



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO  
DA AGRICULTURA FAMILIAR: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERCEPÇÃO DOS  
MEDIADORES DO PRONAF NO MUNICÍPIO DE PELOTAS-RS**

**EDILSON VASCONCELOS RIBEIRO JÚNIOR**

**ORIENTADORA - PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. GIANCARLA SALAMONI**

**Pelotas-RS, 2024.**

**Edilson Vasconcelos Ribeiro Júnior**

**A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO  
DA AGRICULTURA FAMILIAR: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERCEPÇÃO DOS  
MEDIADORES DO PRONAF NO MUNICÍPIO DE PELOTAS-RS**

**Dissertação apresentada como requisito à  
obtenção do título de Mestre em Geografia pelo  
Programa de Pós-Graduação em Geografia da  
Universidade Federal de Pelotas - PPGeo/UFPel.**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Giancarla Salamoni**

**Pelotas-RS, 2024**

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas  
Catalogação da Publicação

R484o Ribeiro Junior, Edilson Vasconcelos

A operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar [recurso eletrônico] : uma análise a partir da percepção dos mediadores do Pronaf no município de Pelotas-RS / Edilson Vasconcelos Ribeiro Junior ; Giancarla Salamoni, orientadora. — Pelotas, 2024.

167 f. : il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Pelotas, 2024.

1. Agricultura familiar. 2. Pronaf. 3. Crédito. 4. Mediadores. I. Salamoni, Giancarla, orient. II. Título.

CDD 630.81

Data da Defesa: 06 de fevereiro de 2024.

**Banca examinadora:**

.....  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Giancarla Salamoni (Orientadora) – ICH – PPGeo – UFPeI

.....  
Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Regina Caetano Costa- ICH- DEGeo-UFPeI

.....  
Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Robinson Santos Pinheiro– ICH- PPGeo - UFPeI

.....  
Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Mauricio Meurer – ICH- PPGeo- UFPeI (Suplente)

## AGRADECIMENTOS

A priori, agradeço ao Criador pelo dom da vida, seguidamente, aos meus pais, inicialmente minha mãe Luzia, pelo incentivo dado, pelas sempre palavras de carinho e apoio, a meu pai Edilson, por seus puxões de orelha, e palavras de fomento ao estudo, a meus irmãos, Maria Alice, que quando estava de lua era um doce aos meus pedidos de ajuda e Ednilson, sempre brincalhão.

À minha professora e orientadora Giancarla Salamoni pela calorosa orientação e instigação a qual me transmitiu no decorrer da produção deste trabalho, bem como pela confiança e principalmente, pela paciência para com minha pessoa. Sem tua parceria e seu enorme embasamento acerca do tema pesquisado, este trabalho não existiria minha mestre, de coração muito obrigado por tudo.

À todos os colegas do Programa de Pós-graduação em Geografia – PPGeo/UFPel, especialmente, Gerson Brezola, pela troca de conhecimentos tanto na academia, quanto pelas nossas andanças por Pelotas/RS, de fato, uma entidade ímpar. E a Rebeca Nunes, nordestina arretada que de modo tão doce e acolhedor muito fortaleceu na minha segunda fase em Pelotas/RS.

Ao Laboratório de Estudos Agrários e Ambientais – LEAA, onde tive o prazer de trabalhar ao lado de pessoas maravilhosas, como a professora Maria Regina, sempre agregando valor às palavras de incentivo e apoio, a Sandy Xavier, enquanto intelectual orgânica, a Luiz Wassmansdorf, que comigo dividia a atenção de nossa querida orientadora, a Matheus Rosa, que muito me apresentou a cidade de Pelotas/RS, tanto por meio de nossas andanças, como por longas e proveitosas conversas, parceiro pra vida toda, e a Nathaniel Farias, vocês foram fundamentais e de extrema relevância para a finalização deste trabalho.

Às grandes amigas da UFSM que conheci em Santa Maria/RS e que levarei para todo o sempre, Andria Alves e Izabella Paiva, pelo apoio incondicional, e principalmente, pela grande parceria quando aportei na referida cidade. Aos colegas economistas, Andréia Costa e Jadson Dantas, pela presença e pelos acalorados debates acerca do mestrado. Ao meu eterno amigo Adson Coelho Nascimento (*in memorian*), que sempre acreditou em meu potencial, grande e saudoso Gargamel. E por fim, ao meu professor de banca quando adolescente, Luíz Catramby (*in memorian*), que foi como um segundo pai, sempre insistindo para que estudasse mais.

## RESUMO

A pesquisa propõe investigar a relevância da agricultura familiar ao articular os impactos do Pronaf - na modalidade de Crédito - no contexto do território do município de Pelotas-RS. Particularmente, analisou os efeitos do Pronaf na geração de renda e na produção agrícola entre agricultores familiares beneficiados pelo programa no município de Pelotas-RS, sob a ótica dos mediadores da política pública na escala local. O trabalho objetivou, de forma geral, analisar os impactos do Pronaf na geração de renda e na diversificação produtiva dos agricultores familiares no município de Pelotas-RS, sob a ótica dos mediadores sociais. E, de forma específica, avaliar a trajetória histórica de criação e implementação do Pronaf; investigar as repercussões do Pronaf Crédito no espaço rural; verificar os efeitos do Pronaf no que tange a geração de renda e na organização da produção na agricultura familiar do município de Pelotas. Para tanto, a análise foi alicerçada em duas escalas, a saber: em escala nacional, por meio de dados secundários, apresentados por regiões, e por Unidades da Federação, onde através do Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), examinando o valor da produção, o valor da produção por hectare e por pessoa engajada na produção, e do Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil (BCB), os contratos efetuados, e o volume de recursos repassados, por município, do Pronaf modalidade crédito, no período compreendido entre 1995 e 2022. Para a escala local foi utilizada a pesquisa de campo, com a realização de entrevistas baseadas em roteiros com questões abertas e fechadas, com alguns dos mediadores sociais que atuam no município de Pelotas, junto aos agricultores familiares que são beneficiários do Pronaf, a saber: mediadores institucionais, representantes da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) e do Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (CAPA). Percebemos que ano a ano houve notáveis avanços, todavia, em determinados momentos, pequenos retrocessos no que concerne às reais demandas para as díspares realidades brasileira, bem como para a grande diversidade da agricultura familiar. Além disso, o Pronaf não proporcionou mudanças estruturais na produção e nas atividades econômicas tradicionais no interior das propriedades. O programa embora tenha beneficiado algumas culturas no município de Pelotas-RS, não tem contribuído efetivamente no sentido de promover a diversificação econômica nas propriedades, pois a maior parte dos recursos têm sido destinada para reforçar o arcaico padrão de modernização tecnológica e a especialização da produção. Por fim, entende-se que o Pronaf tem muitos desafios pela frente, desde as preocupações com a sustentabilidade financeira do programa e a resolução dos seus problemas distributivos, abrangendo a diversidade dos sujeitos que conformam a agricultura familiar brasileira.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar, Pronaf, crédito, mediadores.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEE - Atendimento Educacional Especializado  
BB - Banco do Brasil  
BCB - Banco Central do Brasil  
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CAE - Conselho de Alimentação Escolar  
CAPA - Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia  
CECANES - Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar  
CGU - Controladoria Geral da União  
CME - Campanha de Merenda Escolar  
CNAE - Campanha Nacional de Alimentação Escolar  
CNME - Campanha Nacional de Merenda Escolar  
CONSAD - Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local  
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura  
CUT - Central Única dos Trabalhadores  
DNTR - Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais  
EJA - Ensino de Jovens e Adultos  
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EMATER/RS - Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural  
ESRG - Escudo Sul-Rio-Grandense  
FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FISI - Fundo Internacional de Socorro à Infância  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
GEF - Fundo Global para o Desenvolvimento  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IFES - Instituições Federais de Ensino Superior  
IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura  
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
MAPA - Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MEPF - Ministério Extraordinário de Política Fundiária  
MMA - Ministério do Meio Ambiente  
MP - Ministério Público  
MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos  
PCRS - Planície Costeira do Rio Grande do Sul  
PME - Programa Mais Educação  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNATER - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária  
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PROCERA - Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária  
PROVAP - Programa de Valorização da Pequena Produção Rural  
PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
PT - Partido dos Trabalhadores  
SAF - Secretaria da Agricultura Familiar  
SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial  
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural  
STR - Sindicato dos Trabalhadores Rurais  
TC - Territórios da Cidadania  
TCU - Tribunal de Contas da União  
TR - Territórios Rurais  
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

## **LISTA DE FIGURAS**

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 - Mapa de Localização do Município de Pelotas .....   | 27 |
| Figura 2 - Mapa da Geomorfologia do Município de Pelotas ..... | 29 |

## LISTA DE QUADROS

|                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 1 - Sinopse indicativa da estrutura da agropecuária brasileira, 1985.....                                        | 91  |
| Quadro 2 - Pronaf - Estrutura Básica.....                                                                               | 96  |
| Quadro 3 - Critérios para acesso ao Pronaf.....                                                                         | 100 |
| Quadro 4 - Agricultores Familiares - Renda monetária (RM) por estabelecimento segundo os tipos familiares.....          | 103 |
| Quadro 5 - Reformulações do Pronaf 1996/2003.....                                                                       | 107 |
| Quadro 6 - Pronaf Crédito Rural: Indicadores Gerais.....                                                                | 110 |
| Quadro 7 - Número de contratos e montantes de recursos disponibilizados e aplicados pelo Pronaf, entre 1999 e 2002..... | 110 |
| Quadro 8 - Pronaf Crédito Rural: Valor Médio dos Contratos (Em R\$).....                                                | 111 |
| Quadro 9 - Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf no Brasil por ano fiscal, 1996 a 2012.....         | 112 |
| Quadro 10 - Número de municípios beneficiados pelo Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais – 1997-2001.....         | 116 |
| Quadro 11 - Evolução da distribuição dos recursos por Grandes Regiões do País (R\$ 1000).....                           | 117 |
| Quadro 12 - Fontes de Recursos do Pronaf.....                                                                           | 120 |
| Quadro síntese 1 - Fortalecimento da agricultura familiar.....                                                          | 127 |
| Quadro síntese 2 - Participação dos agricultores familiares.....                                                        | 129 |
| Quadro síntese 3 - Infraestrutura.....                                                                                  | 133 |
| Quadro síntese 4 - Produção.....                                                                                        | 135 |
| Quadro síntese 5 - Burocracias.....                                                                                     | 138 |
| Quadro síntese 6 - Dificuldades.....                                                                                    | 140 |
| Quadro síntese 7 - Entraves.....                                                                                        | 142 |
| Quadro síntese 8 - Desafios.....                                                                                        | 144 |
| Quadro síntese 9 - Perspectivas.....                                                                                    | 145 |

## SUMÁRIO

|                                                                                                           |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                  | <b>13</b>  |
| 1.1 Problematização.....                                                                                  | 18         |
| 1.2 Objetivos.....                                                                                        | 18         |
| 1.3 Justificativa.....                                                                                    | 19         |
| 1.4 Metodologia.....                                                                                      | 19         |
| 1.5 Recorte espacial.....                                                                                 | 23         |
| <b>2 AGRICULTURA FAMILIAR, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>                                           | <b>37</b>  |
| 2.1 Breve histórico acerca da agricultura no Brasil.....                                                  | 37         |
| 2.2 Discussão sobre a agricultura familiar.....                                                           | 39         |
| 2.3 O papel do Estado e suas relações com agricultura.....                                                | 46         |
| 2.3.1 O neoliberalismo como projeto.....                                                                  | 48         |
| 2.3.2 O período Collor/Itamar.....                                                                        | 53         |
| 2.3.3 O governo Fernando Henrique Cardoso.....                                                            | 55         |
| 2.3.4 O governo Lula.....                                                                                 | 57         |
| 2.3.5 O período Dilma/Temer.....                                                                          | 59         |
| 2.3.6 O governo Bolsonaro.....                                                                            | 60         |
| 2.4 As políticas públicas para a agricultura familiar.....                                                | 63         |
| 2.4.1 Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.....                                                       | 64         |
| 2.4.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.....                                                | 66         |
| 2.4.3 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.....                           | 69         |
| <b>3 MODERNIZAÇÃO, CRÉDITO E SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL - SNCR.....</b>                            | <b>73</b>  |
| 3.1 Modernização da agricultura brasileira.....                                                           | 73         |
| 3.2 Crédito no Brasil e Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).....                                     | 77         |
| 3.3 Participação social.....                                                                              | 84         |
| <b>4 A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF.....</b> | <b>93</b>  |
| 4.1 A gênese do programa.....                                                                             | 93         |
| 4.2 Objetivos.....                                                                                        | 97         |
| 4.3 Beneficiários.....                                                                                    | 98         |
| 4.4 Modalidades.....                                                                                      | 104        |
| 4.4.1 Pronaf Crédito.....                                                                                 | 108        |
| 4.4.2 Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais.....                                                    | 113        |
| 4.4.3 Pronaf Capacitação.....                                                                             | 118        |
| 4.5 Fontes de financiamento.....                                                                          | 119        |
| <b>5 A PERCEPÇÃO DOS MEDIADORES DO PRONAF NO MUNICÍPIO DE PELOTAS-RS.....</b>                             | <b>123</b> |
| 5.1 Geração de renda.....                                                                                 | 123        |
| 5.2 Organização da produção.....                                                                          | 129        |
| 5.3 Entraves e desafios.....                                                                              | 135        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                                          | <b>147</b> |

|                                        |            |
|----------------------------------------|------------|
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b> | <b>152</b> |
| <b>APÊNDICE.....</b>                   | <b>166</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Desde a gênese da existência humana se fez mister a demanda por produção de alimentos e fibras na organização das sociedades. Com o surgimento da agricultura, o ser humano pôde, de fato, fixar-se no território, desencadeando profundas mudanças no processo civilizatório, tornando as sociedades mais complexas nas dimensões econômica, política, cultural e ambiental. Em referência a este assunto Miguel, (2009, p.7) diz que, “[...] a agricultura, em suas mais diversas formas e configurações que conhecemos na atualidade, é o resultado de um longo e complexo processo iniciado há mais de 10.000 anos [...].”

Em uma acepção mais geral da palavra, a agricultura pode ser associada ao conjunto das atividades de cultivo e criação por meio da ação de grupos humanos, sendo desenvolvida com diferentes bases técnicas, em diversos contextos geográficos e históricos, conferindo espacialidades e historicidades ao fenômeno. Ao concebermos a agricultura enquanto um complexo sistema, onde diversas variáveis se interconectam, relacionando elementos internos às unidades produtivas e elementos externos que conformam os sistemas econômico, político e cultural. Podemos inferir que tal sistema possibilita a geração de estratégias de desenvolvimento e que tais relações se transmutam em consonância com imposições históricas e derivam do modo como que os agentes sociais se apoderaram do espaço.

O Brasil desde a gênese do seu descobrimento até a primeira metade do século XIX vigorou sob o aparato da colonização portuguesa, e o contexto histórico da agricultura brasileira, a partir desta colonização tem como norma predominante a *plantation* e como meio complementar a agricultura de subsistência. Para Prado Jr. (1963, p.25), “É este o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no econômico como no social, da formação e evolução históricas dos trópicos americanos.”

A agricultura familiar enquanto segmento social gerador de emprego e renda busca propiciar um desenvolvimento rural na escala local, no qual aspectos econômicos, sociais, culturais e ecológicos devem estar em consonância com a busca de soluções para a diminuição da desigualdade no campo. O interesse pela pesquisa sobre a agricultura familiar surgiu do desejo em compreender como se dão

as relações no campo, ambiente onde se encontram os maiores índices de pobreza e desigualdade.

A agricultura familiar tem suas raízes históricas no processo de colonização do Brasil, e se concebe enquanto um modo de vida, que traz à luz atributos característicos de apropriação e uso dos territórios associados à cultura (costumes, tradições, religião, dentre outros), aos arranjos social e produtivo que se distingue de outras formas de organização do espaço no rural, tendo como principal característica, a utilização da mão de obra do proprietário e do grupo familiar, havendo possibilidade de existir eventuais empregados.

De modo geral, a agricultura familiar possui suma relevância na produção de alimentos e matérias-primas, bem como no desenvolvimento dos municípios, no abastecimento dos centros urbanos, contribuindo deste modo, para o desenvolvimento econômico. Através de vastas conexões intersetoriais, a agricultura possibilita a transferência de capital para a indústria.

Segundo Mantelli e Moura (2011):

A agricultura familiar é responsável pela produção da maior parte dos alimentos e ocupa a maioria das pessoas no campo. Para reproduzir esse processo, algumas ações são necessárias como: atender as demandas dos produtores, estabelecer compromissos, viabilizar a produção, industrialização e comercialização, assim como o acesso a crédito e novas tecnologias (MANTELLI e MOURA, 2011, p.11).

Nesse sentido, ressalta-se a importância de avaliar as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, as quais podem ser entendidas enquanto ações, orientações, normas regulamentadas de juízo do poder público, ou seja, um conglomerado de projetos, técnicas e atribuições geridas pelo Estado, em conluio efetivo ou parcial com o Poder público e a sociedade através de parcerias com entes públicos e/ou privados.

Em referência ao Estado e às políticas públicas, Milton Santos enfatizou o papel do Estado na formação das desigualdades espaciais e a necessidade de políticas públicas transformadoras. Criticou os padrões de desenvolvimento predominantes que perpetuaram as injustiças sociais e espaciais, a priori, na conjuntura da urbanização e das assimetrias regionais. Para o referido autor, as políticas públicas deveriam dar primazia ao bem-estar de todos os cidadãos, em especial, aos residentes de áreas desfavorecidas, e ainda, admitia que, as comunidades locais deveriam ter expressividade na estruturação dos espaços que

habitam, como também, envolvimento na formulação e implementação das políticas públicas.

O Estado enquanto uma formação socioespacial, se constitui pelo governo, povo, soberania e território. Este é, tradicionalmente, o espaço geográfico do Estado, que também é uma totalidade. Assim, define-se o Estado em duas escalas de totalidade: a primeira se refere à totalidade dos modos de produção ou do mundo, é o espaço geográfico; e a segunda escala, a totalidade da formação socioespacial, ou seja, é o Estado e seu território.

Para Milton Santos (1998), o território não é organizado apenas pelo Estado, como também, não está restrito à dimensão política do espaço, assim dizendo, não é apenas um espaço delimitado pelas relações de poder (apud SOUZA, 2013). Há também o uso e apropriação do território por outros agentes. O território engloba as relações de poder, assim como, as relações econômicas e simbólicas.

Em tese, as contribuições de Milton Santos lançam luz sobre a complexa relação entre espaço, Estado e políticas públicas. Para ele, as políticas públicas carecem de serem mais participativas e abrangentes, abarcando a colaboração das massas marginalizadas nos processos decisórios. Deste modo, as políticas devem ser elaboradas para suprir as demandas e inquietações específicas de distintos grupos sociais, e que o Estado tem a incumbência de assegurar que todos os cidadãos possam ter acesso a serviços essenciais. No geral, Milton Santos acreditava que o Estado tinha um papel crítico a desempenhar na formação da sociedade, mas que esse papel deveria ser guiado por princípios de justiça social, equidade e democracia.

O entendimento e as dinâmicas de desenvolvimento se pautam em lógicas díspares e preferências que acatam uma rede de conexões cruciais no aspecto dos lugares, de diretriz global ou local. Para Santos (2002b, p. 96), há duas lógicas, uma exógena e uma endógena, a primeira assentada na esfera dos interesses corporativos globais, transnacionais e a segunda, na esfera da identidade, do fato e do consentimento “de pertencer àquilo que nos pertence”.

Deste modo, o território é, o palco de conflitos de interesses que, no contexto da globalização, materializam, nos lugares, o confronto entre o espaço local, aquele “vivido por todos os vizinhos” e o espaço global, “habitado por um processo racionalizador e um conteúdo ideológico de origem distante e que chegam a cada

lugar com os objetos e as normas estabelecidos para servi-los” (SANTOS, 1998, p. 18).

Os lugares e os agentes locais podem fortalecer as horizontalidades, “reconstruindo, a partir das ações localmente constituídas, uma base de vida que amplie a coesão da sociedade civil, a serviço do interesse coletivo” (SANTOS, 1997, p. 227). A sobreposição dos recortes e a simultaneidade das forças criam, na visão de Santos (1998, p. 16) “novas solidariedades”, a despeito de diferenças entre pessoas ou lugares.

As “novas solidariedades”, caracterizada por Santos (1998), são expressões de formas sociais, elaboradas pelo jogo político que se dá no território, mas que não se limita a ele. Tampouco as ações empreendidas por essas novas formas sociais podem se restringir ao resgate e ao fomento das vocações locais. Essas “novas solidariedades” possuem, como referência basilar, a informação que logrou, no decurso do tempo, a competência de agregar diversas porções de um território. Assim, mesmo que a ação política seja orientada para um interesse particular e específico,

[...] este é, apenas, um primeiro momento. As atividades que, complementares ou não, têm uma lógica diversa da atividade dominante, provocam, a partir do seu conflito de preocupações, um debate que acaba por interessar ao conjunto da sociedade local. E o resultado é a busca de um sistema de reivindicações mais abrangentes, adaptado às contingências da existência comum, no espaço da horizontalidade (SANTOS, 1998, p. 228-229).

No que tange às políticas públicas e seus possíveis entrelaçamentos com o conceito de território requerem perceber que o Estado atua também na organização espacial da sociedade, seja com sua infraestrutura ou com suas regulações, visando, no caso do Estado capitalista, num primeiro momento, à satisfação básica da população e, em um segundo, à criação do alicerce para a (re)produção do capital (CORREA, 1989). Contudo, “sua ação é marcada pelos conflitos dos diferentes membros da sociedade de classe, bem como da aliança entre eles” (CORREA, 1989, p. 26).

Segundo Buenos Ayres (2004):

Sob a égide da concepção da atuação estatal entende-se política pública como sendo “a lógica da tradução de respostas políticas simétricas às demandas públicas originadas no seio da sociedade civil com base na

democratização do poder político institucionalizado. (BUENOS AYRES, 2004, p. 463).

Nesse contexto, alguns atores carecem de identificação na construção, formulação e aplicação das políticas públicas, sendo eles: os grupos de pressão, movimentos sociais, partidos políticos, administradores e burocratas, técnicos, planejadores e avaliadores, judiciário e a mídia. Esse identificar é posto por considerar-se que o conhecimento prévio, mesmo que não em sua totalidade, significa maior poder de argumentação na busca do consenso e na solução dos conflitos que jamais deixarão de se fazer presentes na construção da política pública (SILVA, 2001).

Assim sendo, as políticas públicas são mecanismos de ação estatal pensados com o propósito de atenuar adversidades nos distintos âmbitos de administração do governo. Importante frisar, nessa conjuntura, a atribuição do Estado enquanto sendo de grande relevância no que tange suas ações e atuações nos chamados serviços essenciais (educação, saúde, segurança, etc.). Assim sendo, podemos entender que a busca da promoção do bem-estar da sociedade passa pela idealização e implementação das políticas públicas.

Até o início da década de 1990, não existia política pública com abrangência nacional voltada à agricultura familiar, entretanto, dois fatores foram cruciais para mudar os rumos do desenvolvimento rural nesta década. O movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT). E, os estudos realizados conjuntamente pela FAO/INCRA, definem com maior precisão conceitual e normativa a agricultura familiar e, estabelecem um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos diferentes tipos de agricultores familiares (SCHNEIDER, MATTEI e CAZELLA, 2004).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), surgiu em 1995, numa conjuntura onde o elevado custo e a escassez de crédito eram apontados como os principais problemas enfrentados pelos agricultores familiares. O programa se estendeu por todo o país, ampliou o montante financiado, desenvolveu programas especiais para atender diversas categorias, assumiu a

assistência técnica e reforçou a infraestrutura dos agricultores e dos municípios em que se encontrava (GUANZIROLI, 2007). Para Grisa, Wesz Junior e Buchweitz (2014), de programas regionais que pouco reconheciam a importância econômica da categoria social, os agricultores familiares passaram a dispor de uma política nacional.

A fim de fundamentar os questionamentos em relação a operacionalização do Pronaf e preencher possíveis lacunas teóricas e empíricas, temos como elemento central da investigação, a análise da operacionalização do Pronaf a partir das percepções dos principais mediadores do programa no município de Pelotas/RS.

### **1.1 Problemática**

A pesquisa ao investigar a agricultura familiar, torna explícita sua relevância e contribuição ao articular - o desenvolvimento rural e os impactos do Pronaf - na modalidade de Crédito. Para a análise sobre os impactos do programa na vida dos agricultores familiares e no contexto do território local, propõe-se como problema de pesquisa o seguinte questionamento principal: quais os efeitos do Pronaf na geração de renda e na produção agrícola entre agricultores familiares beneficiados pelo programa no município de Pelotas-RS, sob a ótica dos mediadores da política pública?

### **1.2 Objetivos**

O objetivo geral da investigação a ser realizada, com vista a alicerçar às indagações à agricultura familiar, é:

- Analisar os impactos do Pronaf na geração de renda e na diversificação produtiva dos agricultores familiares no município de Pelotas-RS, sob a ótica dos mediadores sociais.

O objetivo geral, divide-se nos seguintes objetivos específicos:

- Avaliar a trajetória histórica de criação e implementação do Pronaf;
- Investigar as repercussões do Pronaf Crédito no espaço rural;
- Verificar os efeitos do Pronaf no que tange a geração de renda e na organização da produção na agricultura familiar do município de Pelotas.

### **1.3 Justificativa**

A viabilidade da pesquisa é oportuna e justifica-se por conta da relevância social para o planejamento do espaço rural do município de Pelotas-RS, em virtude de propiciar recursos para que, possivelmente, possa-se formular meios que impulsionem o espaço produtivo e colaborem para o desenvolvimento rural. A análise dos fenômenos ocorridos no campo se faz mister, e ao se pautar no estudo do Pronaf, esta proposta de pesquisa tem o intuito de contribuir na discussão acerca da agricultura familiar, das políticas públicas e do desenvolvimento rural. Conecta-se com a Linha de Pesquisa, Análise Territorial, na Área de Concentração: Análise do Espaço Geográfico.

A pesquisa busca compreender como se configura a operacionalização do PRONAF, principalmente nas dimensões sociais e econômicas, como geração de trabalho e renda e organização da produção, a partir da perspectiva dos principais mediadores do programa no município de Pelotas-RS.

O intuito final do estudo será investigar se o Pronaf se mostrou como uma estratégia de combate à perpetuação da exclusão e da desigualdade dominante no campo, e se a intervenção do programa nas áreas de crédito e infraestrutura e serviços municipais possibilitaram uma retomada concreta dos programas de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar no município de Pelotas/RS. Como minha particular análise, acrescento que a investigação sobre a agricultura familiar, e conseqüentemente o Pronaf, justifica-se por conta da relevância que o tema agrega para o entendimento acerca da alimentação da população brasileira.

Por outro lado, a contribuição do trabalho para a ciência se dá a priori, na busca do entendimento de que a ciência geográfica exerce lugar de proeminência na procura de uma compreensão das limitações associadas à localização de fenômenos, isto significa, que a geografia investiga os motivos pelos quais dadas ligações, atividades e técnicas se sucedem nos territórios, da mesma forma, os recursos que compõem a conjuntura de específicos fenômenos políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. A discussão espera que a jusante possa fortalecer como mais um conjunto de reflexões que possibilitem um maior aprofundamento nas análises das políticas públicas.

### **1.4 Metodologia**

A metodologia do estudo resulta na sistematização do arcabouço da pesquisa científica, pautada desde uma problematização até a apropriação do resultado final almejado pelo pesquisador. Dessa maneira, a metodologia é o processo que mostra os caminhos que foram percorridos durante a investigação.

A pesquisa se estrutura, a priori, no aprofundamento da matriz teórica, onde por meio de autores como, Abramovay ((1997), Delgado (1988; 1995; 2001; 2009; 2010), Grisa (2012; 2014; 2021), Guanzioli (2007), Maria Wanderley (1989; 1996; 2004; 2009), Schneider (2003; 2010; 2014), Salamoni (2000; 2013; 2021), em concomitância com a revisão da literatura, iremos resgatar os principais conceitos norteadores da investigação. Tal processo se dará por intermédio de roteiros semiestruturados, onde se encontrarão questionamentos acerca dos estabelecimentos familiares.

No trabalho de campo foi utilizada como técnica a entrevista baseada em roteiro com questões abertas e fechadas (ver APÊNDICE). Foram entrevistados 04 mediadores institucionais, a escolha dos entrevistados foi de natureza intencional, para representar alguns dos responsáveis pelo programa no município de Pelotas-RS, junto aos agricultores familiares beneficiários do Pronaf.

O entrevistado 01 é representante da EMATER/Regional, ocupa o cargo de assistente técnico regional na área de organização econômica, atua na instituição desde 1990, todavia, está na sede Pelotas-RS desde 2000, assim sendo, há 23 anos. O entrevistado 02, representa a EMATER/Pelotas, ocupa o cargo de extensionista rural de nível superior, ingressou na instituição em 2009, entretanto, em Pelotas-RS, está desde 2013, ou seja, há 10 anos. Já o Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município de Pelotas-RS (STR/Pelotas) é representado pelo entrevistado 03, técnico agrícola que desempenha atividade há 8 anos, tendo ingressado na instituição em 2015, (importante salientar que tal entrevistado disse possuir um histórico de décadas na elaboração de projetos na EMATER/RS). E por fim, o entrevistado 04<sup>1</sup>, que representa o Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (FLD/CAPA - Pelotas), tendo ingressado na instituição em 2004, sendo assim, atua há 19 anos, cabe destacar que tal entrevistado não nos ofereceu informações acerca do cargo desempenhado na instituição.

---

<sup>1</sup> Faz-se mister destacar que o referido entrevistado não foi inquirido pessoalmente, pois quando respondeu nossa busca, já não estava em Pelotas/RS. Deste modo, os dados foram coletados por meio do envio e recebimento do roteiro (questionário) por email.

Por outro lado, o trabalho foi alicerçado em uma análise em escala nacional, por meio de dados secundários, apresentados por regiões, e por Unidades da Federação, onde através do Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), examinaremos o valor da produção, o valor da produção por hectare e por pessoa engajada na produção, e do Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil (BCB), onde por meio do Pronaf Crédito, destacaremos os aspectos dos contratos efetuados, e o volume de recursos repassados, da mesma maneira, será avaliado o desempenho do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, ressaltando o número de municípios beneficiados, o montante de recursos disponibilizados.

Deste modo, é possível analisar os impactos do Pronaf na geração de renda, na produção dos agricultores familiares e no desenvolvimento rural do município de Pelotas/RS. Assim sendo, a discussão que apresentamos contempla o período compreendido entre 1995 e 2022, o recorte temporal se deu a priori, pelo fato da criação do programa ter sido em 1995, quando as políticas para o meio rural ganharam expressividade nacional, como também pelo desejo de investigar as políticas para o campo a partir de uma égide neoliberal, e por fim, pela periodicidade e disponibilidade da principal fonte de dados da pesquisa, o Censo Agropecuário do IBGE. Importante destacar que a periodicidade da pesquisa é quinquenal, porém os levantamentos de 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 e 2015 não foram levados a efeito devido a cortes orçamentários do governo: o Censo Agropecuário 1990 não ocorreu; o levantamento de 1995 foi realizado em 1996; o de 2000 não foi realizado; o de 2005 foi a campo em 2007; o de 2010 não foi realizado; e o de 2015 foi a campo em 2017.

Sendo a pesquisa de natureza básica ao buscar conhecimentos para o avanço do tema, será de cunho descritivo-analítico, este tipo de pesquisa busca descrever fenômenos ao mesmo passo que pretende “identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência de fenômenos” (GIL, 2011, p. 28), no que se refere a esse estudo, temos a pretensão de analisar em que sentido os resultados do Pronaf influenciam na vida dos agricultores familiares do município de Pelotas-RS.

A pesquisa tem como método de análise o estudo de caso, por conta disso, será privilegiado o caráter qualitativo da pesquisa. O estudo de caso se caracteriza por ser um estudo aprofundado de um ou mais casos/fenômenos empíricos dentro

da sua realidade particular com o objetivo de compreender o todo de um caso e proporcionar um conhecimento amplo e detalhado deste(s) por meio da utilização de fontes variadas (GIL, 2011; YIN, 2015). Assim, o estudo seguiu o caminho metodológico da abordagem qualitativa, entendendo esta como a pesquisa que compreende a realidade e os fenômenos sociais enquanto construções sociais e, por isso, considera as perspectivas dos participantes e suas práticas devido a estes serem sujeitos ativos na construção da realidade e de interpretações sobre ela e sobre suas próprias práticas (ALONSO, 2016; FLICK, 2009).

Na realização da pesquisa, os mecanismos para construção teórica e levantamento de dados foram operacionalizados por meio da pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas. O levantamento bibliográfico ocorreu por meio de leituras de livros, artigos, dissertações, teses e outros materiais que abordam a respeito do tema em questão, bem como, pesquisas de instituições técnicas e científicas como o Censo Agropecuário do IBGE, o Anuário Estatístico do Crédito Rural do BCB e a Scielo.

Em Gil (2010), a coleta de dados pode ocorrer através de técnicas de interrogação, por exemplo, os questionários, a entrevista e o formulário. Desta forma, foram coletados dados quantitativos e qualitativos, os dados quantitativos obtidos através de fontes secundárias, tais como: censos, anuários estatísticos, entre outras fontes. E, os dados e informações qualitativas obtidos por meio de fontes primárias, como a entrevista, pois esta permite se relacionar com os valores, as atitudes e as opiniões dos entrevistados, o que irá agregar informações para se alcançar os objetivos pretendidos.

De acordo com Luna (1999), a pesquisa bibliográfica é um apanhado sobre os principais trabalhos científicos já realizados sobre o tema escolhido e que são revestidos de importância por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes. Esse levantamento é importante tanto nos estudos baseados em dados originais, coletados numa pesquisa de campo, bem como aqueles totalmente baseados em documentos. A pesquisa documental utiliza materiais que ainda não receberam nenhuma análise aprofundada, buscando selecionar, tratar e interpretar a informação bruta, para extrair dela algum sentido e agregar valor para a comunidade científica para que outros possam voltar a desempenhar futuramente o mesmo papel (SILVA; GRIGOLO, 2002). A entrevista auxilia o pesquisador a “identificar e obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não

têm consciência, mas que orientam seu comportamento” (LAKATOS & MARCONI, 1996, p.79).

Na entrevista “a interlocução é mais profunda e equilibrada, porque se limita ao esquema pergunta-resposta, podendo ocorrer um diálogo orientado por uma temática”. A entrevista pode revelar fatos ou dados novos enriquecendo as reflexões acerca daquele tema em pauta, deve-se ainda levar em conta que a entrevista pode suscitar informações contrárias aos argumentos propostos, o que cientificamente conteria o mesmo valor e poderia amadurecer a reflexão (VENTURI, 2011, p. 455).

No intuito de buscar uma compreensão mais concreta da realidade, a entrevista foi calcada em roteiro semiestruturado, pois são capazes de gerar questionamentos que podem ser frutos de novas hipóteses a partir dos entrevistados. Em Triviños (1987, p. 152), a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]” além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações. Para Manzini (1990/1991, p. 154), “a entrevista semiestruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outros pontos inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista”. Nesse tipo de entrevista é possível fazer emergir outras informações, de forma espontânea, que não estão sugeridas pelo roteiro e, ainda, as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

O material coletado pelas pesquisas bibliográfica e documental, e pelas entrevistas, respectivamente, serviu como base para a formulação de quadros, gráficos e tabelas explicativas. Nessa perspectiva, aliando os conceitos teóricos aos dados coletados, foi possível analisar as contribuições do Pronaf na geração de renda e na capacidade produtiva dos agricultores familiares, na ótica dos mediadores do programa no município de Pelotas-RS.

### **1.5 Recorte Espacial: aspectos históricos e geográficos**

Para o avanço da investigação, faz-se mister abordar características específicas no que tange à área de estudo. Para tal, serão apresentados elementos concernentes à fisiografia da área, bem como, uma breve caracterização histórica e socioeconômica do município de Pelotas/RS. Para Osório (1998, p. 123) “se deve

entender o aspecto geral da natureza, o clima, a temperatura, a constituição geológica e geográfica e seus consequentes imediatos: o trabalho, a alimentação e as condições fisiológicas e sociais da população.”

A primeira alusão histórica ao advento do município de Pelotas foi em junho de 1758, na qual o Coronel Thomaz Luiz Osório teria recebido como doação as terras que ficavam às margens da Lagoa dos Patos que, posteriormente, viriam a constituir o território do município. Fugindo da invasão espanhola, em 1763, muitos dos habitantes da Vila de Rio Grande buscaram refúgio nas terras pertencentes a Thomaz Luiz Osório. A eles vieram juntar-se os retirantes da Colônia do Sacramento, entregue pelos portugueses aos espanhóis em 1777, cumprindo o Tratado de Santo Ildefonso assinado entre os dois países (PREFEITURA DE PELOTAS, 2013).

A população de Pelotas originou-se a partir da migração<sup>2</sup> de europeus (alemães, pomeranos, italianos, franceses), negros, caboclos e indígenas para o Brasil. Este processo migratório não se limitou apenas ao município de Pelotas, e sim, a toda região sul do estado do Rio Grande do Sul, que iniciou sua colonização em função da Colônia de Sacramento, no Uruguai. Na formação étnica do povo pelotense se encontram também africanos, que foram a base da mão de obra escravizada nas charqueadas, além da existência de descendentes de populações indígenas, possivelmente miscigenadas com portugueses e espanhóis.

Segundo Salamoni et alii (2021, p. 39), a presença do campesinato negro nesse território tem suas raízes históricas fincadas nos séculos XVIII e XIX, sendo associada ao ciclo saladeril. No entendimento de Pinheiro (2014 apud SALAMONI et alii, 2021), [...] em relação ao período pós-abolição, as pesquisas acadêmicas são mais escassas para essa região e mesmo com esse processo árduo de reconstrução histórica, ainda há um vazio de informações do final do século XIX até o período atual sobre a formação dos territórios negros (PINHEIRO, 2014, p. 324 apud SALAMONI et alii, 2021, p. 39).

O marco proveniente da formação histórica do sul do Rio Grande do Sul constitui-se na:

---

<sup>2</sup> O decreto oficial de imigração européia não portuguesa data de 16 de março de 1820, declarando de forma explícita o interesse do governo imperial em incentivar a entrada de imigrantes alemães e aqueles de outros países que considerassem oportuno se estabelecerem no território brasileiro (SALAMONI et alii, 2021, p. 43).

[...] expedição e acampamento militar (200 soldados), sob as ordens do Brigadeiro José da Silva Paes, visando a construção do forte “Jesus-Maria-José” no ano de 1737, que cumpriu a função estratégica de garantir a posse, defesa e manutenção do território sob a égide da Coroa Portuguesa. A presença militar lusitana na estrada do estuário desempenha o papel de controlar o tráfico de navios, protegendo o continente da entrada de invasores (MDA, 2006, p. 19 apud SALAMONI et alii, 2021, p. 38).

Copstein (1975), lembra que especialmente os núcleos coloniais que se formaram na porção sul do Estado do Rio Grande do Sul são testemunhas do inter-relacionamento havido entre a sociedade luso-brasileira e os grupos sociais formados por descendentes de escravos, camponeses nacionais ou caboclos<sup>3</sup> e imigrantes europeus não portugueses, estes últimos designados como colonos<sup>4</sup> (particularmente na Serra dos Tapes, os colonos-imigrantes alemães, pomeranos, italianos e franceses) (apud SALAMONI et alii, 2021, p. 39).

De acordo com Salamoni et alii (2021),

“É fato o enorme significado que a colonização européia não-portuguesa representou no processo de consolidação da agricultura de base familiar, em pequenas propriedades rurais no Rio Grande do Sul. Todavia, se faz mister destacar que os chamados posseiros se constituíram nos precursores dessa forma de ocupação do território, por meio da posse da terra (SALAMONI et alii, 2021, p. 42-43).

As casas de alguns charqueadores foram construídas no segundo loteamento da cidade, no entorno da Praça Coronel Pedro Osório. “Para a realização destas construções, antes da abolição da escravatura, era utilizada a mão-de-obra escravizada durante os períodos de entressafra do charque, no inverno” (GUTIERREZ, 2001. p.229).

De acordo com Da Silva, Pereira e De Oliveira (2020):

A cidade teve durante seu desenvolvimento dois importantes ciclos econômicos: a produção saladeril, com o charque, do final do século XVIII até o início do século XX; e posteriormente a produção do arroz, a partir da primeira metade do século XX. A cidade passou por um processo de industrialização entre o final do século XIX e início do século XX com o intuito de atender as demandas do mercado nacional. Grande parte das indústrias se instalaram nas zonas de acesso portuário e ferroviário da

<sup>3</sup> O termo caboclo, na literatura antropológica e sociológica, está relacionado à mestiçagem entre brancos e índios (SEYFERTH, 1991).

<sup>4</sup> “Para o Estado, eram colonos todos aqueles que recebiam um lote de terras em áreas destinadas à colonização” (SEYFERTH, 1992, p. 80). Para a mesma autora (1992, p. 80), “colono é a categoria designativa do camponês [...] e sua marca registrada é a posse de uma colônia [...] a pequena propriedade familiar”.

cidade, às margens do Canal São Gonçalo (DA SILVA, PEREIRA E DE OLIVEIRA, 2020, p.)

Para Neutzling (2019, p.17), no final do século XIX e início do século XX, projetos arquitetônicos, ferragens, esculturas e itens decorativos eram encomendados da Europa, “as construções ficavam a cargo da mão de obra escravizada e os acabamentos e itens decorativos eram realizados por profissionais estrangeiros, em sua maioria artífices portugueses, italianos e alemães”.

A partir de 1870, que aconteceu o início dessa produção arquitetônica e conforme Gutierrez (2001. p.229) “esta foi possível em razão do enriquecimento dos charqueadores e disponibilização da mão de obra escravizada que era utilizada nessas construções”. Entre 1870 e 1931, Pelotas teve seu apogeu econômico, a cidade passou por diversos melhoramentos, provenientes da industrialização e do urbanismo, que foram feitos. “Dentre eles, melhorias na infraestrutura das canalizações de água, nas redes de esgotos, na iluminação pública e privada. Ruas e avenidas receberam pavimentação, além da arborização das praças” (SANTOS, 2014. p. 21). “As melhorias realizadas nos meios de acesso à cidade e as modernizações nos meios de comunicação, favoreceram a vinda de diversos imigrantes, principalmente italianos” (SANTOS, 2014. p. 21).

Os anos compreendidos entre 1870 e 1931, foram marcados por uma série de melhorias e modernizações na infraestrutura de Pelotas o que, juntamente com o crescimento do poder econômico, possibilitou a vinda de diversos artífices e construtores europeus e permitiu que houvesse uma utilização desses conhecimentos estrangeiros nas produções arquitetônicas.

Entre o final do século XIX e início do século XX, a arquitetura vivia um período denominado de eclético, e isto significava que “as produções arquitetônicas buscavam retomar, através de suas formas e ornamentos, diferentes tipos de elementos comuns às produções do passado” (SANTOS, 2014. p. 15).

