em compreender as especificidades de cada linha

existente no Pronaf. Assim, percebe-se a importância da atuação dos mediadores, principalmente extensionistas rurais, agentes bancários e representantes dos movimentos sociais, com o trabalho de orientação aos agricultores familiares, para compreender as especificidades de cada linha e suas reais necessidades, pois de uma forma muito genérica, é um público que tem mais dificuldades de entendimento e necessita do suporte, tanto dos extensionistas rurais, quanto dos agentes bancários.

A Figura 6 apresenta um esquema gráfico que reflete a configuração recente do Pronaf. Este Programa é uma política de crédito rural, que possui três eixos principais: custeio, investimento e industrialização. Tendo em vista a caracterização explicitada, o Pronaf possui a seguinte configuração, conforme ilustrado na sequência.

Figura 6 – Configuração recente do Pronaf, ano safra 2019/2020



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Bacen (2020a).

Conforme observa-se na Figura 6, mesmo que as linhas de Pronaf do tipo investimento possuam maiores possibilidades, o maior volume de recursos utilizado ao longo dos 25 anos de funcionamento do Programa vem sendo direcionado para custeio.

O MCR ainda explicita que as instituições financeiras devem priorizar as propostas que:

1) visem financiar produção agroecológica ou promover a remoção ou redução dos gases de

efeito estufa, 2) tenham como destinatárias pessoas do sexo feminino, 3) destinem-se aos jovens, de acordo com o estabelecido no MCR 10-10⁴⁴, e 4) destinem-se a beneficiário que detenha número de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Porém, na prática, essas modalidades possuem baixa representatividade quando se analisa o total de financiamentos.

Quanto à produção agroecológica, o entrevistado (IF5) evidencia que, para alguns grupos de agricultores que se dedicam a essa maneira de produzir, há uma certa resistência ao crédito e a agroecologia é compreendida por esses sujeitos como uma forma de vida. Essa mentalidade nos remete a algumas características do campesinato, entendido como um modo de vida.

Outra questão importante refere-se às alterações nas condições do Pronaf ao longo dos anos, sistematizadas na Tabela 2.

Tabela 2 – Resumo das condições do Pronaf - 1994-2020

Ano/safra	Renda por grupo (em R\$)				Custeio		Investimento	
	B	C	D	E	Limite	Juros	Limite	Juros
1995/1996	Mesmos critérios do Provape				5.000,00	16% a.a.	10.000,00	16% a.a.
1996/1997					5.000,00	9% a.a.	15.000,00	TJLP+6%/2
1997/1998	R\$ 8.000,00				5.000,00	5,75% a.a.	15.000,00	
1998/1999								
1999/2000	1.500,00	8.000,00	27.500,00		5.000,00	5,75% a.a.	15.000,00	1% a.a. até (TJLP+6%)/2
2000/2001	1.500,00	8.000,00	27.500,00		5.000,00	5,75% a.a.	15.000,00	
2001/2002	1.500,00	8.000,00	27.500,00		5.000,00	4% a.a.	15.000,00	1 a 3% a.a.
2002/2003	1.500,00	10.000,00	30.000,00		5.000,00	4% a.a.	15.000,00	1 a 3% a.a.
2003/2004	2.000,00	14.000,00	40.000,00		6.000,00	2 a 4% a.a.	27.000,00	1 a 3% a.a.
2004/2005	2.000,00	14.000,00	40.000,00	60.000,00	28.000,00	2 a 4% a.a.	54.000,00	1 a 7,25%
2005/2006	2.000,00	14.000,00	40.000,00	60.000,00	28.000,00	2 a 4% a.a.	54.000,00	1 a 7,25%
2006/2007	3.000,00	16.000,00	45.000,00	80.000,00	28.000,00	2 a 4% a.a.	54.000,00	1 a 7,25%
2007/2008	4.000,00	18.000,00	60.000,00	110.000,00	28.000,00	1,5 a 3% a.a.	54.000,00	1 a 6,25%
2008/2009	5.000,00	110.000,00			30.000,00	1,5 a 5,5% a.a.	100.000,00	0,5 a 5%
2009/2010	6.000,00	110.000,00			40.000,00	1,5 a 5,5% a.a.	100.000,00	0,5 a 2%
2010/2011	6.000,00	110.000,00			50.000,00	1,5 a 4,5% a.a.	130.000,00	0,5 a 2%
2011/2012	6.000,00	110.000,00			50.000,00	1,5 a 4,5% a.a.	130.000,00	0,5 a 2%
2012/2013	10.000,00	160.000,00			80.000,00	1,5 a 4,0% a.a.	130.000,00	0,5 a 2%
2013/2014	20.000,00	360.000,00 (sem os rebates)			100.000,00	1,5 a 4,0% a.a.	150.000,00	0,5 a 2%
2014/2015	20.000,00	360.000,00 (sem os rebates)			100.000,00	1,5 a 4,0% a.a.	150.000,00	0,5 a 2%
2015/2016	20.000,00	360.000,00 (sem os rebates)			100.000,00	2 a 5,5% a.a.	150.000,00	0,5 a 5,5%

⁴⁴ O MCR é atualizado sempre que são divulgados novos normativos. Assim, a referência é feita pela citação dos vocábulos “MCR – Documento”, seguidos pela numeração correspondente.

2016/2017	20.000,00	360.000,00 (sem os rebates)	250.000,00	2 a 5,5% a.a.	165.000,00	0,5 a 5,5%
2017/2018	23.000,00	360.000,00 (sem os rebates)	250.000,00	2,5 a 4,5% a.a.	330.000,00	5,5% a.a.
2018/2019	23.000,00	360.000,00 (sem os rebates)	250.000,00	2,5 a 4,5% a.a.	330.000,00	4,6% a.a.
2019/2020	23.000,00	415.000,00	250.000,00	3 a 4,6% a.a.	330.000,00	3 a 4,6% a.a.

Fonte: Adaptada de Ernst e Vasconcelos de Oliveira (2019) e atualizada a partir de dados do MAPA (2020).

Quando o Programa foi criado, a taxa de juros situava-se no patamar de 16% a.a., tendo como referência os mesmos critérios adotados pelo seu antecessor, o Provape, o que já mudou a partir do ano/safra seguinte. Em 1999, a criação de grupos levando em consideração a faixa de renda dos agricultores familiares coloca em evidência a heterogeneidade desse segmento e que, mesmo possuindo uma política pública de crédito específica, ela precisa de diferenciações para atender um público tão diversificado e estratificado. Esses anos iniciais foram o período de implementação do Programa, era algo novo e que vinha com o objetivo de atender uma demanda da agricultura familiar.

Após o ano safra 2003/2004, as taxas de juros foram diminuindo e os limites foram aumentando. O Plano Safra Mais Alimentos, lançado no ano safra 2008/2009, promoveu importantes mudanças, agrupando os grupos C, D e E, que passaram a se chamar de grupo V, as taxas de juros foram reduzidas e o limite de crédito, especialmente para investimento, teve elevação significativa. Essas mudanças tinham como objetivo elevar a produtividade da agricultura familiar face à crise internacional de alimentos, promovendo, assim, o desenvolvimento da indústria de equipamentos agrícolas, por meio do Pronaf Investimento.

O padrão de desenvolvimento estimulado pelo Pronaf seguiu o mesmo rumo do padrão agrícola vigente no país e estimulado com o processo modernizante da agricultura desde a década de 1950, favorecendo o produtivismo nesse setor e contemplando, principalmente, os agricultores mais capitalizados.

Nos últimos anos, a taxa de juros vem passando por elevações e essa é uma das principais reivindicações dos movimentos representativos da agricultura familiar (sindicatos e suas organizações) e dos agricultores familiares.

Outra questão, bastante mencionada na pesquisa de campo e que é possível observar na Tabela 2, refere-se ao limite de renda por grupo para enquadramento no Pronaf. Ao longo dos anos, esses valores foram sendo elevados e há demanda por valores ainda mais elevados. O que se percebe é que muitos agricultores familiares pronafianos se consolidaram a partir da utilização dos recursos advindos do Programa e buscam continuar se mantendo nas normas exigidas para o enquadramento.

No ano safra de 2019/2020, foram aplicados R\$ 28.853.941.318,00 em recursos do Pronaf, contra R\$ 600.000,00 no ano safra de 1996/1997. A Tabela 3 apresenta a evolução do número de contratos firmados e dos valores aplicados pelo Pronaf no Brasil, no período de 1996 a 2020.

Tabela 3 – Número de contratos e valores aplicados pelo Pronaf, Brasil, 1996-2020

Ano Safra	Quantidade de contratos	Valor em R\$	Valor médio dos contratos em R\$
1996/1997	310.000	600.000.000	1.935
1997/1998	361.898	1.103.925.464	3.050
1998/1999	674.000	1.870.000.000	2.774
1999/2000	933.770	2.107.554.623	2.257
2000/2001	847.668	2.165.462.651	2.555
2001/2002	827.099	2.429.138.098	2.937
2002/2003	814.052	2.281.190.595	2.802
2003/2004	1.091.850	3.451.554.166	3.161
2004/2005	1.710.028	4.640.191.208	2.713
2005/2006	2.546.517	6.380.792.369	2.506
2006/2007	2.326.178	7.121.459.846	3.061
2007/2008	1.713.962	8.124.447.999	4.740
2008/2009	1.552.844	10.358.543.233	6.671
2009/2010	1.752.988	12.592.915.933	7.184
2010/2011	1.598.920	13.325.911.401	8.334
2011/2012	1.591.191	15.267.188.474	9.594
2012/2013	2.141.262	18.634.696.592	8.703
2013/2014	1.903.524	22.283.480.628	11.706
2014/2015	1.899.060	23.963.018.715	12.618
2015/2016	1.812.528	23.889.883.958	13.180
2016/2017	1.569.921	22.889.883.772	14.580
2017/2018	1.551.720	23.040.914.090	14.849
2018/2019	1.346.531	23.417.252.077	17.391
2019/2020	1.406.637	28.853.941.318	20.513

Fonte: Elaborada pela autora a partir de Bacen (2012; 2020b).

Ao longo do período analisado na Tabela 3 (1996-2020), o número de contratos sofre oscilações, com tendência de queda a partir do ano safra 2013/2014. Percebe-se que, apesar das oscilações, o valor dos recursos aplicados pelo programa no país é crescente em todo o período analisado, com tendência de estabilização a partir do ano safra 2014/2015, quando ocorreram várias mudanças nas normas do Pronaf.

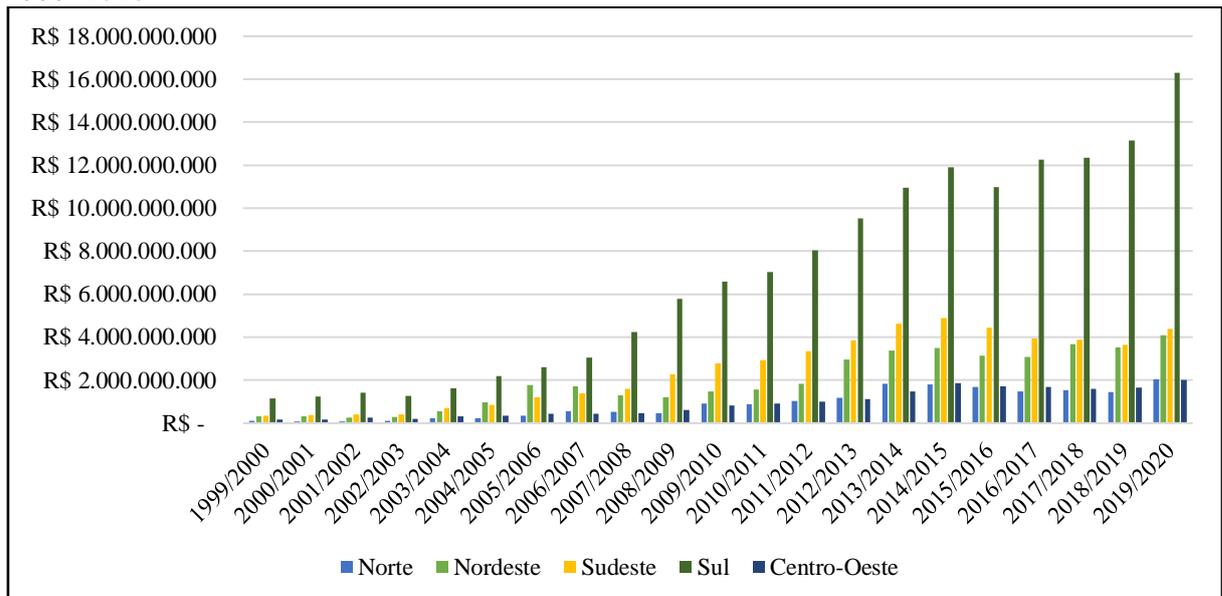
O Pronaf, incontestavelmente, é a maior e mais importante política pública para a agricultura familiar brasileira, tendo realizado, em todo o período delimitado na Tabela 3, mais de 34 milhões de contratos que somaram um pouco mais de R\$ 280 bilhões. Ao longo dos anos, foram realizadas inúmeras alterações, tanto nas formas de acesso, quanto na criação de novas linhas do financiamento. Porém, são apontados inúmeros problemas no funcionamento do

Programa, que vem sendo utilizado pelos estratos mais capitalizados da agricultura familiar e, no decorrer dos anos, vem concentrando-se em um número menor de agricultores.

De acordo com Wesz Junior (2021), no período de 2014 a 2018, ocorreram significativas alterações nas regras do Pronaf que refletiram de maneira desigual nas diferentes regiões brasileiras e que explicam, em parte, a redução no número de contratos que vêm ocorrendo a partir de 2014. As principais mudanças ocorridas nesse período foram: aumento das taxas de juros, que até então eram vinculadas aos valores dos contratos e passaram a basear-se no tipo de atividades financiadas, visando estimular a produção de alimentos para o mercado interno; o limite de financiamento teve aumento na maior parte das linhas, mas principalmente no Pronaf Custeio, que passou de R\$ 100.000,00 para R\$ 250.000,00; para fins de enquadramento no Programa, o limite da renda familiar bruta por ano passou de R\$ 360.000,00 para R\$ 415.000,00; além disso, os agricultores familiares que acessam o Pronaf passaram a ter direito a acessar recursos por meio do Pronamp.

Wesz Junior (2021) explica que, em 2014, houve um aumento no número de contratos maiores (especialmente acima de R\$ 50.000,00) e uma redução no número de contratos menores (em especial, abaixo de R\$ 30.000,00), o que permite sugerir que vem ocorrendo um aumento na concentração dos recursos do Pronaf nas mãos de um menor número de agricultores. A esse respeito, o Gráfico 2 apresenta a evolução dos recursos do Programa.

Gráfico 2 – Evolução dos recursos (em bilhões de R\$) do Pronaf nas grandes regiões brasileiras, 1999-2020



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Bacen (2012; 2020b).

O Gráfico 2 evidencia a diferença na aplicação dos recursos do Pronaf nas grandes regiões brasileiras. Observa-se, a cada ano safra, o valor médio de contratos mais elevados, reforçando os indícios de uma maior concentração dos recursos do Programa.

Durante todo o período analisado, a região Sul, seguida da região Sudeste, concentram os maiores volumes de recursos desse Programa. Essa disparidade entre as diferentes regiões brasileiras persiste desde a criação do Pronaf e se constitui em um dos seus desafios, refletindo a necessidade de adequar o Programa à diversidade regional dos agricultores familiares em suas diferentes tipologias.

No entendimento de Troian e Machado (2020), a disparidade das diferentes regiões brasileiras no tocante aos créditos do Pronaf está associada ao histórico de privilégios que algumas regiões do país obtiveram em detrimento do subdesenvolvimento de outras, envolvendo, também, questões geográficas e tecnológicas.

Em toda a trajetória da política agrícola brasileira, os grandes e médios agricultores, em especial, das regiões Sul e Sudeste do país, foram os mais privilegiados. O processo de modernização da agricultura brasileira, iniciado na segunda metade do século XX, impulsionou o avanço do capitalismo no campo, mas foi um processo excludente, que atingiu os médios e grandes agricultores.

Quanto ao crédito rural no período referido no parágrafo anterior, Brum (1985, p. 113) destaca que:

[...] menos de 30% dos produtores têm tido acesso ao mesmo. A participação proporcional tem favorecido os grandes produtores em prejuízo dos pequenos, bem como os produtos de exportação em detrimento das culturas destinadas ao consumo interno. Na atividade agrícola, enquanto os 50% menores tiveram um decréscimo proporcional de 7,4% para 5,2% no total do crédito rural entre 1969 e 1979, os 1% maiores aumentaram sua participação de 25,7% para 38,5%, no mesmo período.

Além disso, o autor destaca os cinco produtos que utilizavam em torno de 60% do crédito rural no período de modernização da agricultura: café, soja, cana-de-açúcar, algodão e trigo. Nas relações sociais de produção também ocorreram mudanças, que foram diferentes nas distintas regiões brasileiras e variaram conforme as principais culturas predominantes. Em áreas onde o fenômeno da modernização avançou mais rapidamente, houve uma maior inserção da racionalidade de mercado e do lucro (BRUM, 1985).

No caso do Pronaf, mesmo sendo uma política pública formulada para o agricultor familiar, também seguiu a mesma lógica das políticas agrícolas anteriores, beneficiando

majoritariamente as regiões já citadas (Sul do país) e inserindo os agricultores familiares nesse processo modernizante, com a racionalidade de mercado, onde o principal objetivo é o lucro.

Ainda sobre a situação favorável da região Sul do país, Baccarin e Oliveira (2021) explicam que as razões para que isto aconteça podem estar relacionadas principalmente a duas questões: parte significativa dos agricultores familiares nessa região organizam-se em associações e cooperativas, fator que contribuiu, desde o início do Programa, para que conseguissem se mobilizar e pressionar as instituições públicas; e os agricultores dessa região possuem renda média mais elevada que os agricultores das demais regiões brasileiras, assim, possuem um perfil de maior preferência das instituições financeiras que operam o Pronaf.

Outra questão que também precisa ser destacada refere-se à existência de cooperativas de crédito rural e de instituições financeiras nessa região com longa tradição no crédito rural e atuação em estabelecimentos familiares consolidados. A região Sul do país tinha um ambiente propício à expansão do crédito rural e para a difusão das organizações financeiras nessa região (BÚRIGO *et al.*, 2021).

A região Sul do Brasil é a que mais aplicou recursos do Pronaf desde a criação do Programa. Mesmo em um cenário de redução de número de contratos após o ano de 2014, esta região mantém o volume de crédito quando comparada às outras regiões do país. Isso corrobora com os indícios de que as mudanças ocorridas nos últimos anos vêm intensificando ainda mais a seletividade desta política pública (WESZ JUNIOR, 2021).

É importante salientar o projeto político do Pronaf, o qual desde o seu desenho inicial tinha como modelo de agricultor o agricultor familiar típico do Sul do Brasil, e não o perfil de agricultor familiar do Norte ou Nordeste. A evolução dos recursos do Pronaf ao longo dos anos demonstra o protagonismo do agricultor familiar do Sul em todo o período analisado nesse estudo. Sabourin (2017b) evidencia que o estudo realizado pela FAO/INCRA, em 1994, as recomendações do DATER e os dirigentes da CONTAG, constituíram, por meio do Pronaf, um agricultor familiar consolidado, produzindo para os principais mercados convencionais da agricultura.

O Pronaf vem se mostrando uma política pública modernizante e seletiva, que vem inserindo muitos agricultores familiares em um processo já consolidado na agricultura com o processo de modernização. Os resultados alcançados com o Pronaf evidenciam o avanço do capitalismo no campo (BRUM, 1985; ABRAMOVAY, 2007) para setores e segmentos que tinham dificuldades de se modernizar e se incluir e que não estavam entre o público prioritário do crédito rural na década de 1960. Mas assim como naquele período, esse Programa também vem se mostrando excludente, ao passo que os chamados agricultores periféricos ou mais

empobrecidos continuam sem condições de acesso a esse importante instrumento de política agrícola.

Não obstante às diversas disparidades identificadas entre as diferentes regiões brasileiras e observadas ao longo da trajetória do Pronaf, existem resultados positivos destacados nos estudos desenvolvidos sobre o Programa. Para Grisa *et al.* (2017, p. 23), o Pronaf simbolizou o reconhecimento político e institucional do Estado e, ao mesmo tempo, reconheceu que a agricultura brasileira possui um caráter dual. Os autores reforçam a importância do Pronaf em termos de recursos utilizados, instituições envolvidas e representatividade política.

2.3.4 O Pronaf no Rio Grande do Sul: discursos e possibilidades interpretativas

O estado do Rio Grande do Sul possui uma população estimada em 11.377.239 habitantes (IBGE, 2019), com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) calculado para o ano de 2010 de 0,746, considerado na faixa de Desenvolvimento Humano Alto⁴⁵. Em relação à situação domiciliar, os dados são do Censo realizado pelo IBGE em 2010⁴⁶ e indicam 9.100.291 pessoas residentes em áreas urbanas e 1.593.638 pessoas residindo no meio rural (IBGE, 2010).

Para delimitação do espaço de pesquisa, este estudo considera a divisão geográfica regional utilizada pelo IBGE de 1989 a 2017, que classifica o Estado em mesorregiões e microrregiões. Por este critério, a mesorregião é compreendida como uma área individualizada, em uma unidade da Federação, organizada em termos espaciais por três dimensões: 1) o processo social, considerado determinante; 2) o quadro natural, de modo condicionante; e 3) a rede de comunicação e de lugares, como elemento de articulação do espaço.

As dimensões elencadas possibilitam uma identidade regional com o espaço definido, sendo que tal identidade foi constituída pela sociedade que aí formou-se (DEDADOS, 2020). A ideia de região, segundo Barros (2013b), está associada à percepção de que há um lugar, com uma dinâmica interna que lhe é peculiar, regras delimitadas e que, em geral, encontra-se associado a uma rede de outras localidades similares.

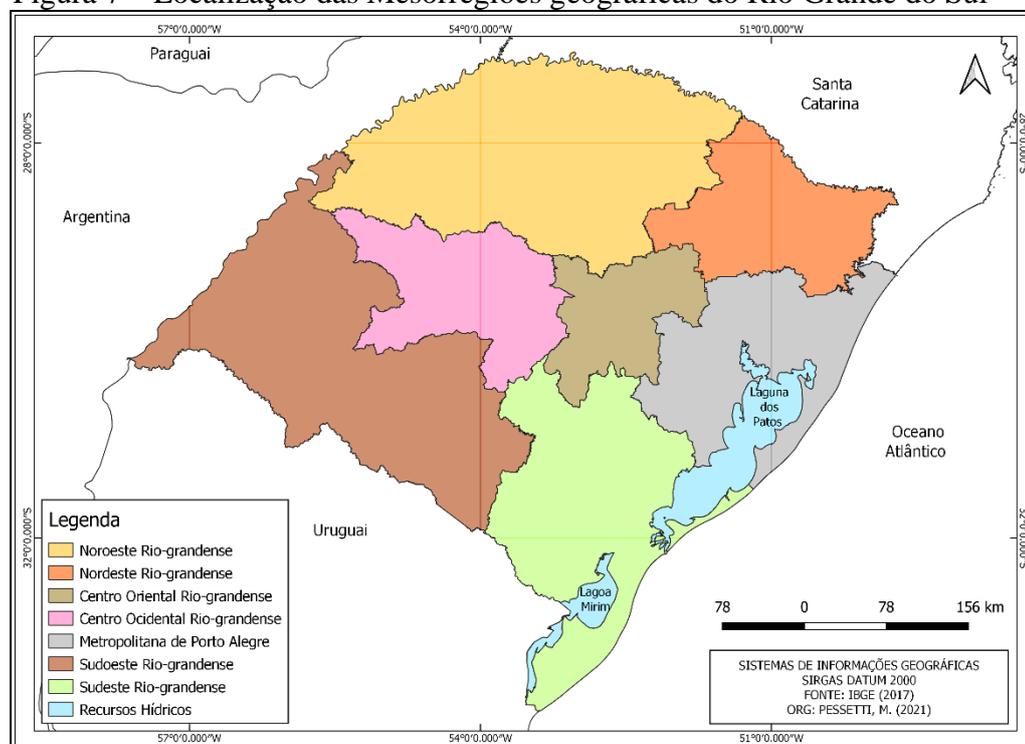
Com base nos critérios do IBGE, o Rio Grande do Sul é dividido em sete mesorregiões: Centro Ocidental Rio-Grandense, Centro Oriental Rio-Grandense, Metropolitana de Porto

⁴⁵ A Faixa de Desenvolvimento Humano Alto se situa entre 0,700 e 0,799, de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (ATLASBRASIL, s/d).

⁴⁶ Para o ano de 2010, os dados do IBGE indicaram 10.693.929 habitantes no estado do Rio Grande do Sul (IBGE, 2010).

Alegre, Nordeste Rio-Grandense, Noroeste Rio-Grandense, Sudeste Rio-Grandense e Sudoeste Rio-Grandense, conforme ilustra a Figura 7.

Figura 7 – Localização das Mesorregiões geográficas do Rio Grande do Sul



Fonte: IBGE (2017).

As sete mesorregiões rio-grandenses, por sua vez, são subdivididas em 35 microrregiões (DEEDADOS, 2020), as quais são compostas por 497 municípios. Quando consideradas as características produtivas de cada região, Jansen (2002) divide o estado em duas grandes regiões, de acordo com a forma de ocupação histórica: a) região Sul: com a predominância de grandes propriedades, pecuária extensiva, prevalecendo a produção animal e de arroz; b) região Norte: predominância de pequenas propriedades, utilização de mão de obra familiar, elevada diversidade de culturas, entre as quais grãos, fumo e fruticultura. A mesorregião noroeste está inserida no norte do Rio Grande do Sul, seguindo a classificação adotada por Jansen (2002).

De acordo com os dados do Censo Agropecuário realizado pelo IBGE no ano de 2017, o Rio Grande do Sul possui 294 mil estabelecimentos classificados como de agricultura familiar⁴⁷, correspondendo a um percentual de 80,5% do total de estabelecimentos agropecuários do estado. A agricultura familiar ocupa 25,3% da área total dos estabelecimentos

⁴⁷ Para que o estabelecimento agropecuário seja classificado como de agricultura familiar, devem ser considerados os critérios estabelecidos na Lei nº 11.326/2006 (BRASIL, 2006a).

agropecuários do estado, ou seja, uma área de 5.486.193 ha. Os dados revelam o predomínio da grande propriedade em termos de área.

Do total de estabelecimentos agropecuários classificados como de agricultura familiar, 67.122 estabelecimentos declararam utilizar alguma modalidade do Pronaf no ano de 2017, sendo esta a modalidade de financiamento governamental mais utilizada pelos agricultores familiares gaúchos (IBGE, 2019).

No ano safra 2019/2020 foram aplicados R\$ 7.558.074.182,24 em recursos do Pronaf pelos agricultores familiares deste estado, contra R\$ 563.341.356,00 no ano safra de 1999/2000. Na Tabela 4, observa-se a evolução do número de contratos firmados e dos valores disponibilizados pelo Pronaf no Rio Grande do Sul, no período de 1999 a 2020.

Tabela 4 – Número de contratos e valores aplicados pelo Pronaf, Rio Grande do Sul, 1999-2020

Ano Safra	Quantidade de contratos	Valor em R\$	Valor médio dos contratos em R\$
1999/2000	288.552	563.341.356	1.952
2000/2001	256.363	548.080.498	2.138
2001/2002	266.816	694.330.755	2.602
2002/2003	249.008	653.954.598	2.626
2003/2004	261.488	848.287.527	3.244
2004/2005	275.655	1.092.680.542	3.964
2005/2006	292.888	1.286.479.734	4.392
2006/2007	305.681	1.588.839.585	5.198
2007/2008	305.028	2.235.691.376	7.329
2008/2009	289.797	2.855.010.519	9.852
2009/2010	382.438	3.370.600.499	8.813
2010/2011	287.280	3.492.225.996	12.156
2011/2012	277.036	3.948.150.614	14.251
2012/2013	365.418	4.419.578.275	12.095
2013/2014	280.449	5.151.825.939	18.370
2014/2015	269.691	5.657.521.532	20.978
2015/2016	226.511	4.963.500.407	21.913
2016/2017	219.248	5.472.597.468	24.961
2017/2018	203.648	5.585.609.300	27.428
2018/2019	190.476	6.049.359.980	31.759
2019/2020	196.221	7.558.074.182	38.518

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Bacen (2012; 2020).

Os dados apresentados na Tabela 4, em relação ao número de contratos e valores disponibilizados pelo Pronaf no período de 1999 a 2020, no Rio Grande do Sul, revelam uma redução expressiva do número de contratos a partir do ano safra 2014/2015. Mesmo com os valores tomados pelos agricultores tendo sensíveis elevações a cada ano safra, o número de contratos vem reduzindo e o valor médio dos contratos vem aumentando sucessivamente. Esses dados dão indícios que os recursos do Pronaf no Rio Grande do Sul estão cada vez mais se concentrando em um número menor de agricultores, tal como vem ocorrendo em nível nacional

(conforme apresentado na Tabela 3), porém, em uma proporção maior. Esses dados também convergem com as evidências apresentadas em algumas pesquisas que apontam maior concentração dos recursos do Pronaf no Sul do país.

Em um cenário nacional de redução do número de contratos, o Rio Grande do Sul assume ainda maior protagonismo no Pronaf, pois apesar de abrigar apenas 8% dos agricultores brasileiros, este estado aplica aproximadamente 25% do total dos recursos do Programa, mantendo o desempenho dos outros anos, o que não vem ocorrendo nas outras regiões brasileiras (WESZ JUNIOR, 2021).

Quando estes dados são analisados em conjunto com as entrevistas realizadas com os sujeitos diretamente ligados a esse Programa, surgem algumas questões consideradas relevantes nesta abordagem. Conforme um representante (MS2⁴⁸) da Fetag-RS, quando questionado na entrevista acerca destes dados que apontam redução do número de contratos do Pronaf e aumento dos valores tomados de crédito no Rio Grande do Sul, o mesmo explica que:

Nós iniciamos o Pronaf com pouco, fomos crescendo, chegamos no auge do financiamento no Rio Grande do Sul de Pronaf e depois nós começamos a diminuir. A cada ano ele vem diminuindo o número de produtores que estão tomando, principalmente, o custeio agrícola e aumentando o número de valores que são tomados por cada agricultor, então esta é uma tendência que vem acontecendo, então justifica aquilo que nós falávamos há pouco, de que tu está elitizando o crédito. Tem produtores pegando mais, mas nós estamos perdendo produtores que deveriam estar tomando crédito e não estão tomando. Uns porque estão deixando de produzir, os dados do próprio IBGE estão dizendo, nós estamos diminuindo as pessoas no meio rural e o envelhecimento deles né, e também pela dificuldade de tomar o crédito. Ele tem que ter garantias, avalistas, então o produtor acaba não indo tomar o crédito, produzindo por conta e não buscando. Mas tem sim uma diminuição, chegamos no auge e a cada ano nós estamos vendo agora uma diminuição no número de produtores que buscam a tomada do crédito (MS2, representante da Fetag-RS, 2019).

O fragmento da entrevista realizada com o representante da Fetag-RS (entrevistado MS2) corrobora com os dados apresentados na Tabela 4 e com a hipótese apresentada em outros estudos (CONTERATO; BRÁZ; RODRIGUES, 2021; WESZ JUNIOR, 2021) de que existe uma tendência de concentração dos recursos do Pronaf nesse estado. Uma das hipóteses consideradas é que nessa região há um histórico de forte organização em cooperativas, associações e de muitos agricultores já integrados às instituições financeiras, o que facilita o acesso ao crédito.

⁴⁸ MS2 exerceu o cargo de presidente da Fetag-RS por quatro anos e foi vice-presidente da mesma federação por um período de cinco anos. Além disso, ele também é agricultor familiar e tem experiência em diretoria de Sindicato de Trabalhadores Rurais.

Em relação ao público-alvo privilegiado pelo Programa, Sabourin (2017a, p. 285) salienta que:

[...] por mais que corresponda a uma conquista social, uma política pública setorial sempre representa um compromisso, quer entre grupos de interesses ou coalizações que tentam disputar os recursos e influir as decisões do Estado, quer por conta dos próprios jogos de poder e de prioridades dentro dos diversos setores do governo e da administração. O público alvo do PRONAF corresponde àquele negociado inicialmente, mas foi se abrindo pouco a pouco para a diversidade socioeconômica dos agricultores familiares, ainda que quem teve (e tem) acesso majoritário aos créditos foram os agricultores mais dotados em capital e recursos.

Nessa perspectiva, um dos problemas apontados por Bianchini (2015) é a tendência de concentração dos recursos do Programa nas categorias de agricultores familiares mais capitalizados e nas regiões consideradas mais ricas no que diz respeito à aplicação do crédito rural (AQUINO; SCHNEIDER, 2010; GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014).

Para Bianchini (2015), há concentração de recursos do Pronaf nas regiões Sul e Sudeste do país. Considerando os valores aplicados pelo Programa no ano safra 2014/2015, somaram-se R\$ 23,95 bilhões, sendo 50% dos recursos na região Sul, perfazendo 28% do total de contratos e, na região Sudeste, aproximadamente 20% dos recursos, com 15% dos contratos realizados. Segundo o autor, as regiões Nordeste e Norte aplicaram juntas aproximadamente 22% dos recursos, realizando, em média, 49% e 5% dos contratos, respectivamente.

Discorrendo sobre a disparidade socioeconômica no interior da agricultura familiar, Aquino, Gazolla e Schneider (2018) destacam que, em termos de políticas públicas para esta categoria, considerando os indicadores resultantes do Censo Agropecuário do ano de 2006, constata-se que os grupos mais capitalizados são privilegiados no tocante ao acesso ao crédito, enquanto os grupos mais pobres ficam marginalizados.

Os entrevistados concordam que há concentração de recursos em algumas categorias de agricultores mais capitalizados, mas apontam para alguns elementos importantes que justificam a concentração de recursos. Entre essas questões, cabe destacar algumas:

- Para alguns técnicos das instituições de Ater, os agricultores familiares mais capitalizados propiciavam melhores resultados, pois se comparados aos agricultores familiares mais pobres, aqueles tinham melhores condições de acesso ao sistema bancário, maior nível de escolaridade e menores dificuldades com processos burocráticos;

- Para as instituições bancárias, havia um histórico de dificuldades associadas aos agricultores familiares mais pobres, como ausência de garantias. Havia resistência dos bancos em conceder financiamento para esse público;
- Muitos dos agricultores mais descapitalizados eram conhecidos por não darem continuidade aos seus projetos, não se fixarem em uma região e por problemas de relacionamento interpessoal nas comunidades em que viviam. Essas questões eram consideradas pelos técnicos das instituições de Ater, que também buscavam alcançar resultados positivos.

A partir das questões identificadas nas entrevistas, é importante destacar alguns aspectos em relação ao próprio perfil do agricultor antes de generalizar o público que tem acesso a essa política pública e aos sujeitos que estão ficando à margem deste processo. As entrevistas realizadas e os dados analisados indicam que há, tanto em nível do Brasil, quanto no do Rio Grande do Sul, concentração dos recursos do Pronaf para agricultores familiares mais capitalizados ou consolidados. Porém, há indícios de que são sujeitos ou grupos que já possuem acesso ou estão integrados ao sistema bancário.

Nesse ínterim, os dados da FAO (2005) corroboram com as questões identificadas nas entrevistas, ao evidenciarem que, mesmo existindo um baixíssimo grau de inadimplência no Pronaf, a exigência de aval e os custos dos serviços bancários tornam o empréstimo caro, somando-se a isso a resistência dos gerentes bancários, relatada em alguns municípios, constituindo-se como elementos que dificultam o acesso aos créditos do Programa por agricultores familiares.

Mesmo com a participação de bancos públicos, desde a implementação do Pronaf existe uma tensão por conta das exigibilidades bancárias em termos de informações e garantias que os agricultores familiares devem cumprir para minimizar as possibilidades de inadimplência com os bancos (ABRAMOVAY; MORELLO, 2010).

O excesso de burocracia e a seletividade bancária ainda se constituem como entraves para a consolidação do Pronaf e para o acesso de uma parcela de agricultores familiares que estão à margem dessa política pública. Sobre a atuação das instituições financeiras no Pronaf, o entrevistado (MS3⁴⁹) relata que:

⁴⁹ MS3 é Deputado Estadual pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e agricultor. Sua trajetória pessoal e profissional está vinculada à agricultura familiar, atuou pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Nova Petrópolis (RS), do qual foi diretor até o ano de 2003, foi diretor-secretário da Fetag-RS e, após, Presidente dessa instituição até o ano de 2014, quando foi eleito Deputado Estadual. Possui uma história de forte participação e atuação em movimentos sindicais e na luta por políticas públicas direcionadas para o meio rural e em defesa da agricultura familiar.

Tem público que já acessava o Pronaf, deixou de acessar, isso existe, e muitos não acessam, porque ao mesmo tempo em que o Pronaf é uma boa coisa para o agricultor, também para os agentes financeiros virou um bom negócio. Porque o agente financeiro acaba embutindo, oferecendo e empurrando um cartão de crédito, um seguro junto com o financiamento. O que não é obrigatório, o Manual de Crédito prevê que não precisa fazer. Mas, muitas vezes, o agente financeiro acaba vendendo produtos junto para aquele cliente do Pronaf (MS3, Deputado Estadual, 2020).

O depoimento do entrevistado expõe um tipo de estratégia utilizada pelas instituições financeiras como forma de incluir junto com o Pronaf outros serviços bancários. Não há nenhuma normatização e nem regulamentação do Pronaf que vincule outros serviços bancários junto com esta modalidade de crédito, porém, esta situação é relatada nas entrevistas e evidencia que algumas instituições financeiras buscam se beneficiar, o que pode resultar em impactos negativos, como menor adesão ao Pronaf por parte dos agricultores familiares. O entrevistado explica que é necessário um trabalho de orientação por parte das entidades representativas dos agricultores e acompanhamento e fiscalização por parte do Estado, para evitar que estas situações continuem ocorrendo.

Por outro lado, a experiência desse Programa, em alguns Estados brasileiros, vem demonstrando importantes aspectos que podem ser encarados como lições para as demais regiões. O caso do Banco do Nordeste é uma experiência com resultados positivos, onde vem ocorrendo uma estratégia de estímulo, por parte dos agentes de crédito, para que os projetos visem a qualidade e a rentabilidade e que sejam capazes de aumentar a renda da faixa de agricultores familiares mais pobres (ABRAMOVAY; MORELLO, 2010).

Sobre as diferenças dos resultados do Pronaf entre as regiões brasileiras, o representante da Fetag-RS (MS2) aponta que:

O que acho que foi fundamental é que aqui no Sul e Sudeste, principalmente aqui no Sul, as nossas federações, os nossos sindicatos, abraçaram a ideia e entenderam que o Pronaf é uma política pública que poderia desenvolver a agricultura familiar. Fomentamos a criação de grupos, orientamos o produtor a buscar, os sindicatos trabalharam muito forte nessa questão do crédito junto com os produtores e isso foi fundamental para o agricultor entender que ele tinha uma política pública na mão e ele poderia usar essa política (MS2, representante da Fetag-RS, 2019).

O entrevistado cita que no Rio Grande do Sul o envolvimento de diferentes setores (Emater, Fetag-RS, cooperativas) atuando junto ao agricultor familiar, identificando suas dificuldades em relação ao Pronaf e buscando melhorias no Programa para que ele efetivamente atinja seus objetivos, é um dos aspectos que, em parte, explica a maior concentração dos recursos nessa região, frente às demais regiões do país. Salienta também o papel dos sindicatos

na promoção do Pronaf, incentivando a adesão dos agricultores familiares à utilização do crédito.

A região Sul do Brasil, desde meados dos anos 1980, concentrou grandes articulações de representantes de agricultores familiares e de grupos de pesquisadores envolvidos, com movimentos em busca de melhores condições para a agricultura familiar e, principalmente, de reivindicação por crédito rural (MATTEI, 2006).

Em relação aos atores sociais e instituições envolvidas com o Pronaf, as entrevistas apontam papel de destaque da Emater no avanço do Programa, não somente no Rio Grande do Sul, mas em toda a região Sul do Brasil (Rio Grande do Sul, Santa Catarina – SC e Paraná – PR), conforme pode-se observar no fragmento da entrevista com o ex-funcionário do Banco do Brasil (IF1⁵⁰):

Entendo que a Emater/RS teve um papel fundamental no Estado para a evolução do Pronaf. A Emater se tornou a representante natural do serviço oficial de extensão rural do Estado, abrange todo Estado, permitindo uniformização de procedimentos, principalmente em relação aos projetos técnicos e perícias de Proagro. Entendo que a presença da Emater/RS facilitou e agilizou muito os procedimentos das instituições financeiras para contratação do Pronaf. Na minha avaliação, o grande volume de contratações pelo Pronaf nos estados do Sul em relação ao resto do país está relacionado ao engajamento e abrangência dos sindicatos dos trabalhadores rurais, associações de pequenos produtores, cooperativas de crédito, cooperativas de produção e pela grande estrutura das assistências técnicas oficiais, Emater/RS, Emater/PR e Epagri/SC (IF1, ex-funcionário do Banco do Brasil, 2019).

Além da Emater, os entrevistados destacam o protagonismo das instituições representativas de agricultores, como os sindicatos, as cooperativas e as federações. Conforme o entrevistado (IF1), o empenho e o trabalho das entidades vinculadas à agricultura familiar fizeram com que houvesse um avanço muito rápido na adesão ao Pronaf na região Sul do país, particularmente no Rio Grande do Sul. Além disso, ressalta a importância de uma assistência técnica pública, Emater, nesse contexto. No caso dos outros estados brasileiros, ele menciona que, dentre outras questões específicas, esse processo demorou mais para acontecer.

Sobre a importância e a relevância do Pronaf para a agricultura familiar, um dos assessores de Política Agrícola da Fetag-RS (MS1⁵¹) destaca que:

Sem dúvidas eu posso afirmar que a criação do Pronaf, lá em 1995, foi um divisor de águas para o desenvolvimento da agricultura familiar. Não existia nenhuma política

⁵⁰ Este entrevistado foi funcionário do BB e atuou 14 anos diretamente com assuntos relacionados ao Pronaf, tanto em agências bancárias no Rio Grande do Sul e, mais especificamente, do ano de 2003 até 2013, na Superintendência Estadual do BB em Porto Alegre (RS).

⁵¹ Este entrevistado foi assessor de políticas públicas da Fetag-RS por alguns anos, atuando diretamente com assuntos relacionados ao crédito rural.

pública para esse público e, a partir daí, é que ocorreu todo o processo de desenvolvimento, os agricultores começaram a ter acesso aos créditos que não tinham e, ao longo desses anos, já fazem mais de vinte anos, o programa vem se aperfeiçoando, vem melhorando, a aplicação de recursos aumentou significativamente e, a partir disso, foram construídas outras políticas de apoio e que têm relação direta com o Pronaf. Foi uma mudança muito grande a partir dessa política pública (MS1, Assessor de Política Agrícola da Fetag-RS, 2019).

O entrevistado (MS1) ressalta a importância do Pronaf para a agricultura familiar e as mudanças que foram realizadas no decorrer dos anos, buscando aperfeiçoar essa política pública, elevar a disponibilidade de crédito para os agricultores familiares e elaborar políticas complementares ao Programa.

A importância do Pronaf enquanto uma política pública voltada para agricultores familiares é destacada por todos os sujeitos entrevistados e por diversos autores, porém, são necessárias outras políticas para que o Programa possa avançar, conforme expõe o entrevistado (IF1), quando questionado sobre a importância do crédito rural para a agricultura familiar:

Entendo que o crédito rural é importante, pois possibilita que os agricultores tenham acesso ao crédito para desenvolver sua produção. No entanto, apenas o crédito rural não seria suficiente para atender as necessidades do produtor, são necessárias políticas complementares para auxiliar, como o seguro rural, o preço mínimo do produto, estruturas de armazenagem, infraestrutura para escoamento da produção, portos, etc. (IF1, ex-funcionário do BB, 2019).

O crédito rural é um mecanismo que oportuniza aos agricultores familiares o desenvolvimento de seus projetos produtivos, a realização de investimentos, entre outras questões, mas como salienta o entrevistado (IF1), somente o crédito não é suficiente, é necessário um conjunto de instrumentos ou políticas à disposição dos agricultores.

Sobre esta questão, dialoga-se com um estudo realizado por Graziano da Silva, Gómez e Castañeda (2010). Ao discutir o papel da agricultura na redução da pobreza rural, os autores enfatizam a importância de políticas públicas para a agricultura familiar que levem em consideração o ciclo produtivo completo:

Programas que considerem o abastecimento de insumos, crédito, assistência técnica e comercialização são necessários naqueles países onde existem setores campestres significativos. A possibilidade de promover relações com as cadeias produtivas é uma alternativa que deve-se explorar, pois embora exista uma lógica que tende a marginalizar os pequenos produtores destas cadeias; uma política pública poderia amenizar esta tendência.

Uma política de estímulo à agricultura familiar deveria considerar aspectos como: acesso ao crédito rural com juros baixos, desenvolvimento tecnológico para reduzir a dependência de derivados do petróleo, fomento à produção de sementes produzidas localmente, compras públicas que garantam mercados locais aos agricultores

familiares, resgate de produtos tradicionais e acesso a terra, entre outros (GRAZIANO DA SILVA; GÓMEZ; CASTAÑEDA, 2010, p. 17).

As questões evidenciadas pelo entrevistado (IF1) e por Graziano da Silva, Gómez e Castañeda (2010) chamam atenção para políticas complementares ao crédito, o que os referidos autores chamam de ciclo produtivo completo. Acredita-se que somente um ciclo produtivo completo é capaz de estimular a agricultura familiar, promovendo um processo de desenvolvimento rural mais sustentável e atendendo as necessidades dos agricultores familiares.

Ao relatar a trajetória do Pronaf a partir da sua experiência na atuação de trinta e sete anos na Emater/RS, o entrevistado (AT1⁵²) enfatiza a valorização da agricultura familiar, a partir do desenvolvimento deste Programa. Nas suas palavras:

Outra coisa que houve nesse período eu acho que foi a valorização da palavra agricultura familiar, porque antes o colono era pejorativo para as pessoas, hoje isso é reconhecido e valorizado, a gente vê... Não tem uma feira grande, não tem uma Expointer, uma Expodireto, uma Expoagro Afulbra, qualquer uma que tu for tu vai ter um pavilhão enorme para agricultura familiar e para os seus produtos, então isso é uma coisa que passou a ser muito mais valorizada, tanto o produto, quanto o produtor rural, entende? Então, hoje a gente vê de outra forma. Tudo isso aí tem dinheiro do Pronaf, tanto para suas agroindústrias, para as suas associações, enfim, tudo isso pingou dinheiro forte do Pronaf que foi importante (AT1, funcionário aposentado da Emater, 2020).

