



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**STEVEN PETER FIGUEIREDO ELLICE**

PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR  
(PRONAF): ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS AO LONGO DE 20 ANOS.

São Cristóvão

2021

**STEVEN PETER FIGUEIREDO ELLICE**

**PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA  
FAMILIAR (PRONAF): ANÁLISE COM ENFOQUE NO DESENVOLVIMENTO  
SERGIPANO AO LONGO DE 20 ANOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia (PROPEC) da Universidade Federal de Sergipe (UFS) como requisito parcial a obtenção de grau de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Jorge

São Cristóvão

2021

ELLICE, Steven Peter Figueiredo. **Programa nacional de fortalecimento da agricultura Familiar (PRONAF): Análise com enfoque no desenvolvimento sergipano ao longo de 20 anos.** Projeto de pesquisa - Mestrado Profissional em Economia do Programa de Pós-Graduação em Economia (PROPEC) da Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2021.

## RESUMO

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi criado com o objetivo de estimular a expansão da agricultura familiar e proporcionar desenvolvimento econômico no Brasil. A partir desta premissa, ao destacar as inúmeras mudanças sofridas pelo programa, em especial à migração do Ministério do desenvolvimento agrário (MDA) para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (Sead) em maio de 2016 e a união do Plano Safra da agricultura Familiar para o Plano Safra nacional em 2019. Neste cenário, o presente trabalho, partiu da principal hipótese que ocorrerá concentração de crédito nos médios e grandes produtores, ocasionando uma restrição de crédito para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico no estado de Sergipe. Com isso o problema a ser respondido pelo trabalho foi se após o fim do MDA e a inclusão do PRONAF ao plano Safra brasileiro, haverá aumento na concentração deste crédito no estado de Sergipe. Partindo de uma metodologia hipotética-dedutiva, com uma abordagem quantitativa e qualitativa baseado em pesquisas documentais e referências bibliográficas. Desta forma o trabalho buscou identificar o papel do microcrédito rural frente ao crescimento econômico, através da revisão de literatura, na ótica do desenvolvimento proposta por Furtado, o pensamento de Myrdal e a idéia de causação circular e de Schumpeter com a visão do crédito para o desenvolvimento, além da exposição acerca das assimetrias de informação que limitam o acesso ao crédito. A partir de um breve histórico sobre o PRONAF identificou-se ao longo de 20 anos, 1999 a 2019, características e padrões temporais, avaliando o número de contratos realizados no Brasil e em Sergipe, os valores contratados ano a ano com atualização monetária e as médias desses valores, destrinchou-se as discrepâncias regionais e as diferenças entre custeio e investimento. Por fim, demonstrou-se a tendência de concentração de recursos via PRONAF nos municípios sergipanos ao se analisar os dados da matriz de dados do Banco Central nas linhas de crédito Custeio agrícola Milho e Investimento pecuário aquisição de bovinos, principalmente no período pós 2016 e sendo impulsionada mais fortemente no ano de 2020.

**Palavras-Chave:** Agricultura Familiar; Microcrédito; Desenvolvimento, PRONAF, Sergipe

ELLICE, Steven Peter Figueiredo. **Programa nacional de fortalecimento da agricultura Familiar (PRONAF): Análise com enfoque no desenvolvimento sergipano ao longo de 20 anos.** Research project - Professional master's in economics of the Graduate Program in Economics (PROPEC) of the Federal University of Sergipe, São Cristóvão, 2021.

### **Abstract**

The National Program for the Strengthening of Family Farming (PRONAF) was created with the purpose to stimulate the expansion of family farming and provide economic development in Brazil. Beginning with this premise, by highlighting the numerous changes undergone by the program, in particular the migration from the Ministry of Agrarian Development (MDA) to the Special Secretariat for Family Agriculture and Agrarian Development of the Civil House from the Presidency of the Republic (Sead) in May 2016 and the unification of the Family Farming Crop Plan to the national Crop Plan in 2019. In this scenario, the present dissertation started from the main hypothesis that there will be a concentration of credit in medium and large producers, causing a credit restriction to boost socioeconomic development in the state of Sergipe. Thus, the problem to be answered by the academic work was whether after the end of the MDA and the inclusion of PRONAF in the Brazilian Safra plan, there will be an increase in the concentration on this credit program at the state of Sergipe. Starting from a hypothetical-deductive methodology, with a quantitative and qualitative approach based on documentary research and bibliographical references. The work sought to identify the role of rural microcredit in the face of economic growth, through a literature review, from the perspective of development proposed by Furtado, the thought of Myrdal and the idea of circular causation and Schumpeter with the view of credit for the development, as well as an explanation of information asymmetries that limit access to credit. From a brief history of PRONAF its characteristics and temporal patterns were identified over 20 years, from 1999 to 2019, evaluating the number of contracts carried out in Brazil and Sergipe, the values contracted year by year with monetary restatement and the average of these values, the regional discrepancies and the differences between costing and investment were broken down. Finally, the trend of concentration of resources via PRONAF in Sergipe municipalities was demonstrated by analyzing the data from the Central Bank's data matrix in the credit lines Agricultural for Corn and Livestock Investment for cattle acquisition, mainly in the period after 2016 and more strongly in 2020.

**Key words:** Agricultural policies. Rural development. Microcredit. PRONAF. Sergipe



## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: PROPORÇÃO CUSTEIO X INVESTIMENTO POR NÚMERO DE CONTRATOS PRONAF SERGIPE.....	69
GRÁFICO 2: PROPORÇÃO CUSTEIO X INVESTIMENTO POR VALOR CONTRATADO VIA PRONAF EM SERGIPE.....	70
GRÁFICO 3: NÚMERO DO CONTRATOS POR CULTURA, PRONAF CUSTEIO AGRÍCOLA, EM SERGIPE .....	73
GRÁFICO 4: VALOR CONTRATADO POR CULTURA, PRONAF CUSTEIO AGRÍCOLA, EM SERGIPE	74
GRÁFICO 5: NÚMERO DO CONTRATOS POR MODALIDADE, PRONAF CUSTEIO PECUÁRIO, EM SERGIPE.....	75
GRÁFICO 6: VALORES CONTRATADO POR MODALIDADE, PRONAF CUSTEIO PECUÁRIO, EM SERGIPE.....	76
GRÁFICO 7: NÚMERO DO CONTRATOS POR MODALIDADE, PRONAF INVESTIMENTO AGRÍCOLA, EM SERGIPE .....	76
GRÁFICO 8: VALORES CONTRATADOS POR MODALIDADE, PRONAF INVESTIMENTO AGRÍCOLA, EM SERGIPE .....	77
GRÁFICO 9: NÚMERO DE CONTRATOS POR MODALIDADE, PRONAF INVESTIMENTO PECUÁRIO, EM SERGIPE .....	78
GRÁFICO 10: VALORES CONTRATADOS POR MODALIDADE, PRONAF INVESTIMENTO PECUÁRIO, EM SERGIPE .....	78
GRÁFICO 11: PORCENTAGEM DA CULTURA MILHO NO VOLUME DE RECURSOS E NÚMERO DE CONTRATOS DO.....	84
GRÁFICO 12: NÚMERO DE CONTRATOS PRONAF CUSTEIO MILHO EM SERGIPE .....	86
GRÁFICO 13: VALORES CONTRATADOS PRONAF CUSTEIO MILHO EM SERGIPE .....	88
GRÁFICO 14: PORCENTAGEM DA MODALIDADE AQUISIÇÃO DE ANIMAIS NO VOLUME DE RECURSOS E NÚMERO DE CONTRATOS DO INVESTIMENTO PRONAF EM SERGIPE .....	91
GRÁFICO 15: NÚMERO DE CONTRATOS PRONAF INVESTIEMTO AQUISIÇÃO DE BOVINOS EM SERGIPE.....	93
GRÁFICO 16: VALORES CONTRATADOS PRONAF INVESTIMENTO AQUISIÇÃO DE BOVINOS EM SERGIPE.....	96

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1: NÚMERO DE CONTRATOS, VALOR NOMINAL CONTRATADO POR ANO, VALOR PRESENTE, CONTRATADO POR ANO E VALOR MÉDIO PRESENTE POR CONTRATO POR ANO NO BRASIL .....	42
TABELA 2: NÚMERO DE CONTRATOS, VALOR NOMINAL CONTRATADO POR ANO, VALOR PRESENTE CONTRATADO POR ANO E VALOR MÉDIO PRESENTE POR CONTRATO POR ANO EM SERGIPE.....	64

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- APLs** - Arranjos Produtivos Locais
- BCB** - Banco Central do Brasil
- CNA** - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
- FAT**- Fundo de Amparo ao Trabalhador
- FHC**- Fernando Henrique Cardoso
- FNDE** - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- INCRA** - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- MAPA** - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- MCR** - Manual do Crédito Rural
- MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário
- PIMC** - Programa Um Milhão de Cisternas
- PAA** - Programa de Aquisição de Alimentos
- PNAE** - Programa Nacional da Alimentação Escolar
- PNCF**- Programa Nacional de Crédito Fundiário
- PNHR** - Programa Nacional de Habitação Rural
- PPA** - Plano plurianual
- PRONAF**- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- Pronat** - Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
- Pronater** - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
- PTC**- Programa Territórios da Cidadania
- SAF** - Secretaria da Agricultura Familiar
- SEAF** - Secretaria Especial de Assuntos Fundiários
- SNCR** - Sistema Nacional de Crédito Rural

## Sumário

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>TEORIAS ECONÔMICAS.....</b>	<b>19</b>
2.1	CRÉDITO RURAL E DESENVOLVIMENTO SEGUNDO MYRDAL.....	19
2.2	CRÉDITO RURAL E DESENVOLVIMENTO SEGUNDO CELSO FURTADO.....	22
2.3	CRÉDITO RURAL E DESENVOLVIMENTO SEGUNDO SCHUMPETER.....	25
2.4	ASSIMETRIAS DE INFORMAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE CRÉDITO .....	28
<b>3</b>	<b>O PRONAF.....</b>	<b>34</b>
3.2	ANÁLISE DAS SÉRIES HISTÓRICAS DE VALORES CONTRATADOS E NÚMERO DE CONTRATOS NO BRASIL .....	38
3.3	PRONAF NO NORDESTE .....	57
<b>4</b>	<b>PRONAF EM SERGIPE .....</b>	<b>63</b>
4.1	ANÁLISE DAS SÉRIES HISTÓRICAS DE VALORES CONTRATADOS E NÚMERO DE CONTRATOS EM SERGIPE.....	63
4.2	CUSTEIO X INVESTIMENTO EM SERGIPE.....	67
4.3	ANÁLISE DO PRONAF CUSTEIO MILHO EM SERGIPE .....	79
4.4	ANÁLISE DO PRONAF INVESTIMENTO AQUISIÇÃO DE ANIMAIS EM SERGIPE.....	89
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>104</b>
<b>6</b>	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>109</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No processo de desenvolvimento econômico sabe-se que o crédito é uma ferramenta fundamental. No entanto, o crédito tradicional fornecido pelos bancos necessita geralmente de garantias, histórico dos demandantes, além do atendimento de diversas exigências estipuladas pelos agentes financeiros. É neste contexto que o microcrédito pode fazer a diferença junto à parcela da população que, impossibilitada de tomar crédito junto aos agentes financeiros tradicionais, fica refém de agiotas e de intermediários. A fim de reduzir tais vulnerabilidades as políticas públicas devem procurar resolver problemas econômicos e sociais dessas parcelas da população. O microcrédito pode não ser a solução, mas é uma força de mudanças não só econômica e pessoal, mas também social e política, pois graças ao crédito os pobres podem conjugar seu capital humano e seu capital monetário para melhorar as condições de vida e o mundo que os cerca. A experiência do Grameen Bank provocou expressivas mudanças econômicas, sociais e culturais em Bangladesh, tornando-se uma referência mundial porque provou que é possível mudar o paradigma creditício, seja emprestando recursos para pessoas pobres, visando melhorar suas condições de vida, seja mantendo a sustentabilidade financeira das instituições vinculadas a este tipo de crédito (YUNUS, 2000).

Na China, Deng Xiaoping recebeu uma nação essencialmente rural, promoveu uma dinamização econômica e social centrada em melhorar as condições econômicas desta imensa base de agricultura familiar, com suporte à produção local, comercialização, financiamento, acesso à terra e expansão de direitos sociais. Foi assim uma construção do país pela base, com os excedentes produtivos fundamentais para o segundo eixo de expansão do desenvolvimento que seriam as cidades, ao mesmo tempo que do lado da demanda se criava uma ampla base de consumo popular. Um segundo eixo consistiu no forte investimento em infraestruturas, principalmente ao conectar as áreas rurais numa rede de energia e transporte que incrementou a produtividade geral. Mas no conjunto o essencial é que esta parte do desenvolvimento foi rigorosamente planejada, de forma a assegurar a sinergia entre as redes e de tornar as regiões mais produtivas (DOWBOR, 2017).

Mattei e Da Silva (2018) revelaram que o microcrédito é um importante instrumento retroalimentador do desenvolvimento local, ele pode ser considerado como uma ferramenta importante para ajudar a alavancar as potencialidades locais, pois contribuiu para melhorar as

condições de vida das pessoas, constatadas tanto nas entrevistas com os clientes como nos questionários respondidos pelos agentes de crédito.

Os exemplos impressionantes da efetividade do microcrédito produtivo no Brasil, desenvolvido pelo Banco do Nordeste, mostram como recursos pequenos, mas capilares, chegando ao pequeno produtor com juros baixos, podem ter efeitos multiplicadores extremamente eficientes. A própria experiência do Banco do Brasil na área rural constituiu um acúmulo de conhecimentos práticos que são preciosos e têm resultados significativos em termos de retorno social sobre os pequenos investimentos. O conhecimento e sistematização das experiências que dão certo na área crucial do acesso aos recursos financeiros tornou-se essencial: muito além do equilíbrio fiscal, o objetivo é canalizar os recursos financeiros para onde são úteis e geram efeitos multiplicadores (DOWBOR, 2017).

Para Filho (2017) o agronegócio sentiu a crise em 2015, principalmente pela redução das políticas creditícias, para ele o crédito interfere diretamente nos investimentos agrícolas, seja na redução do capital físico circulante, na redução da infraestrutura, na menor capacidade de contratação e treinamento de capital humano ou até na redução na pesquisa e implementação de novas tecnologias. Por isso, o crescimento econômico rural é dependente do crédito, cuja variação do crédito agrícola representa um coeficiente de determinação de 89% frente à variação da produção de grãos; assim, o autor evidenciou a forte interferência do crédito rural no crescimento econômico.