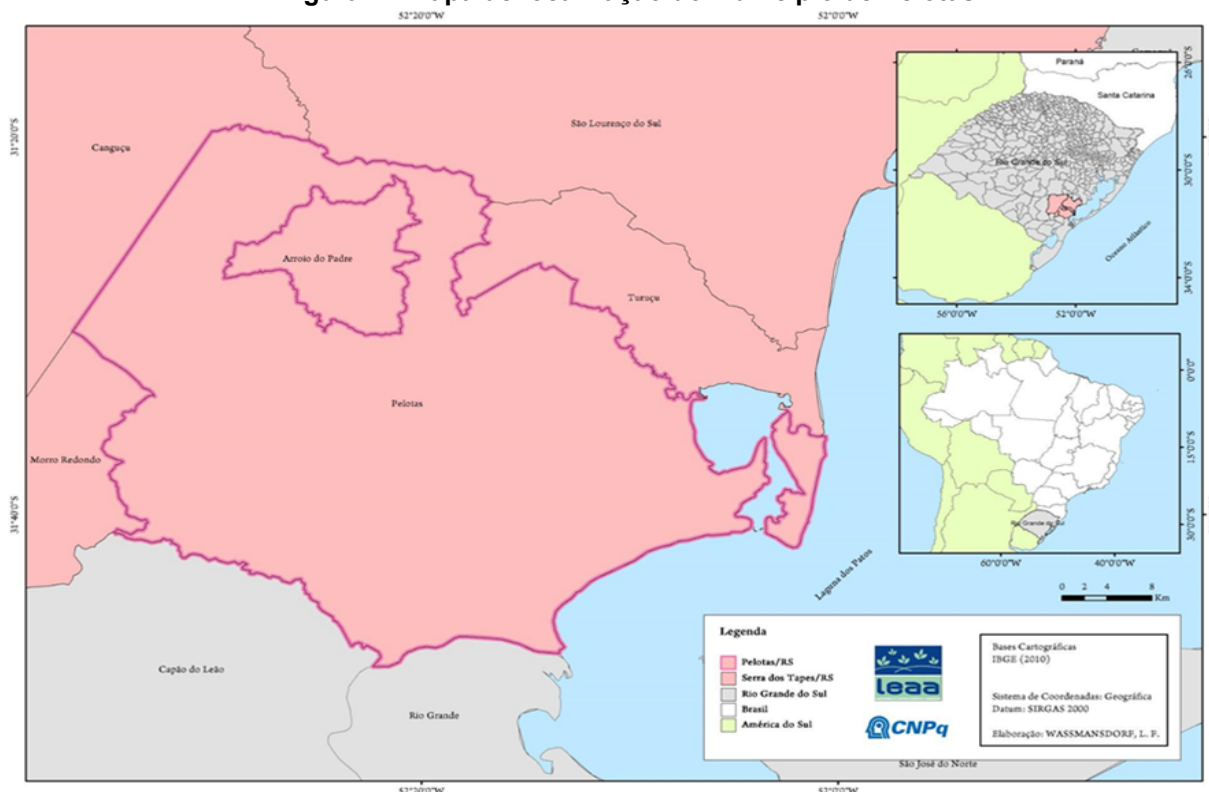
A área territorial pelotense, segundo o IBGE (2010), é de 1.610,084km<sup>2</sup>, tendo divisa com os municípios de Morro Redondo e Canguçu a oeste, São Lourenço do Sul e Turuçu ao norte e Capão do Leão e Rio Grande, ao Sul. O acesso rodoviário ao município de Pelotas se dá por duas vias principais: a BR-116 e a BR-392 (Figura 1).

O município de Pelotas está situado às margens do Canal São Gonçalo, que liga as Lagoas dos Patos<sup>5</sup> e Mirim, as maiores do Brasil. A proximidade com o Oceano Atlântico, de modo direto, influenciou no desenvolvimento econômico de Pelotas, uma vez que parte expressiva da produção da região era exportada através do porto. Em relação à formação territorial de Pelotas, uma característica peculiar é apresentar o município de Arroio do Padre, ex-distrito pelotense emancipado no ano de 1997, como enclave.

Segundo o plano diretor vigente no município:

Pelotas está atualmente segmentada em sete regiões administrativas urbanas e nove rurais (distritos). As regiões administrativas urbanas são: Areal e Laranjal na zona leste, Barragem e Fragata na zona oeste, Centro na zona central, Porto na zona sul e Três vendas na zona norte. Já as regiões administrativas rurais (distritos) são: 1º Distrito - Sede ou Área Urbana; 2º Distrito - Colônia Z3; 3º Distrito - Cerrito Alegre; 4º Distrito - Triunfo; 5º Distrito - Cascata; 6º Distrito - Santa Silvana; 7º Distrito - Quilombo; 8º Distrito - Rincão da Cruz; e 9º Distrito - Monte Bonito" (PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS, 2007).

**Figura 1 - Mapa de localização do Município de Pelotas**



**Fonte:** Elaborado por Luiz Felipe Wassmansdorf com base em IBGE (2010).

<sup>5</sup> Com uma área da ordem de 10.000 km<sup>2</sup>, é o sistema lagunar mais extenso da América do Sul. Seu escoamento, acompanha o eixo principal, com orientação geral de NE - SW. Este eixo principal, tem aproximadamente 180 km de comprimento entre o Pontal de Itapuã e o Pontal da Feitoria. A largura máxima atinge 59,8 km, e a profundidade média é de 6 metros (TOLDO JR, 1991, p. 58).

Em virtude dos limites do município se encontrarem sobre uma encosta, formaram-se duas paisagens contrastantes, uma delas elevada e ondulada e outra baixa e plana. Essas paisagens representam, também, duas formações geológicas diferenciadas (ROSA, 1985).

No que tange às características físico-naturais, a área de estudo situa-se sobre duas unidades morfoestruturais, na porção sudeste da Planície Costeira do Rio Grande do Sul (PCRS) e na porção noroeste do Escudo Sul-Rio-Grandense (ESRG). A ocorrência dessas duas unidades geomorfológicas no município se caracteriza pela transição de tipos de relevo de planícies a morros e variação de altitudes de 1 metro, na área de influência da PCRS, até 398 metros, na área de influência do ESRG (DUTRA, 2016).

Osório (1998, p.265) descreve aspectos do relevo do município de Pelotas em linguagem poética: “Ao penetrar no Rio Grande, a serra soberba da costa brasileira se mantém altaneira e depois paulatinamente se abaixa, até morrer em ondulações suaves [...]. E, segundo Rosa (1985, p.43), “[...] Suas terras ocupam, em proporções aproximadamente iguais, uma região de Escudo Cristalino e uma Planície Costeira, esta última contendo sedimentos quaternários, que campeiam a Bacia de Pelotas”.

É possível observar um delineamento topográfico que acompanha a dualidade da estrutura geológica de Pelotas. Sobre a área abrangida pelo Escudo Cristalino, Grando (1989, p. 25) destaca que o “relevo varia de ondulado a acidentado, sendo este último predominante”. Pode-se observar, segundo Rosa (1986, p. 11) “[...] das mais baixas ondulações da encosta oriental da Serra dos Tapes até a planície sedimentar da margem ocidental do Canal São Gonçalo”.

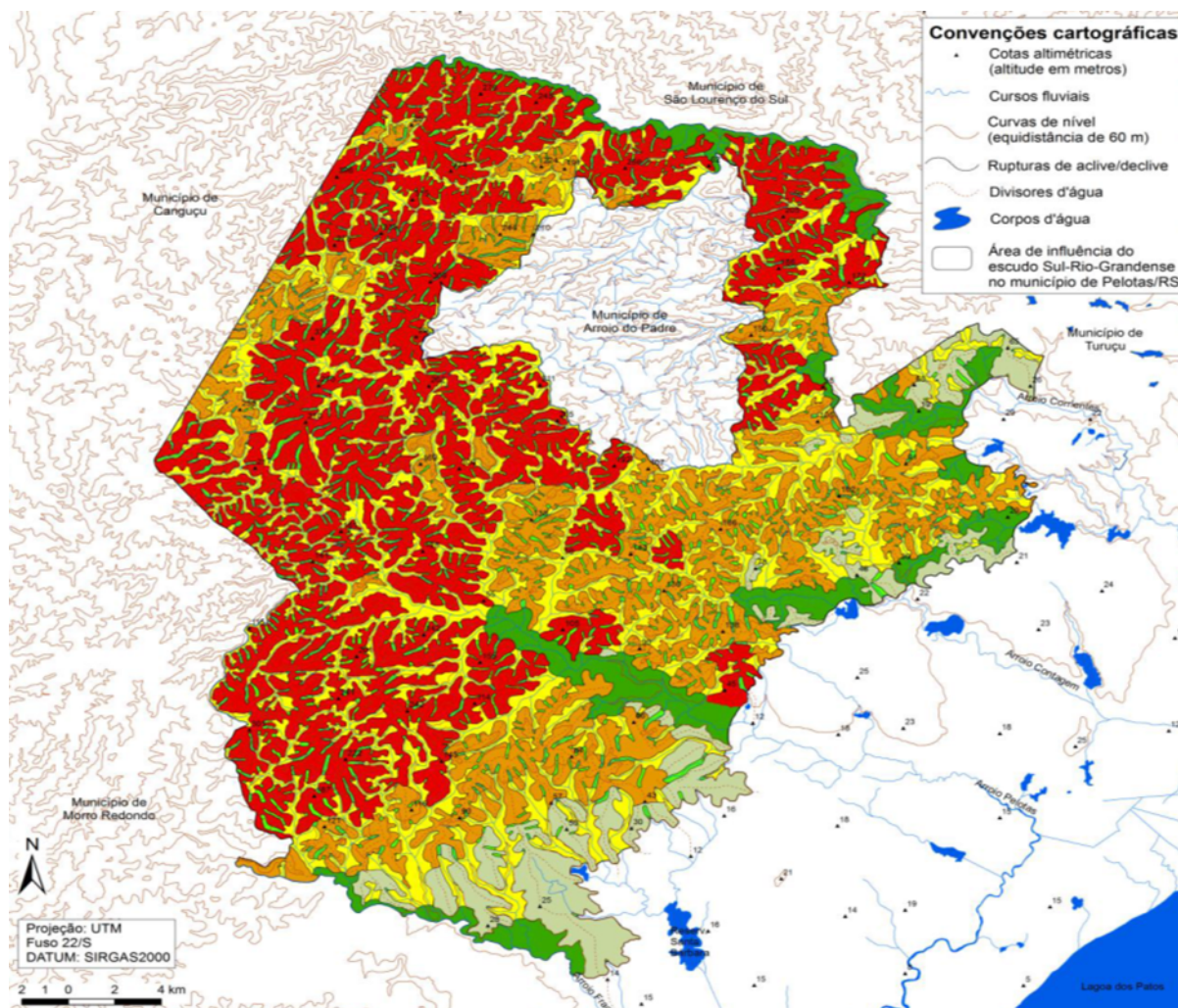
O município tem uma altitude média de sete metros em relação ao nível do mar. Rosa (1985, p.31) explica que “[...] o mar já cobriu grande parte do município e que os atuais morros pelotenses, pequenos e arredondados, não passam de modestos restos de montanhas altíssimas que aqui existiram a bilhões de anos [...]”.

Rosa (1985, p.11) complementa:

[...] encontra-se em uma encosta e essa localização teve consequência muito importante, pois determinou a existência, no município, de duas grandes paisagens naturais e humanas distintas: a paisagem serrana, mais elevada e ondulada, correspondente à policultura e à colonização alemã e a paisagem de planície, baixa e plana, que corresponde à pecuária e à orizicultura e de composição étnica variada.

As altitudes da área mais elevada de Pelotas são representativas do estado de senilidade em que se situa o relevo, visto que, ele se assenta sobre uma formação geológica datada do Pré-Cambriano, e, por consequência, já muito alterada pela ação da erosão. Assim sendo, se sobressaem nessa área, pequenos morros, caracterizados por ondulações de pouca expressão (Figura 2).

**Figura 2 - Mapa geomorfológico do município de Pelotas**



**Fonte:** Danilo da Silva Dutra (2015)

Em referência à vegetação de Pelotas, Rosa (1985, p.138) explica: “[...] o município possui duas grandes paisagens naturais: o “campo” que caracteriza a zona plana e baixa, e a “mata”, que aparece na zona alta e ondulada. Para Osório (1998, p. 279), representantes típicos da flora pelotense são “[...] jacarandás, ligunstruns, plátanos, júpiteres, acácias, álamos, alecrins, aceres, capororocas, cinamomos, palmeiras, paraísos, tuais, jambos, latanias, etc.”

Pelotas apresenta três regiões fitoecológicas: na porção noroeste a Floresta Estacional Semidecidual (Floresta Tropical Subcaducifólia), na porção leste e oeste a Formação Estepe (campos do sul do Brasil) e na porção sudeste as Formações Pioneiras (IBGE, 2003a). Uma região fitoecológica, segundo o IBGE (2012), abarca um complexo geológico de relevância regional que foi submetido aos mesmos processos geomorfológicos, sob um clima também regional e que, como consequência disso, baseia-se em um mesmo tipo de vegetação.

Contudo, a atividade humana reduziu sensivelmente a vegetação nativa, que hoje se encontra bem modificada, parcamente restando vestígios da cobertura original. E sobre essa redução da mata nativa original, Rosa (1985, p. 144) enfatiza que “Pelotas tem, atualmente, pouquíssimas matas nativas”. São pequenas e encontram-se dispersas na zona alta e ondulada do município. O maior número concentra-se na porção noroeste (distritos de Arroio do Padre e Quilombo)”.

Ainda em Rosa (1985, p. 147), observa-se que:

[...] das matas ciliares que margeavam todos os cursos d'água [...] restam apenas alguns quilômetros [...]. Quando se começou a notar os efeitos da devastação, nas margens dos arroios e rios pelotenses, há cerca de quarenta anos, foram plantadas milhares de mudas de salsos. Era a primeira tentativa de reconstituir a vegetação original, mas os resultados não foram os esperados, pois as raízes dessas árvores espalharam-se pelos leitos dos arroios, acabando por obstruir seus cursos.

Particularmente, na metade noroeste, consonante à Serra dos Tapes, a vegetação se mostra herbácea e subarbustiva, com destaque para a presença de matas-galerias e de vegetação arbustiva muito restrita às encostas. Segundo Garcia e Santos (2005):

Como cobertura vegetal encontramos mata nativa, principalmente no alto dos cerros, boa preservação de matas ciliares, alguns bosques de eucalipto, pastagens nativas e cultivadas (resteva de azevém e pasto italiano), reflorestamento (eucaliptos) e capoeiras (GARCIA; SANTOS, 2005, p. 243).

Rambo (2000) esboça um painel geral atinente à vegetação de Pelotas:

A terra dos campos secos, mistura de areia do litoral e pedregulho da serra, é magra, abrigando uma vegetação de dimensões reduzidas e de uma pobreza comparável à dos campos secos do litoral. Ao longo dos arroios desenvolvem-se formações de anteparos mais ricas do que as do sul de Piratini, e os ilhotes e espigões de granito ora se acham revestidos de

campo seco entremeados de matações, como o de Capão do Leão, ora ostentam matas de meia altura, entre as quais sobressaem figueiras de belo porte. Nas partes pantanosas, predominam os juncaís, de mistura com uma espécie de parque palustre constituído de arbustos espinhosos de maricá (*Mimosa sepiaria*) e exemplares contorcidos de crista-galo (RAMBO, 2000, p. 84).

De acordo com Garcia e Santos (2005, p. 242), impera hoje a “cobertura vegetal rasteira (campo), bosques de eucalipto e alguns pontos com boa mata ciliar”.

As peculiaridades dos campos de Pelotas são abordadas por Rosa (1985), que salienta o papel condicionante exercido pelos solos areno-argilosos, os quais contribuem negativamente na qualidade das pastagens nativas. Esse solo é o responsável pela ausência de “campos finos” e pela ascendência de “campos grossos”, os quais possuem resumida cobertura vegetal e restrito valor forrageiro.

No que concerne à hidrografia, Pelotas localiza-se na margem esquerda do Canal São Gonçalo, curso d’água responsável por interligar duas das maiores lagoas do Brasil: a Lagoa dos Patos com 10.144Km<sup>2</sup> e a Lagoa Mirim com 2.966Km<sup>2</sup>. A primeira, em consonância com Rosa (1985), devido à sua ligação com o Oceano Atlântico, consiste em um dos mais extensos criadouros naturais de peixes encontrados no planeta. Isso põe o município em um patamar hidrográfico privilegiado, pois, as lagoas e o canal, garantem o abastecimento de água à população, às indústrias e às atividades agropecuárias.

Da região norte para o centro do município há uma considerável quantidade de cursos fluviais, os quais são de pequena extensão e de pequeno volume d’água. Já na porção sul os cursos fluviais são poucos, porém, com maior extensão e volume d’água, a destacar o arroio Pelotas com extensão de 60Km.

A respeito da hidrografia da região, Osório (1998, p. 273-274) escreve que:

[...] no seu bom sistema hidrográfico, dispõe, além do São Gonçalo - o importante canal referido - dos seguintes rios e arroios: Piratini, Grande, Pelotas, Santa Bárbara, Padre Doutor, Pimenta, Quilombo, Touro, Correntes, Padre, Contagem, Salgado, Sujo, Andrade, Corticeiras, Ouro, João Padre, Moreira ou Fragata, Cascata, Micaela, Pepino, Pavão, Passo das Pedras, etc.

O clima do município de Pelotas, de acordo com a classificação de Köppen, é classificado como subtropical úmido (Cfa), o que compreende ao tipo climático temperado (C), importante salientar a influência do clima temperado sobre os

aspectos socioeconômicos do município, como o plantio de pêssegos e maçãs por exemplo, que é favorecido pelo frio no inverno da área colonial.

De acordo com Salamoni (2000), o clima temperado-úmido sofre influência da posição litorânea do município, posição essa que contribui para manter certa linearidade no clima de Pelotas, além de torná-lo mais úmido. Assim, não são identificadas mudanças abruptas nos indicadores térmicos, bem como não ocorrem temperaturas demasiadamente altas ou baixas.

Também, “em grande parte, à influência do mar, o nosso inverno não é rigoroso, assim como o verão não é muito quente, sendo apenas 10,6° a amplitude térmica anual. Além disso, a média das mínimas é de 13,4° e, a das máximas, 22,9°, o que dá uma noção das temperaturas que ocorrem com mais frequência no inverno e no verão, respectivamente” (ROSA, 1985, p. 123).

Pode ocorrer algum fenômeno climático fora do padrão em Pelotas. Ocorrências estas, que podem ou não ser induzidas por fenômenos de escala global, como: El Niño, decorrente do aquecimento das águas do oceano Pacífico que causa fortes chuvas e enchentes na região Sul do Brasil; ou o fenômeno conhecido como La Niña, que ocorre aproximadamente a cada quatro anos, ao inverso do fenômeno El Niño, este é ocasionado pelo resfriamento das águas do oceano Pacífico, resultando em estiagens na região sul do país (MEGIATO, 2011).

A observação de aspectos socioeconômicos do município permite elencar alguns dados referentes ao índice de analfabetismo, à expectativa de vida, à economia, entre outros. Em relação ao nível de alfabetização pelotense, o percentual de analfabetos com quinze anos ou mais situa-se em torno de 4,13% (2010), quanto à expectativa de vida, a longevidade do povo pelotense corresponde a 75,64 anos (2010). Já em relação à população gaúcha, o nível de alfabetização fica em torno de 4,53 (2010), e a expectativa de vida, em 75,38 anos (2010). (FEE, 2013). No caso do Brasil, de acordo com o (IBGE, 2010), o índice de alfabetização sobe para 9,6%, e a expectativa de vida cai para 73,48 anos.

A população ocupada no setor terciário corresponde a 55,6%, pois, Pelotas constitui-se em importante centro comercial e de serviços. O município apresenta um comércio diversificado com serviços especializados e empresas de pequeno, médio e grande porte. (Prefeitura de Pelotas, 2013). Quanto ao PIB per capita do município, em 2010, atingiu a cifra de R\$13.925, um montante considerável em comparação com outros municípios gaúchos.

Particularmente no que se refere a organização do espaço agrário no município de Pelotas, esse singulariza-se por possuir uma distinção territorial centrada numa relação dual entre as dinâmicas familiar e patronal, que se expressa não somente por meio das intrínsecas singularidades à dinâmica de cada um desses segmentos sociais e produtivos, mas também, nos atributos físicos das áreas ocupadas por esses distintos modos de organização espacial da agricultura. Esse fenômeno ocorre devido à dualidade que a formação fisiológica do município de Pelotas desempenhou enquanto ator na definição do território.

A economia do município de Pelotas foi, por longo tempo, sustentada pela produção de charque, que fomentou o seu desenvolvimento, vindo a se tornar até o final do século XVIII um proeminente centro econômico e cultural do país. Todavia, a indústria do charque começa a colapsar por volta da segunda metade do século XIX, quando passa a surgir uma nova possibilidade de manter o arcabouço econômico da cidade.

Com a crise do segmento estancieiro-charqueador, a agricultura familiar foi uma alternativa na área acidentada de Pelotas. Para Grando (1989, p.44), até a década de 1950, mais da metade das terras pelotenses era reservada às pastagens. A colonização européia não-portuguesa representou um lugar de proeminência no processo de consolidação da agricultura de base familiar, em pequenas propriedades rurais no Rio Grande do Sul. “Porém, se faz mister salientar que os chamados posseiros se constituíram nos precursores dessa forma de ocupação do território, por meio da posse da terra” (SALAMONI, et al., 2021, p. 42-43).

Para Lando e Barros (1992),

Se atentarmos para as raízes sobre as quais se assenta o regime da pequena propriedade rural, veremos que nelas se encontram os intrusos e posseiros que, investindo contra o sistema de direito e o sistema de força da classe latifundiária, procurarão impor-se pela violência, no processo histórico de gestação da propriedade camponesa (LANDO; BARROS, 1992, p. 38).

Para Salamoni & Waskiewicz (2013, p. 79), “diante deste contexto, surgem as iniciativas particulares de colonização, contribuindo para o parcelamento da terra (desconcentração fundiária) e para a diversificação produtiva”. Esse processo propiciou uma reorganização no espaço agrário do município de Pelotas.

Esse campesinato era composto majoritariamente por imigrantes alemães, pomeranos, italianos e franceses que ocuparam territórios distintos daqueles dos grandes proprietários. Para a referida autora, “apossavam-se das terras de mato contíguas às suas propriedades e transformavam-nas em colônias a serem vendidas aos imigrantes, retendo para si, todavia, as terras planas.

Para Grando (1989, p. 44),

Uma nova etapa de diversificação econômica ocorreu em decorrência da enorme crise nas atividades das charqueadas. Os empresários do setor procuraram então transferir recursos produtivos para outras atividades mais lucrativas. Encontraram boa alternativa na formação de lavouras capitalistas de arroz.

Os povos indígenas são atores preponderantes na formação espacial de qualquer local do território brasileiro. Segundo (MILHEIRA, 2014), no limiar da colonização europeia, têm-se a gênese do apagamento da história dos povos indígenas, que a priori, passaram a ser denominados como índios, deixando de serem vistos como Guaranis, Charruas ou Minuanos.

Estudos arqueológicos de Milheira (2014b) apontam que existiam na região de Pelotas, especificamente nas margens da Laguna dos Patos e no entorno do Canal São Gonçalo, grupos indígenas construtores de cerritos, que se apresentavam como pescadores-caçadores-coletores.

Já para Bonow (2021), “a partir do século XII, o povo Guarani inicia a sua expansão territorial da Serra dos Tapes para o litoral lagunar. Essa expansão, de acordo com Milheira (2014a), intensificou-se nos séculos XV e XVI e foi barrada ainda no século XVI e mais fortemente no século XVII, pela chegada dos imigrantes europeus.”

As grandes unidades de produção, organizadas pelas fazendas e engenhos, produziam para exportação cana-de-açúcar, algodão, tabaco e café. Por outro lado, os pequenos produtores produziam mandioca e milho para seu autoconsumo e para o consumo interno da colônia. Heredia (2008, p. 43) afirma que “o cultivo da cana se limitava aos terrenos das várzeas e encostas, ao passo que algodão, milho e feijão eram cultivados nas terras altas”. A mandioca estava mais presente no norte da colônia, sendo que adveio da tradição indígena e se fez como gênero alimentar básico consumido por toda a colônia, até ser introduzido o milho no sul da colônia. Sobre os engenhos de cana, Heredia (2008) explica que se situavam em vales,

porém, abrangiam ladeiras, tabuleiros e parte de terras altas. Tais terras eram divididas conforme seu uso.

Ainda em Heredia (2008), tais terras eram limítrofes das grandes propriedades e consideradas improdutivas para os grandes proprietários. As moradias dos produtores que viviam nessas terras tinham a configuração de sítio, tendo como conjunto pela casa e pelo pátio (terreiro). No terreiro era cultivado o roçado e, onde ocorriam atividades da casa e criação de aves e porcos. O sítio, deste modo, “designa, pois, tanto a unidade produtora individual, composta de casa/roçado e pertencente a um pequeno produtor, como o conjunto dessas unidades, agrupando, em consequência, vários pequenos produtores” (HEREDIA, 2008, p. 48).

Apesar da matriz predominantemente europeia da agricultura familiar pelotense, cabe destacar que o campesinato não é homogêneo no que tange suas origens étnicas. Pois, a evasão dos escravos das charqueadas favoreceu a criação e consolidação de uma massa de camponeses negros no município. Em outras palavras, “A localização das charqueadas nas proximidades da Serra do Sudeste foi um fator facilitador para a constituição de refúgios de escravos e/ou futuro apossamento de terras inicialmente não valorizadas” (RUBERT; SILVA, 2009, p. 260).

Em Pelotas, a produção agrícola presente nas propriedades familiares se baseia em atividades como pêssego, leite, tabaco, milho, batata inglesa e hortigranjeiros. Por outro lado, o arroz irrigado, a soja e a pecuária estão atreladas às propriedades patronais de grande porte. Já a atividade pesqueira é desenvolvida pela Colônia de Pescadores Z-3, constituindo-se em importante atividade geradora de renda para as famílias residentes no litoral.

Diante do exposto observa-se que o município é caracterizado por apresentar distintas configurações espaciais na sua estrutura agrária. Apresenta pequenas propriedades rurais, ou seja, “de menor dimensão territorial, marcadas pela forte presença da agricultura familiar com o desenvolvimento da policultura, nas áreas com maiores declividades e não apropriadas para a mecanização. Neste espaço, também, predomina a colonização alemã, italiana, pomerana, francesa, entre outras” (FINATTO & SALAMONI, 2008, p. 207).

Ainda em Finatto & Salamoni (2008, p. 207):

Na área localizada na planície sedimentar há uma forte presença de lavouras empresariais, onde as grandes lavouras patronais são as principais representantes, configurando um espaço geometricamente organizado, sendo que a orizicultura predomina como principal atividade produtiva e a formação étnica apresenta-se mais variada.

O segmento que merece destaque, nesse estudo, é o da agricultura familiar caracterizado pelo sistema agrícola de policultura, com a produção de frutas, como o pêssego, hortigranjeiros, e o fumo, entre outros produtos. Em Pelotas, a fruticultura, desde sua implantação, encontrou-se associada à mercantilização da produção pelas unidades familiares.

Essa atividade pôde contar com a demanda de um mercado urbano local consolidado e de certo nível de sofisticação no consumo de alimentos, o que possibilitou aumentar a transformação dos produtos “in natura”, a fim de atender às exigências dos consumidores citadinos. Graças a esse dinamismo, a produção de pêssego inseriu-se no mercado nacional, onde o produto ganhou renome pelo volume e qualidade apresentados (SALAMONI & WASKIEVICZ, 2013, p. 86-87).

Garcia e Santos (2005) dividem as áreas de agricultura do município em duas zonas bem delimitadas territorialmente. A primeira abarca as principais localidades Laranjal, Cotovelo, Galatéia e Corrientes, na qual há a predominância da pecuária, rizicultura e sojicultura. E, a área ocupada pela agricultura familiar coincide, de acordo com os autores, com a zona que abrange as localidades da Colônia Py Crespo, Colônia Osório, Colônia Santa Silvana, Colônia Santo Antônio, Passo do Pilão, Colônia Maciel e o município emancipado de Arroio do Padre (SALAMONI et. al. , 2021)

Em referência às propriedades do solo do município de Pelotas, Bach (2017, p. 36), nos diz que, “o município foi dividido em duas regiões distintas: uma região noroeste, eminentemente agrícola, com solo acidentado, de formação granítica, no escudo cristalino; e uma região sudeste, quase que exclusivamente pastoril, composta por terreno sedimentar, na planície costeira.

Ainda em Bach (2017, p. 37), na zona agrícola localizava-se a pequena propriedade, sustentada, a priori, pela fruticultura (pessegueiro e videira), onde estavam situadas as diversas colônias do município, compostas por descendentes de povos germânicos, franceses e ítalos. Na zona pastoril encontrava-se a grande propriedade pastoril e, mais tarde, também orizícola, bem como a área urbana. Era constituída essencialmente por populações luso-brasileiras.

## **2 AGRICULTURA FAMILIAR, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

No intuito de propiciar uma coerente discussão sobre a agricultura familiar, o papel do Estado na formulação de políticas públicas para essa categoria social, nessa seção são apresentadas breves considerações de ordem teórico-conceitual, sobretudo, no que se refere ao objeto de estudo, a agricultura familiar. O universo dos agricultores familiares corresponde a uma fração da sociedade que constitui um de seus mais proeminentes segmentos que conformam o rural brasileiro, onde a cultura, a vida social, a economia e o ambiente estão fortemente imbricados, fortalecendo o desenvolvimento multidimensional tanto do campo quanto da cidade. Nesse sentido, o entendimento do projeto político adotado pelo Estado brasileiro repercute na formulação de políticas públicas, operacionalizadas por programas que atendam às demandas da agricultura familiar.

### **2.1 Breve histórico acerca da agricultura no Brasil**

O campesinato tradicional brasileiro se originou no período colonial, embora fossem utilizados outros termos para se referir a este grupo social nessa época. O campesinato brasileiro apresenta características que lhe são próprias e se diferem dos demais camponeses do mundo. O campesinato pode ser definido como “uma forma social particular de organização da produção”, associando propriedade, trabalho e família (WANDERLEY, 2004, p. 45).

Para Wanderley (1996):

Evidentemente, é preciso considerar, antes de tudo, que o “modelo original” do campesinato brasileiro reflete as particularidades dos processos sociais mais gerais, da própria história da agricultura brasileira, especialmente: o seu quadro colonial, que se perpetuou, como uma herança, após a independência nacional; e a dominação econômica, social e política da grande propriedade; a marca da escravidão, e a existência de uma enorme fronteira de terras livres ou passíveis de serem ocupadas pela simples ocupação e posse (WANDERLEY, 1996, p.8).

Para Prado Jr. (1961), os portugueses se apropriaram de territórios já ocupados pelos povos originários que viviam e se organizavam de modo totalmente díspar e sofreram as consequências das profundas mudanças do sistema colonial. Deste modo, esse lapso temporal possui suma relevância para observar como se caracterizava o espaço agrário brasileiro, bem como os antecedentes do

campesinato e, por consequência, a agricultura familiar. Ainda em Prado Jr. (1961), o espaço agrário brasileiro foi organizado, ao longo do tempo, pela presença da grande lavoura e da agricultura de subsistência, ademais a presença de comunidades indígenas e quilombolas.

Conforme Wanderley (1996), a história do campesinato brasileiro é marcada e definida pelas lutas pelo acesso à terra, ou seja, por seu espaço na sociedade e na economia. Tais lutas fundamentam-se em três objetivos centrais: “por um espaço produtivo, pela constituição do patrimônio familiar e pela estruturação do estabelecimento como um espaço de trabalho da família” (WANDERLEY, 1996, p.8).

O espaço camponês efetuou-se a partir de formas diversas, desde a precariedade pela sua subordinação à grande propriedade, ou por se isolarem em áreas distantes; ou ainda, por “depende exclusivamente dos insuficientes resultados do trabalho no sítio ou complementar a renda, trabalhando no eito de propriedades alheias” (WANDERLEY, 1996, p. 9) e, por fim, pelo caráter migratório – temporário ou definitivamente.

Peixoto (2008, p. 12) ao discorrer sobre a história da agricultura familiar no Brasil diz que:

Parece ser impossível afirmar que a agricultura familiar no Brasil surge como uma forma de produção alternativa à monocultura e ao latifúndio do período colonial, fortalecendo-se com os impactos sociais, culturais e ambientais ocasionados pela “revolução verde” a partir da década de 1950. A agricultura familiar sobrevive ocupando pequenas extensões de terra, utilizando tecnologias rudimentares e destinando a produção, em grande parte, para o consumo familiar. Além disso, também desempenha as funções de produtora de alimentos e reservatório de mão de obra para os latifúndios. As limitações tecnológicas que, caracterizam os produtores familiares, levaram à formulação do conceito de produção para o autoconsumo, em que, praticamente, não se observa a geração de excedentes.

Em decorrência do contexto histórico brasileiro desde os primórdios da colonização, a conjuntura da agricultura familiar no país tem desde sua origem a ingerência dos acontecimentos políticos, econômicos e sociais. Nessa mesma linha de raciocínio, Lamarche, 2007, p. 184) ao ampliar sua visão, discorre que “evidentemente a exploração familiar tem passado por profundas transformações nestas últimas décadas, todavia foi bastante afetada pelo caráter ‘conservador’ da modernização agrícola: discriminatório, parcial e incompleto”. Lamarche (2007, p. 197) ainda acrescenta que, “a agricultura familiar foi profundamente marcada pelas origens coloniais da economia e da sociedade brasileiras, com suas três grandes

características: a grande propriedade, as monoculturas de exploração e a escravidão.

## **2.2 Discussão sobre a agricultura familiar**

A agricultura, sob um prisma ampliado, pode ser compreendida como resultado das atividades de cultivo e criação, produzidas por seres humanos, com a utilização de determinadas técnicas, em contextos históricos específicos e sobre um espaço geográfico particularizado. Compreendendo a agricultura como um sistema complexo, formado por diversos elementos (sociais, culturais, econômicos, políticos e ambientais) interconectados, que define associações com sistemas externos (estado, mercados, consumidores) desenvolvendo distintos tipos de organizações de agricultura.

Além de um tipo de agricultura, a agricultura familiar igualmente se constitui em um modo de vida, com traços característicos de apropriação de preceitos que trazem consigo simbologias atreladas à religião, costumes, tradições, etc, se mostrando deste modo, enquanto uma específica e particular organização social e produtiva. Nessa perspectiva, a agricultura familiar é responsável pela geração e manutenção de bens públicos, como por exemplo, a paisagem rural, o tecido social, a segurança e soberania alimentar. Por outro lado, estes diversos aspectos do espaço rural podem se confrontar entre si, neste contexto, torna-se mais complexo uma compreensão acerca das políticas de desenvolvimento.

Para Abramovay (2007), a agricultura familiar:

É um elemento decisivo para que haja a pressão social na oferta racionalizada de serviços (transportes, educação, comunicação, eletricidade) e, portanto, para que se reduzam as diferenças entre a vida social na cidade e no campo, condição básica, evidentemente, para que o meio rural passe a funcionar como manancial de possibilidades na luta contra a exclusão social (ABRAMOVAY, 2007, p.11).

A agricultura familiar, pelas suas características como produtora de alimentos básicos baratos, como reserva de mão de obra, como consumidora de insumos industriais, e como geradora de um movimento econômico considerável é, ao mesmo tempo, importante para o modelo geral, e gradativamente excluída dele (MUSSOI, 2016, p. 101). Por outro lado, Lima e Figueiredo (2016, p. 57), afirmam que, mesmo que não seja este o desenvolvimento que se almeje e nem a

agricultura que se busca, de base ecológica. Mas no conjunto e no processo contraditório e dialético que se estabelece em uma sociedade de classe, a agricultura familiar tem um papel e tem importância.

A agricultura familiar representa um segmento de extrema relevância para a sociedade, pois é responsável pela produção de uma considerável parte dos alimentos que são consumidos cotidianamente no campo e na cidade. Reconhece-se a importância da agricultura familiar não apenas na esfera econômica, mas também, no fortalecimento e melhoria da qualidade de vida da sociedade, através da produção de alimentos e matérias-primas, além do desenvolvimento dos municípios e do abastecimento dos centros urbanos.

Ao longo do tempo a agricultura sofreu um profundo processo de transformação, entretanto, a produção familiar permaneceu um segmento social importante da agricultura, até mesmo em países do centro do capitalismo. A agricultura familiar no decurso do tempo adquiriu variados conceitos e análises pelos pesquisadores do espectro rural. Inúmeros autores descrevem a concepção de agricultura familiar, cabe destacar a diversidade de conceitos, entretanto, em todos eles encontram-se presentes três características básicas comuns da agricultura familiar: gestão, propriedade e trabalho familiar reunidos em um único sujeito social, o agricultor familiar.

Ao abordar o caráter familiar da agricultura familiar, Carneiro (2008) diz que o núcleo familiar é o que dá sentido de orientação às relações sociais travadas pelos membros de uma família de agricultores, dentro ou fora dos limites físicos da unidade produtiva e da unidade doméstica. É no fato de encontrar uma família que responde tanto pela organização técnica de produção, quanto pela execução das atividades e, sobretudo, pelo destino a ser dado aos seus resultados, que reside na especificidade da exploração familiar, seja ela agrícola ou não.

Carneiro (2008) entende que:

A unidade familiar, entendida como entidade plástica e mutante, tem a capacidade de elaborar estratégias para se adaptar às condições econômicas e sociais. No entanto, cabe enfatizar que esses rearranjos que, não raro, dialogam com a tradição – rejeitando-a ou revalorizando-a - não se limitam ao plano das relações observáveis empiricamente, como também, repito, não são frutos de uma deliberação individual necessariamente consciente (CARNEIRO, 2008, p. 259).

Consoante a essa linha de pensamento, Abramovay (2004) afirma que a agricultura familiar possui as seguintes características: I. A gestão é feita pelos proprietários; II. Os responsáveis pelo empreendimento estão ligados entre si por laços de parentesco; III. O trabalho é fundamentalmente familiar; IV. O capital pertence à família; V. O patrimônio e os ativos são objeto de transferência inter-gerencial no interior da família; VI. Os membros da família vivem na unidade produtiva.

Ainda em Abramovay (1997), a agricultura familiar se expressa:

Naquela 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 familiar) estão presentes em todas elas (ABRAMOVAY, 1997, p. 3).

Em Souza & Brandenburg (2012), a agricultura familiar consiste na forma social de produção agrícola mais numerosa no Brasil e nela, propriedade e trabalho estão intimamente ligados à família. A combinação desses fatores tem consequências na forma como este segmento da agricultura age econômica e socialmente, sendo fundamental para a compreensão de sua capacidade de se adaptar às mudanças, ou seja, das suas estratégias de reprodução, conforme apontam os trabalhos de Lamarche (1993 e 1998) e Wanderley (1989, 1996, 2000), dentre outros. Para Lamarche (1993, p. 15), “a exploração familiar a tal concebemos, corresponde a uma unidade de produção agrícola onde a propriedade e trabalho estão intimamente ligados à família”.

Desta forma, se mostra que a família, o trabalho e a propriedade são elementos primordiais da agricultura familiar. São características das unidades de produção que utilizam em primeiro plano a mão de obra do proprietário e familiares. Segundo Wanderley (2009), a agricultura familiar seria entendida como aquela em que a família que é proprietária dos meios de produção, também assume o trabalho no estabelecimento produtivo. Para Schneider (2003, p. 29) “... a agricultura familiar é uma forma social reconhecida e legitimada na maioria dos países desenvolvidos, nos quais a estrutura agrária é majoritariamente composta por explorações onde o

trabalho da família assume importância decisiva”. Para Carneiro (2009, p. 29), “parece haver um consenso que por agricultura familiar entende-se, em termos gerais, uma unidade de produção onde trabalho, terra e família estão intimamente relacionados”.

Como explicitado no inciso II do artigo 4º do Estatuto da Terra, estabelecido pela Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964:

[...] propriedade familiar: o imóvel que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros e na definição de área máxima, a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, estabelece como pequena os imóveis rurais com até 4 módulos fiscais e, como média propriedade, aqueles entre 4 e 15 módulos fiscais.

A Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006 em seu artigo 3º determina as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais. Essa lei estabelece conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: - 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, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. §1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais [...] (BRASIL, 2006, p.1).

Segundo Brose (1999):

(...) sabe-se hoje que o fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar é um dos mais importantes, simples e eficazes instrumentos de geração de emprego e renda, de geração de riquezas e de sua distribuição mais equitativa, e que constitui a base para um desenvolvimento rural sustentável que reduza a pressão sobre os serviços e a infraestrutura nos centros urbanos (BROSE, 1999, p. 15).

Ao tratar da agricultura familiar, inevitavelmente fica atrelado ao tema, a questão da fome, um grave problema mundial, e que está intimamente ligado à produção de alimentos. E na missão de combater a fome e a pobreza, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou um órgão que busca combater situações de vulnerabilidade social. A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) possui abrangência mundial, promovendo ações em benefício do desenvolvimento agrícola, da melhoria da nutrição, da segurança alimentar e do acesso universal aos alimentos necessários para uma vida saudável.

Destarte, a FAO recomenda ações para o fortalecimento da agricultura familiar, a maior parcela dos estabelecimentos agrícolas e a principal responsável pelo fornecimento de alimentos ao mercado interno. A FAO atua em colaboração com agências do Sistema da Organização das Nações Unidas, do Banco Mundial, da Missão Europeia, Fundo Global para o Desenvolvimento (GEF), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), entre outros (SANTOS, 2014).

Por volta da década de 1950 inicia-se o processo de modernização da agricultura no Brasil, até então a expansão da produção agrícola se dava em suma, através do aumento da área cultivada. De acordo com Souza & Brandenburg, (2012), a partir dos meados do século vinte iniciou-se um movimento de “modernização” da agricultura, acompanhando um processo acelerado de maior integração no mercado internacional: evolução cujas diretrizes foram inspiradas antes de tudo pelos interesses dos grandes proprietários e dos investidores nacionais e internacionais aos quais se aliaram. O objetivo prioritário foi maximizar os rendimentos da terra, considerada principalmente como um capital produtivo, sem nenhuma preocupação com as consequências para as comunidades camponesas que tiravam dela os meios da sua existência material e social.

Na década de 1960, atingiu áreas do Sul e Sudeste, foi quando ocorreu uma considerável mudança no crescimento, que por meio da utilização de máquinas, adubos químicos e agrotóxicos, aumentando a produção de forma significativa. A massa de recursos disponibilizados para o crédito rural a partir de meados da década de 1960 visava à modernização compulsória da agricultura, integrando-a progressivamente à dinâmica da indústria e dos serviços (BELIK & PAULILLO, 2001). A política de modernização da agricultura, posterior à essa década, representou um ponto importante na configuração do meio rural.

Já na década de 1970 o processo de modernização se expande para outras regiões do país, nesse ínterim, a agricultura sofreu um profundo processo de transformação, a produção familiar permaneceu um segmento social importante da agricultura, inclusive em países de capitalismo avançado. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “a partir da década de 1970 se intensificou a dinâmica de modernização a partir da utilização de maquinários mecânicos e tecnológicos” (AGRA, 2008, p. 41). Para Souza & Brandenbrug (2012), as décadas de 1970 e 1980 representaram um momento de ouro da política de créditos abundantes do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Anterior à década de 1980, os estudos sobre a agricultura familiar apareciam com outras definições como: pequena produção ou agricultura de subsistência, trabalho camponês, onde geralmente transparecia o caráter marginal, ou melhor, sempre foi visto em segundo plano tanto nas políticas agrícolas e agrárias por parte do Estado (PORTO, 2002).

A conjuntura política, econômica e social na década de 1990, trouxe consigo percepções que investigam a agricultura familiar enquanto um vetor de força para o desenvolvimento econômico no Brasil. Para tanto, deve-se, prioritariamente, dar atenção aos modos de produção familiar, levando em conta, o vasto território rural do país. Tal década trouxe consigo a convergência das escolhas específicas, adotadas em prol de dispareos critérios, para uma concepção mais generalizante da agricultura familiar.