O agricultor familiar ou, como o próprio entrevistado se refere, em uma linguagem informal, o “colono”, no seu entendimento, tinha uma conotação negativa na sociedade. Conforme apontado por Tedesco (1998), o colono era visto de forma negativa na sociedade. Porém, o entrevistado (AT1) destaca que o Pronaf vem contribuindo para mudar essa imagem do colono, valorizando e reconhecendo estes sujeitos como agricultores familiares e como produtores de alimentos.

O Pronaf, ao longo de sua trajetória, vem contribuindo para a valorização e para o reconhecimento desta categoria social, e possibilitou o desenvolvimento de suas agroindústrias e a comercialização de seus produtos. Como exemplo de maior visibilidade dos agricultores familiares nas últimas décadas, tem-se o aumento de sua participação em feiras e exposições rurais, tais como as que o entrevistado citou⁵³. A Expointer, exposição de caráter internacional

⁵² Este entrevistado é um funcionário aposentado da Emater e atuou 37 anos nessa instituição, em diferentes municípios do Rio Grande do Sul, principalmente com assuntos relacionados ao crédito rural.

⁵³ O entrevistado citou como exemplos de feiras que vêm abrindo espaço para a participação da agricultura familiar nos últimos anos as seguintes: Expointer, Expodireto e Expoagro Afulbra, que são importantes feiras do setor agropecuário.

que ocorre no Rio Grande do Sul desde o ano de 1972, reunindo diversos países e setores do agronegócio, teve a primeira participação da agricultura familiar no ano de 1999, contando com a participação de 30 expositores deste setor. No ano de 2016, na 18ª participação da agricultura familiar nesta importante exposição, a Expointer contava com 227 estandes da agricultura familiar (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - GOVRS, 2016), evidenciando a representatividade deste segmento.

No Quadro 6, a partir dos diferentes discursos, buscou-se sintetizar a percepção de alguns entrevistados⁵⁴, sobre as principais contribuições do Pronaf, bem como em relação às limitações, tanto no que se refere à operacionalização da política pública, quanto para os próprios agricultores familiares.

Quadro 6 – Percepção de entrevistados sobre as contribuições e as limitações do Pronaf

Entrevistados	Contribuições	Limitações
MS2	Importante ferramenta e que contribui para a manutenção do agricultor familiar no campo.	O Pronaf Mais Alimentos, quando criado, induziu muitos agricultores a investirem sem necessidade, criando muito endividamento, distorcendo a finalidade do crédito.
MS1	Melhoria na estrutura das propriedades; O crédito do Pronaf beneficia não somente o agricultor, mas a comunidade, o comércio do entorno.	Quando não ocorre o direcionamento adequado dos recursos para a propriedade, gerando, muitas vezes, endividamento.
AT1	Crescimento da diversificação das culturas; Ampliação das linhas de crédito, beneficiando particularmente as agroindústrias familiares; Valorização do termo “agricultura familiar”, antes o “colono” era pejorativo para as pessoas, hoje é reconhecido e valorizado; Permanência das famílias no meio rural.	Nos primeiros anos de funcionamento do programa, muitas dificuldades no acesso dos agricultores familiares às instituições financeiras, principalmente no que tange às garantias.
MS3	Contribui para a sucessão familiar; Redução do êxodo rural; Contribuiu para o crescimento, principalmente, das agroindústrias familiares.	Taxa de juros alta; Excesso de burocracia do sistema bancário; Necessidade de criar um seguro renda.
IF1	No Rio Grande do Sul, a maior articulação entre os diferentes setores envolvidos com o Pronaf repercutiu nos resultados alcançados em termos de número de operações e valores liberados para os agricultores; Juros mais baixos e prazos mais longos;	Há um aumento do endividamento em vários financiamentos, mas não apenas da agricultura familiar.

⁵⁴ Nesse caso, os entrevistados foram sujeitos vinculados a entidades representativas de agricultores com atuação em nível nacional/regional, mas não especificamente no *locus* de pesquisa. O intuito aqui é compreender, a partir do discurso de diferentes sujeitos diretamente vinculados a essa política pública, o que eles percebem como contribuições e como limitações do Pronaf para, nos capítulos subsequentes, identificar se em nível local e a partir de atores sociais locais, têm-se a mesma percepção.

	Crescimento da cadeia do leite no Rio Grande do Sul, empresas de laticínios e agroindústrias rurais.	
MS11 ⁵⁵	O Pronaf dá condições para o agricultor familiar permanecer no campo.	Há um número significativo de agricultores que estão excluídos do Pronaf; A assistência técnica que tem hoje é insuficiente e não consegue atender com qualidade todos os agricultores; O Pronaf de certa forma foi se elitizando, a cada ano que passa é menos gente pegando valores maiores, é essa concentração.

Fonte: Dados da pesquisa (2019; 2020; 2021).

Os entrevistados consideram o Pronaf como uma conquista para a agricultura familiar e para as entidades representativas dessa categoria social. Percebem essa política pública como um importante instrumento para manter o agricultor familiar no campo, mesmo considerando que o êxodo rural é uma realidade. Outra questão destacada pelos entrevistados, refere-se ao crescimento das agroindústrias com os recursos do Pronaf e do crescimento da cadeia do leite.

Sobre as limitações do Pronaf, as entrevistas realizadas evidenciam que o excesso de burocracia por parte do sistema bancário é visto como um entrave para o acesso ao Programa, excluindo uma parcela significativa de agricultores familiares que não consegue atender aos requisitos impostos pelo sistema bancário. O endividamento é outra questão relatada, principalmente a partir da criação da Linha Mais Alimentos, que estimulou a aquisição de máquinas e equipamentos, muitas vezes, desnecessários para alguns agricultores.

Ainda no que diz respeito às limitações, os relatos sugerem que os recursos do Pronaf vêm se concentrando em um número menor de agricultores, tornando-se cada vez mais seletivo e não contemplando uma parcela expressiva de agricultores familiares pobres que, assim como nos anos 1990, não foram contemplados pelas políticas de crédito rural.

Este capítulo apresentou alguns conceitos de políticas públicas e descreveu o contexto brasileiro e iniciativas do Estado em formular políticas públicas para a agricultura familiar. Desde a década de 1960, observa-se a atuação do Estado com a formulação de diferentes

⁵⁵ Este entrevistado foi presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul) do ano de 2017 a 2021 e atualmente exercer o cargo de Diretor Executivo da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (Contraf-Brasil), representando os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. O entrevistado também é agricultor familiar e acompanhou toda a trajetória de reivindicação e implementação de uma política de crédito rural para a agricultura familiar no Brasil.

políticas e legislações voltadas à agricultura brasileira, com a criação de instituições responsáveis por organizar e normatizar todo o sistema de crédito rural no país. No entanto, historicamente a agricultura patronal foi beneficiada pelas iniciativas dos diferentes governos.

A partir da década de 1990, um conjunto de acontecimentos contribuiu para a construção de uma política pública de crédito rural diferenciada para a agricultura familiar brasileira. Havia, na época, um cenário de muita pressão dos movimentos sociais representativos da agricultura familiar, tanto reivindicando por terra, quanto por crédito, e o governo vigente precisava de ações que amenizassem os conflitos. Havia um grupo de estudiosos brasileiros e estrangeiros que vinha se destacando nos últimos anos, com pesquisas que evidenciavam a importância da agricultura familiar em países desenvolvidos, que resultaram em uma mudança paradigmática nos estudos rurais do país. Nesse contexto, o Pronaf foi negociado e institucionalizado no ano de 1995 como a primeira política pública de crédito rural para a agricultura familiar.

O Pronaf teve início no ano de 1995, com a sua criação, e até aproximadamente o ano de 2003 passou pelo que se entende nesse estudo como processo de implementação, a sua primeira etapa, com a realização de ajustes e mudanças em relação ao desenho inicial. Houve uma mudança no posicionamento do governo, que, até então, priorizava somente os médios e grandes agricultores com as políticas de crédito rural, mas com a criação do Pronaf passou a reconhecer a agricultura familiar como uma categoria social.

Principalmente a partir de 2003, inicia-se uma segunda etapa na trajetória do Pronaf, com um novo governo vigente que se mostrou sensível ao importante papel que a agricultura familiar pode desempenhar no desenvolvimento rural. Nesta etapa, o Programa se consolidou como um importante instrumento de desenvolvimento rural, abrindo espaço para a criação de outras políticas públicas para a agricultura familiar. Foram criadas várias linhas de crédito no interior do Programa, atendendo as demandas dos movimentos representativos e priorizando segmentos que não estavam incluídos, como jovens, mulheres, produtores agroecológicos, dentre outros.

Desde que o Pronaf começou a funcionar, as categorias de agricultores familiares que mais acessaram o Programa foram as mais capitalizadas e integradas ao sistema bancário, ou seja, os agricultores familiares em transição ou consolidados. O Programa passou por muitas alterações nas normas, nas taxas de juros, foram criados grupos para classificar as diferentes faixas de agricultores. A região Sul do país concentrou a maior fatia dos recursos do Pronaf desde o início. Em parte, associa-se esse desempenho ao histórico de forte organização dos

agricultores dessa região em cooperativas, associações e por estarem mais integrados ao sistema bancário.

Após o ano de 2014/2015, o Pronaf estagnou, perdeu visibilidade, reduziu o número de contratos, que a cada ano safra se concentram em um número menor de agricultores. O Pronaf vem deixando de ser inclusivo e mantém-se no mesmo patamar há muitos anos, gerando incertezas em relação a sua continuidade. Os agricultores familiares mais empobrecidos, que na etapa de criação do Programa estavam excluídos, continuam sem acesso a essa política pública que vem demonstrando-se elitizada e pressupõe-se que seja cooptada pelos segmentos mais capitalizados da agricultura familiar.

O capítulo serviu para compreender o contexto em que o Pronaf foi criado, quais elementos contribuíram para a construção e implementação desse Programa, as mudanças que ocorreram e como ocorre seu funcionamento. A partir dessa caracterização, de dados sobre o Pronaf no Brasil, no Rio Grande do Sul, e de entrevistas realizadas com sujeitos vinculados à política pública, o capítulo também tentou mostrar os avanços e contribuições do Pronaf, bem como as limitações.

Essa tese gira em torno da agricultura familiar e das políticas públicas. O que se buscou mostrar nesse capítulo foi que a partir de 1995, com a implementação do Pronaf, inicia uma nova etapa no que diz respeito à agricultura familiar, com o Estado mais atuante, levando em consideração as particularidades desse segmento e abrindo espaço para diálogo com os atores sociais e representantes dessa categoria. O Pronaf contribuiu para que a dimensão do capitalismo no campo se desenvolvesse. Houve um tempo em que os pequenos agricultores, como eram então intitulados, ficaram excluídos desse processo. Nos últimos 25 anos, parte significativa desses agricultores conseguiram se incluir através das políticas públicas, como o Pronaf e suas derivações. Porém, assim como o processo modernizador da agricultura iniciado na segunda metade do século XX, o Pronaf produziu contradições e vem demonstrando-se como uma política pública seletiva e produtivista.

No próximo capítulo será abordado o papel das diferentes instituições que realizam a mediação do Pronaf. Tendo em vista a importância das instituições mediadoras no funcionamento, na operacionalização e na normatização do Pronaf, os aspectos que são analisados contribuem para entender os diferentes papéis dessas instituições e identificar as estratégias utilizadas pelos atores sociais que refletem diretamente nos impactos para os agricultores familiares.

3. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES MEDIADORAS DO PRONAF: atuação, relações e interfaces

O Pronaf possui um *modus operandi* consolidado e o seu funcionamento envolve diferentes instituições que possuem significativo papel nos resultados dessa política pública. A discussão realizada nos capítulos anteriores evidencia que, desde a criação do Pronaf, a região Sul do Brasil vem concentrando a maior parcela dos recursos desse Programa e, historicamente, essa região é caracterizada por uma agricultura familiar que, em grande parte, possui expressão do que se considera, pelas políticas públicas, como moderna e inserida nos mercados.

Dessa forma, torna-se importante compreender como as instituições que fazem a mediação do Programa estão organizadas, a relevância da agricultura familiar para essas instituições e a atuação dessas organizações no Pronaf. A compreensão desses processos visa identificar elementos ou estratégias utilizadas pelos distintos sujeitos envolvidos com o Programa e que participaram tanto da formulação, quanto da operacionalização dessa política pública.

Este estudo considera que o Pronaf possui um caráter produtivista e contribuiu para a formação de um agricultor familiar inserido em uma dinâmica social já estabelecida, com apoio do Estado para integrar esses atores sociais em um mercado já existente. Esse capítulo irá contribuir para identificar como os mediadores da política pública atuaram nesse processo, as interfaces, as relações entre os diferentes atores sociais na construção, implementação e na execução do Pronaf.

3.1 A Emater e o Pronaf: operacionalização, promoção e assistência técnica

A Emater desempenha importante papel na trajetória do Pronaf, atuando de diferentes formas junto aos agricultores familiares. Para compreender o papel dessa instituição, buscou-se reconstituir os principais elementos da sua trajetória, com o intuito de identificar como a agricultura familiar foi historicamente reconhecida por essa instituição.

3.1.1 Uma breve reconstituição da trajetória da Ater no Brasil

Os termos “extensão rural”, conforme Peixoto (2008), podem ser compreendidos a partir de três distintos aspectos: como processo, como instituição e como política. Assim, como processo “em um sentido amplo e atualmente mais aceito, a extensão rural pode ser entendida como um processo educativo de comunicação de conhecimentos de qualquer natureza, sejam conhecimentos técnicos ou não” (PEIXOTO, 2008, p. 7). Em geral, por ter um caráter

educativo, a extensão rural no Brasil é desenvolvida por instituições públicas, organizações não governamentais, cooperativas, que além de desenvolverem atividades de extensão rural, também realizam assistência técnica.

No Brasil, prevaleceu o modelo de extensão rural público e gratuito, voltado primordialmente a agricultores familiares e desenvolvido pelas instituições estaduais de Ater, que, no caso do Rio Grande do Sul, por exemplo, é a Emater.

A extensão rural está presente em muitos municípios brasileiros e tem papel decisivo na mediação que ocorre entre os agricultores familiares e as instituições financeiras (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999).

O primeiro registro de uma organização de Assistência Técnica no país ocorreu no ano de 1831, na Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional. Essa organização foi criada no estado do Rio de Janeiro, organizada por um grupo de produtores rurais que tinham, entre seus objetivos, o incentivo ao desenvolvimento da indústria brasileira por meio da criação, melhoria e ampliação de acesso a máquinas agrícolas, propiciando a troca de conhecimentos técnicos e científicos entre os profissionais pioneiros da indústria nacional com os produtores rurais (BERGAMASCO; THOMSON; BORSATTO, 2017).

A referida experiência serviu de inspiração para outras iniciativas nas diferentes regiões brasileiras a partir de grandes produtores. Assim, foram criando associações locais, federações estaduais e a Confederação Rural Brasileira⁵⁶. A partir desses movimentos, seus representantes passaram a conquistar espaço junto ao recém Império independente, visto que a economia nacional se baseava primordialmente na produção da cana-de-açúcar, cacau e café (BERGAMASCO; THOMSON; BORSATTO, 2017).

Em 1859 e 1860, foram criados Institutos Imperiais de Agricultura em quatro estados: na Bahia, em Pernambuco, em Sergipe e no Rio de Janeiro. Esses institutos foram considerados como o embrião da extensão rural brasileira e desenvolviam atividades de ensino, pesquisa e divulgação de informações (NEUMANN; DALBIANCO; ZARNOTT, 2015).

Para Bergamasco, Thomson e Borsatto (2017), os primeiros registros de pesquisa, ensino e assistência técnica direcionados ao meio rural no país residiam em atender uma demanda específica de grupos patronais de agricultores.

No ano de 1930, foi criado o Ministério da Agricultura, e, no ano subsequente, o Conselho Nacional do Café. O objetivo de criar esses órgãos era de construir uma política

⁵⁶ A Confederação Rural Brasileira foi uma entidade associativista e representava oficialmente os proprietários rurais brasileiros. Por volta de 1965, a Confederação Rural Brasileira passou a ser chamada de Confederação Nacional de Agricultura, período em que a maioria das associações e ela filiadas tornaram-se sindicatos patronais rurais (RAMOS, 2011).

organizada em nível nacional, que pudesse dar conta de todos os estados brasileiros (BERGAMASCO; THOMSON; BORSATTO, 2017).

Os serviços de Ater no Brasil têm origem aproximadamente em 1948, com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural (Acar) em Minas Gerais. A Acar era uma entidade civil, sem fins lucrativos, que teve suas ideias a partir do modelo norte-americano, com o objetivo de difundir inovações. Os institutos de extensão rural pautavam-se no modelo desenvolvimentista, buscando propagar no meio rural brasileiro as relações de produção do sistema capitalista, integrando os agricultores aos mercados financeiros, de insumos agropecuários e aos canais de comercialização (CASTRO; PEREIRA, 2017).

No final da década de 1950, aproximadamente metade dos Estados brasileiros já possuía instituições de Ater, com presença em todos os Estados da região Sul e Sudeste do país e, após, para os demais Estados. As instituições que coordenavam o serviço de Ater no Brasil possuíam caráter privado, porém, com a expansão dessas instituições, o governo brasileiro ofereceu apoio financeiro e, em contrapartida, buscava apoio ao projeto de desenvolvimento rural brasileiro (CASTRO; PEREIRA, 2017).

A partir da experiência da Acar em Minas Gerais, os institutos de Ater foram se espalhando pelo Brasil, prestando assistência técnica no meio rural, desenvolvendo projetos para que os agricultores pudessem acessar o crédito rural com subsídios que, durante o período de 1960 a 1986, foi o principal mecanismo de desenvolvimento rural utilizado pelo governo brasileiro (CASTRO; PEREIRA, 2017).

Dos anos 1960 a 1980, aproximadamente, as ações e políticas públicas voltadas à agricultura, tais como o crédito rural, seguro agrícola, garantia de preços mínimos, assistência técnica e extensão rural, dentre outras, beneficiavam primordialmente os grandes agricultores e alguns médios, das regiões Sul e Sudeste do Brasil, produtores de *commodities* agrícolas (GRISA; SCHNEIDER, 2015a).

A Embrapa foi criada em 1973, e no ano de 1974, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), que absorveu a estrutura da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (Abcar), estruturando-se com 24 filiais estaduais, exceto a do estado de São Paulo. A Embrater ainda contava com três centros para treinamento, 1.485 escritórios e 4.724 técnicos atuando em todo o território nacional (NEUMANN; DALBIANCO; ZARNOTT, 2015; BERGAMASCO; THOMSON; BORSATTO, 2017).

De acordo com Castro e Pereira (2017), as instituições estaduais de Ater receberam a denominação de Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers) no ano de 1976 e estavam subordinadas à Embrater, originando o Sistema Brasileiro de Ater (Sibrater).

Ainda no referido período, foram criadas as unidades locais, integradas por técnicos agrícolas, engenheiros agrícolas e veterinários, priorizando a utilização de tecnologias difundidas pela Revolução Verde⁵⁷, que tinham como finalidade a elevação da produtividade agrícola. Diante dessas mudanças, as ações voltadas à educação, saúde e formação de mão de obra deixaram de ser prioritárias à Ater (BERGAMASCO; THOMSON; BORSATTO, 2017).

A Embrater atuou em duas principais linhas voltadas a públicos diferentes, de um lado, para agricultores de média e alta renda, difundindo alta tecnologia e instruções de gerenciamento; de outro lado, para pequenos agricultores, a proposta do governo era a venda dos seus excedentes para as cooperativas locais ou destiná-los à Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), com o objetivo de prover o abastecimento interno (BERGAMASCO; THOMSON; BORSATTO, 2017).

Visando difundir o pacote tecnológico da Revolução Verde, a Embrapa e a Embrater atuavam de forma paralela, com a Embrapa divulgando as diretrizes operacionais para as Ematers, as quais orientavam as suas equipes de técnicos regionais e municipais (NEUMANN; DALBIANCO; ZARNOTT, 2015).

No cenário internacional, duas graves crises de petróleo, em 1973 e em 1979, resultaram na elevação das taxas de juros internacionais e culminaram em uma crise da dívida brasileira na década de 1980 e em uma conseqüente crise fiscal, levando a uma reflexão acerca do tamanho e do papel do estado na economia brasileira. Assim, o governo brasileiro fez cortes orçamentários na Embrater, limitando sua capacidade de atuação e afetando principalmente os estados mais pobres e os agricultores mais descapitalizados (CASTRO; PEREIRA, 2017).

De acordo com Neumann, Dalbianco e Zarnott (2015), o governo brasileiro considerou as orientações neoliberais do Consenso de Washington, que defendiam a redução de empresas estatais e a privatização de empresas do setor público. Com isso, os serviços públicos de extensão rural no Brasil passaram por uma significativa redução, com a extinção da Embrater no ano de 1989, por meio do Decreto nº 97.455.

A Contag e a Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e da Pesquisa, do Setor Público Agrícola do Brasil (Faser), uniram-se e organizaram a “Marcha sobre Brasília⁵⁸” em 1987, um movimento que contou com a participação de milhares de extensionistas e de pequenos agricultores que foram prejudicados com a extinção dos serviços públicos de Ater desenvolvidos pela Embrater. Contando com o apoio de alguns

⁵⁷ Revolução Verde é o termo utilizado no cenário internacional para o modelo de modernização da agricultura implantado nas décadas de 1960 e 1970 no Brasil (DELGADO, 2010).

⁵⁸ Graziano da Silva (1998) destaca que a Marcha sobre Brasília contou com produtores rurais de todos os tamanhos.

parlamentares do Congresso Nacional e em resposta às pressões da sociedade civil organizada, a Embrater foi restaurada, decisão que perdurou somente até a posse do Presidente Fernando Collor de Mello, no ano de 1990, que entre as medidas adotadas, extinguiu novamente a Embrater (BERGAMASCO; THOMSON; BORSATTO, 2017).

Com o fim da Embrater, Organizações Não Governamentais (ONGs), sindicatos, organizações representativas de agricultores, empresas de insumos agrícolas e máquinas desenvolveram ações regionais de Ater, prestando assistência técnica nas propriedades (BERGAMASCO; THOMSON; BORSATTO, 2017).

As instituições de Ater articularam-se com a criação da Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer) ainda no ano de 1990, porém, inicialmente esta associação não teve um papel de destaque nos serviços de Ater no país. A extinção da Embrater desorganizou o sistema de Ater que existia no Brasil, desarticulando as diversas instituições que atuavam na execução desse serviço (PEIXOTO, 2008).

Durante a década de 1990, os movimentos sociais organizados atuaram buscando legitimar de forma política alguns estudos acadêmicos que defendiam um novo conceito para a pequena agricultura: o de agricultura familiar. Este novo conceito ou esta nova categoria de análise abarcava uma diversidade de sujeitos do meio rural (PEIXOTO, 2008) e contribuiu para a criação de políticas públicas específicas, como o Pronaf.

Com a consolidação do Pronaf, a cada ano safra eram disponibilizados maiores volumes de recursos para a agricultura familiar e, nesse contexto, os movimentos sociais reivindicavam um serviço de Ater que fosse público, gratuito e, também, de qualidade (PEIXOTO, 2008).

Em agosto de 1997, algumas instituições⁵⁹ organizaram-se e realizaram em Brasília um significativo debate no “Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: Uma Nova Extensão para a Agricultura Familiar”. O Seminário contou com a presença de duzentas pessoas que se articularam para debater e definir o futuro da extensão rural brasileira (ABRAMOVAY, 1998).

O referido evento estendeu-se em forma de seminários para as 27 unidades da federação e reuniu cinco mil pessoas. Estes encontros resultaram em um *Workshop*⁶⁰ que foi realizado em outubro de 1997, promovido por representantes de diferentes organizações⁶¹ e culminou na

⁵⁹ Organizações de representantes dos trabalhadores rurais, extensionistas, empresas estaduais de extensão rural e o Governo Federal.

⁶⁰ I Workshop Nacional “Uma Extensão Rural para a Agricultura Familiar”.

⁶¹ Ministério da Agricultura e Abastecimento, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fazer, Contag e Asbraer.

proposta de consolidar um modelo institucional da Ater pública estatal e não estatal, que fosse descentralizado, pluralista, autônomo e de caráter gratuito (PEIXOTO, 2008).

No âmbito das mudanças ministeriais do governo brasileiro, no ano de 2000, o Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, foi transformado no MDA. Com esta mudança, a estrutura regimental do MDA foi regulamentada por Decretos e as atribuições legais dos serviços de Ater ficaram a cargo de dois ministérios: do MAA e do MDA (PEIXOTO, 2008).

A Ater brasileira passou por diferentes fases, com a reorganização de suas metas e objetivos e, no ano de 2004, foi lançada a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater). Os princípios norteadores da Pnater tiveram como base o desenvolvimento sustentável, buscando deixar para trás as práticas tecnicistas até então difundidas pela Ater na agricultura brasileira (SANDES; TENÓRIO, 2020). A criação da Pnater se insere no contexto das mudanças promovidas a partir do governo Lula, com a criação de políticas públicas para a agricultura familiar.

Ainda, no ano de 2004, o MDA instituiu o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater), administrado pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). O Dater ficou responsável por criar um programa de governo capaz de abarcar as propostas já incluídas na Pnater. Nesse contexto, compreendendo ações específicas de Ater, foi lançado, em 2005, o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater) (BERGAMASCO; THOMSON; BORSATTO, 2017).

O Pronater foi elaborado para estabelecer os fundamentos e as diretrizes que deveriam ser seguidos pelas instituições que realizariam os serviços de Ater pública. Cabe destacar o fundamento programático da versão 1/3/05 do documento elaborado pelo MDA/SAF/Dater:

As entidades prestadoras de serviços de Ater devem promover em sua linha programática os temas e conteúdos que atendam às diretrizes do Pronater, estimulando e apoiando processos de transição do modelo agroquímico para estilos de agricultura de base ecológica sustentáveis e a articulação da pesquisa-extensão-ensino-agricultores (MDA, 2005, p. 16).

As metas e os fundamentos propostos pelo Pronater resgatam muitos aspectos discutidos no Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e que foram sintetizados por Abramovay (1998). No referido trabalho, o autor elenca, a partir do debate realizado no evento, os principais desafios na construção de um Ater pública.

Bergamasco, Thomson e Borsatto (2017) explicam que foi estabelecida uma articulação em rede, contando com organizações públicas e privadas de Ater e representantes de

movimentos sociais com proposta de trabalhos para serem desenvolvidos em nível territorial e não mais com articulações regionais ou estaduais.

No decorrer dos anos, a rede de atores que foi articulada para executar os trabalhos de Ater encontrou muitas dificuldades para executar as diretrizes da Pnater e as metas do Pronater, entre as quais destaca-se os procedimentos burocráticos. Foi somente com a Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que foi instituída a Pnater, representando uma evolução política no que concerne a um modelo público de Ater (BERGAMASCO; THOMSON; BORSATTO, 2017). Conforme a Lei nº 12.188/2010, entende-se por Ater:

[...] serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais (BRASIL, 2010, p. 1).

Caporal (2011) alerta que o conteúdo estabelecido na Pnater de 2003 não foi seguido em sua totalidade na elaboração da Lei nº 12.188/2010, principalmente no que tange aos princípios de agroecologia, que foram excluídos do novo texto legal.

3.1.2 A Emater no Rio Grande do Sul

A história da Ater no Rio Grande do Sul iniciou com a criação da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (Ascar), em 02 de junho de 1955, com o objetivo de possibilitar aos pequenos agricultores o crédito supervisionado. De 1955 até 1960, a Ascar desenvolveu serviços do projeto intitulado “ETA Projeto 11 – Ascar”, integrado por profissionais do Escritório Técnico de Agricultura do Brasil e dos Estados Unidos e integrantes do Ministério da Agricultura, da Secretaria da Indústria e Comércio (SAIC) e da Ascar. O Escritório Técnico Brasil-Estados Unidos retirou-se do referido projeto, no período de 1961 a 1969, que prosseguiu sob a denominação de “Programa Cooperativo de Extensão Rural-Ascar”, liderado pelo Ministério da Agricultura, pela SAIC e pela Ascar. Este Programa funcionou pelo período de seis anos, quando foi extinto, e seus bens, acervos e documentos passaram à responsabilidade da Ascar (BREITENBACH, 2007).

A Emater/RS foi criada em 1977, unindo-se à Ascar, representada pela sigla Emater/RS-Ascar, fazendo parte do Sistema Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, respondendo, em âmbito nacional, para a Embrater (EMATER/RS-ASCAR, 2020a).

A Embrater foi extinta na década de 1990, no governo do Presidente Fernando Collor de Mello, com a justificativa que a instituição atuava apenas realizando transferências de

recursos para as empresas estaduais (MEDRONHA, 2011). Assim, a Emater realizou convênio com a Secretaria Estadual de Agricultura e passou a executar a política oficial de Ater no estado do Rio Grande do Sul. Nessa nova etapa, os recursos da Emater/RS-Ascar eram oriundos de convênio municipal, estadual e federal (EMATER/RS-ASCAR, 2020a).

A Emater/RS-Ascar é a instituição oficial de extensão rural do Rio Grande do Sul e, através de seus escritórios municipais, está presente em todos os 497 municípios do estado. Em sua trajetória de 65 anos, é considerada referência em termos de utilização de metodologias de comunicação e de Ater e executa as principais atividades no que diz respeito a programas e políticas públicas (EMATER/RS-ASCAR, 2020a), como no caso do Pronaf.

A Emater/RS-Ascar possui 12 escritórios regionais e 497 escritórios municipais, conforme expresso na Tabela 5.

Tabela 5 – Distribuição dos escritórios da Emater/RS-Ascar

Regiões administrativas	Escritórios municipais
Regional de Bagé	20
Regional de Caxias do Sul	49
Regional de Lajeado	55
Regional de Passo Fundo	42
Regional de Pelotas	22
Regional de Porto Alegre	72
Regional de Santa Maria	35
Regional de Santa Rosa	45
Regional de Erechim	32
Regional de Ijuí	44
Regional de Frederico Westphalen	42
Regional de Soledade	39
Total	497

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Emater/RS-Ascar (2020b).

Considerando os dados do Relatório de Atividades da Emater de 2019, a instituição abrangeu todos os 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul, com seus escritórios regionais e municipais, conforme pode-se observar na Tabela 5. Possui em seu corpo funcional especialistas, mestres e doutores, além de outros funcionários (EMATER/RS-ASCAR, 2020a).

Em seus objetivos institucionais elencados nos Relatórios de Atividades, destaca-se: “colaborar com os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais na formulação e execução de políticas públicas” (EMATER/RS-ASCAR, 2020b, p. 2). Esta instituição faz a interação entre políticas públicas em nível federal, estadual e municipal por meio das ações de Ater e se constitui em uma das principais operadoras do Pronaf no estado do Rio Grande do Sul desde que a política pública foi implementada.

3.1.3 O papel da Emater no Pronaf

A Emater desempenha importantes funções no Pronaf. A instituição atua como promotora do Programa, fazendo com que ele efetivamente chegue aos agricultores familiares. Entre as atividades desempenhadas pela Emater/RS-Ascar no que tange ao crédito rural, pode-se destacar:

- a) Elaboração de planos e projetos de crédito;
- b) Prestação de assistência técnica individual e coletiva;
- c) Realização de Laudos e estudos prévios;
- d) Realização de avaliações de bens rurais e avaliações diversas;
- e) Realização de perícias e laudos visando a indenização de seguros rurais;
- f) Capacitação de agricultores, técnicos e parceiros;
- g) Produção de materiais educativos;
- h) Assessoramento técnico a agricultores e parceiros e em nível de carteira (EMATER, s/d, p. 1).

Os projetos técnicos ou projetos de crédito (também chamados de projetos de financiamento) são elaborados, em sua maioria, pelas agências de extensão rural. No entanto, também por serem realizados por escritórios particulares, Abramovay e Veiga (1999) destacam que, para o público do Pronaf, o acesso ao crédito passa, em sua maioria, pela extensão rural oficial e não por escritórios particulares.

Em relação aos papéis desempenhados pelos representantes da Emater/RS-Ascar, cabe destacar a importante função do extensionista rural:

Cabe ao extensionista, na condição de agente de desenvolvimento rural, atuar junto com agricultores familiares, suas representações, parcerias e os diversos níveis de instituições governamentais, municipal, estadual e federal, com vistas a uma co-promoção do processo de desenvolvimento, articulando os recursos financeiros e o capital humano disponíveis. Estimula-se assim o desenvolvimento local, com a valorização das cadeias curtas, processo fortalecido com o lançamento de algumas políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (EMATER, 2011, p. 22).

A Emater é um dos órgãos credenciados a emitir a DAP, conforme a legislação vigente. A DAP é o documento que possibilita aos agricultores familiares participarem de diversas políticas públicas, entre elas o Pronaf. A DAP pode ser emitida nos Sindicatos e Associações de Trabalhadores da Agricultura Familiar ou Sindicatos Rurais, nos escritórios das Entidades de Assistência Técnica e Extensão, associações e colônias de pescadores artesanais e aquicultores, e escritórios regionais do INCRA (MAPA, 2019b).

Conforme já destacado, a Emater, por meio de seus 12 escritórios regionais e 497 escritórios municipais, está presente em todos os municípios do estado do Rio Grande do Sul,

com uma estrutura bastante capilarizada, com aproximadamente 1.800 profissionais, entre extensionistas rurais e funcionários de apoio administrativo, que atuam com os serviços de Ater.

Desde sua criação até o período de modernização da agricultura na década de 1960, a extensão rural desempenhou um papel fundamental na mediação entre os agricultores e as instituições financeiras. Com a criação do Pronaf, essa atuação foi compartilhada com os sindicatos que também emitem a DAP, mas têm sua atuação mais restrita, quando comparada com a da extensão rural (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999).

A Ater se envolve diretamente na execução do Pronaf em todas as regiões brasileiras, seus representantes assumem diferentes papéis, elaborando projetos, informando, orientando, comunicando e intermediando a política de crédito para os agricultores (SANTOS; DEL GROSSI, 2018). No entanto, é necessário considerar que há diversas dificuldades enfrentadas pelos representantes da Ater e é preciso evoluir nas políticas de apoio à Ater em relação ao Pronaf (BIANCHINI, 2015), buscando não apenas o estímulo ao crédito, mas efetivamente o fortalecimento da propriedade familiar.

Os atores sociais que estão vinculados ou foram vinculados à Emater reconhecem que o Pronaf permitiu, a partir de uma legislação própria, a definição de uma categoria, o agricultor familiar. Esta visão também é compartilhada por diferentes autores. Picolotto (2009), a partir de seus estudos sobre o sindicalismo rural no estado do Rio Grande do Sul, reconhece que o Pronaf contribuiu para a constituição da agricultura familiar enquanto uma categoria. Porém, o autor destaca que, mesmo esse Programa sendo bastante valorizado na literatura acadêmica, há uma vertente de pesquisadores que apontam que o objetivo proposto inicialmente pelo sindicalismo, qual seja de promover o desenvolvimento rural amparado em novas bases, não foi ainda atingido pelo Pronaf. Na seção seguinte, para compreender essas organizações de agricultores, serão discutidos os movimentos sociais e sua participação e atuação na trajetória e na construção do Pronaf.

3.2 Movimentos sociais e a organização dos agricultores familiares

Os movimentos sociais ganharam maior visibilidade no contexto brasileiro no início da década de 1990, a partir das reivindicações e de manifestações que expressavam o descontentamento com as políticas adotadas pelo governo, priorizando a agricultura patronal e deixando os agricultores familiares desamparados de uma política ou programa de abrangência nacional, além de outras demandas da categoria social.

Os movimentos sociais rurais consolidaram e afirmaram o agricultor familiar enquanto uma categoria social e política no país, e contribuíram significativamente para a construção do

Pronaf, juntamente com outras instituições e entidades que fizeram e fazem a articulação do Programa junto aos órgãos governamentais, buscando melhores condições de acesso, de taxas de juros e de outros fatores que efetivamente contribuam para a reprodução social da agricultura familiar. Para compreender a trajetória do Pronaf, a atuação e o papel das instituições envolvidas, esta seção busca identificar os movimentos sociais rurais que ganharam visibilidade nacionalmente e contribuíram para a construção desse Programa, o contexto e o período em que eles surgiram e as principais entidades que se organizaram.

3.2.1 Os movimentos sociais rurais no Brasil e a luta por políticas públicas para a agricultura familiar

Movimentos sociais são entendidos por Gohn (2011, p. 335) como “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas”. Os movimentos analisam a realidade existente, propõem novas situações, buscam construir ações coletivas com vistas a resistir à exclusão social e buscar formas de inclusão social. As características fundamentais dos movimentos sociais são: apresentam identidade, possuem um oponente e desenvolvem suas ações a partir de um projeto de vida e de sociedade (GOHN, 2011). Cabe destacar que o objetivo desta seção não é tratar de forma aprofundada dos movimentos sociais rurais, mas realizar uma breve contextualização sobre a criação dos principais movimentos sociais, buscando identificar de que forma eles contribuíram para a consolidação do conceito de agricultor familiar no Brasil, para a criação do Pronaf e o papel que eles vêm desempenhando no desenvolvimento desta política pública.

Com a modernização da agricultura na década de 1950, ocorreu o aumento da violência no meio rural brasileiro, com a legitimação de sindicatos e organizações que faziam pressão em prol da reforma agrária e, também, buscando elevar a produção agrícola de alimentos para atender a demanda da população urbana que aumentava, de matéria-prima para o setor industrial e de uma ampliação do mercado interno para bens manufaturados, buscando impedir conflitos sociais e inserir o pequeno camponês nesse processo de modernização (TEDESCO; CARINI, 2007). Neste cenário, os movimentos sociais rurais ganham visibilidade no país na década de 1950, principalmente com as Ligas Camponesas, em especial, na região nordeste do Brasil (MIRANDA; FIÚZA, 2017).

As Ligas Camponesas foram associações de trabalhadores rurais, com origem no estado de Pernambuco e, após, em outros estados brasileiros, particularmente no período de 1955 até a queda do então Presidente João Goulart, no ano de 1964 (FGV-CPDOC, s/d).

Na década de 1960, os movimentos sociais rurais com maior visibilidade foram as Ligas Camponesas, no Nordeste, e o Movimento Agrário dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (Master), no Rio Grande do Sul. A organização das Ligas Camponesas começou em 1955, sob a liderança do advogado e político Francisco Julião, recebendo apoio de comunistas, socialistas e católicos radicais. A criação do Master teve a inspiração do governador gaúcho Leonel Brizola, recebendo apoio de seus seguidores e de aliados. Em outros estados brasileiros, como São Paulo e Paraná, também surgiram movimentos sociais rurais de moderada expressão (BRUM, 2013).

Esta força social que estava se organizando, surgia reivindicando reformas, legislação que os amparasse e direitos sociais complementares. Porém, a propriedade da terra no Brasil estava organizada de tal forma que buscava impedir o surgimento de movimentos organizados e que pudessem ganhar força (TEDESCO; CARINI, 2007).

Vários estudiosos indicam uma forte influência da Igreja Católica no meio rural, com orientação conservadora. A Igreja passava por um momento em que perdia a influência sobre a classe operária no meio urbano, tanto no mundo, quanto no Brasil. Assim, queria se manter no meio rural. Ao mesmo tempo em que promoveu fortemente o sindicalismo e o associativismo rural, a Igreja manifestava uma posição moderada em defesa da reforma agrária (TEDESCO; CARINI, 2007; BRUM, 2013).

Tedesco e Carini (2007, p. 23) explicam que na década de 1960, a Igreja Católica admitia que o Brasil enfrentava uma grave crise econômica e social, e a reforma agrária, em parte, solucionaria a crise, mas essa reforma deveria ocorrer “em terras devolutas e na insistente função social da propriedade”.

Ainda, na década de 1960, foi criado o sindicalismo rural brasileiro, pautado no modelo do sindicalismo urbano, com as categorias de patrões e trabalhadores reconhecidas e regulamentadas pelo Estado. O sindicalismo rural brasileiro foi organizado da seguinte forma: em nível municipal, representado pelos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STRs); em nível estadual, pelas Federações de Trabalhadores na Agricultura (FETAGs); em nível nacional, representado pelo órgão sindical superior, a Contag (PICOLOTTO, 2014b).

A Contag foi constituída em meio a um cenário de lutas e de resistência dos trabalhadores no meio rural, no final do ano de 1963, reunindo a diversidade de segmentos do meio rural e concentrando os sindicatos que existiam até o momento (MEDEIROS, 2001).

A década de 1970 refletiu os resultados da modernização conservadora do meio rural, um processo excludente, com a degradação dos recursos naturais, a concentração fundiária, o êxodo rural e as mudanças que ocorreram nos sistemas de produção e nas relações sociais.

Ao longo da década de 1970, a questão central da pauta sindical eram os direitos trabalhistas e a reforma agrária. Mesmo assim, os pequenos agricultores do Sul do Brasil reivindicavam principalmente duas questões: a previdência social e uma política agrícola que estivesse adequada às suas reais necessidades (PICOLOTTO; MEDEIROS, 2017).

No Rio Grande do Sul, nas áreas coloniais, onde predominavam agricultores de origem europeia, teve destaque a Frente Agrária Gaúcha, organização vinculada à Igreja Católica. Foi particularmente nessas regiões que os sindicatos ganharam impulso. A Frente Agrária Gaúcha foi fundada no ano de 1961 e teve significativa influência do Cardeal Dom Vicente Scherer. Surgiu para fazer oposição ao Master e como uma alternativa para os agricultores (MEDEIROS, 2010; TEDESCO, 2011).

Picolotto (2007) destaca que, na década de 1970, em várias regiões brasileiras, diferentes categoriais sociais, tais como pequenos agricultores, indígenas, atingidos por barragens, mulheres trabalhadoras rurais, seringueiros, entre outras, buscavam organizar-se para encontrar alternativas com vistas a encontrar meios de garantir sua reprodução social no meio rural. Tais ações dessas categorias deram origem aos movimentos sociais.

Os movimentos sociais conseguem contemplar uma diversidade de formas de ação, desde protestos públicos, passeatas e ocupações, entendidos como “estratégias contenciosas e disruptivas” e ações consideradas mais formais, como o encaminhamento de demandas (MIRANDA; FIÚZA, 2017, p. 125).

No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, no Sul do Brasil, surgiram os movimentos sociais rurais. Entre eles, destaca-se: MST, MAB, Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR) e MPA. Entre outras reivindicações, os atores sociais vinculados a esses movimentos questionavam as consequências das políticas de modernização agrícola, da concentração fundiária e da ausência de direitos dos sujeitos no meio rural (PICOLOTTO, 2007; PICOLOTTO, 2014b).

Após a redemocratização do país, os novos governos adotaram uma postura de aproximação com os atores sociais, exceto no governo de Fernando Collor de Mello. Nesse novo contexto, alguns projetos de administração popular abriram espaço para a participação social e, além disso, conforme previsto na CF/88, passaram a ser implementadas a criação de fóruns, de conselhos e de outros espaços que viabilizaram a participação da sociedade civil no acompanhamento, na idealização e também no controle de ações do Estado (BOLTER, 2013).

A redemocratização do país propiciou um novo cenário, onde os movimentos sociais participaram de forma ativa. Nesse contexto, foram criados mecanismos de cogestão⁶² das políticas públicas (CAYRES, 2016).

Conforme Picolotto e Medeiros (2017), durante as décadas de 1980 e 1990, ocorreram viagens de lideranças e atividades de formação envolvendo organizações de agricultores, igrejas, ONGs e agências de solidariedade europeia, com o intuito de conhecer experiências de países como França e Alemanha, com a integração regional realizada com a constituição da União Europeia e a Política Agrícola Comum.

O resultado dessa iniciativa foi a adoção de uma postura propositiva, ao invés de uma postura defensiva. Nesse contexto, em 1994, foi criada uma Comissão Técnica do Pequeno Produtor, que contou com apoio da Contag, onde o objetivo consistia em analisar temas pertinentes à pequena produção e elaborar propostas relativas à política agrícola. Os trabalhos desenvolvidos pela referida comissão resultaram na publicação de um relatório intitulado “Propostas e recomendações de política agrícola e diferenciada para o pequeno produtor rural”, que tinha entre as principais recomendações, a criação de uma nova classificação de produtor rural (PICOLOTTO; MEDEIROS, 2017).

Os movimentos sociais rurais vêm buscando fortalecer a agricultura familiar por meio de uma maior participação nos conflitos envolvendo a luta pela terra e no controle social das políticas públicas voltadas ao meio rural. O que mudou nas últimas décadas, principalmente, foram as concepções e práticas, com um olhar mais voltado ao cotidiano, aos costumes e aos desejos dos sujeitos que vivem da agricultura (MIRANDA; FIÚZA, 2017).

A experiência empreendida por esses atores sociais promoveu novas experiências e ações sociais e viabilizaram sua base social. Porém, mesmo com a expressão política alcançada, nas diferentes regiões brasileiras o êxodo rural continuou, particularmente onde havia a predominância de uma agricultura mais modernizada. Dessa forma, em fins dos anos 1990, os mesmos atores sociais formaram novas organizações, como a Fetraf-Sul e a seção Brasileira da Via Campesina (PICOLOTTO, 2007).

A Fetraf-Sul foi fundada em 28 de março de 2001, em Chapecó, no estado de Santa Catarina (SC) e atualmente está organizada em 22 microrregiões integrando diversos sindicatos regionais com ampla visibilidade, abrangendo mais de 288 municípios nos estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Essa organização se constitui em um espaço representativo

⁶² A cogestão das políticas públicas foi um dos processos que envolveu a gestão dessas políticas públicas, com a participação de representantes da agricultura familiar e de seus movimentos representativos no MDA, principalmente na gestão do Pronaf.

dos agricultores familiares e foi criada com o objetivo de articular essa categoria social em torno dos sindicatos e de fortalecer sua representatividade (FETRAF-SUL, 2020).

Conforme Picolotto (2007), a Fetraf-Sul integra os sindicalistas filiados à CUT na região Sul do país, influenciando a construção da identidade de agricultor familiar, até então intitulado de pequeno agricultor. De outro lado, a Via Campesina apropria-se da identidade utilizada em âmbito internacional, a do camponês. Para o autor supracitado, tais organizações contribuíram para a construção de uma identidade coletiva entre esses movimentos sociais.

As novas organizações citadas consolidaram-se em duas grandes vertentes, com objetivos distintos e, muitas vezes, conflitantes. A Fetraf-Sul rejeitava a identidade de pequeno agricultor e buscava consolidar uma nova identidade, a de agricultor familiar⁶³, evidenciando a diferença entre essas terminologias e suas representações na sociedade. A noção de agricultura familiar que a Fetraf-Sul buscava afirmar, pautava-se nos moldes capitalistas de produção, com características modernas e reivindicando um novo modelo de desenvolvimento. Já a Via Campesina no Brasil buscava reconstituir e afirmar as características camponesas, com um modo de vida e de produção próprios, demonstrando resistência ao capitalismo, mesmo que inserida neste contexto (PICOLOTTO, 2007).