Silva e Filho (2009), ao analisarem a ação do PRONAF, verificaram a influência que essa política vem provocando nas economias locais do Médio Jequitinhonha (MG) e entenderam que o programa tem apresentado resultados que demonstram impactos positivos mais significativos sobre as variáveis macroeconômicas no ano seguinte às realizações das operações de crédito rural. Isso sugere a extensão dos efeitos do crédito, ou seja, não se limita apenas ao ano imediato em que as operações de crédito são realizadas, com isso sinalizando a contribuição do programa para o desenvolvimento das economias locais.

Um dos fatores que contribuem decisivamente para melhorar a performance do agronegócio é o aumento do crédito para pequenos e médios agricultores: os maiores volumes de crédito para a agricultura familiar permitiram uma modernização do campo. As variáveis crédito rural e área colhida são significativas. O coeficiente do crédito rural mostrou que um aumento no crédito agrícola eleva o valor adicionado bruto da agropecuária dos estados. Dessa forma, Pintor et al (2015) concluíram que o crédito tem impacto na agropecuária no País inteiro.

Outro importante estudo de Pereira e Nascimento (2014) pesquisou a cobertura e distribuição de recursos do PRONAF de 2002 a 2009, analisando a amplitude do programa e a relação entre volume de crédito e variáveis da produção agrícola de origem familiar com base no anuário estatístico do PRONAF e no Censo de 2006 do IBGE, utilizando métodos econométricos para mensurar a redução do hiato entre o potencial produtivo e o produto efetivo da agropecuária tocantinense e concluíram que o PRONAF, como política pública, reúne condições para reduzir este hiato, além de reduzir as desigualdades no estado estudado.

As políticas públicas são diretrizes de ação do poder público que buscam interferir na renda do trabalhador e são voltadas para determinados segmentos da sociedade. A fim de buscar o equilíbrio de forças sociais, cada programa possui objetivos específicos com a sua implementação. No que diz respeito à política agrícola o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF -, baseado no Sistema Nacional de Crédito Rural, foi criado em 1995 visando construir um conjunto de medidas integradas que proporcionassem melhores condições para o desenvolvimento dos pequenos municípios do país, sobretudo para aqueles que dependem da agricultura para geração de renda e oportunidades de emprego, sendo o mesmo um programa estratégico do governo federal. O PRONAF tenta qualificar as intervenções oficiais para os pequenos agricultores, pois estes não precisam disputar as mesmas fontes de financiamento com os grandes proprietários.

A agropecuária tem sido o setor de maior importância no cenário brasileiro, posto que seu PIB tem sido o sustentáculo do crescimento nacional, gerando emprego no campo, com as inovações tecnológicas, obtendo safras recorde a cada ano. A agricultura familiar vem se beneficiando desses avanços tecnológicos a cada dia, muito em razão das linhas de créditos ofertadas. Tendo em vista que possibilita uma facilidade no dia-dia no campo e com isso mais conforto para o produtor, além de elevar a produtividade e por consequência a melhoria na qualidade de vida das famílias.

O PRONAF contém diversas linhas de crédito que visam o fortalecimento da agricultura familiar por meio de financiamento de atividades e serviços rurais (agropecuários e não agropecuários). A disponibilização de crédito rural é um dos estímulos para o desenvolvimento econômico das regiões com a inserção do produtor no mercado brasileiro

O programa nacional de agricultura familiar (PRONAF) vem sendo estudado ao longo dos seus 20 anos no território nacional, como importante programa para fomentar o desenvolvimento e reduzir as desigualdades regionais, como Souza et al. (2013) que se debruçaram sobre a desigualdade da distribuição do crédito do PRONAF entre regiões e tipos

de agricultores, analisaram a evolução dos financiamentos do PRONAF crédito no País, mediante sua decomposição nos números de contratos, valor médio dos contratos e localização geográfica. Observaram também as diferentes fases do Programa e a dispersão dos financiamentos para estados de agricultura familiar mais pobre, situados principalmente na região Nordeste. Além de constatarem a concentração de contratos maiores em estados com economias agrícolas mais desenvolvidas a partir de 2006 associando às mudanças nas normas do Programa, tomando como base os anuários estatísticos do crédito rural, de 1999 a 2010, do Banco Central do Brasil.

Em Sergipe vale destacar as contribuições de Brito (2017), que avaliou o PRONAF como uma política pública voltada para o desenvolvimento da agricultura familiar, ao contribuir para a implementação de mudanças no espaço rural do estado através da geração de renda e trabalho, disponibilidade de crédito para o agricultor familiar, apoio técnico apropriado aos projetos a serem desenvolvidos, melhoria na qualidade de vida, valorização da produção familiar na comercialização dos seus produtos e maior interdependência entre o rural e o urbano, com isso buscou entender esses rebatimentos entre os agricultores familiares do estado de Sergipe que tomaram empréstimos do Agroamigo (Crescer e Mais), em uma proposta geográfica com objetivo de explicitar quais efeitos na perspectiva individual e na perspectiva regional esse programa trouxe; acompanhou as mudanças sociais e financeiras nos tomadores de crédito e suas externalidades socioeconômicas nos municípios, usando 2005 a 2015 como intervalo temporal para a análise.

Santos (2009) se debruçou sobre a análise da contribuição das políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura familiar e o conseqüente desenvolvimento econômico com ênfase no papel do agricultor familiar, as mudanças ocorridas no meio rural após 1990 e o caráter distributivo do crédito rural. Com uma abordagem histórico-social dos programas de crédito para a agricultura familiar, baseou-se em uma revisão da literatura e uma contextualização do PRONAF ao longo da história. Constatou que, apesar das regiões Sul e Sudeste terem recebido mais recursos do PRONAF que as demais regiões do país, houve um aumento considerável da participação das atividades agrícolas no PIB da região Nordeste, melhorando seus indicadores socioeconômicos, bem como dando uma outra formatação e um novo conceito de agricultura familiar.

Carvalho (2016), ao analisar o programa, visualizou neste a possibilidade de universalização do crédito entre os agricultores familiares. Nessa perspectiva, analisou as mudanças ocorridas no espaço rural sergipano, a partir da implementação do PRONAF e se

debruçou sobre as mudanças sócio-espaciais no estado de Sergipe, com base de dados disponibilizados pelo Banco do Nordeste e pelo IBGE. O trabalho se concentrou nos três principais municípios sergipanos que se destacaram na contratação dos créditos em 2012.

Observa-se que existe uma preocupação em demasia nos trabalhos analisados a respeito dos aspectos geográficos e as culturas estudadas, porém não existe estudo que se debruce sobre a execução baseada na matriz de dados do Banco Central do Brasil. Somente foram encontrados pesquisas que levam em consideração o anuário estatístico do mesmo. Em Sergipe, os trabalhos que têm como fonte de pesquisa o programa nacional de agricultura familiar ou estão desatualizados em uma década ou se debruçam sobre os dados do Censo do IBGE de 2006. Neste sentido, é premente um estudo que se debruce sobre a matriz de dados do Banco do Central do Brasil, que envolva o período pós 2016, com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e conseqüentemente estude o plano safra 2019/2020 onde o PRONAF não tem mais um plano anual específico, mas se enquadrou em um único plano agrícola e pecuário nacional. Pensando na relevância para o desenvolvimento local que os programas de incentivo à agricultura familiar tendem a proporcionar aos municípios, o presente trabalho apresenta extrema relevância para o aprimoramento e avaliação dos resultados apresentados por tais programas.

Pelo exposto, pode-se inferir que o PRONAF implica a necessidade de investigação das particularidades regionais, neste intuito este estudo propõe analisar os impactos do PRONAF na agricultura e na pecuária em Sergipe, partindo do ano de 1999 até o ano de 2020 e suas perspectivas. Para isso foi levantada a seguinte hipótese: Com o fim do MDA e a junção do PRONAF ao plano safra convencional, ocorrerá concentração de crédito nos médios e grandes produtores, ocasionando uma restrição de crédito para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico. Com isso, o problema a ser respondido por este trabalho é: Após o fim do MDA e a inclusão do PRONAF ao plano Safra brasileiro, haverá aumento na concentração deste crédito no estado de Sergipe?

No intuito de responder ao problema de pesquisa, foi elaborado o seguinte objetivo geral: Analisar os efeitos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) após a extinção do MDA e a união do programa ao plano safra nacional, baseando-se na Matriz de dados do Banco Central.

Dessa forma, os objetivos específicos desmembram-se assim:

- 1) Revisar teoria e conceito, caracterizar as transformações e evoluções ocorridas no PRONAF no Estado de Sergipe.
- 2) Levantar quantitativamente o número de contratos, os valores, as culturas e os volumes em cada município sergipano
- 3) Apresentar, analisar e interpretar os resultados obtidos a partir das informações levantadas.

Pode-se definir método como o caminho para se chegar a um determinado fim. E método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento (GIL, 2008). Pode-se definir pesquisa como o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos (GIL, 2008). Considerando os objetivos do estudo, a modalidade aplicada da pesquisa foi hipotético-dedutivo.

Segundo Gil (2008), pesquisas hipotético-dedutivas ocorrem quando das hipóteses formuladas, deduzem-se conseqüências que deverão ser testadas ou falseadas. Falsear significa tentar tornar falsas as conseqüências deduzidas das hipóteses. Enquanto no método dedutivo procura-se a todo custo confirmar a hipótese, no método hipotético-dedutivo, ao contrário, procuram-se evidências empíricas para derrubá-la.

A modalidade de pesquisa utilizada foi adequada para o caso, uma vez que o PRONAF em Sergipe ainda não tinha sido analisado pelo prisma da matriz de dados do Banco Central, com isso e mudança nos órgãos responsáveis pelo programa, evidências apontam para uma concentração de recursos.

No que se refere às abordagens quantitativas e qualitativas, para Minayo e Sanches (1993, p. 247), não há contradição, assim como não há continuidade, entre investigação quantitativa e qualitativa. Ambas são de natureza diferente. A investigação quantitativa atua em níveis da realidade, onde os dados se apresentam aos sentidos, tem como campo de práticas e objetivos trazer à luz dados, indicadores e tendências observáveis. Enquanto a investigação qualitativa trabalha com valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões, adequa-se a aprofundar a complexidade de fenômenos, fatos e processos particulares e específicos de grupos mais ou menos delimitados em extensão e capazes de serem abrangidos intensamente.

Segundo Minayo e Sanches (1993, p. 247), nenhuma das abordagens é mais científica que a outra. Em suas conclusões, os autores defendem que a abordagem quantitativa pode complementar a qualitativa, e vice-versa, aprofundando o estudo do fenômeno analisado.

Desta forma, considerando os aspectos do presente trabalho, a pesquisa foi realizada com base nas abordagens qualitativa e quantitativa. Entende-se que as modalidades de análise quantitativa e qualitativa são adequadas à pesquisa que ora se apresenta, uma vez que objetiva avaliar a contribuição do PRONAF em Sergipe para o desenvolvimento do estado, além de entender como os valores disponibilizados se concentram de acordo com cada município.

Para Marconi e Lakatos (2017), os dados podem ter diversas fontes das quais foram utilizadas: Pesquisa documental de fonte primária (leis, documentos e materiais ainda não devidamente analisados) e pesquisa bibliográfica.

O trabalho analisa o crédito para Agricultura Familiar através de revisão da literatura disponível com ênfase na economia brasileira e seus aspectos históricos de forma a acompanhar os resultados econômicos. Foram levantados, através dos dados disponibilizados nos anuários estatísticos do Banco Central do Brasil e sua matriz de dados do crédito rural: a quantidade de contratos ano a ano, os valores, os valores atualizados (incorporando o IPCA do período) além das médias de contratos anuais atualizados. O artigo inicia-se com uma fundamentação teórica do pensamento econômico, segue com um breve histórico do rural brasileiro, em seguida relaciona o crédito rural com os contratos do PRONAF e o acompanhamento das políticas econômicas nacionais, prossegue com o levantamento e análise dos dados do Bacen e finaliza com as considerações finais.

Para analisar a evolução do PRONAF em Sergipe, foram realizadas pesquisas bibliográficas em obras de diversos autores, além de buscas em sites do Banco Central, obtendo-se os dados por meio dos valores disponibilizadas em cada ano-safra pela matriz de dados do Banco Central do Brasil. As informações sobre os mecanismos de financiamento e estímulo à produção familiar foram obtidas através de pesquisas bibliográficas em sites, monografias, artigos e periódicos de agentes envolvidos com o crédito rural e a sustentabilidade do processo, a fim de obter subsídios e informações necessárias para contextualização do tema.

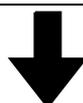
Ao avaliar a situação do PRONAF em Sergipe ao longo do tempo, os fatores que interferiram no desempenho de sua contratação no período analisado e o levantamento das perspectivas do Programa, foram utilizados como métodos a pesquisa bibliográfica e a

tabulação dos resultados, proporcionando informações para as conclusões do presente trabalho.

Portanto a dissertação terá um caráter analítico, valorando aspectos quantitativos e qualitativos que refletem informações da realidade Pronafiana, várias contribuições teóricas, no rico acervo bibliográfico sobre as temáticas consideradas, mesmo as de posicionamento diferenciado foram tomadas como base para a construção da análise sobre as mudanças socioeconômicas do PRONAF em Sergipe.

**Quadro 1 – Passo a passo da pesquisa (coleta e análise de dados)**

<b>Problema de pesquisa</b>		
Após o fim do MDA e a inclusão do PRONAF ao plano Safra brasileiro, haverá aumento na concentração deste crédito no estado de Sergipe?		
<b>Objetivo geral</b>		
Analisar os efeitos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) após a extinção do MDA e união do programa ao plano safra nacional, baseando-se na Matriz de dados do Banco Central.		
<b>Objetivos específicos</b>	<b>Instrumentos de pesquisa</b>	<b>Análise de dados</b>
Revisar teoria e conceito, caracterizar as transformações e evoluções ocorridas no PRONAF no Estado de Sergipe;	Pesquisa documental	Análise documental e de conteúdo
Levantar quantitativamente o número de contratos, os valores, as culturas e os volumes em cada município Sergipano;	Pesquisa documental	Análise de conteúdo
Apresentar, analisar e interpretar os resultados obtidos a partir das informações levantadas	Pesquisa bibliográfica e documental	Análise de conteúdo



<b>Apresentação da dissertação (versão final)</b>
<b>CONCLUSÃO DO TRABALHO</b>

A pesquisa está dividida em cinco capítulos contando com a introdução e as considerações finais. O primeiro capítulo é a introdução, o segundo capítulo tem como propósito apresentar as teorias econômicas sobre Desenvolvimento com base na literatura de Myrdal, Furtado e Schumpeter, além da caracterização das assimetrias de informação referentes ao microcrédito. No terceiro, é feita uma caracterização histórica do PRONAF, com uma análise sobre os valores e números de contratos no Brasil e em Sergipe de 1999 a 2020. No quarto capítulo é feita uma caracterização e uma análise dos municípios sergipanos,

destrinchando os créditos por modalidade e utilizando como referência as modalidades mais contratadas em custeio e investimento e subdividindo em agricultura e pecuária.