Segundo Neves (2007), nos campos de estudos das Ciências Sociais e na construção de projetos agronômicos, até o início da década de 1990 o termo agricultura familiar raramente aparecia, pouco se fez presente nos debates sobre o rural. Para Moura (2012), nos anos 90, tais terminologias foram substituídas pela expressão agricultura familiar. De acordo com a autora, a agricultura familiar enquanto conceito se estabeleceu no Brasil no final do século XX como resultado do trabalho conjunto de diferentes pesquisadores, líderes sindicais e movimentos sociais campesinos, pleiteando a valorização da legitimidade e relevância dos propósitos dos trabalhadores rurais em busca de uma consolidação profissional, de acesso a recursos financeiros e de assistência técnica. Em vista desse debate, a agricultura familiar surge como categoria normativa no contexto das políticas públicas.

A agricultura familiar vem sofrendo várias modificações no que concerne a sua organização espacial e as atribuições que vem exercendo no meio rural de diversos países pelo mundo. Aqui no Brasil, mesmo em meio às inúmeras alternâncias estruturais na agricultura, a agricultura familiar continua possuindo grande relevância nas dinâmicas de produção existentes no campo.

Com a expansão do capitalismo em escala mundial, o arcabouço organizativo da agricultura familiar passou por imensas alterações que resultaram no constructo de novos arranjos sociais e produtivos. O modo de produção capitalista levou o meio rural a uma nova realidade, tendo na industrialização da agricultura a promoção das dinâmicas de especialização produtiva e uma intensa dependência da agricultura patronal, que domina o rural brasileiro desde os tempos coloniais.

A agricultura familiar tem uma grande importância histórica desde o seu surgimento no Brasil, como um meio de acesso de pequenos produtores às políticas públicas. Pelo Brasil, a agricultura familiar não possui características homogêneas, e nesse sentido, fazem parte agricultores economicamente integrados, ou seja, aqueles que desfrutaram de novos padrões tecnológicos, como, agricultores com baixa integração, que produzem para o autoconsumo. O modo como os atores envolvidos na produção agrícola eram designados dependia primordialmente do seu nível de renda, do seu grau de inserção no mercado e dos modos como esses indivíduos se apropriavam da terra e desenvolviam sua produção.

A agricultura familiar no decorrer do processo histórico passou por inúmeras dificuldades, desde o acesso a terras, às limitações financeiras, a escassez de crédito, entre outros aspectos cerceadores de um desenvolvimento multidimensional. Todavia, têm-se concatenado a ideia de que em virtude da sua importância na produção de alimentos, este segmento social da agricultura vem ganhando proeminência na sociedade brasileira. Isso como consequência de alguns fatores que desembocaram neste processo, como as lutas dos movimentos sociais, as ações do Estado, como a criação de ministérios, políticas públicas e leis.

Importante salientar que nos últimos anos, a agricultura familiar vem sendo bastante debatida por estudiosos e pesquisadores, possibilitando a contribuição de relevantes reflexões e desafiando inéditas contribuições de caráter tanto teórico, quanto empírico, a partir da investigação acerca dos estudos rurais. A partir deste prisma, faz-se mister compreender que a questão do desenvolvimento rural passa, indubitavelmente, pela compreensão das dinâmicas espaciais relacionadas à

organização da agricultura familiar no campo, sob a perspectiva dos reflexos da aplicação de políticas públicas para esse segmento social. A agricultura familiar adentrou o novo milênio com uma significativa ênfase, e isso está configurado principalmente no surgimento das políticas públicas voltadas para esta categoria de produção.

Nesse sentido, o entendimento das perspectivas para os novos processos sociais presentes atualmente no meio rural “passa pelo reconhecimento da agricultura familiar, como uma forma social de trabalho e produção e do desenvolvimento rural” (CONTERATO, GAZOLLA, SCHNEIDER, 2007, p. 13).

### **2.3 O papel do Estado e suas relações com a agricultura**

A presente subseção dedica-se à apresentação, em linhas gerais, de um breve resgate histórico do Estado brasileiro desde o limiar da década de 1990 a 2022. Exporemos algumas explanações acerca da política macroeconômica de viés neoliberal, sua consequente adoção no Brasil, bem como suas repercussões nas políticas públicas voltadas para o rural e mais especificamente, para a agricultura familiar, considerando o aprofundamento da pobreza e da desigualdade social.

No período supracitado, se sucederam os governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro. Cabe destacar o processo de impeachment<sup>6</sup> sofrido pelos candidatos Collor em 1992, e Dilma em 2016. Para De Túlío e Vieira (2021, p. 184), “desde a redemocratização o Brasil enfrentou dois processos de remoção presidencial com êxito. Fernando Collor de Mello, em dezembro de 1992, renunciou ao cargo de presidente meses após a abertura do processo de impeachment. Já Dilma Rousseff, à época em seu segundo mandato, teve o cargo cassado após julgamento pelo Senado Federal em agosto de 2016”.

No caso do impeachment de Fernando Collor de Mello, o então presidente renunciou momentos antes da sua sessão de julgamento no Senado, visando escapar da provável inabilitação por oito anos que seguiria a sua condenação. O presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Sydney Sanchez – a quem cumpria

---

<sup>6</sup> Não dessemelhante ao Brasil, outros países da América Latina tomam o presidencialismo como paradigma em suas redemocratizações nos anos de 1980, e adotam como instrumento de responsabilização de agentes políticos o instituto do impeachment” (NOGUEIRA, 2016, p. 245).

a presidência do julgamento de Collor perante o Senado – decidiu submeter ao Plenário do Senado Federal a decisão de prosseguir com o julgamento ou extingui-lo.<sup>7</sup> O Senado votou por prosseguir, condenou o então presidente e aplicou-lhe a pena constitucional de inabilitação por oito anos, além do afastamento definitivo do cargo (QUEIROZ, 2017, p. 238). Ainda em Queiroz (2017, p. 235), “Collor, embora tenha sido condenado e afastado de seu mandato presidencial, foi absolvido das acusações criminais contra ele. Tal ação criminal era baseada nos mesmos fatos que levaram ao seu impeachment”.

Já no caso da ex-presidente Dilma, segundo Falcão, Arguelhes e Pereira (2017, p. 47), a abertura do processo de impeachment ocorreu em 2 de dezembro de 2015, quando o Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, acolheu a denúncia apresentada em 21 de outubro de 2015. De acordo com Nogueira (2016, p. 249), em 31/08/2016 o Senado Federal brasileiro, agindo de acordo com sua competência privativa emanada de nossa carta magna em seu artigo 52, condena Dilma Vana Rousseff, por 61 votos a 20, pela prática de crime de responsabilidade. Eram necessários 54 votos para a condenação, sendo dois terços do total de 81 senadores. Caberia como pena, conforme o Parágrafo único do artigo 52 de nossa carta magna: “à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”. Todavia, apenas o cargo foi perdido, pois a inabilitação não ocorreu.

A pesquisa parte-se de uma discussão mais ampla sobre o ideário neoliberal, sua influência nas questões rurais ao longo do tempo, bem como, as consequências das políticas adotadas para a agricultura familiar. Ainda que o objetivo não seja apresentar uma aprofundada revisão histórica do neoliberalismo, faz-se mister a apresentação de uma perspectiva geral desta ideologia até sua versão mais atual que, portanto, é de onde emergem os fundamentos para as políticas públicas rurais.

Para discutir as políticas públicas rurais sob a égide neoliberal, é de suma relevância entender a natureza do neoliberalismo, o papel do Estado na regulamentação e implementação delas, bem como, o papel dos agricultores familiares. Mediante a articulação desses atores, podem-se compreender as políticas para o campo enquanto processo e resultado de relações complexas que

---

<sup>7</sup> Para um relato deste momento do julgamento pelo próprio presidente do S.T.F. à época, v. Fernando de Castro Fontainha et al., *História Oral do Supremo* (1998-2013), v. 5: Sydney Sanches, Rio de Janeiro, 2015, p. 124-126.

se constituem de maneira conflitantes entre Estado e sociedade civil, na esfera da produção e reprodução do modo de produção capitalista.

### 2.3.1 O neoliberalismo como projeto

Os primeiros experimentos neoliberais ocorreram em ditaduras militares na América Latina na década de 1970: Chile, Uruguai, Argentina e Peru. Ao contrário de ser um desenvolvimento de mercado, o neoliberalismo foi imposto inicialmente pela força das armas contra sociedades que votavam sistematicamente contra os grupos que tomaram o poder. Mundialmente, o neoliberalismo se difundiu na década de 1980 a partir da vitória eleitoral de Ronald Reagan nos EUA e Margaret Thatcher na Grã-Bretanha (BASTOS, 2015).

Na década de 1980, foram adotadas algumas práticas do modelo neoliberal, contudo, a sua aplicação de fato se deu a partir do “Consenso de Washington” em 1989, sendo este a denominação de uma articulação para implantar o neoliberalismo de maneira concatenada nos diversos países do mundo, sendo um plano de ajustamento das economias periféricas, endossado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), para ser adotado nos países do Sul.

A ruptura do modelo desenvolvimentista em fins da década de 1980 e a emergência do neoliberalismo como modelo de desenvolvimento em substituição ao seu predecessor, a partir da década de 1990, estabeleceu uma nova conjuntura político-econômica para o Brasil. Durante o período seguinte, o modelo neoliberal foi edificando sua hegemonia sobre as classes no Brasil de modo a consolidar sua dominação (BOITO Jr., 2003, p. 3).

A partir da década de 1990 se sucederam profundas modificações na economia global, tanto do lado produtivo como do lado financeiro. Intensifica-se a financeirização nessa fase do capitalismo, quando a riqueza financeira cresce mais rapidamente do que a riqueza real, em decorrência da abertura dos mercados financeiros, impulsionando um forte movimento de concentração de riquezas. Multiplicaram-se os aplicativos financeiros que atravessam rapidamente as fronteiras geográficas, sem quaisquer regras ou controles, produzindo crises periódicas, como a de 2008, cujos efeitos ainda não se esgotaram (CHESNAIS, 2004; PIKETTY, 2014).

O objetivo era fazer uma avaliação das políticas econômicas implantadas até então, buscando mudanças através de um consenso estabelecido entre as diversas fontes do ideário neoliberal. As políticas recomendadas pelos organismos internacionais seriam unificadas, sendo este acordo visto como orientação político-econômica dominante na década de 1990 para os países em desenvolvimento, dentre eles, o Brasil que apresentou relativo destaque na incorporação e implementação das reformas sugeridas pelo referido consenso, sendo apresentado como sinônimo de modernidade pela maior parcela da elite econômica.

As teses neoliberais emergiram-se com a aspiração de que o hodierno modo de produção minava o crescimento econômico simplesmente pelo excesso à imposição de regras, sendo o alvo do conflito, a intervenção estatal na economia, afirmando que o Estado não é uma solução, é uma controvérsia, onde o problema seria a abundância de limitações à livre circulação do comércio e do capital.

Os opositores desse sistema neoliberal argumentam que ele beneficia as grandes potências econômicas, as empresas multinacionais, o setor bancário da grande burguesia brasileira e o capital financeiro, tendo como contrapartida países da periferia ou em processo de desenvolvimento que sofrem com os resultados deletérios desta política excludente. Este modelo tem como base de ajuste econômico o desemprego, baixos salários, aumento das diferenças sociais, e a dependência do capital internacional. Já os seus defensores acreditam que este sistema é capaz de proporcionar o desenvolvimento econômico e social de um país, ao defenderem que o neoliberalismo deixa a economia mais competitiva, proporciona o desenvolvimento tecnológico e, através da livre concorrência, faz os preços caírem, promove alta nos salários reais, enxuga gastos com políticas sociais e obras públicas, e o governo tende a diminuir os impostos e estimular as atividades produtivas.

Com a redução do papel do Estado na economia ("Estado mínimo"), restringe-se a sua responsabilidade social e perpassa ao mercado e às empresas privadas parte dos seus encargos. O neoliberalismo deu grande destaque à flexibilização laboral, assim como à "informalização", onde se esconde a precarização das relações trabalhistas, ao corromper as temáticas do mundo do trabalho. Tem como princípios primordiais a proposição de uma desregulamentação da economia (controles públicos menos rígidos das atividades econômicas), a

privatização das empresas estatais e de parte de setores dos serviços essenciais, como saúde e educação.

Segundo Frigotto (1996), o neoliberalismo tem como tese matriz a premissa de que o setor público é responsável pela crise, pelas prerrogativas e pela ineficiência, por outro lado, o mercado e o setor privado são sinônimos de eficiência, qualidade e isonomia. Sendo assim, como solução defende-se o Estado mínimo, que deve ser reduzido apenas a uma proporção ínfima, apenas necessária para a reprodução do capital.

A partir dos anos de 1990, percebe-se uma atenção maior por parte do Estado pela agricultura familiar no Brasil, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, particularmente, da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). Tal fato se materializou em políticas públicas, como por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), financiando projetos que geram renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária.

Para Azevedo (2012):

(...) numa fase anterior à criação do Pronaf, algumas ações governamentais reconheciam a importância da agricultura familiar sem, contudo, alterar o enfoque e o modo de políticas públicas para o espaço rural, o qual permaneceu de caráter estritamente setorial. Dentre essas medidas destaca-se a criação de secretarias e conselhos incumbidos de trabalhar com o assunto em nível federal, a exemplo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Agrário, Conselho Curador do Banco da Terra, Secretaria de Desenvolvimento Territorial, dentre outros órgãos do século XX para tratarem do assunto (AZEVEDO, 2012, p. 136).

O início dos ideais neoliberais foi traçado no Brasil durante o governo Fernando Collor de Mello em 1990, que após sofrer impeachment<sup>8</sup> em 1992, foi substituído por Itamar Franco (1993-1994), seu então vice-presidente. A política neoliberal assumiu contornos concretos no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ao adotar um conjunto de políticas ortodoxas com o intuito de manter a

---

<sup>8</sup> Na manhã de 30 de setembro de 1992, quando os senadores chegaram para trabalhar, os jornais do dia tratavam a autorização da Câmara como se ela implicasse, por si só, o afastamento do governante: “Collor está fora do poder”, noticiou O Globo; “Câmara depõe Collor em decisão histórica” foi o subtítulo da manchete da Folha de S.Paulo; e O Estado de S.Paulo estampou “Collor fora” em letras imensas. (MAFEI, 2021). A crise política que resultou no impeachment de Fernando Collor foi uma conjuntura crítica dentro de uma crise mais ampla que só seria superada anos depois do impeachment. (SALLUM JR, 201, p. 202).

estabilidade macroeconômica, a partir daí este movimento se finca na vida política e econômica do Brasil.

Desde o início da década de 1990, a condução da política brasileira esteve claramente em convergência com o ideário neoliberal. A intensificação da circulação financeira, a desobstrução ao mercado internacional, uma marcante desvalorização cambial, intensivo processo de privatização e medidas voltadas à estabilização monetária (tendo expressão no Plano Real), são políticas voltadas à inserção econômica do país no contexto da nova ordem: a mundialização do capital financeiro. “A adoção dessas medidas faz parte de uma estratégia global de modernização liberal, que procura seguir as regras estabelecidas pelo ‘Consenso de Washington’” (CARCANHOLO, 1998, p. 88).

Iniciada no governo Collor e continuada pelo governo FHC, a primeira metade da década de 1990 foi permeada por iniciativas de combate à inflação, pela busca da estabilização econômica, pela liberalização da política de comércio exterior, sobrevalorização da taxa de câmbio, redução das tarifas de importação, e pela desregulamentação das políticas de fomento industrial e agrícola (GRISA, 2021, p. 549).

Partindo desse pressuposto, o crescimento e a estabilidade da economia seriam decorrentes da diminuição da máquina estatal e da abertura dos mercados. Buainain e Souza Filho (2001, p.373) corroboram com esta linha de raciocínio ao afirmar que:

A orientação da política econômica adotada desde o início dos anos 90 rejeita, pelo menos em teoria, a utilização de instrumentos que interfiram no funcionamento do mercado e sejam controlados pelo Estado. A proposta é exatamente reduzir o papel do Estado e atribuir ao mercado, em toda a extensão, um papel mais relevante para orientar os movimentos da economia. As intervenções, quando necessárias, não devem ser contra ou em substituição ao mercado; ao contrário, devem procurar reduzir as chamadas falhas de mercado e desenvolver e ampliar o alcance dos mecanismos de mercado.

O governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) herdou o modelo econômico de Fernando Henrique Cardoso, como também a sua base de sustentação política, o que significou atravancamento para o país, reproduzindo o bloco no poder onde dão ênfase ao grande capital, o capital estrangeiro e os bancos. Tal governo pode ser conceituado como anexo ao de FHC, um desenvolvimento dentro do mesmo modelo, sendo apenas um aprofundamento das políticas de seu antecessor.

Este aprofundamento em busca da confiança, da credibilidade do mercado, evitando qualquer medida brusca que “assuste os capitais” aqui investidos, que buscam segurança aos rendimentos em suas aplicações de curto prazo. Sicsú(2003) explicita as bases da credibilidade para a teoria econômica (ortodoxa e liberal):

O tripé ortodoxo-liberal tem um claro objetivo, que é o de fazer com que um governo ganhe credibilidade a cada dia, a cada semana, a cada mês, a cada ano, para acumular uma grande reputação perante os mercados financeiro doméstico e internacional. [...] Segundo a teoria convencional, credibilidade é sinônimo de inflexibilidade para ações do governo, isto é, um governo ganha credibilidade se não pode decidir e reagir no dia a dia, se não pode intervir na economia, se segue regras cegas, independentemente das mudanças conjunturais (SICSÚ, 2003, p. 88).

A eleição de Dilma Rousseff significou a vitória da perspectiva de continuidade da orientação neoliberal, o governo Dilma (2011-2016) recorreu aos métodos intrínsecos ao neoliberalismo, e a partir de 2011, teve como caminho, o aprofundamento deste. Após sofrer processo de impeachment<sup>9</sup>, assumiu seu então vice-presidente Michel Temer. No Governo Temer (2016-2018), houve o aprofundamento dos desmontes dos direitos iniciados no período neoliberal de Collor. Sob esta esfera, verifica-se sequência de ataques aos direitos historicamente conquistados, direitos estes, que foram violados dia a dia.

Já a eleição de Jair Messias Bolsonaro em 2018 significou a ascensão da extrema direita ao poder, respaldada em uma agenda econômica ultraneoliberal (FERNANDES et al, 2020; SAUER; LEITE; TUBINO, 2020). Para Rydgren (2018), a ascensão da extrema direita é um dos fenômenos políticos mais marcantes da última década. Já Scoones et al., (2018), afirma que os Estudos Agrários incorporam este tema à sua agenda ao abordá-lo enquanto populismo autoritário.

Repetido hoje de A Z, ou seja, por economistas das mais variadas filiações ideológicas, o argumento reza que não há política econômica de direita, de

---

<sup>9</sup> O principal fundamento que embasava o pedido, formulado pelos advogados Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr. e Janaína Paschoal, consistia em duas acusações formais. Primeiro, a presidente da República havia utilizado as chamadas “pedaladas fiscais” – atrasos deliberados e sistemáticos nos repasses para bancos públicos que precisariam continuar mantendo programas sociais, o que configuraria um tipo de operação de crédito vedado pela lei de responsabilidade fiscal e pela lei de crimes de responsabilidade. Segundo, a abertura de créditos extraordinários por meio de decretos, no ano de 2015, fora do que o Congresso havia autorizado como despesas, como forma de cumprir as metas estabelecidas na previsão orçamentária (FALCÃO, ARGUELHES E PEREIRA, 2017, p. 47).

esquerda ou de centro. Existe a economia política certa, tecnicamente (sic) fundamentada, neutra: e a política errada, irresponsável, utópica, ingênua, populista. “[...] Portanto, se só existe uma política macroeconômica cientificamente comprovada, um governo responsável, qualquer que seja sua filiação ideológica, deverá adotá-la” (PAULANI, 2003 apud TRISTÃO, 2011, p.113).

O Brasil, tal como a América Latina, guarda uma especificidade histórica que é sua inserção no mercado internacional na condição de economia exportadora de produtos primários que lhe conferiu a condição de periferia do capitalismo. Essa condição expressa uma dependência de recursos externos e de tecnologia, a constituição de uma estrutura produtiva heterogênea, pouco diversificada com implicações desastrosas sobre a constituição do seu mercado interno, instalando assim uma tendência de concentração de renda e, ainda, um mercado de trabalho heterogêneo e limitado (CARLEIAL; FERREIRA, 2013).

### 2.3.2 O período Collor/Itamar

Os ideais liberais em curso no mundo encontraram espaço para se desenvolver e inaugurar, com o governo Collor (1990-1992), a "era liberal" no Brasil, que contribuiu com a inserção de uma nova ideia de governar, mudando o rumo às ideias de novas políticas de mercado, a globalização e ao sonho de um desenvolvimento econômico sustentado, tendo como principais características neoliberalizantes: o plano econômico de combate à inflação, extinção de órgãos públicos, a privatização de empresas públicas e abertura comercial, além da diminuição dos gastos públicos, do incentivo à economia de mercado e da diminuição do Estado.

Para Schneider et al. (2004), no que concerne o início da década de 1990, a agricultura brasileira, e especialmente a da região Meridional do Brasil, encontrava-se profundamente afetada pelo processo de abertura comercial e também de desregulamentação dos mercados, elementos que a sujeitavam a uma concorrência intensa com os países do Mercosul. Dentre as dificuldades subsequentes da crise aportada desde a segunda metade dos anos 80, se acena a menor disponibilidade de crédito e a queda da renda agrícola.

Collor, sendo o efetivo precursor da introdução do neoliberalismo no Brasil, combateu leis nacionalistas que controlavam os negócios das empresas

estrangeiras aqui instaladas, foi quem iniciou um programa de vendas das empresas estatais, bem como, adotou a ideia neoliberal de cortar brutalmente os gastos do governo com programas sociais.

Por outro lado, sob a égide rural, o processo de implementação do Plano Collor causou uma grave crise de endividamento, ao separar a indexação de ativos (preços agrícolas) e passivos (empréstimos bancários). Os grandes produtores passaram a favorecer a renegociação de dívidas e as organizações de assalariados rurais focam na reforma agrária e no crédito diferenciado para pequenos agricultores. Isso teve como consequência, a interrupção da produção agrícola e a redução das áreas plantadas.

No governo Collor a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) foi extinta em nome da “modernização” do Estado. O governo, de forma ineficaz, propôs remediar as consequências do desmantelamento do sistema de extensão rural – antes formado pela Embrater e pelas Ematers, criando o Projeto Lumiar que “visa implantar um serviço descentralizado de apoio técnico às famílias dos agricultores assentados nos Projetos de Reforma Agrária” (PROJETO LUMIAR, 1997, p. 2).

Com o impedimento de Collor, assume Itamar Franco (1992-1994), que colocou em marcha uma reforma no Estado brasileiro, que priorizava estabilização econômica (Plano Real), defendendo que a estabilização do processo inflacionário só poderia ser alcançada com a reforma do Estado, que incluiria a redução de gastos públicos e a intensificação do processo das privatizações, bandeira erguida pelos neoliberais.

Outra característica neoliberal seria o Plano de Estabilização Econômica, adotada em julho de 1993, com o corte de três zeros na moeda, passando a se chamar cruzeiro real, visando à preparação da economia para a entrada de uma nova moeda, o Real, utilizando-se um indexador único da economia, a Unidade Real de Valor (URV). Itamar Franco teve como ponto forte de seu governo a estabilização da moeda com o Plano Real, tendo como então ministro da fazenda, FHC que o sucedeu nas eleições de 1994.

Durante os governos Collor e Itamar (1990-1994) implementou-se uma agenda de desmonte de algumas das principais organizações estatais responsáveis pela política agrícola nas áreas de regulação, apoio a preços, armazenagem e extensão rural (GRAZIANO DA SILVA, 1998).

(...) Sob o governo Itamar Franco e depois Fernando Henrique Cardoso, o Estado passa a legitimar as reivindicações dos movimentos sociais e a promover várias ações inéditas no espaço rural. Uma das principais ações foi a aceleração da Reforma Agrária, o que ocorreu pós sanção da Lei Agrária e do Rito Sumário, em 1993, sendo em seguida criada a Secretaria Especial Extraordinária de Assuntos Fundiários, que viria a ser transformada no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1998 (SCHNEIDER, 2010, p. 6).

A política agrícola brasileira começou a mudar a partir de 1994 (governo Itamar Franco), com a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que tinha como objetivo destinar um volume de crédito com taxas de juros mais acessíveis aos agricultores familiares, tais recursos eram concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

### 2.3.3 O governo Fernando Henrique Cardoso

A manutenção dos objetivos restritos das políticas neoliberais iniciadas no governo Collor, continuou a gerar consequências macroeconômicas adversas, o que era evidenciado pelas baixas taxas de crescimento do PIB nos dois mandatos de FHC, pela contínua vulnerabilidade nas contas externas e fortes pressões fiscais.

FHC deu continuidade ao processo de reformas estruturais iniciado no governo Collor, e com a finalidade de combater a inflação e deixar a economia estável, pautou pela execução do Plano Real em seu primeiro mandato, conseguindo a estabilidade inflacionária através do combate à inercialidade dos preços. O seu segundo mandato foi marcado pelas privatizações de diversas estatais e pela introdução do tripé macroeconômico: metas de inflação, câmbio flexível e superávit fiscal. Nesta época, o Brasil ficou com excessiva dependência do Fundo Monetário Internacional (FMI). O governo FHC foi responsável pela inserção parcial do Brasil na política neoliberal.

FHC aprofundou a reforma do Estado no Brasil dando continuidade ao processo das privatizações, tornando ainda mais visível sua característica neoliberal de governar. Tendo no liberalismo econômico seu aspecto mais sólido, segundo as proposições: o Estado não deveria cumprir funções empresariais, que seriam transferidas à iniciativa privada; os estímulos diretos dados às empresas privadas seriam parcimoniosos; o Estado não poderia mais sustentar privilégios para

categorias de funcionários; e o país teria que ampliar sua integração com o Exterior, priorizando o aprofundamento e expansão do Mercosul.

Para Grisa e Schneider (2014):

Além da desestruturação de instrumentos de políticas públicas importantes, como a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) em 1990, da liberalização dos mercados e da retirada do Estado na economia (com importantes repercussões na taxa de câmbio e na relação importação/exportação), este referencial global repercutiu nas políticas para a agricultura familiar (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. 133).

No governo FHC se destaca a política de reforma agrária implementada como sendo a última modificação da agricultura familiar na década de 1990, mantida quase em sua totalidade pelo governo Lula. Na segunda metade da referida década, os atributos referentes à reforma agrária se destacam com relativa proeminência se comparados com algumas décadas atrás. A importância dada ao tema conduz à criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) em 1996, que vem a incorporar em seu arcabouço o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

O governo FHC criminalizou e reprimiu exaustivamente as ocupações de terra e, principalmente, a ação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Essa conduta, de acordo com Carvalho Filho (2009), marca a diretriz central da forma como o governo FHC decidiu enfrentar a questão da reforma agrária, anunciando medidas importantes para a desconcentração fundiária, ao mesmo tempo em se vale do apoio midiático para difamar publicamente os movimentos sociais – com predileção pelo MST –, objetivando o seu enfraquecimento e desarticulação.

Contudo, é no segundo governo FHC que os moldes da proposta de reforma agrária mantida até os dias atuais começam a tomar forma: uma reforma agrária de mercado. Quer dizer, a concessão de financiamento público para “compra e venda voluntária entre agentes privados [...] [em] que os proprietários são pagos em dinheiro e a preço de mercado, enquanto os compradores assumem integralmente os custos da aquisição da terra e os custos de transação” (PEREIRA, 2005, p. 93).

No governo FHC, como mecanismo de enfrentamento da pobreza e exclusão social no campo, buscou-se aumentar a eficiência das políticas públicas fomentando a independência das ações locais, com enfoque nas carências dos setores e

segmentos mais expostos, estimulando assim, à participação da sociedade em cooperação com o governo ao tonificar o capital social comunitário.

Conforme anunciado, na década de 1990 vigorou o referencial global do neoliberalismo, que ganhou repercussão principalmente nos governos Collor e FHC, ao defenderem a premissa de que a abertura comercial, a privatização e a flexibilização de contratos de trabalho transformariam as empresas nacionais eficientes e demasiadamente exportadoras. Para Merigli (2010), foi a partir destes dois governos no início da década de 1990 onde se deu então um grande impulso para que o sistema se tornasse hegemônico dentro do país, representando o período intermediário para a consolidação do sistema neoliberal no Brasil.

#### 2.3.4 O governo Lula

A primeira fase da política econômica do governo Lula encobre praticamente todo primeiro mandato (2003-2006), sendo marcada pelo aprofundamento da agenda neoliberal. A segunda fase, denominada de “social-desenvolvimentismo”, devido à crescente importância dada aos aspectos sociais do desenvolvimento, cobre todo o segundo mandato (2007-2010), e é marcada por uma intervenção mais forte do Estado na economia.

A orientação basilar do regime de política macroeconômica do governo FHC (sistemas de metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante) foi conservada pelo governo Lula, ao articular a adoção dos sistemas de metas de inflação, a independência operacional do Banco Central - BCB, a apreciação da taxa de câmbio, somadas a uma política fiscal que ocupa uma função de centro na política macroeconômica sendo voltada especificamente à sustentabilidade da dívida pública.

A equipe econômica não alterou, significativamente, a herança neoliberal de FHC que trouxe consigo uma profunda e prolongada recessão, concomitantemente a um Estado desarticulado, uma economia adentrada pelo capital estrangeiro, um mercado interno aberto para o mercado internacional, e uma sociedade fragmentada por conta da abertura comercial, da desregulamentação financeira, da privatização, do ajuste fiscal, do pagamento da dívida, e da desregulamentação do mercado de trabalho.

Segundo Tristão (2011), as justificativas para essas políticas ortodoxas, são sintetizadas abaixo:

- (i) não existe alternativa – os argumentos apareceram na forma de muitas metáforas, sempre vazias – “não vamos reinventar a roda”;
- (ii) existe sim alternativa, mas não se pode mudar o modelo de forma brusca – novos argumentos metafóricos foram utilizados – “não vamos dar cavalo de pau em transatlântico” e;
- (iii) é preciso reverter o quadro macroeconômico deteriorado herdado de FHC com os instrumentos que estão disponíveis, essa é uma opção pela governabilidade – essa tese embora mais sofisticada que as anteriores, também teve o seu argumento metaforizado – “uma bomba-relógio foi armada ao final do governo FHC e poderia explodir no colo do presidente Lula” ou “o remédio é amargo, mas é necessário (SICSÚ, 2003, apud TRISTÃO, 2011, p.112-113).

Lula herdou o modelo econômico de FHC, como também a sua base de sustentação política, o que significou avanço para o país, reproduzindo o bloco no poder onde dão ênfase ao grande capital, o capital estrangeiro e o setor bancário. Em oito anos o governo Lula foi capaz de consolidar o neoliberalismo como programa político do bloco no poder, atraindo para a hegemonia do capital financeiro o apoio ativo das composições fundamentais do mundo do trabalho, e o apoio passivo das massas de trabalhadores.

No evidente consenso em torno das políticas públicas rurais, o governo Lula deu continuidade às políticas iniciadas no governo FHC, por outro lado, essa continuidade trouxe consigo algumas rupturas importantes. A partir de 2003, a concepção estratégica do governo Lula, em linhas gerais, valorizou as diversidades locais e a contribuição dos processos endógenos de desenvolvimento territorial.

As políticas públicas para o campo passaram por mudanças, a priori, a mudança do foco local/municipal, para um foco territorial/intermunicipal. A estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi reformulada, sendo criada em 2004, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que passou a gerir o PRONAF Infraestrutura e Serviços, ficando responsável pela “reorientação estratégica” da política de desenvolvimento rural brasileira. Para a SDT, o município isolado é uma unidade administrativa pouco adequada para gerir uma política de desenvolvimento rural, ou seja, o enfoque territorial passa a ser eixo central dessas políticas.

Deste modo, o município deixava de ser a unidade de referência das políticas públicas e do plano das ações governamentais (HESPANHOL, 2010). O município

isolado é uma unidade administrativa pouco adequada para gerir a rede de relações necessárias para o desenvolvimento rural. Nesse sentido, por meio de ações intermunicipais as organizações podem ampliar o raio de relações sociais dos agricultores familiares (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

Além do Pronaf, que marcou o início de uma nova fase da agricultura familiar, os governos FHC e Lula, lançaram outros programas com o objetivo de aumentar o capital social dos municípios e dos territórios, bem como resolver problemas de infraestrutura básica, como os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs), os Territórios Rurais (TRs) e os Territórios da Cidadania (TCs).

Os CONSADs surgiram em 2003, e ampliaram seu escopo na busca da segurança alimentar e do desenvolvimento local. Já os Territórios Rurais (TRs), buscavam identificar e constituir esses territórios com base na predominância de elementos rurais, como pequenas cidades, vilas e povoados. Em 2008, a partir dos TRs, foram formados os Territórios da Cidadania (TCs), que priorizava os territórios mais deprimidos, com o objetivo de superar a pobreza rural e diminuir as desigualdades sociais.

### 2.3.5 O período Dilma/Temer

O governo Dilma (2011-2016), desde seu primeiro ano, sofreu as consequências da transformação da conjuntura internacional, marcado pela redução do crescimento dos países emergentes, a priori, dos países asiáticos como China e Índia, a crise do euro e, também, a lenta recuperação da economia americana. Iniciado o terceiro mandato presidencial do Partido dos Trabalhadores (PT), mostrou-se uma nova dinâmica da hegemonia neoliberal no Brasil, assinalado pela disputa das unidades mais repressivas e exclusivistas da dominação burguesa.

Dilma assumiu a responsabilidade de prosseguir com o projeto neoliberal de seu antecessor Lula, tendo como ponto primordial de sua agenda e, principalmente, a base para projetos primordiais de seu governo, o fomento ao crescimento, e, por isso, reiterava a necessidade da estabilidade macroeconômica e do controle da inflação. O primeiro governo Dilma não só manteve a mesma orientação, como foi marcado por uma drástica redução no número anual de assentados se comparado com seus antecessores (INCRA, 2014).

Outro fator da postura antipopular do governo Dilma, foi a atenção dada pelo governo e seus aliados à questão agrária. No que tange a reforma agrária, o governo Dilma tem tido um desempenho ainda pior do que o governo Lula, por sua vez marcado por tímida política de assentamentos. Segundo dados do próprio Instituto Nacional de Reforma Agrária - INCRA, em 2011 apenas 22 mil famílias foram assentadas, num total de 117 assentamentos, o que equivale a uma redução de 44% em relação à 2010. O pior resultado em 16 anos (LIMA, 2012).

Já o governo de Michel Temer (2016-2018) se iniciou imerso em incertezas, começou seu mandato acabando com ministérios importantíssimos na perspectiva da inclusão social, elemento basilar do projeto nacional. Extinguem-se: o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, dos Direitos Humanos e o Ministério da Cultura.

Temer aprova a reforma trabalhista, conforme a expectativa dos mercados financeiros e a lógica neoliberal, é o aumento da flexibilização das relações de trabalho para suprimir direitos e conquistas dos trabalhadores, em um contexto de explosivo desemprego, expansão do trabalho informal e queda da massa salarial, a fim de reduzir ainda mais os custos das empresas com a mão-de-obra em um país já esmagado por insuportável concentração de renda.

Michel Temer anunciou o programa Uma Ponte para o Futuro, sendo este, a inspiração da PEC 214/55 do teto do gasto, que poupa a estrutura tributária regressiva, distribui o ônus do ajuste para os cidadãos pobres de transferências monetárias e serviços públicos (mas que pagam proporcionalmente mais impostos que os ricos) e abre um novo horizonte de privatizações do domínio público.

No que tange nosso objeto de estudo, a agricultura familiar, o governo Temer extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, com ele, as reflexões e projetos sobre a reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura familiar associada ao cooperativismo, à agroecologia, ao desenvolvimento territorial e à economia solidária. Desse modo, o trabalhador rural sofre com os efeitos desses reajustes, pois afeta políticas de grande alcance como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que assegura ao produtor o preço justo e garante às pessoas, famílias e comunidades carentes, através dos alimentos adquiridos, o direito à alimentação saudável.

### 2.3.6 O Governo Bolsonaro

Os ataques aos povos do campo iniciados no governo Temer se intensificaram após Bolsonaro chegar à Presidência. As reformas neoliberais iniciadas em 2016 (Saad-Filho, 2018) são reforçadas e levadas adiante a partir de um projeto notadamente autoritário (Bruff e Tansel, 2019). Bolsonaro extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) por meio da Medida Provisória 870/2019, editada no mesmo dia de sua posse, extinguiu também a Secretaria de Desenvolvimento Agrário, que estava vinculada à Casa Civil como resquícios do antigo MDA, explicitando assim, a postura de seu governo para com a limitação do diálogo com a sociedade civil.

As políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar no Brasil contemporâneo nos mostram métodos recentes de desestruturação ao transitar por um caminho tortuoso de fragilização e desconstrução. Esse fenômeno ganhou maior destaque e visibilidade a partir do governo Temer (2016-2018), e assumiu uma nova roupagem desde 2019, com o governo Bolsonaro.

Bolsonaro no decorrer de sua trajetória política manteve seu apoio às elites agrárias e fez oposição aos povos do campo, com ataques abertos aos camponeses ligados ao MST, aos indígenas e comunidades tradicionais. Ainda em campanha eleitoral, Bolsonaro afirmou “Esses marginais vermelhos serão banidos de nossa pátria” se referindo a qualquer tipo de oposição (SOYER e BARBOSA JR., 2020, p. 537).

Os ataques às instituições participativas se colocaram como meta do governo Bolsonaro, a partir desse período que o desmonte das instituições de participação social, seja pela extinção, seja pela desvalorização destes espaços, tornou-se mais clara. Este projeto, explicitamente autoritário, remete a outros arranjos como o ‘neoliberalismo autoritário’ (Bruff e Tansel, 2019), diferente do neoliberalismo que antecedeu os governos petistas.

Para Grisa et al (2022):

Esse percurso tem sido marcado pela “desmontagem” do arranjo e das estruturas institucionais de políticas públicas voltadas à promoção da agricultura familiar estabelecidas em nível federal. É possível identificar, também, ao longo desta trajetória, a emergência de novas configurações através das quais referenciais de políticas públicas, marcos jurídicos e estruturas de governança que marcaram a estruturação da agricultura familiar como um campo de intervenção governamental vão sendo reinterpretados e redesenhados por diferentes atores sociais, dando origem a novas composições (GRISA et al. 2022, p. 8).

O governo Bolsonaro além de ser totalizante em termos de projeto de desenvolvimento capitalista, é também totalizante a partir das relações Estado-sociedade, o que é evidenciado pela centralização política e fechamento das instituições participativas (SOYER e BARBOSA JR., 2020, p. 541-542).

O Estado brasileiro passou por fortes modificações no que se refere ao acesso às políticas públicas na perspectiva rural. As transformações do Estado oriundas do neoliberalismo, interferiram precisamente no campo, tendo impacto direto sobre os agricultores familiares, de modo maciço e opressor, sob a hegemonia de um Estado capitalista.

Conforme o acima exposto, percebe-se que em distintos períodos, a “máquina estatal” interveio na agricultura. Todavia, antes de esquadrihar as políticas públicas rurais presentes na próxima subseção, se faz mister sinalizar a tipificação dessas políticas. No que tange a agricultura, Delgado (2009) aponta duas estirpes de políticas públicas, a macroeconômica e a setorial. Para o autor, a política macroeconômica é composta basicamente pela combinação das políticas fiscal, monetária, comercial e cambial. Dessa perspectiva, a política macroeconômica busca, em essência, influenciar diretamente o nível e a composição da demanda agregada (consumo + investimento), a taxa de crescimento da renda nacional e do produto interno bruto, a disponibilidade e o custo do crédito doméstico tanto para consumo quanto para investimento, o saldo do orçamento governamental:

[...], a entrada e a saída de recursos externos, a rentabilidade da aplicação dos recursos domésticos para a produção de bens comerciáveis (tradables) e não-comerciáveis (nontradables), o volume de exportações e de importações e o saldo da balança de pagamentos, e a taxa de crescimento do nível geral de preços e o ritmo inflacionário do país etc (DELGADO, 2009, p. 23-24).

Perante a dimensão da política macroeconômica neoliberal, pode-se inferir que ela opera na condução da economia global, reverberando de modo profundo a totalidade dos segmentos de produção, como também, as políticas a eles direcionadas. A afirmação determinante de que existe uma única macroeconomia, o neoliberalismo, esconde, atrás de sua aparente técnica, o benefício de interesses muito específicos, que estão em concomitância com a acumulação financeira do capitalismo mundial.

Hayek (1990, p.43), afirma que “os princípios básicos do liberalismo não contêm nenhum elemento que o faça um credo estacionário, nenhuma regra fixa e imutável”. Advogando a tese de que apenas com o mercado livre a democracia é possível, o neoliberalismo combatia toda forma de intervenção estatal, seja da social-democracia, seja da socialista (HAYEK, apud TRISTÃO, 2011).

Porque é precisamente neste arco que está concentrada a essência do arsenal do neoliberalismo: “uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia” (NETTO, 2001, p. 77).

Por outro lado, as políticas setoriais para a agricultura podem, no que lhe concerne, apresentar-se em três distintos aspectos: 1. agrícolas; 2. agrários e 3. desenvolvimento rural. O aspecto agrícola procura atuar nas demandas mais imediatas e imperativas, mas também através de medidas de longo prazo, no que tange a manipulação da terra, da tecnologia e da carga tributária. Já o aspecto agrário se atém primordialmente a atuar sobre a estrutura fundiária, no intuito da sua desconcentração (políticas de reforma agrária) ou regularização de áreas já ocupadas e operam como pressuposto basilar para que o desenvolvimento rural se concretize.

O objetivo das políticas de desenvolvimento rural seria, assim, o de associar as políticas agrárias e agrícolas, ao mesmo tempo em que promove a exploração agrícola de modo a preservar as características originais dos ecossistemas locais (DELGADO, 2009).

## **2.4 As políticas públicas para a agricultura familiar**

A subseção que segue trata do momento seguinte, momento este, onde são delineados os dispositivos que serão o arcabouço para se atingir a concretude, ou seja, as políticas públicas. Sendo estas, mecanismos estabelecidos a começar de um entendimento de desenvolvimento definido, deste modo, inevitavelmente, expõem-se, por conseguinte, contradições correlatas que definem tal entendimento.

É o que buscaremos apresentar, ao esquadrihar antecedentes das políticas públicas para os espaços rurais, implementadas a partir dos anos 2000, em especial, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de

Alimentação Escolar (PNAE), e por fim, sendo o foco da investigação, e tendo uma atenção maior, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Vale ressaltar que a agricultura familiar adquiriu relevância nas discussões, e que a aceção normativa define os princípios e mecanismos para a elaboração das políticas públicas voltadas à agricultura familiar. No Brasil, essa discussão vem sendo conduzida por intelectuais e alçou destaque político por meio da constituição da categoria socioprofissional “agricultor familiar”, ratificada pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), cujo intuito é robustecer a capacidade produtiva desta categoria, através da disponibilização de suporte técnico e financeiro para os produtores rurais, ansiando, por meio dessas medidas, o desenvolvimento rural.

#### 2.4.1 Programa de Aquisição de Alimentos - PAA

Esse Programa foi criado em 2003, na esfera das ações do Programa “Fome Zero”, estratégia fomentada pelo governo federal para garantir o direito humano à alimentação apropriada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. O programa integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, instituído pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, e porta as seguintes finalidades:

- I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, incentivo ao processamento da produção e à geração de renda;
- II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;
- III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;
- IV - promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais, inclusive para prover a alimentação escolar, quando necessário, nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, e nas áreas abrangidas por consórcios públicos;
- V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;

VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar;

VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização;

VIII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; e

IX - estimular o cooperativismo e o associativismo.