No início dos anos 1990, foi realizado o 1º Congresso do DNTR/CUT, que iniciou utilizando o termo “pequeno produtor” e, ao findar o evento, foi incorporado o termo “agricultor familiar” lançando um “Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural” amparado nesse segmento. Entre as ideias constantes nesse projeto, destaca-se a reivindicação por uma política agrícola diferenciada para o pequeno agricultor ou agricultor familiar, terminologia que passava a ser adotada a partir de então (MEDEIROS, 2010).

Medeiros (2010) explica que, ao falar em agricultura familiar no Brasil recente, deve-se considerar que há uma disputa política em torno desta categoria e que há um caminho entre os conceitos teóricos e entre as categorias políticas em torno dessa terminologia. Assim, é necessário compreender, mesmo que de forma breve, as diferentes trajetórias das entidades e organizações representativas dos agricultores familiares e entender os diferentes projetos que estiveram/estão em pauta nessas instituições.

Abramovay (1998) considera que a agricultura familiar é um setor capaz de unir importantes forças oriundas de diferentes segmentos: movimentos sindicais rurais, extensionistas, setores governamentais e ONGs, em torno dos quais é possível construir um projeto de desenvolvimento notável.

⁶³ Considera-se que a noção de agricultura familiar idealizada pela Fetraf-Sul está em concordância com definições utilizadas nos estudos de Lamarche (1993), Wanderley (2001) e Schneider (2016a).

3.2.2 Os movimentos sociais rurais e o Pronaf

Os movimentos sociais rurais, com visibilidade na década de 1980 até o final do século XX, reivindicavam, principalmente, questões relacionadas ao mundo do trabalho e de acesso à terra (MIRANDA; FIÚZA, 2017). Nesse contexto, o Pronaf foi construído, principalmente a partir das reivindicações dos movimentos sociais organizados. Conforme já exposto no Capítulo 2 deste trabalho, um importante acontecimento que congregou diversas organizações do meio rural e teve importantes contribuições para a implementação do Pronaf foi o Grito da Terra Brasil. Esta ação ocorreu em maio do ano de 1994 e mobilizou organizações de trabalhadores do meio rural em todas as capitais brasileiras e em Brasília, e resultou em importantes conquistas para os diferentes segmentos de agricultores, entre as quais, uma política de crédito diferenciada (SEM TERRA, dezembro de 1994, p. 2).

Os movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar influenciaram o Pronaf em toda a sua trajetória, desde a construção do Programa e de suas ideias iniciais, assim como na elaboração de propostas e na busca de melhorias no decorrer de seu desenvolvimento. Uma das conquistas dos movimentos sociais, logo no início do Programa, foi a criação do Pronafinho em 1997, uma nova linha de crédito do Pronaf, direcionada ao atendimento de agricultores menos capitalizados e considerados bem próximos à linha de pobreza (GRISA; SEMINOTTI; FENNER, 2018).

O Pronafinho surgiu a partir de movimentos organizados por agricultores familiares, que, ao final do ano de 1997, constituíram o MPA. Conforme Grisa, Seminotti e Fenner (2018, p. 382):

Essas mobilizações revelaram-se espaços profícuos para a discussão e demanda de políticas públicas mais adequadas às especificidades de segmentos da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, para apontar a necessidade de estabelecer outro movimento social que não se organizaria a partir da estrutura sindical, dadas as críticas que esses atores apresentavam à atuação da CONTAG e da CUT.

Grisa, Seminotti e Fenner (2018) mencionam que há diversos estudos rurais que apontam uma desigualdade na distribuição dos recursos do Pronaf entre as diferentes regiões brasileiras e a concentração dos recursos voltados para as categorias mais capitalizadas da agricultura familiar. Porém, a questão da distribuição dos recursos não está na Pauta de Reivindicações da Fetraf- Brasil, por exemplo, que talvez pode ser explicada, porque a base sindical deste movimento está no Sul do Brasil. No que diz respeito ao acesso do Pronaf por categorias menos capitalizadas de agricultores familiares, os autores apontam que há algumas

questões nesse sentido, verificadas na Pauta de Reivindicações da Fetraf-Brasil, porém, não são frequentes.

A partir da década de 2000, há uma mudança de contexto socioeconômico e as reivindicações dos movimentos sociais rurais orientam-se para questões da vida cotidiana, relacionadas principalmente à educação, utilização dos meios de comunicação, aos jovens no meio rural e, também, a questões de gênero (MIRANDA; FIÚZA, 2017).

Os movimentos sociais rurais passaram por diferentes etapas e adotaram posturas distintas, de acordo com o cenário vigente nos períodos. Conforme Bolter (2013), historicamente, esses movimentos desempenharam um importante papel na construção de ações, de iniciativas e de políticas públicas para o meio rural brasileiro. O que não se manteve no decorrer dos anos foi a forma como foram conduzidas as ações e as negociações.

Na década de 1980, predominou uma postura reivindicatória por esses grupos. Na década de 1990, foi adotada uma postura propositiva. Até esse período, os movimentos sociais rurais realizavam marchas regulares para Brasília, faziam a apresentação de suas propostas e ficavam aguardando o posicionamento do governo.

Já na década seguinte, quando houve uma mudança importante no governo abrindo espaço para a participação das lideranças sindicais na gestão das políticas públicas e no MDA, a postura adotada pelos movimentos sociais teve um caráter colaborativo.

Após o ano de 2003, o padrão de negociação entre o MDA e os movimentos sociais rurais mudou e a interação entre eles passou a ser mais intensa e em uma “gestão amigável”. Isso quer dizer que no período do governo Lula, o processo de negociação com os movimentos sociais foi mais interativo e ocorria todo ano, sempre no mesmo período (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 341).

Há alguns autores (BOLTER, 2013; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014) que apontam essa relação de maior permeabilidade das representações da agricultura familiar no governo. Esse processo se constituiu em uma forma de cogestão das políticas públicas, em particular como ocorreu com o Pronaf, onde os representantes dos agricultores estavam inseridos no MDA e participavam ativamente do planejamento e das decisões referentes a essa política.

Porém, o que se percebe a partir de 2010, com a perda de visibilidade da agricultura familiar nos novos governos e a consequente perda de relativa hegemonia política, é a necessidade de retomar uma postura que possa reafirmar a identidade da agricultura familiar (VILELA, 2017), o importante papel desta categoria social para o desenvolvimento rural brasileiro.

A postura colaborativa adotada pelos movimentos sociais na década de 2000 com o governo então vigente causou a acomodação desses movimentos, que precisam recuperar esse papel propositivo e de reivindicação, assim como ocorreu nas décadas de 1980 e 1990 (VILELA, 2017). No próprio governo Dilma Roussef, que sucedeu o governo Lula e também era representante do Partido dos Trabalhadores, o ambiente colaborativo não se manteve.

A configuração atual do movimento sindical dos trabalhadores rurais no Brasil possui três níveis de atuação: nacional, estadual e municipal. O nível nacional é representado pela Contag, que possui 27 federações nos estados brasileiros, contam com mais de 4.000 Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs), abarcando aproximadamente 15 milhões de agricultores e assalariados rurais brasileiros (FETAG-RS, s/d; CONTAG, s/d).

Na esfera da agricultura familiar brasileira há significativos movimentos sociais atuantes, mesmo que com origem e natureza diversas, entre eles: Contag, CUT, MST, Fetraf, além de movimentos específicos, como o MAB, os movimentos indígenas, dos ribeirinhos e os dos quilombolas também (TONNEAU; SABOURIN, 2005).

Conforme Tonneau e Sabourin (2005), os movimentos sociais rurais assumiram lutas, tendo como preocupação principal a luta pela terra, mas também a água e o crédito. Para os autores, esses movimentos sociais:

[...] estão à margem da sociedade brasileira e, portanto, atravessados por tensões e conflitos intra e interinstitucionais. Os debates internos e entre eles podem ser acirrados, os conflitos importantes, muitas vezes destacados quando não amplificados pela mídia hostil. Mas mesmo assim, os movimentos conseguiram engajar e assegurar um diálogo com o Estado, sendo reconhecidos como representantes legítimos da agricultura familiar (TONNEAU; SABOURIN, 2005, p. 10).

Os diferentes movimentos sociais rurais e as lutas empreendidas por seus representantes alcançaram importantes resultados para os trabalhadores rurais menos favorecidos historicamente pelo Estado, com destaque para o reconhecimento enquanto uma categoria social ou política, a agricultura familiar, capaz de abarcar a diversidade de sujeitos do meio rural. Nos planos regional e local, os movimentos sociais possuem representatividade e a atuação das respectivas entidades reflete na dinâmica dos municípios.

Conforme Picolotto e Medeiros (2017), com a elevação dos limites de renda para enquadramento no Pronaf ao longo dos anos e, também, com o aumento nos recursos para financiamento, buscava-se contemplar um segmento de agricultores que, até então, utilizava outras linhas de crédito ou um público que era beneficiário do Pronaf, mas se capitalizou e já não atendia aos requisitos da política pública. Essa mudança nos limites do Pronaf representou

a intenção de abarcar um setor economicamente mais estável da agricultura familiar e das políticas públicas.

Esse novo cenário reflete um ambiente de disputa entre organizações representativas da agricultura familiar, que incorporou os agricultores familiares mais capitalizados a suas bases e, do lado das organizações patronais e do MAPA, havia iniciativas de ampliar a influência sob esses setores da agricultura familiar.

3.2.3 As entidades regionais e a participação na articulação do Pronaf

Desde a década de 1980, a temática da demanda por crédito já estava presente nas pautas do sindicalismo e dos movimentos representativos da agricultura familiar. A construção do Pronaf, a implementação, as mudanças na trajetória do programa e as reivindicações por melhorias tiveram forte influência dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar (GRISA; SEMINOTTI; FENNER, 2018).

No âmbito do estado do Rio Grande do Sul, entre as principais entidades representativas dos agricultores familiares, a Fetag-RS assume protagonismo, mas, desde o início dos anos 2000, outra federação começou a ganhar visibilidade não só no Rio Grande do Sul, mas em toda a região Sul do Brasil, que é a Fetraf-Sul.

A Fetag-RS foi fundada sob o nome de Federação dos Pequenos Proprietários e Trabalhadores Autônomos do Rio Grande do Sul e, no ano de 1965, foi alterada a nomenclatura para Fetag-RS, tal como permanece até os dias atuais (FETAG-RS, s/d). A Fetag-RS possui 319 Sindicatos de Trabalhadores Rurais filiados, 23 Regionais Sindicais organizadas no estado, representa aproximadamente um milhão e meio de agricultores, a diretoria é composta por 26 membros e a entidade representa 396.000 propriedades de agricultura familiar.

A Fetraf-Sul foi fundada no ano de 2001, em Chapecó, no estado de Santa Catarina, conforme já mencionado, e surgiu com uma proposta diferenciada às organizações do meio rural, buscando construir um “projeto alternativo de desenvolvimento” (PICOLOTTO, 2011, p. 220) e apoiar ou constituir a criação de organizações vinculadas ao espaço rural, tendo como objetivo operacionalizar políticas públicas que tivessem como público-alvo a agricultura familiar (BOLTER, 2013), como é o caso do Pronaf.

A principal problemática identificada no estudo sobre o Pronaf refere-se à forte concentração de recursos nas categorias mais capitalizadas da agricultura familiar. Mesmo com as mudanças realizadas no decorrer dos anos, ainda existem dificuldades de incorporar ao Programa os agricultores familiares mais empobrecidos. Nesse contexto, os principais questionamentos que emergem dizem respeito ao papel e à atuação das federações na busca

pela ampliação da diversidade econômica da agricultura familiar no Pronaf. Mais especificamente, sobre a atuação da Fetag-RS e da Fetraf na articulação e na busca por melhores condições de acesso pelas diferentes categorias de agricultores, principalmente os mais descapitalizados.

As organizações representativas dos agricultores familiares, como a Fetraf, a Fetag, a Via Campesina, entre outras, alguns meses antes do início do ano agrícola, elaboram suas pautas de reivindicações, promovem reuniões com setores do governo, promovem marchas a Brasília, buscando participar e contribuir para a gestão e construção do Pronaf (BIANCHINI, 2015).

Conforme Grisa, Seminotti e Fenner (2018), a Fetraf-Brasil⁶⁴ fez algumas reivindicações e proposições para alterar normas do Pronaf, com o objetivo de elevar a participação da diversidade socioeconômica da agricultura familiar. Entre essas reivindicações nas diferentes pautas analisadas, os autores mencionados destacam as seguintes: a) no ano de 2005, foram propostos novos limites de renda para enquadramento, valores diferenciados para financiamentos e novas taxas de juros, todos adequados aos diferentes grupos do Pronaf; b) em 2006, foram solicitadas renegociações de dívidas de agricultores pronafianos com bônus diferenciados, conforme os diferentes grupos do Programa; c) no ano safra 2007/2008, a demanda consistia em juros diferenciados para os distintos grupos. Apesar das proposições e reivindicações identificadas nas pautas da Fetraf-Brasil, os autores chamam atenção para a ausência de demandas relativas à inserção dos agricultores familiares mais empobrecidos ou de categorias como extrativistas, quilombolas, faxinalenses, quebradeiras de coco babaçu, entre outros.

Para Grisa (2012), embora o modelo de produção agrícola vigente nas décadas de 1980 e 1990 fosse questionado pelas representações da agricultura familiar, durante o processo de construção e de negociação do Pronaf, essa dimensão não teve destaque e predominaram outras demandas. A autora também evidencia que ao longo dos anos foram criadas várias linhas de financiamento, como as voltadas às demandas de organizações agroecológicas. Nesse sentido, a Fetraf-Brasil teve sua participação nas reivindicações, mas não foi identificada uma postura crítica no tocante à concentração de financiamentos do Pronaf em produtos típicos do agronegócio (GRISA; SEMINOTTI; FENNER, 2018).

⁶⁴ A Fetraf-Brasil foi criada no ano de 2005 e teve influência dos resultados e da visibilidade que a Fetraf-Sul alcançou. Em 2016, a Fetraf-Brasil foi transformada em uma Confederação, que recebeu o nome de Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil – CONTRAF BRASIL/CUT (CONTRAFBRASIL, s/d). Optou-se por utilizar a nomenclatura Fetraf para se referir ao período que antecede 2016.

Picolotto (2011) explica que a Fetraf-Sul teve as bases de sua criação em áreas da região Sul do país, onde predominavam colonos imigrantes de origem europeia, pequenos proprietários. No Rio Grande do Sul, se concentrava no Alto Uruguai gaúcho, nas regiões de Erechim, Sarandi e Tenente Portela, no Oeste de Santa Catarina era na região de Chapecó e no Sudoeste do Paraná, concentrava-se na região de Francisco Beltrão. Ao analisar as pautas de reivindicações dessa federação, o referido autor aponta que as demandas desse público refletem um perfil de agricultor familiar detentor de terra ou que precisa do crédito para incrementar a sua área, que tem sua produção voltada ao mercado e, com muita frequência, já está inserido em processos produtivos com algum nível de integração às agroindústrias ou cooperativas, para as quais, as políticas de melhoria das condições de vida são necessárias.

No lado da Fetag, identificou-se que essa federação busca abarcar toda a diversidade social presente no meio rural, com exceção dos agricultores patronais. Ao analisar as reivindicações e ações dessa federação, Picolotto (2011) observa que as principais demandas referentes às políticas agrícolas se resumiam em: crédito, programa Troca-Troca de Sementes, mercados institucionais para a agricultura familiar, preços mínimos, feiras, assistência técnica e seguro agrícola, além de outras demandas específicas.

O autor supracitado identifica que as ações da Fetag-RS, realizadas nos anos de 2009 e 2010, foram direcionadas à um público de agricultores familiares integrados ao mercado, integrados às agroindústrias ou grandes cooperativas.

Outra questão constatada por Picolotto (2011) é que, tanto na Fetag-RS como na Fetraf-Sul, predominaram dirigentes de sobrenomes de origem imigrante ou colono, que na Fetag-RS mantêm-se desde sua origem. Sem aprofundar essas questões, o que o autor relata é que a base dessas federações era constituída por pequenos proprietários, que buscaram modernizar suas formas de produzir e desempenhavam um papel com poder decisório nessas instituições.

As questões elencadas fornecem elementos importantes na análise do Pronaf, evidenciando que as organizações representativas da agricultura familiar buscaram, ao longo dos anos, uma atuação mais propositiva, participando de todas as etapas do Pronaf. A análise de pautas da Fetraf e da Fetag realizadas por alguns autores nessa seção demonstram, preliminarmente, que essas organizações direcionam seus esforços em prol de melhorias para um perfil de agricultor familiar em transição ou capitalizado, buscando ampliar as bases da agricultura familiar. À margem das próprias organizações representativas da agricultura familiar, permanecem os agricultores familiares mais descapitalizados que não estão nem entre o público prioritário do Pronaf, nem entre o público para o qual as próprias organizações representativas direcionam seus esforços.

3.3 Instituições financeiras operadoras do Pronaf

Os recursos destinados ao crédito rural no país são escassos. Nessa perspectiva, os agricultores que apresentam maior capacidade de oferecer para o sistema bancário garantias reais e contrapartidas, tornam-se mais interessantes para as instituições financeiras, pois, assim, as operações têm riscos menores (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999) e são clientes que têm potencial de consumir outros produtos e serviços das instituições.

Para o agricultor acessar os recursos do Pronaf, após obter a DAP, ele deve cumprir os requisitos bancários. Na prática, muitos agricultores encontram diversos obstáculos nessa etapa, visto que os agricultores mais empobrecidos e descapitalizados possuem dificuldades em cumprir as referidas exigências, comprometendo, assim, a liberação dos recursos financeiros.

Quando o Pronaf foi formulado, o principal e o mais importante agente financeiro foi o Banco do Brasil. Apenas a partir de 1999, as cooperativas de crédito rural passaram a operar os financiamentos do Pronaf. Mesmo assim, durante muitos anos o Banco do Brasil continuou sendo o principal operador do Pronaf na maioria dos municípios brasileiros, o que se acredita estar atrelado ao forte histórico de atuação no crédito rural do país.

Um exemplo de cooperativas de crédito com forte atuação no Pronaf são as Cooperativas de Crédito com Interação Solidária (Cresol) e o Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi). O Sistema Cresol foi criado em paralelo ao Pronaf, também no ano de 1995, e é uma rede de cooperativas financeiras que surgiu nas regiões Sudoeste do Paraná e Oeste de Santa Catarina, que teve como origem ações de ONG's e movimentos sociais vinculados à agricultura familiar. Após muitos anos na região Sul do país, esse sistema se expandiu para outras regiões (BÚRIGO *et al.*, 2021). Essas cooperativas expandiram-se principalmente para o Oeste de Santa Catarina e o Alto Uruguai gaúcho, onde, concomitante ao processo de ampliação desse sistema nas referidas regiões, ocorria também a elevação do acesso aos recursos do Pronaf nessas regiões (PICOLOTTO, 2011).

O sistema Cresol foi, ao longo dos anos, se tornando um importante operador do Pronaf, com uma presença muito significativa junto aos agricultores familiares. O que chama atenção é que nos municípios onde se identificou índices elevados de acesso ao Pronaf no país, a ampliação das cooperativas de crédito e de habitação é utilizada como uma estratégia para ampliar as bases da Fetraf. Essas parcerias entre cooperativas de crédito e federações da agricultura familiar não são um fato novo, há algum tempo essas relações vêm sendo estreitadas, como a relação existente entre a Fetag e o Sicredi ou da Fetag com as antigas caixas cooperativas de crédito (PICOLOTTO, 2011).

Identificou-se que tanto as cooperativas de crédito, quanto o Banco do Brasil e o Sicredi, buscaram realizar parcerias ou convênios com as empresas de Ater e com as organizações representativas de agricultores, Fetag e Fetraf e seus respectivos sindicatos. Tais ações visavam atender um número maior de agricultores.

Este capítulo buscou identificar como os atores sociais e instituições mediadores do Pronaf atuaram no processo de construção e execução dessa política pública.

A partir dos dados analisados, identificou-se a importância da Ater enquanto uma das principais articuladoras, mediadoras e promotoras do Pronaf, participando de todas as etapas dessa política pública, desde a divulgação e promoção do Programa, até a etapa de assistência técnica. No Rio Grande do Sul, a representante oficial de Ater é a Emater/RS-Ascar, instituição presente em todos os municípios do Estado.

Conforme foi abordado nesse capítulo, os sujeitos vinculados aos movimentos sociais rurais foram os principais atores sociais que reivindicaram e manifestaram as difíceis condições de reprodução social da categoria dos pequenos agricultores, como eram denominados os agricultores familiares até início da década de 1990 e contribuíram para a criação do Pronaf e para a consolidação do conceito de agricultor familiar. As principais organizações representativas da agricultura familiar identificadas foram a Fetag e, a partir de 2001, a Fetraf-Sul. No Sul do país, essas instituições destacam-se e vêm empreendendo boa parte de seus esforços em ações mais voltadas a um perfil de agricultor familiar em transição ou já consolidado.

Os elementos identificados na análise de pautas da Fetraf e da Fetag realizadas por alguns autores demonstram, preliminarmente, que essas organizações direcionaram seus esforços principalmente em prol de melhorias para um perfil de agricultor familiar em transição ou consolidado, buscando ampliar as bases da agricultura familiar. À margem das próprias organizações representativas da agricultura familiar, permanecem os agricultores familiares mais descapitalizados que não estão nem entre o público prioritário do Pronaf, nem entre o público para o qual as próprias organizações representativas direcionam seus esforços.

No que diz respeito às instituições financeiras operadoras do Pronaf, o Banco do Brasil foi e ainda é o principal banco que opera os recursos dessa política pública, porém, nos últimos anos as cooperativas de crédito vêm expandindo-se e atuando de forma mais direta com o Pronaf.

O Pronaf envolve diferentes atores sociais e instituições que fazem a articulação e a execução desse Programa. Neste trabalho identificou-se a Emater, as organizações de agricultores (Fetag e Fetraf) e as instituições financeiras como as principais articuladoras/mediadoras do Programa. Verificou-se que a atuação dessas instituições se voltou, principalmente nos anos iniciais do Pronaf, para agricultores que tinham melhores condições de responder aos estímulos de crédito rural e, assim, apresentar melhores resultados.

4. O PRONAF NOS MUNICÍPIOS DE PANAMBI E PASSO FUNDO (RS): contribuições, limitações e estratégias

A agricultura familiar é um segmento complexo e contempla diferentes realidades econômicas, sociais e produtivas que refletem no modo como estes sujeitos se organizam e desenvolvem suas atividades no meio rural. O Pronaf foi a primeira política pública criada para esta categoria social em nível nacional e surgiu como resposta às lutas e reivindicações dos movimentos sociais e de organizações de agricultores familiares, completando 25 anos de funcionamento no ano de 2020. Possui um *modus operandi* consolidado e um arranjo institucional constituído, que envolve diferentes instituições e depende da articulação e do envolvimento de distintos atores sociais para que contribua efetivamente para a reprodução social dos agricultores familiares.

Ao longo de sua trajetória, o Programa passou por diversas mudanças nas suas normas e, também, relacionadas aos diferentes governos. A principal problemática identificada refere-se à forte concentração dos recursos dessa política pública nas categorias de agricultores mais capitalizadas e, principalmente, na região Sul do Brasil, voltada ao financiamento de culturas de exportação, como a soja, conferindo ao Pronaf um viés produtivista e seletivo, resultando, em algumas regiões, na elevação das desigualdades da agricultura local. Mesmo assim, considera-se o Pronaf como um importante mecanismo de crédito rural que contribui para a reprodução social dos agricultores familiares, para que eles possam realizar investimentos e participar de mercados para comercializar seus produtos. O funcionamento desse Programa ocorre no âmbito local e é a partir desse espaço que esta tese busca analisar e compreender a execução dessa política pública.

Este capítulo tem como objetivo analisar a execução do Pronaf nos municípios de Panambi e de Passo Fundo, buscando identificar as contribuições e limitações do Programa em nível local e as estratégias utilizadas pelos atores sociais ao se apropriar da política pública.

4.1 Caracterização do espaço de pesquisa

Nesta seção, serão apresentadas algumas características socioeconômicas e agropecuárias dos municípios pesquisados. Conforme já exposto na Introdução desta tese, foi selecionado como espaço de pesquisa empírica os municípios de Panambi e Passo Fundo, ambos situados na mesorregião noroeste do estado do Rio Grande do Sul. O mapa de localização geográfica dos municípios foi apresentado na Figura 1, na Introdução deste trabalho.

A seleção dos municípios justifica-se no intuito de compreender o Pronaf, um Programa com normas e regras delimitadas em âmbito nacional, a partir da análise de dois casos, avaliando a construção, trajetória, articulação e a execução na perspectiva da História Local.

Ao analisar o Pronaf a partir do âmbito local e da experiência de diferentes atores sociais que participaram da história da construção, implementação e execução dessa política pública, é possível compreender suas especificidades e singularidades e identificar elementos que possam auxiliar no funcionamento dessa política pública.

Panambi foi elevado à categoria de município em 15/12/1954, sendo desmembrado do município de Cruz Alta (IBGE, s/d), situando-se na região norte do estado do Rio Grande do Sul. Tem origem no empreendimento de um imigrante alemão, o doutor Hermann Meyer, que no ano de 1899, fundou a colônia *Neu-Württemberg*⁶⁵ e realizou o assentamento de colonos de origem alemã. Mesmo com problemas ocorridos com os administradores da colônia, houve um expressivo desenvolvimento e o município de Panambi apresenta características que o diferenciam (TRENNEPOHL, 2011).

O município de Panambi caracteriza-se por uma agricultura muito próspera, desde a colonização (ROCHE, 1969), e possui expressiva organização da agricultura familiar em cooperativas ou associações. Há autores (ZELLER; SCHIESARI, 2020) que vinculam os resultados positivos do Pronaf com a participação dos agricultores familiares nessas instituições. Portanto, a escolha desse município para o estudo do Pronaf considerou os aspectos históricos e a significativa organização dos agricultores familiares em associações e cooperativas.

O município de Panambi possui uma área de 490,823 km², com uma população estimada no ano de 2021 em 45.583 habitantes. Aproximadamente 90,82% da população reside na área urbana e 9,18% no meio rural, conforme o censo populacional realizado pelo IBGE no ano de 2010 (IBGE, 2021a). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM⁶⁶) para o ano de 2010 foi de 0,761, que o situa na faixa de IDHM alto (ATLASBRASIL, s/d).

Em 2018, Panambi possuía um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de R\$ 49.260,55, abaixo da média do Rio Grande do Sul, que era de R\$ 51.681,23 no mesmo ano (IBGE, 2021a). A economia do município é relativamente diversificada e apresenta um perfil mais voltado às atividades industriais e de serviços.

⁶⁵ Sobre o projeto de colonização realizado pelo doutor Hermann Meyer, ver: Neumann (2016).

⁶⁶ O IDHM se constitui em uma medida formada por indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano, que são: longevidade, educação e renda. Este índice pode variar de 0 a 1, sendo que: de 0,000 a 0,499 é muito baixo; de 0,500 a 0,599 é baixo; de 0,600 a 0,699 é médio; de 0,700 a 0,799 é alto; de 0,800 a 1,000 é muito alto. Assim, quanto mais próximo de 1 for o resultado, maior será o desenvolvimento humano (ATLASBRASIL, s/d).

De outra parte, também foi selecionado o município de Passo Fundo, que foi fundado em 07/08/1857, a partir do desmembramento do município de Cruz Alta (IBGE, s/d) e igualmente se localiza na mesorregião noroeste do Rio Grande do Sul. Este município integra o Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede⁶⁷) Produção, que congrega 21 municípios, totalizando 358.923 habitantes (FEE, 2015), sendo Passo Fundo o principal centro urbano deste Corede. Passo Fundo é considerada a “Capital Regional” e possui ligação direta com Porto Alegre, polarizando municípios importantes do seu entorno, tanto do Corede, do qual faz parte, quanto de Coredes vizinhos (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Passo Fundo teve seu desenvolvimento caracterizado pela forte presença de granjeiros⁶⁸ dedicados à cultura do trigo e, após, da soja, integrados a processos agroindustriais a montante e a jusante, com reduzida população no meio rural (TEDESCO; SANDER, 2005; TEDESCO, 2006; CASSOL, 2013). Mesmo com essas características, esse espaço comporta também agricultores familiares que preservam conhecimentos tradicionais (TEDESCO, 2010) e que buscam se reproduzir à margem de uma categoria hegemônica na região. Assim, considera-se relevante o estudo do Pronaf nesse município, com vistas a compreender o comportamento da política pública nesse espaço.

Passo Fundo é considerada uma cidade de porte médio, com uma população estimada no ano de 2021 em 206.103 habitantes. Aproximadamente 97,46% da população reside na área urbana e 2,54% no meio rural, conforme o censo populacional realizado pelo IBGE no ano de 2010 (IBGE, 2021b). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) para o ano de 2010 foi de 0,776, situando-o na faixa de IDHM alto (ATLASBRASIL, s/d).

Em 2018, Passo Fundo possuía um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de R\$ 45.327,11, abaixo da média do Rio Grande do Sul, que era de R\$ 51.681,23 no mesmo ano (IBGE, 2021b). A economia do município é relativamente diversificada e apresenta um perfil mais voltado às atividades comerciais e de serviços.

As Tabelas 6 e 7 retratam algumas características agropecuárias dos municípios *lócus*⁶⁹ da pesquisa.

⁶⁷ Os Coredes foram institucionalizados a partir da Lei nº 10.283 de 17/10/1994 e se constituem em um fórum de discussão para a promoção de políticas que promovam o desenvolvimento regional. Atualmente, o Rio Grande do Sul conta com 28 Coredes e a cidade de Passo Fundo integra o Corede Produção (ATLAS SOCIOECONOMICORS, s/d).

⁶⁸ Neste estudo, utiliza-se o termo “granjeiros”, a partir de Frantz e Silva Neto (2015), que o definem como uma classe de empresários rurais, profissionais liberais, comerciantes e pequenos industriais, que empregavam mão de obra assalariada na cultura do trigo. Os autores ressaltam que a atuação dos granjeiros não ficou restrita apenas às atividades agrícolas.

⁶⁹ Silva Neto (2015) realizou um estudo das diferentes regiões do Estado do Rio Grande do Sul, considerando seus respectivos sistemas agrários. A partir dos critérios utilizados pelo autor, definiu-se uma regionalização que compreende nove sistemas agrários no Estado. Os municípios definidos como *lócus* desta tese, Panambi e Passo

Tabela 6 – Número, área e pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total do município de Panambi – RS, 2017

Grupos de área total (ha)	Nº estabelecimentos (unidades)	%	Área estabelecimentos (ha)	%	Pessoal ocupado	%
De 0 a menos de 20 ha	472	55,6	3.621	9,5	1.072	49,9
De 20 a menos de 50 ha	214	25,2	6.313	16,7	536	24,9
De 50 a menos de 100 ha	96	11,3	6.087	16	276	12,8
De 100 a menos de 500 ha	56	6,6	10.221	26,9	226	10,5
De 500 ha e mais	11	1,3	11.735	30,9	40	1,9
TOTAL	849	100	37.977	100	2.150	100

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados de IBGE (2019).

A maioria dos estabelecimentos agropecuários que possuem área com menos de 100 ha são ocupados por agricultores familiares. Os dados do Censo Agropecuário de 2017 (Tabela 6) revelam que, no caso de Panambi, 92,1% dos estabelecimentos se enquadram nessa faixa de área e ocupam 42,1% da área total dos estabelecimentos, enquanto 7,9% dos estabelecimentos com 100 ha ou mais ocupam 57,9% da área total dos estabelecimentos, indicando uma inversão de representatividade. Além disso, 87,6% do pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários nesse município concentram-se em grupos de área de menos de 100 ha.

Tabela 7- Número, área e pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários por grupos de área total do município de Passo Fundo – RS, 2017

Grupos de área total (ha)	Nº estabelecimentos (unidades)	%	Área estabelecimentos (ha)	%	Pessoal ocupado	%
De 0 a menos de 20 ha	487	54,11	3.605	6,07	1.304	45,25
De 20 a menos de 50 ha	171	19	5.414	9,12	582	20,19
De 50 a menos de 100 ha	103	11,44	6.913	11,65	312	10,82
De 100 a menos de 500 ha	117	13	25.155	42,39	582	20,19
De 500 ha e mais	22	2,44	10.383	17,50	102	3,54
TOTAL	900	100	59.340	100	2.882	100

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do IBGE (2019).

Grande parte dos estabelecimentos com menos de 100 ha devem ser de agricultores familiares. Mais de 50% dos agricultores de Passo Fundo estão no estrato de 0 a 20 ha, mas estes utilizam em torno de 6% da área total destinada para a agricultura deste município e, muito provavelmente, em regiões onde o relevo e o solo não sejam os melhores para as práticas

Fundo, inserem-se, respectivamente, nas regiões delimitadas pelo referido autor como Colônias Novas e Planalto, que mesmo localizando-se em uma mesma mesorregião geográfica, possuem importantes e diferentes características e categorias de agricultores historicamente predominantes. Sobre a utilização do termo “sistemas agrários”, tal como é utilizado por Silva Neto (2015), Bloch (2001) explica que alguns historiadores e economistas utilizam essa expressão, porém, ele a considera um tanto rígida, assim prefere utilizar o termo “regime agrário”.

agropecuárias. A concentração da terra é marcante na agricultura de Passo Fundo. De um lado, cerca de 73% dos estabelecimentos têm menos de 50 ha e possuem, juntos, em torno de 15% da área total, enquanto de outro lado, 15,44% dos estabelecimentos têm mais de 100 ha e detêm próximo de 60% da área total. Esses dados indicam claramente um perfil de estabelecimentos agropecuários de média e grande escala.

Com relação ao pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários, em torno de 76% concentram-se em grupos de áreas de menos de 100 ha, enquanto apenas 23,73% concentram-se nos grupos de área de 100 ha ou mais. A parte majoritária do pessoal ocupado nos estabelecimentos rurais no município concentra-se em grupos de área onde predominam agricultores familiares.

O município de Panambi⁷⁰ integra a microrregião de Ijuí e possui uma agricultura predominantemente familiar, com pequenas propriedades⁷¹ e uma estrutura fundiária menos concentrada, se comparada com Passo Fundo, com áreas que possuem, em média, aproximadamente 45 ha (IBGE, 2019). Panambi possui significativo potencial com a agroindustrialização (REIS, 2018) e, no ano de 2020, contava com 20 agroindústrias cadastradas no Programa Estadual da Agroindústria Familiar (PEAF⁷²) do estado do Rio Grande do Sul, de acordo com dados da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAPDR, 2021).

Passo Fundo é um município que possui uma agricultura com características modernas, com extensas lavouras de grãos (principalmente soja), uma estrutura fundiária mais concentrada do que Panambi e áreas que possuem, em média, aproximadamente 65 ha (IBGE, 2019). No tocante à agroindustrialização, o município de Passo Fundo somou, até o ano de 2020, nove

⁷⁰ O estudo de Silva Neto (2015), com base em critérios estatísticos e geográficos, definiu nove regiões de abrangência dos principais sistemas agrários do estado. Nessa perspectiva, o município de Panambi integra a região das Colônias Novas, onde há o predomínio da agricultura familiar, porém, fortemente dependente da produção de grãos, especialmente soja. Possui uma estrutura menos concentrada, reduzida presença de empregados permanentes e menor grau de mecanização do que a região do Planalto, onde situa-se o município de Passo Fundo e onde há forte presença de granjeiros, alto nível de mecanização e número de empregados mais elevados.

⁷¹ Conforme o INCRA (2020), no que diz respeito ao tamanho da área, os imóveis rurais são classificados em: 1) minifúndio: imóvel rural com área inferior a um módulo fiscal; 2) pequena propriedade: imóvel com área entre um e quatro módulos fiscais; 3) média propriedade: imóvel rural de área superior a quatro e de até 15 módulos fiscais; 4) grande propriedade: imóvel rural com área acima de 15 módulos fiscais. Essa classificação foi definida pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e considera o módulo fiscal, que pode variar em cada município.

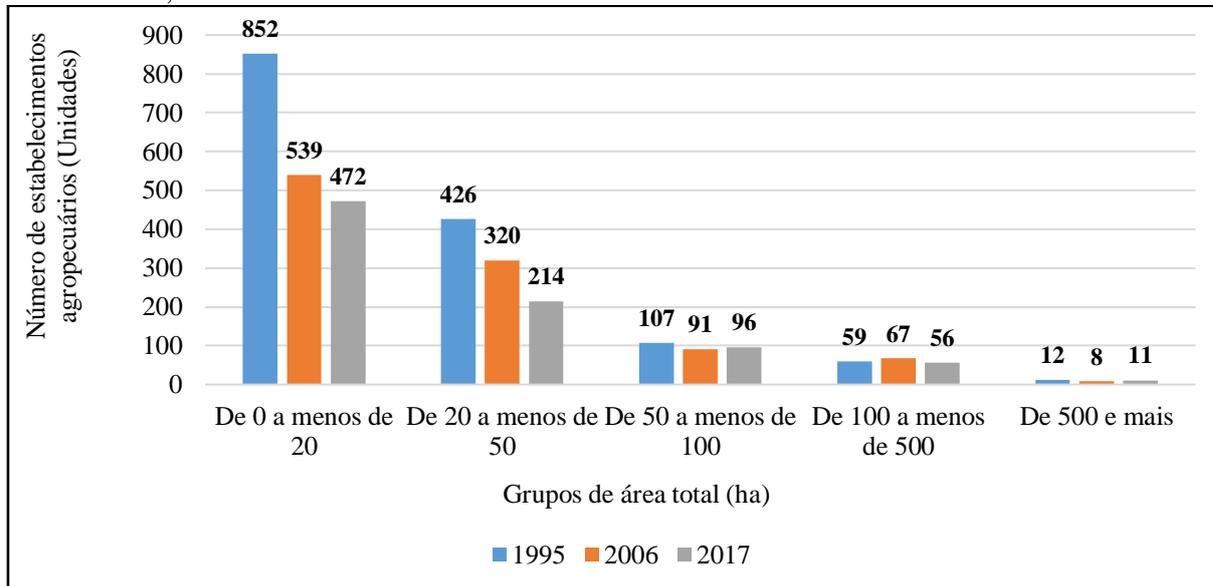
⁷² O PEAFF foi criado por meio do Decreto nº 49.341, de 5 de julho de 2012, e tem como objetivos: propiciar linhas de crédito aos agricultores familiares com juros mais acessíveis; aumentar a participação dos agricultores familiares nos mercados institucionais (como o PAA e o PNAE); oferecer serviços para orientar sobre os processos de regularização sanitária e ambiental; oferecer espaços de comercialização local e, também, estimular a participação em feiras de alcance nacional, regional e estadual; além disso, promover a participação de agricultores familiares em associações e cooperativas (SEAPDR, 2021).

agroindústrias cadastradas no PEAf (SEAPDR, 2021), configurando um baixo potencial nesse segmento.

Conforme Tedesco (2006), a região de Passo Fundo sempre se caracterizou por uma agricultura moderna dos granjeiros, voltados particularmente à produção de soja, com baixa densidade populacional no meio rural. Porém, ainda que seja um espaço agrícola caracterizado por uma agricultura moderna, principalmente voltado à monocultura da soja, há uma presença significativa de agricultores familiares. Concordando com as questões expostas pelo referido autor, acredita-se que é relevante o estudo da forma como os agricultores familiares apropriam-se da política pública do Pronaf nesse município e no que essa política representa em uma região historicamente voltada à grande produção agrícola de *commodities*.

A seguir, tendo como fonte os Censos Agropecuários realizados pelo IBGE nos anos de 1995, 2006 e 2017, nos Gráficos 3 e 4 busca-se apresentar um panorama da evolução do número de estabelecimentos agropecuários nos municípios de Panambi e de Passo Fundo, bem como da área dos estabelecimentos por grupos de área total nesses municípios.

Gráfico 3 – Evolução do número de estabelecimentos agropecuários em Panambi, por grupos de área total, 1995 a 2017



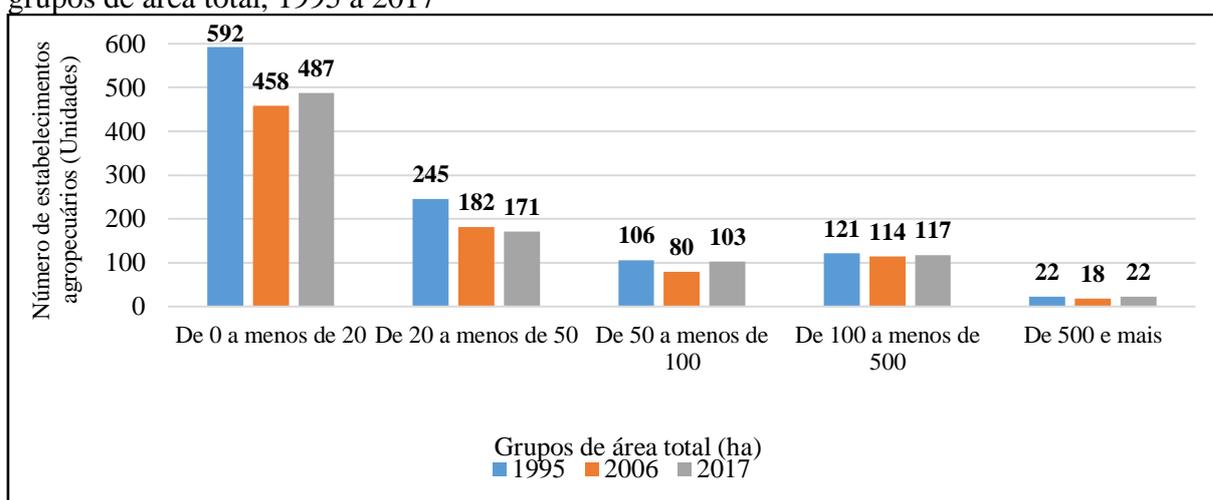
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IBGE (1995; 2009; 2019).

Em 1995, Panambi contava com 852 estabelecimentos com menos de 20 ha, 426 entre 20 a menos de 50 ha, 107 com 50 a menos de 100 ha, 59 com 100 a menos de 500 ha e 12 com 500 ha ou mais. As principais mudanças no número de estabelecimentos agropecuários em Panambi, de 1995 a 2017, ocorreram nos grupos de 0 a menos de 20 ha e de 20 a menos de 50 ha que, nesse período, diminuíram em quase 50%. É principalmente nestes grupos de área total

que se encaixam os agricultores familiares, para fins de enquadramento no Pronaf. Nos grupos de área total acima de 50 ha não houve significativas mudanças no número de estabelecimentos no período analisado.

Cabe lembrar aqui que, desde que o Pronaf foi instituído, em 1995 (Resolução nº 2.191 do Bacen), para o agricultor familiar acessar os recursos do Programa, deve comprovar não possuir área maior que quatro módulos fiscais. O tamanho do módulo fiscal varia nos diferentes municípios brasileiros, sendo em Panambi, de 20 ha, e em Passo Fundo, de 16 ha. Assim, para acessar uma linha de crédito do Pronaf, além de outros requisitos previstos na legislação pertinente, no caso de Panambi, os agricultores familiares devem comprovar possuir até 80 ha e, em Passo Fundo até 64 ha.

Gráfico 4 – Evolução do número de estabelecimentos agropecuários em Passo Fundo, por grupos de área total, 1995 a 2017

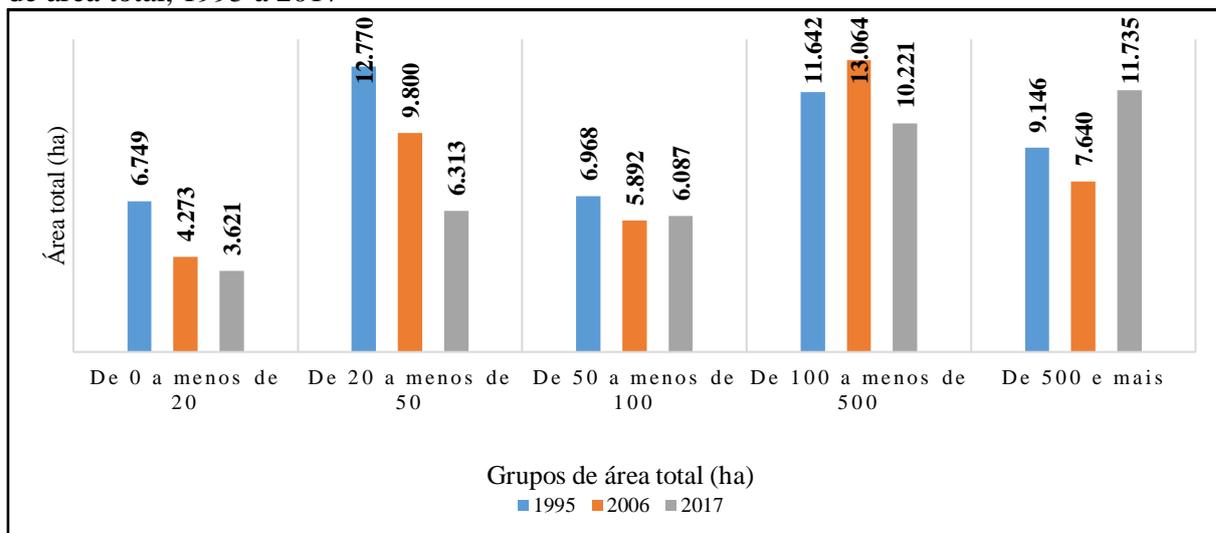


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IBGE (1995; 2009; 2019).

O Gráfico 4 ilustra as mudanças no número de estabelecimentos agropecuários em Passo Fundo. Apesar de haver uma redução do número de estabelecimentos agropecuários nos grupos de área total de 0 a menos de 20 ha e de 20 ha a menos de 50 ha, ela não é tão significativa quanto a que ocorreu em Panambi no mesmo período.

Em Panambi, assim como houve redução significativa no número de estabelecimentos dos grupos de área total de 0 a menos de 20 ha e de 20 a menos de 50 ha, nos dados apresentados pelos Censos Agropecuários de 1995 e 2006, a área correspondente a esses grupos de área total também teve redução proporcional, conforme pode-se visualizar no Gráfico 5.