## **2 TEORIAS ECONÔMICAS**

Esse capítulo tem o objetivo de apresentar as teorias econômicas sobre Desenvolvimento onde pode-se fazer uma relação com o microcrédito e conseqüentemente o PRONAF. Cada uma das teorias é apresentada e discutida em seções separadas, começando com as teorias de Gunnar Myrdal e a causação circular, a teoria de Celso Furtado, seguindo com uma análise sobre a teoria de Joseph Schumpeter e encerrando o capítulo revisa-se a teoria da microeconomia a respeito das assimetrias de informação.

### **2.1 CRÉDITO RURAL E DESENVOLVIMENTO SEGUNDO MYRDAL**

Para Myrdal (1960) os países subdesenvolvidos deveriam ter aumentos relativamente maiores de investimentos para equilibrar o ritmo de desenvolvimento, uma vez que a renda e a formação de capital são menores que nos países desenvolvidos. Especificamente no caso da América Latina, evidencia-se a estagnação das massas rurais que são deixadas em extrema penúria. Nesse sentido, observa-se especificamente nessas regiões o círculo vicioso, que envolve uma constelação circular de forças tendendo a agir e reagir interdependentemente, de modo a manter o estado de pobreza. Caso não haja uma política pública que controle o processo acumulativo este promoverá desigualdades crescentes.

O que Myrdal (1960) entende como equivocado na hipótese do equilíbrio estável à realidade social é a idéia de que o processo social tende a uma posição que se possa descrever como estado de equilíbrio entre forças. Onde a mudança tende a provocar reações que operam em sentido oposto ao da primeira mudança, porém evidencia-se que, em geral, não ocorre a auto-estabilização automática no sistema social. O sistema tende a não se mover, espontaneamente, na direção de um estado de equilíbrio, mas, constantemente se afasta dessa posição. Esta tendência é definida pelo autor como causação circular, o processo social tende a tornar-se acumulativo e, muitas vezes, a aumentar aceleradamente sua velocidade.

A causação circular pode ser sustada através de mudanças exógenas com a direção e a força necessárias para estabilizarem o sistema. Para atingir posição estável se faz necessário políticas planejadas e aplicadas com a intenção de anular o movimento. Neste sentido, Myrdal (1960) demonstra que o jogo das forças de mercado tende a aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais, para tanto se fazem necessárias políticas intervencionistas.

Ao observar diversos países, Myrdal (1960) constatou que o sistema bancário, quando não controlado para operar de outra maneira, tende a servir como instrumento de drenagem de poupança das regiões mais pobres para as mais ricas, onde a remuneração do capital é alta e segura. Desta forma, as regiões com menos recursos permanecem essencialmente mais agrícolas e a própria atividade agropecuária apresenta níveis muito mais baixos de produtividade se comparada a regiões mais abastadas. Nesse sentido, o problema das desigualdades regionais torna-se o problema de progresso entre as regiões do país, necessitando de uma atuação controlada do sistema bancário para amenizar esta tendência, onde as políticas do PRONAF se enquadram perfeitamente.

Com a redução, em grande escala, da miséria, ocorre utilização mais completa das potencialidades dos recursos humanos de uma nação. Por isso, um progresso rápido e contínuo é gerado quase que imediatamente quando um país alcança um alto nível de desenvolvimento. Em regra o livre mercado em um país pobre funcionará mais poderosamente no sentido de criar desigualdades regionais e ampliar as existentes. O fato de um baixo nível de desenvolvimento econômico ser acompanhado, em geral, por grandes desigualdades econômicas representa, por si mesmo, grande obstáculo ao progresso. Esta é uma das relações interdependentes, por meio das quais, no processo acumulativo, a pobreza se torna sua própria causa (MYRDAL, 1960).

No entanto, para Myrdal (1960) as medidas políticas para integração nacional, que incluem a redução das discrepâncias regionais, representam apenas uma fase do processo social acumulativo do desenvolvimento econômico. O processo precisa ser concebido para além das forças de mercado. Todo o sistema político, as atitudes políticas do povo e as interferências estatais necessitam estar de acordo com a política anti-cíclica. Com isso entende-se que o programa de crédito para as famílias que trabalham no campo sem recursos serve como um primeiro passo para o desenvolvimento, porém outras políticas que contemplem toda a mudança do cenário se fazem necessárias para efetivamente alavancar todo o potencial produtivo de uma determinada região.

Myrdal pretende dar uma formulação mais definida sobre o processo da causação circular acumulativa pelo método mais objetivo de análise da mudança social, portanto uma visão da teoria geral do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. Inicialmente formula o conceito em termos negativos - é a asserção de que a noção de equilíbrio estável é normalmente uma falsa analogia que se estabelece quando se formula a teoria que visa a explicar a confiança no sistema social. O que está errado, ao se aplicar a hipótese do

equilíbrio estável à realidade social, é a própria idéia de que o processo social tende a uma posição que se possa descrever como estado de equilíbrio entre forças. Por trás dessa idéia de equilíbrio estável (da teoria neoclássica do crescimento), encontra-se outra hipótese, ainda mais fundamental, a de que a mudança tende a provocar reações que operam em sentido oposto ao da primeira mudança. A ideia que pretende expor é a de que, ao contrário, em geral não se verifica essa tendência à auto-estabilização automática no sistema social. O sistema não se move, espontaneamente, entre forças, na direção de um estado de equilíbrio, mas, constantemente, se afasta dessa posição. Em geral, uma transformação não provoca mudanças compensatórias, mas, sim, as forças que sustentam e conduzem o sistema com mais intensidade, na mesma direção da mudança original. Por isso tende a se tornar cumulativo e muitas vezes a aumentar aceleradamente sua velocidade.

O autor parte da ideia onde a teoria do equilíbrio é insatisfatória e compreende que a essência de um problema social envolve um complexo de mudanças interdependentes circulares e acumulativas. O processo de interdependência circular dentro do processo de causação cumulativa não diz respeito apenas à economia e teria validade em qualquer campo das relações sociais.

Efeitos propulsores centrífugos são efeitos que se propagam do centro de expansão econômica para outras regiões. É natural que toda região situada em torno de um ponto central de expansão se beneficie dos mercados crescentes de produtos agrícolas e seja paralelamente estimulada a fornecer matérias-primas destinadas ao abastecimento das indústrias em desenvolvimento nos centros; se número suficiente de trabalhadores se empregar nessas outras localidades, até as indústrias de bens de consumo serão estimuladas. Podem se tornar novos centros de expansão econômica autossuficientes, se o movimento expansionista for bastante forte para superar os efeitos regressivos provenientes dos centros mais antigos. Com isso os processos de causação circular podem ser acionados do mesmo modo que os efeitos regressivos.

Todavia, em nenhuma circunstância os "efeitos propulsores" permitem estabelecer os pressupostos para uma análise de equilíbrio. As duas espécies de efeitos se compensarão reciprocamente e uma região estará em "estagnação". Mas não é de equilíbrio estável essa posição, porque qualquer mudança nas forças em oposição desencadeará movimento acumulativo ascendente ou descendente. De fato, as localidades em expansão, estagnação ou em regressão se ordenam em série perfeitamente contínua em níveis diferentes, com todas as graduações possíveis entre os extremos desde muito prósperos a estagnados.

Um exame mais pormenorizado revela grandes disparidades nos Estados Unidos, por exemplo, quase todo o Sul esteve estagnado até recentemente. Do mesmo modo, há algumas gerações, o aparecimento de novas e grandes oportunidades na agricultura, na fronteira oeste, deixou extensas áreas rurais da Nova Inglaterra em declínio, do qual algumas delas ainda não emergiram.

## **2.2 CRÉDITO RURAL E DESENVOLVIMENTO SEGUNDO CELSO FURTADO**

Para Furtado (1952) o que se busca com o desenvolvimento econômico é aumentar a produtividade física média do fator trabalho. Segundo ele o desenvolvimento é um fenômeno inteiramente estranho ao que se observa no fluxo circular ou na tendência ao equilíbrio. O processo de desenvolvimento, uma vez iniciado, pode se intensificar com suas próprias forças devido à alta propensão a consumir das economias subdesenvolvidas. Porém, por si só, não garante o início do processo, necessitando de vetores que impulsionem o seu começo. Para tanto, faz-se necessária uma série de mudanças na forma e proporções de combinação de fatores da produção, assim tornando a racionalidade de fatores, ao nível da técnica prevalente, com o objetivo de aumento de produtividade do fator trabalho. Portanto, em sua visão, a teoria do desenvolvimento econômico tem por finalidade explicar a progressividade do aumento da produtividade do fator trabalho.

Celso Furtado afirma que a finalidade desta teoria é explicar, numa perspectiva macroeconômica, as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho, suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social. Para ele o desenvolvimento econômico consiste na introdução de novas combinações de fatores de produção que tendem a aumentar a produtividade do trabalho. (SOUZA, 2011)

No processo de desenvolvimento dos países que são hoje altamente industrializados, as inovações técnicas foram sendo utilizadas sempre que economicamente se justificassem. O fator trabalho era substituído pelo fator capital, sempre que isso se justificasse com uma redução de custos. Por outro lado, para que num país subdesenvolvido se logre um sensível aumento de produtividade, não é necessário introduzir os equipamentos mais modernos. Em muitas regiões do Brasil a mera introdução da roda significa um sensível progresso. A simples abertura de uma estrada pode determinar um ponderável aumento na produtividade de uma região agrícola. O que se busca com o desenvolvimento econômico é aumentar a produtividade física média do fator trabalho. O empresário que introduza melhoras nas

ferramentas utilizadas na produção manual e assim possibilite um aumento de produtividade, produzirá mais com o mesmo número de homens-hora sem elevar demasiadamente outros custos. (FURTADO, 1952)

O processo de desenvolvimento se realiza seja através de combinações novas dos fatores existentes ao nível da técnica conhecida, seja através da introdução de inovações técnicas. Numa simplificação teórica se poderia admitir como sendo plenamente desenvolvidas, num momento dado, aquelas regiões em que, não havendo desocupação de fatores, só é possível aumentar a produtividade introduzindo novas técnicas. Por outro lado, as regiões cuja produtividade aumenta ou poderia aumentar pela simples implantação das técnicas já conhecidas seriam consideradas em graus diversos de subdesenvolvimento. O crescimento de uma economia desenvolvida é, portanto, principalmente um problema de acumulação de novos conhecimentos científicos e de progressos na aplicação desses conhecimentos. O crescimento de economias subdesenvolvidas é sobretudo um processo de assimilação da técnica prevalecente na época. (FURTADO, 1952)

O desenvolvimento econômico é essencialmente uma questão de criação e assimilação de progresso tecnológico. Essa afirmação deve ser complementada por outra: o progresso tecnológico é principalmente uma questão de qualidade do fator humano. Desta forma, o problema do progresso tecnológico e o da melhoria do fator humano estarão sempre relacionados (SOUZA, 2011)

Em economias muito atrasadas uma grande parcela da população ativa trabalha para satisfazer as necessidades de alimentação e vestuário da coletividade. Em um nível tão baixo de produtividade é difícil que tenha origem dentro da economia um processo de inovação tecnológica. O financiamento é essencial para ocorrer a inovação e conseqüentemente aumentar a produtividade física do trabalho. Deve-se ter em conta, porém, que as inovações mais importantes estão incorporadas nos novos equipamentos, cuja utilização em boa parte representa inversões líquidas. (FURTADO, 1952)

Para Furtado (1952) os entraves do desenvolvimento se encontram nos níveis mais baixos de produtividade. Iniciado o processo de crescimento, a dinâmica própria deste faz com que parte do aumento da renda se reserve para a capitalização. Para o autor uma comunidade primitiva tende bem mais a ficar estagnada, sem que suas próprias forças a capacitem para iniciar um processo de desenvolvimento. O impulso inicial para ultrapassar as dificuldades, historicamente, é proporcionado de fora da comunidade.

Dentro dos padrões da técnica conhecida em uma região subdesenvolvida sempre existe deficiente utilização dos fatores de produção. Essa deficiência, sem embargo, não resulta necessariamente de má combinação dos fatores existentes. O mais comum é que resulte da escassez do fator capital. Desperdiça-se um fator (mão-de-obra) porque outro é insuficiente (capital). Entretanto, como é sabido, o capital não é mais do que o trabalho realizado no passado e cujo fruto não foi consumido. Chega-se, assim, à conclusão de que o trabalho é mal utilizado hoje porque o fruto do trabalho realizado ontem foi totalmente consumido. Esse círculo vicioso nas economias mais rudimentares quase sempre é quebrado pela ação de fatores externos. Quando a produtividade é muito baixa, a satisfação das necessidades fundamentais da população absorve uma elevada proporção da capacidade produtiva. Em economias muito atrasadas se observa, por exemplo, que 80 ou mais por cento da população ativa trabalha para satisfazer as necessidades de alimentação e vestuário da coletividade. Em um nível assim tão baixo de produtividade, é difícil que tenha origem dentro da economia um processo de acumulação de capital. (FURTADO, 1952)

O aumento da produtividade resulta, em última instância, de novas combinações mais produtivas dos fatores de produção. Essas, por sua vez, exigem aumento do fator capital que, via de regra, limita por escassez que novas combinações dos fatores de produção sejam criadas. Portanto, pode-se depreender que a existência de crédito para as famílias menos favorecidas gera desenvolvimento econômico para a região onde residem, uma vez que o aumento da produtividade média do fator trabalho pode se alavancar com o crédito para desenvolver novas técnicas, adquirir novas ferramentas ou animais, para proporcionar um aumento na produtividade da agricultura familiar por exemplo. O desenvolvimento, sendo uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente. Com isso, ao gerar recursos para a agricultura familiar, historicamente sem condições de financiamento, ocorre uma elevação na forma de se desenvolver antes não proporcionada.