O objetivo basilar do PAA é garantir o acesso à alimentação na quantidade, qualidade e regularidade necessária às populações em condição de insegurança alimentar e, do mesmo modo, proporcionar a inclusão social no campo através do fortalecimento da agricultura familiar. Ao usufruir de aparatos de comercialização que cooperam na aquisição de produtos diretamente dos agricultores familiares ou de suas organizações, o programa fomenta processos de agregação de valor à produção local. O PAA opera por meio do governo que compra uma parcela dos alimentos diretamente de agricultores familiares, tanto assentados da reforma agrária, quanto de comunidades indígenas e tradicionais, para a formação de estoques estratégicos com a finalidade de partilhar para a população mais carente.

Conforme Müller, Silva e Schneider (2012), o PAA se vale do aludido caráter da permeabilidade estatal para sua formulação, pois é através da proximidade entre governo, movimentos sociais e entidades representativas dos agricultores familiares que esse programa encontra um ambiente favorável para seu surgimento, sobretudo em razão do fato de muitos desses representantes da agricultura familiar ocuparem posições importantes no governo Lula. De acordo com esses autores, o PAA:

[...] apresenta novidades com relação a outras políticas públicas já existentes para a agricultura familiar, como por exemplo, o PRONAF. Em especial, o PAA enfoca um tema que até então era tratado com pouco interesse por atores da rede de políticas para a agricultura familiar, sobretudo pelos movimentos sociais, que é o da comercialização dos 166 alimentos oriundos da agricultura familiar, articulando esta questão com outras políticas, como a merenda escolar, os estoques de alimentos e a assistência alimentar (MÜLLER; SILVA; SCHNEIDER, 2012, p. 108-109).

Como já é sabido, o PAA foi criado em 2003, com a pretensão de, por um lado, assegurar o mercado para a agricultura familiar e, por outro, prestar assistência social a grupos que se situam à margem da sociedade. No entanto, a designação reporta aos já referidos intrínsecos prospectos das instituições políticas brasileiras.

Ressalte-se que entre as proposições do PAA, a obrigatoriedade de uma compra mínima da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), se faz mister, pois indubitavelmente, da mesma forma, disponibiliza uma melhor nutrição para os alunos das escolas públicas.

Para Becker e Sacco dos Anjos (2010), o PAA também se encontra, frequentemente, associado a outras políticas públicas, como a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), a qual auxilia os beneficiários do programa no planejamento e organização da produção. Os autores ainda apontam outros mecanismos importantes do programa, como o incentivo à articulação e organização dos agricultores, através da determinação de que seus fornecedores tenham vinculação com cooperativas ou associações, e o incremento do autoconsumo e da diversificação produtiva, proporcionado pela exigência do fornecimento de uma produção diversificada por parte das famílias de agricultores.

O PAA busca adquirir produtos de agricultores familiares para estocagem e posteriormente, repassá-los para programas de alimentação, deste modo, trabalhou no intuito de suprir as necessidades da categoria que teve em sua gênese a participação enquanto provedora do programa, a agricultura familiar local.

#### 2.4.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

Ao investigar a história do PNAE, podemos perceber que o programa teve sua gênese em meados da década de 1940, com o Instituto de Nutrição que defendia a orientação do governo federal de ofertar merenda escolar. Todavia, tal orientação não obteve sucesso por conta de problemas de ordem financeira. Como consequência, na década de 1950, foi constituído o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, intitulado “Economia Alimentar e Problema Nutricional no Brasil”, que gerou um programa de merenda escolar à nível nacional de responsabilidade do Estado.

Nesse cenário, apenas o Programa de Alimentação Escolar se manteve em atividade, isso por conta do amparo através de financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), atualmente, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que permitiu a redistribuição do leite em pó remanescente da campanha de nutrição materno-infantil. No Decreto nº 37.106/55, instituiu-se a

Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação. Já em 1956, por meio do Decreto nº 39.007/56, designa-se Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), a fim de promover o atendimento em todo o Estado brasileiro.

Na metade da década de 1960, por meio do Decreto nº 56.886/65, a CNME alterou seu nome para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). Todavia, só no final da década de 1970, mais propriamente em 1979, que se firmou a nomenclatura existente até os dias atuais, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), até a citada data, o programa compunha o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). A Constituição Federal de 1988 assegurou o direito à merenda escolar em sua totalidade aos alunos do ensino fundamental, por meio de programas de suplementação de merenda escolar ofertados pelos governos de todas as esferas, federal, estaduais e municipais.

Constanty et. al. (2013, p. 7) afirma que “a comercialização dos produtos é para o agricultor um componente de seu sistema de produção tão essencial que a parte relativa à produção e os mercados contribuem para o sucesso da propriedade agrícola”. Partindo desse pressuposto, a garantia da venda dos produtos para a merenda escolar que os produtores têm, é de grande valia para o desenvolvimento da propriedade, como também, um impulso para a continuidade da produção. Ainda nesta linha de pensamento, Peixinho (2011, p. 104) assegura que:

Cerca de 70% dos alimentos consumidos no Brasil, são produzidos pela Agricultura Familiar. É dentro deste contexto que a Lei 11.947 se mostra como um relevante avanço para fomento da Agricultura Familiar brasileira, considerando suas diretrizes e princípios. Se mostra também como mais uma oportunidade dos agricultores familiares inserirem seus produtos no mercado institucional, tendo assim, a garantia de comercialização dos mesmos.

Em 1994, por intermédio da Lei nº 8.913, de 12/7/94, os recursos do Programa foram descentralizados. Através de convênios com os municípios e as Secretarias de Educação dos estados, se delegou competência para dar suporte aos alunos das redes municipais às prefeituras que ainda não haviam de descentralizado. Os municípios que aderiram à descentralização nesta época cresceram de 1.532, em 1994, para 4.314, em 1998, representando mais de 70% dos municípios brasileiros (FNDE, 2014).

Explicitado o histórico do PNAE, cabe salientar seus avanços, como a MP nº 2.178, de 28/06/2001, no qual engendrou vastos avanços ao Programa. A título de exemplo: a exigência de que 70% dos recursos oriundos do governo federal fossem empregados impreterivelmente em produtos básicos e a atenção aos hábitos alimentares das regiões e à aptidão agrícola do município, viabilizando o desenvolvimento local da economia. Cabe frisar também, o advento em cada município do país, do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) enquanto órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do Programa.

O PNAE abre um novo mercado para os produtos da agricultura familiar, além incentivar o consumo dos alimentos cultivados localmente, preservando a cultura alimentar de diferentes regiões do país e contribuindo, juntamente com o PAA, para a difusão da proposta da segurança alimentar e nutricional, qual seja, uma produção e consumo alimentar mais sustentável, que aproxime a produção de pequenos agricultores familiares e o consumo de alimentos, contribuindo para a reconexão da cadeia alimentar e de uma relação mais estreita entre campo e cidade (TRICHES e SCHNEIDER, 2010, p. 934).

A partir de 2006, passou a se exigir o acompanhamento de um nutricionista como responsável técnico pelo Programa, como também, em todas as Entidades Executoras, consentindo deste modo, uma considerável melhoria na qualidade do PNAE no que tange a consecução de seu propósito. Nesse ínterim, através da cooperação do FNDE com as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), se gerou os Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANES), sendo estes, unidades de referência e de suporte constituídas para fortalecer ações e projetos de preferência do PNAE, com estrutura e pessoal para dar vida às atividades de pesquisa, extensão e ensino.

Já em 2009, com a aprovação da Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, o PNAE alçou expressivas melhorias, como a ampliação do programa para toda a rede pública de educação básica, incluídos aí, os alunos do Programa Mais Educação (PME), do Ensino de Jovens e Adultos (EJA), bem como o compromisso assumido de que, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE fossem para aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar. Passados 3 anos, em 2012, houve um acréscimo no valor repassado às creches e pré-escolas, sob os preceitos da política do governo de favorecer a educação infantil. No ano seguinte, em 2013, houve a incorporação dos alunos do Atendimento Educacional Especializado (AEE), como também, dos alunos das escolas de tempo integral.

Diante das premissas elencadas, podemos inferir que o PNAE contribui para o desenvolvimento e aprendizagem escolar de estudantes, através de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional. O PNAE tem como principal condicionante, a qualidade dos alimentos comercializados e que são fornecidos às escolas, fomentando assim, a produção ecológica na agricultura familiar. O Programa tem o acompanhamento e a fiscalização diretamente da sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (MP).

#### 2.4.3 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF

A ampla articulação nacional em torno do emprego do conceito de agricultura familiar é reconhecida pelo poder público a partir da instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996. O Pronaf passa a operar efetivamente todos os seus mecanismos e na integralidade do país a partir de 1997, tendo como intento:

[...] o fortalecimento da agricultura familiar, mediante apoio técnico e financeiro, para promover o desenvolvimento rural sustentável. Seu objetivo geral consiste em fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar; contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares. Quatro objetivos específicos complementam os propósitos do programa: a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; b) viabilizar a infraestrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares; c) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social; d) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2009, p. 24).

Criado pelo governo federal, sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), é uma estratégia vinculada às políticas públicas direcionadas ao agricultor familiar com a finalidade de amparar e promover incentivos aos produtores em trabalhar a terra produzindo para o autoconsumo e para o mercado. Para Anjos et al. (2004), o aparecimento do Pronaf marca um momento singular na história agrária brasileira. “Pela primeira vez temos um programa comprometido com o

apoio àquele setor, que até o começo dos anos 1990, erroneamente se identificava como sendo o dos ‘pequenos produtores’” (ANJOS et al. 2004, p. 542).

O programa custeava projetos individuais e/ou coletivos de geração de renda para agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Possui as menores taxas de juros para financiamento rural, como também a menor inadimplência entre os sistemas de crédito do país, uma vez que ajuda os agricultores familiares a permanecer no campo.

Para Correa; Faria-Silva & Dantas-Neder (2007), a lógica inicial da proposta do Pronaf indicava que os recursos de um programa de crédito voltado para a agricultura familiar deveriam se dirigir aos produtores do estrato “em transição” que tivessem condições de se ‘integrar ao mercado’. A implantação inicial do programa levou a uma forte concentração de recursos na região Sul do país, na mesma dinâmica dos apresentados, historicamente, pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), dando primazia basicamente aos agricultores familiares “já integrados”.

Ainda em Correa; Faria-Silva & Dantas-Neder (2007), ocorreram algumas mudanças que, em teoria, estariam alterando o perfil do Programa no sentido de dirigir os recursos inclusive aos agricultores que haviam sido classificados como “periféricos”. Pouco a pouco foi havendo uma mudança na legislação, no intuito de incorporar os agricultores de menor renda (criação do “Pronafinho” - Grupo C) e de facilitar a liberação (Pronaf Rural Rápido). Nesse intuito, foi criado o Grupo B, voltado para agricultores com renda mais baixa, e foi incorporado o Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA), gerando-se o Grupo A, vinculado à reforma agrária. Nessa esteira, no entanto, foi também criado mais um estrato - voltado à incorporar agricultores de mais alta renda: o Grupo E.

O Pronaf então criado, abre-se em três linhas: Crédito, Infraestrutura e Capacitação. Todavia, desde sua gênese, o Crédito foi responsável pela maioria dos recursos destinados. O programa visa superar a comum dificuldade que os agricultores familiares esbarram na busca da sua permanência no meio rural, através de linhas de crédito acessíveis a realidade de cada produtor, enquadrando-o no limite de hectare oriundo da norma de normatização do Pronaf, para expor ao mercado consumidor, seus produtos.

Podem acessar o programa agricultores familiares proprietários da terra ou a explorando na qualidade de arrendatários, parceiros, assentados ou posseiros que utilizem a mão de obra familiar e empreguem permanentemente até dois

trabalhadores rurais, explorem áreas com até quatro módulos fiscais, obtenham renda bruta familiar, cuja proporcionalidade advinda da agricultura atinja minimamente 80% do montante total e que residam na propriedade ou nos seus arrabaldes (GAZOLLA, 2004).

O programa passou a englobar uma grande variedade de linhas específicas e sofreu um número ainda maior de transformações e adaptações, assim sumarizadas por Grisa (2012):

Desde sua criação, o Pronaf tem passado por mudanças importantes que afetam em diferentes graus o referencial de política pública institucionalizado em 1995/96, sendo algumas delas: criação do Pronaf especial custeio ('Pronafinho'), direcionado aos agricultores menos capitalizados (1997); classificação dos agricultores nos grupos A, B, A/C, C, D e E, de acordo com a renda, condição socioeconômica e se beneficiários da reforma agrária (1999 e 2003); criação das linhas: Pronaf Agroindústria (1998), Pronaf Floresta (2002), Pronaf Alimentos (2003), Pronaf Agroecologia (2003), Pronaf Turismo Rural (2003), Pronaf Mulher (2003), Pronaf Jovem Rural (2003), Pronaf Semi-Árido (2003), Pronaf Máquinas e Equipamentos (2003), Pronaf Eco (2007), Mais Alimentos (2008) e Pronaf Sustentável (2009); extinção do Pronaf Infraestrutura (2003); e reclassificação dos grupos C, D e E em uma única categoria nomeada 'agricultores familiares', os quais podem acessar diferentes valores com taxas de juros anuais diferenciadas (2008). Em paralelo a estas mudanças, tem sido recorrente a ampliação dos recursos disponibilizados, a redução dos juros e o aumento dos valores financiados e do limite da renda bruta dos agricultores para fins de enquadramento no PRONAF (GRISA, 2012, p. 144).

O PAA, o PNAE e o PRONAF compõem um abrangente aparato governamental para a agricultura brasileira, e para além disso, devem procurar garantir, entre eles, um encadeamento estratégico, todavia, de acordo com o contexto histórico das políticas públicas para o campo, existe um conjunto de interesses muito diversificados e conflitivos, onde a política macroeconômica e as políticas setoriais gozam de um determinado antagonismo, nem sempre caminhando na mesma direção. Se faz necessário dar especial atenção às potencialidades locais (da natureza, do mercado de trabalho), que em concomitância com a integração dos aspectos sociais e culturais ao econômico, pode-se visualizar uma política pública que abarque hábitos e costumes de sua tradição local.

No capítulo que se segue será apresentada uma explanação sobre a dinâmica modernizadora que influenciou os mecanismos norteadores da agricultura

brasileira nos anos 60. Outrossim, o papel do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), e a participação social no processo de redemocratização do país.

### **3 MODERNIZAÇÃO, SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL - SNCR E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Neste capítulo são abordados o processo de modernização da agricultura brasileira, a trajetória do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), bem como, a participação dos movimentos sociais no processo de redemocratização do país. Se subdivide em três partes: a primeira apresenta o limiar da dinâmica de modernização que deu a tônica às questões rurais no país a partir da década de 1960; a segunda parte trata do contexto histórico do advento do crédito no Brasil, e o papel do SNCR, que surgiu numa conjuntura onde o elevado custo e a escassez de crédito eram os principais problemas, e por fim, e não menos importante, o papel das mobilizações sociais em todo esse processo.

#### **3.1 Modernização da agricultura brasileira**

A intervenção do Estado brasileiro na agricultura se sucedeu significativamente a partir da segunda metade dos anos 60, com a gênese de políticas e instituições que pretendiam possibilitar a modernização da agricultura. Nessa dinâmica, a atribuição do Estado foi custear a introdução da diretriz vigente e assegurar a remuneração necessária para que tal orientação lograsse êxito. Todavia, a estrutura da distribuição de renda não consentiu em sua totalidade, uma remuneração compatível que abarcasse todas as culturas agrícolas, a priori, os produtos basilares, todos os produtores rurais e todas as regiões brasileiras, o que inviabilizou o processo de modernização como uma estratégia homogênea de atuação estatal.

No Brasil, a formação espacial da agricultura desaguou na modernização de parte das atividades agrárias, não demandando assim, um paradigma uniforme no arcabouço da conformação do campo. No desenvolvimento da modernização, há enormes discrepâncias na alocação de crédito para adoção do modelo que pretendia mudar a base técnica da agricultura, de acordo com as características regionais, tais como, o tamanho das propriedades, as especificidades dos produtos e a capacidade dos agricultores em garantir o pagamento do crédito, o que traz à luz a herança do processo que teve sua gênese entre as décadas de 1960 e 1970.

Para Grisa (2012):

Produtos, produtores e regiões foram privilegiados neste processo. Os principais produtos favorecidos foram aqueles considerados como modernos, associados aos interesses da agroindústria e destinados à exportação ou à substituição de importações, como soja, trigo, cana-de-açúcar, café e laranja. Em relação aos produtores, foram privilegiados os grupos sociais com tradição mercantil e organizados em associações de produtores, assim como aqueles que produziam produtos de interesse ao desenvolvimento nacional – sobretudo para a geração de divisas –, geralmente em propriedades capitalizadas localizadas nas regiões Sul e Sudeste do país. Aos agricultores familiares – reconhecidos como “produtores de baixa renda”, “pequenos agricultores”, “produtores para a subsistência” etc. – couberam sobretudo, consequências das políticas de modernização da agricultura, como o endividamento, o desemprego, a perda da terra, o êxodo rural e agrícola e a degradação dos recursos naturais (GRISA, 2012, p. 19).

Ainda em Grisa (2012), nos anos anteriores o Estado não se eximiu da intervenção na agricultura, todavia, suas manifestações nesse sentido, gozaram de uma amplitude mais modesta, dirigidas a um contingente organizado ao assegurar demandas peculiares de grupos de interesses, a priori, aqueles ligados ao cultivo do café e do açúcar.

Para Ramalho, Souza e Guerreiro (1988), a modernização do setor agropecuário foi consequência da incorporação das atividades agrárias aos mercados constituídos pelos segmentos industriais, comerciais e financeiros do complexo agroindustrial, dos quais recebeu a influência de suas lógicas concorrenciais, o que levou à redefinição da sua estrutura produtiva. No Brasil, o processo de modernização do campo atingiu apenas um número reduzido de estabelecimentos e produtores, ao contrário do que se verificou nos países centrais.

De acordo com esses autores, esse fato deve-se a um complexo conjunto de fatores, entre os quais destacam-se:

“A incorporação das atividades agrárias aos mercados fortemente concentrados e administrados, representados pelas indústrias fornecedoras e atividades compradoras de matérias-primas agropecuárias, passando sofrer influência das suas lógicas concorrenciais; a capacidade de incorporação de adaptação dos diferentes produtores ao padrão geral de produção; a direção das políticas governamentais gerais e daquelas voltadas especificamente para o setor agropecuário, que consubstancia o projeto de sua modernização; o perfil de distribuição de renda do país, que determinou a possibilidade de criação de mercados remuneradores para alguns tipos de culturas, influenciando o ritmo do avanço da modernização das atividades agrárias” (RAMALHO; SOUZA; GUERREIRO, 1988, p. 49-50).

Para Delgado (2001; 1995), no Brasil, as décadas de 1960 e 1970 são marcos da ingerência estatal na agricultura, configurando a presença de uma “política agrícola ativa”. Ainda em Delgado (2010), é importante destacar que desde a segunda metade da década de 1950, o governo brasileiro considerou, de modo mais enfático, a estratégia de industrialização por substituição de importações, como um meio de transpor a discrepância que tolhia a economia brasileira das economias do centro do capitalismo. Nesta estratégia nacional-desenvolvimentista, o Estado atuou como agente produtivo por meio da criação de relevantes bases produtivas estatais; agente financeiro, promovendo a transformação da estrutura industrial; articulador de capitais privados nacionais e internacionais para investirem no país; e formulador e executor de políticas públicas no nível macroeconômico e setorial, privilegiando a constituição de uma economia industrial.

No que tange às políticas públicas de estirpe macroeconômico e setorial, Delgado (2009), afirma que:

A política macroeconômica é composta basicamente pela combinação das políticas fiscal, monetária, comercial e cambial. Dessa perspectiva, a política macroeconômica busca, em essência, influenciar diretamente o nível e a composição da demanda agregada (consumo + investimento), a taxa de crescimento da renda nacional e do produto interno bruto, a disponibilidade e o custo do crédito doméstico tanto para consumo quanto para investimento, o saldo do orçamento governamental [...], a entrada e saída de recursos externos, a rentabilidade da aplicação dos recursos domésticos para a produção de bens comerciáveis (tradables) e não comerciáveis (nontradables), o volume de exportações e de importações e o saldo da balança de pagamentos, e a taxa de crescimento do nível geral de preços e o ritmo inflacionário do país, etc (DELGADO, 2009, p. 23-24, grifos do autor).

Na década de 1970 também foi elaborado um conjunto de “Programas Especiais”, dentre os quais alguns procuravam contemplar, especificamente, a denominada “pequena produção” ou “produção de baixa renda”. A compreensão destas políticas é indissociável do processo mais geral de modernização da agricultura brasileira.

Entre as anteriormente citadas décadas, o Estado brasileiro aderiu a um “conjunto” de mecanismos tradicionais de política agrícola (crédito rural, seguro, garantia de preço, assistência técnica e pesquisa) com a pretensão de modernizar a agricultura, tal dinâmica, fez com que o arcabouço da agricultura brasileira transmutasse de modo célere, o que ocasionou significativos aspectos na

conformação da organização da produção. A categoria dos agricultores familiares mudou do modo de produção tradicional para o moderno, ao incorporar insumos industriais aos fatores de produção (terra, capital e trabalho). Se faz mister salientar que, as transformações no nível de tecnologia atuam enquanto sendo um pressuposto de incertezas na situação socioeconômica de comunidades envolvidas com atividades do campo, pois minimizam as chances de transferência de potenciais prejuízos para outros grupos socioeconômicos, inclusive para os próprios produtores rurais.

A expansão da modernização é consequência das táticas concorrenciais dos segmentos industriais e da acepção das políticas governamentais que permitiram uma imperiosa conformação da estrutura produtiva, favorecendo assim, uma vultosa heterogeneidade de associações rurais. Ramalho, Souza e Guerreiro (1988), corroboram com a ideia de que, na estrutura da agricultura se criou uma divisão entre produtores tradicionais e modernos, entendendo-se o segmento tradicional, como aquele que não logrou uma articulação mais estreita com o capital industrial, onde sua produção se pauta na terra e no trabalho, e os excedentes gerados em função da agricultura não propiciam, em geral, as condições mínimas de acumulação. Por outro lado, o segmento moderno, enquanto sendo aquele que logrou uma articulação com os segmentos industriais e organizações comerciais e financeiras da agricultura, adotando técnicas modernas de produção.

Essa proeminente roupagem da agricultura brasileira, designou a gênese e a propagação de forças agrárias modernas. Estas, no que lhe concernem, se mancomunam às outras frações do sistema para impor a adesão de políticas que respondam aos interesses comuns. Uma característica primordial desse regime se deu através do grau de afinidade dos produtores com os paradigmas da contemporaneidade, pois estes, determinavam algumas condições, como o direito de endividamento perante o sistema financeiro, como também a otimização de suas linhas produtivas ante o proeminente ordenamento das despesas, e por fim, a oferta de suas mercadorias para serem transacionadas no mercado.

Para Gonçalves Neto (1997), o ajuste do referencial setorial (agricultura) ao referencial global (industrial/desenvolvimentista) surgiu como uma solução e necessidade. O objetivo era harmonizar o setor (que continuava “atrasado”) ao processo de desenvolvimento econômico do país, evitando que aquele atravancasse o crescimento da economia. Entretanto, para Delgado (2010, 1988);

Coelho (2001); Castro (1984), no limiar da década de 1960, essa estratégia manifestou indícios de instabilidade em decorrência das dificuldades no abastecimento alimentar do país, do aumento da inflação, do esgotamento da capacidade de importar bens necessários à industrialização brasileira e da emergência de críticas ao padrão dependente e excludente seguido pela industrialização.

Essa mudança de estrutura se correlaciona com a dinâmica de desenvolvimento econômico do país à época. Tal alteração no modo de produzir não se deu por conta de atributos intrínsecos à agricultura, e sim, devido ao conluio entre as forças de dominação no campo e os capitais industriais, tanto nacionais, quanto internacionais, que intervieram nas políticas do governo com o intuito de garantir a comercialização e o fornecimento de crédito para o usufruto de insumos e equipamentos modernos. Ramalho, Souza e Guerreiro (1988), salientam que:

A modernização não decorre apenas de uma exigência puramente técnica, mas, principalmente, de uma articulação da agricultura com as estratégias de desenvolvimento de firmas e grupos econômicos presentes direta ou indiretamente nas atividades agrárias (RAMALHO; SOUZA; GUERREIRO, 1988, p. 55).

### **3.2 Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR**

O acesso ao crédito permite uma alteração no ordenamento das despesas, que por intermédio da introdução de modernas tecnologias, possibilitam uma ligação aos mercados, e garantem as condições de proporcionalidade, custo e propriedade exigidas pelo encadeamento do setor rural e pela disposição de suas mercadorias. De modo característico, o crédito financeiro é largamente disposto como um meio de expansão de sistemas econômicos e de promoção do desenvolvimento econômico de sociedades, territórios ou atividade produtiva.

Para Alves (2009), o crédito é um sistema de confiabilidade, solvência e previsibilidade, onde serviços financeiros são oferecidos para corresponder às demandas de produtores rurais ou consumidores em geral. De acordo com Schrickel (2000), o crédito refere-se a qualquer ato de vontade que alguém faz para ceder ou transferir o valor de seu patrimônio para um terceiro, com a suposição de que parte do valor retornará à sua posse, após um espaço temporal. Já para Miranda (2006), o crédito é um acordo entre duas partes, onde uma delas (credor),

entrega certo valor em dinheiro, bens ou serviços à outra (devedor), mediante uma promessa de pagamento.

No decorrer do século XX, tanto no Brasil, quanto em distintas partes do mundo, o crédito rural foi utilizado como mecanismo de transformação do padrão tecnológico da agricultura e elevação da produção de alimentos e outros bens primários (MARTINE 1991).

Grisa (2012), resume as ações do Estado a partir das décadas de 1960 e 1970:

A partir dessas décadas, diversas instituições e instrumentos de política pública foram criados com o fim de modernizar e alterar os padrões de produção e administração dos estabelecimentos rurais. Destacaram-se a criação do SNCR em 1964; a reformulação da PGPM em 1966; a regulamentação do seguro agrícola em 1966; a constituição da EMBRAPA em 1973 e da EMBRATER em 1974; os incentivos fiscais às exportações; as minidesvalorizações cambiais; os subsídios à aquisição de insumos; a tributação diferenciada; a expansão da fronteira agrícola; e o desenvolvimento de infraestruturas (GRISA, 2012, p. 70).

Respectivamente, o primeiro mecanismo exposto acima se refere ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e o segundo da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Ambos exerceram lugar de proeminência no desenvolvimento da modernização no campo, porém, o papel do SNCR foi notoriamente preponderante para que a modernização fosse viabilizada (SODRÉ, 2016). De acordo com Leite (2009), a criação do SNCR, e sua implementação em 1965, como o operacionalizador da política de crédito foi indispensável para a conversão do suporte técnico da agricultura, expansão da produtividade agrícola, formação dos complexos agroindustriais (CAIs) e estreitamento das relações entre o capital agrário e o capital urbano-industrial-financeiro.

Para Sodré (2016), publicamente, o SNCR visava custear em sua totalidade, o complexo de produtos agrícolas produzidos no país, não dando primazia a nenhuma cultura ou público-alvo. De modo velado, a diretriz do programa nitidamente, tendia para os produtores modernizados ou em vias de tal, de preferência inseridos aos complexos agroindustriais. Do mesmo modo, o juízo de localização geográfica foi empregado, apadrinhando produtores dos estados do Centro e do Sul do país. Tal padrão de escolha se evidencia através das facilitadas condições, das pequenas taxas de juros, bem como da dilatação nos prazos de pagamento. O sistema foi financiado especificamente pelo Banco do Brasil,

limitando o envolvimento de bancos privados, o volume dos vultosos investimentos se manifesta diante da média de crescimento de 23,8% nos empréstimos bancários entre 1969-1976 (DELGADO, 1985).

Por outro lado, para Sodré (2016), a PGPM tinha como demanda, o mesmo público atendido pelo SNCR e possuía como pressuposto, a garantia de preços e a comercialização dos produtos agrícolas, via armazenagem pública de estoques obtidos por meio de Aquisições do Governo Federal (AGF) e Empréstimos do Governo Federal (EGF). Fundamentalmente, como alude Delgado (1985), a PGPM considera, de antemão, preços mínimos pelos produtos agrícolas e cria estoques públicos em conjunturas de redução dos preços de mercado abaixo do fixado pela própria PGPM. Operacionalmente, como frisa Belik (1992), essa política destina ativo corrente aos produtores, ante caução mercantil, resolvendo deste modo, o impasse oriundo dos dispendiosos custos de manutenção de estoques nos momentos de safra para posterior processamento no decorrer do restante do ano.

Dentre esses mecanismos que caracterizaram a presença de uma política agrícola ativa, o crédito rural assumiu um papel preponderante, considerado o “carro-chefe” da mudança da matriz tecnológica da agricultura (DELGADO, 2010, 1985; CASTRO, 1984; GUEDES PINTO, 1978). Em sua totalidade, estes mecanismos traziam consigo o referencial da modernização da agricultura brasileira. O crédito rural teria como público prioritário os “pequenos e médios” produtores, refletindo ainda, provavelmente, o contexto “conciliador” de formulação do Plano de Ação econômica do Governo (PAEG). Este normativo também definiu que o Conselho Monetário Nacional (CMN) seria responsável por definir “critérios seletivos e de prioridade para a distribuição do crédito rural” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1965).

O Banco Central do Brasil (BCB), como órgão regulador do sistema financeiro nacional, cria o Manual de Crédito Rural (MCR), para fazer referências às normas do crédito rural: “Considera-se crédito rural o suprimento de recursos financeiros, por instituições do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), para aplicação exclusiva nas finalidades e condições estabelecidas neste manual” (MCR, 2016, p. 7).

Para Pereira (2013), o MCR trata de uma codificação das normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), editadas pelo BCB e que abordam todo o

mecanismo que disciplina o crédito rural no Brasil. O citado autor, ainda complementa:

O MCR é dividido em capítulos e seções, disciplinando quem são os agentes que podem atuar em crédito rural, quem pode ser os tomadores dos recursos, quais os instrumentos de crédito podem ser utilizados para representar operações de crédito rural e quais os encargos financeiros que devem ser fixados pelas agentes de crédito (PEREIRA, 2013).

Segundo Barros (1998), o conceito de crédito rural está relacionado a:

Proteção sistemática da população rural, inerente a direitos sociais como os direitos agrícolas, o legislador não deixou de elaborar regras que possibilitassem a alocação, gestão e distribuição dos recursos. O objetivo é desenvolver oficialmente atividades características da produção da terra. Por tudo isso, chamou de crédito rural (BARROS, 1998, p. 153).

Ainda em Barros (2000), o crédito rural manifesta-se pela aplicação de recursos, que podem ser oriundos da União, de instituições financeiras ou de cooperativas de crédito, com a pretensão de aumentar a produtividade agrícola e desenvolver o rural.

O crédito rural, enquanto principal instrumento da política agrícola, foi sancionado pela Lei nº. 4.829 de 05 de novembro de 1965, tendo como objetivos específicos:

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, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1965).

De acordo com Búrigo (2010), o caminho do crédito rural no Brasil se dá de maneira assimétrica, podendo-se ressaltar três momentos distintos. Até a década de 1960, a ação do Estado no setor se pautava na política cambial, isso por conta da atenção dos governantes que estava quase em sua totalidade, destinada às culturas de exportação, como o café (REZENDE, 1988). Apenas em 1966, com a implementação da Lei do SNCR, iniciou-se um amplo programa da agropecuária

brasileira, o qual gozava das seguintes proposições: financiar uma considerável parcela dos custos de produção e de comercialização agrícola, propiciar a capitalização da agricultura, fomentar a propagação de modernas tecnologias e robustecer economicamente os pequenos e médios agricultores.

O primeiro momento se deu entre 1967 e 1979, e se caracterizou pelo farto volume de recursos financeiros para investimento na agropecuária, uma vez que o SNCR dispunha de empréstimos internacionais, verbas do governo oriundas do Tesouro Nacional, bem como recursos privados. Outrossim, o suporte ao setor primário realizava-se por meio de taxação ou redução de impostos para produtos específicos, pela criação de barreiras alfandegárias ou cotas de importação e pela prática de controles de preços.

Segundo Grisa (2012):

A partir de 1978, por meio das Resoluções nº. 000493 de 19 de outubro de 1978 e nº. 000540 de 23 de maio de 1979, o Conselho Monetário Nacional (CMN) classificou os beneficiários do SNCR em mini, pequeno, médio e grande produtor, de acordo com os seguintes critérios: a) mini produtor: quando o valor global de sua produção agropecuária anual não exceder ao equivalente a 100 MVR [Maior Valor de Referência]; b) pequeno produtor: quando o valor global de sua produção agropecuária anual for superior a 100 MVR, mas não exceder a 400 MVR; c) médio produtor: quando o valor global de sua produção agropecuária anual for superior a 400 MVR, mas não exceder a 2.000 MVR; d) grande produtor: quando o valor global de sua produção agropecuária anual for superior a 2.000 MVR (BRASIL, CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 1979<sup>a</sup> apud GRISA, 2012, p.77).

Sob essa égide, a economia brasileira tipifica-se por uma dinâmica conjuntural que se pauta em um intenso investimento na sua infraestrutura, essa operação carrega como ponto nevrálgico, uma larga propensão marginal, tanto a atrair investimentos estrangeiros, quanto a promover a indústria nacional, esse proceder foi intitulado de “industrialização por substituição de importações” (IPI). Delgado (1985), destaca que essa política macroeconômica, em seu bojo, de modo vil, condena a agricultura, pois essa conduta de valorização da taxa de câmbio, beneficia as importações, em detrimento das exportações.

O enfoque técnico deste momento é caracterizado pela Revolução Verde, que preconizava a transferência e difusão dos saberes agronômicos/técnicos para garantir a expansão da produção e da produtividade na agricultura (MEYER 2003). Logo, o SNCR deu primazia a sólidos recursos para financiamento de tratores, máquinas e equipamentos agrícolas. Para Kageyama (1996), esse momento tornou

o crédito rural vigorosamente seletivo, privilegiando regiões (Sul e Sudeste), espécies de agricultores (médios e grandes) e produtos característicos, como soja, algodão, trigo e café.

De acordo com Ramalho, Souza e Guerreiro (1988):

As regiões Sul e Sudeste apresentam-se mais profundamente atingidas pela instalação do novo padrão agrário, seguidas à distância pela região Centro-Oeste. Nas regiões Nordeste e Norte, esse processo foi muito tênue, indicando a pouca articulação dos produtores com o mercado consumidor de matérias-primas agropecuárias e com os fornecedores de equipamentos e insumos (RAMALHO; SOUZA; GUERREIRO, 1988, p. 55).

No segundo momento, que se deu entre 1980 e 1996, o país passou por uma acentuada instabilidade econômica e problemas nas contas nacionais. O SNCR se ateve às modalidades de custeio e comercialização, em virtude da inflação galopante via correção monetária automática que expandiram os riscos do crédito para investimentos com prazos ampliados. Ademais, houve expansão das políticas de preços mínimos, formação de estoques e um arranjo de controle de aquisição e venda de mercadorias no âmago das políticas agrícolas.

A partir da segunda metade da década de 1980, se agrava a situação, pois o gradual crescimento da inflação e os consequentes fracassos dos planos de estabilização econômica, tolhem fortemente o poder de autofinanciamento do Estado. Esse processo eliminará os subsídios ao crédito e irá restringir a respectiva oferta de crédito a níveis insignificantes em comparação com os níveis normais durante o período de modernização.

A década de 1990 estabeleceu o processo de minimização da intervenção do Estado na agricultura, a priori, pela subordinada aceitação ao ideário neoliberal como sua política macroeconômica. O neoliberalismo possui como princípios primordiais, a proposição de uma desregulamentação da economia (controles públicos menos rígidos das atividades econômicas), a privatização das empresas estatais e de parte de setores dos serviços essenciais, como saúde e educação.

Com a redução do papel do Estado na economia (Estado mínimo), restringe-se a sua responsabilidade social e perpassa ao mercado e às empresas privadas parte dos seus encargos. A abertura comercial e financeira da década de 1990 fomentou a ampliação da produção e da produtividade, além de atenuar os preços dos insumos e engendrar maiores ganhos de exportação. Da mesma forma,

o aumento dos preços das commodities expandiu assim, a capacidade de compra e de renda na agricultura (ARAÚJO, 2007).

Para Carcanholo (1998):

Desde o início da década de 1990, a política brasileira esteve mancomunada com o ideário neoliberal, a desobstrução ao mercado internacional, uma marcante desvalorização cambial, intensivo processo de privatização e medidas voltadas à estabilização monetária, são políticas voltadas à inserção econômica do país no contexto da nova ordem: a mundialização do capital financeiro. A adoção dessas medidas faz parte de uma estratégia global de modernização liberal, que procura seguir as regras estabelecidas pelo Consenso de Washington (CARCANHOLO, 1998, p. 88).

O tripé macroeconômico da política econômica – metas inflacionárias, câmbio flutuante e superávit primário - se dá por um sistema de três âncoras: a monetária, com as metas de inflação (ainda que mantidas as taxas de juros em níveis muito elevados, por isto, se torna restritiva); a cambial, com a apreciação da taxa de câmbio através da flutuação cambial; e a fiscal, baseada na contenção do gasto público e elevação da carga tributária, resultando em grandes superávits fiscais.

Não obstante, o SNCR sob esta égide, ainda foi seletivo, condensando seus incentivos exclusivamente para determinadas partes do ciclo produtivo ou da comercialização, deste modo, movimentos sociais e estudiosos do tema tornaram-se os grandes críticos da questão agrária brasileira. Os delineamentos técnicos permaneciam apoiando padrões de produção insustentáveis perante a ótica ambiental, pois o país havia se tornado um dos grandes consumidores de agrotóxicos do mundo, e estes impasses inevitavelmente passavam pela esfera do crédito rural.

Para Búrigo (2006), o crédito seguia sendo uma conexão estratégica para estabelecer complexos agroindustriais e constituir um mercado interno para a comercialização de insumos industriais, ao contrário de formular uma dinâmica de desenvolvimento coesa com as aptidões e demandas sociais das díspares regiões do país.

E por fim, o terceiro momento, que se iniciou a partir de 1997, sob a égide da estabilidade econômica, da queda da inflação e da vigente conjuntura dos indicadores macroeconômicos que robusteceram as orientações do crédito rural, tal qual, as políticas agrícolas e de institucionalização do setor agropecuário brasileiro. Foram reassumidos os financiamentos de longo e médio prazos, da mesma maneira

que a aplicação de taxas de juros fixas e previamente estabelecidas, desconsiderando, por conseguinte, o processo de correção monetária.

### **3.3 Participação social**

No decorrer da dinâmica de modernização da agricultura brasileira, as políticas públicas para o campo, a priori, a política agrícola, deram primazia às instâncias mais abastadas e a produção de commodities para o mercado internacional, com o intento de dirimir os desequilíbrios na balança comercial do país. Todavia, a produção familiar sofreu deletérias consequências dessas medidas, pois a maioria que compõe tal segmento, ficou excluída das benesses oferecidas por essa política, como o crédito rural, os preços mínimos e o seguro da produção por exemplo (MATTEI, 2001). De acordo com Guimarães (1995, p. 129), se faz mister “modificar o viés de modernização agrícola pautada especificamente na grande empresa capitalista com demanda crescente de maquinaria e fertilizantes químicos”. Este paradigma compromete a subsistência do pequeno produtor, bem como do desenvolvimento sustentável.

Para Neves (2007):

O agricultor familiar é uma categoria socioprofissional e jamais deverá ser compreendida como estado, pois não tem sentido em si mesma, salvo se se acolhem as reificações que lhe dão o estatuto de termo de mobilização política. Do mesmo modo, deve ser compreendido como consequência de trajetórias díspares daquelas que, por enes interesses, desejam assim ser socialmente reconhecidos (NEVES, 2007, p. 233-234).

A agricultura familiar brasileira, enquanto forma de produção e trabalho tradicionalmente marginalizada, foi bruscamente vilipendiada com a intensificação, e consequente massificação da dinâmica de modernização no meio rural. Tal conjuntura é oriunda da nossa herança colonial, como também do processo de modernização da agricultura nacional a partir da segunda metade da década de 1960. Esse processo social teve como decorrência a configuração de um arcabouço agrário marcado por consideráveis desqualificações de formas de inserção socioespaciais.

A redemocratização ocorrida no limiar da década de 1980 acatou a urgência das associações, enquanto base de locução das demandas da camada mais

espessa da pirâmide social brasileira. Havia uma elevada expectativa em torno das experiências associativas visto que as camadas populares reivindicavam um ambiente específico de manifestação e afirmação dos atores sociais na esfera da institucionalidade política. No campo, as associações de pequenos agricultores foram também adotadas de modo bastante promissor.

A Constituição Federal de 1988 reconfigurou o ordenamento do país ao propor novos mecanismos de gestão social das políticas públicas. No final da década de 1980, antigas demandas voltam à pauta dos movimentos sociais rurais, com o intuito de buscar políticas para minimizar as nefastas consequências da política econômica adotada sob a égide da ditadura militar ocorrida entre 1964 e 1985.

Para Silva e Marques (2009, p. 9), a participação social nos processos de discussão, elaboração, deliberação, gestão e/ou controle das políticas e ações governamentais foi uma das principais “bandeiras” no discurso de agentes sociais e políticos atuantes no processo de redemocratização brasileiro. Ainda em Silva & Marques (2009, p. 10),

através da constituição de espaços institucionais de participação social, especialmente em nível local, visualizava-se a possibilidade de um efetivo processo de democratização, entendido como algo que ultrapassa a retomada dos procedimentos básicos da democracia representativa (eleições livres e periódicas, liberdade de organização partidária, liberdade de expressão, etc.). Ou seja, a participação e a descentralização se colocavam como instrumentos centrais na democratização da relação entre Estado e sociedade civil.

De acordo com Silva & Schneider (2009, p. 170): “[...] a abertura de um processo de discussão pública é uma inovação inquestionável em termos da democratização da formulação da política pública, possibilitando que segmentos até então excluídos da arena de decisão tenham a oportunidade de apresentar e defender seus interesses.”

Continuando em Silva e Schneider (2009):

diversos agentes sociais e políticos (aos quais se somam vários cientistas sociais) vão enfatizar a importância da criação de novos canais de mecanismos institucionais que possibilitassem a expressão, direta ou mediada, por novas formas de representação, dos interesses sociais até então excluídos da arena política brasileira. Neste sentido, colocava-se a necessidade de reinventar as formas de participação política do sistema democrático para além dos instrumentos de política partidária. É nesse

contexto, então, que passam a ser formuladas diversas propostas de mecanismos que permitam a participação dos setores historicamente ausentes dos processos de formulação e decisão sobre as políticas públicas (usuários, profissionais, população em geral) (SILVA & SCHNEIDER, 2009, p. 150).

Segundo Bianchini (2015, p.19), “nessa conjuntura conformaram-se os grandes grupos de interesse para a construção de um novo marco legal para o setor agropecuário: por um lado, as instituições que representavam as grandes propriedades rurais e os interesses do capital na agricultura e, por outro, as instituições que defendiam políticas diferenciadas para a pequena agricultura, a consolidação da reforma agrária, a ampliação dos direitos dos trabalhadores rurais e um modelo de agricultura mais sustentável”.

Sob esse prisma pode-se perceber que a descentralização no Brasil, em consonância com a participação social, se destaca enquanto elemento fulcral das manifestações e proposições políticas democratizantes das décadas de 1980 e 1990. Os estados e municípios se emanciparam da dinâmica centralizadora que deu a tônica na elaboração e consequente aplicação das políticas públicas sob o espectro da ditadura militar, tais instâncias de governo se manifestavam enquanto uma alternativa factível aos distintos entraves e obstáculos percebidos sob a eficácia do Estado brasileiro, como a ineficiência, a burocracia, e o autoritarismo, entre outros.