Gráfico 5– Evolução da área total dos estabelecimentos agropecuários em Panambi, por grupos de área total, 1995 a 2017

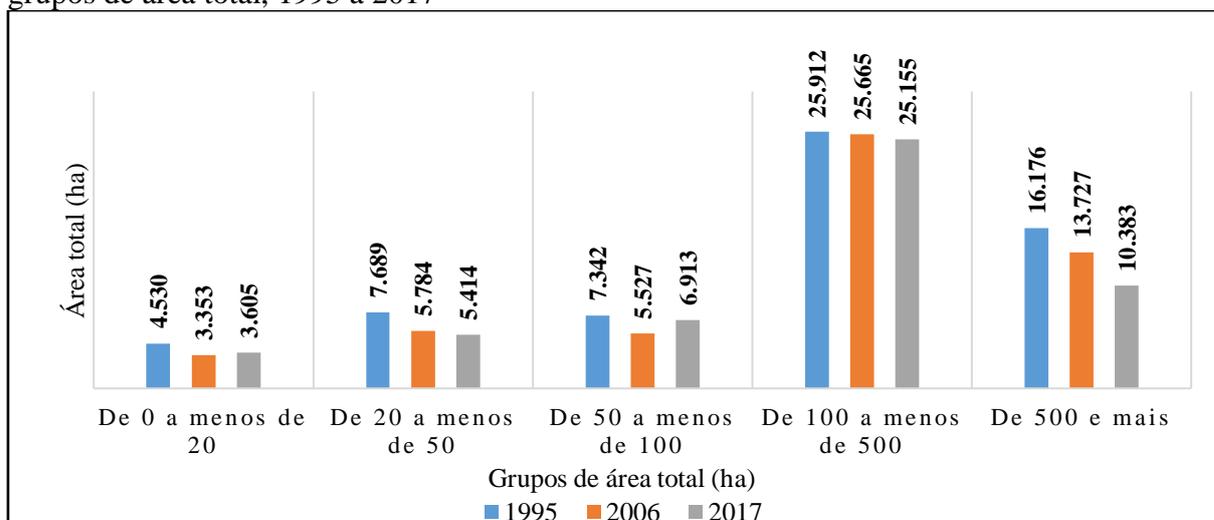


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IBGE (1995; 2009; 2019).

O Gráfico 5 revela que, em termos de área dos estabelecimentos agropecuários, no município de Panambi, as principais mudanças percebidas concentram-se nos grupos acima de 500 ha de área, que aumentaram 65% de 2006 para 2017. Porém, estes grupos não se enquadram no Pronaf devido ao tamanho da área.

Em Passo Fundo, as mudanças ocorridas em termos de área total dos estabelecimentos agropecuários são mais significativas nos grupos de área total de 500 ha ou mais, conforme pode-se observar no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Evolução da área total dos estabelecimentos agropecuários em Passo Fundo, por grupos de área total, 1995 a 2017



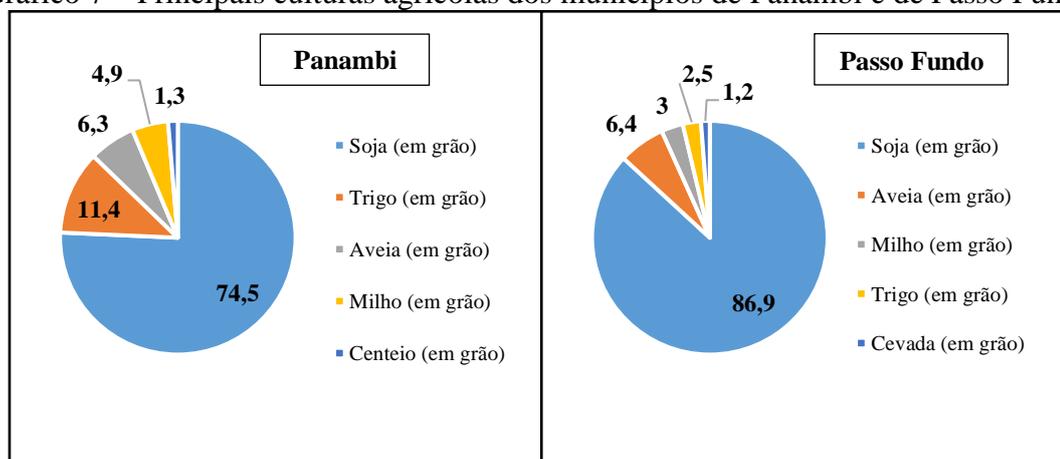
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IBGE (1995; 2009; 2019).

Esse grupo de área total representa em Passo Fundo, aproximadamente, 2% dos estabelecimentos agropecuários, mas ocupa em torno de 20% da área total dos estabelecimentos agropecuários do município. Os agricultores detentores desses extratos de área não se enquadram no Pronaf, mas juntamente com os grupos de área total de 100 a menos de 500 ha, perfazem a maior área dos estabelecimentos agropecuários do município.

Na segunda metade do século XX, o processo de modernização da agricultura impulsionou o avanço do capitalismo no campo. Mas, foi um processo excludente, que atingiu principalmente os médios e grandes agricultores em detrimento dos pequenos. Nesse contexto, a região do Planalto Gaúcho, onde situa-se o município de Passo Fundo, se destacou com a significativa presença de granjeiros. Segundo Brum (1985), na fase inicial o trigo foi a principal cultura agrícola da região, que foi perdendo espaço para as lavouras de soja a partir da década de 1970.

Em relação às principais culturas agrícolas dos municípios estudados, o Gráfico 7 apresenta as cinco principais culturas.

Gráfico 7 – Principais culturas agrícolas dos municípios de Panambi e de Passo Fundo



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Sebrae (2019a; 2019b).

Em Panambi, foram plantados 39.554 ha em 2018, dos quais, conforme o Gráfico 7, as cinco principais culturas foram: soja (74,5%), trigo (11,4%), aveia (6,3%), milho (4,9%) e centeio (1,3%). Em Passo Fundo, foram plantados 47.179 ha em 2018, onde as cinco principais culturas foram: soja (86,9%), aveia (6,4%), milho (3%), trigo (2,5%) e cevada (1,2%) (SEBRAE, 2019a; 2019b). Nos dois municípios estudados, a soja é a principal cultura produzida, enquanto as outras culturas listadas não apresentam resultados significativos.

Os dados apresentados no Gráfico 7 reforçam o cenário predominante no Rio Grande do Sul em termos de principais cultivos. No Estado, tendo como referência também o ano de

2020, o cultivo de grãos ocupou aproximadamente 9,1 milhões de ha de área, com uma produção de 25,2 milhões de toneladas. Dos principais cultivos, a soja ocupou destaque, estando presente em 5,9 milhões de ha (EMATER, 2021).

Esta seção buscou apresentar algumas características dos municípios de Panambi e de Passo Fundo, buscando apresentar dados sobre esses locais para auxiliar na análise realizada nas seções seguintes.

4.2 Dados gerais sobre o Pronaf nos municípios de Panambi e Passo Fundo

Nesta seção, são apresentados e analisados os dados a partir de fontes institucionais⁷³ sobre o Pronaf nos municípios de Panambi e Passo Fundo, referentes ao período de 1999 a 2019/2020. Tais dados foram organizados e analisados com vistas a identificar as principais atividades e modalidades do Pronaf utilizadas nesses municípios.

Um dos documentos exigidos para o agricultor familiar acessar quaisquer das linhas de crédito do Pronaf é a DAP, que é o documento de identificação da agricultura familiar. A DAP possui caráter declaratório e, também, é utilizada como um dos requisitos para acessar aproximadamente outras 15 políticas públicas do governo federal. Tem a validade máxima de até dois anos, a contar da sua emissão. É através desse documento que os agricultores familiares são classificados em quatro grupos definidos por critérios de renda e de acesso a políticas públicas, detalhados no Quadro 7.

Quadro 7 – Grupos de classificação da DAP

Grupos	Critérios de enquadramento
A	Agricultores familiares assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF que não contrataram operação de investimento do Procefa ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação no âmbito do Pronaf.
B	Agricultores familiares com renda familiar anual de até R\$ 23 mil.
A/C	Agricultores familiares assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF que: (1) tenham contratado a primeira operação no Grupo “A”; e (2) não tenham contratado financiamento de custeio, exceto no próprio Grupo “A/C”.
V	Agricultores familiares com renda familiar anual de até R\$ 415 mil.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do MAPA (2020c).

Da classificação apresentada no Quadro 7, evidencia-se dois grupos: grupo B, que são os agricultores mais descapitalizados e, conforme Grisa, Wesz Junior e Buchweitz (2014), são esses que ao longo da história foram excluídos das políticas públicas; e grupo V (ou Variável), que são os agricultores familiares mais capitalizados. O Grupo V foi instituído no ano safra de

⁷³ Extrato DAP do sítio institucional do MAPA; Anuário Estatístico do Crédito Rural, do ano de 1999 a 2012, e Matriz de Dados do Crédito Rural (MDCR), do ano de 2013 até 2020, do sítio institucional do Bacen.

2008/2009, quando foi lançado o Plano Safra Mais Alimentos. Esse grupo comporta agricultores familiares que antes eram enquadrados nos Grupos C, D e E. Conforme Conterato, Bráz e Rodrigues (2021), o grupo V concentra os agricultores mais tecnificados e com as rendas mais elevadas, segundo os critérios de enquadramento do Pronaf.

O sítio institucional do MAPA reúne informações sobre a situação dessas declarações no Sistema Extrato DAP, que podem ser pesquisadas por Pessoa Física ou Pessoa Jurídica, informando o Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do agricultor/associação/cooperativa ou por município. Quando consultadas essas informações nas declarações dos agricultores, é possível verificar em qual grupo foi feito o enquadramento. Esse dado é relevante neste estudo, pois a classificação em grupos tem como critério a renda. Assim, por meio dessa classificação, é possível ter uma visão abrangente de qual faixa de renda são os grupos de agricultores familiares habilitados a acessar as políticas públicas para a agricultura familiar em Panambi e em Passo Fundo, como pode se observar na Tabela 8.

Tabela 8 – DAPs físicas em Panambi e Passo Fundo, 2020⁷⁴

	Panambi			Passo Fundo		
	Ativas	Canceladas	Expiradas	Ativas	Canceladas	Expiradas
Grupo A	0	0	3	0	0	7
Grupo B	39	7	41	3	1	13
Grupo A/C	0	0	1	0	0	0
Grupo V	638	82	374	446	41	406
Total	677	89	419	449	42	426

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do MAPA (2020d).

Os dados apresentados na Tabela 8 revelam um número de DAPs físicas, em sua maioria, no Grupo V, nos dois municípios. Nos Grupos A e A/C não foram identificadas DAPs ativas em nenhum dos municípios. O Grupo V, que nos anos anteriores ao ano safra 2008/2009 era dividido em Grupos C, D e E, desde a criação do Pronaf constituía-se de agricultores que conseguiam cumprir com as exigências bancárias sem maiores dificuldades, sendo esse o grupo de agricultores detentores de DAPs físicas ativas em Panambi e em Passo Fundo.

Em Panambi, em 2020, constavam três DAPs jurídicas ativas reconhecidas pelo MAPA, vinculadas às três principais organizações de agricultores: Cotripal, Agrifami e Frutipan. A Tabela 9 fornece elementos para análise dos agricultores associados a esses empreendimentos/organizações.

⁷⁴ A consulta resulta no número de DAPs atualizadas no dia em que a pesquisa é realizada, portanto, os dados de DAPs ativas referem-se ao ano de 2020.

Tabela 9 – Enquadramento de DAPs ativas no município de Panambi, vinculadas aos três principais empreendimentos/organizações de agricultores familiares

Enquadramento	Cotripal	Agrifami	Frutipan	Total
Grupo A	0	0	0	0
Grupo B	34	1	0	35
Grupo A/C	0	0	0	0
Grupo V	591	43	16	650
Total	625	44	16	685

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do MAPA (2020d).

As informações da Tabela 9 demonstram que as análises das DAPs dos agricultores familiares associados às três organizações listadas, majoritariamente, estão classificadas no Grupo V e são associados da Cotripal. O Grupo V comporta os agricultores com renda de até R\$ 415.000,00, considerados os mais capitalizados, segundo os critérios de enquadramento no Pronaf. Assim, essas informações indicam um perfil de agricultor familiar mais capitalizado habilitado a acessar as políticas públicas nesse município.

Em contrapartida, em Passo Fundo, há duas DAPs jurídicas ativas. No entanto, o que chama a atenção é que a única cooperativa de agricultores familiares de Passo Fundo que possui DAP ativa, que é a Cooperativa Mista e de Trabalho Alternativa Ltda (Coonalter), possui 53 associados com DAPs ativas reconhecidas pelo MAPA, porém, nenhum agricultor familiar do município de Passo Fundo. Somente há uma DAP jurídica ativa no município, que é de um empreendimento rural do próprio município.

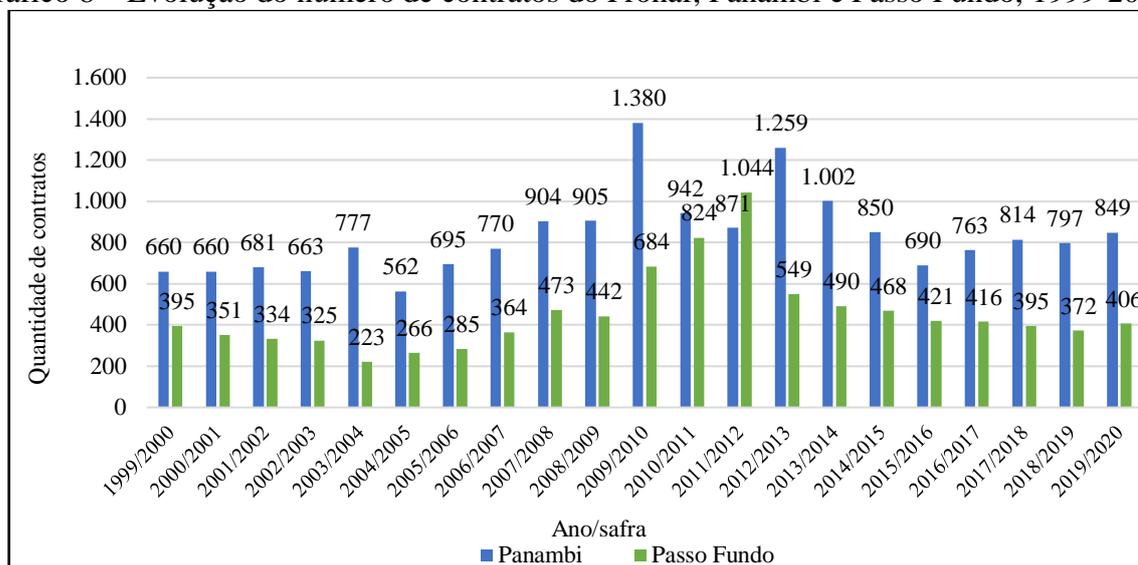
A análise dos dados das Tabelas 8 e 9 denota que as DAPs, tanto ativas, como as já canceladas e expiradas, são de agricultores familiares categorizados nos grupos mais capitalizados. A principal diferença percebida nos dois municípios e demonstrada na análise das DAPs é que em Panambi, os agricultores familiares, em sua maioria, estão organizados em cooperativas e associações, enquanto em Passo Fundo não há, na esfera local, esse tipo de organização.

Vários estudos⁷⁵ apontam que o Pronaf vem contribuindo prioritariamente para os agricultores familiares mais capitalizados. Grisa, Wesz Junior e Buchweitz (2014) destacam que, no período de 2000 a 2012, esse perfil de agricultores concentrou os recursos do Pronaf no país, variando de 80% a 91% em termos relativos ao total de recursos. Os autores também explicam que algumas das mudanças ocorridas ao longo dos anos favoreceram esse grupo de agricultores, entre elas: flexibilização das regras das instituições financeiras, elevação dos limites de renda para enquadramento dos agricultores, facilitação no acesso ao crédito, diversificação das fontes para o financiamento e renegociação dos contratos, entre outras.

⁷⁵ Gazolla e Schneider (2013); Grisa, Wesz Junior e Buchweitz (2014).

Os dados do número de contratos do Pronaf nos municípios de Panambi e de Passo Fundo, do ano safra 1999/2000 a 2019/2020, podem ser conferidos no Gráfico 8.

Gráfico 8 – Evolução do número de contratos do Pronaf, Panambi e Passo Fundo, 1999-2020



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Bacen (2012; 2020b).

Ao analisar os dados referentes à evolução do número de contratos do Pronaf em Panambi e Passo Fundo, observa-se de imediato, em todo o período delimitado, superioridade de número de contratos em Panambi. No ano safra 2009/2010, ocorreu o auge do número de contratos em Panambi, com 1.380 contratos. Após esse período, o número de contratos reduziu, com oscilações. Mesmo assim, é possível apontar uma significativa adesão dos agricultores familiares nesse município a essa modalidade de crédito. Além disso, o número de contratos mantém-se acima dos anos iniciais do Programa.

Em Passo Fundo, o auge do número de contratos ocorreu no ano safra 2011/2012, com 1.044 contratos. Após esse período, o número de contratos sofreu reduções a cada ano e mantém-se em um nível um pouco acima dos anos iniciais do Programa.

Acredita-se que os períodos em que houve um auge do número de contratos estão associados com algumas mudanças que ocorreram no Pronaf a partir do Plano Safra 2008/2009, elevando o número de contratos nesses municípios, conforme se pode observar no Gráfico 8, no ano safra 2009/2010 em Panambi e no ano safra 2011/2012 em Passo Fundo. Conforme Delgado (2012), o MDA instituiu, a partir do ano agrícola 2008/2009, o Plano Safra Mais Alimentos, que teve como intuito formular uma nova política de longo prazo para a agricultura familiar que, em face da crise internacional, fosse capaz de fortalecer o mercado interno, contribuindo para proteger o poder de compra dos brasileiros através da elevação da oferta de alimentos.

A crise internacional teve início nos Estados Unidos e na Europa, no segundo semestre de 2007, tendo seus reflexos no Brasil a partir do segundo semestre de 2008. O setor industrial foi o mais atingido pela crise no país e o Plano Safra Mais Alimentos foi lançado como uma alternativa para fazer frente aos efeitos da crise no Brasil, buscando aumentar a produção interna de alimentos (DELGADO, 2012; BRUM, 2013).

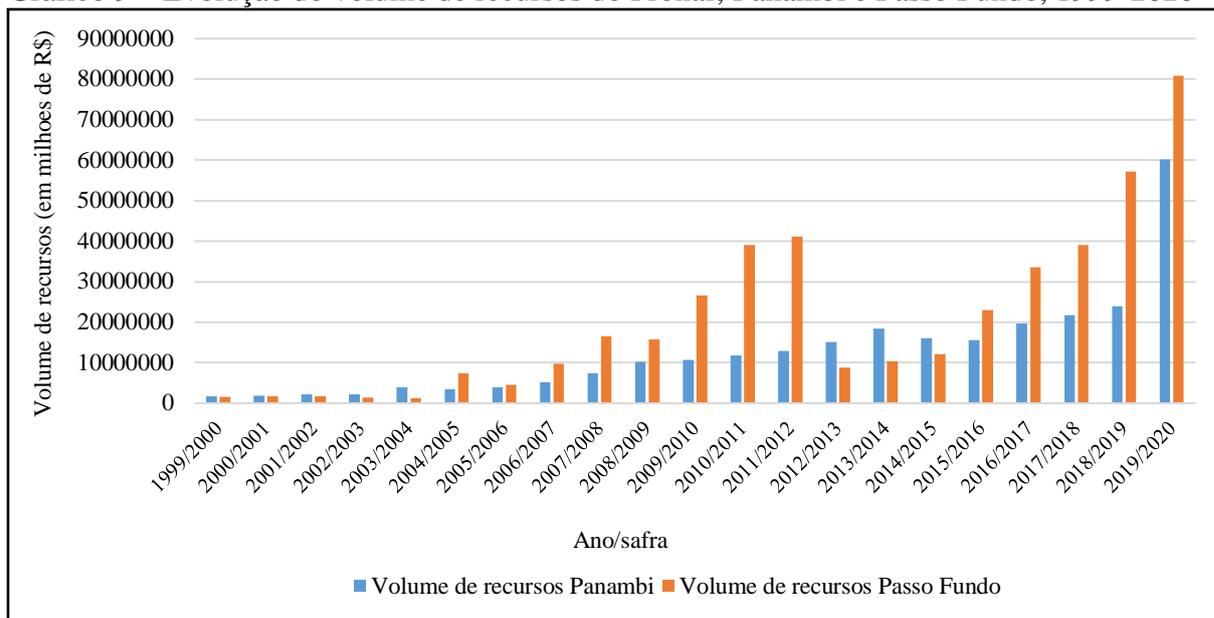
O Plano Safra Mais Alimentos promoveu três importantes mudanças no Pronaf, entre elas a criação de uma linha de crédito que foi utilizada em grande escala para a tecnificação de agricultores familiares, através da aquisição de tratores, máquinas, implementos agrícolas, com destaque para agricultores do Rio Grande do Sul, que estão mais integrados às cadeias agroindustriais e aos mercados agroalimentares e, sendo assim, conseguem acessar essa linha de crédito de maneira mais fácil. Outra mudança significativa foi o aumento do montante de créditos do Pronaf Agroindústria para cooperativas de leite e alguns ajustes nas normas para o enquadramento dos beneficiários, que possibilitaram a adesão de agricultores familiares com um novo perfil, principalmente no Sul do país. E a terceira mudança expressiva foi a extinção dos Grupos C, D e E do Pronaf, que passaram a ser reunidos em um único grupo, denominado de Grupo V (ou variável) da agricultura familiar (DELGADO, 2012; BIANCHINI, 2015).

Tomando como referência o número de estabelecimentos agropecuários nos municípios em estudo (IBGE, 2019), com o número de contratos concedidos pelo Pronaf nesses municípios, nesse mesmo ano (BACEN, 2020b), chega-se aos seguintes dados: em Panambi há 851 estabelecimentos agropecuários e no ano safra 2019/2020 foram realizados 849 contratos do Pronaf; em Passo Fundo há 909 estabelecimentos agropecuários e no ano safra 2019/2020 foram realizados 406 contratos do Pronaf.

A análise do Pronaf por meio do número de contratos pode encobrir alguns dados e informações, tais como a possibilidade de um mesmo agricultor ter vários contratos e, dessa forma, concentrar a distribuição dos recursos do Programa (CRUZ *et al.*, 2020), ou então, como identificado nas entrevistas diretas realizadas com as diferentes categorias de interlocutores, a mesma família de agricultores pode possuir mais de um contrato. Destaca-se que há algumas linhas do Pronaf onde é possível que os agricultores realizem até três operações e, além disso, dois membros da mesma família podem fazer mais de um contrato (ZELLER; SCHIESARI, 2020).

Considerando as questões expostas e levando em conta, também, as características dos municípios descritas no item 4.1, se percebe que a procura por recursos do Pronaf em Panambi é significativamente relevante e sobressai quando se compara com a procura por esse mesmo tipo de financiamento no município de Passo Fundo, conforme pode-se observar no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Evolução do volume de recursos do Pronaf, Panambi e Passo Fundo, 1999-2020



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Bacen (2012; 2020b).

No período analisado no Gráfico 9, o volume de recursos do Pronaf aplicados no município de Passo Fundo, em média, é mais elevado que o volume dos recursos aplicados em Panambi, porém, conforme evidenciado no Gráfico 8, o número de contratos é menor em Passo Fundo em todo o período analisado. Os dados dos gráficos 8 e 9 indicam que o montante de recursos do Pronaf em Panambi vem sendo utilizado por um número maior de agricultores familiares, enquanto que em Passo Fundo, os recursos utilizados vêm se concentrando em um número menor de agricultores.

Ao confrontar os dados dos Gráficos 8 e 9, nota-se que o volume de recursos utilizados pelo Pronaf nos dois municípios é crescente ao longo dos anos. Porém, identifica-se que no ano safra 2009/2010, em Panambi, há um significativo aumento do número de contratos, que não é acompanhado na mesma proporção do volume de recursos utilizados. Já no município de Passo Fundo, o número de contratos não aumentou na mesma proporção que o volume de recursos. O ano safra 2009/2010 foi o segundo ano de funcionamento do Programa Mais Alimentos e das outras mudanças que ocorreram no Plano Safra 2008/2009, refletindo nos indicadores do Pronaf, como o aumento do número de contratos em Panambi e do volume de recursos em Passo Fundo.

Delgado (2012) destaca que as mudanças ocorridas no Pronaf propiciaram uma reconcentração dos recursos do Programa na região Sul do país, favoreceram a aquisição de tratores por agricultores familiares dessas regiões e tornaram o acesso ao crédito mais fácil por parte dos agricultores familiares, cooperativas e agroindústrias de grande porte.

Frente aos dados apresentados, cabe analisar, de forma comparativa, os valores médios dos contratos no Brasil, no Rio Grande do Sul e nos dois municípios *lócus* da pesquisa, Panambi e Passo Fundo.

Tabela 10 – Comparativo do valor médio (em mil R\$) dos contratos do Pronaf no Brasil, no Rio Grande do Sul, em Panambi e em Passo Fundo, 1999-2020

Ano/Safra	Valor médio no Brasil (R\$)	Valor médio no Rio Grande do Sul (R\$)	Valor médio em Panambi (R\$)	Valor médio em Passo Fundo (R\$)
1999/2000	2.257	1.952	2.723	3.988
2000/2001	2.555	2.138	2.775	4.762
2001/2002	2.937	2.602	3.135	4.958
2002/2003	2.802	2.626	3.353	4.331
2003/2004	3.161	3.244	4.972	5.276
2004/2005	2.713	3.964	6.021	27.621
2005/2006	2.506	4.392	5.585	16.256
2006/2007	3.061	5.198	6.734	26.806
2007/2008	4.740	7.329	8.263	35.041
2008/2009	6.671	9.852	11.277	35.560
2009/2010	7.184	8.813	7.797	38.993
2010/2011	8.334	12.156	12.579	47.415
2011/2012	9.594	14.251	14.837	39.334
2012/2013	8.703	12.095	12.047	16.092
2013/2014	11.706	18.370	18.336	21.308
2014/2015	12.618	20.978	18.899	25.909
2015/2016	13.180	21.913	22.559	54.520
2016/2017	14.580	24.961	25.756	80.630
2017/2018	14.849	27.428	26.695	99.100
2018/2019	17.391	31.759	30.082	153.805
2019/2020	20.513	38.518	70.977	198.998

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Bacen (2012; 2020b).

A Tabela 10 traz dados importantes sobre a concentração dos recursos do Pronaf. Quando se analisa os valores médios dos contratos dos municípios de Panambi e Passo Fundo, é possível identificar o comportamento desses valores em Panambi, seguindo uma lógica parecida com os valores dos contratos em nível estadual, com exceção do ano safra 2019/2020, que teve um aumento significativo em Panambi. Já os valores médios dos contratos do Pronaf em Passo Fundo merecem destaque, pois são significativamente superiores aos valores médios em nível nacional, estadual e comparando com os de Panambi.

Enquanto que o valor médio dos contratos ao longo dos anos vem aumentando, ao invés de diminuir, o número de contratos ano a ano vem reduzindo, indicando que o Pronaf vem tornando-se cada vez mais concentrado em um número menor de agricultores. Em Passo Fundo, especialmente a partir do ano safra 2013/2014, essa situação é ainda mais evidente. A partir do ano/safra 2012/2013, o número de contratos sofreu reduções ano a ano, porém, o volume de

recursos voltou a se elevar após o ano/safra 2014/2015, indicando o aumento no valor médio dos contratos e maior concentração dos recursos em um número menor de agricultores.

No período de 2004 a 2013, a economia brasileira vivenciou um cenário de expansão. Porém, a partir de 2014, iniciou um período de contração, seguido de uma prolongada recessão no período de 2015-2016. As razões dessa desaceleração são associadas a vários fatores, como as políticas intervencionistas formuladas pelo governo (PAULA; PIRES, 2017). Dessa forma, esses acontecimentos ligados à recessão econômica brasileira, influenciaram nas políticas públicas. No caso do Pronaf, se observou, em nível local, tanto a redução do número de contratos, quanto o volume de recursos aplicados.

A partir do ano safra 2015/2016, o volume de recursos voltou a aumentar, mas não foi acompanhado do aumento do número de contratos. Assim, o valor médio dos contratos ficou mais elevado a cada ano. Uma das explicações para o aumento no valor médio dos contratos pode residir na criação de linhas ao longo dos anos e na ampliação do universo de beneficiários do Pronaf, fruto das inúmeras autorizações que ampliaram a renda familiar dos agricultores familiares para o enquadramento no Programa (DE CONTI; ROITMAN, 2011).

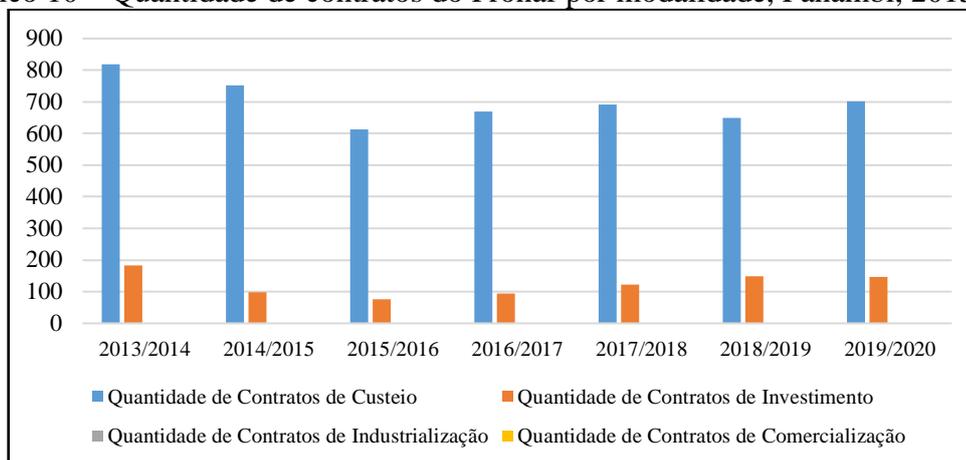
Com relação à evolução do volume de recursos ao longo dos anos, deve-se considerar, também, as mudanças nas regras do Programa, visto que no ano safra de 2006, o limite de financiamento para o Grupo B era de R\$ 1.500,00, para o Grupo A, de R\$ 16.500,00 e para o Grupo V, de R\$ 36.000,00, passando, no ano safra de 2015/2016, para R\$ 4.000,00 no Grupo B, para R\$ 26.500,00 no Grupo A e para R\$ 165.000,00 no Grupo V. Portanto, Zeller e Schiesari (2020) apontam que a elevação dos recursos do Pronaf vem ocorrendo principalmente devido a mudanças financeiras que ocorreram no país e às alterações nas normas do Programa, que possibilitaram um aumento no volume dos empréstimos com a ampliação do limite de crédito nos diferentes grupos.

Nos anos iniciais do Pronaf, em nível nacional, a modalidade de custeio era a mais utilizada em comparação à modalidade de investimento. Do ano 2000 até 2006, ocorreu um pequeno aumento dos contratos de investimento, seguido de redução em termos relativos. A partir do ano de 2008, com a criação do Pronaf Mais Alimentos, a modalidade de investimentos voltou a aumentar, sinalizando uma possibilidade de capitalização da agricultura familiar (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014).

O Pronaf Mais Alimentos foi lançado no Plano Safra 2008/2009 com o objetivo de elevar a produtividade da agricultura familiar, por meio do financiamento da infraestrutura das propriedades, direcionada para projetos de investimento (SCHUHMANN, 2012).

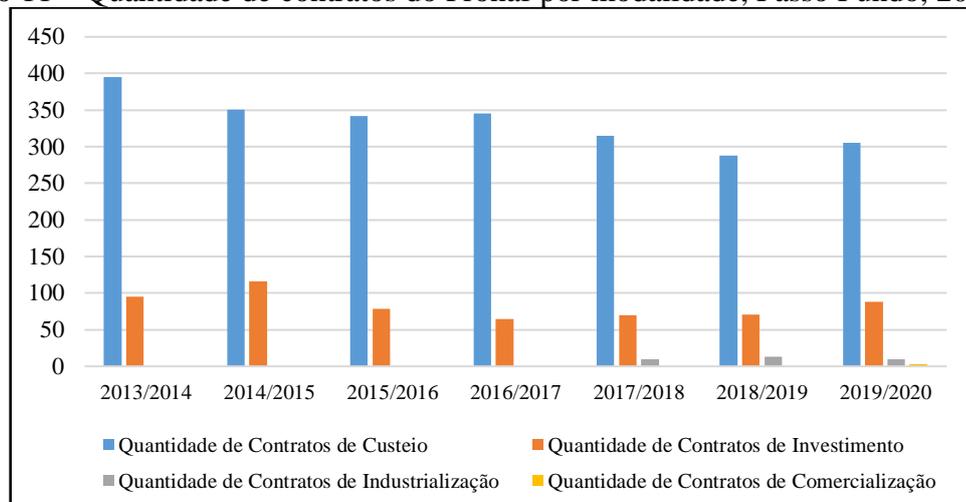
Vários estudos⁷⁶ locais vêm enfatizando que a modalidade de Pronaf mais utilizada nos municípios brasileiros é o custeio agrícola, o que também se confirma nos municípios estudados, conforme corroboram os dados dos Gráficos 10 e 11.

Gráfico 10 – Quantidade de contratos do Pronaf por modalidade, Panambi, 2013-2020



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Bacen (2020b).

Gráfico 11 – Quantidade de contratos do Pronaf por modalidade, Passo Fundo, 2013-2020



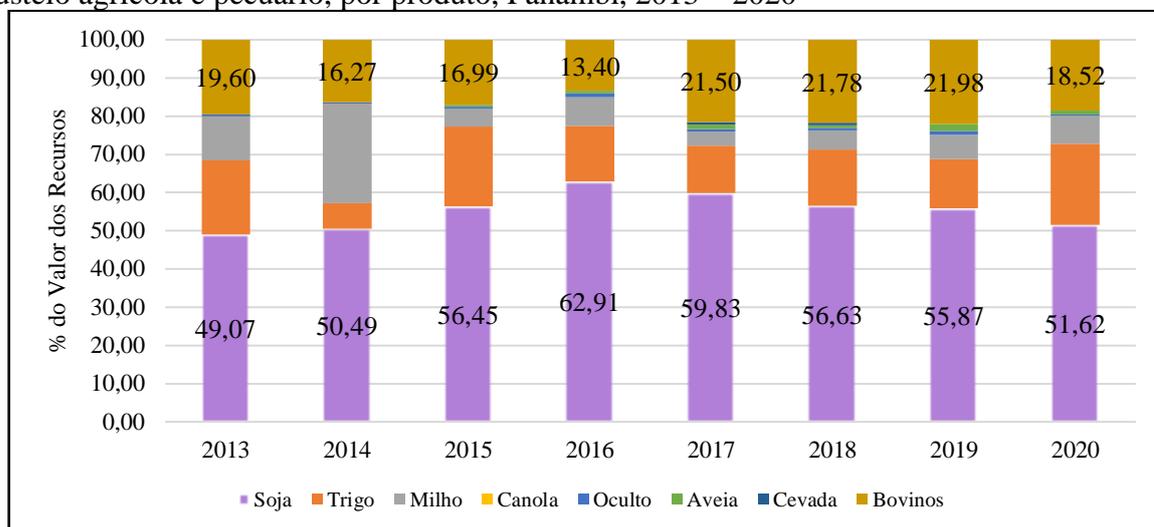
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Bacen (2020b).

Os Gráficos 10 e 11 ilustram a quantidade de contratos em Panambi e Passo Fundo, de acordo com as diferentes modalidades: custeio, investimento, industrialização e comercialização. Em termos de quantidade de contratos, a modalidade de custeio é a mais utilizada em Panambi e em Passo Fundo, seguindo a mesma tendência da maioria dos municípios brasileiros.

⁷⁶ Brignoni (2014); Capellesso, Cazella e Burigo (2018); Coelho e Maciel de Paula (2018); Dalcin e Hartmann (2021).

O Gráfico 12 apresenta os principais produtos financiados pelo Pronaf em Panambi nas modalidades de custeio agrícola e pecuário.

Gráfico 12 – Distribuição dos recursos aplicados pelo Pronaf (em %) nas modalidades de custeio agrícola e pecuário, por produto, Panambi, 2013⁷⁷-2020



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Bacen (2020b).

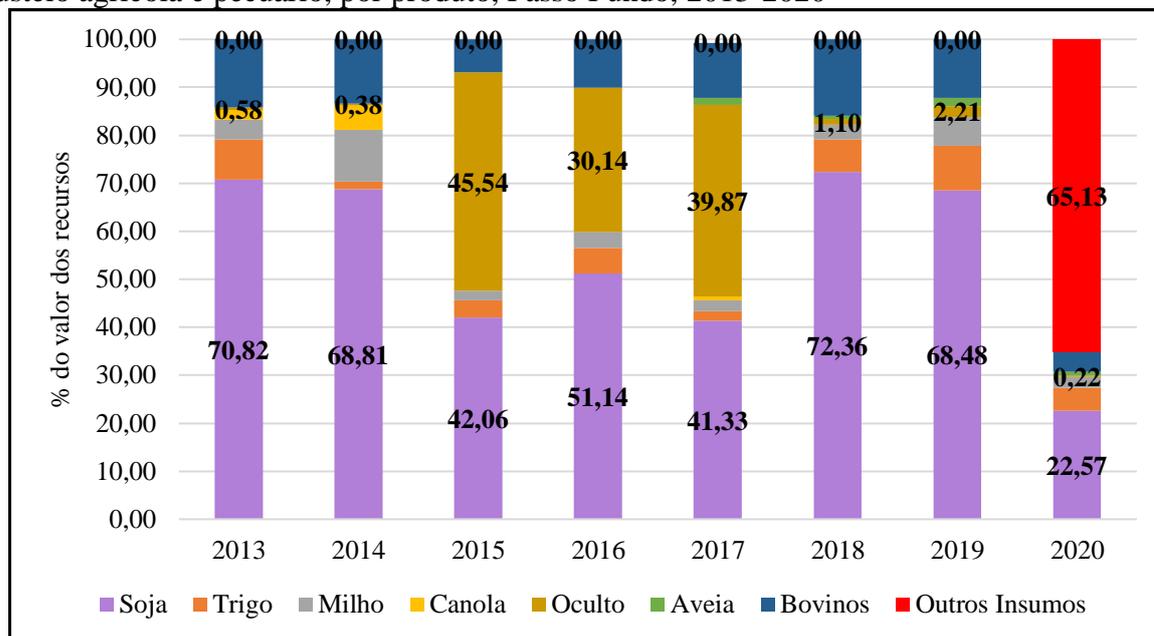
Ao analisar de forma mais específica as modalidades de custeio agrícola e pecuário do Pronaf, no município de Panambi, conforme ilustra o Gráfico 12, identificou-se que os principais produtos financiados no período de 2013 a 2019 foram soja, trigo e milho, com predominância de soja.

Em todo o período analisado, os recursos do Pronaf custeio em Panambi foram aplicados majoritariamente em lavouras de soja, variando de 49,07% a 55,87%, seguidos dos recursos aplicados em trigo, milho e custeio pecuário. Ressalta-se que os valores com o nome “oculto” se referem a produtos com até três contratos, que por opção do Bacen e visando isentar os beneficiários de exposição, são ocultados.

No Gráfico 13 é apresentada a distribuição dos recursos de custeio agrícola e pecuário do Pronaf em Passo Fundo, no período de 2013 a 2020, por produto.

⁷⁷ Os dados sobre as modalidades do Pronaf por município e produto de atividade agrícola são divulgados na MDCR do Bacen apenas a partir do ano de 2013 (CONTERATO; BRÁZ, 2019). A autora não conseguiu acesso a esses dados para o período de 1995 a 2012. No Anuário Estatístico do Crédito Rural do Bacen não estão compilados esses dados por municípios.

Gráfico 13 – Distribuição dos recursos aplicados pelo Pronaf (em %) nas modalidades de custeio agrícola e pecuário, por produto, Passo Fundo, 2013-2020



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Bacen (2020b).

O volume dos recursos do Pronaf custeio aplicados em Passo Fundo, principalmente para a cultura da soja, variou de 70,82% a 68,48% no período. A cultura da soja é uma das cinco principais culturas nos dois municípios estudados, representando 74,5% do total de ha plantados em Panambi e 86,9% do total plantado em Passo Fundo (SEBRAE, 2019^a; 2019b). Conforme Trennepohl (2011), a soja é a atividade econômica mais importante da mesorregião noroeste do Rio Grande do Sul. Essa cultura foi impulsionada pela crescente demanda internacional com preços atrativos na década de 1970. Compondo o binômio trigo-soja, essa cultura contribuiu para fomentar o processo de modernização da agricultura na região, mecanizando as lavouras e, em consequência, aumentando o êxodo rural e a urbanização.

Maluf (2004) explica que os agricultores familiares possuem dois tipos de vínculos com os mercados de seus produtos. Um deles está relacionado com as cadeias integradas no cenário nacional e internacional; o outro, aos circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos. O que se percebe pelos dados do Pronaf nesse município, é que muitos agricultores familiares vêm utilizando recursos dessa política pública para, principalmente, produzir para grãos (soja, trigo, milho).

O que se percebe, pelos dados analisados, é que mesmo havendo a presença significativa de agricultores familiares em Passo Fundo, a maioria deles têm dificuldades de se organizar em cooperativas e associações. Provavelmente, um dos fatores refere-se aos problemas já relatados no estudo de Lopes (2018), em que as experiências empreendidas de associações e cooperativas

tiveram problemas de gestão. Acredita-se, também, que muitos desses agricultores, provavelmente estão inseridos em mercados convencionais e se dedicam à produção de *commodities* agrícolas.

Observando os dados dos Gráficos 12 e 13, o que chama atenção é que os principais cultivos financiados em Panambi e em Passo Fundo pelo Pronaf estão associados a lavouras de monocultura, predominantemente soja, revelando que, nessas regiões, o Pronaf possui um caráter produtivista no tocante aos produtos financiados por esta política pública de crédito rural. Bazzotti e Coelho (2017) salientam que esse modelo produtivo necessita de um número reduzido de mão de obra e de um grau elevado de especialização e integração com os mercados internacionais. O que se percebe, segundo as referidas autoras, é que esse modelo vem sendo estimulado por um padrão de consumo dominante e pela acirrada disputa por maior produtividade, resultando em consequências, tanto culturais e sociais, quanto econômicas e ambientais.

No ano de 2020, destacam-se, em Passo Fundo, os recursos do Pronaf destinados à aquisição de outros insumos para fornecimento aos cooperados, que teve um percentual de 65,13% do total dos recursos do Programa nas modalidades de custeio agrícola e pecuário. Em valores monetários, correspondeu a quatro contratos que somaram R\$ 25.278.535,59. Nesse caso, refere-se a contratos de custeio agrícola, com recursos utilizados por cooperativas de crédito agropecuário para atendimento aos cooperados, que podem ser utilizados para a aquisição de insumos, entre os quais: sementes, mudas, defensivos, fertilizantes, além de utensílios agrícolas, bens essenciais ao consumo, materiais diversos e outros produtos necessários ao custeio da produção.

Em toda a série analisada no Gráfico 13 (2013-2020), o ano de 2020 foi o único ano em que foram destinados recursos do Pronaf para finalidade de aquisição de insumos para fornecimento aos cooperados. Como esses dados não são específicos, é difícil apontar qual cooperativa utilizou esses recursos. O que se pode inferir, pela pesquisa de campo realizada, é que mesmo não havendo uma cooperativa em Passo Fundo, há a atuação de cooperativas de outros municípios junto aos agricultores locais. As cooperativas utilizam várias estratégias juntos aos seus cooperados e agricultores. Uma situação que é recorrente, conforme evidencia o entrevistado AT4⁷⁸ (entrevista direta), são as negociações onde essas instituições fazem os projetos de financiamento e vinculam a trocas. Assim, os agricultores compram os produtos

⁷⁸ O entrevistado AT4 é extensionista rural do escritório municipal da Emater de Passo Fundo.

(insumos) das cooperativas e fecham com o preço da soja, situação que nem passa pela empresa de Ater, por exemplo.

Conterato, Bráz e Rodrigues (2021) explicam que, mesmo em um ambiente de pandemia de Covid-19, na primeira semana de junho de 2020, os preços internacionais da soja tiveram significativa elevação, tanto no mercado externo, quanto no mercado interno. Outros produtos também tiveram aumento nesse período, tais como arroz, leite, milho e carne.

O Pronaf foi criado com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar e de estimular a produção de alimentos voltados ao mercado interno, porém, o que se percebe nesses municípios é principalmente o financiamento de produtos de exportação. O Brasil é o maior produtor do mundo de soja (CONAB, 2020), que é o produto que aparece de forma majoritária nos financiamentos de custeio agrícola e pecuário do Pronaf nos dois municípios de pesquisa desta tese. No entanto, um pouco mais de 70% da produção brasileira de soja é exportada para outros países (EMBRAPA, 2021), evidenciando que, tanto em Panambi, quanto em Passo Fundo, o maior volume de recursos do Pronaf, custeio agrícola e pecuário, é investido em uma cultura de exportação.

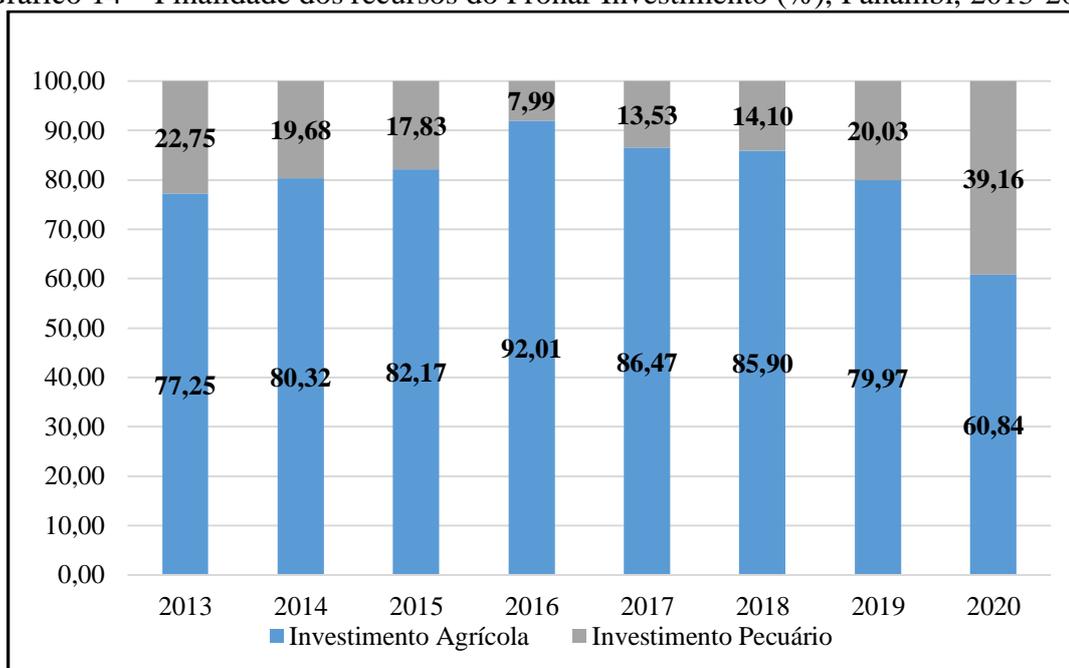
Conforme Conterato e Braz (2019), a grande contradição do Pronaf consiste em apoiar um modelo que promove uma produção diversificada ou privilegiar um modelo que se encaixa nos mesmos moldes do agronegócio, priorizando agricultores familiares consolidados que se enquadram no Grupo “V”. Assim, o aumento do volume dos recursos em produtos inseridos nas cadeias produtivas tradicionais promove um círculo vicioso, estimulando ainda mais a monocultura.