De acordo com Furtado, nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre a acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. A raiz do subdesenvolvimento reside na desarticulação entre esses dois processos causada pela modernização. O que Furtado chama de “modernização” corresponde à elevação da produtividade que pode se manifestar de duas formas: através da aceleração do progresso tecnológico ou da ampliação do mercado consumidor. Quando é o avanço tecnológico que comanda a produtividade, resultando em acumulação de capital, e a

elevação da dotação de capital por pessoa ocupada permite a transformação das formas de produção, compreende-se que há geração de desenvolvimento, sendo que este pode ser constatado nas áreas onde ocorria o processo de industrialização. Já quando o avanço das técnicas não é o responsável pelo aumento de produtividade no processo de produção, e pela modificação dos padrões de consumo este se constitui como o ponto de partida para a formação de estruturas subdesenvolvidas. Assim, a história do subdesenvolvimento consiste, fundamentalmente, no desdobramento do modelo de economia em que o progresso tecnológico serviu muito mais para modernizar os hábitos de consumo do que para transformar os processos produtivos. (FURTADO, 1952)

O subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas. O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo; uma condição historicamente construída através das relações entre países centrais, industrializados, e os países periféricos, possuidores de matérias-primas e consumidores de produtos manufaturados. Ao tratar o subdesenvolvimento não como uma etapa anterior ao desenvolvimento, mas como uma condição histórica, construída e defendida politicamente, Celso Furtado questiona os fundamentos estruturais do capitalismo e da ideologia do desenvolvimento econômico dos países cênicos. Celso Furtado sustenta que o desenvolvimento exige dos que dirigem o país, de modo inadiável, reforma de estruturas, como condição fundamental para o efetivo estado de libertação do Estado, da Nação, da sociedade e dos cidadãos. O esforço para a mudança de estruturas não deve se limitar às reformas superficiais das estruturas vigentes; a mudança de estruturas nos países subdesenvolvidos supõe, indubitavelmente, a mudança de estruturas nos países desenvolvidos. (SOUZA, 2011)

### **2.3 CRÉDITO RURAL E DESENVOLVIMENTO SEGUNDO SCHUMPETER**

Na leitura de Rapini et al. (2017, para Schumpeter as instituições devem tanto impulsionar quanto dar suporte à expansão das atividades econômicas e do mercado, numa convergência de movimentos em que os estágios do capitalismo se conectem com os estágios institucionais, assim formando uma lógica de causas e consequências cujo resultado é a eliminação de entraves à expansão dos mercados; neste sentido, a atividade inovativa é, então, uma atividade extrarracional do ponto de vista da habitualidade e institucionalmente

determinada. A combinação específica de diversos componentes institucionais é indispensável para promover o dinamismo do desenvolvimento capitalista que por definição seria uma economia de propriedade privada onde as inovações seriam impulsionadas por dinheiro emprestado.

Para Schumpeter (1982) o desenvolvimento seria impossível sem crédito. Este sendo necessário como forma temporária de poder de compra para o indivíduo produzir e se tornar capaz de executar novas combinações de fatores para tornar-se empreendedor; neste sentido é necessário confiança para ocorrer o desenvolvimento econômico. É fundamental destacar que o empresário, no conceito do autor, não seria meramente um administrador, mas sim um empreendedor que pudesse fazer inovações contínuas, portanto um agricultor que estivesse atrasado tecnologicamente, ao ter disponível o crédito, teria uma propensão a inovar de modo a aumentar a produtividade do seu trabalho. Schumpeter acreditava no papel do crédito para o desenvolvimento econômico como criador do poder de compra ao empresário, servindo de estímulo às inovações.

A criação de poder de compra caracteriza o meio pelo qual o desenvolvimento é levado a cabo num sistema com propriedade privada e divisão do trabalho. Através do crédito os empresários obtêm acesso aos bens, antes que consigam adquirir o direito a eles. A concessão de crédito significa confiar aos empresários as forças produtivas. É só assim que o desenvolvimento econômico poderia surgir causando a ruptura no fluxo circular com uma mudança descontínua nos canais de fluxo, uma perturbação do equilíbrio, que desloca para sempre o estado previamente existente (SCHUMPETER, 1982).

As proposições Schumpeterianas para o desenvolvimento lidam com a inovação como uma força descontínua e de ruptura. As novidades não partem dos padrões estabelecidos de funcionamento do sistema, mas, ao contrário, da disposição de certos agentes econômicos em nadar contra a corrente e as instituições devem estimular que isso aconteça (RAPINI et al., 2017).

De acordo com Schumpeter (1982), conceder crédito ao empresário equivale a emitir uma ordem para o sistema econômico, no sentido de criar uma capacidade produtiva adicional. O resultado disso é a transformação de capital líquido em capital fixo ou meios de produção. Ele destaca que o empresário é o típico devedor da sociedade capitalista, pois necessita de crédito para investir. Assim, para Schumpeter, estava claro que o dinheiro exerce papel ativo e determinante no que diz respeito a estimular a economia, portanto o crédito tem influência nas variáveis reais.

O crédito assume função essencial para o crescimento econômico por dinamizar, segundo Schumpeter (1982), a destruição criadora viabilizando as inovações capazes de estimular ciclos de negócios, proporcionando a aquisição de forças produtivas fundamentais para a produção de bens e serviços, portanto primordial para a dinâmica do sistema. Para ocorrer a mudança estrutural de descontinuidade é necessário ocorrer algum tipo de inovação como a introdução de novo produto; a introdução de novo método de produção; a abertura de novo mercado; a conquista de nova fonte de oferta de matérias-primas ou bens semimanufaturados ou estabelecimento de nova organização de qualquer indústria, criação de novo monopólio ou até mesmo fragmentação de um antigo. Porém, ele deixou claro que a estabilidade institucional é crucial para permitir a construção das relações de confiança e de cooperação, pois somente podem ser estabelecidas neste ambiente. Uma configuração institucional que não dê condições para a construção dessas relações não pode servir como suporte para o desenvolvimento (RAPINI et al, 2017).

A estrutura institucional dos países em desenvolvimento marcadamente se evidencia por deixar lacunas, uma vez que o financiamento da inovação envolve riscos e custos maiores, em geral, que o simples investimento em capital fixo. Por um lado, o sistema financeiro privado pode se tornar relutante em prover o financiamento, racionando o crédito. Mais ainda, o baixo desenvolvimento dos mercados financeiros cria obstáculos para o crédito, reforçando a indisposição do sistema financeiro em emprestar. A firma inovadora é, muitas vezes, obrigada a buscar canais alternativos, como o auto financiamento e recursos providos do setor público. As dificuldades não acabam no estágio de financiamento. A dificuldade em alongar suas obrigações pode comprometer a saúde financeira das empresas. O financiamento à inovação possui condição de incerteza relativamente extrema, gerando incapacidade de previsão de retornos e rendimentos para a empresa, dificultando o processo de financiamento e, na maioria das vezes, desestimula ou inviabiliza a participação do sistema bancário formal no processo, exigindo um financiamento do setor público (RAPINI et al, 2017).

Para um produtor rural que encontra-se em defasagem tecnológica, em princípio não é possível o empréstimo dos serviços do trabalho e da terra pelos trabalhadores e proprietários de terra. Nem pode o próprio produtor tomar emprestado meios de produção produzidos, pois no fluxo circular não haveria estoques ociosos para as necessidades do produtor. Se em um lugar ou outro por ventura existirem exatamente os meios de produção produzidos que o produtor necessita, então é claro que este pode comprá-los; para isso, contudo, precisa outrossim de poder de compra; segundo Schumpeter (1982), a única maneira de ocasionar

desenvolvimento é criando esse poder de compra, é o dinheiro ou o crédito que será necessário para o produtor adquirir os fatores de produção de que necessita. Não é possível o empréstimo dos fatores de produção por causa do risco de emprestá-los e também porque essa não é a finalidade para a qual eles foram produzidos, isto é, a venda.

A função dos bens consiste em servir a um fim produtivo que corresponde à sua natureza técnica. A função do capital consiste em obter para o produto os meios com que produzir. O capital se coloca como um terceiro agente necessário à produção numa economia de trocas, entre o empresário e o mundo dos bens. Constitui a ponte entre eles. Não faz parte diretamente da produção, o próprio capital financeiro não é elaborado; pelo contrário, desempenha uma tarefa que deve ser feita antes que a produção técnica possa começar (SCHUMPETER, 1982).

Com base na discussão de incerteza e da tomada de decisão, tanto o investimento para Keynes quanto a inovação para Schumpeter são os motores do crescimento e do desenvolvimento econômico, sendo o sistema financeiro e o crédito primordiais para iniciá-los. Se, por um lado, a decisão de investimento se reveste em incerteza, no caso do investimento em inovação, soma-se a incerteza que permeia tais decisões (RAPINI et al, 2017).

## **2.4 ASSIMETRIAS DE INFORMAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE CRÉDITO**

O sistema financeiro e o mercado de crédito desempenham um importante papel no desenvolvimento de uma economia. É por meio do acesso ao crédito que os agentes econômicos podem antecipar seus gastos futuros: as famílias aumentam seu padrão de consumo e as empresas podem investir de forma a se tornarem mais eficientes, aumentando a quantidade produzida e transacionada nos mercados. A importância do crédito para o crescimento econômico justifica o estudo de seus determinantes.

Uma das grandes questões que envolvem o estudo do mercado de crédito é o caráter especial de seu produto. O crédito é uma transferência de propriedade temporária de moeda, em que está intrínseca a noção de confiança, uma vez que sua realização está ligada ao tempo futuro e à promessa de devolução, o que gera custos de informação para ocorrer. Williamson (1975) afirma que a incapacidade de prever todos os eventos, aliada à assimetria de informações dos agentes econômicos, acarreta custos às transações, bem como abre a possibilidade para que os indivíduos atuem de forma oportunista, em detrimento dos demais.

O custo da informação, por exemplo, não se limita apenas à coleta de informações, mas é também o custo da assimetria de informação, capacidade de processamento de informação e o custo *ex-post* de monitoramento das atividades previstas em contrato (FARINA ET AL., 1997).

Segundo Pindyck e Rubinfeld (2002), assimetria de informação é uma situação em que os agentes possuem informações distintas sobre uma contratação. Essa assimetria atuará no sentido de favorecer uma das partes em detrimento da outra, alterando o resultado final da transação. De acordo com Stiglitz e Weiss (1981), as instituições financeiras não necessariamente aumentam suas taxas de juros, mesmo quando há excesso de demanda, porque uma taxa de juros alta gera duas conseqüências: afasta o bom tomador de empréstimo (que possui menor risco) e incentiva o tomador de empréstimo (bom ou ruim) a entrar em negócios mais arriscados. O comportamento oportunista do agente ao coletar informações e fazer análises de crédito no período pré-contratual reduz parte da probabilidade deste comportamento ocorrer, porém, não totalmente. Uma vez que mesmo um sistema de compartilhamento bem desenvolvido não consegue retirar a incerteza das relações contratuais e nem mitigar completamente a informação assimétrica. Além disso, um dos pontos mais críticos da relação de crédito entre tomador e instituição se configura nas ações do tomador uma vez que o contrato foi assinado. (SCHLABITZ, 2008)

A assimetria de informação atua no sentido de favorecer uma das partes em detrimento da outra, alterando o resultado final da transação. Segundo Stiglitz e Weiss (1992) as instituições financeiras utilizam dois tipos de restrições que são utilizadas a fim de racionarem o crédito: O *Redlining* que é a discriminação que a instituição faz a determinados grupos de indivíduos com determinadas características. A instituição financeira simplesmente exclui grupos ao invés de redigir um contrato com maiores taxas e outras requisições; e o racionamento de crédito, em que simplesmente a instituição financeira não empresta a determinados indivíduos, mesmo que eles estejam dispostos a pagar mais e dar mais garantias. Assim, eles mostram que, apesar das estratégias possíveis, o equilíbrio com racionamento permanece no mercado de crédito. É importante ressaltar que os autores acreditam que embora o mercado de crédito seja caracterizado por racionamento de crédito nem sempre ele o é.

Freixas e Rochet (1997) analisam o papel do monitoramento sob o contexto de informação assimétrica, enquanto mecanismo que aprimora a eficiência do mercado. Eles definem monitoramento em um amplo sentido, que inclui a seleção de projetos, a prevenção

de comportamento oportunista por parte do tomador, auditoria e, também, a punição em caso de inadimplência. Eles afirmam que a informação assimétrica é uma importante fonte de custos que podem ser vistos como formas específicas de custos de transação. Avaliam também que a informação assimétrica com seus efeitos *ex ante* e *ex post* estão entre as principais razões da existência das instituições financeiras, justamente porque são esses efeitos que o depositante quer evitar ao optar por colocar sua riqueza na instituição. Uma vez que há informação assimétrica, o depositante terá dúvidas quanto ao risco de emprestar seu dinheiro, portanto, ele emprestará para o agente que melhor conhece, ou seja, para a instituição financeira.

Para Klein (1980), realizar contratos é muito custoso, geralmente os contratos não conseguem garantir efetivamente que os comportamentos oportunistas não ocorram porque é muito caro realizar um contrato explicitando todos os arranjos necessários. Como o custo é exorbitante, então os contratos geralmente não são completos, dadas as exigências do mercado financeiro tradicional para a obtenção do crédito, historicamente os credores tendem a dificultar os empréstimos para os mais pobres, já que esses não possuem nenhuma garantia em forma de penhor para oferecer em troca do financiamento. A instituição financeira, por ser balizada pela racionalidade limitada e por contratos incompletos, cria ferramentas que visem a restringir o comportamento oportunista do agente. Coletar informações e fazer análises de crédito no período pré-contratual reduz parte dessa probabilidade, porém, não totalmente, uma vez que mesmo um sistema de compartilhamento bem desenvolvido não consegue retirar a incerteza das relações contratuais e nem mitigar completamente a informação assimétrica. Com isso, pode-se inferir que havendo informações insuficientes e pouca qualidade das mesmas, as instituições financeiras acabam por avaliar o risco do crédito de forma pouco precisa, com alto grau de incerteza e alta taxa de probabilidade de calote. Esta situação leva a uma cobrança maior de taxas de juros e de *spread* bancário, ou seja, com o aumento dos custos de transação advindos da incerteza institucional e informacional a que o mercado está sujeito, leva a elevados preços e a baixas quantidades de crédito. (SCHLABITZ, 2008)

Todo credor se depara com um dilema quando ele deve tomar a decisão de emprestar. Esse dilema é causado porque toda a realização de um contrato possui um custo fixo inerente a ele. Esses custos fixos podem ser diluídos de duas formas. O credor pode optar por ofertar grandes valores de empréstimos para poucos tomadores, ou pequenos valores de empréstimos para muitos tomadores. Considerando um valor igual para a taxa de juros sobre o empréstimo, na primeira situação (poucos tomadores e valor alto do empréstimo) o custo fixo pode ser

coberto com poucos empréstimos, uma vez que a receita obtida com a cobrança de juros sobre o valor do empréstimo é alta. Na segunda situação, o custo é diluído depois de muitos empréstimos já que o valor recebido com a taxa de juros sobre o empréstimo é pequeno. (FACHINI, 2005)

Entretanto, para Rhyne (1998 apud FACHINI, 2005), em condições de perfeita informação, é mais difícil emprestar para pessoas que demandam empréstimos pequenos, devido à dificuldade de diluição dos custos, principalmente no início das operações de crédito, por causa dos altos custos fixos associados à manutenção da estrutura física da instituição financeira (aluguel, energia, telefone etc), impostos, regulamentações do governo e custo de oportunidade do capital investido. Os custos associados à coleta e processamento de informações sobre clientes, planejamento e monitoramento das transações também são considerados altos em relação ao valor do empréstimo para a população pobre.