Tal emancipação das instâncias de governo decorreu da necessidade basilar de uma maior aproximação da população que buscava respostas concretas para as demandas da sociedade ante as graves dificuldades oriundas do arcaico panorama de reprodução dos retrógrados modos de gestão das políticas públicas. E é fundamentado neste panorama, que podemos inferir, com Andrade, que

[...] o esgotamento do padrão centralizado de formulação de políticas, característico do Estado brasileiro, provocou a transferência da competência de planejamento das ações governamentais para o nível mais descentralizado de governo: o município. Esse novo tipo de desenvolvimento combinava com a descentralização das ações governamentais em curso a partir do início dos anos 90, que transferia para os governos locais a responsabilidade de formulação e implementação de políticas públicas (ANDRADE, 2009, p. 240-241).

Todavia, estudos como o de Vidal (2000), expõem as grandes fragilidades deste tipo de organização ao apontar grandes insuficiências, o referido autor

salienta que a participação nas associações tornou-se essencialmente utilitarista, sendo o engajamento associativo relativamente frágil na medida em que os dirigentes das associações não o concebem como um lugar de aprendizagem e de exercício da cidadania, segundo a missão que lhes havia sido confiada na época da transição democrática.

Sader (1988), também manifesta uma descrença nas possibilidades de expressão dos interesses e demandas daqueles setores sociais tradicionalmente excluídos, a partir dos partidos políticos e das instituições políticas da democracia representativa clássica (ou, como evocava o discurso político do momento, das instituições da “democracia formal ou burguesa”).

Silva e Schneider (2009), questionam sobre “os agentes políticos tradicionais - os partidos políticos - identificados menos como representantes de interesses sociais e mais como instrumentos de reprodução das formas de autoritarismo e dominação política predominantes no país” (SILVA e SCHNEIDER, 2009, p. 150).

Nesta mesma linha de raciocínio, Costa (1994) afirma que:

[...] os partidos políticos brasileiros em geral, deixam de exercer a função de intermediários entre a sociedade civil e o Estado e não equacionam a dicotomia entre as duas esferas. Confundidos com aparato administrativo e ‘desenraizados’ na sociedade civil, eles não se prestam à função de no plano individual, possibilitar a ‘auto-realização de interesses’ e, no âmbito do Estado, atuar como ordenador da seletividade de temas e demandas (COSTA, 1994, p. 51).

Silva e Schneider (2009, p. 170) asseveram que tal abertura” não transpõe, de fato, com relações de poder historicamente constituídas e visceralmente entranhadas na sociedade, mas possibilita que as mesmas sejam identificadas e, num processo de longo prazo, sejam alteradas através do conflito e do aprendizado democrático.”

Para Guimarães (1995, p. 130), o aparato estatal representa, ainda que com sérios problemas de legitimidade, “um ator privilegiado na ordenação da luta de interesses, na orientação do processo de desenvolvimento e para que se possa forjar, em definitivo, um pacto social que ofereça sustentação às alternativas de solução da crise de sustentabilidade”.

Nesta perspectiva, podemos inferir que o Estado segue sendo um agente apto a enfrentar essa contenda, todavia, este, deve está imbuído em um projeto social calcado no conceito da isonomia. Pois a constituição de uma sociedade mais

equânime não deve ser fruto unicamente de um agente social e político, ela carece de um alicerce genuinamente social, sobretudo, daqueles que foram eximidos dos pregressos mecanismos de desenvolvimento.

Importante salientar que a introdução de um debate público é de suma relevância para a democratização da formulação de políticas públicas, pois este viabiliza à parcela da população que até então alijada do espaço de discussão tenha a possibilidade de expor e defender seus interesses. Podemos perceber que uma enorme expectativa brotava dessas experiências associativas, partindo do princípio de que as classes populares podiam manifestar autossuficiência e poder de representação, buscando deste modo, escapar da subordinação das elites dominantes.

Até o limiar da década de 1990, no cenário nacional não havia nenhuma política pública específica voltada para o financiamento da agricultura familiar. Inclusive, a própria definição de tal segmento, na realidade, era ainda imprecisa, sendo designada de distintas formas, como pequena produção, produção familiar ou de subsistência, etc.). Entretanto, nesse ínterim, a referida conjuntura deu sinal de mudanças, pois ocorreram alguns aspectos fundamentais decorrentes de um conjunto de acontecimentos que alteraram radicalmente o sistema econômico vigente no país, e colocou a relevância da agricultura familiar no bojo da discussão na dinâmica de desenvolvimento do país.

Bianchini (2015, p. 18-19), afirma que “a conjuntura pós-crise do modelo agrícola, a partir da década de 1980, com o findar do regime militar e a promulgação da Constituição de 1988, permitiu que as organizações de agricultores empresariais se rearticulassem na Confederação Nacional de Agricultura (CNA), na União Democrática Ruralista (UDR) e na Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG).” As organizações<sup>10</sup> de agricultores familiares se fortalecem na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), criam-se novas organizações como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Via Campesina e o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT

---

<sup>10</sup> Em 1993, os movimentos sociais representados pela Contag apresentaram ao governo de Itamar Franco, uma proposta de crédito de investimento subsidiado para os agricultores familiares, em que se destacava a necessidade de um programa que contemplasse a diversidade existente nesse tipo de atividade rural [DESER, Manual do PRONAF, 1997].

(DNTR/CUT) que daria origem à Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF).

Para Schneider; Cazella e Mattei (2009):

as reivindicações dos trabalhadores rurais, que já haviam começado a ter voz na Constituição de 1988<sup>11</sup>, ganharam destaque nas “Jornadas Nacionais de Luta” da primeira metade da década de noventa, que a partir de 1995 passaram a ser denominadas de “Grito da Terra Brasil”<sup>12</sup>. Tais reivindicações somadas a estudos realizados conjuntamente pela FAO/INCRA<sup>13</sup> definem com maior precisão conceitual a agricultura familiar e, mais ainda, estabelecem um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos diferentes tipos de agricultores familiares (SCHNEIDER; CAZELLA e MATTEI, 2009, p. 22-23).

Nesta mesma linha de raciocínio, Mattei (2001) diz que tais reivindicações, ocuparam definitivamente a agenda pública para o meio rural, e passaram a definir com maior precisão conceitual a agricultura familiar, ao estabelecer um aparato de diretrizes que deveriam orientar a formulação de políticas públicas para a agricultura familiar.

O movimento sindical dos trabalhadores rurais<sup>14</sup> ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), foi crucial para alterar o arcabouço rural do país. A partir de então, “se configuram reivindicações e lutas em busca de um apoio concreto e uma efetiva proteção por parte do Estado para os pequenos agricultores familiares que sofriam com as enormes consequências trazidas pela abertura financeira e comercial iniciada sob a

---

<sup>11</sup> Destacam-se os intensos debates, no âmbito da comissão de agricultura do Congresso Nacional, no período entre 1988 a 1993, quando se estabeleceu a Lei Agrícola. Esse período também foi marcado pelas grandes discussões sobre a Lei agrária, onde as organizações dos trabalhadores rurais transformaram-se em atores importantes e com grande domínio da agenda pública nos dois temas (SCHNEIDER; CAZELLA e MATTEI, 2009).

<sup>12</sup> Essas “jornadas” eram organizadas, no início, pela confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), CUT Rural e o Movimento dos Sem-Terra (MST), e contavam com a participação DE TODOS OS DEMAIS MOVIMENTOS SOCIAIS RURAIS (SCHNEIDER; CAZELLA e MATTEI, 2009).

<sup>13</sup> FAO/Incra, 1994a. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar. Brasília: FAO/Incra, Versão resumida do relatório final do projeto UTF/BRA/036, 24p (SCHNEIDER; CAZELLA e MATTEI, 2009).

<sup>14</sup> Especialmente nos três estados que compõem a região sul do país, Paraná (PR), Santa Catarina (SC) e Rio Grande do Sul (RS), que passaram a organizar-se e orientar suas reivindicações e lutas para a chamada “reconversão e reestruturação produtiva” dos agricultores familiares, que seriam afetados pelo processo de abertura comercial da economia (AQUINO e SCHNEIDER, 2015).

égide do governo Collor de Mello (1990-1992)” (SCHNEIDER, CAZELLA e MATTEI, 2009, p. 22).

Podemos entender que a partir da década de 1990, sob o aparato da política macroeconômica de orientação neoliberal, as políticas públicas para o campo sofreram uma grande ingerência dos movimentos sociais, desde a sua gênese, finalidade e composição, partindo desse princípio, compreendemos que as especificidades locais e/ou regionais ganham maior importância no destino das políticas públicas rurais, considerando o contexto político, econômico, social e cultural destas populações do campo.

Hespanhol (2007, p. 275), acrescenta que um estudo de âmbito nacional coordenado por Lamarche (1993), e realizado conjuntamente pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 1994, demonstrou a grande importância da participação da chamada agricultura familiar no volume da produção, especialmente para o mercado interno, e na absorção de mão-de-obra<sup>15</sup> ocupada no campo.

Para Aquino & Schneider (2015), este pioneiro estudo carregou em si uma relevante contribuição ao debate político do momento, ao apresentar uma agenda que buscava construir um novo modelo de desenvolvimento rural pautado na agregação de valor deste segmento social.

A partir destes pressupostos, podemos salientar que a agricultura familiar brasileira está intimamente ligada à confluência de sinergia entre determinados intelectuais, políticos e sindicalistas mancomunados com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Tendo o aparato legal de organizações internacionais, em especial, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Segundo Silva (1999, p. 6), de acordo com tal estudo, o modelo da agricultura familiar se divide em três esferas:

---

<sup>15</sup> Silva (1999) diz que no âmbito governamental, o princípio basilar que deu a tônica na criação e implementação do Pronaf, foi o reconhecimento da capacidade da agricultura familiar em absorver mão de obra, o que a transformou em opção privilegiada para combater parte dos problemas sociais urbanos provocados pelo desemprego rural (Silva, 1999, p. 6). De acordo com o Censo Agropecuário de 1985 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em uma das regiões mais carente do país, o Nordeste, os estabelecimentos de até 100 hectares se empregaram, na época, 84,4% do pessoal ocupado na agricultura, enquanto os de mais de mil hectares empregavam apenas 2,5%” [Brasil. Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1996, p. 9].

(a) *agricultura familiar consolidada* - constituída por aproximadamente 1,1 milhão de estabelecimentos familiares integrados ao mercado e com acesso a inovações tecnológicas e a políticas públicas, a maioria funciona em padrões empresariais e alguns até integram o agribusiness;

(b) *agricultura familiar de transição*<sup>16</sup> - constituída por cerca de 1,0 milhão de estabelecimentos familiares com acesso apenas parcial aos circuitos da inovação tecnológica e do mercado, sem acesso à maioria das políticas e programas governamentais e que não estão consolidados como empresas, apesar de apresentarem grande potencial de viabilização econômica; e

(c) *agricultura familiar periférica* - constituída por aproximadamente 2,2 milhões de estabelecimentos rurais geralmente inadequados em termos de infraestrutura e cuja integração produtiva à economia nacional depende de programas de reforma agrária, de créditos, de pesquisa, de assistência técnica e extensão rural, e de agroindustrialização e comercialização, entre outros.

Veiga<sup>17</sup> (1995, p. 140), sugeriu o seguinte arcabouço estrutural da agricultura brasileira em 1985:

| Quadro 1 - Sinopse indicativa da estrutura da agropecuária brasileira, 1985 |               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------|-----|
| Estabelecimentos                                                            | Nº (milhares) | %   |
| Patronais                                                                   | 580           | 10  |
| Familiares:                                                                 |               |     |
| – consolidados                                                              | 1.160         | 20  |
| – de transição                                                              | 1.740         | 30  |
| Franja periférica                                                           | 2.320         | 40  |
| Total                                                                       | 5.800         | 100 |

Fonte: VEIGA, 1995.

Neste capítulo foi abordado o processo de modernização da agricultura brasileira que deu ênfase às políticas públicas rurais a partir da década de 1960. Em seguida, foi analisado o histórico, a trajetória e as atribuições do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado sob um cenário de elevado custo. Assim como, a

<sup>16</sup> Em sua gênese o Pronaf pretendia atender a parcela de agricultores classificados como “aptos” à transição modernizante (GUANZIROLI et al., 1994; PETERSEN, 2013). Para Carneiro (1997, p. 72), o acesso às inovações tecnológicas e ao mercado é, concomitantemente, critério para escolha do público-alvo - a agricultura familiar de transição - e objetivo de medidas a serem implementadas pelo Pronaf (idem:9).

<sup>17</sup> O estudo de Veiga (1994), “Bases para um Programa de Desenvolvimento Sustentável”, foi um dos trabalhos que deram arcabouço teórico ao Pronaf, e já previa a estratificação dos agricultores familiares em periféricos, de transição e consolidados.

participação social no processo de redemocratização que deu a tônica a partir da década de 1980. A seguir serão apresentadas considerações acerca do Pronaf, partindo de sua conceituação, trajetória histórica de sua concepção e implementação, a participação das mobilizações populares na elaboração das políticas rurais que buscavam uma mudança de perspectiva no que tange a condução das demandas do campo, trazendo à luz suas repercussões na modalidade crédito.

## **4 OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR**

Esse capítulo tem como objetivo basilar a investigação do Pronaf enquanto mecanismo provedor de crédito rural, partindo da sua conceituação, trajetória histórica de sua concepção e implementação, ao expor alguns de seus efeitos mais relevantes na modalidade<sup>18</sup> Crédito (custeio e investimento). Da mesma maneira, serão feitas considerações acerca da proeminência do papel das mobilizações dos movimentos rurais na elaboração das políticas para a agricultura familiar. Busca-se deste modo, expor o programa com a pretensão de retratar seu caminho e situá-lo adequadamente no que tange à discussão nevrálgica do capítulo, o Pronaf, ao destacar sua gênese, seus objetivos, beneficiários, linhas de crédito e fontes de financiamento.

### **4.1 A gênese do programa**

A construção do Pronaf desde sua gênese, se deu de modo participativo, em um movimento que envolveu organizações de agricultores familiares, em razão das mobilizações, como o Grito da Terra, e as Marchas, por exemplo. Percebe-se que o programa surgiu como uma linha de crédito rural, enquanto consequência de uma forte participação das organizações da agricultura familiar, se adaptou, se estruturou e se reformou, levando hoje a abarcar o rural brasileiro em toda a sua pluralidade. Para Schneider, Mattei e Cazella (2009, p. 24), “o Pronaf vem se constituindo na principal política pública do governo federal direcionada aos agricultores familiares”.

Em 1993, os movimentos sociais representados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), apresentaram ao governo do então presidente, Itamar Franco (1992/1994), uma proposta de crédito de investimento subsidiado para os agricultores familiares, em que se sobressaia a carência de um programa que contemplasse a diversidade existente nesse tipo de atividade rural (DESER, 1997).

---

<sup>18</sup> O programa quando criado em 1995, possuía até então, três modalidades (Pronaf Crédito - custeio e investimento, Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais e Pronaf Capacitação), todavia, o propósito precípua do presente trabalho é investigar os efeitos da modalidade Crédito sobre a geração de renda e a capacidade produtiva dos agricultores.

A política agrícola nacional começou a mudar de fato, em 1994, ainda no governo Itamar Franco, quando o Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAPA), em resposta à pressão dos agricultores familiares, cria o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP)<sup>19</sup>, tal iniciativa veio à baila com a pretensão de conceder crédito com taxas de juros mais acessíveis<sup>20</sup> à realidade concreta dos agricultores familiares, que eram classificados a partir do tamanho do estabelecimento e da mão de obra utilizada na produção.

Para Schneider et al. (2004), a proeminência do PROVAP não está nos seus resultados, e sim na transição que este momento representou, a de uma política pública diferenciada para os agricultores familiares<sup>21</sup>, uma vez que eles tinham que disputar recursos com grandes proprietários, historicamente os principais tomadores de crédito rural no país.

Segundo Mattei e Cazella (2009):

[...] o agravamento da crise econômica, com aumento dos índices de desemprego; o aprofundamento político dos movimentos social e sindical no campo; a ampliação do número de estudos relativos à unidade familiar de produção agrícola e, finalmente, a implantação de um programa de política agrícola diferenciado para as distintas categorias de agricultores familiares, favoreceu a criação do Pronaf, e atendeu uma reivindicação antiga das organizações dos trabalhadores rurais, que colocava a necessidade de formulação e implementação de políticas de desenvolvimento rural específicas para o segmento dos agricultores familiares, numericamente o mais importante da agricultura brasileira (MATTEI; CAZELLA, 2009, p. 175-176).

De acordo com Bianchini (2015):

---

<sup>19</sup> A Resolução 2101, de 24 de agosto de 1994, que estabelece as normas de crédito rural de custeio do Provap, já apresenta como critérios para caracterizar pequenos produtores rurais: área de até 4 Módulos Fiscais (MF), 80% da renda bruta com origem na agricultura e não ter empregados permanentes. A taxa de juros definida foi de 4% ao ano sem correção monetária. Os créditos teriam que ser apresentados em grupos de até 20 agricultores, formalizando-se, no entanto, contratações individuais. Era exigida a ATER pública. Anteriormente foi elaborado um documento "Proposta e recomendação de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural", elaborado por uma Comissão Técnica do Pequeno Produtor (Portarias MAARA n.º 692 de 30/11/93 e de n.º 42 de 24/01/94). Este documento apresenta propostas de crédito, juros diferenciados, equivalência produto, seguro, linhas especiais para a reconversão/diversificação para produtos impactados no Mercosul (BIANCHINI, 2015).

<sup>20</sup> 4% ao ano sem correção monetária. (SILVA, 1999).

<sup>21</sup> Os recursos do Provap eram concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES). Todavia, os resultados do programa foram bastante limitados, sobretudo em função dos entraves que os agricultores familiares enfrentaram para atender as exigências do sistema financeiro (MATTEI, 2001).

Em 1995, dois documentos iniciais são elaborados pela equipe de Governo para oferecer as bases iniciais para a implantação do Pronaf. O primeiro elaborado pela equipe da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura do Abastecimento e da Reforma Agrária (SDR-MAARA), o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PLANAF), o segundo uma Resolução do Banco Central do Brasil (BACEN), que institui a linha de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Estes documentos oferecem elementos para caracterizar a agricultura familiar como um público diferenciado e propõem linhas de crédito diferenciadas para a reestruturação produtiva da agricultura familiar (BIANCHINI, 2015, p. 25).

Mattei (2006, p. 13), ressalta que os atores sociais rurais, através de suas organizações e suas lutas, desempenharam um papel decisivo na implantação do PROVAP, “considerado uma conquista histórica dos trabalhadores rurais, pois permitiria a estes o acesso aos diversos serviços oferecidos pelo sistema financeiro nacional, até então negligenciados aos agricultores familiares.” Em 1995 o programa foi amplamente reformulado, tanto em sua área de abrangência como em sua concepção, e tais reformulações desaguaram no Pronaf.

Para Neves (2007, p. 230), a construção do agricultor familiar “enquanto sujeito portador de direitos, se consagra enfim, pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)<sup>22</sup>, através do Decreto Presidencial nº 1.946,<sup>23</sup> de 28 de junho de 1996”. Em conformidade com Lima (2011, p. 39), a partir deste momento, “o programa tem crescido e se tornado o principal instrumento do Governo Federal para incentivo aos agricultores familiares”.

Assim sendo, o MDA (2014, p. 11) observa que através do referido decreto, “o Pronaf surge com a pretensão de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.”

Podemos inferir que após o Decreto Presidencial 1.946/96, a Resolução do BACEN 2.191/95, e a Resolução 2.310/96,<sup>24</sup> o Pronaf foi se constituindo em um programa que busca o fortalecimento da agricultura familiar, por meio de apoio

---

<sup>22</sup> A partir de então o Estado passou a reconhecer as especificidades e a legitimidade das demandas dos agricultores familiares.

<sup>23</sup> Com sete artigos, o Decreto estabelece o Programa como uma ação integrada com estados e municípios, define em suas ações o compromisso com o desenvolvimento rural sustentável, processos de estímulo à pesquisa para o desenvolvimento e difusão de tecnologias adequadas, fomento ao aprimoramento profissional, atuação em função de demandas locais dos agricultores e suas organizações, busca da participação dos agricultores e suas organizações, fomentando processos participativos e descentralizados (BIANCHINI, 2015, P. 28).

<sup>24</sup> Consolida as normas aplicáveis aos financiamentos rurais ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

técnico e financeiro, sendo o principal mecanismo utilizado para engendrar um novo modelo de desenvolvimento rural no país.

Em Silva e Marques (2009):

O Pronaf colabora com a provisão de instrumentos para a dilatação dos círculos nos quais se decidem as intervenções públicas e, em particular, o uso dos fundos públicos. Deste modo, compactua com a sensível reorientação das políticas públicas para o meio rural brasileiro (SILVA; MARQUES, 2009, p. 12).

Partindo desse pressuposto, Aquino e Schneider (2015, p. 54), afirmam que a “missão primordial do Pronaf seria combater as iniquidades que marcaram tradicionalmente as políticas do aparato estatal voltadas ao fomento da mudança da base técnica da agricultura brasileira.” Segundo Buainain (2006), a partir do Pronaf os agricultores tinham mais atenção do governo e foram criadas ações para promover a melhoria nas condições de vida dos produtores rurais.

| Quadro 2 - Pronaf - Estrutura Básica |                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a) Nível municipal                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prefeituras municipais; e</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                          |
|                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, dos quais participam os agricultores familiares e as organizações de agricultura familiar que, direta ou indiretamente, realizam ações relacionadas com desenvolvimento rural e proteção ambiental.</li> </ul> |
| b) Nível estadual                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Governos estaduais;</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                |
|                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselhos estaduais do Pronaf, com a participação das representações estaduais dos agricultores familiares; e</li> </ul>                                                                                                                                      |
|                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria Executiva Estadual do Pronaf.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                           |
| c) Nível federal                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministério da Agricultura e do Abastecimento;</li> </ul>                                                                                                                                                                                                      |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselho Nacional do Pronaf, composto por representantes do Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério da Fazenda; Ministério do Trabalho; Secretaria Especial de Políticas Regionais; Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária; Fórum dos Secretários de Agricultura; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Organização das Cooperativas Brasileiras; e Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural;</li> </ul> |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria Nacional Executiva do Pronaf, cujo titular é o atual secretário de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e do Abastecimento; e Caixa Econômica Federal (CEF), que faz os repasses dos recursos orçamentários aos municípios.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                            |

**Fonte:** Elaboração pelo autor com base em Enid Rocha Andrade da Silva (1999).

Para Abramovay (2002), o Pronaf representa uma das mais importantes conquistas dos movimentos sociais do Brasil contemporâneo. Já em Mattei (2001, p. 3), “o Pronaf<sup>25</sup> se estabelece como a principal política pública voltada aos agricultores familiares.”

## 4.2 Os Objetivos

Segundo o Manual Operacional do Pronaf, o programa visa o fortalecimento da agricultura familiar, mediante apoio técnico e financeiro, para promover o desenvolvimento rural sustentável. Seu objetivo geral consiste em fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar, contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares.

Quatro objetivos específicos complementam os propósitos do programa: a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; b) viabilizar a infraestrutura necessária à melhoria do

<sup>25</sup> O arranjo institucional que deu origem ao Pronaf contou com um conglomerado de elaborações da academia e com a forte participação das instituições da sociedade civil. Um conjunto de estudos da FAO contribuíram para esse processo. Destaque para os trabalhos liderados por José Eli da Veiga e outros: "Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável" - FAO/INCRA - Brasília - 1994 e para um estudo de Carlos Guanziroli, Gilson A. Bittencourt e outros: "Novo Retrato da Agricultura Familiar - O Brasil Redescoberto" - FAO/INCRA - Brasília - 2000 (BIANCHINI, 2015, p.24).

desempenho produtivo dos agricultores familiares; c) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social; d) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos (SCHNEIDER et al., 2009, p. 24).

Para Silva (1999, p. 6-7), o documento de criação do Pronaf destaca como objetivo geral "propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda, fortalecendo a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares".

De acordo com Lima (2011), inicialmente o Pronaf na busca de atender seus objetivos, estruturou-se do seguinte modo: 1) negociação e articulação de políticas públicas; 2) instalação e melhoria de infraestrutura e serviços nos municípios; 3) financiamento da produção da agricultura familiar – custeio e investimento; 4) capacitação e profissionalização de agricultores familiares e técnicos.

O programa foi concebido com a finalidade de apoiar o desenvolvimento rural, tendo como princípio basilar o fortalecimento da agricultura familiar, como segmento gerador de emprego e renda, “de modo a estabelecer um novo padrão de desenvolvimento sustentável que vise a satisfação e bem-estar de agricultores e consumidores, no que se refere às questões econômicas, sociais e ambientais, produzindo um novo modelo agrícola nacional” (BRASIL, 1996, p. 11).

Para Kageyama (2003), o Pronaf destina-se a promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, a partir do aumento da capacidade produtiva, geração de empregos, elevação da renda e melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares. Em Rosa (1995), o Pronaf foi instituído com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar para criação de atividades econômicas capazes de gerar renda e produção.

Como percebido, podemos afirmar que o propósito primordial da criação do programa se pautou no alcance de uma melhoria nos padrões de vida dos agricultores familiares. Seja por meio de acesso ao crédito, seja por melhorias na infraestrutura ou pela qualificação dos atores envolvidos no processo.

#### **4.3 Os Beneficiários**

De acordo com Schneider et al. (2009), o programa tem especificamente como público-alvo, os agricultores familiares caracterizados mediante as seguintes especificações.<sup>26</sup>

1. possuir, pelo menos, 80% da renda familiar originária da atividade agropecuária;
2. deter ou explorar estabelecimentos com área de até quatro módulos fiscais<sup>27</sup> (ou até seis módulos quando a atividade do estabelecimento for pecuária);
3. explorar a terra na condição de proprietário, meeiro, parceiro ou arrendatário;
4. utilizar mão-de-obra exclusivamente familiar, podendo, no entanto, manter até dois empregados permanentes;
5. residir no imóvel ou em aglomerado rural ou urbano próximo;
6. possuir renda bruta familiar anual de até R\$60.000,00 (SCHNEIDER et al., 2009, p. 25).

Segundo Aquino (2009), o público-alvo deveria atender seis prerrogativas básicas. E o manual operacional do Pronaf, assim define os beneficiários:

- i. explorem parcela da terra na condição de proprietários, posseiros, arrendatários ou parceiros;
- ii. mantenham até dois empregados permanentes, sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agropecuária o exigir;
- iii. não detenham a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor;
- iv. obtenham, no mínimo, 80% de sua renda bruta anual da exploração agropecuária e/ou extrativa;
- v. residam na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo;
- vi. possuam faturamento máximo anual até R\$27.500,00 (MA/SDR/DATER, 1996).

Como mencionado por Gazolla (2004), têm direito de acesso ao programa agricultores familiares proprietários da terra, ou que a explorem na condição de arrendatários, parceiros, assentados ou posseiros, que utilizem predominantemente a mão de obra familiar com possibilidade de contratação de até dois trabalhadores assalariados, explorem áreas com até quatro módulos fiscais, obtenham renda bruta

<sup>26</sup> Bianchini (2015, p. 25), afirma que a Resolução do BACEN nº 2.191/95 define esses parâmetros enquanto primordiais para a Declaração de Aptidão (DAP), sendo esta, o documento que habilita o agricultor como agricultor familiar, beneficiário do Pronaf. Na sequência um conjunto de outras políticas passou a exigir a DAP para que o agricultor familiar se beneficiasse dessas políticas. Essa Declaração é autodeclaratória e emitida pelos órgãos de assistência técnica oficial (Ematers e Sindicatos).

<sup>27</sup> O Módulo Fiscal é uma unidade de medida agrária usada no Brasil instituída pela Lei n.º 6.746 de 10 de dezembro de 1976. É expressa em hectares e é variável, sendo fixada para cada município, dependendo do sistema de produção predominante. A depender do município, 1 Módulo Fiscal varia de 5 a 110 hectares (BIANCHINI 2015, p. 26).

familiar oriunda da atividade rural em até 80% do montante total e que residam na propriedade ou nos seus arredores.

Já Bianchini (2015), no quadro a seguir, elenca os parâmetros para o acesso ao Pronaf, critérios estes, que passaram a caracterizar a agricultura familiar em toda a sua diversidade:

| <b>Quadro 3 - Critérios para acesso ao Pronaf</b>                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. Área de até 4 Módulos Fiscais, oriunda da definição de pequena propriedade na Lei Agrária.</b>                                     | A caracterização de pequeno produtor muitas vezes estava associada aos minifundistas (abaixo de 1 MF) ou no enquadramento sindical (2 MF) ou ainda a uma área padrão, como a área de 50 hectares utilizada até hoje em vários programas de desenvolvimento.                                                                                                                                                                                             |
| <b>2. O limite de mão de obra assalariada<sup>28</sup> de até dois empregados permanentes e/ou o predomínio da mão de obra familiar.</b> | A agricultura familiar tem o trabalho associado à gestão, ou seja, o grau máximo desta eficiência se dá com a primazia do trabalho familiar na unidade de produção. A agricultura familiar que emprega até dois assalariados permanentes é parte do público em disputa com os Sindicatos Rurais, suas Federações e a Confederação Nacional da Agricultura. Instituições patronais estas, que também defenderam a entrada desse público no Pronaf.       |
| <b>3. O beneficiário deve residir no estabelecimento ou em aglomerado urbano próximo.</b>                                                | Esta era uma crítica que as organizações tinham em relação ao uso do crédito subsidiado na década de 1970 por profissionais liberais que não residiam na propriedade e não tinham relação direta com a agricultura. A presença da gestão associada ao trabalho é um dos atributos primordiais da agricultura familiar, sendo assim, o domicílio da família na propriedade ou em aglomerado urbano próximo é imprescindível para garantir este atributo. |

<sup>28</sup> Para as organizações da agricultura familiar, na consolidação de uma categoria dos produtores, este foi um critério muito debatido, a priori, entre organizações do Sul do país, que defendiam o limite até dois assalariados e as organizações do Nordeste que defendiam a agricultura familiar sem assalariamento. Trabalhos de pesquisadores deram o embasamento teórico para o critério de até dois assalariados permanentes com o predomínio da mão de obra familiar já que a maior parte dos estabelecimentos familiares contavam com mais de dois membros da família no estabelecimento agropecuário. A contratação de mão de obra eventual sempre foi considerada como normal na agricultura familiar em função da sazonalidade da agricultura e da prática de contratação ou de troca de serviços em determinados momentos do ciclo da produção (BIANCHINI, 2015, p. 38-39).

|                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>4. Predomínio da renda do estabelecimento na renda familiar<sup>29</sup>.</b> | A origem deste parâmetro é também uma crítica aos beneficiários do crédito que têm outras fontes de renda, e tem a zona rural como um local de residência, lazer e ou complemento de renda. Para os gestores da política agrícola, o critério tem a função de focar o crédito do Pronaf aos agricultores com dedicação prioritária ao estabelecimento agropecuário. |
| <b>5. Limite de renda.</b>                                                       | Os estudos sobre sistemas de produção e toda a base teórica dos Sistemas Agrários <sup>30</sup> deram base à estratificação da agricultura familiar pela renda, definindo agricultores em situação de pobreza rural, em transição e em capitalização.                                                                                                               |

**Fonte:** elaboração própria, com base em Bianchini (2015, p. 38-40).

Partindo da análise dos autores acima citados, podemos inferir que para Schneider, Cazella e Mattei (2009), são necessários seis critérios para acesso ao Pronaf. Em consonância com os referidos autores, seguindo-se na mesma linha de raciocínio, Aquino (2009), também reforça os mesmos critérios. Por outro lado, Bianchini (2015), em conformidade com Gazolla (2004), expõem apenas cinco parâmetros, respectivamente, não citando que a terra deva ser explorada por proprietários, posseiros, meeiros, parceiros ou arrendatários, bem como, o limite da renda bruta familiar.

Desde sua gênese, inúmeras modificações evidenciaram as linhas do Pronaf, propiciando uma maior amplitude em relação ao público-alvo, reorientando tipologias dos agricultores, taxas de juros e encargos financeiros, estabelecendo, entre outras iniciativas, linhas especiais de crédito. A partir das reflexões apresentadas, no que tange a estratificação<sup>31</sup> dos beneficiários do crédito.

<sup>29</sup> Critério tem sido muito criticado pelos pesquisadores que defendem a pluriatividade como meio de fortalecimento da agricultura familiar. (BIANCHINI, 2015, p. 39).

<sup>30</sup> Em trabalhos de MAZOYER, sendo muito presente nos estudos da FAO/INCRA, por meio de DUFUMIER, GROppo, GUANZIROLI e outros (BIANCHINI, 2015, p. 40).

<sup>31</sup> Posteriormente à adoção da segmentação dos beneficiários, ainda em 1999, foram criadas mais três linhas de crédito especiais para os agricultores familiares dos grupos B, C e D. A primeira é o chamado crédito rotativo, também conhecido como Rural Rápido, operado exclusivamente pelo Banco do Brasil. Esse tipo de crédito funciona como um cheque especial em que o agricultor vai utilizando os recursos segundo suas necessidades. Talvez por isso, ele acaba sendo utilizado majoritariamente pelo segmento dos agricultores familiares do grupo D, justamente os mais capitalizados. A segunda linha de crédito especial é o integrado coletivo, destinado a associações, cooperativas e outras pessoas jurídicas compostas exclusivamente por beneficiários do Pronaf. A terceira linha é o Pronaf-Agregar (Projeto de Agregação de Renda da Agricultura Familiar), destinado a financiar projetos individuais ou coletivos que envolvam infraestrutura, prestação de serviços, marketing, beneficiamento de produtos etc. Deve-se mencionar, ainda, que se enquadram nos grupos B, C e D os pescadores artesanais, os extrativistas, os silvicultores e os aqüicultores, conforme os critérios de renda e dimensão da exploração (SCHNEIDER et alii, 2004, p. 28).

Schneider et al. (2009), assim os categorizam.<sup>32</sup>

Grupo A: agricultores assentados da reforma agrária que, com a extinção do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), passaram a ser atendidos pelo Pronaf.

Grupo B: agricultores familiares e remanescentes de quilombos, trabalhadores rurais e indígenas com renda bruta anual atual de até R\$2.000,00. Esse grupo inclui as famílias rurais com baixa produção e pouco potencial de aumento da produção no curto prazo localizadas em regiões com concentração de pobreza rural.

Grupo C: agricultores familiares com renda bruta anual atual entre R\$2.000,00 a R\$14.000,00, que apresentem explorações intermediárias com bom potencial de resposta produtiva.

Grupo A/C: agricultores oriundos do processo de reforma agrária e que passam a receber o primeiro crédito de custeio após terem obtido o crédito de investimento inicial que substituiu o antigo programa de apoio aos assentados.

Grupo D: agricultores estabilizados economicamente com renda bruta anual entre R\$14.000,00 e R\$40.000,00.

Grupo E (Proger Familiar Rural): agricultores com renda bruta anual entre R\$40.000,00 e R\$60.000,00 (SCHNEIDER et al., 2009, p. 26 e 27).

Ainda em Schneider et al. (2009, p. 26), essa categorização<sup>33</sup> decorreu da publicação de um estudo realizado no âmbito do convênio FAO/INCRA,<sup>34</sup> “que sugeriu a segmentação dos agricultores familiares beneficiários do programa em grupos distintos, de acordo com o nível da renda bruta familiar anual.” Essa classificação diferenciada dos agricultores permitiu que as regras de financiamentos fossem mais adequadas à realidade de cada segmento social, sendo que os encargos financeiros e os descontos visam auxiliar mais aquelas parcelas com menores faixas de renda e em maiores dificuldades produtivas.

De fato o projeto FAO/INCRA (1994) no documento conhecido como “Diretrizes de Política Agrária Sustentável” propunha políticas diferenciadas para as diferentes categorias da agricultura familiar, privilegiando com crédito de infraestrutura aos agricultores em transição e com políticas agrárias e sociais aos periféricos, que deveriam em função disso, tentar ascender à categoria B. Isto era

<sup>32</sup> Os grupos A, B, C, D e E permitiram especificações de limites e volumes de crédito, taxas de juros, assim como critérios de avaliação e monitoramento.

<sup>33</sup> Dentre esses grupos, o mais expressivo ainda é o grupo “B”, que conforme dados do Censo Agropecuário de 1995/1996 englobava 53,4% do total de estabelecimentos familiares do Brasil, sendo o mais garantido o grupo A e os integrantes dos antigos grupos D, e E, atualmente Pronaf comum, os agricultores mais habilitados a transacionaram em grande escala (LIMA, 2011).

<sup>34</sup> Um primeiro estudo da FAO/Incra (1994a) já havia sido realizado em 1994, constituindo-se em importante referencial para a classificação quantitativa dos estabelecimentos considerados familiares. Foi a partir destes trabalhos que nasceu a separação entre agricultores patronais e familiares (SCHNEIDER et alii, 2009, p. 26).

fundamentado na realidade existente na agricultura familiar em termos de renda monetária como revela a tabela que segue:

| <b>Quadro 4 - Agricultores Familiares - Renda monetária (RM)<br/>por estabelecimento segundo os tipos familiares</b> |                         |                              |                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Tipos</b>                                                                                                         | <b>Estab.<br/>Total</b> | <b>% Estab.<br/>s/ total</b> | <b>RM / Estab.<br/>(Em R\$/ano)</b> |
| A                                                                                                                    | 406.291                 | 8,4                          | 11.898                              |
| B                                                                                                                    | 993.751                 | 20,4                         | 2.172                               |
| C                                                                                                                    | 823.547                 | 16,9                         | 714                                 |
| D                                                                                                                    | 1.915.780               | 39,4                         | (104)                               |
| Total                                                                                                                | 4.139.369               | 85,1                         | -----                               |

**Fonte:** Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE.  
Elaboração: FAO/INCRA, (2000).

Com base no quadro acima, Guanziroli (2007, p. 310), salienta que “em 1996, entre os estabelecimentos da agricultura familiar, 56,3% não conseguia obter uma renda mínima por meio de seus estabelecimentos (varia de R\$714 a/a a um valor negativo de R\$104)”. O referido autor diz que muitos agricultores familiares dependiam de rendas externas ao estabelecimento agrícola, como aposentadorias, venda de serviços em outros estabelecimentos (familiares e patronais) ou atuando em atividades não agrícolas. Como o Censo Agropecuário levanta apenas a renda familiar obtida dos próprios estabelecimentos agropecuários, não considerando as receitas não agrícolas, previdenciárias ou mesmo da venda de serviços de mão-de-obra, este tipo de renda é a explicação para a sobrevivência dos agricultores familiares do tipo D.

Não devemos negligenciar o fato de que a seleção do público-alvo do programa ao considerar a distribuição de recursos por critério social, assume um caráter seletivo e excludente. Partindo desse pressuposto, Carneiro (1997), destaca que os critérios de exclusão e seletividade estavam sustentados na noção do verdadeiro agricultor como o tipo ideal de produtor rural a ser incentivado, ou seja, o profissional com capacidade de encontrar na atividade agrícola, no mínimo 80% da renda familiar.

Em conformidade com Lima (2011, p. 42), automaticamente, “o programa excluía a maior parcela dos agricultores familiares de regiões mais carentes do país que, por motivos diversos, como condições climáticas, deficiências da terra, tecnologia, informação, crédito e etc, não conseguiam sobreviver apenas da atividade agropecuária, buscando outras fontes como aposentadorias e atividades não-agrícolas, mais de 20% do total da renda familiar.”

Ainda sobre a especificação do público-alvo beneficiário do Pronaf em diferentes grupos de renda, Aquino (2009), salienta que, embora tal estratificação tenha o mérito de incluir os produtores mais pobres (Grupos A e B), é contaminada por uma visão determinista, linear e externalista da mudança social. Em vista disso, a hipótese implícita no Pronaf é que os agricultores familiares, uma vez beneficiados pelo crédito, passarão de assentados, para agricultores com potencial e agricultores consolidados – de ‘A’ para ‘C’ e, daí, para agricultores com renda elevada e, por fim, porque não ao sucesso, à eficiência e aos mercados.

#### **4.4 As Modalidades**

Apresentaremos algumas definições acerca das linhas de intervenção do Pronaf,<sup>35</sup> quais sejam: Crédito<sup>36</sup> (custeio e investimento), Infraestrutura e Serviços Municipais e Capacitação. Todavia, dentre estas, por meio de uma análise mais aprofundada, daremos primazia à modalidade Crédito, onde serão abordados seus principais aspectos.

Como salienta Silva (1999):

Estabelecido como uma estratégia de promoção do desenvolvimento rural a partir do fortalecimento da agricultura familiar no Brasil, o Pronaf tem como

---

<sup>35</sup> O Pronaf Crédito está voltado ao apoio financeiro dos agricultores familiares, segundo seis categorias de beneficiários definidas pela Resolução n.º 2.269/99, a qual passou a integrar as normas gerais do Manual de Crédito Rural, definidas no capítulo 10. O Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais deu origem a partir de 2003 ao Pronaf Territorial e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). E o Pronaf Capacitação originou à Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e ao Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER).

<sup>36</sup> O crédito para custeio financia as principais despesas variáveis do custo de produção de uma cultura e/ou criação. Os agricultores podem financiar mais que uma cultura, respeitando o limite estabelecido para aquele ano agrícola, bem como o limite de seu grau de endividamento. Já o crédito para investimento financia a infraestrutura produtiva da unidade de produção, para unidades agrícolas e não agrícolas, como máquinas e equipamentos, animais e culturas permanentes, tanques e respiradores, irrigação, turismo rural, confecções e movelaria (BIANCHINI, 201, p. 73).

arcabouço basilar, o financiamento da produção agrícola, mediante a concessão de financiamento pelos agentes financeiros - Pronaf Crédito; a transferência de recursos orçamentários para o desenvolvimento rural de municípios selecionados - Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, e a capacitação e profissionalização dos agricultores familiares - Pronaf Capacitação (SILVA, 1999, p. 7).

Nos primeiros anos, o programa tinha três linhas de financiamento, cada uma atendendo a demandas específicas. A primeira linha, denominada “Pronaf Crédito” tinha como objetivo apoiar financeiramente as atividades agropecuárias. A segunda linha, alcunhada “Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais”, buscava implementar, ampliar e modernizar a infraestrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar. E, por último, a linha de financiamento “Pronaf Capacitação”, que tinha como meta proporcionar aos agricultores familiares e suas organizações o desenvolvimento de habilidades para o processo produtivo e acompanhamento do programa (BUSSENS, 2013, p. 23).

Importante salientar que de acordo com Schneider, Mattei e Cazella (2009, p. 24), em 1996, “só as ações concernentes ao crédito de custeio foram implementadas e a expansão do programa para as linhas de investimentos, infraestrutura e serviços municipais, capacitação e pesquisa, só se deram a partir de 1997, quando o programa ganhou uma maior capilaridade e passou a operar de modo abrangente em todo o território nacional”.<sup>37</sup>

Como realça Silva (1999), apesar de ter sido criado em agosto de 1995, a modalidade crédito passou a ser efetivamente operada, em âmbito nacional, a partir de 1996, com financiamentos de custeio da safra agrícola. Em 1995, foram aplicados apenas perto de 15% dos recursos ofertados.<sup>38</sup> No que tange a modalidade investimento, embora tenha sido criada no segundo semestre de 1996, os empréstimos adquiriram expressão apenas em 1997.

Segundo Bianchini (2015):

Para o Pronaf, no primeiro ano (safra 1995-96) foram muitos os entraves impostos pelas instituições financeiras no que tange a liberação do

<sup>37</sup> Essa é a razão que explica porque todos os dados gerais do Pronaf estão sistematizados de 1996 em diante (MATTEI, 2001, p. 3).