O Pronaf iniciou em 1995/1996 um importante ciclo de políticas públicas para a agricultura familiar. No entanto, o que se percebe no âmbito local com o estudo dos dois casos, principalmente com os recursos de custeio agrícola, é o financiamento de produtos voltados a mercados que tornam os agricultores familiares dependentes de grandes cadeias e, também, vulneráveis. Além disso, esse movimento que vêm ocorrendo e que fica bastante evidente nos municípios de Panambi e de Passo Fundo, contribui para que os agricultores familiares cada vez mais deixem de produzir itens essenciais para o abastecimento alimentar interno e passem a se dedicar ao cultivo de monoculturas.

Os resultados observados no estudo local e a literatura sobre essa temática dão indícios de que é necessário buscar alternativas ou políticas complementares que visem o apoio à construção de diferentes mercados, que tornem os agricultores familiares menos vulneráveis e suscetíveis aos setores dominantes da agricultura.

Ao se analisar a finalidade dos recursos do Pronaf Investimento, identificou-se que nos dois municípios estudados os volumes de investimento agrícola são superiores em toda a série analisada (2013 a 2020), em comparação ao investimento pecuário, conforme ilustrado nos Gráficos 14 e 15.

Gráfico 14 – Finalidade dos recursos do Pronaf Investimento (%), Panambi, 2013-2020



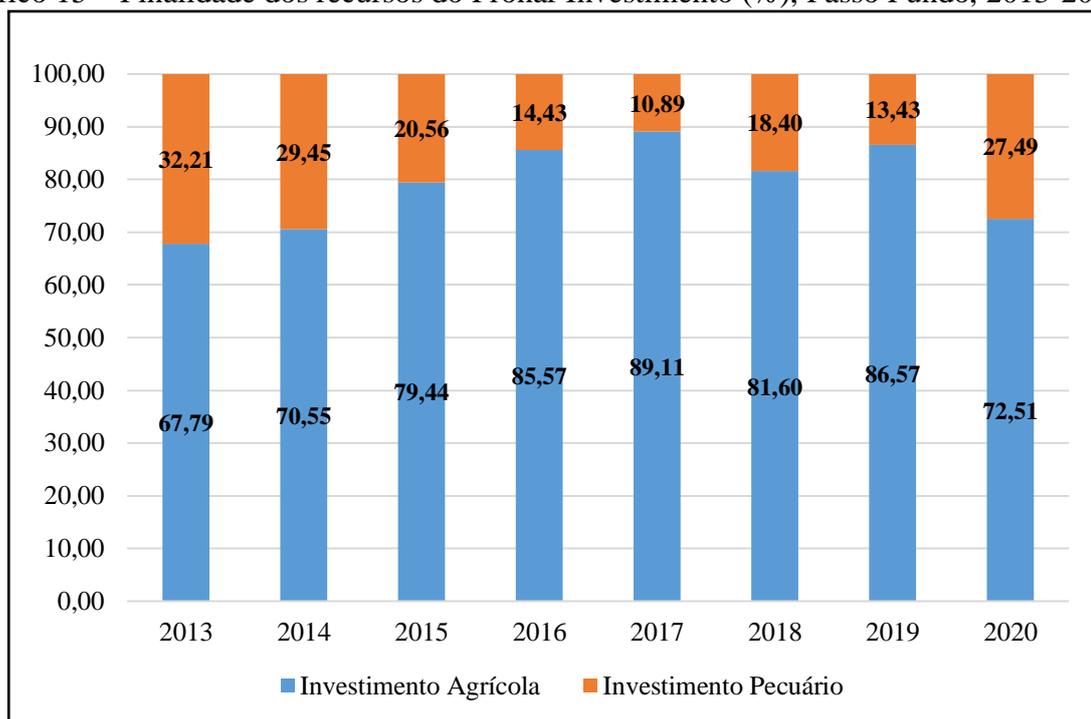
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Bacen (2020b).

O Gráfico 14 apresenta, em termos percentuais, o destino dos recursos do Pronaf investimento em Panambi. Dos recursos destinados ao investimento agrícola em Panambi, ao investigar de maneira mais detalhada os dados na MDCR do Bacen, identifica-se que, de 2013 a 2016, o destino de maiores volumes de investimento agrícola são: 1) outras máquinas e 2) tratores; e, de 2017 a 2020, os maiores volumes de investimentos agrícolas se concentram em: 1) máquinas e implementos, 2) trator, e 3) colheitadeiras, colhedoras e arrancadeiras.

Sobre o aumento dos recursos aplicados em máquinas e equipamentos ao longo dos anos, Grisa, Wesz Junior e Buchweitz (2014) questionam se esse tipo de investimentos intensificou a produção comercial dos agricultores familiares e o aumento de escala, visando honrar os financiamentos junto às instituições financeiras ou se atingiu os objetivos propostos pelo Mais Alimentos, qual seja de elevar a produção de alimentos no país e contribuir para a segurança alimentar e nutricional.

O Gráfico 15 apresenta a finalidade dos recursos do Pronaf Investimento para o município de Passo Fundo.

Gráfico 15 – Finalidade dos recursos do Pronaf Investimento (%), Passo Fundo, 2013-2020



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Bacen (2020b).

A superioridade dos recursos de investimento agrícola apresentada nos Gráficos 14 e 15, nos dois municípios, pode ser explicada, em parte, pelas características agropecuárias dos municípios, que são voltados à cultura da soja, e, em menor escala, trigo, milho, canola e aveia. Ao verificar o destino específico dos recursos de investimento agrícola em Passo Fundo, em todo o período apresentado no Gráfico 15 (2013 a 2019), os principais itens financiados pelo Pronaf investimento agrícola foram: a) outras máquinas, b) tratores, c) depósitos e instalações de congêneres e d) colheitadeiras, colhedoras e arrancadeiras. O principal destaque se dá no ano de 2020, em que em comparação aos outros anos da série, há um aumento expressivo (de 400 a 600% de aumento de financiamento em alguns itens) dos valores de Pronaf investimento agrícola, principalmente nos seguintes itens: a) tratores, b) colheitadeiras, colhedoras e arrancadeiras, c) máquinas e implementos, d) correção intensiva do solo; e de Pronaf investimento pecuário em máquinas, aparelhos e instrumentos.

Conforme já mencionado (CONTERATO; BRÁZ; RODRIGUES, 2021), em junho de 2020, algumas *commodities* agrícolas tiveram significativo aumento, como é o caso da soja, um dos principais produtos financiados pelo Pronaf em Passo Fundo e que tiveram significativa elevação em 2020.

O Pronaf é entendido, neste estudo, como uma complexa política pública, que envolve recursos governamentais e diferentes instituições mediadoras para sua operacionalização. A

análise realizada nesta seção (ainda que preliminar) a partir dos dados do MAPA, do IBGE e do Bacen, demonstra que há forte concentração do volume de recursos do Pronaf no grupo V nos dois municípios. Quanto à modalidade dos financiamentos, os recursos são direcionados principalmente na modalidade de custeio agrícola, a um número reduzido de produtos, notadamente para os cultivos de soja, trigo e milho. Sobre os resultados do Pronaf, ele está fortalecendo ainda mais o modelo produtivista, assim como vem sendo observado nas pesquisas de outras regiões brasileiras.

Conforme Conterato e Bráz (2019), o avanço do Pronaf nos últimos 20 anos deve ser analisado com cautela, posto que, mesmo oportunizando a muitos agricultores familiares o acesso a uma linha de crédito que não tinham acesso, o Programa vem privilegiando um perfil de agricultor familiar que se distancia do que era reivindicado pelos movimentos representativos da agricultura familiar.

Grisa (2017) sinaliza que no Rio Grande do Sul e no Paraná, no período de 1999 a 2012, cerca de 80% dos contratos e de 70% do montante de recursos aplicados no custeio de lavoura foram destinados a monoculturas, como o milho e a soja. Nos municípios de Passo Fundo e Panambi, os dados dos contratos e dos montantes de recursos aplicados com o Pronaf, no período de 2013 a 2020, reforçam o cenário identificado pela autora, que indica um cenário de especialização produtiva.

4.3 Análise do Pronaf em Panambi na perspectiva dos atores sociais locais: discursos, possibilidades interpretativas e estratégias de reprodução

Os agricultores familiares possuem diferentes características, muitas associadas às diferentes regiões brasileiras. Nesta tese, considera-se a agricultura familiar a partir de Schneider (2016b), que a define como um segmento onde trabalho e família estão interligados e que desenvolve suas atividades produtivas em um pequeno pedaço de terra, de onde provém seu sustento e de sua família, e o excedente é comercializado. Ela está inserida em diferentes mercados e produz culturas convencionais que são contempladas pelas políticas públicas. Assim, além de demandar a presença do Estado, também utiliza tecnologia para desenvolver suas atividades.

Salienta-se que o Pronaf é um importante instrumento que pode contribuir para as famílias de agricultores que utilizam essa modalidade de crédito e que envolve diferentes atores sociais na sua execução. Porém, a partir das entrevistas realizadas com os atores sociais locais (mediadores e agricultores familiares), observou-se distintos discursos e percepções sobre essa política pública e diferentes estratégias de reprodução social. A noção de estratégia é empregada

aqui para analisar as diferentes formas com que os atores sociais buscam se apropriar da política pública do Pronaf.

As entrevistas foram realizadas com atores sociais vinculados à construção, articulação e execução do Pronaf em nível local. Quanto aos agricultores pronafianos, foram selecionados alguns dos que possuíam DAP do Grupo “V” ativa no momento da entrevista e buscaram contemplar a diversidade de perfis desse grupo, tanto em termos de renda, quanto em relação às diferentes linhas de crédito utilizadas, como acerca do tipo de atividade produtiva. Buscou-se compreender a percepção desses sujeitos (mediadores/articuladores e agricultores familiares) na execução e na utilização dessa política pública, como ela vem sendo apropriada e quais as estratégias utilizadas para ter acesso aos recursos.

4.3.1 A construção, a articulação da política pública em Panambi e o papel das instituições mediadoras

O Pronaf foi criado em um contexto nacional de intensas mobilizações e reivindicações dos movimentos representativos da agricultura familiar. Em Panambi, mesmo antes da criação do Pronaf, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais⁷⁹ já estava envolvido em vários movimentos de agricultores familiares da região, cujo objetivo era pressionar o Estado para atender as demandas desse segmento. Conforme o relato do presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Panambi (MS8⁸⁰), em relação as reivindicações dos agricultores locais por uma política de crédito rural:

Nós fizemos o nosso Grito Alerta, depois tivemos o Congresso Nacional. Nós fizemos vários movimentos antes disso, pedindo uma diferença entre os juros dos investimentos. Para isso, nós fizemos os movimentos, nossos projetos, nossas propostas e levamos isso até Brasília. Eu estive lá junto ao Ministro da agricultura. Nós pressionamos o governo de fazer uma diferença da agricultura familiar. Na verdade, isso já iniciou desde antes da Constituição de 1988, nós já trabalhávamos nesse sentido, mas em 1988 não conseguimos pôr em prática, mas aí em 1994/1995 nós conseguimos implantar, nós pressionamos o governo para separar o grande do pequeno, que é a agricultura familiar e o empregador rural (MS8, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Panambi, 2021).

Um exemplo das iniciativas que tiveram a participação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Panambi é o Grito Alerta, citado pelo entrevistado, um movimento realizado desde a década de 1980 pelos Sindicatos de Trabalhadores Rurais da região de Ijuí, Cruz Alta, Santo Ângelo e Santa Rosa, que conta com a participação de outros municípios. Em 1995, essa

⁷⁹ O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Panambi é ligado à Fetag/RS.

⁸⁰ O entrevistado MS8 é presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Panambi e está no cargo há 36 anos.

mobilização ocorreu no município de Ijuí, contou com a participação de aproximadamente 10 mil agricultores de 656 municípios que traziam várias exigências, entre elas, a definição de uma política agrícola de longo prazo para este segmento.

Essas mobilizações que ocorriam em âmbito local/regional estavam inseridas em um contexto maior de mobilizações, como foi abordado no capítulo anterior, onde os movimentos representativos da agricultura familiar vinham adotando uma postura propositiva e reivindicavam, entre outras questões, uma política de crédito diferenciada.

Desde a criação do Pronaf, duas instituições mediadoras tiveram importante atuação em nível local: o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Panambi e a Emater municipal. O Sindicato dos Trabalhadores Rurais tem forte presença no município⁸¹ e, no tocante ao Pronaf, participou de todas as etapas de construção da política pública, atuando na divulgação, promoção e intermediação com as instituições financeiras. A Emater atuou principalmente na divulgação do Programa junto aos agricultores familiares, com a organização de reuniões, eventos e treinamentos. Conforme o depoimento do funcionário aposentado (AT2⁸²) dessa instituição, que estava atuando no período inicial do Pronaf, buscava-se passar a ideia de que essa política pública traria benefícios para as famílias rurais e, também, passar confiança para os agricultores familiares, visto que era uma política pública de crédito nova e havia incerteza quanto à sua continuidade.

Nos primeiros anos de funcionamento do Pronaf, a adesão a essa modalidade de crédito no município foi de um perfil de agricultor familiar com histórico de relacionamento com as instituições financeiras. Sobre essa questão, o funcionário aposentado da Emater entrevistado (AT2) evidencia que:

Primeiro, eram aqueles que tinham uma maior integração com os bancos, cooperativas e que tinham um papel de disseminadores da política pública. A adesão inicial era de muita desconfiança que as regras poderiam mudar por parte dos bancos e muitos não queriam ficar presos ao banco (AT2, funcionário aposentado da Emater, 2020).

Essa lógica também seguiu em outros municípios brasileiros, onde nos anos iniciais os principais agricultores familiares que acessaram os créditos pelo Pronaf foram os que já estavam mais integrados às instituições financeiras. Há que se ressaltar que, na fase inicial do Programa, as taxas de juros eram altas, em torno de 12% ao ano, e houve pouco acesso em

⁸¹ O presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Panambi acompanhou todas as etapas do Pronaf no município, desde a divulgação dessa política pública, até as mudanças que foram ocorrendo ao longo dos anos.

⁸² O entrevistado AT2 foi extensionista rural da Emater por mais de 35 anos, dos quais grande parte no município de Panambi, onde acompanhou e participou de várias etapas do Pronaf, principalmente nos anos iniciais do Programa.

função da falta de conhecimento dos agricultores acerca dessa política pública (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013).

O entrevistado AT2 destaca que esses agricultores que aderiam a essa linha de crédito tinham o papel de promotores da política pública, ou seja, ao recorrer aos recursos do Pronaf, divulgavam o Programa, atraindo mais agricultores para a utilização desse financiamento. Esse perfil possibilitava resultados mais imediatos, o que para os técnicos da Emater era visto de forma positiva, e para as instituições financeiras também, pois além de estarem mais familiarizados com as questões burocráticas, representavam um público com menor probabilidade de inadimplência.

As entrevistas realizadas indicam que os mediadores do Pronaf no âmbito municipal (Emater, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e instituições financeiras) buscaram atuar em forma de parcerias, com estratégias para atrair os agricultores familiares com potencial de aderir a esse Programa:

Logo quando saiu, quando nós conseguimos ali em 1994, 1995, daí houve a ordem do Banco Central e a gente divulgou isso muito na imprensa, a gente fez visitas nos bancos. Eu, como Presidente do Sindicato, me envolvi muito fortemente, aí a gente foi procurar os bancos para a aplicação disso aí, para colocar em prática. Foi muito bem aceito pelos pequenos produtores da agricultura familiar, não tanto por parte dos bancos, isso foi uma vitória, uma conquista muito grande (MS8, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Panambi, 2021).

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Panambi, na figura do seu presidente, tem uma atuação bastante participativa junto aos agricultores familiares em toda a trajetória do Pronaf, evidenciando em seu discurso a importância dessa política pública para esse segmento no município. O entrevistado ressalta que o Pronaf foi uma conquista e demonstra sentir-se integrante dos movimentos que buscaram e reivindicaram o apoio do Estado por meio de crédito rural para os agricultores familiares.

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais nesse município tem um papel muito importante na operacionalização do Pronaf, com uma atuação reivindicatória, principalmente na etapa inicial.

Segundo Grisa (2017), em sua configuração inicial, o Pronaf favoreceu agricultores familiares “em transição”, ou seja, os grupos de agricultores familiares que não eram “consolidados”, mas que apresentavam condições de acesso a inovações tecnológicas e de acesso aos mercados. Para a autora, o Pronaf crédito era concebido como um instrumento capaz de estimular para o mercado os agricultores familiares detentores de condições de produção.

No estudo realizado em 1994 pela FAO/INCRA (que classificou a agricultura familiar em três tipologias: consolidada, em transição e periférica), as principais demandas das representações dos agricultores familiares e as propostas do Dater criaram com o Pronaf uma espécie de modelo de agricultor familiar, que produzia para as principais cadeias da agricultura brasileira, utilizava insumos externos, mecanização, mas se encaixava nos requisitos elaborados para essa política pública. Esse era o perfil de agricultor familiar do Sul do Brasil (SABOURIN, 2017b) e foi também mencionado pelos entrevistados em Panambi como o público que inicialmente aderiu ao Pronaf no município e que os mediadores locais do Pronaf buscaram integrar ao Programa.

No município de Panambi, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e o escritório da Emater municipal são os responsáveis pela emissão e renovação da DAP. O Sindicato dos Trabalhadores Rurais faz a emissão e renovação de DAP e atua como promotor da política pública; já a Emater, emite e renova a DAP, elabora os Projetos Técnicos de Financiamento para os agricultores encaminharem o financiamento nas instituições financeiras e acompanha a execução do projeto nas propriedades dos agricultores.

A DAP é um importante documento para os agricultores familiares, pois além de oportunizar o acesso ao Pronaf, permite o acesso a várias outras políticas públicas e benefícios para esse segmento. Pelas entrevistas, se identificou que há várias tentativas de agricultores que não cumprem os requisitos para obtenção da DAP de tentar infringir as normas, ocultando informações, principalmente, sobre a renda para conseguir essa declaração. Essas tentativas têm sido mais evidentes ainda com o aumento do preço da soja nos últimos anos, que contribuiu para a elevação da renda de muitos agricultores familiares, que conseguiram se capitalizar, ultrapassando a renda máxima para acesso ao Pronaf.

Assim, o papel dos agentes emissores de DAP torna-se ainda mais importante, pois se o órgão fornecer uma declaração em desconformidade com os requisitos previstos na legislação ou privilegiar um agricultor que não se enquadre nas exigências, a instituição pode ser descredenciada dessa função. A prerrogativa de emissão das DAPs ser somente dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e das Ematers ocorreu somente em 1996, na edição do Grito da Terra Brasil desse ano e evidenciava a disputa existente com as organizações patronais. Essa restrição dos sindicatos patronais emitirem DAP tinha como objetivo evitar que essas organizações se apropriassem da mediação de uma conquista que foi do sindicalismo e do segmento da agricultura familiar (PICOLOTTO, 2011).

Em relação aos Projetos Técnicos de Financiamento para recursos do Pronaf, os mesmos são elaborados pela Emater nesse município, alguns são realizados por escritórios privados e

habilitados para este tipo de serviço e, também, as cooperativas fazem este papel, com destaque para a Cotripal. Por essa razão, tornou-se difícil estimar quantos Projetos Técnicos de Financiamento para obtenção de recursos do Pronaf são encaminhados anualmente.

É preciso enfatizar que a Cotripal é uma instituição que tem importante e estratégico papel na trajetória do Pronaf nesse município. Ela é a principal cooperativa, não só do município, mas atuando em 12 municípios da região noroeste do Rio Grande do Sul e possuindo mais de quatro mil associados, dos quais um número significativo são agricultores familiares. Por intermédio dessa cooperativa são realizados diversos contratos do Pronaf. A cooperativa tem seus técnicos e engenheiros agrônomos que elaboram os projetos técnicos para os agricultores, dispensando, nesse caso, a intermediação da Emater, por exemplo, e a própria cooperativa encaminha esses projetos para as instituições financeiras.

No caso do Sicredi, conforme relato de entrevista realizada com um funcionário dessa instituição (IF3⁸³) que é responsável pelas operações do Pronaf do município de Panambi, são recebidos muitos projetos de financiamento por intermédio da Cotripal:

Os contratos que vêm de Panambi, vêm via Cotripal. Em sua maioria, alguns de técnicos autônomos, poucos da Emater, mas grande parte é através da Cotripal. O agricultor vai à agência do Sicredi, mas tem essa parceria com a cooperativa no sentido da elaboração de projetos técnicos (IF3, funcionário do Sicredi, 2020).

Em Panambi, as principais instituições financeiras operadoras do Pronaf e mencionadas nas entrevistas são: o Banco do Brasil e o Sicredi, mas alguns entrevistados também mencionaram o Banrisul. A Cresol, importante cooperativa de crédito voltada à agricultura familiar, até o ano de 2020 não possuía uma sede em Panambi. O Banco do Brasil foi a principal instituição financeira a operar o Pronaf no município de Panambi desde a criação do Programa, porém, no decorrer dos anos, foi aumentando a participação de outras instituições, principalmente do Sicredi.

Em vários municípios brasileiros, o Banco do Brasil utiliza o sistema de Correspondente bancário (Coban), que funciona como um intermediador. No caso do Pronaf, esse sistema é utilizado nas instalações das instituições autorizadas pelo banco (sejam elas Sindicatos de Trabalhadores Rurais, as Ematers ou cooperativas de agricultores), com um funcionário da referida instituição habilitado a operar o sistema. Tanto o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Panambi, quanto a Cotripal, operaram com o sistema de Coban por alguns períodos.

⁸³ Este entrevistado é funcionário do Sicredi e no ano da entrevista (2020) era o responsável pelos atendimentos do Pronaf no município de Panambi (RS) e integrava a equipe do Sicredi no município de Ijuí (RS).

No caso do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, para operar o Coban era necessário ter um técnico e isso gerava um custo alto para o sindicato, que não conseguiu manter esse sistema. Conforme se identificou nas entrevistas, a Cotripal presta assistência técnica gratuita para os agricultores familiares associados, o que torna inviável para o sindicato manter um técnico e operar o Coban. Dessa forma, a opção do sindicato foi deixar de utilizar esse sistema.

A Cotripal também utilizou por muitos anos o Coban, que, por opção do agente financeiro, não está mais funcionando na cooperativa, mas há alguns segmentos na cooperativa que têm interesse em retomar a utilização desse sistema. Por um lado, a adesão a esse sistema no interior das instituições tende a reduzir as etapas da operacionalização do Pronaf para o agricultor familiar, que não precisa se dirigir ao banco para solicitar os recursos da linha de crédito. Mas ao mesmo tempo, e em grande medida, é uma estratégia utilizada pelas instituições financeiras que se encontram em um processo de digitalização dos produtos e serviços bancários, com redução de seu quadro pessoal, utilizando ferramentas para os clientes se autoatenderem. Assim, ao utilizar o correspondente bancário, as instituições financeiras reduzem custos de pessoal.

O presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (MS8), uma das instituições responsáveis por emitir e renovar DAP no município, informou que realiza o controle das DAPs ativas e segue à risca os procedimentos exigidos pelos órgãos competentes. Foi possível identificar que há muitas tentativas de agricultores terem acesso à DAP ocultando informações e mesmo não cumprindo os requisitos exigidos pela legislação. O entrevistado MS8 reforçou que o papel do Sindicato dos Trabalhadores Rurais é fazer cumprir os preceitos legais, de modo que o fornecimento de uma declaração falsa pode incorrer no descredenciamento da instituição.

Outra questão importante refere-se à inadimplência no Pronaf. Os entrevistados das instituições bancárias entrevistadas (IF3, IF4 e IF5) relataram não ter autorização para apresentar o índice exato de inadimplência nessa linha de crédito, mas afirmaram que no estado do Rio Grande do Sul esse indicador é muito reduzido. No caso do Banco do Brasil, para o Rio Grande do Sul a inadimplência do Pronaf fica na faixa de 1% e no município de Panambi essa taxa pode ser ainda menor. Os agentes bancários mencionam um conjunto de fatores que contribuem para esses resultados na região, tais como: os agricultores familiares da região Sul têm histórico de bom relacionamento com as instituições financeiras; o Pronaf é um crédito subsidiado; o trabalho desempenhado pelas empresas de assistência técnica também contribui para os bons resultados na região.

Em relação à baixa inadimplência no Pronaf, o entrevistado (IF3) argumenta que:

Quando um pronafiano tem dificuldades, geralmente vai ser por um fator externo, vai ser uma dificuldade em massa, por exemplo, uma estiagem. Aí entra de novo as políticas públicas, por exemplo, aquele contrato dele vai vencer daqui a x dias, aí vem uma resolução e diz que vai ser prorrogado por mais x anos, ou por 2, ou por 5. Acho que por isso também a inadimplência ela não é notória, ela é mínima. E, também, porque o público é um público diferenciado, ele trabalha lá com sua propriedade, ele vai precisar novamente de crédito para dar continuidade às suas atividades agropecuárias. Ele sabe que não é algo sazonal que ele vai precisar do crédito ano após ano para estar ajudando a alavancar a sua atividade, está contando com esse crédito (IF3, funcionário do Sicredi, 2020).

Em relação à inadimplência no município, identificou-se que o Sindicato dos Trabalhadores Rurais realiza um trabalho de orientação e acompanhamento junto aos agricultores familiares, de forma que eles utilizem os recursos do Pronaf de maneira consciente, para não se endividar e enfrentar dificuldades.

Em 2016, com a extinção do MDA, a agricultura familiar voltou ao escopo do MAPA, perdendo a visibilidade que tinha no antigo ministério. Esse acontecimento é percebido no âmbito local como um fator negativo:

Nós criamos o MDA, especificamente para a agricultura familiar. Hoje é diferente, o Ministério da Agricultura, que hoje nossa Ministra é a Tereza, ela está pegando toda a área da agricultura, tanto o pequeno, o grande, tudo. E nós tivemos o MDA, ele estava separado e tinha recursos separados, então essa foi a diferença. Antes era o nosso Ministério, separado, só para agricultura familiar. Então isso agora prejudicou, porque é um bolo só, vamos dizer assim. Antes nós tínhamos um orçamento específico só para agricultura familiar, então essa extinção do MDA para nós prejudicou, quando não tem dinheiro para os grandes, então o pequeno está incluído no mesmo saco (MS8, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Panambi, 2021).

Em todo o discurso, o entrevistado revela um sentimento de pertencimento aos movimentos da agricultura familiar e se sente integrante no processo de construção e de implementação do Pronaf e das pautas do movimento sindical. O impacto da extinção do MDA é um acontecimento significativo, pois esse ministério era um espaço de identificação dos agricultores familiares e dos articuladores do Pronaf. Com a sua extinção e o retorno ao MAPA, as demandas da agricultura familiar voltaram a ser tratadas juntamente com as demandas da agricultura patronal, perdendo visibilidade.

Em Panambi, verificou-se importante papel dos mediadores sociais na construção e execução do Pronaf, com significativa atuação e presença junto aos agricultores familiares, desde o período em que se buscava uma linha de crédito que fosse capaz de atender as necessidades desse segmento, até o período mais recente.

4.3.2 A percepção de atores sociais envolvidos com o Pronaf em Panambi: contribuições e limitações

No Quadro 8, buscou-se sistematizar a percepção de alguns atores sociais vinculados ao Pronaf em Panambi em relação às contribuições e limitações do Programa.

Quadro 8 – Percepção de atores sociais entrevistados em Panambi sobre as contribuições e as limitações do Pronaf

Entrevistados	Contribuições	Limitações
MS8	Em Panambi, o Pronaf contribuiu na questão de financiamento para plantio, começou um custeio muito forte, na área da agroindústria também ajudou bastante; O Pronaf Mais Alimentos foi uma luta muito nossa, aí entraram os investimentos e pode comprar tratores, máquinas.	A principal dificuldade é a questão da renda, principalmente nesse último ano que aumentou o preço da soja. Também isso acontece na área do leite.
AT2	Possibilitou a renovação de máquinas e equipamentos e a maior participação e interesse dos jovens em manusear estes equipamentos mais modernos.	A utilização de recursos em investimentos sem capacidade de pagamento, a ociosidade do investimento.
IF3	Promove o desenvolvimento econômico; Melhora a qualidade de vida do agricultor.	Não vê limitações.
AF11 ⁸⁴	O fomento ao crédito.	O Programa fomenta pouco na comercialização e, o mais importante, que não é contemplado com êxito, seria a assistência técnica aos produtores.

Fonte: Dados da pesquisa (2020; 2021).

Os relatos sintetizados no Quadro 8 apresentam a percepção de alguns entrevistados em Panambi com relação à sua percepção sobre as contribuições e limitações do Pronaf no município. Com exceção do entrevistado AF11, que se demonstrou mais cauteloso ao expressar sua avaliação acerca do Pronaf, os outros atores sociais entrevistados demonstraram-se satisfeitos com os resultados alcançados com o Programa no município, ressaltando a importância dessa política pública para o custeio de lavouras, para a renovação e aquisição de máquinas e implementos agrícolas e para a criação e desenvolvimento de pequenas agroindústrias.

Os recursos do Pronaf são apropriados em Panambi, principalmente por agricultores familiares em consolidação ou já consolidados, o que se expressa na principal questão apontada como limitação pelo entrevistado MS8. O limite de renda para enquadramento na DAP é apontado não somente por esse entrevistado, mas vários agricultores familiares também abordam esse requisito e apontam como uma limitação percebida, pois esse valor demorou muitos anos para ser atualizado e, assim, agricultores que foram ao longo dos anos auferindo

⁸⁴ O entrevistado AF11 é agricultor familiar e técnico agrícola da Cotripal em Panambi.

maiores rendimentos não conseguem mais se manter nas normas do Programa. O que de fato ocorre, é que muitos agricultores querem continuar utilizando essa modalidade de crédito, que tem normas e regras específicas.

Em relação às principais demandas e limitações dos agricultores familiares locais no Pronaf, o entrevistado MS8 enfatizou bastante a questão do limite de renda para enquadramento no Programa, considerada baixa e desatualizada.

Os limites de renda foram mudando ao longo dos anos no Pronaf e, até o ano de 2020, o limite da renda familiar bruta por ano passou de R\$ 360.000,00 para R\$ 415.000,00. Conforme Picolotto e Medeiros (2017), com a elevação dos limites de renda para enquadramento no Pronaf ao longo dos anos e, também, com o aumento nos recursos para financiamento, buscava-se contemplar um segmento de agricultores que, até então, utilizava outras linhas de crédito ou um público que era beneficiário do Pronaf, mas se capitalizou e já não atendia aos requisitos da política pública. Essa mudança nos limites do Pronaf representou a intenção de abarcar um setor economicamente mais estável da agricultura familiar e das políticas públicas.

Os recursos do Pronaf em Panambi, conforme já evidenciado no início desse capítulo por meio dos dados apresentados, vêm sendo cooptados principalmente por agricultores mais capitalizados e utilizados em monoculturas, como é o caso da principal cultura produzida na região, a soja. Em linhas gerais, pode-se dizer que políticas como o Pronaf, conseguiram incluir muitos agricultores familiares nesse processo que iniciou na década de 1950/1960, de modernização da agricultura, e que gerou muitas contradições.

A pesquisa de campo com os agricultores familiares em Panambi selecionou apenas alguns casos, mas buscou contemplar a diversidade da agricultura familiar, em termos de tipo de cultura produzida, de renda e das diferentes instituições financeiras pelas quais acessam o Pronaf. Os casos selecionados não são representativos dos municípios pesquisados, tendo em vista que gerariam um volume bastante expressivo de dados. Dessa forma, priorizou-se casos singulares, que fossem capazes de fornecer elementos para a análise da política pública.

O Quadro 9 apresenta a caracterização de agricultores familiares entrevistados em Panambi, que utilizam alguma modalidade do Pronaf.

Quadro 9 – Caracterização dos agricultores familiares entrevistados em Panambi

Identificação	Renda familiar bruta mensal	Área	Tipo de produção	Modalidade do Pronaf	Recebe assistência técnica	Instituição financeira
AF1	11,5 salários mínimos	35 ha	Soja, trigo e milho	Custeio e investimento	Cooperativa	Sicredi
AF2	4,5 salários mínimos	60 ha	Citrus, ovinos, agroindústria de	Custeio agrícola e pecuário	Emater	Sicredi

			ovinos com abatedouro e soja			
AF3	28 salários mínimos	75,9 ha	Soja, trigo e milho	Custeio e investimento	Empresa privada	Banco do Brasil
AF4	1 salário mínimo	10 ha	Soja e agroindústria de panificados	Custeio e investimento	Emater	Banco do Brasil
AF5	7,6 salários mínimos	5 ha	Hortaliças	Investimento	Emater	Sicredi

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Em relação ao tamanho das propriedades rurais dos agricultores entrevistados, todas se situam nos limites da Lei nº 11.326/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, que determina que, para ser considerado agricultor familiar, não pode deter área maior que quatro módulos fiscais⁸⁵. Dos agricultores entrevistados, a área das propriedades varia de 10 a 75,9 ha, a maioria está vinculada a uma cooperativa ou associação e tem uma empresa que presta assistência técnica na propriedade.

Quanto ao tipo de produção, há significativa diversificação, variando de agricultores familiares pronafianos que produzem hortifrutigranjeiros, aos que se dedicam à produção de grãos, e mesmo os que diversificam suas áreas (grãos e hortifruti, por exemplo). Conforme exposto na seção 4.2, entre os principais cultivos, a soja é a protagonista, mesmo entre os agricultores familiares menos capitalizados. Este não é um fenômeno específico desse município, visto que é uma cultura que tem grande expressão em toda a mesorregião noroeste do estado do Rio Grande do Sul.

Diante dessas questões, retoma-se a problemática principal que permeia essa temática, que gira em torno da concentração de recursos do Pronaf nas categorias mais capitalizadas da agricultura familiar e voltadas principalmente a monoculturas. Deste modo, o Pronaf se apresenta nesses municípios⁸⁶ como um esforço para adequar o pequeno agricultor (o agricultor familiar) ao grande, por meio do apoio do Estado, com incentivo de crédito, que insere esse segmento em uma dinâmica já estabelecida.

A Figura 8 buscou sintetizar as diferentes percepções dos agricultores familiares sobre as contribuições, limitações do Pronaf e as principais estratégias utilizadas para obter o financiamento.

⁸⁵ Lembrando que em Panambi o módulo fiscal corresponde à 20 ha.

⁸⁶ E aqui, também, já se estende a constatação para os dois municípios, Panambi e Passo Fundo.

Figura 8 – Contribuições, limitações e estratégias dos agricultores familiares na utilização do Pronaf em Panambi

Contribuições	Limitações	Estratégias de reprodução
<ul style="list-style-type: none"> • Renovação de máquinas e equipamentos; • Melhora a produtividade; • Reduz a necessidade de mão de obra; • Maior interesse dos jovens em permanecer no meio rural; • Contribui para a permanência das famílias no meio rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aval; • Burocracia; • Endividamento; • Investimentos em equipamentos ociosos, sem capacidade de pagamento; • Limite de renda para enquadramento no Pronaf está ficando baixo; • Para a aquisição de veículos, não é toda a montadora que adere ao Programa; • Insistência de bancos fazerem venda casada junto com o Pronaf; • O teto de financiamento por CPF não vem acompanhando as elevações nos preços dos maquinários agrícolas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Associar-se em cooperativas (Cotripal); • Organizar-se em associações (Agrifami, Apipan, Frutipan) que também organizam para a participação em mercados institucionais (PNAE) e cadeias curtas (Feiras); • Criação de agroindústrias; • Não extrapolar o limite de renda para enquadramento no Pronaf; • Diversificação de cultivos.

Fonte: Dados da pesquisa (2020; 2021).

Os agricultores familiares entrevistados no município de Panambi percebem o Pronaf como uma oportunidade de acessar recursos para investir em suas atividades produtivas com juros mais baixos. Esse Programa foi criado em um contexto onde muitos agricultores familiares do município precisavam de crédito e o Pronaf vem contribuindo ao longo dos anos para a renovação das máquinas e equipamentos, melhorando a produtividade, reduzindo a necessidade de mão de obra, despertando maior interesse pelos jovens de continuar as atividades desempenhadas pela família no meio rural e contribuindo para as famílias permanecerem no meio rural. Nesse município, observou-se muitos jovens continuando as atividades da família no meio rural.

Entre as principais limitações destacadas pelos agricultores familiares, a questão da burocracia por parte dos bancos é apontada como um dos principais problemas, visto que para muitos agricultores familiares, acaba se tornando um impeditivo para realizar o financiamento.

Outra limitação identificada, refere-se à conduta das instituições financeiras, que buscam vincular ao financiamento do Pronaf, outros produtos e serviços bancários. O fragmento da entrevista realizada com o agricultor familiar AF3 (entrevista direta) expressa esse problema:

Tem a outra questão ainda, todo mundo diz que não pode ou que na realidade não é legal a instituição fazer, que é a velha venda casada. Na questão do Pronaf, ela não pode existir, mas ela ocorre. Quanto mais você trabalha com produtos do Banco lá, a

sua agilidade é diferente, no momento que você tranca o pé, a agilidade para as coisas acontecerem é bem pequena. Isso ocorre e não é só em um banco, é difícil ter um banco em que não está fazendo isso. E eles vincularem intencionalmente a agilidade no seu processo ao fato de você contratar produtos e serviços do banco. A gente percebe nitidamente que durante o ano eles vão te oferecendo, te pressionando e quanto mais coisas você vai adquirindo dele, às vezes você consegue colocar contrato lá que sai assim, do dia para noite. Agora, se você não aceita outros produtos, fica para amanhã, para semana que vem (AF3, agricultor familiar, 2020).

O agricultor AF3 enfatiza a prática de venda casada⁸⁷ de produtos no âmbito do Pronaf no município de Panambi e ainda esclarece que essa situação ocorreu em mais de um banco. O entrevistado ainda explica que essa prática vem ocorrendo de forma menos explícita nos últimos anos, mas ainda é algo que acontece e se constitui em um limitador. O Pronaf é uma política pública que foi criada com um objetivo social de atender um público que estava à margem do sistema financeiro, porém, práticas como a relatada pelo entrevistado também vêm sendo identificadas em outros municípios, não estão previstas na legislação do Programa e se constituem em limitações para os agricultores familiares.

O Pronaf passou por muitas alterações ao longo de sua trajetória, como aumento dos recursos aplicados, maior flexibilidade nas normas, ampliou os beneficiários (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014), porém, o limite de financiamento por CPF de agricultor familiar é elencado como uma dificuldade, que vem sendo enfrentada com maior ênfase nos últimos três ou quatro anos. Os maquinários e implementos agrícolas aumentaram aproximadamente 50% em comparação aos preços de 2010, mas os limites por CPF para financiamento destes itens pelo Pronaf não estão acompanhando a evolução dos preços na indústria, relata o agricultor familiar AF3.

Há uma parcela de agricultores familiares⁸⁸ no município que vêm utilizando o Pronaf para o custeio das suas lavouras, para investimento em máquinas e implementos agrícolas e para melhorias em sua infraestrutura. Muitos agricultores familiares consolidaram-se a partir dos recursos investidos em suas propriedades, conseguiram ampliar sua participação em mercados, principalmente em mercados convencionais⁸⁹ e já encontram dificuldades em continuarem enquadrados nos requisitos do Programa. Os limites disponibilizados pelo Programa, além de não acompanharem os aumentos realizados pelas indústrias de máquinas e

⁸⁷ De acordo com o artigo 39 do Código de Defesa do Consumidor (Lei n° 8.078/1990), é proibido vincular o fornecimento de produtos ou serviços à aquisição de outros produtos ou serviços (BRASIL, 1990), porém, essa é uma prática que vem ocorrendo nesse município.

⁸⁸ Um agricultor familiar entrevistado mencionou que já fez mais de 30 contratos do Pronaf, incluindo os contratos de custeio e de investimento.

⁸⁹ Entende-se os mercados convencionais a partir de Schneider (2016b), que os caracteriza como mercados onde os mecanismos de intermediação são regidos por contratos a montante e a jusante, principalmente para agricultores voltados à produção de *commodities*.

equipamentos, como no caso citado pelo agricultor (AF3), talvez já não sejam mais suficientes para financiar esse perfil de agricultor familiar que já está consolidado e que começa a ter dificuldades para continuar se enquadrando como um agricultor familiar na questão de renda.

Para avançar nos objetivos propostos neste capítulo, buscou-se identificar também quais estratégias de reprodução os agricultores familiares utilizam ao se apropriarem da política pública. Foi possível identificar diferentes estratégias utilizadas pelos agricultores familiares, as quais podem ser divididas em dois grupos: 1) os agricultores menos capitalizados, que buscam organizar-se em associações e pequenas cooperativas que os auxiliam tanto em questões burocráticas de acesso ao Pronaf, de organização da produção e de acesso a mercados, principalmente mercados alternativos e mercados institucionais; 2) os agricultores mais capitalizados, já inseridos em mercados convencionais e produtores de culturas mais tradicionais.

Os agricultores familiares menos capitalizados utilizam estratégias de organização em associações e cooperativas, buscam diversificar seus cultivos com o objetivo de ter auxílio para agregar valor aos seus produtos, acessar mercados que possibilitem melhorar a renda da família. Em Panambi, identificou-se forte atuação da Emater junto a esse perfil de agricultores e também na organização das associações, cooperativas de pequenos agricultores e na criação das agroindústrias.

Os agricultores familiares mais capitalizados já estão mais integrados aos mercados convencionais, têm seus produtos comercializados através de cooperativas que intermediam *commodities* agrícolas. Nesse perfil de agricultores familiares, identificou-se estratégias como a divisão de áreas em nomes de diferentes membros da família, para não exceder o limite de quatro módulos fiscais dispostos na Lei nº 11.326/2006, para ser considerado agricultor familiar e o limite de renda não ultrapassar os valores estabelecidos para a obtenção de DAP.

Essas estratégias são empregadas em condições distintas, por diferentes perfis de agricultores familiares, mas que têm como objetivo comum a garantia da reprodução social e a de sua família no meio rural. Para Bourdieu (2020, p. 24), as estratégias estão presentes em todos os tipos de sociedades e variam de acordo com “a natureza do capital a ser transmitido e o estado dos mecanismos de reprodução disponíveis”. No caso da agricultura familiar, os resultados positivos ou negativos alcançados, dependem das estratégias e das decisões tomadas pela própria família.

Destaca-se, nesse município, um potencial significativo de organizações de pequenos agricultores em associações e em cooperativas, buscando melhores condições de

comercialização para seus produtos e, também, de se inserir em mercados institucionais, locais e territoriais, e convencionais.

A Figura 9 apresenta alguns registros do destino dos financiamentos realizados pelos agricultores familiares com os recursos do Pronaf no município de Panambi.

Figura 9 – Retratos de investimentos realizados por agricultores familiares com recursos do Pronaf em Panambi



Fonte: Imagens cedidas pelos agricultores entrevistados (2020; 2021).

As imagens expostas na Figura 9 apresentam alguns dos investimentos realizados por agricultores familiares com recursos do Pronaf no município de Panambi. Os recursos são destinados desde o custeio de lavouras de soja a pomares de citrus, até trator e câmara fria e abatedouro, financiados por diferentes linhas do Pronaf.

4.4 Análise do Pronaf em Passo Fundo na perspectiva dos atores sociais locais: discursos, possibilidades interpretativas e estratégias de reprodução

Assim como na seção 4.3, que tratou do Pronaf em Panambi, esta seção busca apresentar a perspectiva dos atores sociais vinculados a esse Programa em Passo Fundo. Os critérios utilizados na seleção dos entrevistados foram os mesmos já descritos na seção anterior.

4.4.1 A articulação da política pública em Passo Fundo e o papel das instituições mediadoras

Em Passo Fundo, identificou-se o envolvimento de diferentes instituições na articulação e mediação do Pronaf. Entre as principais, cabe destacar a Emater, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e as instituições financeiras.

O município de Passo Fundo possui duas unidades da Emater, o escritório regional e o escritório municipal. No escritório regional, atuam os assistentes técnicos regionais, tanto para a área social, como econômica, responsáveis por 40 municípios. O escritório municipal tem sua abrangência dentro do município de Passo Fundo, atendendo 27 localidades em um universo de aproximadamente 470 pessoas ao longo do ano. Para isto, atuam dois extensionistas rurais, um que cuida da parte técnica e outro da parte social, além de um funcionário para a parte administrativa. O escritório municipal é responsável pela emissão de DAPs, elaboração de projetos de financiamento do Pronaf, entre outras funções e atividades.

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Passo Fundo é filiado à Fetag/RS, também faz a emissão de DAPs, porém, não possui um responsável técnico para elaborar os projetos de financiamento e não há correspondente bancário na unidade. Os entrevistados (MS9 e MS10⁹⁰) demonstraram que há interesse por parte da gestão atual do sindicato em ter um correspondente bancário em sua sede, mas explicaram que essa situação ainda não se concretizou devido à necessidade de um funcionário habilitado para desempenhar essa função.

O município conta com a atuação de várias instituições financeiras, tanto públicas, quanto privadas. As principais instituições que atuam com o Pronaf e mencionadas nas entrevistas foram: Banco do Brasil, Sicredi e Cresol. Assim como na maioria dos municípios brasileiros, quando o Pronaf foi implementado, o Banco do Brasil foi a principal instituição financeira a operar em Passo Fundo com os recursos dessa política pública. No decorrer dos anos, outras instituições foram conquistando espaço junto aos agricultores familiares, em especial, as cooperativas de crédito. Conforme se percebeu a partir das entrevistas, essas instituições realizam um trabalho diferenciado junto aos agricultores, buscando estar mais próximas da sua realidade:

Atualmente, as cooperativas de crédito estão bem mais na frente que as outras instituições. Os agricultores, na sua maioria, já estão vinculados à alguma cooperativa. Até porque elas têm uma proximidade com o agricultor, em geral, foram fundadas por agricultores, fazem um atendimento diferenciado que os bancos, em geral, não têm, isso facilita muito. Outras que não tinham nem tradição com o agro, também já estão ofertando crédito rural (MS10, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Passo Fundo, 2021).

⁹⁰ Os entrevistados MS9 e MS10 são, respectivamente, o vice-presidente e o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Passo Fundo, ambos também são agricultores familiares.

O agricultor familiar tem um perfil diferenciado, ele valoriza essa proximidade das instituições financeiras que com a qual estão vinculados e, nesse sentido, as cooperativas de crédito foram conquistando seu espaço ao longo dos anos junto a esses sujeitos, foram criando uma identidade, firmando parcerias. O que aconteceu nos últimos anos, principalmente com o Banco do Brasil, foi uma redução do quadro pessoal, um crescimento de operações via internet e uma presença menor junto aos agricultores familiares. Nesse contexto, muitas cooperativas de crédito foram crescendo e, além do crédito rural, conseguem oferecer outros produtos e serviços, atendendo os agricultores familiares de forma mais completa.