Além desses custos administrativos, existe o problema dos custos relativos ao risco de crédito. Considerando que na realidade o mercado de crédito não trabalha em perfeita informação, o sistema tradicional exige garantias que o pobre não possui para oferecer na tentativa de resolver o problema da assimetria de informações. (FACHINI, 2005)

Para o banco um aumento na taxa de juros ou um aumento nas exigências dos colaterais elevaria o risco do seu portfólio de empréstimos, desencorajando os investidores “seguros” e induzindo os tomadores a investir em projetos mais arriscados, o que poderia diminuir os lucros do banco. Os problemas relacionados ao racionamento de crédito estão diretamente ligados à pressuposição de informação imperfeita. De acordo com Stiglitz e Weiss (1981), essa situação, entretanto, dificilmente se verifica empiricamente, o que leva à questão da informação assimétrica, dessa maneira não havendo perfeita informação é possível que o sistema de concorrência nem seja o melhor sistema. Por exemplo, tome-se uma localidade na qual existam muitas instituições de microcrédito (IMFs); um tomador pode se sentir confortável em pegar um empréstimo em uma IMF, não pagar, pegar um empréstimo em outra IMF que não possui informações sobre esse possível cliente e também não pagar e continuar assim sucessivamente. A falha no sistema de informação favorece comportamentos oportunistas. (FACHINI, 2005)

A fim de solucionar os problemas do risco e conseqüente racionamento de crédito para população de baixa renda, os programas de microcrédito sugerem a união de algumas tecnologias: grupo solidário, incentivos dinâmicos, pagamentos regulares agendados e

substitutos dos colaterais. Todos esses mecanismos possibilitam aumentar as taxas de repagamento dos empréstimos (MORDUCH, 1999).

Como os pobres não possuem bens físicos ou nenhum outro tipo de colateral se faz necessário, portanto, substituir os colaterais. Para tanto, criam-se fundos de segurança obrigatórios como o pagamento de seguros e a poupança compulsória. A primeira opção, na qual uma parcela do empréstimo é destinada ao pagamento de um seguro logo na efetivação do empréstimo, eleva o custo do empréstimo, o que pode causar problemas diversos, até mesmo a exclusão de tomadores potenciais (MORDUCH, 1999).

Problemas informacionais influenciam de forma negativa em várias ações que geram custos de transação mas, especificamente, em relação aos custos de mercado eles impactam mais fortemente a preparação de contratos e o monitoramento. Na preparação de contratos a coleta e processamento de informações são de grande relevância para a correta identificação e seleção do tomador, reduzindo riscos de oportunismo. No monitoramento os sistemas de informação são de grande valia ao mecanismo de incentivos, em que o tomador, ao cumprir ou não o contrato, é recompensado ou punido por meio da divulgação de sua ação no sistema. Como no Brasil os sistemas de informação são pouco evoluídos e essencialmente utilizam informações negativas, as instituições financeiras acabam por utilizar uma base informacional pouco acurada e priorizam as informações positivas que captam de seu relacionamento com os clientes. Desta forma, pode-se afirmar que problemas informacionais são uma das fontes dos custos de transação *de mercado* no país. (SCHLABITZ, 2008)

No Brasil, a assimetria de informações e a incerteza jurisdicional são as duas fontes mais expressivas dos custos de transação de mercado, e enquanto a primeira influencia na preparação de contratos, no monitoramento e *enforcement*, a segunda influencia, basicamente, a conclusão de contratos. Em estudo conduzido por Arida, Bacha e Rezende (2005) identifica-se a incerteza jurisdicional como um viés contrário ao credor, com uma certa "tendenciosidade" da justiça em favor do devedor que, usualmente, é visto como alguém que apela para o banco para lidar com alguma situação difícil na vida. Demonstraram também que as inexistências de um mercado amplo de crédito doméstico de longo prazo além de elevadas taxas de juro real de curto prazo estão relacionados aos riscos de execução dos contratos firmados sob a jurisdição brasileira

Deste modo, pode-se concluir que o mercado de crédito brasileiro possui custos de transação *de mercado* não-nulos, frutos, em especial, de uma assimetria informacional elevada e um *enforcement* ineficiente, interferindo na lógica dos contratos e gerando

incentivos distorcidos aos agentes da economia. De fato e como apresentado no estudo compreende-se que esses custos contribuem negativamente para o fornecimento de crédito pessoal, principalmente para as parcelas mais pobres da população, em regiões periféricas, onde o acesso ao crédito se restringe ainda mais, denotando sua influência sobre os determinantes do mercado. (SCHLABITZ, 2008)

### 3 O PRONAF

O objetivo desse capítulo é fazer uma caracterização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, dividido em três seções. Na primeira elabora-se um histórico sobre o programa, suas características e seus objetivos, na segunda é realizada uma análise dos contratos PRONAF no Brasil, seus valores presentes e as médias de contratos de 1999 a 2020, na última seção é feita uma revisão de literatura sobre os dados do PRONAF no Nordeste.

#### 3.1 O PRONAF, HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA

A temática rural era fortemente presente na agenda pública nos anos 1950 e 1960. Naquela década, a maioria dos brasileiros morava em regiões rurais e vivia sob os imperativos de uma dominante economia agrícola, centrada, especialmente, na produção de café e o grande expoente dessa produção era São Paulo, em segundo plano estavam as regiões produtoras de cana-de-açúcar no Nordeste. Furtado (1958) entendia que a inexistência de uma agricultura moderna, capitalista e fundada no mercado doméstico se caracterizava como a maior responsável pelo desequilíbrio observado no Brasil, pois a incapacidade da agricultura em responder ao aumento da demanda por alimentos nas áreas urbanas constituía-se em um verdadeiro obstáculo ao desenvolvimento industrial. Contudo, algumas transformações profundas estavam iminentes. Em pouco mais de uma geração, entre 1940 e 1980, a grande maioria deixou o campo e mudou-se para as cidades. Enquanto 70% da população vivia no campo em 1940, a mesma proporção já habitava as cidades, em 1980. Atualmente esta última proporção atinge 86% do total da população. (NAVARRO, 2019)

O principal período de migração campo-cidade, 1968-73, foi popularmente chamado de milagre econômico, quando as taxas de crescimento superaram todos os períodos subsequentes. Porém, foram acompanhadas pela ampliação das desigualdades: neste período ocorreu um círculo virtuoso, pois os setores de bens industrializados mais sofisticados cresceram e empregavam uma mão de obra relativamente qualificada. O aumento do salário desses trabalhadores gerava um aumento na própria demanda por bens industrializados, reforçando o processo e aumentando as disparidades salariais na economia brasileira, uma vez que a média de salários não acompanhava o aumento do crescimento. (CARVALHO, 2018) Concomitantemente, ocorre uma impressionante expansão da modernização na agricultura,

desencadeada a partir do final da década de 1960, processo que se estendeu até a grave crise econômica do início dos anos oitenta. Nesse período de explosivo crescimento da economia agropecuária, as desigualdades sociais da história rural também foram ignoradas, o que deu origem à expressão “modernização conservadora”. Ou seja, significou uma mudança capitalista nas regiões rurais sem alterar a estrutura de propriedade da terra. (NAVARRO, 2019)

Até metade da década de 1980 o setor agrícola passou por um período de constantes intervenções governamentais, o que se mostrou fundamental para o processo de crescimento, pois possibilitou a oferta de alimentos a preços baixos. Apesar disso, desde a metade daquela década a agricultura perdeu seu principal mecanismo de compensação, os programas de crédito oficial fortemente subsidiados como parte do processo de ajuste fiscal. (BAUMAN, 2001)

Na década de 1990 identifica-se a formação de uma nova ruralidade, supostamente emergindo em várias regiões. Esse novo momento histórico seria caracterizado pela expansão de uma moderna agricultura articulada às agroindústrias, mas também seria mantido um setor de subsistência, posteriormente chamado de agricultura familiar, cujo papel seria manter a relativa superpopulação e um exército de reserva de trabalhadores sem-terra nas regiões rurais, assim ignorando a possibilidade de famílias rurais pobres abandonarem o campo (NAVARRO, 2019). A segunda metade da década 90 se caracterizou por um contexto onde a estabilização de preços associada a uma abertura relativa ao comércio exterior, sem precedentes na história econômica do Brasil, facilitou o acesso aos mercados internacionais de capitais e conduziram o país a um novo padrão de crescimento; nesta época os programas sociais foram redesenhados a fundo, com intuito de incorporar os novos direitos universais garantidos pela Constituição de 1988. (BAUMAN, 2001)

O quadro geral é que o setor agrícola conseguiu ajustar-se através de um ganho de produtividade associado a um aumento da relação capital/produto e à seletividade dos produtores. Estes fatores tomados em conjunto impulsionaram o setor agrícola que se ajustou através da experimentação com formas alternativas de capitalização interna, associadas principalmente a um notável aumento de produtividade, redução de custos e redução de ativos. Em consequência obteve-se um alto ganho de desempenho. Porém, a redução dos custos dos insumos importados, com reduções no crédito subsidiado demonstrou ser altamente desigual com os pequenos produtores que utilizavam tecnologia defasada, não conseguindo se manter no ramo e ajudando a aumentar o desemprego. Evidencia-se assim que

as reformas foram incompletas, mal aplicadas, ou mal sinalizadas aos agentes econômicos. (BAUMAN, 2001)

Visando reduzir a pobreza e a desigualdade rural, além de romper com a exclusão das famílias rurais no acesso ao crédito, fruto do processo histórico de formação econômica do País, após as mobilizações do “Grito da terra Brasil” organizado pelos agricultores familiares em 1994, foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural sujeito a reformulações que resultariam no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), cujo objetivo estaria baseado em 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 (BATISTA e NEDER, 2014). No primeiro ano (safra 1995-96) foram muitos os problemas e obstáculos impostos pelos bancos para a liberação do crédito, nesse período foi liberado apenas crédito de custeio destinado à cadeia produtiva de fumo na região sul do país, enquanto o crédito de investimento nesse ano não saiu do papel (BIANCHINI, 2015).

Com a intenção de mitigar as assimetrias de informação e a disponibilidade de políticas públicas no campo foi criado, em 1997, o Gabinete Extraordinário de Política Fundiária. No início do segundo mandato do Governo FHC (1999), esse Gabinete Extraordinário foi transformado no Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, posteriormente denominado de Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A partir de então, o MDA foi equipado administrativa e operacionalmente, tendo ficado responsável por todas as ações de política agrária, agrícola e de desenvolvimento rural do país nos governos subsequentes até 2016, particularmente no tocante aos temas da reforma agrária e da política agrícola para os agricultores familiares. (MATTEI e DA SILVA, 2018)

Instituído oficialmente em 28 de junho de 1996, pelo Decreto Lei nº 1.946, o PRONAF tem como objetivo combater as desigualdades socioeconômicas e elevar a qualidade de vida dos agricultores familiares em diferentes regiões do país. O PRONAF foi criado com o objetivo de financiar as atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor rural e de sua família, entendendo-se por atividades não agropecuárias os serviços relacionados com turismo rural, produção artesanal, agronegócio familiar e outras prestações de serviço no meio rural que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão-de-obra familiar (BNDES, 2019).

Uma definição de agricultura familiar que possui três características centrais foi elaborada no âmbito do projeto de cooperação técnica do INCRA/FAO (2000): (i) a gestão da unidade produtiva, os investimentos nela realizados, é feita por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; (ii) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; (iii) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão.

Para ter acesso ao crédito do PRONAF o agricultor precisa estar enquadrado em um dos grupos o qual apresenta finalidades próprias e as condições dos financiamentos também são diferentes (SEBRAE, 2011). O principal documento de acesso ao PRONAF pelo agricultor familiar é a Declaração de Aptidão do PRONAF – DAP mas, para conceder o crédito, o banco avalia também outros requisitos como, por exemplo, se a família não tem restrições impeditivas de crédito, se possui condições para assumir novas despesas e se a atividade a ser desenvolvida vai gerar a renda esperada pelo agricultor (MDA, 2016).

O acesso a linhas de crédito por parte do agricultor é muitas vezes dificultado por falta de informação técnica pois, historicamente, somente uma pequena parcela do setor agropecuário tem acesso regular ao crédito rural. A grande massa dos produtores rurais é deficitária de subsídios financeiros que levam ao desenvolvimento de suas lavouras (GARCIA, 2008).

Entre as diferentes linhas de crédito para investimento via PRONAF tem-se:

**PRONAF Agroindústria:** financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas e jurídicas, e a cooperativas para investimento em beneficiamento, armazenagem, processamento e comercialização agrícola, extrativista, artesanal e de produtos florestais; e para apoio à exploração de turismo rural.

**PRONAF Mulher:** financiamento à mulher agricultora integrante de unidade familiar de produção enquadrada no PRONAF, independentemente do estado civil.

**PRONAF Agroecologia:** financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento em sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento.

**PRONAF ECO:** financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas,

para investimento na utilização de tecnologias de energia renovável, tecnologias ambientais, armazenamento hídrico, pequenos aproveitamentos hidroenergéticos, silvicultura e adoção de práticas conservacionistas e de correção da acidez e fertilidade do solo, visando sua recuperação e melhoramento da capacidade produtiva.

**PRONAF Mais Alimentos:** financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento em sua estrutura de produção e serviços, visando ao aumento de produtividade e à elevação da renda da família.

**PRONAF Jovem:** financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, para investimento nas atividades de produção, desde que beneficiários sejam maiores de 16 anos e menores de 29 anos entre outros requisitos.

**PRONAF Microcrédito (Grupo "B"):** financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, que tenham obtido renda bruta familiar de até R\$ 20 mil, nos 12 meses de produção normal que antecederam a solicitação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).