<sup>38</sup> Como em 1995, os dados sobre o crédito do Pronaf ainda não estavam sistematizados, há certa discrepância entre os dados divulgados, por isso, devem ser utilizados com reservas (SILVA, 1999, p. 10).

crédito<sup>39</sup>, liberando-se só R\$89 milhões, em 33.227 operações de crédito de custeio. O crédito de investimento do programa, nesse primeiro ano, não saiu do papel. O Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, destinado a investimentos em infraestrutura comunitária e capacitação, a organização dos Conselhos municipais, estaduais e nacional do Pronaf, seriam criados a partir de 1996 (BIANCHINI, 2015, p. 26-27).

Para Schneider et al. (2009), na esfera operacional, o Pronaf apresenta quatro modalidades:

1. Financiamento da produção: anualmente, o programa concede recursos para o custeio e investimento, financiando atividades produtivas rurais em praticamente todos os municípios do país;
2. Financiamento de infraestrutura e serviços municipais: oferece apoio financeiro aos municípios de todas as regiões do país para a realização de obras de infraestrutura e serviços básicos;
3. Capacitação e profissionalização dos agricultores familiares: promove cursos e treinamentos aos agricultores familiares, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento rural;
4. Financiamento da pesquisa e extensão rural: destina recursos financeiros à geração e transferência de tecnologias para os agricultores familiares (SCHNEIDER et al., 2009, p. 24-25).

Abramovay e Veiga (1999), também apontam quatro áreas de atuação do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais: financiamento do custeio e investimento agrícolas; fornecimento de infraestrutura rural; negociação e articulação de políticas públicas e formação de técnicos extensionistas e agricultores.

Schneider; Cazella e Mattei (2009), no quadro que se segue, listam algumas reformulações legais que afetaram as díspares modalidades do programa em sua totalidade, no período compreendido entre 1996 e 2003:

---

<sup>39</sup> Na década de 1990, os recursos totais para o crédito rural caíram de R\$14,6 bilhões em 1990 para R\$9,6 bilhões em 1999. O Pronaf realizou um movimento inverso, passando de R\$200 milhões previstos na safra 1995-96 para R\$3,46 bilhões na safra 1999-2000 (BIANCHINI, 2015, p. 41).

| <b>Quadro 5 - Reformulações do Pronaf 1996/2003</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1)                                                  | Criação, em 1996, do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, com o objetivo de melhorar as condições de produção e de infraestrutura nos municípios rurais, onde a agricultura familiar representa um papel estratégico na economia local;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 2)                                                  | Criação, através da resolução 2.436/97 do Banco Central, da linha especial de crédito de custeio conhecida como “Pronafinho” (Grupo C), destinando créditos (na época) de até R\$ 1.500,00, com o objetivo de direcionar parte dos recursos de custeio aos agricultores mais necessitados;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 3)                                                  | Criação pelo Banco do Brasil, em 1997, da modalidade “BB Rural Rápido”, com o objetivo de agilizar a liberação de financiamentos para aqueles agricultores que possuem cadastro junto ao Banco do Brasil;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 4)                                                  | Criação do Pronaf Agroindústria, no ano de 1998, com o objetivo de financiar projetos de grupos de agricultores;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 5)                                                  | Criação, em 1998, da linha de crédito de investimento conhecida como Pronaf Agregar, com o objetivo de agregar renda às atividades agropecuárias;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 6)                                                  | Fusão, através da resolução 2.766/00, das linhas de crédito de investimento Agregar e Agroindústria em uma única, com o nome de Crédito de Investimento para Agregação de Renda à Atividade Rural. Essa modalidade, ainda conhecida como Pronaf Agregar tem como objetivo liberar recursos para o beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária, sendo destinada aos agricultores dos grupos B, C e D;                                                                                                                                                                                                                |
| g)                                                  | Extensão do crédito de custeio e das demais modalidades do programa, a partir de 2000, aos assentados da reforma agrária (grupo A/C), que já foram contemplados com recursos de investimentos para estruturação das unidades;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| h)                                                  | Criação, pela resolução 3.001/02 do Banco Central, da linha de crédito de investimentos para silvicultura e sistemas agroflorestais (Pronaf Florestal), destinada aos agricultores dos grupos B, C e D, com o objetivo de apoiar os investimentos em florestas;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| i)                                                  | Criação, na safra 2003/04, de novas modalidades: Pronaf Alimentos, com o objetivo de estimular a produção de cinco alimentos básicos (arroz, feijão, milho, mandioca e trigo); Pronaf Pesca, com o objetivo de apoiar os pescadores artesanais; Pronaf Agroecologia, com o objetivo de apoiar a produção agropecuária que não utiliza produtos químicos e também os agricultores que se encontram em transição para este tipo de produção; Pronaf Turismo Rural, com o objetivo de apoiar a implantação de atividades turísticas nas propriedades rurais; Pronaf Mulher; Pronaf Jovem Rural; Pronaf Semi-Árido e Pronaf Máquinas e Equipamentos. |

**Fonte:** elaboração própria com base em Schneider; Cazella e Mattei (2009, p. 29-31).

De acordo com Schneider, et al. (2009):

Uma outra reestruturação do programa foi nas declarações de aptidão<sup>40</sup> (DAPs) fornecidas aos agricultores. O crédito para custeio e investimento para os beneficiários da reforma agrária, enquadrados no Grupo A, passou a ser fornecido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Para os demais grupos de agricultores, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), habilitou os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STRs), os serviços públicos de extensão rural (EMATERs) e os Sindicatos Rurais a emitir essas declarações (SCHNEIDER, et al., 2009, p. 31).

#### 4.4.1 Pronaf Crédito

Desde sua gênese, o Pronaf se constituiu como um programa de crédito (custeio e investimento) a taxas de juros mais atrativas para os agricultores familiares. O propósito nevrálgico desta linha de financiamento é oferecer suporte financeiro aos agricultores familiares em suas atividades agropecuárias.

Para Silva (1999, p. 8-9), existem várias linhas de crédito<sup>41</sup> específicas para o Pronaf (Custeio Normal; Rural Rápido; Pronaf Especial: Custeio e Investimento; Pronaf – Investimento Normal – FCO e FNE; e Pronaf Agroindústria), e, no período 95/98, os encargos financeiros para o crédito de custeio variaram de 5,75% a.a. até 12%. Por sua vez, os encargos financeiros que incidem sobre o crédito de investimento possuem um rebate de 50% quando quitados até o vencimento.

Ainda em Silva (1999), entre os atributos basilares da operacionalização do crédito do Pronaf destacam-se:

“a obrigatoriedade, por parte do agricultor familiar, em apresentar ao agente financeiro a declaração de aptidão, que comprove sua condição de agricultor familiar, a qual deve ser requerida junto aos sindicatos de trabalhadores rurais ou patronais; bem como a utilização de garantias financeiras simplificadas, preferencialmente: (i) para custeio: penhor da safra e adesão ao seguro; e (ii) para investimento: penhor cedular ou alienação fiduciária do bem financiado” (SILVA, 1999, p. 9).

<sup>40</sup> A declaração de aptidão ao Pronaf (DAP) é utilizada como mecanismo de identificação do agricultor familiar para direito de acesso às políticas públicas correlatas em sua integralidade e permite seu enquadramento nos diferentes grupos do programa. Se trata de um documento autodeclaratório, ou seja, cabe ao agricultor a responsabilidade pelas informações prestadas. Importante frisar que os princípios da transparência eletrônica, descentralização e controle social, que orientam a tecnologia das emissões das DAPs, têm possibilitado a diminuição da burocracia pública, desenvolvimento de políticas em grande escala e redução dos custos operacionais (BIANCHINI, 2015, p.72-73).

<sup>41</sup> O crédito rural do Pronaf possui diferentes limites, prazos e taxas de juros negativas e ou com rebates, para diferentes grupos de agricultores. Os prazos de pagamento para custeio são em média de até 24 meses e de investimento de até 12 anos (BIANCHINI, 2015, p. 70-71).

Já Bianchini (2015, p. 70), salienta que o objetivo da modalidade crédito “é apoiar atividades agrícolas e não agrícolas dos agricultores familiares nas linhas de custeio e investimento, financiando inclusive investimentos coletivos e cooperativas de agricultores familiares, estando presente em quase todos os municípios do país, e executado de forma descentralizada, contando com a participação de instituições governamentais e não governamentais”. A execução se dá a priori, por meio de bancos públicos, como o Banco do Brasil (BB), o Banco do Nordeste (BNB), o Banco da Amazônia (BASA) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). As Cooperativas de Crédito Rural também têm uma proeminente participação na aplicação do Pronaf Crédito, assim como as instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) pública, governamental e não governamental que também cooperam para a qualificação do crédito.

Conforme Lima (2011, p. 50), o crédito do Pronaf destinado às modalidades custeio e investimento, acabou se transformando em uma alternativa concreta para diversos segmentos da agricultura brasileira. A ampliação do programa trouxe benefícios para produtores familiares, antes às margens da sociedade, do sistema de produção e comercialização.

No que tange os recursos<sup>42</sup> e o número de contratos firmados, podemos visualizar nas tabelas a seguir, que no período compreendido entre 1995 e 2002, mais propriamente no governo do então presidente FHC, ambos obtiveram uma crescente significativa, esse processo se deu por conta do acesso a novas fontes de financiamento, bem como das modificações que o programa sofreu no período em tela.

---

<sup>42</sup> O amplo acesso aos recursos do Pronaf Crédito esbarra na reduzida capacidade de pagamento de parte significativa de agricultores familiares, localizados, majoritariamente, em regiões como o Norte e o Nordeste, que, juntas, concentram 50% dos municípios do Pronaf Infraestrutura (SILVA, 1999, p. 40).

| Quadro 6 - Pronaf Crédito Rural: Indicadores Gerais |                              |                              |                                     |                              |                              |                                     |
|-----------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------------|
|                                                     | Custeio                      |                              |                                     | Investimento                 |                              |                                     |
|                                                     | Recursos ofertados (R\$ mil) | Recursos aplicados (R\$ mil) | Número de contratos efetuados (mil) | Recursos ofertados (R\$ mil) | Recursos aplicados (R\$ mil) | Número de contratos efetuados (mil) |
| <b>1995</b>                                         | 200.000                      | 30.000 <sup>1</sup>          | sem info                            | —                            | —                            | —                                   |
| <b>1996</b>                                         | 650.000                      | 547.500                      | 299,9                               | 350.000                      | 10.100                       | 4,4                                 |
| <b>1997</b>                                         | 1.000 000                    | 888.303                      | 387,5                               | 700.000                      | 736.900                      | 101,7                               |
| <b>1998</b>                                         | 1.500 000                    | 1.114 736                    | 532,8                               | 1.000 000                    | 628.800                      | 116,5                               |
| <b>Total</b>                                        | <b>3.350 000</b>             | <b>2.575 539</b>             | <b>1.220,2</b>                      | <b>2.050 000</b>             | <b>1.375 800</b>             | <b>222,6</b>                        |

Fonte: BACEN

Elaboração: IPEA

Nota: <sup>1</sup>Valor estimado e sujeito a correção.

De acordo com Mattei (2001, p. 7), em 1996, "nota-se um forte incremento do total de recursos aplicados no programa e da própria procura pelo crédito rural, expressada através da elevação do número de contratos". Deve-se destacar que essa mudança foi provocada pela forte pressão exercida pelos trabalhadores rurais que exigiam melhores condições de financiamento.

| Quadro 7 - Número de contratos e montantes de recursos disponibilizados e aplicados pelo Pronaf, entre 1999 e 2002 |                                 |                          |            |                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------|------------|---------------------|
| Ano-safra                                                                                                          | Recursos disponibilizados (R\$) | Recursos aplicados (R\$) | Aplicado % | Número de Contratos |
| <b>1999/2000</b>                                                                                                   | 3.280.000.000                   | 2.149.434.466            | 65,53      | 926.422             |
| <b>2000/2001</b>                                                                                                   | 3.976.000.000                   | 2.168.486.228            | 54,54      | 893.112             |
| <b>2001/2002</b>                                                                                                   | 4.196.000.000                   | 2.189.275.083            | 52,18      | 932.927             |
| <b>2002/2003</b>                                                                                                   | 4.174.000.000                   | 2.376.465.864            | 56,93      | 904.214             |

Fonte: elaboração própria com base em Coppeti (2008) e MDA/SAF (2010).

Com base nos indicadores gerais do crédito rural nos quadros acima demonstrados, os recursos para investimentos foram majoritariamente contratados pelos produtores familiares da região Sul e, cerca de 70% do total de crédito de investimento concedido no país destinou-se aos produtores da região Nordeste, os quais apresentam menor capacidade de pagamento e, conseqüentemente, menor capacidade de financiamento em relação aos produtores da região Sul.

Em relação ao valor médio dos contratos, no quadro abaixo, no período analisado, “percebe-se que o tamanho dos contratos se situou bem abaixo do limite legalmente estipulado de R\$5 mil (para custeio convencional) e de R\$15 mil (para contratos de investimento convencionais)” (SILVA, 1999, p. 11-12).

| Quadro 8 - Pronaf Crédito Rural: Valor Médio dos Contratos (Em R\$) |               |       |       |       |
|---------------------------------------------------------------------|---------------|-------|-------|-------|
| Modalidade                                                          | Ano           |       |       |       |
|                                                                     | 1995          | 1996  | 1997  | 1998  |
| <b>Custeio</b>                                                      | s. informação | 1.825 | 2.279 | 2.064 |
| <b>Investimento</b>                                                 | s. informação | 2.295 | 7.246 | 5.397 |

**Fonte:** BACEN/RECOR.

**Elaboração:** IPEA/DICOD.

Desde que foi criado, em 1996, o Pronaf vem consolidando-se ano a ano como a principal política pública de apoio à agricultura familiar no meio rural brasileiro. De acordo com as informações apresentadas no quadro 9, percebe-se facilmente que entre 1996 e 2012 aumentaram sistematicamente tanto o número de beneficiários como o montante de recursos financeiros disponibilizados e aplicados em condições especiais pelo programa. Ao longo desse período foram realizadas 21.636.779 operações de crédito. O volume de dinheiro emprestado para custeio e investimento através dessa modalidade de financiamento, por sua vez, superou a marca dos R\$100 bilhões. Assim, “mesmo considerando que a agricultura familiar ainda ocupa uma posição marginal na política agrícola nacional,<sup>43</sup> nota-se que

<sup>43</sup> Apesar do aumento importante dos recursos públicos voltados a apoiar a agricultura familiar e camponesa no período recente, deve-se registrar que o Estado brasileiro ainda mantém a prioridade de suas ações em favor do agronegócio exportador (Delgado, 2012; Feijó, 2013; Graziano da Silva, 2009; Sabourin, 2007). Para ilustrar esse argumento, basta mencionar que dos R\$ 157 bilhões disponibilizados para a safra 2013/2014, nada menos que R\$ 136 bilhões (87% do total) foram reservados pelo governo Dilma Rousseff para apoiar exclusivamente os 809.369 agricultores patronais do país, e apenas R\$ 21 bilhões (13% do total) foram consagrados aos mais de 4,3 milhões de estabelecimentos familiares espalhados nos 27 estados da Federação. Este montante de recursos destinados à agricultura empresarial, em um único ano agrícola, superou em muito os R\$100 bilhões aplicados pelo Pronaf ao longo de toda a sua existência.

houve um esforço orçamentário crescente do governo brasileiro objetivando ampliar o alcance do financiamento público em prol desta categoria social específica do campo” (AQUINO e SCHNEIDER, 2015, p. 62-63).

| <b>Quadro 9 - Número de contratos e montante do crédito rural do Pronaf no Brasil por ano fiscal, 1996 a 2012</b> |                        |                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------------------------|
| <b>Ano</b>                                                                                                        | <b>Nº de contratos</b> | <b>Valor (R\$ 1,00)</b> |
| <b>1996</b>                                                                                                       | 311.406                | 556.867.943             |
| <b>1997</b>                                                                                                       | 486.462                | 1.407.660.438           |
| <b>1998</b>                                                                                                       | 646.244                | 1.357.455.541           |
| <b>1999</b>                                                                                                       | 791.677                | 1.776.951.420           |
| <b>2000</b>                                                                                                       | 834.049                | 1.864.888.674           |
| <b>2001</b>                                                                                                       | 800.653                | 2.210.744.246           |
| <b>2002</b>                                                                                                       | 829.433                | 2.414.869.519           |
| <b>2003</b>                                                                                                       | 1.003.837              | 3.158.400.037           |
| <b>2004</b>                                                                                                       | 1.045.713              | 4.388.790.542           |
| <b>2005</b>                                                                                                       | 2.208.198              | 5.785.745.810           |
| <b>2006</b>                                                                                                       | 2.551.497              | 7.166.030.577           |
| <b>2007</b>                                                                                                       | 1.923.317              | 7.122.941.867           |
| <b>2008</b>                                                                                                       | 1.550.749              | 8.664.729.050           |
| <b>2009</b>                                                                                                       | 1.704.947              | 11.218.847.098          |
| <b>2010</b>                                                                                                       | 1.585.486              | 11.988.637.390          |
| <b>2011</b>                                                                                                       | 1.539.901              | 13.304.696.799          |
| <b>2012</b>                                                                                                       | 1.823.210              | 16.358.978.153          |
| <b>Total</b>                                                                                                      | 21.636.779             | 100.747.235.105         |

**Fonte:** 1996-1998: Ipea (2007); 1999-2012: Bacen (2014).

Como podemos perceber no quadro acima, visualiza-se um significativo aumento no volume de crédito entre 2003 e 2006, mais propriamente, no primeiro mandato Lula. O montante de recursos financiados mais do que triplicou, junto com

o número de agricultores beneficiados pelo crédito, tendo havido aumento na cobertura do Pronaf em relação ao conjunto de agricultores familiares.

#### 4.4.2 Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais

É na linha Infraestrutura e Serviços Municipais que o Pronaf é submetido aos maiores desafios em relação à problemática da democratização da gestão das políticas públicas. O objetivo dessa linha de atuação é melhorar a infraestrutura produtiva e social para fortalecer a agricultura familiar. Essa modalidade opera a partir dos pressupostos da necessidade estatal em fomentar a forma de gestão descentralizada e que promova a democratização. Neste sentido, “para acessar os recursos do Pronaf, foi criada uma metodologia e elaboração de projetos que prevê além da participação de múltiplas entidades da sociedade civil em nível local, a constituição formal de um espaço institucional cuja atribuição maior é coordenar e planejar as ações e políticas públicas destinadas aos agricultores”<sup>44</sup> (SILVA e SCHNEIDER, 2009, p. 148).

Sendo uma herança dos movimentos populares e sociais que deram a tônica na década de 1990, a criação de conselhos gestores<sup>45</sup> surgiu enquanto fomento de iniciativas locais de institucionalização de espaços públicos. Silva e Marques (2009, p. 12), afirmam que “os conselhos são, apesar das mazelas constantemente frisadas, entendidos como favoráveis, considerando sua capacidade de transformação política.” Salienta-se que o arranjo organizacional desses Conselhos se destaca pelo papel desempenhado tanto pela sociedade civil quanto pelo Estado. E as diretrizes normativas que marcam a introdução destes, destacam suas qualidades enquanto mecanismos de geração de uma sinergia local, no sentido da construção de um processo de desenvolvimento local sustentável.

Conforme Silva e Schneider (2009), a origem de Conselhos voltados à demanda da população rural<sup>46</sup> se deu a partir da criação da modalidade

---

<sup>44</sup> Cabe destacar que com a assunção do governo Lula, em 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário introduziu mudanças no funcionamento do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais (SILVA e SCHNEIDER, 2009, p. 148).

<sup>45</sup> Após a promulgação da Constituição Federal em 1988, leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito institucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes das instituições da sociedade civil e representantes do governo municipal (BASSO, 2009, p. 207).

<sup>46</sup> As parcerias entre as inúmeras esferas e o envolvimento dos movimentos sociais são viabilizados por meio de conselhos municipais, estaduais e nacional, que apresentam uma conexão institucional

Infraestrutura e Serviços Municipais do Pronaf, e por consequência, da exigência<sup>47</sup> de constituição de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs). Que surgiu com a pretensão primordial de conduzir um projeto de desenvolvimento rural para o município, onde por meio do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural<sup>48</sup> (PMDR), propõe linhas de ação que se integram às propostas locais em voga.

Como salientam Silva e Schneider (2009):

Este espaço institucional é formado pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural<sup>49</sup> - CMDR -, que além de serem arena de atuação política das entidades da sociedade civil, são também uma estrutura institucional com poderes para legitimar a condução das iniciativas locais, administrar os recursos existentes e zelar pela sua correta aplicação (SILVA e SCHNEIDER, 2009, p. 148).

Marques (2009, p. 51), também corrobora com a premissa de que” a criação dos CMDRs, enquanto espaço de debate e deliberação, se encontra no âmago da concepção que inspirou a linha Infraestrutura e Serviços Municipais do Pronaf”. Deste modo, podemos perceber que foi criado um espaço institucionalizado para a concepção e formulação de debates envolvendo políticas para a agricultura familiar.

Partindo deste pressuposto, Silva e Marques (2009, p. 12), asseguram que a instalação dos CMDRs, “enquanto lugar privilegiado para a participação e a gestão social, satisfaz uma perspectiva segunda a qual respostas adequadas aos sistemas de produção típicos da agricultura familiar devem considerar ao máximo a realidade local”.

---

envolvendo as representações dos agricultores familiares, bem como dos governos estaduais e municipais, que participam na qualidade de coordenadores locais do programa (SILVA, 1999).

<sup>47</sup> Assim como, tornar disponível uma infraestrutura mínima para garantir o funcionamento desses Conselhos, tais como a alocação de espaço físico identificado com os dizeres “Sala do Agricultor Familiar – PRONAF”; um servidor para atendimento público; um técnico para acompanhar e supervisionar os beneficiários e a criação de um programa municipal de compras para a agricultura familiar.

<sup>48</sup> Para Abramovay e Veiga (1999, p. 8), o PMDR é entendido como um documento oficial do município, que deve ajudar a obtenção de recursos necessários à implementação de ações orientadas para o fortalecimento da agricultura familiar, inclusive aquelas não contempladas pelo Pronaf. Sua elaboração deve favorecer a participação efetiva dos agricultores familiares.

<sup>49</sup> Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) foram idealizados para operarem como “instituições híbridas”, ou seja, “instituições mistas”, constituídas por representantes do Estado e da sociedade civil, com poderes construtivos e/ou deliberativos que reúnem, simultaneamente, elementos de democracia representativa e da democracia direta” (Avritzer, 2000a, p. 18).

Silva (1999), salienta que para ter acesso ao suporte técnico e financeiro desta modalidade<sup>50</sup> de financiamento do Pronaf, o município deve atender simultaneamente, os seguintes parâmetros técnicos:

(i) proporção de estabelecimentos agropecuários até 200 hectares maior que a proporção existente no estado; (ii) relação entre a população rural e a população total do município maior que a relação verificada no estado; e (iii) valor da produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura do município menor que o valor da produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura do estado. Após a aplicação dos critérios terão prioridade os municípios que: (i) estejam incluídos no Programa Comunidade Solidária; (ii) apresentem maior número de assentamentos de reforma agrária; e (iii) concentrem colônias de pescadores artesanais. Além disso, é também permitida a adoção de outra prioridade técnica definida e aprovada pelo conselho estadual do Pronaf (SILVA, 1999, p. 9).

Ainda em Silva (1999, p. 9), a referida autora destaca que os procedimentos operacionais para o repasse de recursos aos municípios escolhidos envolvem:

(i) a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR); (ii) a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR); (iii) a elaboração de planos de trabalho a serem aprovados pelos conselhos estaduais; (iv) a entrega dos planos de trabalho à Caixa Econômica Federal (CEF) para apreciação; e (v) o pagamento de contrapartidas e comprovação de adimplência com a União, conforme se acha previsto pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O Pronaf Infraestrutura começou a ser efetivamente operacionalizado em 1997,<sup>51</sup> quando foi possível beneficiar com recursos apenas 18% dos municípios

<sup>50</sup> A partir de 1999, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, os critérios de seleção dos municípios sofreram uma nova reformulação. A primeira delas ocorreu através da Resolução n.º 15/01, que, dentre outras coisas, precisou as incumbências do Conselho Estadual do Pronaf, como a elaboração da lista final dos municípios contemplados e a previsão de contrapartidas dos municípios beneficiados com recursos do Pronaf Infraestrutura. Tal Resolução, acrescentou critérios adicionais no intuito de privilegiar os municípios mais pobres e mais rurais, utilizando-se de indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (SCHNEIDER, MATTEI e CAZELLA, 2009, p. 41).

<sup>51</sup> A efetiva liberação de recursos aos municípios beneficiados começou a ocorrer apenas a partir de novembro de 1997. A partir daí os órgãos envolvidos na operacionalização do repasse passaram a agilizar todos os procedimentos, para buscar a utilização integral dos recursos disponíveis, tendo em vista a proximidade do encerramento do exercício. Ao encerrar o ano de 1997, o Pronaf Infraestrutura perfazia mil municípios, selecionados para a realização de ações integradas para o desenvolvimento rural (383 em 1996 e o restante em 1997). Para esses municípios, o maior desafio era a efetiva execução dos planos municipais, com obediência à lógica operacional montada de: (i) criação dos conselhos municipais; (ii) elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, com a participação primordial dos agricultores familiares e suas organizações; (iii) aprovação dos planos municipais pelos conselhos estaduais; (iv) aprovação dos planos de trabalho pela Caixa Econômica Federal; e (v) efetivo repasse de recursos, por intermédio da Caixa Econômica Federal, aos municípios (SILVA, 1999, p. 32-33).

selecionados. Tal desempenho deveu-se sobretudo à multiplicidade de procedimentos operacionais necessários para o repasse dos recursos aos municípios. Em 1998, o Pronaf Infraestrutura melhorou muito seu desempenho: conseguiu beneficiar 915 municípios e profissionalizar 54.229 agricultores familiares. “A distribuição dos municípios do Pronaf Infraestrutura segundo grupos de tamanho populacional revela que 85% têm até 25 mil habitantes” (SILVA, 1999, p. 45).

A significativa inclusão dos municípios nesta linha de financiamento ocorreu entre os anos de 1997 e 1999, uma vez que em 1999 o programa foi ampliado para mais de mil municípios. Já a partir do ano de 2000 ocorreu um ligeiro recuo, o que de alguma forma pode estar revelando as dificuldades dessa modalidade de política para atender as demandas do universo dos municípios onde a agricultura familiar representa a base do setor produtivo local, atualmente em mais de quatro mil municípios. A datar da sua gênese, ficou acordado que os municípios selecionados teriam acesso ao valor médio de R\$150.000,00 previsto para um período de quatro anos. A partir da definição desses parâmetros, a quantidade de municípios beneficiados expandiu rapidamente, como podemos observar no Quadro X a seguir (SCHNEIDER, MATTEI e CAZELLA, 2009, p. 39).

| <b>Quadro 10 – Número de municípios beneficiados pelo Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais – 1997-2001*</b> |             |             |             |             |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Região</b>                                                                                                      | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>1999</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b> |
| <b>Norte</b>                                                                                                       | 48          | 75          | 120         | 109         | 161         |
| <b>Nordeste</b>                                                                                                    | 138         | 258         | 392         | 331         | 628         |
| <b>Sudeste</b>                                                                                                     | 96          | 152         | 227         | 212         | 235         |
| <b>Sul</b>                                                                                                         | 135         | 153         | 170         | 170         | 147         |
| <b>Centro-Oeste</b>                                                                                                | 44          | 74          | 97          | 94          | 82          |
| <b>Total</b>                                                                                                       | 461         | 712         | 1.006       | 916         | 1.253       |

**Fonte:** SAF, CEF e OGU.

\* Após 2001 houve um aumento do número de municípios beneficiados pelo Programa, mas não se dispõe de dados agregados para as diferentes regiões nas fontes citadas.

Se faz mister perceber que a distribuição dos recursos, deu primazia às regiões mais pobres, a priori, o Nordeste, que com o intuito de reduzir as enormes iniquidades existentes no país, ganhou destaque. Dentre as razões que explicam esse comportamento encontra-se o financiamento de obras mais dispendiosas, como a carência de abastecimento de água, considerado um problema crucial em muitos estados da região em destaque.

O quadro 11, a seguir, mostra a distribuição dos recursos entre as grandes regiões do país. A princípio, podemos observar que a porcentagem de cada região em particular, permaneceu praticamente inalterada ao longo do período em análise, todavia, a região Nordeste abarcou uma grande parcela dos recursos disponibilizados, salvo em 2001, quando a região concentrou mais 60% de todo o montante liberado. Na mesma linha de raciocínio, percebe-se que a região Norte entre 2000 e 2001, aumentou sua participação na distribuição dos recursos. Partindo desse pressuposto, as demais regiões no mesmo período, sofreram uma considerável diminuição na participação dos recursos.

| <b>Quadro 11 - Evolução da distribuição dos recursos por Grandes Regiões do País (R\$ 1000)</b> |             |             |             |             |             |              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| <b>Região</b>                                                                                   | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>1999</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>Total</b> |
| <b>Norte</b>                                                                                    | 5.882,00    | 10.405,00   | 18.279,00   | 18.739,00   | 26.791,00   | 80.096,00    |
| <b>Nordeste</b>                                                                                 | 24.197,00   | 32.189,00   | 61.564,00   | 58.885,00   | 113.100,00  | 289.935,00   |
| <b>Sudeste</b>                                                                                  | 12.728,00   | 21.038,00   | 32.436,00   | 34.302,00   | 18.118,00   | 118.622,00   |
| <b>Sul</b>                                                                                      | 14.798,00   | 12.015,00   | 23.861,00   | 25.448,00   | 7.818,00    | 83.940,00    |
| <b>C. Oeste</b>                                                                                 | 5.954,00    | 10.274,00   | 14.200,00   | 14.488,00   | 4.483,00    | 49.399,00    |
| <b>Total</b>                                                                                    | 63.559,00   | 85.921,00   | 150.340,00  | 151.862,00  | 170.310,00  | 621.992,00   |

Fonte: MDA/SAF.

Em contrapartida às idéias acima mencionadas, para Silva e Marques (2009, p. 19), os CMDRs “são espaços estruturados a partir de relação de poder, implicando tanto cooperação quanto conflito, a fragilidade e, muitas vezes, a dependência dos atores sociais faz com que estes espaços deixem de assumir um sentido democratizante das estruturas político-institucionais, passando apenas a

reproduzir e legitimar, com o “aval da participação”, as relações de dominação previamente existentes”.

Como condição básica para a sua constituição como demandante de crédito, uma política de constituição de infraestrutura que considere seriamente o processo produtivo: estradas, facilidades e segurança para comercialização, investimento em técnicas de irrigação etc. Enfim, demandam, para tanto, os recursos necessários à colocação em prática de um programa de desenvolvimento local. Denunciam as condições fragmentárias e distorcidas de aplicação dos planos de desenvolvimento municipal, cujos recursos coletivos dotados pelo Pronaf infraestrutura nem sempre são alcançados (NEVES, 2007).

De todo modo, em geral, os Conselhos são instaurados e funcionam com vistas à captação de recursos alocados pelas esferas estadual e nacional de poder, como consequência disso, acabam apenas gerenciando a alocação dos recursos disponibilizados pelo programa. Ou seja, os limites legais regimentais do Pronaf acabam se convertendo no limite de atuação do próprio Conselho. Assim, “ao invés de ser um espaço de discussão e formulação de estratégias de desenvolvimento local, o Conselho restringe-se a ser apenas um gestor do Programa, estabelecendo seu funcionamento de acordo com o cronograma, do mesmo e durante a sua vigência” (SILVA e MARQUES, 2009, p. 14-15).

#### 4.4.3 Pronaf Capacitação

Os cursos de capacitação de técnicos e agricultores, criados para enfrentar os estrangimentos anteriormente aventados, têm sido valorizados para dotar o programa de base institucional e operacional. Objetivam-se mediante articulações por parceria institucional e são organizados por exigüidade de tempo. Atingem os técnicos e os agricultores na velocidade da transferência da informação, além de sofrerem constantemente soluções de continuidade e prorrogações (NEVES, 2007, p. 264).

Ainda em relação aos beneficiários desta modalidade, Silva (1999, p. 10), diz que “além dos agricultores e suas organizações, são beneficiários também, os técnicos que participam da elaboração, execução e acompanhamento dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR)”.

Em Silva (1999), o objetivo do Pronaf Capacitação<sup>52</sup> é proporcionar aos agricultores familiares e suas organizações:

(i) conhecimentos necessários à elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural; (ii) conhecimentos, habilidades e tecnologia indispensáveis aos processos de produção, beneficiamento, agroindustrialização e comercialização; e (iii) intercâmbio e difusão de experiências inovadoras em educação, profissionalização e em tecnologias coerentes com as necessidades das atividades agrícolas familiares (SILVA, 1999, p. 9-10).

De acordo com Aquino e Schneider (2015, p. 57-58), dentre as modalidades mencionadas, partindo do pressuposto de que o elevado custo e a escassez de crédito eram vistos na época como um dos maiores entraves enfrentados pelos produtores rurais, o governo elegeu o “financiamento da produção”, ou melhor, o Pronaf Crédito, como o principal instrumento a ser utilizado para promover “um novo padrão de desenvolvimento sustentável” no campo.

Em relação às áreas de infraestrutura e capacitação, “os dois primeiros anos do Pronaf foram consumidos em sua formulação geral (1995) e na preparação dos instrumentos e organização das instâncias federal, estaduais e municipais (1996), pré-requisitos para sua efetiva operacionalização” (SILVA, 1999, p. 32).

Por outro lado, Carneiro (1997) assevera que a proposta inicial do Pronaf era propensa a agravar as contradições do modelo econômico vigente no campo. Pois o padrão de organização da produção privilegiado em sua versão original estava assentado, implicitamente, em uma lógica setorial e produtivista sustentada na modernização tecnológica da agricultura, abrindo pouco espaço para a diversificação econômica das unidades familiares e para a disseminação de práticas produtivas mais harmoniosas com o meio ambiente.

#### **4.5 Fontes de financiamento**

---

<sup>52</sup> As ações do Pronaf Capacitação são desenvolvidas por meio do repasse de recursos pelo Ministério da Agricultura, mediante convênios, às empresas estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural, que promovem eventos e cursos de acordo com o levantamento das demandas locais de agricultores familiares. Conforme conceito utilizado pelos gestores nacionais do Pronaf, para efeito de quantificação das metas consideram-se produtores capacitados aqueles que realizaram pelo menos um módulo de capacitação. Produtores profissionalizados seriam aqueles que concluíram os módulos dos cursos relativos à: produção, beneficiamento, agroindustrialização, comercialização e gestão (SILVA, 1999, p. 10).

Os recursos utilizados nos financiamentos do Pronaf são oriundos de diversas fontes, dentre as mais proeminentes podemos citar: Depósitos Especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador<sup>53</sup> (FAT-DE e FAT-BNDES), Exigibilidades Bancárias (ou MCR 6.2), Fundos Constitucionais (FNE, FCO e FNO), Poupança Rural, Orçamento Geral da União (OGU), Recursos Próprios Equalizáveis (RPE) e Funcafé. A destinação de recursos dessas fontes para o Programa só se torna factível, portanto, “quando o Tesouro Nacional arca com as despesas relativas à diferença entre os custos decorrentes do uso desses recursos (que envolvem os custos de captação, administrativos e tributários) e a rentabilidade oferecida pelas linhas do Pronaf”. (BIANCHINI, 2015, p. 89-90). No quadro veremos alguns aspectos das fontes de financiamento do Pronaf.

| <b>Quadro 12 - Fontes de Recursos do Pronaf</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT</b>     | Os Depósitos Especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT-DE) são alocados em bancos públicos federais quando há recursos deste Fundo. O valor decidido pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT) é alocado, na forma de Depósitos Especiais, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste (BNB) e Banco da Amazônia (BASA), que devem obrigatoriamente destinar os recursos a financiamentos do Pronaf. |
| <b>Exigibilidades bancárias - MCR 6.2</b>       | Desde a criação do Pronaf, o Banco Central do Brasil (BACEN) determina que as instituições financeiras mantenham aplicado em operações de crédito rural um percentual do valor de seus depósitos à vista. Atualmente, uma subexigibilidade para o Pronaf determina que 10% das exigibilidades estejam aplicadas em operações do Programa.                                                                                                                                  |
| <b>Fundos Constitucionais – FCs</b>             | Os recursos dos Fundos Constitucionais são repassados aos respectivos bancos operadores, que os utilizam em financiamentos ao setor produtivo da região a que pertencem. Com base nas diretrizes do Ministério da Integração Nacional, esses bancos operadores elaboram as programações anuais de financiamento, estabelecendo o montante de recursos a ser destinado ao Pronaf.                                                                                           |

<sup>53</sup> O FAT é um fundo de cunho financeiro, vinculado ao Ministério do Trabalho, seus recursos são provenientes: (i) da transferência da arrecadação do PIS e do PASEP; (II) dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; e (iii) da correção monetária mais juros devidos pelos recursos aplicados, entre outros. Seus recursos para a aplicação no Pronaf são alocados, sob a forma de depósitos especiais, nas instituições financeiras oficiais federais (Banco do Brasil - BB, Banco do Nordeste do Brasil - BNB e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES), as quais os repassam ao público-alvo. Essas instituições arcam com os riscos do financiamento e com a remuneração devida ao fundo (SILVA, 1999, p. 14-15).

|                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Poupança Rural</b>                       | Modalidade de depósito de poupança à qual aplica-se a exigibilidade de que um percentual dos recursos captados seja aplicado em operações de crédito rural.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Orçamento Geral da União – OGU</b>       | O Tesouro Nacional é uma fonte de recursos do Pronaf quando utiliza para os financiamentos do Programa recursos do OGU inscritos na rubrica “Operações Oficiais de Crédito”. Os recursos são repassados a bancos públicos federais – BB, BNB e BASA – para serem destinados a financiamentos sob amparo do Pronaf. Ao repassarem recursos do OGU para o Pronaf, BB, BNB e BASA exercem um papel similar ao que desempenham como operadores de Fundos Constitucionais: não possuem custos de captação e recebem uma remuneração pelo serviço de concessão de financiamentos que realizam. |
| <b>Recursos Próprios Equalizáveis (RPE)</b> | Não é comum que os bancos utilizem seus recursos próprios em financiamentos do Pronaf porque, em geral, esses recursos não são equalizados. A partir de 1999, foi aberta uma exceção para os Bancos Cooperativos, cujos recursos próprios destinados ao Pronaf passaram a ser equalizados. Dois bancos cooperativos têm sido contemplados com a equalização de recursos próprios: BANSICREDI e BANCOOB.                                                                                                                                                                                  |
| <b>Funcafé</b>                              | O Fundo de Defesa da Economia Cafeeira opera com linhas de financiamento de apoio ao setor cafeeiro, por meio de resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN). Do orçamento do Fundo, um pequeno percentual é destinado ao Pronaf para financiar a cafeicultura da agricultura familiar.                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

**Fonte:** elaboração própria com base em Bianchini (2015, 90-92).

No que tange às fontes de financiamento, para Schneider et al.(2009):

O FAT assumiu o lugar de principal provedor de recursos, representando cerca de 80% do total desde 1996 até hoje; A Exigibilidade Bancária é o percentual de recursos captados pelos bancos comerciais e depositados no Banco Central). Os FCs, foram criados pela Constituição Federal de 1988 para favorecer o desenvolvimento das regiões mais pobres; Na OGU são alocadas as verbas vindas do Tesouro Nacional; e, mais recentemente, os Bancos Cooperativos como o BANSICREDI e o BANCOOB<sup>54</sup>, que operam com convênios com o BB. Depois de mais oito anos de existência, os operadores do Pronaf restringem-se basicamente ao Banco do Brasil e ao Banco do Nordeste, duas instituições públicas (SCHNEIDER et alii, 2009, p. 25-26).

Todos esses investimentos agregam resultados e lutas no movimento sindical e os efeitos relativos, segundo as condições de negociação política, para a construção de uma forma estatutária. A partir do corpo de regulamentações, os

<sup>54</sup> Em 1995, o Conselho Monetário Nacional (CMN), autorizou a criação de bancos privados de crédito cooperativo. Nos anos seguintes foram constituídos o Banco do Sistema Sicredi S.A. (Bansicredi), com atuação nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, e o Banco Cooperativo do Brasil S.A. (Bancoop) que, no final do ano 2000, atuava em 14 estados brasileiros (BURIGO, 1999; BITTENCOURT, 2001, CAZELLA, 2002).

agentes que se afiliam ou se veem afiliados a essa categoria socioprofissional passam a organizar um repertório linguístico próprio e a associar determinadas formas de ação coletiva, organizadas e reconhecidas pelo Estado. “Pela ação emanada dessas instâncias institucionais, os agricultores familiares não só se constituem, como alcançam o reconhecimento de sua condição de ator coletivo; e seu enquadramento através do consentimento frente a regras de afiliação e a procedimentos institucionais” (NEVES, 2007, p. 251).

Para Silva (1999, p. 15), “a origem dos recursos e os mecanismos utilizados pelo Tesouro Nacional e pelas instituições financeiras para o repasse do crédito ao tomador final, expõem, de um lado, as razões pelas quais o crédito rural do Pronaf apresenta dificuldades em focalizar o atendimento na clientela-alvo do programa, e, de outro, as dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares no acesso ao crédito. Com efeito, os agentes financeiros, ao terem de responder pelo risco dos contratos firmados, redobram as exigências ao tomador final como forma de diminuir o risco da inadimplência. Por outro lado, a focalização do programa em seu público-alvo (o agricultor familiar) é prejudicada, pois, exceto o segmento daqueles mais capitalizados e/ou dos já integrados às agroindústrias, a grande maioria dos agricultores familiares não têm as garantias patrimoniais exigidas pelas instituições financeiras”.

Prosseguindo em Silva (1999, p. 15-16), para driblar as dificuldades de acesso efetivo ao crédito, algumas iniciativas em curso merecem ser destacadas pelo efeito positivo que desencadeiam sobre a eficiência no processo de repasse dos recursos aos agricultores familiares: a) criação de fundos de aval municipal/estadual como forma de ampliar o crédito para os agricultores familiares desprovidos de garantias reais; e, b) atuação de cooperativas de crédito, com vistas à redução dos custos administrativos cobrados pelo sistema bancário.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Há, segundo o estudo IPEA/FIPE (1997), bons exemplos de cooperativas de crédito bem sucedidas a serem estudadas: CREDI - SC e CRESOL - PR.

## **5 A PERCEPÇÃO DOS MEDIADORES DO PRONAF NO MUNICÍPIO DE PELOTAS-RS**

Neste capítulo são analisadas as informações coletadas no contexto empírico onde se desenvolve o presente estudo, mais propriamente, no município de Pelotas-RS. Partindo deste princípio, em consonância com os referenciais empregados no arcabouço teórico-conceitual das indagações primordiais que circundam a agricultura familiar e as políticas públicas rurais, teremos informações atinentes à realidade social estudada.

A escrita está pautada nas informações e dados primários oriundos das entrevistas semiestruturadas com 04 mediadores institucionais responsáveis pelo Pronaf (extensionista rural e assistente técnico representantes da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/Municipal e Regional) respectivamente, técnico agrícola do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) e do Centro de Apoio e Promoção a Agroecologia (CAPA). Desse modo, foi possível investigar sobre a percepção desses mediadores do programa, acerca da geração de renda e da capacidade produtiva dos agricultores familiares no município de Pelotas-RS.

A análise contida se organizou em três subcapítulos, o primeiro analisa os efeitos do Pronaf na geração de renda dos agricultores familiares, a questão seguinte, analisa os impactos do programa na capacidade produtiva desses agricultores familiares, e por fim, no terceiro e último subcapítulo, mostraremos os entraves e desafios do Pronaf.