Um aspecto já abordado na seção em que se discutiu a articulação do Pronaf em Panambi, reside na prática ofensiva das instituições financeiras ao oferecer produtos e serviços e a vinculá-los ou atrelá-los ao Pronaf. Mesmo que implicitamente, pois é uma prática vedada por lei, ela também ocorre no município, conforme evidencia um dos mediadores entrevistados:

Essa venda casada é certa, mesmo sabendo que isso não é um recurso do banco, é uma política pública, mas aí eles aproveitam essa ocasião, vão lá e colocam um produto para te enfiar goela abaixo. Mesmo que você sabe que isso não é certo. Isso acontece aqui, não é só dos bancos, as cooperativas fazem isso também. A gente sabe que hoje a maioria dos agricultores estão muito bem esclarecidos, mesmo assim isso acontece, imagina para que não é esclarecido (MS9, vice-presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Passo Fundo, 2021).

Ainda sobre as práticas ofensivas das instituições financeiras, outro entrevistado reforça a questão da venda casada:

Uma coisa que nós temos percebido, talvez um dos entraves, uma queixa meio que recorrente, os produtores dizem, a gente sabe que não pode essa venda casada do crédito, mas os produtores dizem, o banco por si só vende o seguro de vida, vende um plano de capitalização, um seguro e talvez esse seja um dos motivos que o produtor está deixando de acessar essas linhas, porque na verdade você está pagando mais que o valor dos juros da linha de crédito...aí tu pega um título de capitalização, um seguro de vida, tudo isso penaliza um pouco o agricultor. Isso é ilegal, mas a gente sabe que os bancos fazem isso né (AT4, extensionista rural da Emater de Passo Fundo, 2020)

No âmbito das operações do Pronaf, a venda casada é uma realidade, ela ocorre no município, mesmo que de uma maneira implícita e não se identificou que seja em uma instituição financeira específica. O que ocorre, de uma maneira geral, é que os bancos e as cooperativas de crédito buscam comercializar seus produtos e serviços para agricultores familiares e, em muitos casos, a aprovação rápida do crédito do Pronaf é atrelada à aquisição de serviços bancários, como seguros, cartões, entre outros. Por um lado, o Pronaf é uma política pública, os juros são mais baixos que os juros de mercado e o público-alvo é um sujeito que

historicamente tinha dificuldades de acesso ao crédito rural. Porém, por outro lado, na prática o que vem ocorrendo, em nível local, é que essa política pública foi apropriada pelas instituições financeiras e pelas cooperativas que utilizam estratégias para que os agricultores familiares consumam produtos e serviços, muitos dos quais eles não precisam, mas se sentem pressionados a adquirir por precisar dos recursos do Pronaf.

4.4.2 A percepção de atores sociais envolvidos com o Pronaf em Passo Fundo: contribuições e limitações

A análise das DAPs físicas e jurídicas do município de Passo Fundo revelou que, no município, estão presentes agricultores familiares, em sua maioria, do tipo “V”. No entanto, isso não significa a ausência de agricultores familiares empobrecidos ou com menor capitalização.

De fato, os interlocutores entrevistados em Passo Fundo indicam que há uma diversidade de agricultores que utilizam os recursos do Pronaf e que diferentes modalidades e linhas são utilizadas no município. Mesmo que Passo Fundo não seja um município característico de agricultores familiares, há um pequeno número de agricultores familiares que se reproduzem em uma parcela reduzida de ha de terra e para os quais o Pronaf tem sido significativo para o desenvolvimento de suas atividades, como é o caso dos agricultores entrevistados AF7 e AF10.

Nesse sentido, salienta-se que o Pronaf possui várias peculiaridades e, mesmo que de forma minoritária, o Programa é acessado por atores sociais que não faziam parte das políticas de crédito rural (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014) e esses sujeitos precisam ser considerados na análise dessa política pública.

No Quadro 10, buscou-se sistematizar a percepção de alguns atores sociais vinculados ao Pronaf em Passo fundo, em relação às contribuições e limitações do Programa.

Quadro 10 – Percepção de atores sociais entrevistados em Passo Fundo sobre as contribuições e as limitações do Pronaf

Entrevistados	Contribuições	Limitações
MS10	O Pronaf contribui para a permanência do agricultor familiar no campo, para dar sequência nas atividades, veio para gerar renda nas propriedades. A gente vê a diferença das propriedades agora e como eram há 15 anos atrás, esses créditos com juros acessíveis, com prazos bons, o pessoal melhorou as propriedades.	O aumento dos recursos para o programa, a redução das taxas de juros e a elevação do limite de renda para enquadramento na DAP.
AT4	Foi uma política que assegurou a inserção de produtores no acesso às políticas, sendo	Uma queixa meio que recorrente, os produtores dizem, a gente sabe que não

	beneficiados com juros mais acessíveis, quando comparados a instituições particulares.	pode essa venda casada do crédito, mas os produtores dizem, o banco por si só vende o seguro de vida, vende um plano de capitalização, um seguro e talvez esse seja um dos motivos que o produtor está deixando de acessar essas linhas, porque, na verdade, você está pagando mais que o valor dos juros da linha de crédito.
IF2 ⁹¹	O Pronaf é muito importante para a permanência dos pequenos agricultores no campo, porque você consegue financiar sua atividade, você consegue investir a uma taxa de juros mais baixa e um prazo mais longo.	Devido à facilidade do crédito, muitas vezes os agricultores financiam máquinas e equipamentos sem necessidade e comprometem sua capacidade de pagamento.
AT3 ⁹²	O Pronaf foi uma política pública importante, é e continuará sendo. Porque apesar da grande parte dos recursos ser direcionada ao financiamento de soja e milho, eles também financiam outras atividades. Aí nós temos: suínos, aves, leite, frango caipira, agroindústria, agroecologia, Pronaf Jovem, Pronaf Mulher. Em menor quantidade, mas nós temos linhas de crédito e recursos aplicados nesse sentido.	Dificuldades em financiar atividades que destoam das características da região.

Fonte: Dados da pesquisa (2020; 2021).

Os relatos sintetizados no Quadro 10 expõem a percepção de alguns entrevistados em Passo Fundo com relação às contribuições e limitações do Pronaf no município. Os atores sociais entrevistados exaltam os resultados alcançados com o Programa no município, ressaltando a importância dessa política pública para os agricultores familiares, que antes eram excluídos desse processo. O Programa é entendido por esses interlocutores como um instrumento que contribuiu para a permanência do agricultor familiar no meio rural.

Os dados analisados ao longo desse capítulo indicam um volume expressivo de recursos do Pronaf nos dois municípios estudados, direcionados para a modalidade de custeio agrícola, para a cultura da soja e investimento agrícola. Ainda assim, mesmo que em menor volume, o Pronaf também está financiando outras atividades no município, como mencionado pelo entrevistado AT3.

O limite de renda para enquadramento na DAP também é destacado pelos articuladores do Pronaf em Passo Fundo, como um limitador do Programa. Assim, reitera-se que essa política pública vem contemplando uma parcela da agricultura familiar mais estável ou consolidada e que possui intenção de continuar se apropriando dessa modalidade de crédito.

⁹¹ O entrevistado IF2 é funcionário do Sicredi e no ano da entrevista (2020) estava atuando no município de Passo Fundo (RS).

⁹² O entrevistado AT3

Os entrevistados AT3 e AT4, da empresa de Ater do município, apontam a ocorrência de venda casada atrelada ao Pronaf, o que é compreendido como um limitador, visto que mesmo sendo uma prática proibida, ela ocorre com frequência por diversas instituições financeiras.

Outras questões também são indicadas pelos entrevistados como limitações do Pronaf, como maior facilidade no acesso aos recursos do Programa, citado pelo entrevistado IF2, o que, muitas vezes, leva a investimentos desnecessários e compromete a capacidade de pagamento do agricultor, podendo deixá-lo endividado. Também, o entrevistado AT3 menciona dificuldades no financiamento de atividades diferentes das que são predominantes na região. Nesse sentido, cabe aqui destacar o importante papel dos articuladores e mediadores da política pública na orientação dos agricultores familiares em relação às diferentes possibilidades com as linhas de crédito existentes, que abarcam uma diversidade de atividades.

No Quadro 11, foram sistematizadas as características dos agricultores familiares entrevistados em Passo Fundo, apresentando alguns dados sobre a estrutura da propriedade, a produção e a modalidade de Pronaf utilizado.

Quadro 11 – Caracterização dos agricultores familiares entrevistados em Passo Fundo

Identificação	Renda Familiar Bruta mensal ⁹³	Área	Tipo de produção	Modalidade de Pronaf	Recebe Assistência Técnica	Instituição financeira
AF6	Entre 2-3 salários mínimos	4 ha	Hortifrutigranjeiro	Investimento	Não	Cresol
AF7	3 salários mínimos	8,2 ha	Hortifrutigranjeiro; apicultura; ovinocultura	Investimento	Não	Sicredi
AF8	4 salários mínimos	15 ha	Grãos, soja, milho, trigo	Custeio e investimento	Emater	Banco do Brasil e Sicredi
AF9	57 ⁹⁴ salários (renda bruta total)	110 ⁹⁵ ha	Grãos, laranja, turismo rural	Investimento	Emater	Banco do Brasil e Sicredi
AF10	2 salários mínimos	3,5 ha	Agroindústria de panificados e gado de leite	Custeio pecuário	Emater	Sicredi

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

⁹³ Renda familiar bruta mensal proveniente da agricultura.

⁹⁴ A propriedade é dividida entre quatro membros da família, que se dividem também nas atividades, bem como com o resultado financeiro.

⁹⁵ Esta propriedade possui 110 ha de área total, sendo utilizados da seguinte forma: 40 ha de área de preservação, 55 ha para lavoura, 9 ha de pastagens de leite, 2 ha de aviário, 2 ha de área de fruticultura e horticultura e 2 ha da sede do empreendimento de turismo rural. A propriedade é dividida entre os membros da família, cada qual responsável por uma atividade. A renda mensal familiar mensal é proveniente de todas as atividades desenvolvidas nessa propriedade.

Os agricultores detentores de áreas muito pequenas e com menores faixas de renda expressam maiores dificuldades com o sistema bancário, principalmente em atender a burocracia exigida para acessar o Pronaf, a comprovação de garantias e o aval.

Uma das situações observadas é o caso do agricultor entrevistado AF10, que relatou as dificuldades e os desafios enfrentados para se manter no meio rural, em uma propriedade de 3,5 ha, no município de Passo Fundo. Nessa situação específica, após muitas dificuldades com a produção de hortifrutigranjeiros, optou por investir em uma agroindústria e, para isso, utilizar o Pronaf. Teve sua agroindústria registrada no município e já se mantém há mais de 15 anos nessa atividade. Os filhos já saíram de casa e dedicam-se a atividades não rurais. Assim, ficaram somente o casal de agricultores, que contam apenas com o apoio da Emater. Para manter sua agroindústria eles vêm investindo na diversificação e na diferenciação de seus produtos. A pequena propriedade conta com algumas vacas de gado de leite, mas a principal atividade é a produção de bolachas, biscoitos e pães.

Frente aos desafios enfrentados pelo agricultor AF10, percebe-se que eles buscam diferentes formas para agregar valor aos seus produtos e serviços e diferentes estratégias de reprodução. Para Tedesco (2013), diversos autores demonstram a multifuncionalidade⁹⁶ da agricultura familiar no meio rural, diversificando formas de produzir e contando, de forma significativa, com mão de obra da própria família.

A nova dinâmica resultante do processo de globalização produtiva e dos mercados, resultou em significativas mudanças no meio rural, com experiências e estratégias de enfrentamento que:

[...] buscam maximizar fatores que revelam inventividades, valorização das tradições, costumes, de saberes e relacionamentos no trato das trocas mercantis, formas alternativas de consumo, em âmbito local, com a simbologia de qualidade diferenciada, imprimindo relações e contatos de proximidade” (TEDESCO, 2017, p. 281).

Com base na diferenciação de seus produtos, com matéria-prima, em parte, produzida em sua propriedade, em parte, adquirida de outros agricultores e, conforme salienta Tedesco (2017), com inventividades que buscam agregar valor aos seus produtos, percebe-se, na fala dos agricultores, sua identidade com produtos da “terra” saudáveis, produzidos de forma artesanal, com mão de obra exclusivamente familiar e a valorização dos seus saberes.

⁹⁶ Conforme Cazella, Bonnal e Maluf (2009), a noção de multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil é entendida como um “novo olhar” para a agricultura familiar, que possibilita uma análise da interação entre famílias rurais e territórios nos processos de reprodução social, considerando não apenas os aspectos econômicos, mas também os modos de vida das famílias, de forma integral.

Para iniciar a agroindústria, estes agricultores optaram por utilizar o Pronaf, pois consideraram os juros mais acessíveis em comparação a outros financiamentos. O primeiro financiamento com recursos do Pronaf foi feito pela linha de atuação Pronaf Agroindústria⁹⁷, porém, com as mudanças nas normas do Bacen, não conseguiram mais se enquadrar nesta linha, tendo que optar pela modalidade de custeio pecuário. Sobre a modalidade de Pronaf utilizada e as dificuldades para continuar acessando o Programa pela modalidade agroindústria, o casal de agricultores mencionou que:

Nós tínhamos o Pronaf Agroindústria, mas naquela época era diferente. Foi feita a agroindústria e foram comprados alguns equipamentos por essa linha. Mas desde que a gente terminou de pagar e tentou acessar de novo, mudaram as regras, aí para acessar tinha que apresentar as notas de trigo e a gente não tem. A gente compra de cooperativas, mas mesmo assim não é aceito. Impede a gente de acessar mais por conta disso, então é uma legislação um pouco falha, pouco não, muito falha. A nossa realidade é muito diferente de muitas cidades, a gente participa da Expodireto, lá as agroindústrias de cidades menores têm mais ha, é diferente da gente. Essa questão de não poder acessar o Pronaf Agroindústria, para nós, é ruim. Aí tem o Pronaf Mulher, mas daí eu tenho que apresentar que eu planto, mas eu não planto, eu também não posso mentir né, mas o custeio é mais fácil de comprovar, e como nós temos as vacas. Mas o da Agroindústria é difícil (AF10, agricultor familiar, 2020).

As mudanças nas normas para acessar o Pronaf Agroindústria, que é a atividade desempenhada pelo entrevistado (AF10), fez com que ele tivesse que optar por outra linha de crédito, vinculada a uma atividade que não é a principal em sua propriedade, para continuar tendo acesso ao Pronaf. Pela fala dos entrevistados, observa-se uma preocupação em “estar de acordo” com o disposto na legislação, mas, ao mesmo tempo, uma insatisfação com as regras, que dificultam o enquadramento de acordo com a atividade desenvolvida. A rigidez das normas do Bacen e incapacidade de levar em consideração as diferentes realidades do país também foram referenciadas nas entrevistas com outros sujeitos vinculados com a articulação dos agricultores familiares (Ater, Sindicatos, Movimentos Sociais).

Para os agricultores familiares menos capitalizados, percebe-se uma dependência maior do crédito e há uma preocupação com a continuidade do Pronaf, visto que ele é compreendido

⁹⁷ O Pronaf Agroindústria foi instituído pela Resolução do Bacen nº 2.556/1998. Por esta Resolução, os financiamentos deveriam ser coletivos e não era possível o encaminhamento de propostas de forma individualizada. No ano seguinte, com a instituição da linha de crédito Pronaf Agregar (Resolução do Bacen nº 2.594/1999), foi possível a realização de projetos individuais destinados às agroindústrias (BACEN, 1998, 1999a). Conforme Wesz Junior (2017), o Pronaf Agregar foi criado como uma cópia do Pronaf Agroindústria, onde a principal diferença entre essas linhas era a possibilidade de realizar financiamentos individuais, o que ocorria somente pelo Pronaf Agregar. No início do Governo Lula, o Pronaf Agregar foi mantido, mas renomeado de Pronaf Agroindústria. O autor destaca que, apesar das diferentes nomenclaturas, é importante salientar que existe no Brasil, desde 1998, uma linha de crédito no Pronaf voltada para agroindústrias familiares.

como o principal recurso para a manutenção e investimento na propriedade, conforme demonstra o fragmento da entrevista abaixo:

[...] o Pronaf, para o pequeno, é a única garantia para você ter o recurso para melhorar a sua propriedade. Tirando o Pronaf, os juros são maiores, os prazos são menores, aí fica difícil. Falam em extinguir o Pronaf, aí a gente se preocupa, porque a ideia do Pronaf é a gente melhorar a agroindústria, é para modernizar alguma coisa (AF10, agricultor familiar, 2020).

Na entrevista com o agricultor AF10, percebe-se apreensão sobre a extinção do Pronaf, visto que para ele é a única modalidade de crédito em que conseguiria se enquadrar. Por outro lado, para os agricultores familiares já consolidados, como é o caso do agricultor AF9, o Pronaf é percebido como uma importante linha de crédito, mas ele ressalta que depende de outros fatores para trazer impactos positivos, como a organização da família.

Sobre esse aspecto, Schneider (2006, p. 6) argumenta que “as decisões tomadas pela família e pelo grupo doméstico ante as condições materiais e o ambiente social e econômico são cruciais e definidoras das trajetórias e estratégias que viabilizam ou não sua sobrevivência social, econômica, cultural e moral”. Concordando com o exposto pelo referido autor e com o agricultor familiar (AF9), entende-se que o Pronaf é um importante instrumento que contribui para o desenvolvimento das atividades produtivas dos agricultores familiares, porém, os resultados positivos estão atrelados principalmente a decisões e estratégias conduzidas pelos próprios agricultores. Ainda que existam fatores externos à família que influenciem diretamente, deve-se compreender o Pronaf como uma complexa política pública que depende de vários fatores para contribuir para a reprodução social dos agricultores familiares.

A Figura 10 buscou sintetizar e, após, analisar, a partir das entrevistas realizadas com os agricultores familiares, as diferentes percepções sobre as contribuições, limitações do Pronaf e, nesse ínterim, as estratégias utilizadas para acessar o financiamento (no caso dos agricultores). As entrevistas buscaram identificar as dificuldades no acesso aos créditos do Pronaf, bem como perceber a importância e a contribuição do Programa para a reprodução social destes agricultores.

Figura 10 – Contribuições, limitações e estratégias na utilização do Pronaf em Passo Fundo

Contribuições	Limitações	Estratégias de reprodução
<ul style="list-style-type: none"> • Viabiliza o acesso a muitas atividades na pequena propriedade; • Maiores linhas de crédito para os agricultores familiares; • Mais recursos disponibilizados para financiamento; • Possibilitou o aumento de produtividade; • Contribuiu para a permanência no meio rural, mas não é decisivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aval; • Burocracia por parte dos bancos; • Endividamento; • Normas do Bacen muito rígidas e pouco adaptadas à realidade do agricultor familiar; • Dificuldade em se enquadrar nas linhas para as quais efetivamente os recursos serão aplicados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar o Projeto de Financiamento para determinada linha de crédito, mas efetivamente utilizar em outra atividade relacionada à agricultura, devido à questão burocrática na comprovação de documentação; • Uma família de agricultores possui mais de um contrato ativo, em diferentes CPFs e para diferentes áreas; • Diversificação de cultivos e diferenciação dos produtos das agroindústrias.

Fonte: Dados da pesquisa (2020; 2021).

Os agricultores familiares entrevistados em Passo Fundo percebem o Pronaf como uma linha de crédito que oportuniza o acesso a muitas atividades na pequena propriedade, com juros mais acessíveis que as linhas de crédito convencionais que trabalham com juros de mercado (mais altos). Nas entrevistas diretas realizadas com alguns agricultores familiares do município, foram destacadas como contribuições do Pronaf a ampliação das linhas de crédito para a agricultura familiar, principalmente com as mudanças que ocorreram ao longo dos anos no Programa, o aumento dos recursos disponíveis e a contribuição para as famílias permanecerem desenvolvendo atividades produtivas no meio rural e diversificando seus cultivos.

Porém, os mesmos entrevistados ressaltam que somente o Programa não é um fator decisivo. Fatores como: dificuldades em conseguir aval, excesso de burocracia por parte das instituições financeiras operadoras do Pronaf, normas do Bacen pouco adaptadas à realidade local e dificuldades de enquadramento nas linhas de crédito pelas quais desenvolvem as atividades, foram elencados pelos agricultores familiares como os principais limitadores da política pública enfrentada no âmbito local.

Assim, os agricultores familiares utilizam estratégias para se apropriar da política pública, com destaque para algumas identificadas nas entrevistas: fazer um Projeto de Financiamento para determinada linha do Pronaf, mas, efetivamente, direcionar os recursos para outra atividade da agricultura, pois há dificuldade na comprovação de alguns documentos em linhas específicas (como é o caso da agroindústria); ter vários contratos de Pronaf, na mesma família, em CPFs diferentes, direcionando os recursos na mesma atividade produtiva; diversificação de culturas e diferenciação dos produtos das agroindústrias, buscando agregar

valor. As estratégias listadas foram identificadas nas entrevistas realizadas, porém, há que se mencionar que nem sempre as decisões tomadas resultam em resultados positivos à reprodução social. Segundo Schneider (2006, p. 6):

A reprodução é, acima de tudo, o resultado do processo de intermediação entre os indivíduos-membros com sua família e de ambos interagindo com o ambiente social em que estão imersos. Nesse processo, cabe à família e a seus membros um papel ativo, pois suas decisões, estratégias e ações podem trazer resultados benéficos ou desfavoráveis à sua continuidade e reprodução.

Ao identificar e compreender as diferentes estratégias utilizadas pelos agricultores familiares para a utilização do Pronaf, é possível perceber se tais ações contribuem para a sua reprodução social. Conforme Bordieu (2020, p. 26):

As estratégias de reprodução engendradas pelas disposições à reprodução inerentes ao *habitus* podem ser acompanhadas de estratégias conscientes, individuais e às vezes coletivas, que, quase sempre inspiradas pela crise do modo de reprodução estabelecido.

As estratégias utilizadas nem sempre contribuem para a finalidade pela qual foram adotadas (BOURDIEU, 2020), ou seja, nem sempre trazem resultados positivos. Para que o Pronaf se estabeleça como uma política de desenvolvimento rural efetiva, Grisa (2017) enumera alguns entraves existentes e que precisam ser solucionados, como: 1) questões burocráticas estabelecidas pelo sistema financeiro e que tornam difícil o acesso ao crédito por agricultores familiares com baixos níveis de renda ou com projetos produtivos não convencionais ou voltados a atividades não agrícolas; 2) os agricultores familiares mais capitalizados são mais integrados ao sistema financeiro, já os agricultores mais empobrecidos precisam construir essa relação; 3) dificuldades da Ater em alguns locais, de trabalhar com agricultores familiares menos capitalizados ou com projetos não convencionais; 4) mesmo com as mudanças que ocorreram ao longo dos anos, visando incluir os agricultores familiares menos capitalizados ao Programa, também ocorreram mudanças que estimularam a participação dos grupos mais capitalizados, entre outros entraves.

Muitas das situações elencadas por Grisa (2017) também foram observadas nos casos analisados nesta tese e relatadas pelos interlocutores entrevistados, conforme evidenciado na Figura 10. Uma questão que cabe ser destacada refere-se à criação de diferentes linhas de crédito no interior do Pronaf, que foi uma das reivindicações dos movimentos representativos da agricultura familiar, buscando abarcar um estrato maior dessa categoria com o crédito rural, como mulheres, agroindústrias, jovens, entre outros. O que os dados das entrevistas realizadas

nos dois municípios indicam, é que mesmo com as diferentes linhas de crédito criadas, ainda assim predominam as linhas tradicionais, como custeio e investimento, conforme demonstrado nas seções anteriores. O que se percebe, é que não há um esforço por parte dos articuladores, em especial, das instituições financeiras, em incentivar ou, até mesmo, esclarecer dúvidas e questionamentos sobre as linhas de crédito que fogem ao habitual, como custeio e investimento.

Tendo em vista a diversidade da agricultura familiar brasileira e a dificuldade de uma política pública única capaz de contemplar as diferentes tipologias de agricultores, Schneider e Cassol (2017) recomendam que as políticas públicas deveriam ter, ao menos, dois tipos de foco: 1) para fortalecer as condições e os meios de produção capazes de gerar excedentes econômicos; 2) como promotor de ações e programas com potencial de fortalecer os meios de vida, de acesso a recursos, bens e serviços. Conforme os autores, seria uma combinação de políticas agrícolas com políticas de desenvolvimento rural.

A Figura 11 apresenta alguns registros do destino dos financiamentos realizados com os recursos do Pronaf, no município de Passo Fundo, por agricultores familiares com os quais foram realizadas entrevistas diretas.

Figura 11 – Retratos de investimentos realizados por agricultores familiares com recursos do Pronaf em Passo Fundo



Fonte: Imagens cedidas pelos agricultores entrevistados (2020; 2021).

As imagens retratadas na Figura 11 apresentam alguns dos investimentos realizados por agricultores familiares com recursos do Pronaf no município de Passo Fundo. Os investimentos variam desde estufa para a produção de verduras, trator adquirido pela linha Mais Alimentos, aviário, plantadeira e encanteirador pelo Pronaf Investimento, energia solar pelo Pronaf Eco e o 1º financiamento realizado pelo Pronaf Mulher do Brasil, que teve seus recursos destinados à construção de uma pousada em uma fazenda de turismo rural, de propriedade de agricultores familiares.

4.5 Afinal, em que mercados os pronafianos estão inseridos?

Os agricultores pronafianos estão inseridos em diferentes tipos de mercados (convencionais, locais e territoriais, e institucionais) nos municípios de Panambi e de Passo Fundo, identificando, por meio das entrevistas e da pesquisa de campo, que os principais são: feiras livres, cooperativas de recebimento de grãos, mercado institucional da alimentação escolar (PNAE) e turismo rural (nesse caso, experiências específicas e localizadas).

No contexto da agricultura familiar, os mercados locais e territoriais são relevantes, visto que envolvem diferentes aspectos e características específicas dessa categoria social:

Os produtos coloniais, caseiros, caipiras etc. são profundamente enraizados em um contexto espacial e em tradições específicas, sendo o processo social de qualificação notadamente ligado a relações elementares de confiança e conhecimento mútuo entre produtores e consumidores. Este tipo de convenção associa-se à dinâmica peculiar das redes de produção e circulação destes produtos, notadamente mercados de proximidade que se vinculam ao contexto local/regional (NIEDERLE; SCHUBERT; SCHNEIDER, 2014, p. 12).

Os mercados devem ser compreendidos como formas de interação entre os atores sociais, e não como algo metafísico ou abstrato. Os mercados públicos e institucionais, exemplos de importantes mercados acessados por pronafianos, são o resultado da construção social e política, e têm origem em recursos públicos, que provêm de contribuições públicas. Esses mercados são criados para atender demandas específicas, como a da alimentação escolar, de hospitais, de cestas básicas, e seu funcionamento pode ser realizado por um controle mais ou menos aberto (SCHNEIDER, 2016b; 2017).

Outro importante espaço de comercialização dos agricultores familiares são as feiras livres. Não se trata de um fenômeno recente, este mercado se mantém ao longo dos séculos e, conforme Braudel (2009), dada a simplicidade característica destes locais, é incomparável o ambiente tomado pelos gêneros alimentícios frescos, originários das hortas e dos campos próximos. Outra característica desse mercado, apontada pelo referido autor, é a venda sem

intermediários, de forma mais direta. Essa modalidade de troca já era praticada em Pompéia, e muitos séculos antes, na Grécia, na China clássica, no Egito faraônico, na Babilônia e em muitos outros países.

Schneider (2017) explica que a ideia de construção social dos mercados deve levar em conta canais de comercialização diversificados, não apenas um ou dois espaços de comercialização. Para tanto, os agricultores familiares precisam estar organizados, e aí entra o papel de associações e das organizações de agricultores, para que possam auxiliar esses atores sociais a participarem de mercados de uma forma organizada.

4.5.1 Os mercados dos pronafianos em Panambi

O município de Panambi possui significativo potencial de agroindustrialização (REIS, 2018). Conforme dados obtidos junto à Secretaria de Agricultura do município de Panambi, em 2020, havia 20 agroindústrias familiares e, além dessas, duas estavam com a documentação em avaliação para formalizar as atividades produtivas. As 20 agroindústrias de Panambi estão cadastradas no Programa Estadual da Agroindústria Familiar (Peaf), da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul, conforme pode-se observar no Quadro 12.

Quadro 12 – Agroindústrias cadastradas no Peaf em Panambi

Agroindústria	Processamento
Agroindústria Baron	Panificados
Agroindústria Buhring Apicultura	Mel
Agroindústria Inácio & Inácio	Panificados – Cucas e bolachas
Agroindústria Laranjeiras	Carne e linguiça de ovinos
Agroindústria Mattos e Muller	Conservas vegetais e mandioca
Agroindústria Panificados do Vale	Panificados
Agroindústria Panificados Suave Sabor	Pão, bolacha, cuca, massa
Agroindústria Pohl	Queijo, leite pasteurizado, bebida láctea
Apicultura Gabbi	Mel e própolis
Armazém dos panificados	Panificados
Cooperativa Frutipan	Sucos de frutas
Dilson Graff	Embutidos e panificados
Embutidos Girardi	Embutidos
Embutidos Rincão	Embutidos, defumados, banha e torresmo
Frangos Campesino	Frango caipira resfriado
Granja Avícola Boa Nova	Ovos
Granja Avícola Boa Postura	Ovos coloniais
Granja Avícola Confiança	Ovos coloniais
Jr Ovos Coloniais	Ovos de codorna
Tradição Embutidos e Defumados	Linguiça, defumados, banha e torresmo

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Das agroindústrias listadas no Quadro 12, se percebe que as agroindústrias locais processam produtos diversificados, como pão, mel, queijos, leite, iogurtes, linguiça, sucos de frutas, conservas, carnes, ovos, entre outros. As agroindústrias familiares de pequeno porte são caracterizadas por relações de proximidade e de confiança entre os produtores e os consumidores, e os produtos produzidos por essas organizações, muitas vezes, não precisam de garantias de qualidade formais, o que, por outro lado, pode ser um entrave quando precisam ser construídos mercados mais longos (NIEDERLE; SCHUBERT; SCHNEIDER, 2014).

No município de Panambi, identificou-se que as principais organizações de agricultores familiares e cooperativas são: a Agrifami, a Frutipan, a Apipan e a Cotripal.

A Agrifami é uma associação que reúne agricultores familiares do município de Panambi, em que um pouco mais da metade dos associados são pronafianos. Essa associação surgiu a partir de duas demandas específicas: de um lado, os agricultores precisavam aumentar suas vendas; e, por outro, com o surgimento dos mercados institucionais para a agricultura familiar, como o PNAE⁹⁸, a partir de 2009, o município precisava organizar os agricultores para que pudessem atender essa demanda. Nesse contexto, a Agrifami foi fundada em 15/12/2010, tem sua sede no interior⁹⁹ de Panambi e atualmente conta com um quadro de 64 associados, dos quais 34 possuem DAPs ativas.

Conforme o representante da Agrifami (AF5), a maioria dos seus associados utiliza ou já utilizou as linhas de crédito do Pronaf para fazer uma melhoria, um investimento ou uma ampliação na sua agroindústria ou no seu cultivo, mas de forma individual, com o objetivo de melhorar a sua propriedade. Sobre as dificuldades no acesso ao Pronaf, para esse entrevistado:

[...] tem alguns gargalos que a gente tem que correr atrás, às vezes o crédito é limitado, a pessoa não está tão bem estruturada. Muitas vezes o cara que está começando na agricultura, o agricultor novo, muitas vezes, ele é mais uma aposta do que um agricultor já consolidado. A instituição financeira às vezes até fica: o cara não tem muita renda, aí se torna um pouco complicado (AF5, agricultor familiar e presidente da Agrifami, 2020).

A questão apontada pelo representante da Agrifami (AF5) como uma dificuldade no acesso ao Pronaf, trata-se da inserção no Programa de agricultores familiares que não são considerados pelos bancos como o público preferencial e que não estão integrados ao sistema

⁹⁸ O PNAE é uma das políticas públicas brasileiras de maior longevidade e é referência para outros países da América Latina e da África em termos de Programas de Alimentação Escolar. A partir do ano de 2009, com a Lei nº 11.947, ficou determinado que, dos valores repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE, no mínimo, 30% deveriam ser destinados à compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultora familiar ou do empreendedor familiar rural e de suas organizações. A referida legislação oportunizou aos agricultores familiares brasileiros um mercado institucional para comercializar seus produtos (LOPES, 2018).

⁹⁹ Localiza-se na Linha Rincão Fundo, em Panambi/RS.

bancário. Dessa forma, para esse público especificamente, as dificuldades iniciais são maiores. Porém, o entrevistado evidencia que as normas do Pronaf mudaram muito nos últimos anos, principalmente em termos de ampliação das linhas de crédito, o que possibilitou uma maior adesão por parte dos associados da Agrifami e, particularmente, na questão das agroindústrias, onde o município de Panambi é considerado como referência, com agroindústrias consolidadas.

As entrevistas permitem identificar uma forte atuação da Emater municipal, tanto na construção da Agrifami, quanto no apoio para o desenvolvimento de suas atividades, orientação e auxílio na participação dos mercados institucionais, principalmente. Percebe-se que os agricultores familiares e seus representantes entrevistados compreendem o Pronaf como um importante instrumento para a melhoria das atividades produtivas, mas que a efetividade e os resultados positivos não dependem apenas do crédito:

[...] é um conjunto de fatores, não é só o Pronaf, é a família trabalhar bem, trabalhar certo, ter uma boa assistência, estar inserida numa política bem eficiente. Aí nesse conjunto de fatores acaba influenciando, então é bem por aí. Não adianta às vezes você ter um acesso a um crédito, você ter um mercado e não saber aproveitar esse mercado, aí a juventude olha com maior desconfiança, não sente firmeza, não tem vontade. O principal é ver que é viável, ver que dá renda e ver que é um projeto de futuro (AF5, agricultor familiar e presidente da Agrifami, 2020).

Para Cruz *et al.* (2020), o Pronaf tem significativa importância econômica para a agricultura familiar, mas para que os agricultores melhorem seus processos produtivos, é necessário conhecimento técnico e, novamente, ressalta-se o papel da Ater para o aprimoramento desta política pública.

Considerando os limites do crédito rural evidenciados pelos agricultores entrevistados, acredita-se que a política pública aliada à atuação de uma Ater efetiva possam contribuir significativamente para o avanço do Pronaf.

A ampliação de crédito possibilitou a diversificação da produção da agricultura familiar em atividades como: a fruticultura, as agroindústrias familiares, a olericultura e o turismo rural. Além disso, também foi possível evidenciar tradicionais e novos mercados para a comercialização de seus produtos, entre os quais as feiras de produtores, o mercado institucional da alimentação escolar e pequenos mercados (SEMINOTTI, 2015).

As feiras livres foram regulamentadas em Panambi a partir da Lei municipal nº 198/1963 (PANAMBI, 1963) e se constituem em importantes mercados para a comercialização dos produtos dos agricultores pronafianos no município.

As *commodities* produzidas pelos agricultores familiares pronafianos em Panambi são comercializadas, principalmente, por meio da Cooperativa Cotripal. Essa tipologia de mercado

é denominada por Schneider (2016b) como mercados convencionais e é regulada por meio de contratos, tendo a cooperativa como intermediário. Nesse tipo de mercado há um distanciamento entre produtores e consumidores. Para Niederle (2017b), o Estado continua direcionando as políticas públicas para as categorias mais capitalizadas, que, no caso da agricultura familiar, em grande parte, estão inseridas em várias cadeias convencionais.

4.5.2 Os mercados dos pronafricanos em Passo Fundo

As feiras livres são importantes espaços de comercialização dos produtos de agricultores pronafricanos nos dois municípios estudados. Em Passo Fundo, as feiras livres foram regulamentadas pela Lei municipal nº 156/50 (PASSO FUNDO, 1950), que estabeleceu e regulamentou as normas e o funcionamento das feiras.

Dentre os agricultores familiares entrevistados em Passo Fundo, muitos comercializam seus produtos nas feiras livres do município. As principais são: a Feira do Pequeno Produtor (conhecida popularmente como Feira da Gare), a Feira Ecológica e a Feira Ecológica da Universidade de Passo Fundo (UPF).

A Feira do Pequeno Produtor iniciou em Passo Fundo, no ano de 1975, reunindo 12 pequenos agricultores ao ar livre na Praça General Neto e, após, mudou-se para a Praça Tamandaré. Depois, novamente mudou-se para o Parque Municipal da Gare, na antiga Viação Férrea do município, permanecendo ali até a atualidade (CASSOL, 2013). A Feira do Pequeno Produtor consolidou-se ao longo dos anos e reúne mais de 60 produtores que comercializam seus produtos semanalmente.

Segundo Tedesco (2006), a Feira Ecológica de Passo Fundo é realizada desde o ano de 1998 e está inserida em um conjunto de feiras ecológicas realizadas em diversos municípios gaúchos: Porto Alegre, Caxias do Sul, Pelotas, Santa Cruz do Sul, Antônio Prado, além de outros municípios. Ela é realizada semanalmente na Praça da Mãe Preta, no centro da cidade de Passo Fundo. Já a Feira Ecológica da UPF iniciou no ano de 2015.

Conforme Schneider (2016b), as feiras livres são compreendidas como mercados de proximidade, onde há uma valorização dos aspectos e da qualidade dos bens comercializados, com base em trocas que ocorrem de forma direta, aproximando produtores e consumidores.

No município de Passo Fundo não se identificou nenhuma associação ou cooperativa de agricultores familiares que agregue a diversidade de agricultores deste município. Conforme evidenciado no estudo de Lopes (2018), havia duas associações de agricultores familiares em Passo Fundo, a Associação Pequenos Agricultores Familiares de Passo Fundo (Agropasso) e a Cooperativa de Produtores de Leite de Passo Fundo Ltda (Agroleite). Essas instituições tiveram

problemas em sua administração, onde devido a irregularidades no que diz respeito à legislação dos mercados institucionais do qual participavam (PNAE), elas foram desarticuladas. Alguns agricultores familiares de Passo Fundo que eram vinculados a essas organizações, acabaram se associando em cooperativas de municípios vizinhos, como é o caso da Cooperativa de Produção Terra e Vida Ltda (Coopervita), localizada no município de Tapejara¹⁰⁰ (RS) e que possui em seu quadro de associados atual apenas três agricultores¹⁰¹ familiares de Passo Fundo.

É importante frisar a existência de duas organizações específicas que atuam em Passo Fundo, o Centro de Tecnologias Alternativas Populares (Cetap) e a Cooperativa Mista e de Trabalho Alternativa Ltda (Coonalter). O Cetap é uma organização sem fins lucrativos que trabalha em prol de uma agricultura sustentável e de base ecológica, atende agricultores familiares de municípios vizinhos a Passo Fundo (muitos utilizam o Pronaf nesses locais), mas não atende agricultores familiares de Passo Fundo. Por sua vez, a Coonalter também tem como foco a produção orgânica ou agroecológica e congrega em seu quadro de associados, agricultores familiares de vários municípios, mas também não há agricultores de Passo Fundo.

Ainda que em Passo Fundo predominem agricultores familiares com viés produtivista, identificou-se que a produção agroecológica no município é insipiente. Mesmo assim, evidencia-se que o Pronaf possui linhas de financiamento (NIEDERLE, 2017b) que contribuem para viabilizar esses mercados, mas há limitações em seu acesso, principalmente pelo lado de agricultores familiares em situações de maior vulnerabilidade ou empobrecidos.

Para acessar os mercados institucionais, como é o caso específico do PNAE, quando os volumes de compras ultrapassam R\$ 100.000,00 por Chamada Pública¹⁰², como acontece com as compras da Prefeitura Municipal de Passo Fundo¹⁰³ para a alimentação escolar, a entidade executora só pode efetuar as compras por meio de Grupos Formais da Agricultura Familiar e de Empreendedores Familiares Rurais constituídos em Cooperativas e Associações. Os agricultores familiares, de forma individual, não podem participar do processo licitatório (neste caso, da Chamada Pública) e precisam estar vinculados a cooperativas ou associações. Assim, alguns dos agricultores familiares de Passo Fundo associaram-se na Coopervita, como forma de participar desse mercado, conforme o relato do referido entrevistado:

¹⁰⁰ O município de Tapejara localiza-se a 56 km de Passo Fundo.

¹⁰¹ Conforme contato com o representante da Coopervita, havia cinco agricultores familiares de Passo Fundo associados à cooperativa, porém, dois mudaram-se para outros estados.

¹⁰² Nas compras da agricultura familiar para o PNAE, é permitida a dispensa do processo licitatório tradicional (Lei nº 8666/1993) e as compras podem ser realizadas por meio do instrumento de compra denominado Chamada Pública, desde que atendidos os preceitos constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e os preços estejam em conformidade com os preços médios praticados no mercado local (AMARAL, 2016).

¹⁰³ Sobre a operacionalização do PNAE em Passo Fundo, ver: Lopes (2018).

O problema é que a prefeitura não baixa a Chamada Pública de R\$ 700.000,00, R\$ 800.000,00. Então, para participar do PNAE nas escolas municipais, tem que ser por intermédio de uma associação, e como Passo Fundo não tem nenhuma cooperativa e nem associação, então aquelas entregas que nós fizemos há um tempo atrás, nós nos associamos na Coopervita, uma cooperativa do município de Tapejara. Nós entregávamos os produtos da nossa agroindústria através da Coopervita para a merenda escolar do município de Passo Fundo. Também o preço que eles estão querendo pagar é inviável para nós participarmos. Nas escolas estaduais nós nunca tivemos problemas. Na nossa bolacha, a gente usa manteiga, não usa pré mistura. Aí não vale a pena, o preço que pagam é muito pouco, aí a margem é pouca. No Estado a gente não teve nenhum problema. A gente faz também o que as pernas alcançam, porque somos em dois apenas na nossa agroindústria (AF10, agricultor familiar, 2020).

Há que se mencionar o caso das compras em produtos da agricultura familiar das escolas estaduais para o PNAE, conforme o agricultor explica que é mais fácil comercializar seus produtos. Nas escolas estaduais, as compras para o PNAE são realizadas individualmente por cada escola, os valores das Chamadas Públicas são menores, são fracionados, assim há a possibilidade de maior participação de agricultores familiares de forma individual, não necessitando a vinculação com cooperativas ou associações (quando estes valores são menores que R\$ 100.000,00).

No tocante à agroindustrialização, em Passo Fundo considera-se um baixo potencial nesse segmento, quando comparado com Panambi, por exemplo, conforme pode-se observar no Quadro 13.

Quadro 13 – Agroindústrias cadastradas no Peaf em Passo Fundo

Agroindústria	Processamento
Agroindústria Biscoitos Garbin	Panificados
Agroindústria Della Rosso Alimentos	Leite
Casmaschi	Conservas e compotas
Lurdes Maria Vaz	Panificados
Posto de Abates Anesi	Abatedouro e embutidos
Posto de Abates Dorneles	Abatedouro e embutidos
Posto de Abates Ficagna	Abatedouro e embutidos
Posto de Abates Rizzi	Abatedouro e embutidos
Rosso Panificação	Panificados

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

O Quadro 13 demonstra a existência de nove agroindústrias em Passo Fundo cadastradas no Peaf. Para um dos extensionistas da Emater (AT4), há alguns fatores que dificultam a criação e o desenvolvimento de novas agroindústrias nesse município. No caso das agroindústrias de origem animal, as principais dificuldades referem-se às exigências burocráticas para a criação, pois existem várias peculiaridades que demandam tempo e, muitas vezes, ajustes solicitados pelos órgãos competentes. Outro fator igualmente importante é a quantidade de mão de obra

empregada nas agroindústrias, sejam elas de panificados, laticínios, doces, chás, conservas, queijo, carne ou hortaliças. Todas essas cadeias demandam certa quantidade de mão de obra, de aptidão e de empreendedorismo por parte dos agricultores, e em um cenário de valorização do preço da soja, por exemplo, muitos agricultores optam por se dedicar a uma cultura que necessite de mão de obra reduzida, dispenda menos trabalho e seja mais rentável, como se percebe a partir dos dados analisados em Passo Fundo.

Por um longo período da história da agricultura brasileira, os agricultores familiares enfrentaram muitas dificuldades de acesso ao crédito, pois o Estado priorizou os médios e grandes agricultores. O contexto recente difere bastante, pois com o Pronaf há disponibilidade de crédito para os agricultores familiares, mesmo que ainda exista uma parcela desse segmento com dificuldades de acesso. As questões que emergem no estudo do Pronaf em Passo Fundo expõem outros elementos, como o favorecimento de monoculturas e dificuldades de organização dos agricultores familiares em pequenas associações ou cooperativas. Tais aspectos só podem ser identificados quando se volta o olhar do pesquisador para um determinado espaço, podendo observar suas particularidades e ao dar voz aos sujeitos que possuem relação com o objeto de estudo.

O objetivo deste capítulo foi analisar a execução do Pronaf nos municípios de Panambi e de Passo Fundo, buscando identificar as contribuições e limitações do Programa em nível local e as estratégias utilizadas pelos atores sociais ao se apropriar da política pública.

Dessa forma, viu-se que os municípios estudados estão inseridos em uma região que se caracteriza pela forte presença da cultura da soja, e essa é uma das principais atividades econômicas desse espaço, que foi impulsionada desde a década de 1970. Os municípios de Panambi e de Passo Fundo possuem características socioeconômicas e agropecuárias que implicam diretamente nos resultados alcançados com o Pronaf nos seus 25 anos de funcionamento. Nesse contexto, o Pronaf tem, nos dois municípios analisados, parte majoritária de seus recursos direcionados para essa cultura.

Mesmo em Panambi, que se caracteriza por significativa presença de agricultores familiares, observa-se um perfil de agricultor pronafiano que tem suas atividades voltadas para produtos típicos de mercados convencionais. Mas, também, observou-se diversificação da produção, uma vez que esse segmento utiliza-se de mecanização e possui significativo potencial

de organização em associações e cooperativas, com agroindústrias diversificadas, para as quais essa política pública vem contribuindo e possibilitando o acesso a diferentes mercados.

Os principais articuladores do Pronaf em Panambi são os extensionistas da Emater, o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, as instituições financeiras (Banco do Brasil e Sicredi) e a Cotripal. Tais atores sociais e instituições utilizam-se de diferentes estratégias na execução dessa política pública.