**PRONAF Cotas-Partes:** financiamento para integralização de cotas-partes por beneficiários do PRONAF associados a cooperativas de produção rural; e aplicação pela cooperativa em capital de giro, custeio, investimento ou saneamento financeiro (BNDES, 2019).

### **3.2 ANÁLISE DAS SÉRIES HISTÓRICAS DE VALORES CONTRATADOS E NÚMERO DE CONTRATOS NO BRASIL**

O acesso ao crédito, proveniente de fontes públicas ou privadas, apresenta importante papel no desenvolvimento da agricultura familiar. Para Ziger (2013) o PRONAF tem função de gerar oportunidades, ao aproximar o beneficiário das políticas que estimulam os investimentos em tecnologia e melhorias nas estruturas das propriedades, além de auxiliar e estimular sua permanência na agricultura, fortalecendo assim o processo de sucessão na agricultura familiar.

A agricultura familiar caracteriza-se pela profunda heterogeneidade em termos de renda. Onde um grupo composto por 8,7% do total dos agricultores familiares é responsável por 69,5% da produção de toda a agricultura familiar, tem renda anual de R\$ 53.326, é

especializado e possui terras com área média de 48 hectares, enquanto, por outro lado, um grupo de 2.560.000 produtores, que produz apenas 10% do total, tem renda monetária praticamente nula e propriedades de apenas 19 hectares, em média (GUANZIROLI; DI SABBATO, 2015).

Esse cenário discrepante acaba-se aprofundando pois, segundo Stiglitz (2002), as instituições ofertantes de crédito procuram formas de precaução e redução do risco de inadimplência através de arranjos contratuais que maximizem seus lucros. Porém, estes instrumentos utilizados para reduzir as assimetrias de informação no mercado de crédito acabam por limitar o acesso ao financiamento a uma parcela significativa de potenciais tomadores. Esta parcela refere-se, em grande parte, a microempreendedores, empreendimentos recém-constituídos e pequenos produtores.

Neste sentido, segundo Alves & Souza (2015) a disparidade tecnológica na agricultura está associada às imperfeições de mercado. Essas imperfeições, ligadas ao volume produzido e transacionado pelos agricultores (e não apenas à presença de oligopólios e oligopsônios), afetam desfavoravelmente a pequena produção na negociação de preços de produtos, insumos e custo de empréstimos, inibindo a adoção de tecnologia. Outras imperfeições como o nível de escolaridade, a moradia em regiões de acesso dispendioso às políticas públicas, as peculiaridades do cadastro bancário e a atitude diante do risco também afetam a pequena produção.

Ainda para reforçar as tendências de aumento de desigualdade dentro dos próprios agricultores familiares, Stiglitz (1993) entende que a assimetria de informações e a seleção adversa são características presentes no mercado de crédito, dando origem ao racionamento como um procedimento de otimização. Pois com oferta de crédito barato, por causa do subsídio, aumenta-se artificialmente a demanda por ele. Os agentes bancários tendem a racioná-lo e, para isso, buscar os melhores clientes, que são os que oferecem as maiores garantias. Estes, invariavelmente, são grandes fazendeiros. Portanto, um crédito que nasce para beneficiar pequenos ou médios produtores acaba indo para as mãos dos latifundiários, gerando concentração fundiária.

Em suma, a tendência já observada em muitos estudos anteriores, que mostraram a concentração de recursos do PRONAF nas regiões mais prósperas do país, entre os agricultores também mais prósperos e entre os que produzem *commodities* de exportação. E um programa criado para resolver os problemas de desenvolvimento rural e equidade acaba se concentrando no público oposto ao que procurava. Os estudos mostraram também o perfil

concentrador desse crédito. O subsídio ao crédito permite que ele seja “colonizado” por quem oferece maiores garantias, geralmente grandes proprietários, aumenta a utilização de técnicas capital-intensivas, que não geram emprego, e não estimula a poupança rural. (GUANZIROLI, 2019)

Para Guanziroli (2019) o PRONAF deveria ser permanentemente revisto, avaliado e aperfeiçoado de forma que não perdesse sua característica original de proteger de forma eficiente um segmento da população rural que tem uma importante participação na vida nacional.

As diversas reformulações legais que afetaram todas as diferentes modalidades do programa podem ser resumidas segundo Schneider et al. (2020) da forma como segue:

- Criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, em 1995;
- Criação, através da resolução 2.436 do Banco Central, de 1997, 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;
- 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;
- Criação do PRONAF Agroindústria, no ano de 1998, com o objetivo de financiar projetos de grupos de agricultores;
- Criação, em 1998, da linha de crédito de investimento conhecida como PRONAF Agregar, com o objetivo de agregar renda às atividades agropecuárias;
- Criação do **Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)** do Brasil em 25 de novembro de 1999 pela medida provisória nº 1.911-12;
- Institucionalmente, o programa deixou de fazer parte do Ministério da Agricultura, onde estava vinculado à então Secretaria de Desenvolvimento Rural, passando a ser incorporado pelo recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O MDA substituiu o Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários, criado em 1995, tendo antes a condição de Secretaria de Estado;
- O MDA passou a abrigar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), instituição encarregada da política fundiária e de assentamentos da reforma agrária e, no lugar da Secretaria de Desenvolvimento Rural, foi criada a Secretaria da Agricultura Familiar

(SAF), que passou a ser o guarda-chuva institucional das diversas linhas de ação do PRONAF e demais programas ligados à agricultura familiar brasileira;

- Fusão, através da resolução 2.766, de 2000, 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 tem como objetivo liberar recursos para o beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária, sendo destinada aos agricultores dos grupos B, C e D (grupos que excetuam os assentados pela reforma agrária, partindo do B com menor renda para o E com maior renda);

- 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;

- Criação, pela resolução 3.001 do Banco Central, de 2002, 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;

- 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.

Outra reestruturação do programa foi com relação às declarações de aptidão fornecidas aos agricultores. No caso do crédito para custeio e investimento para os beneficiários da reforma agrária, enquadrados no Grupo A, passaram a ser fornecidas pelo INCRA. Para os demais grupos de agricultores o Ministério do Desenvolvimento Agrário habilitou os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, os serviços públicos de extensão rural e os Sindicatos Rurais a emitir essas declarações. Em face destas mudanças o PRONAF passou a ter uma importância decisiva para a agricultura familiar brasileira a partir da segunda metade da década de 1990. Embora possíveis críticas em relação à execução orçamentária destinada ao programa possam existir, os dados mostram que o volume de recursos destinados e aplicados na agricultura familiar vem aumentando sucessivamente desde a safra 1996/97, quando o PRONAF passou a ter abrangência nacional. Além disso, é incontestável que essa política

pública está ainda em construção e que continuará necessitando de adaptações contínuas devido à diversidade social dos agricultores familiares e às diferenças regionais. (SCHNEIDER et. al., 2020)

Neste sentido, visando as alterações feitas pré 1999 quando o programa se vincula efetivamente ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, ano em que o PRONAF foi bastante reformulado, os recursos passaram a ser estratificados por categoria de beneficiários, expandindo-se efetivamente por todo território nacional. Entende-se que se torna necessário o estudo do período de 1999 até 2020, com isso a tabela 1 demonstra os valores nominais contratados, o número de contratos, valor constante como base 2020 e o valor médio constante, ano a ano, no Brasil. O que permite verificar as tendências desta política pública no decorrer dos anos estudados.

Tabela 1: Número de contratos, valor nominal contratado por ano, valor presente, contratado por ano e valor médio presente por contrato por ano no Brasil, 1999-2020

<b>ANO</b>	<b>número de contratos</b>	<b>valor nominal (R\$)</b>	<b>valor constante (R\$) (Dez/2020)</b>	<b>valor médio por contrato</b>
1999	791.677	1.776.951.420,05	6.290.431.401,11	7.945,70
2000	834.049	1.864.888.673,15	6.229.810.733,05	7.469,36
2001	800.653	2.210.744.245,24	6.859.077.841,93	8.566,85
2002	829.433	2.414.869.518,80	6.658.134.733,81	8.027,33
2003	1.003.837	3.158.400.036,64	7.967.203.013,13	7.936,75
2004	1.345.713	4.388.790.541,58	10.288.956.486,97	7.645,73
2005	2.208.198	5.785.745.810,94	12.833.701.326,97	5.811,84
2006	2.551.497	7.166.030.577,33	15.411.471.526,53	6.040,17
2007	1.923.317	7.122.941.867,34	14.664.755.607,10	7.624,72
2008	1.550.749	8.664.729.050,80	16.845.133.469,53	10.862,58
2009	1.704.947	11.218.847.098,49	20.909.408.787,56	12.263,96
2010	1.585.486	11.988.637.390,45	21.097.275.827,30	13.306,50
2011	1.539.901	13.304.696.799,44	21.984.263.982,30	14.276,41
2012	1.823.210	16.358.978.153,12	25.539.552.873,00	14.008,01
2013	1.988.523	19.947.928.003,38	29.404.780.464,81	14.787,25
2014	1.818.298	24.684.232.557,59	34.194.584.851,16	18.805,82

<b>ANO</b>	<b>número de contratos</b>	<b>valor nominal (R\$)</b>	<b>valor constante (R\$) (Dez/2020)</b>	<b>valor médio por contrato</b>
2015	1.697.659	21.746.696.303,59	27.220.812.595,55	16.034,32
2016	1.619.571	22.298.404.409,04	26.259.664.716,13	16.213,96
2017	1.566.445	22.711.590.587,65	25.979.846.983,95	16.585,23
2018	1.425.491	24.387.894.135,55	26.889.036.078,04	18.863,00
2019	1.361.102	25.786.311.861,67	27.256.131.637,79	20.025,05
2020	1.438.340	31.198.542.443,16	31.198.542.443,16	21.690,66

Fonte: Banco Central do Brasil

Ao analisar a tabela 1 pode-se inferir que, excetuando-se os anos de 2000 e 2002, houve aumento anual nos valores constantes (base 2020) até o ano de 2014. Após este ano nota-se reduções anuais nos valores constantes disponibilizados até 2018, quando os valores tornam a aumentar até o ano de 2020, porém ao se analisar o valor médio contratado observa-se que em 2001 houve um aumento de 15% no valor médio, a preços constantes, dos contratos, em 2005 após 3 anos seguidos de redução, uma redução de 24% no valor médio de contratos, em 2007 um aumento de 26% e em 2008 a maior variação de valor médio elevando em 42% o valor médio contratado, seguido por sucessivos aumentos até 2012, quando houve uma redução em 2%. Após este ano apenas no ano de 2015, quando houve uma redução de mais de 20% nos valores constantes, houve uma redução do valor médio por contrato.

Com o cenário posto pode-se inferir que o programa apresentou cinco etapas distintas: de 1999 a 2002, quando o número de contratos PRONAF não atingia 1 milhão no país, o volume total disponibilizado permaneceu estável com uma tendência ao aumento no valor médio atualizado por contrato. De 2002 a 2006, período onde o montante contratado no programa mais que triplicou e os valores médios por contrato reduziram-se significativamente, momento auge do programa, onde aumenta-se o número de contratos e reduz-se valores contratados, tendendo ao real objetivo de estimular a agricultura familiar. De 2007 a 2014 nota-se uma tendência de aumento anual de valores contratados e redução gradual de número de contratos. De 2015 até o final de 2019 onde percebe-se uma estabilização nos valores que foram contratados ano a ano e uma redução de número de contratos e estabilização dos valores constantes disponibilizados. Fato que elevou consideravelmente o valor médio de contratação que chegou a um nível 350% maior que o valor médio dos contratos de 2005. Finalmente em 2020, quando os números de contratos

umentam, ainda assim observa-se uma elevação de 8% no valor médio de contrato devido ao aumento superior a 10% nos valores constantes disponibilizados.

Capecesso et al (2018) analisam a sobreposição do somatório de contratos divididos pelo somatório de CPFs, confirmando que há uma redução gradativa até 2002, quando assume um comportamento ascendente até 2006. Após esse ano constata-se um novo período de queda até 2008. Desde então se amplia a média de contratos por agricultor, com maior intensidade entre 2011 e 2013. Esse dado reforça as conclusões de estudos que apontam a concentração do PRONAF em um grupo mais especializado de produtores. Nesse período, embora a quantidade de contratos indique elevação de 34,7% no acesso, a análise pelos CPFs redimensiona novamente essa expansão para níveis bem inferiores: 14,9%. Essa oscilação na curva de sobreposição sugere que o grau de acesso ao PRONAF é ainda menor do que aparenta ao medir o número total de contratos.

Em termos dos resultados do crédito rural no Brasil é importante dizer que o volume de recursos aplicados no SNCR entre 1996 e 2018 alcançou seu pico em 2014, seguido por uma queda nos anos consecutivos. Entretanto, a variação no montante de recursos não foi igual entre os agricultores familiares (PRONAF) e os médios e grandes produtores. De 2014 a 2018 o SNCR (sem PRONAF) teve queda de 11%, enquanto no PRONAF a redução foi mais intensa, chegando a 24%. Ou seja, a queda de recursos do financiamento agropecuário foi mais forte na agricultura familiar, o que tem reflexo na participação do PRONAF dentro do volume de recursos do crédito rural que cai de 18% para 15%, menor peso desde 2004. Focando no PRONAF percebe-se que os valores aplicados têm, desde sua criação, um resultado impressionante, com crescimento praticamente ininterrupto de 2001 a 2014, quando alcança seu pico. Em relação ao número de contratos do PRONAF percebe-se que o pico foi em 2006 com 2,5 milhões, momento em que o programa estava sendo expandido para novas regiões e havia uma série de iniciativas para reduzir a burocracia e facilitar o acesso de novos beneficiários, permitindo maior cobertura do PRONAF B no Nordeste (WESZ JUNIOR, 2020)

É importante destacar que a partir da safra 1999/2000 os agricultores familiares passaram a ser distribuídos em três grupos (B, C e D), com juros diferenciados de acordo com a renda anual obtida. De 2003 em diante foram criadas linhas especiais de crédito, como o PRONAF Semiárido, Jovem, Mulher, Agroecologia, Floresta, Cota-Parte e Agroindústria, procurando-se alcançar maior número de agricultores familiares, em maior diversidade e distribuídos por todo o território nacional, diminuindo a concentração de recursos na Região

Sul. Neste sentido, destaque para o PRONAF Semiárido e o PRONAF Floresta, para agricultores do Nordeste e Norte, respectivamente. Ao mesmo tempo, contudo, os limites de enquadramento nos grupos e de crédito foram se ampliando, possibilitando a entrada de agricultores familiares com maiores rendas no Programa. Na safra 2004/05 criou-se novo grupo de agricultores familiares, o E, com maior renda anual para enquadramento, ao mesmo tempo que mais que se quadruplicava o limite de crédito de custeio e dobrava o limite de crédito de investimento (BACCARIN e OLIVEIRA, 2020). Para o PRONAF na modalidade custeio verifica-se que, tanto para o ano 2000 como para 2004, existe um indício forte de correlação positiva entre o total de financiamentos e indicadores associados a um maior nível de desenvolvimento. Além disso, verifica-se uma correlação positiva com a produtividade agrícola e negativa com o índice de Gini (CHEIN, 2007).