### **5.1 Geração de renda**

Com um conjunto de mecanismos de políticas que o complementam, o Pronaf se tornou um programa de respaldo, tendo sido referência para o fortalecimento da agricultura familiar em todo o globo. A relevância do Pronaf enquanto a mais importante política pública para a agricultura familiar, provocou uma mudança no espaço agrário brasileiro ao dar destaque a esse segmento do campo, gerando renda para as populações envolvidas. Percebemos que ano a ano houve notáveis avanços, todavia, em determinados momentos, pequenos

retrocessos no que concerne às reais demandas para as díspares realidades brasileira, bem como para a grande diversidade da agricultura familiar.

Na análise do técnico agrícola do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, entrevistado 03, o maior benefício que o Pronaf proporcionou às famílias foi:

[...] o aumento da produção, do rendimento, da rentabilidade do trabalho, e o mais importante, a redução da penosidade do trabalho, ou seja, gerando renda e melhoria do bem estar das famílias, educação dos filhos, e acúmulo de riqueza em todos os aspectos. E conclui dizendo que a região do pêssego, que de maneira geral é uma região composta por famílias sólidas, gera renda para o município, embora, tal setor já tenha sido melhor (ENTREVISTADO 03, SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS - STR/Pelotas).

Já para o representante do CAPA, entrevistado 04, a agricultura familiar no município possui como estratégia a produção de alimentos biodiversos para a sua sustentação, mas que precisam de apoios diversos. Produz alimentos em pouca área, gera emprego e renda em maior quantidade quando comparado a grandes áreas de produção, assim como geram demandas de serviços e produtos com a geração de desenvolvimento nos territórios onde está presente.

Nesta linha de raciocínio, o entrevistado 02, extensionista rural da EMATER/Pelotas, corrobora ao afirmar que a agricultura familiar possui um papel crucial na geração de renda no município:

[...] a questão econômica é um ponto bastante significativo, pois gera riquezas tanto diretas, como indiretas (Universidades, pesquisa e educação). Isso sem falar na questão da produção de alimentos. Na questão social, famílias vivem, convivem, e consomem, desenvolvendo a região, são 2.700 famílias que geram riqueza e se desenvolvem (ENTREVISTADO 02, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Pelotas).

Entre 2003 e 2013, “a renda da agricultura familiar brasileira cresceu 52%, o que permitiu que mais de 3,7 milhões de pessoas ascendessem para a classe média” (MDA/SAF/ Pronaf, 2013a, p. 5). Esses resultados estão associados, direta e indiretamente, ao crescimento vertiginoso dos recursos desembolsados em favor dos “pronafricanos” no decorrer dos últimos 10 anos (AQUINO e SCHNEIDER, 2015, p. 70).

Em um dado momento das entrevistas, buscamos saber dos entrevistados, qual o papel das suas respectivas instituições no que concerne o apoio à geração

de renda. E, o que essas instituições fazem para fomentar a capacidade financeira dos agricultores familiares. O entrevistado 01, assistente técnico regional da EMATER/Regional, diz que:

Há projetos, cursos, demonstrações, e que atuam diretamente na política agrícola Municipal, Estadual e Federal para a Agricultura, diretamente em todos os ramos, e todas as atividades. Em seguida, diz que possuem também uma área social, que integra toda a parte da inclusão social, desde a nutrição das famílias, a projetos com diversos segmentos (Pronaf Mulher, Pronaf Jovem, Pronaf Agroindústria, Assentados, Quilombolas, Indígenas, Pescadores e por aí vai, e não é só o agricultor familiar, é todo esse conjunto (ENTREVISTADO 01, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Regional).

Nesta mesma linha de raciocínio, o entrevistado 02, extensionista rural da EMATER/Pelotas, também frisa a área social como de suma relevância para o sucesso do processo de geração de renda. Afirmar haver ações específicas voltadas à satisfação dos envolvidos, por exemplo: “os pescadores da colônia Z3, que antes de serem feitos os projetos, foram feitas uma série de reuniões, de capacitações para explicar o que era o projeto, o que era necessário para fazer o projeto” (ENTREVISTADO 02, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Pelotas).

E o representante da EMATER/Pelotas, continua: “então eu diria que as ações que fortaleçam a agricultura familiar enquanto segmento social se dividem em três pilares básicos: econômico, social e ambiental”.

A questão econômica, que busca auxiliar o produtor a colher mais, a ser mais eficiente, a vender melhor, muito mais focada na questão da assistência técnica, por exemplo, eu quero melhorar a produção de morango, o que é que eu preciso? Eu tô com problema de doença. Isso com estratégias, por exemplo, das mais diversificadas, desde visitas, WhatsApp, reuniões, à capacitações dentro de campo;

A questão do ponto de vista social, fortalecer associações, fomentar a questão de lideranças, a questão da sucessão, de como trabalhar a sucessão dentro de uma família. Nós temos um curso, uma capacitação voltada para jovens, filhos de produtores, voltado ao empreendedorismo que participam indígenas, pescadores, produtores. Há um retorno, de muitos jovens que participaram do curso, e permaneceram na propriedade. Eu acho que esse trabalho do ponto de vista social, é a gente enxergar a família como uma família, e não como uma fábrica;

E a questão ambiental, acho que não tem como hoje como trabalhar a parte econômica sem trabalhar a parte ambiental, a gente auxilia muito nessa questão por exemplo, de proteção de nascente, de proteção do solo. A gente tem um planejamento que fazemos sempre antes de dezembro, estabelecendo nossas prioridades, por essa característica de Pelotas ser bastante diversificado, hoje nós temos mais de 40 atividades, só que a gente tem algumas atividades que são vistas como foco do trabalho, isso

por conta de um maior número de produtores envolvidos. Temos a cadeia do pêssego (produção para mesa e para indústria), são mais de 600 produtores em Pelotas/RS; a cadeia do leite, mais de 300 famílias; e por fim, as agroindústrias, entre 200 e 300 famílias envolvidas. Para cada atividade fazemos um planejamento anual, seguido de um relatório, pois todo nosso trabalho é auditado (ENTREVISTADO 02, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Pelotas).

Essas questões têm que andar juntas, lado a lado, a gente pensa muito na EMATER enquanto assistência técnica, mas na realidade é muito mais do que isso na questão social. Temos uma meta de quantas famílias atendemos durante o ano, hoje em Pelotas-RS, temos uma média de 1.100 famílias, sem repetição, famílias que pelo menos fizeram um contato com a EMATER, com repetição, esses contatos chegam à 15.000 (via telefone, Whatsapp, visitas ao escritório e à campo). Todo o trabalho é feito em parceria forte com Universidades, com a EMBRAPA, a IFSUL, a prefeitura do município, sindicatos e bancos (ENTREVISTADO 02, EMATER/Pelotas).

O técnico agrícola, entrevistado 03, representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, salienta que: “todo o trabalho do sindicato e dos associados do sindicato, são os agricultores familiares, deste modo, todas as ações visam fortalecer os agricultores e a agricultura familiar do município” (ENTREVISTADO 03, SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS - STR/Pelotas).

Por outro lado, o entrevistado 04, representante do CAPA, afirmou que: “a instituição fornece assessoria técnica a produção agroecológica e orgânica, comercialização e organização social, com o acompanhamento de famílias assentadas, da agricultura familiar, quilombolas e indígenas” (ENTREVISTADO 04, CENTRO DE APOIO E PROMOÇÃO DA AGROECOLOGIA - CAPA/Pelotas).

Com base nestas informações, abaixo temos o quadro síntese, onde se expõem os projetos de fortalecimento da agricultura familiar desenvolvido pelas instituições que fazem o intermédio entre o agricultor familiar e a instituição financeira no município de Pelotas-RS).

| Quadro síntese 1 – Fortalecimento da agricultura familiar |                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                    |                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categoria de Análise                                      | Entrevistado 1                                                         | Entrevistado 2                                                                                                                                                                                                                                                                                | Entrevistado 3                                     | Entrevistado 4                                                                                                                                                                          |
| <b>Projetos de fortalecimento da agricultura familiar</b> | Projetos; cursos, e; demonstrações (incluindo a esfera social também). | O município é diversificado e possui mais de 40 atividades; algumas possuem um foco maior (pêssego - mais de 600 produtores; leite - mais de 300 famílias; agroindústrias - de 200 a 300 famílias); Parceria com Município, Estado, União, Universidade, Embrapa, IFSUL, Bancos e Sindicatos. | Mutirões coordenados pela EMATER; produção do CAF. | Assessoria técnica a produção agroecológica e orgânica; comercialização e organização social (acompanhamento de famílias assentadas, da agricultura familiar, quilombolas e indígenas). |

**Fonte:** elaborado pelo autor, 2023.

Na sequência dos projetos/ações que as instituições desenvolvem para fomentar a geração de renda no município, exploramos saber dos entrevistados se os agricultores participam dessas iniciativas, e qual o papel dos principais atores envolvidos na geração de renda. O entrevistado 01, afirma que sim, que os produtores participam ativamente, pois: “O projeto é dele (agricultor familiar), e ele diz o que ele quer, se quer plantar soja, e então a instituição fará um projeto para soja; se diz que quer investir na infraestrutura, que quer fazer um silo para milho (ENTREVISTADO 01, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Regional).

O representante da EMATER/Regional afirma que o técnico apontará a melhor opção para tal, e continua: “É o produtor quem define o projeto dele, o produtor, é ele quem vai pagar, ele decide o que comprar e onde comprar, e nós apenas damos recomendações, fazemos o projeto, e sugerimos opções, mas é ele quem decide” (ENTREVISTADO 01, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Regional).

De acordo com o entrevistado 02, os produtores participam sim das iniciativas, e completa:

[...] a EMATER/Pelotas convida instituições representativas, como sindicatos e associações, para participarem do seu planejamento, que depois de pronto, passa pelo controle social (Conselhos), no nosso caso, o Conselho de Desenvolvimento Rural, deste, participam lideranças do setor, agricultores, produtores, pescadores, “são mais de 20 participantes. Atividades de capacitação com produtores de pêssego e morango. E por fim, o caráter festivo, ao comemorar a abertura da colheita da uva, a festa do pêssego, do morango, e a feira das terneiras, onde a EMATER aproveita para expor seu viés técnico, ao apresentar uma tecnologia nova. O produtor tem acesso à instituição, se preferir, por meio do seu CPF, terá acesso a tudo que foi feito com o auxílio da EMATER (ENTREVISTADO 02, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Pelotas).

O entrevistado 03, de modo reticente, disse que de maneira geral, sim, os agricultores familiares participam dos projetos/ações desenvolvidos pelo sindicato, e que “na medida do possível participam dos eventos, e diz que o sindicato é parceiro em vários eventos promovidos pela EMATER”. (ENTREVISTADO 03, STR/Pelotas). Já o representante do CAPA, entrevistado 04, também afirmou a participação dos produtores nas iniciativas da instituição, e diz que “a adesão e engajamento das famílias agricultoras aos projetos e ações desenvolvidas é significativa, com a participação nas atividades, desenvolvimento das ações propostas e na construção, monitoramento e avaliação de projetos (ENTREVISTADO 04, CAPA/Pelotas). Abaixo um quadro síntese da participação dos produtores nos projetos/ações das respectivas instituições de intermediação do Pronaf.

| Quadro síntese 2 – Participação dos agricultores familiares |                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                          |                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categoria de Análise                                        | Entrevistado 1                                                              | Entrevistado 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Entrevistado 3                           | Entrevistado 4                                                                                                                                                                                            |
| <b>Participação dos agricultores familiares</b>             | O projeto pertence ao agricultor, é ele quem manda, a EMATER apenas sugere. | * Participação no planejamento anual da instituição, por meio de instituições representativas (sindicatos e associações);<br>Conselho de Desenv. Rural (lideranças do setor, produtores;<br>* Atividades de capacitação (cultura do pêssego e do morango);<br>* Em caráter festivo (festa do pêssego, festa do morango, feira das terneiras, abertura da colheita da uva). | A priori, através de convites da EMATER. | Adesão e engajamento das famílias agricultoras aos projetos e ações desenvolvidos; participação nas atividades e desenvolvimento das ações propostas (construção, monitoramento e avaliação de projetos). |

Fonte: elaborado pelo autor, 2023.

## 5.2 Organização da produção

Nesse subcapítulo é exposta a organização da produção enquanto categoria de análise, ou seja, traremos à luz a percepção dos mediadores institucionais acerca das atribuições do Pronaf sob a capacidade produtiva e a renda dos agricultores familiares no município de Pelotas-RS. No tocante à infraestrutura dos estabelecimentos familiares, buscamos saber se houve alteração nas propriedades atendidas pelo Pronaf. Para o entrevistado 01, que representa a EMATER desde a década de 1990, houve sim um incremento:

Houve um Incremento, modernização, implementos, máquinas agrícolas muito forte, que aí também beneficia a cadeia produtora de máquinas e equipamentos sabe, mas tudo bem, os caras estão produzindo sabe, mas em geral, no início, tinha pouco, as indústrias que produziam máquinas e equipamentos agrícolas, elas não tinham muito maquinário para a agricultura familiar, era mais para grandes produtores, alguma coisa foi evoluindo assim um pouco para a agricultura menor, mas não é muito, deveria ter sido mais né. Aí tu vai aí nas propriedades, tem propriedade que não comporta um trator, mas o cara comprou um trator, ele não vai pagar nunca aquele trator, entende? Por que aquele trator pela potência dele, ele devia trabalhar o dia inteiro pra poder se pagar, mas aí a propriedade é pequena, ou muito dobrada, ou coisa assim. O esforço dele foi para

máquina, ele não deveria ter comprado aquela máquina, ele deve ter comprado uma outra menorzinha e tal, então tem essas coisas também. Mas houve alteração na infraestrutura produtiva, e muito significativa, muito significativa (ENTREVISTADO 01, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Regional).

Já o entrevistado 02, que atua na EMATER desde 2009, assim expôs sua opinião acerca da infraestrutura das propriedades:

[...] E a gente notou assim em conversas com agricultores, com relação a questão da infraestrutura geral da propriedade, os produtores comentam assim que pelo Pronaf, por esse acesso ao financiamento, hoje todas as propriedades têm acesso “a gente fala todas, mas a grande a maioria das propriedades, têm acesso à mecanização” (ENTREVISTADO 02, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Pelotas).

Para Carneiro (1997, p. 70), “a agricultura familiar e a sua base fundiária – a pequena propriedade – têm sobrevivido em meio à competição de condições e recursos orientados para favorecer a grande produção e a grande propriedade – setores privilegiados no processo de modernização da agricultura brasileira.” O aumento da produtividade, associado ao consumo de tecnologia, tem fundamentado a ação e o discurso modernizadores até aqui.

O representante da EMATER/Pelotas, ainda salienta que:

O investimento tem sido direcionado para armazenagem, para fazer instalações adequadas, a gente tem algumas taxas de juros que são diferenciadas para alguns tipos de investimento. E hoje, a gente tem um incentivo bastante grande com relação a essa questão da infraestrutura, se a gente analisar, a taxa de juros básica é 6% para investimento, mas tem algumas linhas de crédito específicas que tem o número reduzido passa para 5%, uma delas é armazenagem e então por exemplo, eu vou comprar um trator hoje é 6%, sete anos do prazo para pagamento quando eu trabalho com armazenagem esses juros passam para 5 e eu tenho 10 anos de financiamento. Então a gente tem esse incentivo, não só na questão da armazenagem, na questão da irrigação, na questão de estufas, de câmara fria. A infraestrutura mudou muito, então, realmente, essa questão a gente nota que as propriedades que investiram em tecnologia, o rendimento e a rentabilidade é diferenciada (ENTREVISTADO 02, EMATER/Pelotas).

Ainda, no entrevistado 02:

A gente observa que a questão da infraestrutura da propriedade é fundamental, porque é diferente fazer um plantio de forma manual, por exemplo do milho, e usar uma plantadeira a vácuo que vai colocar aquela quantidade de sementes adequada, espaçamento adequado, fazer as pulverizações de produtos fitossanitários, hoje a gente fala muito na

questão de químicos e também de biológicos, que são produtos altamente eficientes. A gente tem trabalhado com esses dois traços de produtores, mas a principal questão é como esse produto vai chegar no alvo, na planta, no inseto, no solo né, e essa questão da infraestrutura é fundamental, então a gente observa assim, que não adianta hoje o produtor utilizar o melhor produto, a melhor semente, ela tem que chegar no local correto (ENTREVISTADO 02, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (EMATER/Pelotas)).

Para o assistente técnico regional da EMATER/Regional, entrevistado 01, em visitas a algumas propriedades se percebeu a presença de 2 ou até 3 tratores, que muitas das vezes estavam em capacidade ociosa, ou seja, não têm seu uso no máximo que possa oferecer (ENTREVISTADO 01, EMATER/Regional). Com relação a aquisição de tratores, o entrevistado 02, considera que “muitas propriedades possuem além do adequado, tem maquinário a mais do que precisam, e é uma questão importante, porque hoje um dos maiores problemas que a gente tem tratado é a questão de mão de obra na propriedade, a gente vê que é um caminho sem volta a questão da mecanização” (ENTREVISTADO 02, EMATER/Pelotas).

Já na questão da ociosidade, o entrevistado 02, diz que esta:

É muito sazonal dentro da propriedade, por exemplo, a gente tem uma propriedade às vezes de 10 hectares, se a gente vai fazer cálculos de uso de máquinas, um trator seria suficiente, mas o produtor comenta que na hora da safra que é bem intensivo, pode dar como exemplo, a safra do pêssego, que é uma safra condensada em dois meses, tenho que ter um trator para retirar o produto de dentro do pomar, vai ser um trator que ele vai ser para esse fim, tenho um trator que vai ser utilizado para pulverização, e eu tenho que ter um outro trator para fazer um outro tipo de atividade, então, daqui a pouco em uma propriedade que seria necessário 1 trator, ele tem que ter 3, para adequar a mão de obra e o tempo que tem, o produtor vai precisar usar aqueles 3 tratores num tempo de 1 mês, 2 meses, durante 1 ano (ENTREVISTADO 02, EMATER/Pelotas).

Então, realmente, a mecanização aparece como uma questão fundamental:

“Faz falta para mim porque não tenho mão de obra, a mão de obra é muito voltada a questão da família, e eu tenho que usar a mecanização para isso, se a gente for fazer cálculos por exemplo, de custos de produção, isso eleva muito o custo de produção dentro da família, mas tem uma lógica de mão de obra que é a principal questão que a gente está vendo hoje” (ENTREVISTADO 02, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Pelotas).

Com relação a aquisição de tratores, o entrevistado 02, considera que “muitas propriedades possuem além do adequado, tem maquinário a mais do que precisam, e é uma questão importante, porque hoje um dos maiores problemas que

a gente tem tratado é a questão de mão de obra na propriedade, a gente vê que é um caminho sem volta a questão da mecanização, da redução da penosidade do trabalho, porque a gente tem notado esse fenômeno. A mecanização é uma coisa palpável, tratores muito adequados, muito modernos, e o produtor buscando sempre novas tecnologias, com relação à colheitadeiras e plantadeiras, isso sim, foi um avanço bastante significativo, e a grande maioria via Pronaf” (ENTREVISTADO 02, EMATER/Pelotas).

O entrevistado 03 afirma que a infraestrutura dos estabelecimentos mudou no que concerne a aquisição de máquinas e equipamentos, objetivando primeiramente, a redução do esforço físico, e conseqüentemente, o aumento da produção e da produtividade, e completa: “o trator é uma verdadeira revolução, pois simplifica a vida e humaniza o trabalho” (ENTREVISTADO 03, STR/Pelotas).

Para Carneiro (1997):

O acesso às inovações tecnológicas e ao mercado é, simultaneamente, critério para seleção do público-meta – a agricultura familiar de transição – e objetivo de medidas a serem implementadas pelo Pronaf (idem: 9). Isso nos leva a identificar nessa política uma lógica produtivista, sustentada na tecnificação e na realização de um rendimento para o agricultor que lhe possibilite não apenas melhorar o seu padrão de vida, mas, sobremaneira, reembolsar os investimentos públicos. É o que nos sugerem algumas das diretrizes gerais que orientam as ações do Pronaf, tais como: “investir na viabilização de condições de produção e na melhoria da qualidade de vida das famílias de agricultores familiares, fortalecendo a infraestrutura física e social no meio rural; adequar o retorno dos investimentos à capacidade do pagamento dos agricultores familiares (CARNEIRO, 1997, p. 72-73).

Seguindo com o entrevistado 04, “muitas famílias acessaram o Pronaf Investimento nos últimos anos para a construção e estruturação da propriedade, com a construção de galpões, silos de armazenamento para grãos, estruturação de sistemas de ordenha mecanizada” (ENTREVISTADO 04, CAPA/Pelotas). Sob a ótica dos mediadores entrevistados, abaixo temos o quadro síntese acerca da infraestrutura das propriedades atendidas pelo programa.

| Quadro síntese 3 – Infraestrutura |                                                                     |                                          |                          |                                                                                                           |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categoria de Análise              | Entrevistado 1                                                      | Entrevistado 2                           | Entrevistado 3           | Entrevistado 4                                                                                            |
| <b>Mudanças na infraestrutura</b> | Incremento de maquinário; modernização da infraestrutura produtiva. | Mecanização visível; grande diversidade. | Máquinas e equipamentos. | Construção (galpões, silos de armazenamento para grãos); e estruturação (sistemas de ordenha mecanizada). |

**Fonte:** elaborado pelo autor, 2023.

Importante destacar que sob a ótica quantitativa, o aumento dos recursos disponibilizados e do público atendido gerou uma melhoria na atenção despendida aos agricultores familiares, todavia, não define benesses concretas, pois apenas mensura o programa, e expõe o viés produtivista, ao elevar consideravelmente seu nível tecnológico sempre na busca de uma maior produtividade.

Segundo Gazolla e Schneider (2013), Toledo (2009) e Vargas, Dorneles e Hillig (2011), nos municípios do Rio Grande do Sul o crédito do Pronaf tem se orientado, predominantemente, para fomentar o padrão de desenvolvimento produtivista assentado no uso de insumos químicos e promover a especialização dos agricultores familiares na produção de grãos e commodities agrícolas como o milho, a soja e o trigo. Assim, o programa está ajudando a sustentar um modelo de produção agropecuária que, além de se basear no uso intensivo de “insumos modernos” cada vez mais caros, é altamente danoso ao meio ambiente.

Podemos perceber que o Pronaf não proporcionou mudanças estruturais na produção e nas atividades econômicas tradicionais no interior das propriedades. O programa embora tenha beneficiado algumas culturas no município de Pelotas/RS, não tem contribuído efetivamente no sentido de promover a diversificação econômica nas propriedades, pois a maior parte dos recursos têm sido destinada para reforçar o arcaico padrão de modernização tecnológica e a especialização da produção. Para Aquino e Schneider (2015, p. 76), a reduzida diversificação das atividades financiadas deixa os “pronafricanos” expostos à variabilidade climática e à volatilidade dos preços que caracteriza os mercados de insumos e commodities agrícolas.

No que diz respeito à produção, buscamos saber dos entrevistados se foram identificadas mudanças nas propriedades atendidas pelo Pronaf. Para o entrevistado 01:

Houve diversificação, nos tipos de atividade, de culturas plantadas, como também na forma de produzir, na tecnologia de produção, na produtividade também, houve um incremento de produtividade muitas vezes acompanhado mais de imputação de custos e insumos externos, o Pronaf fez muito isso aí. Na verdade, não é o Pronaf em si, e sim a tecnologia empregada na produção agropecuária. Então houve essas alterações da tecnologia de produção, produtividade houve aumento e de culturas produzidas, umas sumiram, tem todas essas alterações, modernização em todos os sentidos. Foi fundamental para alavancar mesmo, para dar condições deste setor de público de baixa renda desenvolver suas atividades e se modernizar de acordo como queriam, do modelo que queriam, mas na verdade o Pronaf serviu para isso, para comprar o modelo (ENTREVISTADO 01, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Regional).

Para o extensionista rural de nível superior da EMATER/Pelotas, entrevistado 02, “o Pronaf foi criado com essa visão muito de produção de venda de máquinas, então eu tenho essa visão agora desses últimos 14 anos (tempo que atua na instituição)” (ENTREVISTADO 02, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Pelotas).

Segundo o técnico agrícola do STR, entrevistado 03:

O Pronaf permitiu adotar tecnologias antes inacessíveis. Houve também a expansão da área plantada de todas as culturas já existentes, um aumento da humanização do trabalho, um avanço na mecanização, e a expansão do parque metal-mecânico que foi gigantesca no pós-Pronaf (ENTREVISTADO 03, SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS - STR/Pelotas).

E, por fim, o entrevistado 04, que em certa medida, afirma que “[...] houve alterações nas atividades produtivas nas propriedades com o financiamento de novas culturas, como morango e frutas perenes, mas basicamente as atividades financiadas em sua grande maioria continuaram para a atividades de grãos, como milho e soja e para a atividade leiteira [...]” (ENTREVISTADO 04, CAPA).

Com base nas entrevistas, abaixo temos o quadro síntese, que retrata de forma sintetizada, a perspectiva dos mediadores institucionais acerca da dinâmica da produção nas propriedades atendidas pelo Pronaf no município de Pelotas-RS.

| Quadro síntese 4 – Produção |                                                                                                                   |                                               |                                                      |                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categoria de Análise        | Entrevistado 1                                                                                                    | Entrevistado 2                                | Entrevistado 3                                       | Entrevistado 4                                                                                                                                                  |
| <b>Mudanças na produção</b> | Ciclos de atividades de culturas plantadas; incremento na produção, na produtividade e na tecnologia de produção. | 27.000 ha de soja no município de Pelotas/RS. | Expansão de áreas em praticamente todas as culturas. | Financiamento de novas culturas (morango e frutas perenes), todavia, a predominância continuou sendo as atividades de grãos (milho e soja); atividade leiteira. |

**Fonte:** elaborado pelo autor, 2023.

### 5.3 Entraves e desafios

Nesse subcapítulo, sob o prisma dos entrevistados, iremos trazer à luz os problemas encontrados pelos mediadores institucionais na operacionalização do Pronaf, identificando quais as burocracias e dificuldades existentes para acesso ao programa. Podemos inicialmente, apontar obstáculos referentes à documentação em geral, tanto da propriedade, quanto pessoais, do mesmo modo, limites da esfera financeira do programa, embora o volume de recursos e o número de contratos tenham apresentado uma tendência de crescimento ano após ano, essa política pública ainda está aquém de suprir as reais necessidades dos agricultores familiares. Em seguida, percebemos que ainda perduram os problemas ligados aos agentes financeiros que operam o programa. Essa característica é mais clarividente nas operações voltadas para investimentos nas propriedades, em que geralmente são requeridas garantias nem sempre em consonância com a realidade vivida do agricultor familiar.

O assistente técnico da EMATER/Regional, assume que a burocracia é muito grande, isso só para tirar o CAF e ainda tem os documentos que o banco pede (avalista, documentos da terra), mas se o produtor tem uma conta corrente robusta, o banco recusar o pedido, pois esse produtor pode pagar qualquer coisa. Já com um produtor novo, o banco vai estudar, buscar saber se é bom pagador, exigir mais garantia, vai penhorar e pedir garantias reais, avalista, hipoteca.

[...] Existe bastante burocracia, quando o cara não tem o documento da terra para poder plantar, claro é uma exigência do Manual de Crédito Rural, mas tem gente que não tem, aí eles arrendam, tem gente que não tem dinheiro para arrendar, então precisa ter uma série de documentos, no Pronaf tu tem que ter, hoje é o Cadastro da Agricultura Familiar (CAF), antes era a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), saiu a declaração e entrou o CAF. O cara tem que tirar o CAF, que dá um trabalhão para fazer, pois o sistema é uma joça, ele não funciona bem, deram uma melhorada. Talvez esse seja um dos principais problemas, os sistemas do governo não funcionam bem, olha é impressionante o horror que esse pessoal passa, nessa parte documental. O sistema com frequência está com problemas, e os produtores estão fazendo fila, precisando tirar o CAF para ir ao banco, porque eles se cadastram, emitem o CAF específico do Pronaf que eles querem, vão no banco, o banco vai lá e verifica se já está no SICOR, o banco verifica no próprio sistema se aquele produtor já está aparecendo pra ele, porque ele não pode fazer se não aparece lá [...] (ENTREVISTADO 01, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Regional).

Já o técnico agrícola do STR, acrescenta:

A DAP era feita de modo manual, feita em um bloco, com o avanço da informática, depois a centralização dos estados, e em seguida, a centralização a nível federal. A DAP é emitida pelos órgãos de assistência técnica oficial - EMATERs, pelos sindicatos e algumas prefeituras, foi instituída para as pessoas acessarem o Pronaf, posteriormente, virou “Bombril - 1.001 utilidades”, serve para tudo, para acessar as políticas públicas do governo, quer seja a nível federal, estadual ou municipal. O principal documento para as pessoas acessarem benefícios previdenciários é a/o DAP/CAF. A DAP ficou defasada, e então foi instituído o CAF, versão um pouco mais aperfeiçoada que a DAP, que era praticamente auto-declaratória, já o CAF é altamente comprobatório e tem ligação direta com o banco de dados da Receita Federal, Receita Estadual, Detran, ANTT, INSS, e até o final do ano chegará a 20 órgãos (ENTREVISTADO 03, SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS - STR/Pelotas).

Ainda no que concerne a mudança da DAP para o CAF:

Para o entrevistado 02, a DAP do ponto de vista operacional não foi bem. Pois um sistema que antes levaria 10 minutos para ser feito, atualmente demora 1 dia. Isso porque testaram a implementação do CAF em pequena escala, quando abriram para o Brasil todo, a escala é bem diferente, e o sistema não comportou. Deste modo, do ponto de vista operacional para nós foi muito ruim. Ele teve algumas alterações, na DAP o produtor informava muitas coisas, sendo esta uma auto-declaração, então por exemplo, o produtor chegava aqui e dizia: “eu sou quilombola” (auto-declaração), “eu produzi 30.000 de milho” (auto-declaração), a gente tem sempre um olhar crítico, a gente vai fazer esse documento para aqueles produtores que nós conhecemos. Era uma auto-declaração, a gente pedia documentos para corroborar essas questões de produção, de documento de terra (ENTREVISTADO 02, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Pelotas).

O entrevistado 04, diz que: “atualmente as famílias estão com dificuldade de acesso à DAP/CAF. E acrescenta que muitas famílias não acessam o Pronaf B, o Pronaf Mulher e o Pronaf Agroecologia, por não haver recursos disponíveis nas unidades bancárias. Quando há busca por recursos diferentes não há uma sensibilidade dos bancos em apoiar estes segmentos. Também, há dificuldade em financiar outras lavouras, fora as tradicionais” (ENTREVISTADO 04, CAPA/Pelotas).

O representante do STR, entrevistado 03, afirma que não há problemas quando os proprietários têm o seu imóvel legalizado (registro de imóveis, Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) do INCRA, o Imposto Territorial Rural (ITR), e seus documentos pessoais em dia, ou seja, com as garantias necessárias não há restrições, custa apenas apresentar o projeto e as exigências mínimas exigidas. A maioria das propriedades que não têm o CAF, são terras problemáticas, ou seja, terras que o avô faleceu e a família por diversos motivos não fez o inventário, os pais faleceram, a ninhada é cada vez maior, e sobra um pedacinho de terra para cada um. O grande problema é a falta de área legalizada, sendo assim, o entrave maior é a regularização fundiária (ENTREVISTADO 03, STR/Pelotas).

O extensionista rural de nível superior da EMATER/Pelotas diz que:

[...] muitas vezes trabalham com 3, 4 ou até 5 bancos diferentes, e cada um tem suas próprias exigências, são sistemas diferentes. O produtor tendo acesso a alguém que possa orientá-lo, não terá dificuldade com relação a isso. Não obstante existem algumas limitações com relação a documento de terra, a documentos pessoais, a limites de crédito, que é inerente eu acho, ao processo de Crédito Rural, mas a questão de burocracia está mudando, hoje é tudo em sistemas, a gente trabalha pouco com papel, só que nos atrapalha do ponto de vista da EMATER, porque a gente trabalha com vários sistemas diferentes, então cada banco faz um sistema e a gente tem que se adequar a todos. Então, eu diria que não é uma burocracia para o produtor, e sim uma burocracia para nós enquanto mediadores [...] (ENTREVISTADO 02, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Pelotas).

Para Carneiro e Palm (2016), alguns autores responsabilizam a excessiva burocratização para o acesso ao Pronaf pelas dificuldades do programa alcançar esse objetivo. Diversos autores salientam as dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares frente a burocracia para acessarem o Pronaf (TEIXEIRA e NAGABE, 2010; DINIZ FILHO e ZAFALON, 2010; SILVA, GOMES e SANTOS 2008; GARCIA, CASTRO e TEIXEIRA 2008; FÁVERO, 2007).

A seguir um quadro síntese da análise dos mediadores institucionais sobre as burocracias encontradas para acessar o Pronaf, podemos perceber que um dos maiores problemas é a carência de documentos necessários para direito ao programa.

| Quadro síntese 5 – Burocracias                      |                                                                                                  |                                                                   |                                                        |                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categoria de Análise                                | Entrevistado 1                                                                                   | Entrevistado 2                                                    | Entrevistado 3                                         | Entrevistado 4                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Principais burocracias para acessar o Pronaf</b> | Carência de documentos da terra (regularização fundiária); ineficiência dos sistemas do Governo. | Falta de documento da terra; instituições financeiras diferentes. | Falta de terra regularizada - regularização fundiária. | Dificuldade de acesso à DAP/CAF; falta de recursos disponíveis nas unidades bancárias; falta de sensibilidade dos bancos em apoiar segmentos específicos; dificuldade em financiar lavouras que não sejam as tradicionais. |

**Fonte:** elaborado pelo autor, 2023.

Neste mesmo caminho, quando indagamos aos entrevistados questões referentes às dificuldades que se põem aos produtores, tínhamos como alternativas de múltipla escolha, o acesso universal, a falta de informação, a falta de educação formal, a burocracia e por fim, outras diversas. O entrevistado 01 concordou com todas essas alternativas acima elencadas, e ainda completou:

Têm-se o público excluído, e os produtores com receio de perderem benefícios sociais (Programa Bolsa Família/PBF). Diz que mais de 36.000 CPF's foram bloqueados (não soube afirmar se é no RS), pois os órgãos de controle cruzam os cadastros de acordo com o CPF do produtor, e descobre irregularidades tal como: declaração de renda incompatível com o declarado. Esses cruzamentos pegaram muito desses agricultores, as rendas do PBF apareceram, e não foi de acordo com a declaração do Pronaf, tendo o produtor que comprovar tal incompatibilidade, não podendo assim, pegar o financiamento. E dá como exemplo, os pescadores artesanais da região, que são mais de 5.000, e que se negaram a fazer o CAF, pois a maioria recebe o Bolsa Família e o Seguro Defeso, e acham que as declarações feitas no CAF ao cruzar os dados poderá excluir tais benefícios. Essas pessoas que possuem pouca renda não podem perder qualquer benefício que seja, pois eles podem até morrer, e não arriscam, criando assim, uma bola de neve, ao não pegarem recurso para a atividade (ENTREVISTADO 01, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Regional).

Consoante ao entrevistado 02, ele diz que existem algumas famílias que estão em processo de inventário, e há algumas normas que irão precisar de

documento de comprovação de terra, e o produtor em processo de inventário não consegue, creio que se possa considerar como burocracia também. A informação também é um problema, entretanto, percebo que em Pelotas talvez não seja o principal problema, mas quando se analisa em termos do Estado, em termos do Brasil, o extensionista rural da EMATER/Pelotas considera como importante (ENTREVISTADO 02, EMATER/Pelotas).

Para o Entrevistado 02 (EMATER/Pelotas):

Burocracia são exigências, não se trata de ser bom ou ruim, é uma exigência, uma característica que a gente tem, mas que às vezes impede um pouco o acesso em função de como o produtor vai ter aquele documento que vai acessar. Sendo assim, a função da CAF é a mesma coisa, notas fiscais, o produtor vai ter que se acostumar a tirar nota de tudo que comercializa, então, isso é uma burocracia que está intimamente relacionada ao acesso ao crédito (ENTREVISTADO 02, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Pelotas).

De acordo com o entrevistado 03, “o banco exige uma terra evidentemente legal, ou seja, uma terra que tenha seu registro de imóveis, seu cadastro no INCRA, para qualquer crédito agrícola, seja Pronaf, seja médio ou grande produtor, a pessoa tem que ter terra própria, comprovar o uso da terra, o proprietário comprova com o seu registro de imóveis, o que não possui terra, o arrendatário, parceiro, comprova com contrato, pois “não existe financiamento agrícola sem comprovação da terra” (ENTREVISTADO 03, STR/Pelotas). Para o entrevistado 04, representante do CAPA, uma dificuldade importante a se destacar é a falta de recursos para outras linhas não tradicionais do Pronaf (custeio e investimento). A seguir teremos algumas informações referentes às dificuldades encontradas para o acesso ao Pronaf no quadro que se segue:

| Quadro síntese 6 – Dificuldades |                                                                                                                                                                                                                                         |                                  |                   |                                                                                           |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categoria de Análise            | Entrevistado 1                                                                                                                                                                                                                          | Entrevistado 2                   | Entrevistado 3    | Entrevistado 4                                                                            |
| <b>Principais dificuldades</b>  | Acesso universal; falta de informação; falta de educação formal; burocracia; outras - agricultores excluídos (receio de perda de benefícios sociais - Bolsa Família - por cruzamentos de CPFs, para fiscalização de órgão de controle). | Falta de informação; burocracia. | Acesso Universal. | Falta de recursos para outras linhas não tradicionais do Pronaf (custeio e investimento). |

**Fonte:** elaborado pelo autor, 2023.

Em relação aos entraves encontrados pelos produtores para desenvolver sua atividade, o entrevistado 01 nos disse que predominantemente são três os entraves principais que o agricultor familiar encontra para desenvolver sua atividade, todavia, de modo secundário, existem outros entraves, outras fontes:

1. Encontrar uma fonte de financiamento que permita que o agricultor familiar cubra o risco da agropecuária que é muito grande, pois é uma atividade de multirisco, e que o produtor irá atrás de um recurso que facilite um pouco para ele, em suma, um crédito com juros baixos, que permita ele arriscar;
2. A questão do comércio, ou seja, a comercialização em si, e acrescenta que;
3. Outro problema existente é o próprio risco do clima, ou seja, as intempéries da natureza (chuva, calor, estiagem, seca);
4. Agiotas que existem no campo para financiarem o produtor que precisa de capital de giro, pois alguns não conseguem nem no Pronaf, nem no agronegócio, sendo estes picaretas necessários (ENTREVISTADO 01, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL -EMATER/Regional).

Por outro lado, o entrevistado 02, que representa a EMATER/Pelotas, elencou os entraves da seguinte forma: 1. Preço (lidamos diretamente com o mercado; 2. Mão-de-obra; 3. Envelhecimento dos produtores; 4. Sucessões; e, 5. Rentabilidade (estratégias para o produtor ser eficiente - como exemplo: a produção de leite, que diminuiu de 2.000 produtores para 300, e a produção continuou a mesma.

Já o entrevistado 03, destaca a comercialização como maior entrave ao agricultor para exercer sua atividade.

A prova está na soja, é só mostrar uma perspectiva de ganho. Você acha que as pessoas são felizes plantando fumo? É um trabalho nojento a colheita. Programas como o PAA e o PNAE são programas interessantes, ajudam, mas, são irrisórios perante o todo, precisa ser coisa maior, deve ser multiplicado não sei por quanto. É importante? É importante, mas atinge uma camada muito pequena, se precisa pensar em algo maior. Quem planta feijão hoje? O feijão saiu da mão do pequeno produtor? Pois, tu planta e não tem para onde vender, pois não tem uma perspectiva de comercialização, pois o grosso é produzido em grande escala (ENTREVISTADO 03, SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS - STR/Pelotas).

Por fim, o representante do CAPA/Pelotas, entrevistado 04, afirma existir uma série de limitantes colocados. A falta de área para produção, principalmente com as comunidades quilombolas, é um dos principais limitantes para o desenvolvimento da agricultura quilombola. A crise climática também tem desafiado as famílias a buscarem resiliência para manterem as produções, sendo necessário investimentos em estufas, sombrite, irrigação e adubação. Outras questões: Políticas públicas adequadas à realidade da agricultura familiar, com apoio para a comercialização da produção de alimentos; assistência técnica agroecológica contínua e de qualidade; atividades de gerenciamento e gestão de suas propriedades e organizações associativas e cooperativas; inovação em tecnologias para a produção de alimentos que diminuam a penosidade do trabalho (ENTREVISTADO 04, CENTRO DE APOIO E PROMOÇÃO DA AGROECOLOGIA - CAPA/Pelotas).

| Quadro síntese 7 – Entraves                             |                                                                                                                       |                                                                 |                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categoria de Análise                                    | Entrevistado 1                                                                                                        | Entrevistado 2                                                  | Entrevistado 3  | Entrevistado 4                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Maiores entraves para os agricultores familiares</b> | Encontrar fontes de financiamento, comercialização e crédito com juros baixos; fator tempo (intempéries da natureza). | Rentabilidade; mão de obra; envelhecimento no campo; sucessões. | Comercialização | Falta de área para produção (principalmente comunidades quilombolas); a crise climática; políticas públicas adequadas à realidade da agricultura familiar; assistência técnica agroecológica contínua e de qualidade; atividades de gerenciamento e gestão de suas propriedades; organizações associativas e cooperativas; inovação em tecnologias para a produção de alimentos que diminuam a penosidade do trabalho. |

**Fonte:** elaborado pelo autor, 2023.

Ainda, buscou-se inquirir os entrevistados sobre suas respectivas convicções acerca dos desafios que o programa tem pela frente, ou seja, quais as estratégias estabelecidas para fomentar a adesão dos agricultores familiares ao Pronaf, quais as ações que as instituições assumem para minimizar esses obstáculos, e por fim, qual as perspectivas para a agricultura familiar no município de Pelotas-RS.

Ao ser indagado sobre as estratégias assumidas para fomentar a adesão dos produtores ao programa, e de modo buscam minimizar tais problemas, podemos começar pelo entrevistado 01, que cita, a divulgação e a informação, afirma que o produtor tem uma confiança no técnico, na entidade que faz o projeto, que ele vem ali porque sabe que terá uma informação, porque é ali que se faz a coisa, pois são anos e anos de atuação e a instituição está sempre ali, e os produtores têm uma confiança na EMATER/RS, e que tem que cuidar o máximo para não se queimar com nenhum produtor (diz que erram, que acontece), mas frisa que se queimar com algum produtor não é nada benéfico, e que por isso, devem ter sempre uma informação correta (e cita a hierarquia da instituição, enquanto relação).

O Estado desenvolve políticas de acordo com cada plano de safra, ele se adequa, procura atender as necessidades que estão tendo no momento, ele faz muita coisa, muita coisa mesmo, ele desenvolve políticas específicas eu te diria

assim, sabe, que vai desde a assistência técnica por exemplo, a Emater é a assistência técnica oficial aqui no estado do Rio Grande do Sul, a rede de extensão, mas tem outras coisas que o Estado faz para apoiar, tem programas para incentivar açudes e irrigação, é de acordo com a política, e isso muitas vezes vai para um caminho até regional mesmo, e nos municípios as prefeituras, que é estado também né, estado no caso de organização política, incentiva algumas coisas, às vezes tem fundos próprios para aplicação, são pouco, mas tem, tem coisa, tem muita coisa, por que cada lugar é diferente, as atividades são diferentes (ENTREVISTADO 01, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL -EMATER/Regional).

Na sequência, com o entrevistado 02:

São citadas as especificidades de cada produtor, de cada cultura, das sucessões, enquanto um processo de forma geral, por meio de escutas às famílias e aos jovens. Curso de empreendedorismo, onde os participantes têm contato com outros produtores, outras realidades, outras localidades (ENTREVISTADO 02, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL -EMATER/Pelotas).