Em Passo Fundo, o agricultor familiar pronafiano também produz culturas convencionais, utiliza-se de acervos técnicos e mecânicos expressivos do horizonte da modernização, mas apresenta dificuldades em organizar-se em associações ou cooperativas de agricultores familiares. Os principais articuladores do Pronaf em Passo Fundo são os extensionistas da Emater, o presidente e o vice-presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e as instituições financeiras (Banco do Brasil, Sicredi e Cresol). Identificou-se que o Pronaf contribuiu para a formação de um agricultor familiar inserido em uma dinâmica social e econômica já estabelecida e que foi moldado a partir da atuação do Estado em oportunizar crédito para integrar este ator social aos mercados existentes.

É possível dizer que, nesses municípios, identificou-se um perfil de agricultores familiares pronafianos produtivistas, diferente do perfil do agricultor familiar pronafiano do Nordeste¹⁰⁴ do país, por exemplo.

O Pronaf inseriu os agricultores familiares em uma lógica modernizante, mas não contempla a diversidade dos agricultores familiares, apresentando-se como um programa seletivo. Aqui, quando se menciona a diversidade da agricultura familiar, retoma-se o debate realizado no Capítulo 1, que evidencia a diversidade, complexidade e heterogeneidade da agricultura familiar brasileira, que contempla diferentes contextos sociais, histórias e origens. Verificou-se, nesse capítulo, que a agricultura familiar se caracteriza por uma ampla e diversidade de atores sociais no meio rural. Em seu interior, há uma parcela que busca manter alguns valores e diferenciar seus produtos, com suas mais diversas características.

Assim, ao longo dos anos, ocorreram mudanças no Pronaf com a criação de diferentes linhas para viabilizar a inserção de alguns segmentos de agricultores familiares que ainda possuíam dificuldades de se enquadrar nas linhas existentes e para contemplar as diferentes atividades, como mulheres, jovens, agroindústria, agroecologia, entre outras. Nos casos pesquisados, a principal adesão do Pronaf é dos grupos de agricultores familiares mais

¹⁰⁴ No nordeste do país, a maior parte dos agricultores familiares está inserida no Grupo B do Pronaf, ou seja, na categoria menos capitalizada do Programa (AQUINO; ALVEZ, VIDAL, 2020).

capitalizados, nas modalidades de custeio e investimento voltadas à produção de *commodities* agrícolas.

Portanto, a análise realizada nesse capítulo forneceu elementos que ajudaram a confirmar a hipótese levantada na introdução desse trabalho, de que os recursos do Pronaf vêm sendo cooptados para produção de *commodities* agrícolas e utilizados por agricultores mais capitalizados, sendo que nos dois municípios estudados, a hipótese é confirmada a partir da análise que foi realizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agricultura familiar brasileira possui uma complexidade e diversidade de elementos que a caracterizam. Considerando as diferentes regiões brasileiras, no Sul do Brasil, o agricultor familiar assume protagonismo, pois incorporou diversas características dos imigrantes que vieram da Europa no século XIX e se instalaram em algumas dessas regiões, onde desenvolveram suas atividades produtivas pautadas no trabalho familiar. Historicamente, os agricultores familiares passaram por diversas mudanças e buscaram se adaptar à realidade econômica e social, porém, sempre estiveram à margem das políticas públicas para a agricultura no país.

Esse estudo buscou demonstrar que esse segmento desempenha um importante papel para as diferentes regiões brasileiras. Dessa forma, a agricultura familiar é compreendida, nesta tese, como uma categoria social e econômica em que a família e o trabalho estão intimamente relacionados, e os agricultores familiares desenvolvem suas atividades produtivas em pequenas áreas e, na maioria das vezes, demandam de apoio do Estado. Viu-se que ao longo dos diferentes governos, as políticas públicas beneficiaram de forma prioritária os agricultores detentores de grandes extensões de terra no país. O Pronaf foi a primeira política pública criada nacionalmente para a agricultura familiar e completou, no ano de 2020, um ciclo de 25 anos de funcionamento, onde ocorreram importantes mudanças nas normas e diretrizes do Programa.

Essa tese analisou a execução do Pronaf nos municípios de Panambi e de Passo Fundo (RS), no período de 1995 a 2020, buscando identificar os principais atores sociais envolvidos na articulação da política pública no âmbito local e suas percepções acerca das contribuições e limitações do Programa.

Conforme se evidenciou, o Pronaf abarca uma categoria complexa, estratificada, diversificada e que contempla inúmeros atores sociais do meio rural. Por tratar-se de uma política pública operacionalizada em nível nacional e considerando as diferenças existentes entre os 5.570 municípios brasileiros é importante a realização de estudos de caso para que se possa compreender as especificidades locais desse Programa. É necessário mencionar que os resultados observados com os dados analisados em nível de país, refletem o que se objetivava desde o desenho inicial do Pronaf, utilizando como inspiração o relatório da FAO/INCRA de 1994: uma política pública de crédito rural estruturada para consolidar um estrato da agricultura familiar que já demonstrava condições de se organizar para atuar nos mercados convencionais da agricultura. Tal estrato poderia contribuir para o segmento historicamente priorizado pelo

governo brasileiro e já contemplado no período de modernização da agricultura desde a década de 1960.

Um momento determinante na trajetória do Pronaf foi a criação da linha Mais Alimentos. O discurso oficial da criação dessa linha era a ampliação da capacidade de produção de alimentos para o mercado interno, principalmente em face da crise internacional de alimentos. O que, de fato, ocorreu em nível local, foi um estímulo à industrialização e mecanização da agricultura familiar, com incentivo público para a indústria de tratores e implementos agrícolas de menor porte e a decorrente elevação da produção de *commodities* voltada ao mercado externo.

Desta forma, considera-se que o processo de avanço do capitalismo no campo, que ocorreu com muita força com a modernização da agricultura, assume uma nova dimensão com o Pronaf, principalmente com a criação da Linha Mais Alimentos, no ano safra 2008/2009, que impulsionou a indústria de máquinas e implementos agrícolas voltadas aos agricultores familiares, ampliando a modalidade de investimento.

Verificou-se que o Pronaf é uma política pública que envolve diferentes atores sociais e instituições/organizações para o seu funcionamento e operacionalização, possui um *modus operandi* consolidado e um arranjo institucional constituído. Constatou-se que os principais atores sociais envolvidos na articulação e execução do Pronaf em nível local foram: os assistentes e extensionistas da Emater, os Presidentes dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e as instituições financeiras (Banco do Brasil, Sicredi e Cresol). No que diz respeito às organizações representativas da agricultura familiar, ressalta-se que a Fetag e a Fetraf vêm atuando de forma propositiva, buscando promover melhorias no Pronaf, porém, com ações direcionadas a segmentos de agricultores familiares consolidados ou em transição, com fraca atuação em prol de agricultores mais empobrecidos e com dificuldades de acesso ao Programa.

O Pronaf foi implementado na década de 1990, em um contexto de reivindicação e pressão dos movimentos representativos da agricultura familiar, que buscavam reconhecimento e apoio do Estado. Nos primeiros anos de funcionamento, os segmentos que mais acessaram os recursos do Programa foram os agricultores mais capitalizados e integrados ao sistema bancário, principalmente na região Sul do país. Essa situação também foi identificada em Panambi e contou com o apoio da Emater, das instituições financeiras e do Sindicato de Trabalhadores Rurais atuando como promotores da política pública na esfera local.

A partir de 2003, com a mudança que ocorreu no governo (transição do governo FHC para o governo Lula), que reconheceu essa categoria social e mostrou-se sensível ao importante papel que este segmento desempenha para o desenvolvimento rural brasileiro, ocorreram

significativas mudanças, como a ampliação das linhas de crédito e a criação de políticas complementares ao Pronaf. Em Panambi, identificou-se forte caráter de organização dos agricultores familiares em associações e em cooperativas, com a criação de agroindústrias diversificadas, buscando obter melhores resultados e facilitar o acesso aos mercados alternativos, institucionais, mas também convencionais. Por outro lado, em Passo Fundo, observou-se que os agricultores familiares tiveram dificuldades de organização em associações e cooperativas, com algumas iniciativas de organização frustradas.

A partir de 2014, ocorreram algumas mudanças políticas e econômicas no contexto nacional, que impactaram na condução das políticas públicas para a agricultura familiar, principalmente com a extinção do MDA, em 2016, diminuindo a visibilidade dessa categoria social no novo governo. Não somente em níveis nacional e estadual, mas principalmente em nível local, observou-se redução do número de contratos e concentração dos recursos do Programa, com destaque para maior concentração de recursos no município de Passo Fundo, quando contrastado com as outras esferas.

Em Panambi, as principais estratégias identificadas na utilização do Pronaf foram a associação dos agricultores em cooperativas e associações, buscando obter melhores resultados e facilitar a participação em mercados, principalmente mercados institucionais e nas feiras livres, a criação de agroindústrias diversificadas (até o ano de 2020, o município já contava com 20 agroindústrias), e alguns agricultores familiares, principalmente os produtores de culturas tradicionais (como soja), cuidam para não exceder o limite de renda anual exigido para enquadramento no Pronaf, visando continuar utilizando essa modalidade de crédito.

No que tange às contribuições do Pronaf para os agricultores familiares, verificou-se a possibilidade de renovação de máquinas e equipamentos (principalmente a partir do Plano Safra Mais Alimentos, no ano safra 2008/2009), que possibilitou a melhoria de produtividade e despertou e contribuiu para a permanência das famílias no meio rural. As limitações do Programa referem-se aos procedimentos burocráticos, que mesmo sofrendo ajustes ao longo dos anos, ainda são considerados pelos agricultores familiares como entraves. Além disso, vários agricultores destacaram que o limite para financiamento no Pronaf não vem acompanhando as elevações nos preços dos maquinários agrícolas e que as instituições financeiras do município praticam a venda casada, priorizando agricultores que utilizam outros serviços bancários além do Pronaf.

Em Passo Fundo, as principais estratégias utilizadas pelos agricultores para a utilização do Pronaf residem em elaborar projetos de financiamento para determinada linha de crédito, mas efetivamente utilizar em outra atividade, devido a questões burocráticas na comprovação

da documentação; a mesma família de agricultores possuir vários contratos de Pronaf ativos, em diferentes CPFs, em diferentes áreas, buscando auferir um volume maior de recursos; diversificação de cultivos e diferenciação dos produtos das agroindústrias criadas com os investimentos do Pronaf, buscando a manutenção da família no meio rural.

As principais contribuições do Pronaf para os agricultores familiares de Passo Fundo consistem em viabilizar o acesso do Pronaf a muitas atividades na pequena propriedade; o acesso a maiores linhas de crédito para os agricultores familiares, considerando, ainda, que muitos não tinham acesso ao crédito antes do Programa; e, também, mesmo não sendo decisivo, contribui para a permanência no meio rural.

O Pronaf é a maior e a mais importante política pública para a agricultura familiar brasileira, completou uma trajetória de 25 anos de funcionamento em 2020, apresentando muitos avanços, mas também inúmeros desafios que ainda precisam ser analisados, principalmente a partir do estudo desse Programa no âmbito local, para que esta política pública avance e possa atender a sua função social, que é de fortalecer a agricultura familiar.

O Pronaf foi institucionalizado com uma lógica considerada por muitos autores como produtivista, orientada para utilização de tecnologia na produção e de inserção em mercados convencionais, na capacidade de os agricultores auferirem rendimentos capazes de melhorar sua condição de vida e, também, custear suas despesas com o crédito rural.

A originalidade dessa tese reside no estudo de dois casos, apresentando a realidade de municípios com características distintas, localizados em uma mesma mesorregião, a partir da análise de diferentes fontes, principalmente de atores sociais que estiveram e estão ligados à trajetória, à articulação e à operacionalização dessa política pública em âmbito regional e local.

A análise da execução do Pronaf nos municípios de Panambi e Passo Fundo permite confirmar a hipótese levantada neste trabalho, de que o Pronaf se apresenta como uma política pública produtivista, que vem cooptando a maior parcela dos recursos para as categorias de agricultores familiares mais capitalizados, e direcionada para *commodities* agrícolas. Assim, esse Programa contribuiu para a formação de um agricultor familiar inserido em uma dinâmica social já estabelecida e que foi moldado a partir da atuação do Estado em oportunizar crédito para integrar este ator social aos mercados já existentes.

O estudo realizado forneceu elementos para apontar que o Pronaf vem contribuindo para acentuar ainda mais as desigualdades do meio rural brasileiro e concentra parte significativa dos seus recursos, ao longo de toda a sua trajetória, aos agricultores familiares de maiores faixas de renda, e direcionados para produtos típicos de exportação, o que fica bastante evidente nos dois casos estudados. O Pronaf é uma política pública produtivista e contribuiu para capitalizar

um agricultor familiar em transição ou consolidado, ou que conseguiu se capitalizar com os recursos do Estado e se inserir principalmente nos mercados convencionais da agricultura. É preciso salientar que, ao longo dos anos e das mudanças realizadas nas normas e nos procedimentos operacionais, o Programa também contribuiu para a organização de agricultores menos capitalizados e de sua inserção em mercados locais e territoriais, e institucionais, porém, eles se constituem em uma minoria.

Ressalta-se que há estratificações na agricultura familiar, conforme foi abordado no Capítulo 1. Assim, torna-se difícil falar desta categoria social de uma forma genérica. Considera-se que o Pronaf é uma política pública que contribui para uma agricultura familiar em capitalização e que deseja capitalizá-la. Portanto, ao estimular um agricultor familiar produtivista, o Pronaf acaba por excluir um agricultor familiar que não consegue se enquadrar no Programa.

A análise do Pronaf em Panambi e Passo Fundo demonstra, até então, que a construção dessa política pública no âmbito local trata-se de um processo complexo e dinâmico, que está diretamente relacionado às características históricas locais. A análise realizada com os dados do MAPA, IBGE e Bacen revela, em nível local, forte concentração de recursos no Grupo V nos dois municípios, direcionados principalmente à modalidade de custeio agrícola para produtos típicos dos mercados convencionais: em proporção mais elevada, soja; em menor proporção, trigo e milho.

Mesmo havendo predominância de financiamento de culturas voltadas aos mercados convencionais, os dados qualitativos analisados indicam, principalmente em Panambi, que o Pronaf contribuiu para a organização de agricultores familiares menos capitalizados em associações, cooperativas e criação de agroindústrias que facilitam o acesso a diferentes tipos de mercados. Assim, não dá para dizer que todos os agricultores familiares pronafianos nessa região são capitalizados e produtivistas.

A pesquisa de campo junto aos atores sociais envolvidos na execução do Pronaf nos dois municípios, evidenciou que essa política pública foi e continua sendo muito importante para os diferentes sujeitos, é considerada uma conquista dos movimentos sociais representativos da agricultura familiar e oportunizou acesso ao crédito rural. Porém, há sinais de esgotamento do modelo vigente e torna-se necessário readequar o Programa de modo que o público não priorizado na criação do Pronaf venha a ter visibilidade e possibilidade de acesso a recursos públicos, para desenvolver seus projetos produtivos e se inserir em mercados.

O Pronaf é compreendido, nesta tese, como o resultado das lutas de agricultores familiares e de suas organizações representativas, historicamente organizados em movimentos

sociais, que buscaram reconhecimento por parte do Estado brasileiro e de apoio para desenvolver seus projetos produtivos, se reproduzir socialmente e se manter no meio rural.

Um dos grandes desafios do Pronaf, levando em consideração a complexidade desse Programa, consiste em se tornar uma política pública inclusiva. Em toda a sua história, vem demonstrando-se um Programa excludente, que contemplou principalmente os segmentos indicados como público potencial desde a implementação do Programa e que teria condições de responder aos estímulos do crédito.

Esse estudo contribui para a área de História, especialmente para os estudos históricos sobre o mundo rural, abordando a temática da construção da primeira política pública para a agricultura familiar brasileira com o estudo de dois casos. Destaca-se a importância do estudo local, neste caso, buscando mostrar as diferenças entre o que foi proposto na criação do Programa e o que foi efetivamente realizado. A História Local torna-se relevante nesse sentido, ao trazer elementos do processo histórico recente vivenciados pelos sujeitos e pelos atores sociais que integram os acontecimentos narrados, gerando um sentimento de pertencimento e fazendo com que se sintam integrantes dessa história.

Sugere-se a realização de estudos futuros que contemplem entrevistas com agricultores familiares que não foram beneficiados com o Pronaf ou que foram excluídos da política pública, buscando identificar os fatores que levaram à não adesão a essa modalidade de crédito rural ou à exclusão do Programa.

Por fim, entende-se que esta temática não se esgota com esta tese, porém, a partir dos recortes feitos, da metodologia utilizada, acredita-se que este trabalho pode se dar por concluído.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a extensão rural. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 15, n. 1, p. 137-157, jan./abr. 1998.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. **Tempo Social**, v. 16, n. 2, p. 35-64, nov. 2004.
- ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 3 ed. São Paulo: Edusp, 2007.
- ABRAMOVAY, Ricardo; MORELLO, Thiago Fonseca. A democracia na raiz das novas dinâmicas rurais brasileiras. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE DYNAMICS OF RURAL TRANSFORMATIONS IN EMERGING ECONOMIES, 2010, New Delhi. **Anais [...]**. Índia: RIMISP, 2010.
- ABRAMOVAY, Ricardo; PIKETTY, Marie-Gabrielle. Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 22, n. 1, p. 53-66, jan./abr. 2005.
- ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Texto para discussão, n. 641. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/TDs/td_0641.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.
- AGNE, Chaiane Leal; WAQUIL, Paulo Dabdab. Políticas públicas e mudanças institucionais: as trajetórias dos agricultores familiares nas atividades de processamento de alimentos no Rio Grande do Sul – Brasil. **Redes**, v. 25, n. 3, p. 1396-1421, set./dez. 2020.
- ALBERTI, Verena. Fontes Oraís: histórias dentro da história. *In*: PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **Fontes históricas**. São Paulo: Contexto, 2008.
- ALVES, Clóvis Tadeu. **A Revolução Verde na mesorregião noroeste do RS (1930-1970)**. 2013. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2013.
- AMARAL, Volmir Ribeiro do. **Potencialidades e limites da política de alimentação escolar na promoção da agricultura familiar**. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2016.
- AQUINO, Joacir Rufino de; SCHNEIDER, Sergio. (Des)caminhos da política de crédito do PRONAF na luta contra pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. *In*: CONFERÊNCIA

NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE, 1., 2010, Natal. **Anais [...]**. Natal: UFRN, 2010, v. 1. p. 1-21.

AQUINO, Joacir Rufino de; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. Dualismo no campo e desigualdades internas na agricultura familiar brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 56, n. 1, p. 123-142, jan./mar. 2018.

AQUINO, Joacir Rufino de; ALVES, Maria Odete; VIDAL, Maria de Fátima. Agricultura familiar no Nordeste: um breve panorama dos seus ativos produtivos e da sua importância regional. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, v. 23, p. 97-110, 2020.

ATLAS BRASIL. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Você sabe o que é?** Desenvolvimento Humano. s/d. Disponível em: <https://atlasbrasil.org.br/acervo/atlas>. Acesso em: 10 dez. 2020.

ATLAS SOCIOECONÔMICO RS. Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs**. s/d. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BACCARIN, José Giacomo; OLIVEIRA, Jonatan Alexandre de. Avaliação da distribuição do Pronaf entre as regiões geográficas do Brasil. **Grifos**, v. 30, n. 51, p. 114-140, jan./abr. 2021.

BACELAR, Tânia. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. *In*: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003. p. 1-10.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 2.101 de 24 de agosto de 1994**. Crédito Rural. Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE) – Safra de Verão 1994/1995. Brasília, 1994. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1994/pdf/res_2101_v1_o.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 2.191 de 24 de agosto de 1995**. Crédito Rural – Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília, 1995. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1995/pdf/res_2191_v3_L.pdf. Acesso em: 14 out. 2019.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 2.436 de 21 de outubro de 1997**. Institui linha especial de crédito destinada a financiamento de custeio agropecuário ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília, 1997. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1997/pdf/res_2436_v1_o.pdf. Acesso em: 08 jan. 2021.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 2.556 de 29 de setembro de 1998**. Institui linha de crédito ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), destinada ao financiamento, de forma associativa e integrada, da produção, industrialização e comercialização agropecuária. Brasília, 1998. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/45270/Res_2556_v1_O.pdf. Acesso em: 08 mar. 2020.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 2.594 de 25 de fevereiro de 1999**. Dispõe acerca da Linha de Crédito de Investimento para Agregação de Renda à Atividade Rural - AGREGAR, ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), de que trata a Resolução nº 2.507, de 17.06.98. Brasília, 1999a. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/45191/Res_2594_v1_O.pdf. Acesso em: 08 mar. 2020.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 2.629 de 10 de agosto de 1999**. Altera e consolida as normas aplicáveis aos financiamentos rurais ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília, 1999b. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1999/pdf/res_2629_v2_L.pdf. Acesso em 14 out. 2019.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 2.746 de 10 de julho de 2000**. Dispõe sobre direcionamento dos recursos controlados do crédito rural, sobre financiamentos de custeio e de EGF e estabelece outras condições para o crédito rural. Brasília, 2000a. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=2746>. Acesso em 12 jul. 2020.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 2.766 de 10 de agosto de 2000**. Dispõe sobre alterações no Regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília, 2000b. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=2766>. Acesso em 13 jul. 2020.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 3.234 de 31 de agosto de 2004**. Altera disposições do Proagro, constituindo no seu âmbito o “Proagro Mais”, para atender aos pequenos produtores vinculados ao Pronaf. Brasília, 2004. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/46344/Res_3234_v1_O.pdf. Acesso em 12 jan. 2021.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 3.592 de 3 de julho de 2008**. Institui no âmbito do Pronaf, Linha Especial de Crédito de Investimento para Produção de Alimentos (Pronaf Mais Alimentos). Brasília, 2008. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47869/Res_3592_v1_O.pdf. Acesso em: 8 jan. 2021.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Anuário Estatístico do Crédito Rural (até 2012)**. Bacen, 2012. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/anuario_estat_credrural. Acesso em: 10 jan. 2020.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Atualização do MCR 669, de 25 de outubro de 2019**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr/manual/09021771806f4fb0.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2020.

BACEN. Banco Central do Brasil. **MCR - Manual do Crédito Rural**. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: Disposições Gerais. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr>. Acesso em: 29 fev. 2020.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Matriz de Dados do Crédito Rural (MDCR)**. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BACHA, Carlos José Caetano; ROCHA, Marcelo Theoto. O comportamento da agropecuária brasileira, no período de 1987 a 1996. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 36, n. 1, p. 35-60, jan./mar. 1998.

BALDIN, Nelma; MUNHOZ, Elzira M. Bagatin. Snowball (Bola de Neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – EDUCERE, 10., 2011, Curitiba. **Anais eletrônicos [...]**. Curitiba: PUCPR, 2011. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4398_2342.pdf. Acesso em: 10 mai. 2020.

BARBOSA, Agnaldo Souza. A proposta de um estatuto para a história local e regional: algumas reflexões. **História e Perspectiva**, v. 20/21, p. 117-128, jan./dez. 1999.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROS, José D'Assunção. **O campo da história: especialidades e abordagens**. 9. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2013a.

BARROS, José D'Assunção. **A expansão da história**. Petrópolis: Editora Vozes, 2013b.

BAZOTTI, Angelita; COELHO, Luzia Bucco. Produção de *commodities* pela agricultura familiar: insegurança alimentar e novos desafios ao Pronaf. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 38, n. 133, p. 113-129, jul./dez. 2017.

BELIK, Walter. **O financiamento da agropecuária brasileira no período recente**. Texto para discussão, n. 2028. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3407/1/td_2028.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

BELIK, Walter; CUNHA, Altivo Roberto Andrade de Almeida; COSTA, Luciana Assis. Crise dos alimentos e estratégias para a redução do desperdício no contexto de uma política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 38, p. 107-132, jan./jun. 2012.

BENATTI, Gabriela Solidário de Souza. **Capacidades estatais e políticas públicas: uma análise a partir da experiência do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) no período de 1996 a 2016**. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

BENATTI, Gabriela Solidário de Souza; BUAINAIN, Antônio Márcio. Capacidades estatais e políticas públicas: capacidade político relacional no desenvolvimento do Pronaf. **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 68-88, jan./abr. 2021.

BERGAMASCO, Maria Sonia Pessoa Pereira; DELGADO, Guilherme Costa. Apresentação. *In*: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 9-11.

BERGAMASCO, Maria Sonia Pessoa Pereira; THOMSON, Carolina Riosa; BORSATTO, Ricardo Serra. Da extinção da Embrater à criação da Anater: os desafios da política de assistência técnica e extensão rural brasileira. *In*: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 314-342.

BIANCHINI, Valter. **Vinte anos do Pronaf, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BLOCH, Marc. **A terra e seus homens: agricultura e vida rural nos séculos XVII e XVIII**. Tradução de Ilka Stern. Bauru, SP: Edusc, 2001.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Requisitos para enquadramento no Pronaf**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf-requisitos#modalCurtir>. Acesso em: 17 jan. 2020.

BOLTER, Jairo Alfredo Genz. **Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural**. 2013. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

BOURDIEU, Pierre. Estratégias de reprodução e modos de dominação. **Repocs**, v. 17, n. 33, p. 21-36, jan./jun. 2020.

BOTH DA SILVA, Marcio Antônio. Caboclos. **História Unisinos**, v. 18, n. 2, p. 338-351, mai./ago. 2014.

BRASIL. Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963. Dispõe sobre o “Estatuto do Trabalhador Rural”. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 mar. 1963. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14214.htm. Acesso em: 28 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm. Acesso em: 28 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965. Institucionaliza o crédito rural. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 nov. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm. Acesso em: 28 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 jun. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm. Acesso em: 02 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jul. 2006a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Acesso em: 09 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar – PGPAF de que trata a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e o artigo 13 da Lei nº 11.322, de 13 de julho de 2006, para as operações contratadas sob a égide do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5996.htm. Acesso em: 16 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112188.htm. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 mai. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm. Acesso em: 29 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 mai. 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8780.htm. Acesso em: 29 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e altera o Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 jan. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9667.htm. Acesso em: 29 jan. 2021.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV- XVIII**. Os jogos das trocas. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BREITENBACH, Márcia Terezinha Barboza. **Como a extensão rural desenvolvida pela Emater-RS/Ascar trabalha com as culturas locais: a experiência do trabalho com mulheres no município de Garruchos/RS**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação nas Ciências) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2007.

BRIGNONI, Carolina. **O perfil dos agricultores que acessam o Pronaf** – um estudo de caso no município de Erval Seco - RS. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

BRUM, Argemiro Jacob. **Modernização da agricultura: trigo e soja**. Ijuí: FIDENE, 1985.

BRUM, Argemiro Jacob. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 30. ed. Petrópolis: Vozes; Ijuí: Ed. Unijuí, 2013.

BURIGO, Fábio Luiz *et al.* O Sistema Nacional de Crédito Rural no Brasil: principais continuidades e descontinuidades no período 2003-2014. 2021. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 635-668, out. 2021/jan. 2022.

CAPELLESSO, Adinor José; CAZELLA, Ademir Antonio; BÚRIGO, Fábio Luiz. Evolução do Pronaf crédito no período 1996-2013: redimensionando o acesso pelos cadastros de pessoa física. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 56, n. 3, p. 437-450, jul./set. 2018.

CAPORAL, Francisco Roberto. Lei de ATER: exclusão da Agroecologia e outras armadilhas. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, p. 23-33, 2011. Disponível em: http://www.emater.tche.br/site/arquivos_pdf/teses/R-Agroec12-11_05_Opiniao-Lei_ATER.pdf. Acesso em: 27 nov. 2020.

CARBONARI, María Rosa. De cómo explicar la región sin perderse en el intento: repasando y repensando la Historia Regional. **História Unisinos**, v. 13, n. 1, p. 19-34, jan./abr. 2009.

CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, v. 5, n. 1, p. 70-82, abr. 1997.

CARRARA, Angelo Alves. Camponês: uma controvérsia conceitual. *In*: OLINTO, Beatriz Anselmo; MOTTA, Márcia Menendes; OLIVEIRA, Oséias de (org.). **História agrária: propriedade e conflito**. Guarapuava: Unicentro, 2008. p. 17-40.

CARVALHO, Diana Mendonça de; ALCÂNTARA, Fernanda Viana de; COSTA, José Eloízio da. Algumas considerações sobre o Pronaf no Brasil. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 8., 2017, Curitiba. **Anais eletrônicos [...]**. Curitiba: UFPR, 2017. Disponível em: https://singa2017.files.wordpress.com/2017/12/gt05_1502730133_arquivo_algumasconsidera-coessobrepronafnobrasil.pdf. Acesso em: 06 set. 2020.

CASSOL, Abel Perinazzo. **Redes agroalimentares alternativas: mercados, interação social e a construção da confiança**. 2013. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CASTRO, César Nunes de; PEREIRA, Caroline Nascimento. **Agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural e a política nacional de ATER**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017.

CAYRES, Domitila Costa. Ativismo institucional e interações Estado: movimentos sociais. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 82, p. 81-104. 2017.

CAZELLA, Ademir Antonio; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. (org.). **Agricultura familiar, multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

CAZELLA, Ademir Antonio; SENCÉBÉ, Yannick; RÉMY, Jacques. Transformações no modelo francês de agricultura familiar: lições para o caso brasileiro? **Novos Cadernos NAEA**, v. 18, n. 1, p. 13-32, jan./jun. 2015.

CERTEAU, Michel. de. **A escrita da história**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

CHAYANOV, Alexander V. Sobre a teoria dos sistemas econômicos não-capitalistas. In: SILVA, José Graziano da; STOLCKE, Verena. **A questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 95-112.

COELHO, Luzia Bucco; MACIEL DE PAULA, Nilson. Políticas públicas e agricultura familiar: uma análise do Pronaf no Território do Cantuquiriguaçu – PR. **Revista Grifos**, v. 27, n. 45, p. 183-203, jul./dez. 2018.

COLÔMBIA. Ley 160 de 5 de agosto de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial**, Colômbia, 1994. Disponível em: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-160-de-1994.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Último levantamento consolida safra recorde de grãos em 257,8 milhões de toneladas**. 2020. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/3608-ultimo-levantamento-consolida-safra-recorde-de-graos-em-257-8-milhoes-de-toneladas>. Acesso em: 20 fev. 2021.

CONTAG. Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares. **Quem somos: A Contag**. s/d. Disponível em: <http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=1&nw=1>. Acesso em: 21 dez. 2020.

CONTAG. Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares. **Nota da Contag: O que perde o Brasil com o fim do MDA**. 2016. Disponível em:

<http://www.contag.org.br/indexdet2.php?modulo=portal&acao=interna2&codpag=101&id=11433&mt=1&nw=1&ano=&mes=>. Acesso em: 29 jan. 2021.

CONTERATO, Marcelo Antônio; BRÁZ, Cauê Assis. 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, set./dez. 2019.

CONTERATO, Marcelo Antônio; BRÁZ, Cauê Assis; RODRIGUES, Stefany Reis. A *commoditização* do Pronaf e os desafios da agricultura familiar no Rio Grande do Sul. **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 190-211, jan./abr. 2021.

CONTRAFBRASIL. Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil. **Quem somos**. s/d. Disponível em: <https://contrafbrasil.org.br/conteudo/quem-somos/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

COSTA, Fernando Bastos. **Ambiente institucional no crédito rural: avanços e retrocessos**. 2005. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional, Cultura e Representações) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2005.

CRUZ, Joseandra Sanderson. **Tendeiros de “Beira de Estrada”**: caboclos – pluriativos de Fontoura Xavier. 2012. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2012.

CRUZ, Nayara Barbosa da. *et al.* Acesso da agricultura familiar ao crédito e à assistência técnica no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 59, n. 3, p. 1-20, 2020.

DALCIN, Dionéia; HARTMANN, Raquel Jaíne. Captação e características do Pronaf no Corede Missões/RS (2013-2018). **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 301-326, jan./abr. 2021.

DALLA CORTE, Tiago. **A internacionalização da agricultura brasileira**. 2015. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2015.

DANTAS, Iracema; PINTO, João Roberto Lopes. **Relatório Pronaf: Resultados da etapa Paraná**. Rio de Janeiro: Ibase, 2006.

DE CONTI, Bruno Martarello; ROITMAN, Fábio Brener. Pronaf: uma evolução das fontes de recursos utilizadas no programa. **Revista do BNDES**, v. 35, p. 131-168, jun. 2011.

DE TORRES, María Fernanda; ARBELETICHE, Pedro; SABOURIN, Eric. Agricultura familiar en Uruguay: reconocimiento y políticas públicas. **Raíces**, v. 38, n. 1, p. 116-128, jan./jun. 2018.

DEEDADOS. Departamento de Economia e Estatística da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do RS. **Unidades geográficas**. Disponível em: <http://feedados.fee.tche.br/feedados/#!home/unidadesgeograficas/mesorregioes/8>. Acesso em: 23 fev. 2020.

DEL GROSSI, Mauro *et al.* Comunicação de pesquisa: delimitando a agricultura familiar nos censos agropecuários brasileiros. **Necat**, v. 8, n. 16, p. 40-45, jul./dez. 2019.

DELGADO, Nelson Giordano. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. *In*: DELGADO, Nelson Giordano. **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos. Brasília: CONDRAF/NEAD, 2010. p. 28-78.

DELGADO, Nelson Giordano. Agronegócio e agricultura familiar no Brasil: desafios para a transformação democrática do meio rural. **Novos Cadernos NAEA**, v. 15, n. 1, p. 85-129, jun. 2012.

DIÁRIOS DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Atas da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, 1987**. Brasília, 1987. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/subcomissao6c. Acesso em: 09 ago. 2020.

DICKEL, Simone Lopes. **A função social da propriedade da terra no processo de desapropriação da Fazenda Annoni (1972-1993)**. 2016. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2016.

EMATER/RS-ASCAR. **Área técnica**: crédito rural. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar, s/d. Disponível em: <http://www.emater.tche.br/site/area-tecnica/apoio-a-gestao-e-producao/credito-rural.php#.X2cqEWhKjIV>. Acesso em: 20 set. 2020.

EMATER/RS-ASCAR. **Diretrizes para a ação extensionista na Emater/RS-Ascar**: a gestão do processo de planejamento. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar, 2011.

EMATER/RS-ASCAR. **Notícias**: Ascar há 65 anos fortalecendo o meio rural gaúcho. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar, 2020a. Disponível em: <http://www.emater.tche.br/site/multimedia/noticias/detalhe-noticia.php?id=31072#.X2K3TmhKjIU>. Acesso em: 16 set. 2020.

EMATER/RS-ASCAR. **Relatório de atividades 2019**. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar, 2020b. Disponível em: http://www.emater.tche.br/site/arquivos/relatorio-institucional/relatorio_de_atividades_2019.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

EMATER/RS-ASCAR. **Relatório de atividades 2020**. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar, 2021. Disponível em: http://www.emater.tche.br/site/arquivos/relatorio-institucional/relatorio_de_atividades_2020.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Agropecuária. **Módulos fiscais**. 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>. Acesso em: 02 mai. 2020.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Agropecuária. **Embrapa Soja**: soja em números (safra 2019/2020). 2021. Disponível em: <https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>. Acesso em: 10 fev. 2021.

ENGELS, Friedrich. O problema do camponês na França e na Alemanha. Tradução de Sandra Brizolla. *In*: GRAZIANO DA SILVA, José; STOLCKE, Verena (org.). **A questão agrária**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981. p. 59-80.

ERNST, Julia Andressa; VASCONCELOS DE OLIVEIRA, Sibebe. Expansão e diversificação das linhas de crédito rural no Brasil: uma análise da dinâmica pós-Plano Real. *In: SEMINÁRIO DE JOVENS PESQUISADORES EM ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO*, 5., 2018, Santa Maria. **Anais eletrônicos [...]**. Santa Maria: UFSM, 2018. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4398_2342.pdf. Acesso em: 10 mai. 2020.

FAO/ INCRA. Organização das Nações Unidas para Agricultura e a Alimentação. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar**. Brasília (DF): FAO/INCRA, 1994.

FAO. Organização das Nações Unidas para Agricultura e a Alimentação. **Informe final**: um estudo de caso do Pronaf nos municípios de Orizona e Davinópolis no Estado de Goiás. Santiago: FAO, 2005.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **International year of family farming 2014**. Master plan. 2013. Disponível em: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/iyff/docs/Final Master Plan IYFF. Acesso em: 07 jan. 2020.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. **Perfil socioeconômico**. Corede Produção. Municípios do Corede em 2015. 2015. Disponível em: <https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/17094635-perfis-regionais-2015-producao.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2020.

FEÍTO, María Carolina. Modalidades de intervención social para agricultores familiares perirurbanos de La Matanza, provincia de Buenos Aires, Argentina. **Estudios Rurales**, v. 5, n. 10, p. 1-20, mai. 2016.

FEITOSA, Osmiriz Lima. **Os impactos do Pronaf aos agricultores familiares na Colônia do Apiaú em Mucajaí – RR**. 2015. Dissertação (Mestrado em Sociedade e Fronteiras) – Universidade Federal de Roraima, Roraima, 2015.

FERNÁNDEZ, Lisandro. Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015. Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate. **Trabajo y Sociedad**, n. 30, p. 219-241, 2018.

FERREIRA, Brancolina; SILVEIRA, Fernando Gaiger; GARCIA, Ronaldo Coutinho. A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. *In: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina da (org.)*. **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2001. p. 479-539.

FETAGRS. Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul. **História**. s/d. Disponível em: <http://www.fetags.org.br/historia.php>. Acesso em: 03 dez. 2020.

FETAGRS. Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul. **Grito da Terra Brasil completa 20 anos**. 2014. Disponível em: http://www.fetags.org.br/imprimir_noticias.php?id=1482. Acesso em: 03 jun. 2018.

FETRAF-SUL. Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul. **Quem somos**. 2020. Disponível em: <http://www.fetrafsul.org.br/index.php/fetrafsul/quem-somos>. Acesso em: 22 set. 2020.

FGV-CPDOC. Fundação Getúlio Vargas – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Verbetes do dicionário-histórico biográfico brasileiro: ligas camponesas**. s/d. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/ligas-camponesas>. Acesso em: 17 out. 2020.

FONTANA, Josep. Los campesinos en la historia: reflexiones sobre un concepto y unos prejuicios. **Historia Social**, n. 28, p. 3–11, 1997. Disponível em: www.jstor.org/stable/40340606. Acesso em: 6 jan. 2021.

FRANTZ, Telmo Rudi; SILVA NETO, Benedito. A formação histórica dos sistemas agrários do Rio Grande do Sul. In: SILVA NETO, Benedito; BASSO, David (org.). **Sistemas agrários do Rio Grande do Sul: análise e recomendações de políticas públicas**. 2. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2015. p. 33-98.

GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. 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**, v. 51, n. 1, p. 45-68, jan./mar. 2013.

GELINSKY, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, abr./out. 2008.

GIRON, Loraine S.; CORSETTI, Berenice. As companhias de colonização: a reprodução do sistema colonial. In: BONI, Luis A. de (org.). **Presença italiana no Brasil**. Porto Alegre: EST; Torino: Fondazione Giovanni Agnelli, 1990. p. 483-502.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 333-361, mai./ago. 2011.

GOVRS. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **Expointer: Expositores veteranos comemoram evolução do pavilhão da agricultura familiar**. 2016. Disponível em: <https://expointer.rs.gov.br/expositores-veteranos-comemoram-evolucao-do-pavilhao-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 26 jul. 2020.

GRAEUB, Benjamin E. *et al.* The state of family farms in the world. **World Development**, v. 87, p. 1-15, nov. 2016.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. São Paulo: Unicamp, 1998.

GRAZIANO DA SILVA, José; GÓMEZ, Sérgio; CASTAÑEDA, Rodrigo. “Boom” agrícola e persistência da pobreza na América Latina: algumas reflexões. **Revista Nera**, n. 16, p. 7-21, jan./jun. 2010.

GREGOLIN, Marcos Roberto Pires *et al.* O “Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais” e sua operacionalização no centro sul do Paraná. **Nucleus**, v. 12, n. 1, p. 291-306, abr. 2015.

GREGORY, Valdir. Colono. *In*: MOTTA, Márcia (org.). **Dicionário da terra**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. p. 102-103.

GRISA, Catia. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um estudo a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em Debate**, v. 1, n. 2, p. 83-109, mai./ago. 2010.

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, Catia. A agricultura familiar nas políticas para a agricultura familiar. *In*: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (org.). **Agricultura familiar brasileira**: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 292-313.

GRISA, Catia. Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: novos mediadores para velhos referenciais. **Raízes**, v. 38, n. 1, p. 36-50, jan./jun. 2018.

GRISA, Catia. O agronegócio e agricultura familiar no planejamento setorial nos governos FHC, Lula e Dilma: continuidade e discontinuidades. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 545-573, 2021.

GRISA, Catia; FLEXOR, Georges. A construção das políticas para a agricultura familiar no Brasil: entre ideias, interesses e instituições. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 52., 2014, Goiânia. **Anais eletrônicos [...]**. Goiânia: UFG, 2014. Disponível em: <http://icongresso.itarget.com.br/tra/arquivos/ser.4/1/3645.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In*: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015a. p. 161-200.

GRISA, Catia.; SCHNEIDER, Sergio. Brasil: Dos décadas de políticas públicas para la agricultura familiar. *In*: SABOURIN, Eric; SAMPER, Mario; SOTOMAYOR, Octavio (ed.). **Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe**: nuevas perspectivas. São José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2015b. p. 77-111.

GRISA, Catia; SEMINOTTI, Jonas José; FENNER, Roniere dos Santos. O Pronaf e a educação do campo na perspectiva da Fetraf-Brasil. *In*: TEDESCO, João Carlos; SEMINOTTI, Jonas José; ROCHA, Humberto José (org.). **Movimentos e lutas sociais pela terra no sul do Brasil**: questões contemporâneas. Chapecó: Editora UFFS, 2018. p. 377-419.

GRISA, Catia; WESZ JUNIOR, Valdemar João; BUCHWEITZ, Vitor Duarte. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 2, p. 323-346, abr./jun. 2014.

GRISA, Catia *et al.* Capacidade estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 13-38, jan./jun. 2017.

GRYNSZPAN, Mario. Campesinato. *In*: MOTTA, Márcia (org.). **Dicionário da terra**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. p. 72-75.

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

GUANZIROLI, Carlos Enrique; DI SABBATO, Alberto. Existe na agricultura brasileira um setor que corresponde ao “*family farming*” americano? **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 1, p. 85-104, 2014.

GUEDES, Alexandre Augusto Alves; CARVALHO, Daniela Moreira de. Dificuldades e gargalos de acesso ao Pronaf B em Garanhuns – PE. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 13, n. 3, p. 200-222, 2017.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. Políticas públicas, modernização e crise da agricultura brasileira. **Faz Ciência**, v. 1, n. 1, p. 38-49, 1997.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Panambi. Rio Grande do Sul – RS. **História**. IBGE, s/d. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panambi/historico>. Acesso em: 02 jan. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Passo Fundo. Rio Grande do Sul – RS. **Histórico**. IBGE, s/d. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/riograndedosul/passofundo.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agro 1995/1996**. Rio de Janeiro: IBGE, 1995. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=748>. Acesso em: 28 jan. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf. Acesso em: 28 jan. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do Censo Demográfico 2010: Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>. Acesso em: 24 agos. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Malha digital**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/15774-malhas.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 7 jan. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário: resultados definitivos 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73096>. Acesso em: 16 jan. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panambi**. IBGE, 2021a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passo-fundo/pesquisa/23/27652?detalhes=true>. Acesso em: 03 nov. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Passo Fundo**. IBGE, 2021b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passo-fundo/pesquisa/23/27652?detalhes=true>. Acesso em: 03 nov. 2021.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Módulo fiscal**. 2020. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/pt/modulo-fiscal.html>. Acesso em: 25 out. 2020.

JANSEN, Suzel Lisiane. **Identificação e caracterização das atividades agropecuárias nos municípios gaúchos: uma comparação com indicadores sócio-econômicos**. 2002. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

KRABBE, Graziela. **Modernização, agroindustrialização e agricultura familiar: o complexo soja na dinâmica econômica brasileira anos 1970-2000**. 2010. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2010.

KRAEMER, Carlos Frederico B. Constituição Federal de 1988: o marco legal para a participação social do Brasil. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme; KRONEMBERGER, Thais Soares (org.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 65-89.

LAMARCHE, Hugues (coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional**. Vol. I: uma realidade multiforme. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

LAMARCHE, Hugues (coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional**. Vol. II: do mito à realidade. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

LEITE, Sergio Pereira. **O desmonte de políticas públicas e direitos sociais no campo brasileiro**. Youtube, 29 set. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1yuXJ01rICc>. Acesso em: 10 out. 2021.

LINHARES, Maria Yedda; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. **História da agricultura brasileira: combates e controvérsias**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LOPES, Indaia Dias. **Análise da operacionalização do programa nacional de alimentação escolar em escolas públicas de Passo Fundo-RS**. 2018. Dissertação (Mestrado em

Desenvolvimento Regional) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2018.

MACHADO, Ironita Policarpo. O mundo rural: uma proposta de investigação historiográfica. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 28., 2015, Florianópolis. **Anais eletrônicos [...]**. Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1441999258_ARQUIVO_cominucacao.pdf. Acesso em: 05 jun. 2018.

MACHADO, Ironita Policarpo. Configurações e significados históricos e jurídicos da propriedade da terra no Brasil do século XIX e XX. *In*: RENK, Arlene; TEDESCO, João Carlos; WINCKLER, Silvana (org.). **Estado, configuração da terra e conflitos agrários: norte do RS e oeste de SC**. 2. ed. São Leopoldo: Oikos, 2019. p. 51-85.

MALUF, Renato Sergio Jamil. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Ensaio FEE**, v. 25, n. 1, p. 299-322, abr. 2004.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **A nova Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo**. MAPA, 2019a. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/agricultura-familiar/dap>. Acesso em: 26 fev. 2019.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)**. MAPA, 2019b. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/agricultura-familiar/secretaria-de-agricultura-familiar-e-cooperativismo>. Acesso em: 29 dez. 2019.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Pronaf – Resumo das linhas de crédito 2019-2020-convertido.pdf**. MAPA, 2020a. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/palma-de-oleo/2019/29a-ro-1/pronaf-resumo-das-linhas-de-credito-2019-2020-convertido.pdf/view>. Acesso em: 21 jan. 2020.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Safra: publicações anteriores**. MAPA, 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario?b_start:int=0. Acesso em: 01 nov. 2021.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Perguntas frequentes: dúvidas sobre a DAP?** MAPA, 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/dap/perguntas-frequentes#:~:text=A%20DAP%20C3%A9%20a%20Declara%C3%A7%C3%A3o,como%20associa%C3%A7%C3%B5es%20cooperativas%20agroind%C3%BAstrias%20>. Acesso em: 19 out. 2020.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Extrato DAP**. MAPA, 2020d. Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/>. Acesso em: 19 out. 2020.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1981.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MATTEI, Lauro. **Pronaf 10 anos**: mapa da produção acadêmica. Brasília: MDA, 2006.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**: Pronater – 2005. Disponível em: http://www.cpac.embrapa.br/publico/usuarios/uploads/nap/orientacoes/09_mda_programa_nacional_de_assistencia_tecnica_e_extensao_rural.pdf. Acesso em: 20 fev. 2020.