Cerqueira et al. (2020) fazem uma excelente análise dos planos plurianuais dos governos e os comparam com os números do PRONAF. No período 1999-2000, o PRONAF se ampliou, se estruturou, passou a incluir os assentados e a financiar atividades agropecuárias e não-agropecuárias (como turismo rural e o artesanato, por exemplo), em quatro grupos de beneficiários: A, B, C e D, da seguinte forma: Grupo “A”: assentados da Reforma Agrária e beneficiários do Crédito Fundiário; Grupo “B”: agricultores com renda bruta familiar abaixo da linha de pobreza estabelecida no ano, em R\$ 1.500,00 ; Grupo “C”: agricultores familiares em transição, com baixo nível de capitalização e renda bruta familiar entre R\$ 1.500,00 e R\$ 8.000,00; Grupo “D”: agricultores familiares mais capitalizados ou em início de capitalização, com renda bruta familiar entre R\$ 8.000,00 e R\$ 27.500,00. Assim, o PRONAF foi se consolidando para além do custeio, passando a cobrir o investimento, permitindo a ampliação da área plantada, da produção e da produtividade de cerca de 50 alimentos, industrialização dos produtos agropecuários e fortalecimento de atividades não agrícolas. Em 2000 o PRONAF foi transferido do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Neste período a taxa de juros variou entre 1% e 4% a.a., o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Orçamento Geral da União (OGU), Fundos Constitucionais, Bancos Cooperativos e as Exigibilidades Bancárias formaram as principais fontes de crédito. Porém, no segundo mandato de FHC, os contratos de PRONAF foram se reduzindo no país (CERQUEIRA e. al., 2020).

Diferente do governo FHC, o presidente Lula em seu primeiro mandato (2003-2006) apresentou como prioridade as questões sociais, conforme pregava o “Plano Plurianual (2004-2007) Brasil de Todos: participação e inclusão”. A sua “Estratégia de desenvolvimento de

longo prazo” foi decomposta em Megaobjetivos. Em relação ao espaço rural, o Megaobjetivo I atenta ao desafio de combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional. Algumas diretrizes relacionaram ganhos de produtividade à produção e à comercialização de alimentos básicos, além de priorizar a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar. O Plano também propunha efetivar a reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes, fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural. A partir de 2003 a agricultura familiar foi fortalecida com o Programa Vida Digna no Campo, do Programa Brasil Fome Zero e do Plano Safra da Agricultura Familiar. No âmbito do Programa Fome Zero merece destaque a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, que visava promover o acesso à alimentação para famílias carentes e incentivar a agricultura familiar. O Plano Safra da Agricultura Familiar nasceu e foi se consolidando, fortemente centrado na política do crédito do PRONAF. A partir do Plano Safra 2003/2004 tem início uma visão clara de estratégia de governo, visando à promoção, ao fortalecimento e à consolidação da agricultura familiar para um rural sustentável, por meio do incremento do PRONAF Crédito e de um conjunto de novos instrumentos de políticas públicas. Entre 2003-2004 foram estabelecidas novas linhas e mais recursos para o PRONAF. Foi criado o PRONAF Alimentos, PRONAF Fome Zero no âmbito do Grupo B, PRONAF Mulher, PRONAF Jovem e o PRONAF Agroecologia. Entre 2004-2005 a poupança rural é coligada ao PRONAF e houve ampliação dos recursos das exigibilidades bancárias e dos fundos constitucionais. A liberação dos recursos via cooperativas de crédito foi fortalecida e foi lançado o PRONAF Custeio da Agroindústria Familiar. Também foi direcionado o Programa Biodiesel para a Agricultura Familiar. Em 2006 foi editada a Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, estabelecendo critérios para classificação do Agricultor Familiar, reconhecendo a importância dessa categoria e a melhor inserção nas políticas públicas para o setor. Entre 2006-2007 foram fortalecidos o PRONAF Custeio de Agroindústrias Familiares e de Comercialização (CERQUEIRA et al., 2020). Todas essas políticas podem ser verificadas e corroboradas com os números do PRONAF evidenciados na tabela 1: de 2002 a 2006 - momento auge do programa - período onde o montante contratado no programa mais que triplicou e os valores médios por contrato reduziram-se significativamente, tendendo ao real objetivo de estimular a agricultura familiar, como corroboram Delgado Leite e Wesz (2011), de 2002/03 a 2008/09, os recursos e o número total de contratos do programa elevaram-se de forma considerável.

O governo neste período, via MDA, definiu um conjunto de políticas orientadas por um objetivo estratégico: mudar a realidade da estrutura agrária do país e fortalecer a agricultura familiar como forma de inclusão social e de fortalecimento da cidadania. Neste caso, o meio rural passou a ser concebido também como um espaço de justiça social, além de ser um local de produção agropecuária e de preservação de um modo de vida. Na área da agricultura familiar ampliaram-se enormemente os mecanismos de apoio a este segmento por meio de programas específicos que fazem parte do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, fortemente ampliado a partir do ano de 2003- 2004. Esse programa, criado com o objetivo de estimular a expansão da agricultura familiar no país, disseminou-se rapidamente para todas as unidades da federação, sendo que atualmente encontra-se presente em praticamente todos os municípios do país. Assim, a partir de 2002 foram sendo criados diversos subprogramas no âmbito do programa geral, (MATTEI e DA SILVA, 2018)

Efeitos estes que são corroborados e até explicados pelas políticas adotadas entre 2003 e 2005, durante o primeiro governo Lula, no âmbito das políticas de transferência de renda, expandidas e universalizadas. Os investimentos, que haviam crescido 8,5% em 2004, cresceram apenas 2% em 2005. É verdade que o crescimento econômico, que foi em média de 2% ao ano entre 1995 e 2003, já tinha subido para 5,8% em 2004 e 3,2% em 2005. Além da distribuição de renda na base da pirâmide, a política econômica teve dois outros pilares que alimentariam esse processo de crescimento mais inclusivo com grande apelo junto à opinião pública: maior acesso ao crédito e maiores investimentos públicos em infraestrutura física e social. O processo de redução de desigualdade no Brasil durante esse período explica-se, essencialmente, pelas políticas de transferência de renda e da valorização do salário-mínimo. Essas transformações, por sua vez, repercutiram no padrão de consumo das famílias brasileiras. Essa distribuição de renda na base da pirâmide que se experimentou nos anos 2000 não foi apenas o resultado de políticas, mas também da própria dinâmica de crescimento da economia brasileira. (CARVALHO, 2018)

Nota-se que, durante os mandatos do presidente FHC, o PRONAF passou por oscilações, seguidas de um período de estabilidade, registrando-se um crescimento atípico nos valores em 2002. No governo Lula (2003-2010), após uma breve retração inicial, o PRONAF registrou um constante crescimento nos montantes liberados, comportamento que continuou nos primeiros anos do governo Dilma. No entanto, essa evolução não ocorre com a mesma intensidade em relação ao número de beneficiários. Observa-se, por meio do número de contratos, que o acesso ao PRONAF teve seu auge em 2006, seguido de queda, e que somente

em 2012 se observa um novo aumento. O crescimento registrado entre 2003 e 2006 é explicado pela liberação de financiamentos que estavam contingenciados pela falta de garantias, especialmente da linha PRONAF B, na maioria no Nordeste. (CAPELLESSO ET. AL., 2018)

Não foi só através da renda que se deu a redução das desigualdades e o estímulo ao consumo. O país também passou por um processo expressivo de inclusão financeira. O aumento de crédito às famílias foi impulsionado inicialmente pelas operações com recursos livres, que reúnem todas as linhas de financiamento ao consumo, e depois, em menor escala, pela expansão do chamado crédito direcionado, concedido primordialmente pelos bancos públicos para financiamento habitacional e rural. Com taxas de juros mais baixas e prazos maiores, tal como determinado pelas políticas públicas. (CARVALHO, 2018)

Portanto, indiretamente, o PRONAF (grupos A, B e A/C) é também um dos mecanismos de política pública que explica a redução da pobreza rural no período 2001-2009 ao promover o aumento e a redistribuição da renda rural. (BATISTA E NEDER, 2014) A alta do preço das *commodities* e os três pilares (distribuição de renda, expansão de crédito e investimentos públicos) explicam a melhora no desempenho da economia brasileira em relação às duas décadas anteriores. (CARVALHO, 2018)

Tendo em conta 2006, o número total de CPFs atendidos pelo programa corresponde a menos de 34% dos estabelecimentos agropecuários do País, contabilizados pelo Censo Agropecuário de 2006. Em grande medida, o elevado grau de exclusão reflete as ideias que orientaram a elaboração do programa, concebido para atender o público de agricultores familiares consolidados ou em transição modernizante. Logo, é conveniente questionar: seria uma distorção avaliá-lo na perspectiva da universalização no acesso, já que não era esse seu objetivo primordial? Se a resposta for que se trata de uma distorção, não é de se estranhar que o valor médio liberado por agricultor beneficiário venha crescendo, como fica mais evidente a partir de 2008. Esses dados corroboram a concentração dos recursos em *commodities* e na motomecanização, indicando a reprodução de ideias que orientaram a modernização conservadora. (CAPELLESSO et al, 2018)

A partir dos anos de 2003-04, quando o volume de crédito rural destinado à agricultura familiar aumentou consideravelmente a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) lançou o documento “Quem produz o que no campo: quanto e onde”, afirmando que a agricultura familiar não deveria merecer atenção especial dos órgãos governamentais porque, mesmo representando quase 70% dos estabelecimentos agropecuários do país, tinha uma

produtividade muito baixa e participava apenas com 23% do valor bruto da produção agropecuária total (SCHNEIDER et. al., 2020b)

Em termos de evolução entre 2003 e 2006 verifica-se que o nível de acesso nacional ao PRONAF, medido pelo CPF, saltou de 796.325 para 1.476.807. Em bases percentuais, esse crescimento foi de fato elevado. A partir de 2006 o PRONAF enfrentou queda contínua no acesso calculado pelo CPF que perdurou até 2011. Posteriormente, ocorreu uma retomada que, em 2013, situou-se ainda 21,8% abaixo do patamar alcançado em 2006. (CAPELLESSO ET. AL., 2018). Entre 2003 e 2006 as intenções distributivistas dos recursos do PRONAF em favor de agricultores mais pobres mostraram forte efetividade, merecendo destaque o aumento de participação, inclusive no volume financeiro, dos agricultores familiares do Nordeste, que têm renda média bem mais baixa que os das demais regiões. Contribuíram para isto mudanças institucionais, como a criação de novas modalidades do PRONAF, entre elas o PRONAF Semiárido. A variável conformidade de renda aproximou-se da unidade em todas as regiões. Contudo, a partir de 2007, outras modificações institucionais como a criação do PRONAF Mais Alimentos, elevação dos limites financeiros para enquadramento no Programa e dos créditos de custeio e investimento, tiveram efeito em direção contrária. Com isto a distribuição do PRONAF entre as regiões ficou mais desigual, embora não tão concentrada como no início do período, em 2001.

(BACCARIN e OLIVEIRA, 2020)

Em 2006 ocorreu a distribuição mais equânime dos recursos do PRONAF, com esta variável se aproximando da unidade para todas as regiões. Antes, Sul e Centro-Oeste tinham uma situação privilegiada, Norte e Nordeste muito desfavorável e Sudeste desfavorável. A partir de 2007, a distribuição ficou mais desigual em relação a 2006, embora não voltasse à situação de 2001-2002. (BACCARIN e OLIVEIRA, 2020)

De 2007 a 2015 nota-se uma tendência de aumento anual de valores contratados e redução gradual de número de contratos, o que começa a desvirtuar o público alvo da política pública com valores médios de contratos maiores.

Em 2008/09, os grupos C, D e E foram unificados no grupo V (renda variável), aumentando a renda anual máxima para enquadramento e o limite de crédito de investimento quase que dobrou. Este tipo de crédito passou a se chamar PRONAF Mais Alimentos, com objetivo de destinar recursos para investimentos em infraestrutura do estabelecimento agropecuário e acelerar sua modernização através da compra de máquinas e implementos, fato

condizente com interesses da indústria nacional de tratores e, provavelmente, com demandas originárias de agricultores familiares da Região Sul. (BACCARIN e OLIVEIRA, 2020)

Outro fator explicativo para a adoção da matriz produtivista está relacionado à reação do país diante da crise alimentar global de 2007 e, mais decididamente, da crise financeira de 2008. É exatamente nesse último ano que o programa sofreu sua maior inflexão em relação aos objetivos iniciais, uma vez que o conjunto de mudanças e aprimoramentos realizados até então no programa, embora tenha dado capilaridade nacional ao mesmo e atingido aproximadamente dois milhões de contratos, não se traduziu em efeitos na esfera produtiva com elevação adequada da produtividade, segundo os gestores da época. Em função disso, o Conselho Monetário Nacional (CMN), atendendo proposição do MDA, alterou as regras de financiamento da Agricultura Familiar por meio da Resolução nº 3.559, publicada no Diário Oficial da União de 01/04/2008, com vigência a partir de 01/07/2008. Tal resolução extinguiu, para fins de acesso ao sistema de financiamento do programa, as diversas categorizações que prevaleceram desde 1999, mantendo apenas duas segmentações de agricultores familiares: os agricultores familiares periféricos (assentados da reforma agrária e agricultores dependentes do microcrédito) e os agricultores consolidados. Tal mudança, na essência, buscava elevar a produtividade da agricultura familiar para fazer frente à nova conjuntura nacional e internacional. A criação do programa Mais Alimentos, no âmbito do PRONAF, simboliza essa adesão ao modelo tradicional. Na realidade, tal mudança não chegou a surpreender os analistas que acompanhavam o programa, uma vez que o modelo de produção agropecuária financiado pelo mesmo já estava fortemente interconectado com os chamados insumos modernos, os quais elevavam sequencialmente a dependência econômica e social dos agricultores familiares do padrão de desenvolvimento agrícola tradicional do país, cuja sustentabilidade já vinha mostrando sinais de esgotamento há anos (SCHNEIDER et. al., 2020b)

Cerqueira et. al. (2020) corroboram as mudanças ocorridas no PRONAF ao traçar um paralelo com o plano plurianual. No seu segundo mandato (2007-2010), o presidente Lula apresentou o Plano Plurianual (2008-2011), intitulado “Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade”. Neste plano foi ressaltada a importância do trabalho em parceria com o setor privado, governos estaduais e municipais, considerando o princípio territorial no planejamento, capaz de promover a superação das desigualdades sociais e regionais, o fortalecimento da coesão social e unidade territorial. Entre 2007-2008, dentre outras ações, foi reduzida a taxa de juros e criado o PRONAF Eco para financiar atividades sustentáveis; foi

ampliado o limite da faixa etária para os beneficiários do PRONAF Jovem, para 29 anos. Entre 2008-2009 destaca-se a instituição do PRONAF Mais Alimentos, o fomento à mecanização, junção dos grupos C, D e E no Grupo V da agricultura familiar e as compras de produtos da agricultura familiar a partir do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE). Entre 2009-2010 ressalta-se o financiamento de veículos por meio do PRONAF Mais Alimentos. A Lei n.º 11.947 de 2009 obrigou que, no mínimo, 30% dos recursos financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), repassados ao PNAE, fossem destinados à compra dos produtos da agricultura familiar, consolidando o mercado para os agricultores. Ademais, foi criado o Selo da Agricultura Familiar, como outro instrumento de acesso a mercados.