O entrevistado 03, representante do STR/Pelotas, afirma que o sindicato sempre apoiou, sempre incentivou, participa e apoia toda e qualquer iniciativa que visem. O Pronaf foi interessante, foi muito importante para ajudar a modernizar as propriedades, a aumentar o rendimento, por outro lado, temos o entrave da comercialização, tem que vender, e vender a um preço que cubra os custos (ENTREVISTADO 03, SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS - STR/Pelotas). No entrevistado 04, é citada a parceria com a Embrapa para o desenvolvimento de formas de cultivo que possam melhorar e ampliar a produção orgânica ou agroecológica. Desenvolvimento de pesquisas próprias para a inovação em tecnologias adequadas à realidade das famílias. Assessoria contínua na produção de alimentos e busca por novos espaços de comercialização como feiras agroecológicas, PAA e PNAE. Cursos e atividades de formação para ampliação das capacidades das famílias agricultoras (ENTREVISTADO 04, CENTRO DE APOIO E PROMOÇÃO DA AGROECOLOGIA - CAPA/Pelotas).

| Quadro síntese 8 – Desafios                        |                                                                        |                                                                                                                                                        |                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categoria de Análise                               | Entrevistado 1                                                         | Entrevistado 2                                                                                                                                         | Entrevistado 3                                       | Entrevistado 4                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Ações para minimizar obstáculos encontrados</b> | Desenvolver políticas específicas de acordo com problemas específicos. | Entendimento das especificidades (produtor/cultura /sucessões); cursos de empreendedorismo para filhos de produtores; escutar as famílias e os jovens. | Sempre incentiva e apoia qualquer iniciativa viável. | Parceria com a Embrapa para desenvolvimento de formas de cultivo; desenvolvimento de pesquisas próprias para inovação em tecnologias adequadas à realidade das famílias; assessoria contínua na produção de alimentos; busca por novos espaços de comercialização; cursos e atividades de formação para ampliação das capacidades das famílias agricultoras. |

**Fonte:** elaborado pelo autor, 2023.

Finalizando nossa análise, agora traremos a percepção desses mediadores no que concerne suas perspectivas para a agricultura familiar no município de Pelotas-RS. Para o entrevistado 01, se visualiza o retorno do homem ao campo, e a valorização das terras.

O entrevistado 02, vê o seguinte panorama:

O regresso dos filhos de agricultores à propriedade, após estudarem agronomia, zootecnia, medicina veterinária é uma perspectiva; um trabalho com maior eficiência e conforto; a valorização do trabalho cada vez mais evidente, como exemplo, o consumo de frutas que era de segunda escala no passado e atualmente possui grande relevância; e por fim, a questão ambiental, que também é muito evidente, há preocupação do produtor com os recursos naturais, como água e vegetação, por exemplo (ENTREVISTADO 02, EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER/Pelotas).

Por outro lado, o representante do STR, afirma ter fé na frequência da cultura do pêssego no município, bem como, na olericultura. E complementa, [...] Pelotas produz muita coisa, e o que Pelotas não produz, cruza por aqui para abastecer praticamente mais de um milhão de habitantes. Vontade de trabalhar o povo tem, conhecimento, ou bem ou mal se tem, a máquina nós temos e o que não tem se

compra, é só existir uma perspectiva de comércio, que o povo vai. Essa questão de comercialização está complicada, porque produzir é o mais fácil, o mais difícil é vender e receber (ENTREVISTADO 03, SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS - STR/Pelotas).

Para o representante do CAPA, “a falta de políticas públicas para a produção de alimentos pela agricultura familiar tem feito com que famílias migrem para a produção de commodities como a soja e milho, outras têm ido para as cidades, vendendo ou arrendando as suas propriedades para o “agronegócio”. Por outro lado, há algumas perspectivas interessantes como o retorno de pessoas que estavam nas cidades para o meio rural. A falta de oportunidades e políticas afeta diretamente as comunidades. Energia elétrica precária, falta de acesso à internet, programas de habitação rural inexistentes, estradas precárias, falta de acesso à água influenciam na perspectiva do fortalecimento ou não da agricultura familiar e da sua permanência no meio rural. Entendo que a agricultura familiar continuará resistindo com o seu modo de vida, mas que pode ser mais leve se houver políticas adequadas a ela (ENTREVISTADO 04, CENTRO DE APOIO E PROMOÇÃO DA AGROECOLOGIA - CAPA/Pelotas).

| Quadro síntese 9 – Perspectivas                 |                                                      |                                                                                                                                                                                                                 |                                     |                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categoria de Análise                            | Entrevistado 1                                       | Entrevistado 2                                                                                                                                                                                                  | Entrevistado 3                      | Entrevistado 4                                                                                                                                                                              |
| <b>Perspectivas para a agricultura familiar</b> | Ida e retorno do homem ao campo; o valor das terras; | Valorização do trabalho mais evidente; trabalho com eficiência e conforto; permanência/retorno à propriedade; questão ambiental (uma maior preocupação do produtor com os recursos naturais - vegetação, água). | Sequência do pêssego; olericultura. | O retorno de quem se encontrava nas cidades para o campo ; a agricultura familiar continuará resistindo com o seu modo de vida, mas pode ser mais leve se houver políticas adequadas a ela. |

**Fonte:** elaborado pelo autor, 2023.

As burocracias existentes, os entraves e os desafios do programa, fazem morada na própria dinâmica interna da estrutura regulamentar do Pronaf, que em consonância com um conjunto de obstáculos operacionais, criam limites estruturais

que se imbricam, tanto sob o espectro institucional do programa, quanto pela percepção dos mediadores institucionais que o operam.

Para Grisa e Schneider (2015, p. 73-74), “o Pronaf apresenta dificuldades para promover mudanças no campo, porque o modelo de agricultura preconizado pelo programa está intimamente ligado com a lógica setorial e produtivista do padrão de desenvolvimento convencional”.

Segundo os mesmos autores, no bojo do segmento da agricultura familiar alguns grupos foram privilegiados pela política de crédito do Pronaf ao longo de sua trajetória, ou seja, não se fortaleceu a diversificação de atividades e fontes de renda das unidades de produção, mas, foi promovida a “pequena empresa familiar”, especializada em atividades agrícolas integradas às cadeias produtivas do agronegócio exportador. Na medida em que a agricultura familiar não foi atendida de forma igualitária pela política governamental, então, naturalmente, o crédito passou a ser disponibilizado, em sua maior parte, para fortalecer a produção e a produtividade das monoculturas de grãos, objetivando, com isso, elevar a competitividade dos “verdadeiros agricultores familiares” escolhidos como protagonistas do desenvolvimento rural brasileiro (CARNEIRO, 1997, 2000; GAZOLLA E SCHNEIDER, 2013; SABOURIN, 2007).

Deve-se considerar que ainda prevalece no Brasil uma “cultura institucional” que insiste na ideia de associar o bem estar dos habitantes do meio rural ao crescimento exclusivo de atividades agropecuárias. Esta visão setorial, resistente a mudanças, é uma herança histórica da política agrícola adotada nos anos 1970 para promover a modernização da agricultura nacional e continua “sedimentada” na mente dos mediadores sociais (órgãos de assistência técnica e bancos) encarregados de massificar a distribuição dos recursos do programa (FAVARETO, 2010).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da história a agricultura passou por um longo processo de transformação, todavia, a produção familiar permaneceu enquanto um relevante segmento social da agricultura, sendo responsável pela produção de uma considerável parcela dos alimentos consumidos cotidianamente no país. Vislumbra-se a importância da agricultura familiar não somente no âmbito econômico, mas também, no fortalecimento e melhoria da qualidade de vida da sociedade, através da produção de alimentos e matérias-primas. Os agricultores familiares se constituem em um dos mais proeminentes segmentos que formam o rural brasileiro, onde a cultura, a vida social, a economia e o ambiente estão fortemente imbricados, robustecendo o desenvolvimento multidimensional tanto do campo quanto da cidade.

Nesse sentido, o entendimento do projeto político adotado pelo Estado brasileiro reverbera na formulação de políticas públicas instrumentalizadas por meio de programas que atendam às demandas da agricultura familiar. Podemos perceber que o desenvolvimento rural não ocorre naturalmente como resultado do exercício das forças de mercado, e sim pela criação de políticas públicas eficientes, bem como pela capacidade dos atores institucionais locais em lidar com determinados ativos nas regiões em que fazem parte. Assim sendo, no intuito de tonificar os estudos agrários e fornecer subsídios para políticas públicas para a agricultura familiar, compreender esse tema se constituiu no propósito basilar da investigação.

Com o findar da presente pesquisa, surgem dados que nos permitem construir elementos de análise sobre a percepção dos mediadores institucionais acerca da política de crédito rural do Pronaf e suas repercussões na agricultura familiar do município de Pelotas-RS no que tange a geração de renda e a capacidade produtiva dos agricultores familiares.

O presente estudo contou com pesquisa documental (para retratar dados secundários), e com entrevistas semiestruturadas (para expor dados primários). No que concerne a pesquisa documental, foram analisados documentos relativos ao Pronaf disponibilizados em páginas eletrônicas do governo federal, como: decretos, leis e relatórios, bem como, trabalhos científicos em sites de pesquisa. No que concerne aos dados primários, por meio dos mediadores institucionais do programa

no município, nos foram fornecidas informações acerca da dinâmica procedente do Pronaf em Pelotas-RS.

Com a pretensão primordial de responder às indagações propostas na introdução do trabalho, nesta conclusão, trazemos à luz elementos cruciais do estudo, a priori, aqueles oriundos do empirismo existente na pesquisa de campo, bem como da investigação bibliográfica que ao analisar a dinâmica do Pronaf no município de Pelotas-RS, nos deu um panorama desta política pública sob a perspectiva dos seus mediadores institucionais.

A primeira etapa da pesquisa consistiu em uma revisão de literatura sobre o Pronaf, buscamos em sua gênese, a origem do programa, sua participação social nos movimentos rurais, sua conceituação e consequente implementação, bem como seus objetivos, beneficiários, modalidades e linhas de financiamento. Já na etapa seguinte da investigação, através das entrevistas com mediadores do programa, trouxemos dados empíricos acerca da realidade estudada, e nesta perspectiva, pudemos compreender a percepção destes, no que tange a renda e a produção dos agricultores familiares no município de Pelotas-RS.

As imersões em campo realizadas com a pretensão de estimar os impactos do Pronaf no município de Pelotas-RS sob a perspectiva dos mediadores institucionais do programa, de uma forma geral, nos expôs que essa política pública apresenta um enorme potencial socioeconômico. Segundo a pesquisa, o programa tem promovido a geração de renda e o aumento da capacidade produtiva de agricultores familiares no município, e de acordo com os entrevistados, o acesso ao crédito do programa foi um ponto crucial para o alcance de tais objetivos. Pudemos perceber, que os resultados produtivos e econômicos do Pronaf não são limitados só e somente ao espaço de produção, pois os recursos do programa fortalece também o crescimento da economia local.

Se faz mister destacar que apenas o aporte de recursos do Pronaf não é condição suficiente para gerar transformações estruturais no padrão de produção que dá a tônica no meio rural brasileiro há décadas. Sob diversos prismas, pudemos entender que o crescente volume de recursos disponibilizados, somado ao vertiginoso número de beneficiários do programa, não foi capaz de superar o arcabouço estrutural do modelo de desenvolvimento do rural brasileiro.

Por outro lado, não podemos negligenciar a possibilidade de que tal política tenha apresentado uma ligeira integração com outras ações do governo, como a

questão fundiária, a assistência técnica, o apoio à comercialização e a difusão de tecnologias menos agressivas ao meio ambiente.

Percebemos que o Pronaf enquanto política pública rural, deve se manter em constante construção, pois permanece carecendo de contínuas e profícuas modificações na busca de perfazer a necessidade da totalidade dos agricultores familiares que de fato, necessitam de um amparo institucional. Foi verificado em 75% dos entrevistados, que ao serem indagados sobre os agricultores mais vulneráveis à renda, os que mais carecem de um aporte nas diversas esferas que compõem o nosso rural, estes não fazem parte (denotou-se que nunca fizeram), do propósito nevrálgico do programa “foi percebido pouco caso aos produtores rurais ‘economicamente inconcebíveis’ ou ‘inadequados em termos de infraestrutura’ disponível”. Estes agricultores que compõem a camada mais espessa da pirâmide social que conforma o rural brasileiro, são denominados de “franja periférica”, e comumente são “esquecidos” das instituições que intermediam o programa, pois são carentes de aporte financeiro e não tem poder de resposta ante um dos propósitos medulares das instituições financeiras que operam o programa, a garantia palpável do empréstimo.

Nesse sentido, as políticas públicas voltadas para o rural brasileiro deveriam dar uma especial atenção aos produtores de menores níveis de renda, pois estes são os que mais precisam de suporte e apoio e comumente ficam de fora das linhas de crédito por conta de sua insuficiência de capital. Na realidade, as políticas públicas deveriam convergir para a constituição de setores produtivos de bens e serviços sob um prisma harmônico e integrado em concomitância com o bem-estar social e com a preservação e conservação do meio-ambiente. Todavia, sob a égide do ideário neoliberal, tem se tornado bastante clarividente a opção feita pelo poder público ao longo dos anos no que tange a elaboração e institucionalização de políticas públicas rurais.

Apesar de seus palpáveis e alusivos avanços, o Pronaf ainda não possibilitou transformações de ordem estrutural no arcabouço das políticas públicas para o campo, pois apenas reproduz e acentua no bojo da agricultura familiar, o viés concentrador e produtivista do padrão de desenvolvimento agrícola que historicamente continua marcando a política agrícola vigente no país desde o limiar da década de 1970.

Tal viés possui predileção às cadeias produtivas mais capitalizadas, em detrimento dos agricultores menos capitalizados pelo caráter seletivo e exclusivista do programa, que desde sua gênese flerta com o fomento à mecanização enquanto pilar da modernização conservadora, ao modificar a base técnica e econômica da agricultura nacional, decorrente da incessante busca do aumento de produtividade. Deste modo, podemos depreender com as entrevistas, que há culturas e regiões onde há predominância nas escolhas, bem como na primazia dada aos agricultores consolidados, ou em transição modernizante.

Em termos práticos, podemos inferir que para qualquer tentativa de mudança nos rumos do Pronaf, imprescindivelmente será necessário alterações em sua estrutura legal, no padrão operacional do programa e nas atitudes e pensamentos dos atores responsáveis por sua implementação, nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal). Deste modo, por meio da investigação, é possível dizer que a oferta de crédito não se faz enquanto condição necessária para o desenvolvimento do campo, e que deve-se pensar o programa como uma política de crédito rural capaz de chamar para si a responsabilidade de um projeto de desenvolvimento que busque compatibilizar produção de riqueza, equidade social e valorização do meio ambiente. Percebe-se, dessa forma, que o Pronaf tem muitos desafios pela frente. Afora as preocupações com a sustentabilidade financeira do programa e a resolução dos seus problemas distributivos, é preciso estabelecer um novo pacto social em defesa da revalorização das múltiplas funções da agricultura familiar e do meio rural nacional.

A consolidação do programa enquanto política de desenvolvimento rural efetiva ainda depende de importantes avanços operacionais e institucionais. Pode-se visualizar um processo de justiça social e diminuição da desigualdade existente no meio rural, pois essas políticas enquanto medidas estruturais têm o dever de minimizar a crise social, impactando diretamente nas condições de vida do agricultor familiar, devendo fazer parte de um projeto de desenvolvimento que valorize o campo como espaço de vida, em que sejam garantidas oportunidades, ao transpor o arcabouço que mantém nossa sociedade historicamente injusta e profundamente díspar.

Calcado em dados relativos à produção, ao analisar dois dos principais objetivos do Pronaf: crescimento da renda, e crescimento na capacitação do agricultor familiar, podemos estimar que sob a percepção dos mediadores

institucionais do programa, o Pronaf por meio da aquisição de máquinas, equipamentos e tecnologia à capacidade operacional das propriedades, foi capaz de propiciar um aumento na geração de renda dos produtores envolvidos, e por consequência, uma melhoria na qualidade de vida desses agricultores familiares atendidos pelo programa no município de Pelotas-RS.

Sob esta perspectiva, podemos concluir, mas não esgotar o assunto, afirmando que o Pronaf enquanto política pública de crédito rural, propiciou alguns avanços, levando à melhorias nas condições de vida dos agricultores familiares do município de Pelotas-RS, deste modo, podemos entender que o programa promoveu algumas importantes mudanças, embora, sejam estas de ordem conjuntural, houve melhorias na qualidade de vida da população envolvida, isso por conta da estreita relação existente entre renda e produção e qualidade de vida e inserção social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em questão**. São Paulo: Hucitec, 1997.

ABRAMOVAY, Ricardo. e VEIGA, Jose Eli da. **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Texto para discussão nº 641. Brasília-DF, Convênio FIPE/IPEA 07/97. Abril de 1999, 51p.

AGRA, Nadine Gualberto. **Novos Paradigmas para o desenvolvimento regional do Nordeste nos Anos 90**. Campina Grande: UFPB, 2008.

ALONSO, Angela. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. In: CEBRAP. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: bloco qualitativo**. São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016.

ALVES, Clayton. **A importância do crédito para o desenvolvimento econômico e social**. 2009. Disponível em <<http://www.webartigos.com/articles/27633/1/A-IMPORTANCIA-DOCREDITO-PARA-O-DESENVOLVIMENTO-ECONOMICO-E-SOCIAL/pagina1.html>>. Acesso em: 05nov.2016.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. Conselhos de Desenvolvimento Rural: um espaço adequado para pensar o desenvolvimento local. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre: UFRGS**, p. 233-250, 2009.

AQUINO, Joacir Rufino. (2009). **Avanços e limites da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica**. 47º Congresso da SOBER. Porto Alegre.

AQUINO, Joacir Rufino de; SCHNEIDER, Sergio. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2015. p. 53-81, 2015.

ARAÚJO, Paulo Fernando Cidade de et al. Política de crédito para a agricultura brasileira. Quarenta e cinco anos à procura do desenvolvimento. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano XVI, n. 4, p.27-51, out.nov.dez. 2007.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre**. Manuscrito. 2000.

BACH, Alcir Nei. O patrimônio industrial rural: as fábricas de compotas de pêssego em Pelotas – 1950 a 1970. 2009. **Dissertação** (Mestrado em Memória Social e Patrimônio Cultural) – Instituto de Ciências Humanas. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2009. Disponível em <http://repositorio.ufpel.edu.br:8080/handle/123456789/974>. Acesso em: 22 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Produção do Espaço Geográfico de Pelotas. 2012 [**Apostila** da disciplina de Produção do Espaço geográfico de Pelotas; Curso de Licenciatura em Geografia da Universidade Federal de Pelotas].

BARROS, J. R. M. **Transição e descontinuidade no crescimento agrícola**. In: DIAS, G.L.S.; BARROS, J. R. M. Fundamentos de uma nova política agrícola. Brasília: Ministério da Agricultura/CFP, 1983. 39 p. (Coleção Análise e Pesquisa, v. 26).

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de direito agrário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

\_\_\_\_\_. **O contrato e os títulos de crédito rural**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Austeridade permanente? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. In: BELLUZO, L.G.M.; BASTOS, P.P.Z. **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior, 2015.

BECKER, Cláudio; DOS ANJOS, Flávio Sacco. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, em municípios do sul gaúcho. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 17, n. 1, p. 61-72, 2010.

BELIK, Walter. Agroindústria processadora e política econômica. 1992. 229f. **Tese** (Doutorado em Ciência Econômica) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

BELIK, Walter; PAULILLO, Luiz Fernando. O financiamento da produção agrícola brasileira na década de 90: ajustamento e seletividade. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**, v. 2, p. 97-122, 2001.

BOITO JR., Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Revista Crítica Marxista**, n. 17, segundo semestre de 2003, Rio de Janeiro, Editora Revan.

BONOW, Nathália. Lugar, identidade e memória: narrativas acerca do ontem (década de 1990) e do hoje (2021) dos processos emancipacionistas de Arroio do Padre/RS e Triunfo do Sul–Pelotas/RS. 2021. **Dissertação** de Mestrado. Universidade Federal de Pelotas.

BRASIL. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília, maio de 1996.

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 Rurais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Seção 1, p.1, 2006.

BRASIL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução nº. 00540 de 23 de maio de 1979 do Conselho Monetário Nacional.** 1979a. Disponível em: [www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=079000053](http://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=079000053) Acesso: 11/05/2011.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº. 4.829 de 05 de novembro de 1965. Institucionaliza o crédito rural. 1965.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4829.htm) Acesso: 15/05/2011.

BROSE, Markus. **Marco conceitual.** Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 10-65, 1999.

BRUFF, Ian; TANSEL, Cemal Burak. **Authoritarian neoliberalism: trajectories of knowledge production and praxis.** Globalizations, v. 16, n. 3, p. 233–244, 2019.

BUAINAIN, Antonio Marcio. **Agricultura Familiar, Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável: questões para debate.** Brasília: IICA, 2006.

BUAINAIN, Antonio Marcio; SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de. Política agrícola no Brasil: evolução e principais instrumentos. In: BATALHA, Mário Otávio. **Gestão agroindustrial.** São Paulo: Atlas, 2001.

BUENOS AYRES, Carlos Antonio Mendes de Carvalho. Democratização da administração pública e o caso do paradigma estadocêntrico no Brasil. São Paulo. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, p. 442-469, jan./jun. 2004.

BÚRIGO, Fábio Luiz. Finanças e Solidariedade: uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. Florianópolis, 2006. 274 f. **Tese** (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.

BUSSENS, Nicolau de Lima. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): análise da distribuição regional dos recursos e contratos firmados nos anos de 2000. (National Programme on Strengthening the Family Farm (PRONAF): analysis of regional distribution of. **Revista da Casa da Geografia de Sobral (RCGS)**, v. 15, n. 1, 2013.

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, p. 437-450, 2018.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**, São Paulo: Cortez, 1998, p. 15-35.

CARLEIAL, Liana; FERREIRA, Cristiano. **Estrutura produtiva e tecnologia: as possibilidades de um país subdesenvolvido no século XXI.** San Francisco: NYC, Lasa. 2013.

CARNEIRO, Maria José. (1997). **"Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF."** Estudos Sociedade e Agricultura(8): 70-82

\_\_\_\_\_. Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias e políticas. **Mundo rural e tempo presente**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

\_\_\_\_\_. Política de desenvolvimento e o "novo rural". In: CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. (Ed.). O novo rural brasileiro: políticas públicas. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2000, p. 117-149.

CARVALHO FILHO, José Juliano de. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. In: LEITE, Sérgio (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 195-225.

CASTRO, Ana Célia. Ciência e tecnologia para a agricultura: uma análise dos planos de desenvolvimento. **Cadernos de difusão de tecnologia**, v.1, n.3, p. 299-482, 1984.

COELHO, Carlos Nayro. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de política agrícola**, ano X, n.03, p.03-58, 2001.

COLLIER JR, John. **Antropologia visual**: a fotografia como método de pesquisa. Coleção antropologia e sociologia. 1973.

CONSTANTY, Hadrien François Pierre-henri; ZONIN, Wilson João. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a sustentabilidade: O caso de Marechal Cândido Rondon. Jornada Questão Agrária e Desenvolvimento. Paraná, 2013. **Anais**.

CONTERATO, Marcelo Antonio; GAZOLLA, Marcio. e SCHNEIDER, Sérgio. A dinâmica agrícola do desenvolvimento da agricultura familiar no Alto Uruguai, Rio Grande do Sul: suas metamorfoses e reações locais. In: TONEAU, J. F.; SAUBORIN, E. (Orgs.). **Agricultura familiar: interações entre políticas públicas e dinâmicas locais**. Editora da UFRGS: Porto Alegre – RS. pp. 13 – 54, 321 p., 2007.

CORREA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CORREA, Vanessa Petrelli; FARIA-SILVA, Fernanda; DANTAS-NEDER, Henrique. Índice de desenvolvimento rural e políticas públicas. Análise das liberações do Pronaf nas regiões Nordeste e Sul do Brasil. Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento, **Alínea**, Campinas, p. 19-144, 2007.

DA SILVA, Karen Majuriê; PEREIRA, Franciele Fraga; DE OLIVEIRA, Ana Lúcia Costa. CARACTERÍSTICAS DOS PRÉDIOS DO PRIMEIRO ROTEIRO CULTURAL EM PELOTAS. **Seminário de História da Arte-UFPel**, v. 2, n. 8, 2020.

DELGADO, Guilherme Costa. **Capital financeiro e agricultura no Brasil 1965-1985**. São Paulo: Editora Ícone, 1985.

DELGADO, Nelson Giordano. A agricultura nos planos de desenvolvimento do governo federal: do Plano Trienal ao III PND. In: BENETTI, Maria D.; FRANTZ, Telmo R. **Desenvolvimento e crise do cooperativismo empresarial do Rio Grande do Sul, 1957-1984**. Porto Alegre (RS): Fundação de Economia e Estatística, 1988, p. 35-111.

\_\_\_\_\_. Política agrícola ativa para a agricultura e MERCOSUL: observações a partir do caso brasileiro. **Estudos sociedade e agricultura**, v.5, p.103-113, 1995.

\_\_\_\_\_. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, Sérgio. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2001, p. 15-52.

\_\_\_\_\_. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, Sérgio (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 17-54.

\_\_\_\_\_. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: DELGADO, Nelson G. **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos. Brasília (DF): CONDRAF/NEAD, 2010, p.28-78.

Departamento Sindical de Estudos Rurais – DESER, Manual do Pronaf. Curitiba: setembro de 1997.

DE TULIO, Francisco Gandolfi; VIEIRA, Ivan Souza. Impeachment e remoção presidencial no Brasil: estudo qualitativo das condições de sucesso e fracasso. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, v. 42, n. 2, p. 183-200, 2021.

ESTATUTO DA TERRA: Presidência da República e Casos Jurídicos, Casa Civil-Subchefia para Assuntos Jurídicos. **LEI nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm).

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Editora Letramento, 2017.

FAVARETO, Arilson. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou “inovação por adição”?** Estudos Avançados, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 299-319, 2010.

FERNANDES, Bernardo Mançano et al.. **A Questão Agrária no Primeiro Ano do Governo Bolsonaro**. Boletim DATALUTA, 2020.

FINATTO, Roberto Antonio; SALAMONI, Giancarla. Agricultura familiar e agroecologia: perfil da produção de base agroecológica do município de Pelotas/RS. **Sociedade & Natureza**, v. 20, p. 199-217, 2008.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GAZOLLA, Marcio. Agricultura familiar, segurança alimentar e políticas públicas: Uma análise a partir da produção para autoconsumo no território do Alto Uruguai/RS. **Dissertação** de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2004, 287f.

GAZOLLA, Marcio; e 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.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2011.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil**: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980. São Paulo (SP): Hucitec, 1997.

GRANDO, Marinês Zandavalli. **Pequena Agricultura em Crise**: o caso da colônia francesa no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1989.

GRISA, Catia. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. **Tese** (Tese de Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012.

\_\_\_\_\_. O agronegócio e agricultura familiar no planejamento setorial nos governos FHC, Lula e Dilma: continuidades e discontinuidades. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 545-573, 2021.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

\_\_\_\_\_. Organizadores – **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil** – Porto Alegre : Editora da UFRGS, 2015.

GRISA, Cátia et al. **A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações**. 2022.

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, 2007.

GUEDES PINTO, Luis Carlos. Notas sobre a política de crédito rural. In: Reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 3, 1978, **Anais...** São Paulo (SP): SBPC, 1978.

GUIMARÃES, Roberto P. O desafio político do desenvolvimento sustentado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 113-136, 1995.

GUTIERREZ, Ester Judith Bendjoya. **Negros, charqueadas e olarias**: um estudo sobre o espaço pelotense. Pelotas: Ed. Universitária/UFPEL, 2001.

HAYEK, Friedrich. **O Caminho da Servidão**. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **Campo-Território**: revista de geografia agrária, v. 5, n.10, p. 123-147, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010, ISSN 0104-3145. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=431395&search=rio-grande-do-sul/pantano-grande> Acesso em: 19 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 1950/2010**. Até 1991, dados extraídos de Estatísticas do Século XX, Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1993, v. 53, 1993, 2010. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD91>. Acesso em: 05 dez. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Números oficiais de assentamentos de trabalhadores(as) rurais**. Brasília, 2014.

KAGEYAMA, Angela. A política de crédito e o padrão agrícola. In: DELGADO, G. et al (Orgs.) **Agricultura e Política Pública**. 2 ed. Brasília: Ipea, 1996, p. 157-172.

\_\_\_\_\_. (2003). **"Produtividade e renda na agricultura familiar: efeitos do PRONAF crédito."** Revista de Economia Agrícola 50(2): 1-13.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa**. 3a edição. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

LAMARCHE, Hugues, (coord.). **Agricultura familiar**: Uma realidade multiforme. Campinas, Unicamp, 1993, p. 15.

\_\_\_\_\_. **As lógicas produtivas**. A agricultura familiar: uma comparação internacional. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, v. 2, p. 61-88, 1998.

\_\_\_\_\_. **A agricultura familiar**: comparação internacional. Campinas: Unicamp, 2007.

LANDO, Aldair M.; BARROS, Eliane C. Capitalismo e colonização: os alemães no Rio Grande do Sul. In: DACANAL, JH. (orgs.). **RS: imigração e colonização**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1992, p. 9-46.

LIMA, Cícero Zanetti de. **Uma avaliação da capacidade de pagamento de financiamentos em projetos de fruticultura no PRONAF em Pelotas/RS**. 2011. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pelotas.

LIMA, Jorge Roberto Tavares de; FIGUEIREDO, Marcos Antônio Bezerra. Agricultura familiar e desenvolvimento sustentável. In: LIMA, Jorge Roberto Tavares de; FIGUEIREDO, Marcos Antônio Bezerra (Org.). **Extensão rural, desafios de novos tempos: agroecologia e sustentabilidade**. Recife: Bagaço, 2016, p.57-81.

LIMA, Wilson. O número de assentados no primeiro ano de Dilma é o menor em 16 anos". **Último Segundo**, 01/02/2012, <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/numero-deassentados-no-primeiro-ano-de-dilma-e-o-menor-em-16-an/n1597608549056.html>, acessado em 01/02/2012.

LEITE, Sérgio Pereira. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, Sérgio (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 55-95.

LUNA, Sérgio Vasconcelos de. **Planejamento de pesquisa: uma introdução**. 2a edição. São Paulo: EDUC, 1999.

MAFEI, Rafael. **Como remover um Presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2021.

MANTELLI, Jussara; MOURA, José Francisco Santos de. **Produção alimentar de base ecológica na agricultura familiar, 2011**. Disponível em: [www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/.../2432/2328](http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/.../2432/2328). Acesso em: Setembro. 2013.

MANZINI, Eduardo José. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**, 2009.

MARTINE, George. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? São Paulo, **Lua Nova**, n. 23, p. 07-37, mar. 1991.

MATTEI, Lauro. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): concepção, abrangência e limites observados. **Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção**, v. 4, 2001.

MDA/SAF/PRONAF. **Cartilha do Plano Safra da Agricultura Familiar 2013-2014**. Brasília: MDA, 2013a. Disponível em: <[www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)>. Acesso em: 04 set. 2013.

MERIGLI, Vania Ferrari. **As influências do neoliberalismo na política econômica brasileira nos anos de 1990**. Agosto 2010.

MEYER, Richard L. Eight questions about the relationship between finance and economic development. Brasília, **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.41, n.3, p.143-170, jul. set. 2003.

MILHEIRA, Rafael. **Arqueologia Guarani no litoral Sul do Brasil**. Curitiba: Appris, 2014. 290 p. Disponível em: [researchgate.net/publication/285762421\\_Arqueologia\\_Guarani\\_no\\_litoral\\_sul\\_do\\_Br](https://www.researchgate.net/publication/285762421_Arqueologia_Guarani_no_litoral_sul_do_Brasil)asil. Acesso em 15 set. 2020.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Legislação PRONAF. 2014. Disponível em: [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_19/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20do%20Cr%C3%A9dito%20Rural%20do%20Pronaf%2014-15.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20do%20Cr%C3%A9dito%20Rural%20do%20Pronaf%2014-15.pdf). Acesso em: 12 jan. 2017.

MIRANDA, Maria Bernardete. **Títulos de crédito**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MÜLLER, Ana Luiza; SILVA, Marcelo Kunrath; SCHNEIDER, Sergio. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o programa de aquisição de alimentos. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 20, n. 1, p. 106-138, 2012.

MUSSOI, Eros Marion. Agricultura familiar, extensão rural e a nova política nacional de assistência técnica e extensão rural. In: LIMA, Jorge Roberto Tavares de; FIGUEIREDO, Marcos Antônio Bezerra (org.). **Extensão rural, desafios de novos tempos: agroecologia e sustentabilidade**. Recife: Bagaço, 2016, p.99-106.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

NEUTZLING, Simone Rasmussen. **O saber e o fazer**: um olhar sobre o patrimônio: escariolas em Pelotas. Porto Alegre: Imagina Conteúdo Criativo, 2019.

NEVES, Delma Pessanha. Agricultura familiar: quantos ancoradouros!. In: FERNANDES, B.M.; MARQUES M. I. M.; SUZUKI, J. C. (Orgs.). **Geografia Agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

NOGUEIRA, Thulio Guilherme Silva. O impeachment de Dilma Vana Rousseff: qualquer semelhança com a história é mera coincidência. **VirtuaJus, Belo Horizonte**, v. 12, n. 28, p. 244-253, 2016.

PAULANI, Leda Maria. 'Brasil Delivery: Razões, Contradições e Limites da Política Econômica nos Primeiros Seis Meses do Governo Lula', in: J. A. DE PAULA (org.) **A Economia Política da Mudança**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE**. São Paulo, v. 133, 2011.

PEIXOTO, Sérgio Elísio. Histórico da agricultura familiar no Brasil. **Revista Bahia Agrícola**, v. 2, 2008.

PEREIRA, Fábio Lamonica. **Manual de crédito rural**. Artigo publicado na Revista Agro DBO n. 42, 2013.

PEREIRA, João Márcio Mendes. A disputa política no Brasil em torno da implementação do modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1997-2005). **Revista NERA**. Presidente Prudente, ano 8, n. 6, p. 75-117, jan/jul. 2005. Políticas Agrárias, Teorias e Territórios, p. 92, 2005.

PORTO, Victor Hugo da Fonseca. **Agricultura familiar na zona sul do Rio Grande do Sul**: caracterização socioeconômica. Pelotas: Embrapa Clima Temperado, 2002.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

\_\_\_\_\_. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 7 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1963.

PRIORE, Mary Del; VENÂNCIO, Renato. **Uma história da vida rural no Brasil**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006.

PROJETO LUMIAR. **Assistência técnica nos assentamentos**. Brasília: Ministério Extraordinário da Política Fundiária, Diretoria de Assentamentos, Incra, 1997.

RAMALHO, Yolanda Maria Melo et al. **Mudanças estruturais nas atividades agrárias**: uma análise das relações intersetoriais no complexo agroindustrial brasileiro. Rio de Janeiro: BNDES/DEEST, 1988.

RAMBO, Balduino. **A fisionomia do Rio Grande do Sul**: ensaio de monografia natural. 3. ed. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2000.

REZENDE, Gervásio Castro de. **Crise externa e agricultura**: Brasil, anos 80. Rio de Janeiro, Fase, 1988.

ROSA, Mário. **Geografia de Pelotas**. Pelotas: Ed. UFPel, 1985.

ROSA, Sueli Couto. Desafios do PRONAF – **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Revista Reforma Agrária, Campinas: ABRA, v. 25, n. 2 e 3, p. 185-192, maio-dez. 1995.

RUBERT, Rosane Aparecida; SILVA, Paulo Sérgio da. O acamponesamento como sinônimo de aquilombamento: o amálgama entre resistência racial e resistência camponesa em comunidades negras rurais do Rio Grande do Sul. **Diversidades de campesinatos**: expressões e categorias, v. 1, p. 251-274, 2009.

RYDGREN, Jens. The **Oxford Handbook of the Radical Right**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2018.

SAAD-FILHO, Alfredo. **Privilege Versus Democracy in Brazil**. Jacobin, 2018. Disponível em: <<https://jacobinmag.com/2018/10/brazil-election-bolsonaro-haddad-lula-pt-democracy>>.

SABOURIN, E. **Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?** Sociedade e Estado, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751, set./dez. 2007.

SACCO DOS ANJOS, Flávio et al. Agricultura Familiar e Políticas Públicas: o impacto do Pronaf no Rio Grande do Sul. **RER**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-548, jul./set. 2004.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALAMONI, Giancarla. Produção familiar: possibilidades e restrições para o desenvolvimento sustentável – o exemplo de Santa Silvana – Pelotas – RS. 2000. (**Tese** de Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2000.

SALAMONI, Giancarla; WASKIEWICZ, Carmen Aparecida. Serra dos Tapes: espaço, sociedade e natureza. **TESSITURAS**: Revista de Antropologia e Arqueologia, v. 1, n. 1, p. 73, 2013.

SALAMONI, Giancarla et al. (Orgs.) **A Geografia da Serra dos Tapes**: natureza, sociedade e paisagem. Pelotas: Ed. da UFPel, 2021.

SALLUM JR, Brasílio. Crise política e impeachment. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, p. 183-203, 2016.

SANTOS, Carlos Alberto Ávila. **Ecletismo em Pelotas**: 1870-1931. Pelotas: Ed. Universitária/UFPEL, 2014.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

\_\_\_\_\_. **O país distorcido**: o Brasil, a globalização e a cidadania. São Paulo: Publifolha, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

\_\_\_\_\_. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (Orgs.). **Território**: globalização e fragmentação. 4. ed. São Paulo: Hucitec: ANPUR, 1998. p. 15-20.

SANTOS, Milton. O retorno do território. **Observatório Social de América Latina**, Buenos Aires, ano 6, n. 16, p. 251-261, jun. 2005.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga; TUBINO, Nilton Luís Godoy. **Agenda política da terra no governo Bolsonaro**. Revista da Anpege, São Paulo, v. 16, n. 29, p. 285-318, 2020.

SCHNEIDER, Sérgio. (2003). Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** v. 18 (n. 51): 99-121.

\_\_\_\_\_. Painel. In: XLVIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural – Sober, Campo Grande-MS, 2010.

SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir; MATTEI, Lauro. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo K.; MARQUES, Paulo E.M. (Orgs.) **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2004.

SCHRICKEL, Wolfgang Kurt. **Análise de crédito: concessão e gerência de empréstimos**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

SCOONES, Ian et al. **Emancipatory rural politics: confronting authoritarian populism**. *Journal of Peasant Studies*, v. 45, n. 1, p. 1–20, 2018.

SICSÚ, João. **Rumos e definições da política econômica brasileira: do Plano A de FHC para o Plano A+ de Lula**. In: PAULA, J. A. (Org.). *A Economia Política da Mudança*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1998**, 1999.

SILVA, Marise Borba de; GRIGOLO, Tânia Maris. **Metodologia para iniciação científica à prática da pesquisa e da extensão II**. Caderno Pedagógico. Florianópolis: UDESC, 2002.

SILVA, Marcelo Kunrath; SCHNEIDER, Sergio. *A participação dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural: uma análise do Pronaf Infra-estrutura e Serviços no Estado do Rio Grande do Sul (1997 - 2000)*. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural, 2009**.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira (Org.). *Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos*. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

SODRÉ, Maiara Tavares. *Políticas públicas para o sistema agrário familiar e as interfaces com o desenvolvimento territorial rural: um estudo sobre as repercussões do PAA e PNAE no município de Pelotas/RS*. 2016. **Dissertação** de Mestrado. FURG.

SOUZA, Osmar Tomaz; BRANDENBURG, Alfio. **Políticas públicas, trajetórias de desenvolvimento rural e reprodução social da agricultura familiar**. FERREIRA, ADD, p. 255-314, 2012.

SOYER, Gabriel; BARBOSA JR, Ricardo. *O extrativismo agrário do Governo Bolsonaro a partir das relações Estado-Sociedade*. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 522-554, 2020.

TOLDO JR, ELÍRIO. Morfodinâmica da Lagoa dos Patos, Rio Grande do Sul. **Pesquisas em Geociências**, v. 1, pág. 58-63, 1991.

TOLEDO, E. N. B. **O PRONAF em Salvador das Missões: contradições de uma política de crédito**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

TRICHES, Rozane Marcia; SCHNEIDER, Sergio. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, v. 19, p. 933-945, 2010.

TRISTÃO, Ellen Lucy. A opção neoliberal do primeiro mandato do governo Lula. **Ser Social** (UnB), v. 13, p. 104-128, 2011.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VARGAS, D. L.; DORNELES, M. A. R.; HILLIG, C. **A retórica de diversificação e sustentabilidade e o viés produtivista do Pronaf em Cachoeira do Sul/RS**. Cadernos de Agroecologia, v. 6, n. 2, p. 1-4, dez./2011

VEIGA, José Eli da. **Delimitando a agricultura familiar**. Revista Reforma Agrária, n. 25. Campinas: ABRA, p. 128-141, 1995.

VENTURI, Luis Antonio Bitar. Técnicas de interlocução. In: VENTURI, L. A. B. (org) **Geografia: práticas de campo, laboratório e sala de aula**. São Paulo: Editora Sarandi, 2011.

VIDAL, Dominique. **Deux ou trois choses que le Brésil nous enseigne sur le politique**. *Cahiers de l'Amérique latine*, Paris, IHEAL, n.34, 2000.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Em Busca da Modernidade Social: uma homenagem a Alexander V. Chayanov**. Campinas: UNICAMP, 1989.

\_\_\_\_\_. Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro. **Anais** do XX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, p. 1-18, 1996.

\_\_\_\_\_. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura** (UFRJ), v. 21, 2004, p. 42-61.

\_\_\_\_\_. Dominação ou construção de consensos: dinâmicas locais e desenvolvimento rural. IN: SILVA, Aldenor Gomes da. CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa. WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no Nordeste do Brasil**. João Pessoa, UFPB, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZANIRATO, Sílvia Helena (Org). **As dimensões da imagem**: abordagens teóricas e metodológicas. Maringá: Eduem, 2005.

## APÊNDICE

**Mediadores Institucionais: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER (regional e municipal), Sindicato dos Trabalhadores Rurais - STR, Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia - CAPA.**

Dados de Identificação:

Nome:

Cargo/Instituição:

Tempo de atuação na Instituição:

1. Na sua avaliação qual(is) atividade(s) tem ganhado relevância no contexto da agricultura familiar do município de Pelotas?
2. Em relação às propriedades atendidas pelo PRONAF, identificou se houve mudanças na infraestrutura dos estabelecimentos familiares?
3. Em relação às propriedades atendidas pelo PRONAF, identificou se houve mudanças na produção dos estabelecimentos familiares?
4. Na sua opinião, quais as burocracias existentes para o acesso ao PRONAF?
5. Na sua opinião, quais as dificuldades existentes para o acesso ao PRONAF?
  - (     ) Acesso universal
  - (     ) Falta de informação
  - (     ) Falta de educação formal
  - (     ) Burocracia
  - (     ) Outras. Quais? \_\_\_\_\_
6. Quais as estratégias estabelecidas para fomentar a adesão dos agricultores familiares ao PRONAF?
7. Como é feita a divulgação do programa?
  - (     ) Material informativo
  - (     ) Visitas nas propriedades
  - (     ) Cursos
  - (     ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_
8. A instituição desenvolve projetos/ações que fortaleçam a agricultura familiar do município? Quais?
9. Os agricultores familiares têm participação ativa nos projetos/ações da instituição? Se sim, de que modo?
10. Qual(is) o(s) maior(es) entrave(s) que o agricultor familiar encontra para desenvolver sua atividade?
11. Quais as ações da instituição para minimizar esses obstáculos?

12. Sob o seu entendimento, qual o papel da agricultura familiar para o desenvolvimento rural?
13. Sob sua ótica, quais as perspectivas para a agricultura familiar no município?