MEDEIROS, Jenifer Cristine; GRISA, Catia. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e suas capacidades estatais na promoção do desenvolvimento rural. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, v. 14, n. 34, p. 6-35, dez. 2019.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Sem terra, assentados, agricultores familiares: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. *In*: GIARRACA, Norma (compiladora). **Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, 2001. p. 103-128.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política. *In*: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo (compiladores). **Las agriculturas familiares del Mercosur**: trayectorias, amenazas y desafíos. Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS, 2010. p. 131-152.

MEDRONHA, Marco. **Histórias e estórias no sítio**: extensão e comunicação rural no RS. Brasília: ASBRAER, 2011.

MINAGRI. Ministerio de Agricultura y Riego. **Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021**. Minagri, 2020. Disponível em: https://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/decretossupremo/s/2015/anexo_ds09-2015-minagri.pdf. Acesso em: 23 dez. 2020.

MIRANDA, Edna Lopes; FIÚZA, Ana Louise Carvalho. Movimentos sociais rurais no Brasil: o estado da arte. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 1, p. 123-136, jan./mar. 2017.

NEUMANN, Rosane Marcia. **Uma Alemanha em miniatura**: o projeto de imigração e colonização étnico particular da Colonizadora Meyer no Noroeste do Rio Grande do Sul (1897-1932). São Leopoldo: Oikos; Editora Unisinos, 2016.

NEUMANN, Pedro Selvino; DALBIANCO, Vinicius Piccin; ZARNOTT, Alisson Vicente. A política de extensão rural em assentamentos da reforma agrária: a construção de um sistema pluralista descentralizado. *In*: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 401-425.

NEVES, Delma Pessanha. Agricultura familiar. *In*: MOTTA, Márcia (org.). **Dicionário da terra**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. p. 23-26.

NIEDERLE, Paulo André. A institucionalização da agricultura familiar no Mercosul: da definição normativa aos sistemas nacionais de registro. **Novos Cadernos NAEA**, v. 20, n. 1, p. 67-94, jan./abr. 2017a.

NIEDERLE, Paulo André. Afinal, que Inclusão produtiva? A contribuição dos novos mercados alimentares. *In*: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017b. p. 168-196.

NIEDERLE, Paulo André; SCHUBERT, Maicon Noremborg; SCHNEIDER, Sergio. Agricultura familiar, desenvolvimento rural e um modelo de mercados múltiplos. *In*: DOULA, Scheila *et al.* (org.). **A agricultura familiar em face das transformações na dinâmica recente dos mercados**. 1. ed. Viçosa: Suprema, 2014. p. 43-68.

OLIVEIRA, Guilherme Resende; ARAÚJO, Fernando Moreira de; QUEIROZ, Carlos César de. A importância da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e do crédito rural para a agricultura familiar em Goiás. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 37, n. 3, p. 528-551, set./dez. 2017.

OCB. Organização das Cooperativas Brasileiras. **Impasse na operacionalização do Pronaf: uma proposta de solução**. 1996. Disponível em: <http://acervo.ifhc.org.br/>. Acesso em: 16 jun. 2021.

PANAMBI. **Lei municipal nº 198, de 29/06/1963**. Regula a organização e o funcionamento das “feiras-livres” na cidade de Panambi. Panambi, 1963. Disponível em: <https://panambi.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7727&cdDiploma=19630198>. Acesso em: 13 out. 2020.

PASSINI, João José; SCHNEIDER, Mirian Beatriz. Políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil: FHC e Lula. **Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas**, v. 4, n. 1, p. 3-20, 2020.

PASSO FUNDO. **Lei nº 156/50**. Institue Feiras Livres e aprova a respectiva regulamentação. Passo Fundo, 1950. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/passos-fundo/lei-ordinaria/1950/16/156/lei-ordinaria-n-156-1950-institue-feiras-livres-e-a-prova-a-respectiva-regulamentacao>. Acesso em: 06 out. 2020.

PAULA, Luiz Fernando de; PIRES, Manoel. Crise e perspectivas para a economia brasileira. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 125-144, jan./abr. 2017.

PEIXOTO, Marcus. **Extensão rural no Brasil: uma abordagem histórica da legislação**. Brasília: Senado Federal, 2008.

PEREIRA, Márcio Fernandes. Política agrícola brasileira e a pequena produção familiar: heranças históricas e seus efeitos no presente. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, n. 3, p. 287-311, set./dez. 2010.

PEREIRA, Eder Lucinda; NASCIMENTO, Jean Santos. Efeitos do Pronaf sobre a produção agrícola familiar dos municípios tocantinenses. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 1, p. 139-156, jan./mar. 2014.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. Movimentos sociais rurais no sul do Brasil: novas identidades e novas dinâmicas. **Revista Ideas**, v. 1, n. 1, p. 60-77, jul./dez. 2007.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. A emergência dos “agricultores familiares” como sujeitos de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. **Mundo Agrário**, v. 9, n. 18, p. 1-37, 2009.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. **As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 1, p. 63-84, 2014a.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. A formação de um sindicalismo de agricultores familiares no Sul do Brasil. **Sociologias**, v. 16, n. 35, p. 204-236, abr. 2014b.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti; MEDEIROS, Leonilde Servolo de. A formação de uma categoria política: os agricultores familiares no Brasil contemporâneo. *In*: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 344 - 368.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014.

RAMOS, Carolina. **Capital e trabalho no sindicalismo rural brasileiro: uma análise sobre a CNA e sobre a Contag (1964-1985)**. 2011. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011.

REIS, Eliane Ott dos. **A agregação de valor na agricultura familiar como estratégia para ao desenvolvimento local endógeno: o caso das agroindústrias de Panambi – RS**. 2018. Dissertação (Mestrado em Agronegócio) – Universidade Federal de Santa Maria, Palmeira das Missões, 2018.

RIBEIRO, Leandro Nieves. A Via Campesina: a globalização e o poder do campesinato. **Revista Nera**, v. 16, n. 23, p. 167-170, jul./dez. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **Perfil socioeconômico COREDE Produção**. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/17094635-perfis-regionais-2015-producao.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2017.

ROCHE, Jean. **A colonização alemã e o Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora Globo, 1969, v. 1.

SABOURIN, Eric. Reforma Agrária no Brasil: considerações sobre os debates atuais. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, v. 16, n. 2, p. 151-184, out. 2008.

SABOURIN, Eric. Desenvolvimento territorial e políticas públicas no Brasil. *In: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA TERRITÓRIOS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS*, 1., 2017. Juazeiro do Norte. **Anais [...]**. Juazeiro do Norte: UFCA, 2017a.

SABOURIN, Eric. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. *In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (org.). Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017b. p. 265-291.

SABOURIN, Eric; NIEDERLE, Paulo. Agricultura familiar na América Latina: das políticas agrícolas diferenciadas aos instrumentos de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e da agroecologia. *In: MALUF, Renato S.; FLEXOR, Georges. (org.). Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-papers, 2017. p. 270-286.

SALCEDO, Salomón; DE LA O, Ana Paula; GUZMÁN, Lya. El concepto de agricultura familiar en América Latina y el Caribe. *In: SALCEDO, Salomón; GUZMÁN, Lya. Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*. Santiago: FAO, 2014. p. 17-34.

SANDES, Lorena Carvalho de Moraes; TENÓRIO, Pedro Pereira. A Pnater: reflexões sobre os seus princípios e objetivos a partir da percepção de extensionistas rurais do município de Paulo Afonso, Bahia. **Interações**, v. 21, n. 4, p. 915-925, jul./set. 2020.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SANTOS, Stela Mares; DEL GROSSI, Mauro Eduardo. O Pronaf e sua operacionalização na perspectiva dos agricultores familiares e atores envolvidos no processo. **Igepec**, v. 21, n. 2, p. 82-89, jul./dez. 2017.

SANTOS, Stela Mares; DEL GROSSI, Mauro Eduardo. A relevância dos serviços de Ater na execução do Pronaf no município de Unai-MG. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, v. 26, n. 1, p. 199-224, fev./mai. 2018.

SARAVIA, Enrique. O conceito de política pública. *In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. p. 19-42.

SCHNEIDER, Sergio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 99-122, fev. 2003.

SCHNEIDER, Sergio. Agricultura familiar e desenvolvimento rural endógeno: elementos teóricos e um estudo de caso. *In: FROELICH, José Marcos; DIESEL, Vivien (org.). Desenvolvimento rural: tendências e debates contemporâneos*. Ijuí: Editora Unijuí, 2006. p. 1-24.

SCHNEIDER, Sergio. Reflexões sobre diversidade e diversificação: agricultura, formas familiares e desenvolvimento rural. **Ruris**, v. 4, n. 1, p. 85-131, mar. 2010.

SCHNEIDER, Sergio. A presença e as potencialidades da agricultura familiar na América Latina e no Caribe. **Redes**, v. 21, n. 3, p. 11-33, set./dez. 2016a.

SCHNEIDER, Sergio. Mercados e agricultura familiar. *In*: MARQUES, Flávia Charão; CONTERATO, Marcelo Antônio; SCHNEIDER, Sergio. (org.). **Construção de mercados e agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016b. p. 93-140.

SCHNEIDER, Sergio. Agricultura familiar y mercados. **Boletín de Agricultura Familiar para América Latina y el Caribe**, n. 17, p. 5-7, 2017.

SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Abel. **A agricultura familiar no Brasil**. Rimisp: Santiago, Chile, 2013.

SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Abel. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 31, n. 2, p. 227-263, mai./ago. 2014.

SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Abel. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e implicações para políticas públicas. *In*: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 84-109.

SCHNEIDER, Sergio; FERRARI, Dilvan Luiz. Cadeias curtas, cooperação e produtos de qualidade na agricultura familiar – o processo de realocização da produção agroalimentar em Santa Catarina. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 17, n. 1, p. 56-71, 2015.

SCHNEIDER, Sergio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir Antonio. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *In*: SCHNEIDER, Sergio.; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 21-50.

SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro. *Post Scriptum* ao artigo: “Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar”. **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 42-67, jan./abr. 2021.

SCHUHMANN, Maitê Luize. **O contexto e os efeitos do Pronaf Mais Alimentos para os agricultores familiares do município de Teutônia RS**. 2012. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2012.

SEAD. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Perguntas frequentes**. 2018. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/dap/faq>. Acesso em: 18 mai. 2018.

SEAPDR. Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural. **Programa Estadual de Agroindústria Familiar (Peaf)**. 2021. Disponível em: <https://www.agricultura.rs.gov.br/agroindustria-familiar>. Acesso em: 05 fev. 2021

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Cartilha de acesso ao Pronaf: saiba como obter crédito para a agricultura familiar**, 2010/2011. Sebrae: Brasília, DF, 2011.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Perfil das cidades gaúchas – Panambi**. Sebrae, 2019a. Disponível em: https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Panambi.pdf. Acesso em: 22 mai.2020.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Perfil das cidades gaúchas – Passo Fundo**. Sebrae, 2019b. Disponível em: https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Passo_Fundo.pdf. Acesso em: 22 mai. 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEM TERRA. Jornal dos Trabalhadores Sem Terra. **Editorial: balanço de 1994**. 1994. Disponível em: <http://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&Pesq=Pronaf&pagfis=1491>. Acesso em: 22 set. 2020.

SEM TERRA. Jornal dos Trabalhadores Sem Terra. **Movimento popular: mobilização de agricultores garante conquistas**. 1997. Disponível em: <http://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=HEMEROLT&Pesq=Pronaf&pagfis=3607>. Acesso em: 20 set. 2020.

SEMINOTTI, Jonas José. **Os agricultores familiares e a representação política do Sutf na região Alto Uruguai do RS**. 2013. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

SEMINOTTI, Jonas José. A diversificação na produção da agricultura familiar. *In*: TEDESCO, João Carlos. *et al.* (org.). **Movimentos e identidades sociais: estudos em perspectiva**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2015. p. 240-267.

SEYFERTH, Giralda. Imigrantes colonos: ocupação territorial e formação camponesa no Sul do Brasil. *In*: NEVES, Delma Pessanha. (org.). **Processo de constituição e reprodução do campesinato no Brasil, v. 2: formas dirigidas de constituição do campesinato**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009. p. 39-63.

SEYFERTH, Giralda. Campesinato e o Estado no Brasil. **Mana**, n. 17, v. 2, p. 395-417, ago. 2011.

SILVA, Sandro Pereira. **Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial: uma análise dos impactos socioeconômicos do Pronaf no território Médio Jequitinhonha – MG**. Texto para discussão, n. 1693. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1013/1/td_1693.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

SILVA NETO, Benedito. A regionalização do Estado segundo os seus sistemas agrários. *In*: SILVA NETO, Benedito; BASSO, David. **Sistemas agrários do Rio Grande do Sul: análise e recomendação de políticas**. 2. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2015. p. 99-114.

SMITH, Kevin B.; LARIMER, Christopher W. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder, CO: Westview Press, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

STOFFEL, Janete. **A influência da agricultura familiar no desenvolvimento rural na região sul do Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2013.

STOFFEL, Janete; RAMBO, Anelise Graciele; EBERHARDT, Patrícia Luiza. Condições de acesso à linha do Pronaf Agroecologia no território da Cantuquiriguaçu/PR. **Redes**, v. 25, n. 2, p. 809-831, mai./ago. 2020.

TATAGIBA, Luciana. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: o caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – primeiras reflexões. **Colombia Internacional**, n. 71, p. 63-83, jan./jun. 2010.

TEDESCO, João Carlos. **Terra, salário e família: ethos e racionalidade produtiva no cotidiano camponês**. 1998. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1998.

TEDESCO, João Carlos. **Agrodiversidade, agroecologia e agricultura familiar: velhas e novas faces de um processo de desenvolvimento na região de Passo Fundo – pós-anos 90**. Passo Fundo: UPF, 2006.

TEDESCO, João Carlos. Modernização, patrimônio cultural e dinâmicas familiares: estratégias camponesas territoriais de desenvolvimento no centro-norte do RS. **Ruris**, v. 4, p. 133-166, mar. 2010.

TEDESCO, João Carlos. Conflitos de interesses e tutela camponesa: o associativismo católico no RS – décadas de 1950 e 1960. **Diálogos**, v. 15, n. 1, p. 147-176, jan./abr. 2011.

TEDESCO, João Carlos. Economia de circuitos curtos, da qualidade e dos territórios étnicos: uma análise da dinâmica produtiva e mercantil na Rota das Salamarias – norte e nordeste do RS. **Revista Extensão Rural**, v. 21, n. 3, p. 119-141, set./dez. 2013.

TEDESCO, João Carlos. Camponeses-comerciantes da Serra do Botucaraí: culturas sociais, cultivos na terra e territorialidades étnicas – centro-norte do RS. In: GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio (org.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. p. 281-303.

TEDESCO, João Carlos. Agricultura familiar e duas múltiplas definições. **Texto para discussão**. Não publicado, 2021.

TEDESCO, João Carlos; CARINI, Joel João. **Conflitos agrários no norte gaúcho 1960-1980: o Master, indígenas e camponeses**. Porto Alegre: Edições EST, 2007.

TEDESCO, João Carlos; SANDER, Roberto. **Madeireiros, comerciantes e granjeiros: lógicas e contradições no processo de desenvolvimento socioeconômico de Passo Fundo (1900-1960)**. Passo Fundo: UPF Editora, 2005.

TEPICHT, Jerzy. **Marxisme et agriculture: le paysan Polonais**. Paris: Colin, 1973.

THOMPSON, Edward Palmer. **Costumes em comum**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

TONNEAU, Jean Philippe; SABOURIN, Eric. **Integração entre políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar: estudo comparativo no Brasil**. Ensinamentos a partir de dez estudos de caso. Relatório final do projeto. Brasília, 2005. Disponível em: https://agritrop.cirad.fr/541190/1/document_541190.pdf. Acesso em: 21 dez. 2020.

TRENNEPOHL, Dilson. **Avaliação de potencialidades econômicas para o desenvolvimento regional**. Ijuí: Editora Unijuí, 2011.

TROIAN, Alessandra; MACHADO, Edenilson Tafernaberry Lencina. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: análise da evolução e distribuição entre 1999 e 2017. **Desenvolvimento em Questão**, v. 18, n. 50, p. 109-128, jan./mar. 2020.

VANDERLINDE, Tarcísio. A construção de uma identidade camponesa no Sul do Brasil. **Revista Cantareira**, v. 1, n. 3, ago. 2004.

VEIGA, José Eli da. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Edusp, 1991.

VILELA, Sergio Luiz de Oliveira. Perspectivas para a agricultura familiar brasileira: elementos de um projeto político de desenvolvimento rural, para além de uma “questão tecnológica”. In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 246-264.

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. História, região e poder: a busca de interfaces metodológicas. **Lócus: Revista de História**, v. 3, n. 1, p. 84-97, 1997.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Raízes históricas do campesinato brasileiro**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20., 1996, Caxambu. Anais eletrônicos [...]. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Ra%C3%ADzes%20Historicas%20do%20Campesinato%20Brasileiro%20-%20Maria%20de%20Nazareth%20Baudel%20Wanderley%20-%201996.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2018.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A ruralidade no Brasil moderno: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: GIARRACA, Norma (compiladora). **Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, 2001. p. 31-44.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O agricultor familiar no Brasil: um ator social da construção do futuro. *In*: PETERSEN, Paulo (org.). **Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009. p. 33-46.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 1, p. 25-44, 2014.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. “Franja Periférica”, “Pobres do Campo”, “Camponeses”: dilemas da inclusão social dos pequenos agricultores familiares. *In*: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 66-83.

WESZ JUNIOR, Valdemar João. Políticas públicas de agregação de valor e as cadeias curtas: um olhar sobre o Pronaf-Agroindústria. *In*: GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio (org.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. p. 491-508.

WESZ JUNIOR, Valdemar João. O Pronaf pós-2014: intensificando a sua seletividade? **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 89-113, jan./abr. 2021.

WOORTMANN, Klass. “Com parente não se neguceia”: o campesinato como ordem moral. **Anuário Antropológico**, v. 87, p. 11-83, 1990.

ZANI, Felipe Barbosa; LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – novas perspectivas de análise. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 889-912, jul./ago. 2014.

ZARTH, Paulo Afonso. **História agrária do planalto gaúcho 1850-1920**. Ijuí: Editora Unijuí, 1997.

ZELLER, Manfred; SCHIESARI, Carolina. The unequal allocation of Pronaf resources: which factors determine the intensity of the program across Brazil? **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 58, n. 3, p. 1-21, 2020.

ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

UNIVERSIDADE DE PASSO
FUNDO/ VICE-REITORIA DE
PESQUISA E PÓS-



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: O CASO DO PRONAF NO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO - RS, 1990-2015

Pesquisador: INDAIA DIAS LOPES

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 04475418.5.0000.5342

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.110.547

Apresentação do Projeto:

Pesquisa decorrente de Tese de Doutorado - PPG História - Universidade de Passo Fundo. A pesquisa versa sobre a temática inerente a política agrícola brasileira para a agricultura familiar, mais especificamente sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Geral: Compreender e verificar qual a contribuição do Pronaf para a reprodução social dos distintos estratos de agricultores familiares de Passo Fundo e para a permanência dos mesmos no meio rural.

Objetivos específicos:

- a) Investigar o contexto histórico da agricultura no Brasil buscando identificar quais os fatores (ou acontecimentos) políticos, econômicos e sociais que propiciaram a criação do Pronaf;
- b) Compreender o funcionamento do Pronaf, a quem se destina e o seu desenvolvimento;
- c) Caracterizar o município de Passo Fundo, contextualizando a agricultura familiar local no contexto da agricultura da região;
- d) Analisar o desenvolvimento do Pronaf em Passo Fundo buscando compreender como ocorre a articulação entre os diferentes atores sociais envolvidos com o programa;

Endereço: BR 285- Km 292 Campus I - Centro Administrativo

Bairro: Divisão de Pesquisa / São José **CEP:** 99.052-900

UF: RS **Município:** PASSO FUNDO

Telefone: (54)3316-8157

E-mail: cep@upf.br

Continuação do Parecer: 3.110.547

e) Investigar quais os segmentos da agricultura familiar e quais os sistemas de produção foram fortalecidos pelo Pronaf no município de Passo Fundo ao longo dos vinte anos de existência do programa.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

No projeto consta riscos inerentes a desconforto psicológico, bem como encaminhamentos. Os benefícios declarados caracterizam-se como indiretos, e decorrem do conhecimento gerado pela pesquisa para a área.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A coleta dos dados ocorre por meio de entrevistas abertas guiadas por um roteiro pré-estabelecido. Serão entrevistados agricultores familiares, extensionistas da

Emater, funcionários do Sindicato Rural e com o Secretário do Interior. O número de participantes será definido a posteriori, tendo em vista que se definirá a necessidade a partir da técnica bola de neve (snowball), considerando o ponto de saturação.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Os direitos fundamentais dos participantes foram garantidos no projeto e no TCLE. O protocolo foi instruído e apresentado de maneira completa e adequada. Os compromissos do pesquisador e das instituições estavam presentes. O projeto foi considerado claro em seus aspectos científicos, metodológicos e éticos.

Recomendações:

Após o término da pesquisa, o CEP UPF solicita: a) A devolução dos resultados do estudo aos sujeitos da pesquisa ou a instituição que forneceu os dados; b) Enviar o relatório final da pesquisa, pela plataforma, utilizando a opção, no final da página, "Enviar Notificação" + relatório final.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Diante do exposto, este Comitê, de acordo com as atribuições definidas na Resolução n. 466/12, do Conselho Nacional da Saúde, Ministério da Saúde, Brasil, manifesta-se pela aprovação do projeto de pesquisa na forma como foi proposto.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Endereço: BR 285- Km 292 Campus I - Centro Administrativo
Bairro: Divisão de Pesquisa / São José **CEP:** 99.052-900
UF: RS **Município:** PASSO FUNDO
Telefone: (54)3316-8157 **E-mail:** cep@upf.br

UNIVERSIDADE DE PASSO
FUNDO/ VICE-REITORIA DE
PESQUISA E PÓS-



Continuação do Parecer: 3.110.547

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BASICAS_DO_PROJETO_1264395.pdf	26/11/2018 22:09:46		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Tcle2018_INDAIA.pdf	26/11/2018 19:56:37	INDAIA DIAS LOPES	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_de_Tese_Indaia_Lopes.pdf	26/11/2018 19:56:15	INDAIA DIAS LOPES	Aceito
Outros	declaracao_pesq_niniciada_indaia.pdf	26/11/2018 19:36:13	INDAIA DIAS LOPES	Aceito
Folha de Rosto	folhaderostoIndaiaLopes.pdf	26/11/2018 19:34:46	INDAIA DIAS LOPES	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

PASSO FUNDO, 10 de Janeiro de 2019

Assinado por:
Felipe Cittolin Abal
(Coordenador(a))

Endereço: BR 285- Km 292 Campus I - Centro Administrativo
Bairro: Divisão de Pesquisa / São José **CEP:** 99.052-900
UF: RS **Município:** PASSO FUNDO
Telefone: (54)3316-8157 **E-mail:** cep@upf.br

ANEXO B – CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA



PPGH

Programa de Pós-Graduação em História
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em História
Curso de Mestrado e Doutorado em História
Campus I – BR 285, Km 292 –
Bairro São José – Passo Fundo, RS
CEP: 99052-900

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Através desta, apresento **Indaia Dias Lopes**, matrícula 175488, doutoranda neste Programa de Pós-graduação em História, onde desenvolve sua tese, que visa investigar as Políticas Públicas para a agricultura familiar: o caso do PRONAF no município de Passo Fundo/RS, desenvolvendo atividades de Pesquisa, junto a Linha de pesquisa Espaço, Economia e Sociedade, integrante do Grupo do CNPQ Núcleo de Estudos Históricos do Mundo Rural (NEHMUR).

Gostaria que fosse facilitado o acesso à documentação e às informações que viabilizarão o desenvolvimento da pesquisa da doutoranda.

Passo Fundo, 13 de agosto de 2018.

Profa. Dra. Ana Luiza Setti Reckziegel
Coordenadora do PPGH

Profª Dra. Ana Luiza S. Reckziegel
Coordenadora
do Programa de Pós-Graduação
em História UPF

SECRETARIA DO PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
DA UPF

APÊNDICE A – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

Grupos de entrevistados	Identificação	Nº de entrevistados
1. Funcionários de instituições financeiras/ Cooperativas de Crédito (BB, Sicredi, Cresol)	IF1, IF2, IF3, IF4, IF5	5
2. Assistentes e Extensionistas da Ater (Emater)	AT1, AT2, AT3, AT4, AT5	5
3. Presidentes dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, presidentes e representantes de organizações de agricultores (Fetag e Fetraf) e representantes políticos	MS1, MS2, MS3, MS4, MS5, MS6, MS7, MS8, MS9, MS10, MS11	11
4. Agricultores familiares, representantes de associações e cooperativas de agricultores familiares	AF1, AF2, AF3, AF4, AF5, AF6, AF7, AF8, AF9, AF10, AF11	11
Total de entrevistados		32 sujeitos

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

APÊNDICE B – ROTEIROS DE ENTREVISTAS

Roteiro de entrevista - Políticos

Identificação do entrevistado

Nome:

Função/ Cargo:

Tempo na função:

Data:

Local:

Bloco 1: Histórico do crédito rural antes da implantação do Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, e o papel das agências financeiras

- a) Você poderia falar sobre o histórico e a evolução do crédito rural no Rio Grande do Sul; (políticas do governo, programas, adesão)?
- b) Você saberia dizer se existiam outros programas/políticas públicas que estimulassem a reprodução social dos agricultores familiares?
- c) Qual o contexto socioeconômico em que foi implementado o Decreto nº 1.946/1996 referente ao Pronaf? Você poderia descrever se você teve alguma participação na articulação desse Programa?
- d) Quando iniciou o Programa e como foi a experiência?
- e) Quem foram os responsáveis pelo início/ articulação do Programa no Rio Grande do Sul/municípios de abrangência que você integra e/ou integrava?
- f) Inicialmente, quais segmentos de agricultores participaram do Programa utilizando o crédito rural? Como foi a adesão/recepção? Como funcionava a elaboração dos projetos técnicos? Como funcionava a emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)? Quem emitia a DAP?

Bloco 2: Implantação do Pronaf a partir do Decreto nº 1.946/1996

- a) Para você, qual a importância do crédito rural para a reprodução social da agricultura familiar?
- b) Quais setores e órgãos estavam envolvidos com o Pronaf no Rio Grande do Sul quando a lei foi implementada?
- c) Quem são os principais órgãos/agentes envolvidos no Pronaf?
- d) Notam-se diferenças regionais na implantação e adesão ao Pronaf no RS? Quais? Onde?
- e) Em termos numéricos ou porcentagem, como se classificam, por faixa, os agricultores que utilizam essa política pública (pequenos, médios, grandes)?
- f) Os dados quantitativos do Pronaf indicam que existe uma concentração de recursos deste programa nas regiões sul e sudeste do Brasil. Existe conhecimento de sua parte desses dados? Se sim, como você enxerga estas disparidades entre as diferentes regiões brasileiras?
- g) No caso específico do Rio Grande do Sul, você consegue observar diferenças marcantes entre as diferentes regiões sul rio-grandenses que possam influenciar na utilização deste programa?
- h) Qual o perfil dos agricultores (em termos de tamanho de propriedade, tipo de cultura) que utilizam o Pronaf no município?
- i) Qual a modalidade de crédito mais utilizada no Estado?
- j) Percebe-se alguma influência do Pronaf para o retorno ou permanência dos agricultores familiares no campo?
- k) O Programa está ajudando a gerar outras atividades? Quais? Em que regiões?
- l) O Programa estimula a inserção dos agricultores familiares em mercados para comercializar seus produtos?

- m) Quais fatores se constituem como entraves para a consolidação do Programa?
- n) Foi percebida alguma resistência para a formulação/consolidação deste Programa?
- o) Que estratégias vêm sendo utilizadas para que o Programa possa evoluir?
- p) Deixo em aberto para alguma consideração que julgue importante em relação ao Pronaf, que não tenha sido mencionada nas questões anteriores.

Roteiro de entrevista - Emater

Identificação do entrevistado

Nome:
Função/ Cargo:
Tempo na função:
Data:
Local:

Bloco 1: Histórico do crédito rural antes da implantação do Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, e o papel das agências financeiras

- a) Você poderia falar sobre o histórico e a evolução do crédito rural no Rio Grande do Sul; (políticas do governo, programas, adesão)?
- b) Você saberia dizer se existiam outros programas/políticas públicas que estimulassem a reprodução social dos agricultores familiares?
- c) Qual o contexto socioeconômico em que foi implementado o Decreto nº 1.946/1996 referente ao Pronaf? Você poderia descrever a experiência e o papel da Emater neste Programa?
- d) Quando iniciou a experiência? Estava claro o que precisava ser feito?
- e) Quem foram os responsáveis pelo início desta experiência por parte da Emater no Rio Grande do Sul/municípios de abrangência que você integra e/ou integrava?
- f) Inicialmente, quais segmentos de agricultores participaram do Programa utilizando o crédito rural? Como foi a adesão/recepção? Como funcionava a elaboração dos projetos técnicos?

Bloco 2: Implantação do Pronaf a partir do Decreto nº 1.946/1996

- a) Para você, qual a importância do crédito rural para a reprodução social da agricultura familiar?
- b) Quais setores e órgãos estavam envolvidos com o Pronaf no Rio Grande do Sul quando a lei foi implementada?
- c) Qual o papel da Emater no Pronaf?
- d) Notam-se diferenças regionais na implantação e adesão ao Pronaf no RS? Quais? Onde?
- e) Em termos numéricos ou porcentagem, como se classificam, por faixa, os agricultores que utilizam ou procuram o Pronaf na Emater (pequenos, médios, grandes)?
- f) Em termos de Pronaf, desde a implantação até o presente, como se comportaram os contratos estabelecidos?
- g) Os dados quantitativos do Pronaf indicam que existe uma concentração de recursos deste Programa nas regiões sul e sudeste do Brasil. Existe conhecimento por parte da Emater destes dados? Se sim, como você enxerga estas disparidades entre as diferentes regiões brasileiras?
- h) No caso específico do Rio Grande do Sul, você consegue observar diferenças marcantes entre as diferentes regiões sul riograndenses?

Bloco 3: O Pronaf em âmbito municipal

- a) Qual o perfil dos agricultores (em termos de tamanho de propriedade, tipo de cultura) que utilizam o Pronaf no município?

- b) Qual a modalidade de crédito mais utilizada neste município?
- c) Quais os impactos positivos e negativos do Pronaf para os agricultores familiares que utilizam este crédito, na sua percepção?
- d) Percebe-se alguma influência do Pronaf para o retorno ou permanência dos agricultores familiares no campo?
- e) O Programa está ajudando a gerar outras atividades? Quais? Regiões.
- f) O Programa estimula a inserção dos agricultores familiares em mercados para comercializar seus produtos?
- g) Quais fatores se constituem como entraves para a consolidação do Programa?
- h) Foi percebida alguma resistência por algum integrante da Emater para a inserção do Programa?
- i) Que estratégias vêm sendo utilizadas para que o Programa possa evoluir?
- j) Na sua percepção, nesse município, o Pronaf está contribuindo para a permanência do agricultor familiar no campo e para a sua reprodução social, possibilitando a expansão de suas atividades? Ou este Programa vem gerando o endividamento desta categoria social?
- k) Qual a importância e impacto desse Programa para a Emater?
- l) Há cooperativa ou associação para agricultores familiares no município? Se sim, quais? Se não, como estes agricultores estão organizados?
- m) Quais instituições ou entidades emitem a DAP no município?
- n) Como ocorre a fiscalização do uso dos recursos?
- o) Há apoio ou incentivo do poder público local para a agricultura familiar?
- p) Há alguma aproximação entre a Emater local e os bancos, no sentido de ampliar a participação de agricultores familiares no tocante ao Pronaf?
- q) Quantas agroindústrias familiares existem no município?
- r) Deixo em aberto para alguma consideração que julgue importante em relação ao Pronaf no município e que não tenha sido mencionada nas questões anteriores.

Roteiro de entrevista - Sindicatos

Identificação do entrevistado

Nome:

Função:

Tempo na função:

Local:

Bloco 1: Histórico do crédito rural antes da implantação do Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, e o papel das agências financeiras

- a) Você poderia falar sobre o histórico e a evolução do crédito rural no Rio Grande do Sul; (políticas do governo, programas, adesão)?
- b) Você saberia dizer se existiam outros programas/políticas públicas que estimulassem a reprodução social dos agricultores familiares?
- c) Qual o contexto socioeconômico em que foi implementado o Decreto nº 1.946/1996 referente ao Pronaf? Você poderia descrever a experiência e o papel do Sindicato dos Trabalhadores Rurais neste Programa?
- d) Quando iniciou a experiência? Estava claro o que precisava ser feito?
- e) Quem foram os responsáveis pelo início desta experiência por parte do Sindicato no Rio Grande do Sul/municípios de abrangência que você integra e/ou integrava?
- f) Inicialmente, quais segmentos de agricultores participaram do Programa utilizando o crédito rural? Como foi a adesão/recepção? Como funcionava a elaboração dos projetos técnicos? Como funcionava a emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)? Quem emitia a DAP?

Bloco 2: Implantação do Pronaf a partir do Decreto n° 1.946/1996

- a) Para você, qual a importância do crédito rural para a reprodução social da agricultura familiar?
- b) Quais setores e órgãos estavam envolvidos com o Pronaf no Rio Grande do Sul quando a lei foi implementada?
- c) Qual o papel do Sindicato dos Trabalhadores Rurais no Pronaf?
- d) Notam-se diferenças regionais na implantação e adesão ao Pronaf no RS? Quais? Onde?
- e) Em termos numéricos ou porcentagem, como se classificam, por faixa, os agricultores que utilizam ou procuram o Pronaf no Sindicato (pequenos, médios, grandes)?
- f) Em termos de Pronaf, desde a implantação até o presente, como se comportaram os contratos estabelecidos?
- g) Os dados quantitativos do Pronaf indicam que existe uma concentração de recursos deste Programa nas regiões sul e sudeste do Brasil. Existe conhecimento por parte do Sindicato dos Trabalhadores Rurais destes dados? Se sim, como você enxerga estas disparidades entre as diferentes regiões brasileiras?
- h) No caso específico do Rio Grande do Sul, você consegue observar diferenças marcantes entre as diferentes regiões sul riograndenses?

Bloco 3: O Pronaf em âmbito municipal

- a) Qual o perfil dos agricultores (em termos de tamanho de propriedade, tipo de cultura) que utilizam o Pronaf no município?
- b) Qual a modalidade de crédito mais utilizada neste município?
- c) Quais os impactos positivos e negativos do Pronaf para os agricultores familiares que utilizam este crédito, na sua percepção?
- d) Percebe-se alguma influência do Pronaf para o retorno ou permanência dos agricultores familiares no campo?
- e) O Programa está ajudando a gerar outras atividades? Quais? Em que regiões?
- f) O Programa estimula a inserção dos agricultores familiares em mercados para comercializar seus produtos?
- g) Quais fatores se constituem como entraves para a consolidação do Programa?
- h) Foi percebida alguma resistência por algum integrante do Sindicato para a inserção do Programa?
- i) Que estratégias vêm sendo utilizadas para que o Programa possa evoluir?
- j) Na sua percepção, no município, o Pronaf está contribuindo para a permanência do agricultor familiar no campo e para a sua reprodução social, possibilitando a expansão de suas atividades? Ou este Programa vem gerando o endividamento desta categoria social?
- k) Qual a importância e impacto desse Programa para o Sindicato dos Trabalhadores Rurais municipal?
- l) Deixo em aberto para alguma consideração que julgue importante em relação ao Pronaf no município e que não tenha sido mencionada nas questões anteriores.

Roteiro de entrevista – Instituições financeiras/ Cooperativas de crédito

Identificação do entrevistado

Nome:

Função:

Tempo na função:

Local:

Bloco 1: Histórico do crédito rural antes da implantação do Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, e o papel das instituições financeiras

- a) Você poderia falar sobre o histórico e a evolução do crédito rural no Rio Grande do Sul; (políticas do governo, programas, adesão)?
- b) Você saberia dizer se existiam outros programas/políticas públicas que estimulassem a reprodução social dos agricultores familiares?
- c) Qual o contexto socioeconômico em que foi implementado o Decreto nº 1.946/1996 referente ao Pronaf? Você poderia descrever a experiência e o papel da instituição financeira/cooperativa de crédito neste Programa?
- d) Quando iniciou a experiência? Estava claro o que precisava ser feito?
- e) Quem foram os responsáveis pelo início desta experiência por parte da instituição financeira/cooperativa no Rio Grande do Sul/municípios de abrangência que você integra e/ou integrava?
- f) Inicialmente, quais segmentos de agricultores participaram do programa utilizando o crédito rural? Como foi a adesão/recepção? Como funcionava a elaboração dos projetos técnicos?

Bloco 2: Implantação do Pronaf a partir do Decreto nº 1.946/1996

- a) Para você, qual a importância do crédito rural para a reprodução social da agricultura familiar?
- b) Quais os setores e órgãos estavam envolvidos com o Pronaf no Rio Grande do Sul quando a lei foi implementada?
- c) Qual o papel da instituição financeira/cooperativa no Pronaf? E frente as outras instituições?
- d) Há diferenças entre a atuação regional dessa instituição financeira/cooperativa e de outras instituições? E qual o papel da EMATER no Pronaf?
- e) Notam-se diferenças regionais na implantação e adesão ao Pronaf no RS? Quais? Onde?
- f) Há correlação entre BB, Sicredi, Cresol, EMATER e cooperativas? Ou seja, alguma dessas instituições recebe mais projetos elaborados pela EMATER, por escritórios particulares ou setor técnico atrelado a alguma cooperativa? Isso define o perfil dos agricultores?
- g) Em termos numéricos ou porcentagem, como se classificam, por faixa, os agricultores que procuram o Pronaf na instituição/cooperativa (pequenos, médios, grandes)?
- h) Em termos de Pronaf, desde a implantação até o presente, como se comportaram os contratos estabelecidos pela instituição/cooperativa (auges, redução, estabilidade, há dados)?

Bloco 3: Impactos do Pronaf para os agricultores familiares

- a) Quais os impactos positivos e negativos do Pronaf para os agricultores familiares que utilizam este crédito, na sua percepção?
- b) Os dados quantitativos do Pronaf indicam que existe uma concentração de recursos deste Programa nas regiões sul e sudeste do Brasil. Existe conhecimento por parte da instituição/cooperativa destes dados? Se sim, como você enxerga estas disparidades entre as diferentes regiões brasileiras?
- c) No caso específico do Rio Grande do Sul, você consegue observar diferenças marcantes entre as diferentes regiões?
- d) Percebe-se alguma influência do Pronaf para o retorno ou permanência dos agricultores familiares no campo?
- e) O Programa está ajudando a gerar outras atividades? Quais? Regiões.
- f) O Programa estimula a inserção dos agricultores familiares em mercados para comercializar seus produtos?
- g) Quais fatores se constituem como entraves para a consolidação do Programa?

- h) Foi percebida alguma resistência por algum integrante da instituição/cooperativa para a inserção do Programa?
- i) Que estratégias vêm sendo utilizadas para que o Programa possa evoluir?
- j) Na sua percepção, o Pronaf está contribuindo para a permanência do agricultor familiar no campo e para a sua reprodução social, possibilitando a expansão de suas atividades? Ou este Programa vem gerando o endividamento desta categoria social?
- k) Qual a importância e impacto desse Programa para o Banco/ Cooperativa (fidelização, dívidas, giro de capital)?

Roteiro de entrevista – Agricultores familiares

Identificação do entrevistado

Nome:

Função:

Tempo na função:

Local:

Bloco 1: Caracterização do agricultor

- a) Qual a sua idade?
- b) Qual sua etnia (origem, por exemplo: italiano, alemão ou outra)?
- c) Qual seu nível de escolaridade?
- d) Quantas pessoas moram em sua residência? Destas, quantas se dedicam ao trabalho na agricultura?
- e) Qual sua renda familiar atualmente? Essa renda é proveniente apenas da agricultura ou você possui outra fonte de renda?
- f) Você é beneficiário de algum programa social do governo?
- g) Há quanto tempo você trabalha como agricultor familiar na região de Passo Fundo?
- h) Qual a área da sua propriedade?
- i) Qual tipo de produção possui a área que você planta?
- j) Quais tipos de equipamentos de trabalho você tem em sua propriedade?
- k) Que tipo de transporte você utiliza para trabalhar na agricultura?
- l) Você pertence a algum sindicato de produtores ou trabalhadores rurais? Qual ou quais?

Bloco 2: Acesso ao crédito rural

- a) Como você teve conhecimento sobre o Pronaf?
- b) Por que você decidiu utilizar o Pronaf?
- c) Para acessar o Pronaf, você teve auxílio de alguma instituição, cooperativa ou órgão para elaborar o projeto de crédito?
- d) Por meio de qual instituição financeira você acessa o Pronaf?
- e) Quantos contratos de crédito do Pronaf você já realizou?
- f) Atualmente, quantos contratos vigentes a sua família possui?
- g) Quais as dificuldades enfrentadas no acesso ao Pronaf?
- h) Como produziam antes do Pronaf? Utilizavam outro tipo de financiamento?

Bloco 3: Impactos do Pronaf para os agricultores familiares

- a) Para qual finalidade você utiliza o Pronaf (custeio, investimento, industrialização ou comercialização)?
- b) Alguma entidade presta assistência técnica em sua propriedade? Se sim, qual?
- c) Em relação à comercialização da sua produção, poderia descrever como ela ocorre e onde é comercializada?

- d) Você participa de alguma política pública de comercialização da sua produção? Se sim, qual ou quais?
- e) Como você avalia a política pública do Pronaf?
- f) Você considera que o Pronaf contribui para a sua permanência no meio rural?
- g) Você considera que o Pronaf contribui para a sucessão familiar no meio rural?
- h) O Pronaf mudou a produção da sua propriedade?
- i) Como você enxerga a evolução do Pronaf desde que o Programa foi criado? Você enfrenta atualmente alguma dificuldade com este Programa? Se sim, quais?



UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
DOUTORADO EM HISTÓRIA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa sobre Políticas Públicas para a agricultura familiar: o caso do PRONAF no município de Passo Fundo/RS, de responsabilidade da pesquisadora Indaia Dias Lopes. Esta pesquisa justifica-se tendo em vista a importância da agricultura familiar para a agropecuária brasileira. Neste contexto, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é considerado a principal política de suporte econômico e produtivo aos agricultores familiares, em nível nacional. Este programa tem como objetivo fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar, contribuindo para a geração de empregos no meio rural e, assim, oportunizando melhorias nas condições de vida desta categoria social. A elaboração de uma política pública envolve diferentes atores sociais, funcionários de diversos níveis, além de representantes de grupos de interesses, com vistas à construção de uma ordem local. Assim, a partir de uma perspectiva histórica busca-se compreender como o Pronaf interferiu na dinâmica de reprodução social dos distintos estratos de agricultores familiares do município de Passo Fundo nos últimos vinte anos de existência do programa. Este estudo se constitui em uma oportunidade para compreender a trajetória histórica do Pronaf, identificando a realidade dos agricultores familiares de Passo Fundo que utilizam o crédito do referido programa. Esta pesquisa tem como objetivo compreender e verificar qual a contribuição do Pronaf para a reprodução social dos distintos estratos de agricultores familiares de Passo Fundo e para a permanência dos mesmos no meio rural. O Pronaf é um programa que visa fortalecer a agricultura familiar por meio de apoio técnico e financeiro, com vistas a promover o desenvolvimento rural sustentável. Tal programa tem como objetivo fortalecer a capacidade de produção da agricultura familiar e contribuir para a geração de emprego no meio rural, oportunizando melhorias na qualidade de vida dos agricultores familiares que utilizam o mesmo. A metodologia utilizada será por meio de entrevistas semiestruturadas, dirigidas aos seguintes atores sociais do município de Passo Fundo e Rio Grande do Sul: agricultores familiares que utilizam o crédito do Pronaf, extensionistas da Emater, representantes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Secretário do Interior. A sua participação na pesquisa ocorrerá em um encontro, pela parte da manhã ou tarde, com duração aproximada de sessenta minutos. O horário e o local para a realização deste encontro será escolhido a partir de sua disponibilidade, preservando totalmente sua privacidade. Os dados relacionados a sua identificação não serão divulgados. O encontro será gravado (apenas áudio), para que a entrevista seja transcrita na íntegra, preservando assim, a veracidade dos dados. Caso o entrevistado sinta algum sinal de desconforto psicológico por sua participação na pesquisa, a pesquisadora compromete-se em orientá-lo(a) e encaminhá-lo(a) para os profissionais especializados na área, se necessário. Ao participar da pesquisa, você estará contribuindo para a compreensão da realidade acerca do funcionamento e das contribuições do Pronaf no âmbito do município de Passo Fundo. Nesse sentido, os resultados deste estudo poderão contribuir para o desenvolvimento de estratégias que podem auxiliar no funcionamento e no fortalecimento deste programa no município.

Você terá a garantia de receber esclarecimentos sobre qualquer dúvida relacionada a pesquisa e poderá ter acesso aos seus dados em qualquer etapa do estudo. Sua participação nessa pesquisa não é obrigatória e você pode desistir a qualquer momento, retirando seu consentimento. Você não terá qualquer despesa para participar da presente pesquisa e não receberá pagamento pela sua participação no estudo. Todos os documentos oriundos desta pesquisa ficarão sob a responsabilidade da pesquisadora, por um período de cinco anos e serão utilizados apenas para fins científicos vinculados ao presente projeto de pesquisa, após este período serão, deletados, incinerados ou picotados. Os resultados da pesquisa serão divulgados através de publicações em forma de artigos e livros. Caso você tenha dúvidas sobre o comportamento dos pesquisadores ou sobre as mudanças ocorridas na pesquisa que não constam no TCLE, e caso se considera prejudicado (a) na sua dignidade e autonomia, você pode entrar em contato com a pesquisadora Indaia Dias Lopes, telefone (54)999168855, ou com o Programa de Pós Graduação em História (PPGH), telefone (54) 33168339, ou também pode consultar o Comitê de Ética em Pesquisa da UPF, pelo telefone (54) 3316-8157, no horário das 08h às 12h e das 13h30min às 17h30min, de segunda a sexta-feira. Dessa forma, se você concorda em participar da pesquisa como consta nas explicações e orientações acima, coloque se nome no local indicado abaixo. Desde já, agradecemos a sua colaboração e solicitamos a sua assinatura de autorização neste termo, que será também assinado pelo pesquisador responsável em duas vias, sendo que uma ficará com você e outra com o (a) pesquisador (a).

Passo Fundo, ___ de _____ de _____.

Nome do (a) participante: _____

Assinatura: _____

Nome do (a) pesquisador (a): _____

Assinatura: _____