Entre 2004 e 2010 o Brasil conseguiu obter, junto com taxas mais altas de crescimento, uma redução das desigualdades sociais e regionais, o aumento sustentado dos salários, a elevação do nível de emprego formal, a melhoria das contas públicas e externas, tudo isso mantendo a taxa de inflação sob controle. O investimento cresceu em média 6,7% ao ano no período, superando até mesmo o crescimento do consumo, que foi de 4,5% anuais. Paralelamente a esse processo de redistribuição de renda, com redução de pobreza, aumento real de salário mínimo e maior acesso ao crédito. O investimento público passou por um período de grande expansão, tornando-se o principal motor de crescimento do mercado interno. Entre 2006 e 2010 o investimento do governo central cresceu em média 27,6% ao ano. (CARVALHO, 2018)

Os estudos sobre o crédito rural demonstram que entre 2003 e 2014, com o governo federal sob gestão do Partido dos Trabalhadores, aconteceu uma elevação dos valores e algumas melhorias operacionais que ampliaram o acesso dos agricultores ao PRONAF. No entanto, apesar dessas modificações, a estrutura do programa sofreu poucas discontinuidades institucionais. Os financiamentos do PRONAF têm priorizado a ampliação da escala de produção por meio da utilização de insumos modernos e de tecnologias com possibilidade de estar em curso um processo de eliminação dos agricultores familiares que não se adequem a esse modelo. (SCHNEIDER et. al., 2020)

No primeiro mandato de Dilma Roussef (2011-2014), o PPA 2012-2015 foi denominado “Plano Mais Brasil – mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação”. No item intitulado “Projeto Nacional de Desenvolvimento” o plano ressaltou a importância do aumento da produtividade. Neste sentido, o plano afirmava que o apoio à agricultura familiar é fundamental, tendo em vista seu papel na produção de alimentos e regulação de seus preços,

assim como na geração de renda no campo. Assim, é essencial que se preserve o ciclo da expansão do crédito. Mantendo os contrassensos, para alcançar o desenvolvimento produtivo o PPA 2012-2015 propunha o fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) visando à desconcentração da produção, mas também a internacionalização de empresas brasileiras. No programa temático “Agropecuária sustentável, abastecimento e comercialização”, o plano apresentou como papel central as políticas e os instrumentos de ação do crédito rural nas modalidades de custeio, investimento e comercialização. Na proposta de desenvolvimento regional propunha ampliar a estratégia da ação territorial que persegue o desenvolvimento como fruto das potencialidades percebidas pelo governo federal, estaduais, municipais, e sociedade civil. Em relação ao PRONAF, entre 2010-2013 as principais medidas adotadas foram: maior apoio aos agricultores do Grupo B, ampliação dos limites de crédito para custeio, investimento em cooperativas, agroindústrias familiares e linha Mais Alimentos. Entre 2013-2014 houve mudanças na definição de agricultura familiar e nos juros; o limite de crédito foi ampliado. Entre 2014-2015 destaca-se a permanência das taxas de juros, a constituição do PRONAF Produção Orientada e do PRONAF Mulher (CERQUEIRA ET. AL., 2020).

De 2015 até o final de 2019 percebe-se uma estabilização nos valores que foram contratados ano a ano e uma redução de número de contratos, fato que elevou consideravelmente o valor médio de contratação que chegou a um nível 350% maior que o valor médio dos contratos de 2005.

No segundo mandato de Dilma Rouseff (2015-2018) o Plano Plurianual 2016-2019 construído num espaço institucional de participação da sociedade civil foi denominado “Desenvolvimento, produtividade e inclusão social”, cuja intenção foi solidificar a conciliação entre crescimento econômico, distribuição da renda e inclusão social. Considerando a distribuição do crédito e demais fontes extra orçamentárias por Programas Temáticos foi delineado 31% dos recursos para a agropecuária sustentável e apenas 5% para fortalecimento e dinamização da agricultura familiar. O primeiro objetivo descrito vinculado ao Programa Agropecuária Sustentável foi ampliar a disponibilidade e o acesso aos recursos do crédito rural e a outras fontes de financiamento (CERQUEIRA e. al., 2020)

Conforme coloca Wesz Junior (2020) nos anos mais recentes, de 2013 a 2018, há uma queda significativa no número de contratos, passando de 2 milhões de contratos para pouco mais de um milhão. Vale dizer que o número de contratos de 2018 é o menor desde 2005. Outro dado pertinente é o valor médio dos contratos do PRONAF que aumentou de maneira

substantiva nos últimos anos, alcançando o maior valor já registrado, também demonstra que o PRONAF teve um aumento dos recursos aplicados via contratos maiores, sobretudo naqueles com mais de R\$ 50 mil, que representavam 31% em 2014 e passaram para 47% em 2018, enquanto que nos contratos de menos de R\$ 30 mil esses números quase se invertem, pois, no mesmo período, passam de 46% para 35%.

A expansão do crédito rural, pelo menos em termos de recursos disponibilizados e total de contratos, também afetou a agricultura familiar brasileira nos últimos anos. Até o ano safra 2013/2014 os valores contratados estavam muito próximos e, às vezes, até superiores aos recursos originalmente disponibilizados. A partir de então, indo ao encontro do movimento do crédito agrícola total, os dados sinalizam dificuldades na efetivação de uma parcela considerável de recursos. Observando-se os dados dos últimos quatro anos, em média, 25% dos recursos disponibilizados não foram contratados. Tomando por base dados disponibilizados pela Confederação Nacional da Agricultura, o montante contratado de crédito rural apresenta outra dinâmica após 2013/2014. Não há causa única para a redução da demanda no crédito, mas o incremento das taxas de juros cobradas junto ao mutuário a partir de 2013 certamente serviu de freio à continuidade da expansão do crédito contratado. (CONTERATO ET. AL, 2020)

De 2014 a 2018 houve outras mudanças importantes nas regras de financiamento. Uma das alterações refere-se à taxa de juros que era, em geral, pelo valor do contrato e passou a ser pelas atividades, na tentativa de fomentar a produção de alimentos destinados ao mercado doméstico e formas produtivas mais sustentáveis. Assim, a taxa de juros apresentou um crescimento. Além das taxas de juros outras alterações merecem destaque: o limite de financiamento aumentou na maioria das linhas, com destaque para o PRONAF Custeio que foi de R\$ 100 mil para R\$ 250 mil; a renda bruta familiar anual para enquadramento no PRONAF passou de R\$ 360 mil para R\$ 415 mil; os beneficiários do PRONAF puderam acessar créditos do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), na tentativa de ampliar o volume de recursos disponíveis para os agricultores familiares (WESZ JUNIOR, 2020).

Baccarin e Oliveira (2020) se debruçaram sobre os dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017 e destacaram que houve desclassificação de 660.992 estabelecimentos agropecuários da condição de agricultores familiares no Censo Agropecuário de 2017 por terem rendas não agrícolas, em 2006 mais de 541 mil estabelecimentos com até 4 módulos fiscais não foram classificados como agricultores familiares, número que aumentou para 853

mil em 2017. Em ambos os anos, o principal critério que levou à exclusão desse grupo foi o predomínio na renda familiar de rendas de atividades fora do seu estabelecimento: de 302 mil excluídos por obterem rendas não agrícolas em 2006 saltou para quase 661 mil estabelecimentos em 2017. Isso afetou diretamente o número de estabelecimentos agropecuários familiares aptos a receber o PRONAF. Entre os Censos Agropecuários de 2006 e 2017 houve uma redução de 4.305.105 para 3.897.408 agricultores familiares elegíveis, principalmente, por causa do critério de renda obtida de atividades fora do estabelecimento. Finalmente, um último aspecto que vale a pena destacar em relação ao PRONAF é que seu sucesso relativo se deve, em larga medida, ao fato de estar imerso ou inscrito em uma cesta de políticas que beneficiaram a agricultura familiar como um todo; entre os anos de 1995 e 2015 houve três gerações de políticas públicas que caracterizam a abordagem do desenvolvimento rural que se forjou no Brasil nas duas últimas décadas. Entre as políticas que tiveram um papel decisivo para manter as atividades dos agricultores familiares e as próprias famílias no meio rural, a política de crédito do PRONAF é indiscutível como mostram os resultados positivos e promissores da interface e intersectorialidade do PRONAF com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. O mesmo pode ser dito em relação ao programa de assentamentos da reforma agrária; ao acesso aos recursos do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); às políticas para a agroecologia e produção orgânica; e aos Programas Territórios Rurais de Identidade e Territórios da Cidadania. De igual forma, é preciso destacar o importante aporte dado à extensão rural que conseguiu retomar seu papel e desenvolver suas atividades, tornando-se um instrumento fundamental na implantação dessas políticas e programas. A questão é que a coalização e o ambiente político que davam guarida a esses programas começaram a se dissipar a partir de 2015 e hoje claramente já não existem mais. A quarta geração de políticas de desenvolvimento rural dificilmente terá condições de emergir no cenário brasileiro atual, não sendo difícil de imaginar que os programas e políticas que ainda não foram desativados sofrerão reverses na sequência. Talvez o PRONAF seja o único programa que ainda resta da cesta de políticas criadas nas últimas décadas. (SCHNEIDER et. al., 2020b)

O governo Temer adotou um conjunto de medidas, com destaque para a Medida Provisória 726 (MP 726), de 12.05.2016, que extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ao mesmo tempo em que se fundiram as atividades do antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) com as atividades agrárias na nova estrutura institucional denominada de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), e para a Medida

Provisória 759 (MP 759), publicada no dia 22.12.2016, que procura reestruturar a política agrária do país. O resultado imediato dessa mudança de rota nas políticas de desenvolvimento agrário e rural foi um desmonte da estrutura institucional, especialmente de equipes técnicas responsáveis pela implementação e gestão de diversas políticas que estavam em curso desde o momento de criação do MDA. Além disso, verifica-se a paralisação de outras ações que estavam sendo implementadas nas diversas áreas de atuação do referido ministério, bem como a suspensão de pagamentos e repasses orçamentários e financeiros já garantidos no Plano Safra da Agricultura Familiar para 2016-2017. As intervenções do governo Temer vêm exatamente no sentido de excluir das benesses das políticas públicas parcelas expressivas dessa população rural. Diversas medidas adotadas permitem afirmar que a agricultura familiar, os assentados rurais e os demais segmentos sociais rurais, historicamente excluídos, não estão recebendo a importância governamental que lhes era devida. Por exemplo, verifica-se que durante os anos de 2016 e 2017 nenhuma nova família foi assentada, ao mesmo tempo em que nenhum projeto de assentamento agrário foi criado. (MATTEI e DA SILVA, 2018)

A política de cortes de investimento público que contribuiu com a escalada do desemprego, o aprofundamento da recessão e a deterioração do quadro fiscal de 2015 era encarada como motor de retomada. As únicas ações que iam no sentido de estimular componentes autônomos da demanda agregada apenas reforçavam o velho caráter concentrador de renda do Estado brasileiro. Era o caso, por exemplo, dos estímulos ao investimento residencial via aumento da faixa máxima do Programa Minha Casa Minha Vida e autorização do uso do FGTS para compra de imóveis de até R\$ 1,5 milhão. (CARVALHO, 2018)

Sem uma revisão da PEC do teto dos gastos é seguro afirmar que os investimentos públicos em infraestrutura não atuarão como motor do crescimento na próxima década. A progressiva extinção dos mecanismos de financiamento de longo prazo e juros subsidiados também deve dificultar que o setor privado assuma esse papel para evitar outra década perdida; não basta parar de cavar o fundo do poço: é preciso parar de destruir as cordas que nos permitiram sair dele (CARVALHO, 2018)

Cerqueira et al. (2020), ao analisarem o período 2017-2018 do mandato Temer, verificaram que muitas informações e relatórios simplesmente deixaram de ser acessíveis. Entenderam que essa dificuldade é reflexo da extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e a transformação numa simples secretaria, atualmente vinculada ao MAPA, o que dificultou uma análise mais aprofundada. Eles destacam que as políticas e ações de apoio à

agricultura familiar apresentaram notável crescimento ao longo do período analisado (1999 a 2018). De um começo tímido no Governo de FHC, tais políticas e ações foram bastante ampliadas nos dois Governos Lula, mantiveram-se no primeiro Governo Dilma, quando apresentam redução ou eliminação no segundo Governo Dilma/Temer. No Caso do PRONAF a trajetória no mesmo período foi de grande expansão.

Conforme Baccarin e Oliveira (2020) o volume financeiro do PRONAF cresceu expressivamente, entre 1999 e 2019, pouco acima do volume total de crédito rural no País. Na verdade, o crescimento ocorreu até 2014. A partir deste pico, os recursos creditícios diminuíram. Na média do período, o PRONAF representou 13% do volume de recursos de crédito rural para todos os agricultores, inferior à participação da agricultura familiar na renda bruta da agricultura brasileira, estimada em 38%, em 2006, e 23%, em 2017. Entre 1999 e 2002, enquanto os recursos do PRONAF caíam, revertendo o crescimento entre 1996 e 1999, os créditos para médios e grandes agricultores cresciam. Este crescimento continuou ocorrendo de 2003 a 2014, agora acompanhado por aumento, mais intenso, do PRONAF. A partir de 2014, o decréscimo do PRONAF foi mais forte.

Observa-se grande crescimento, de 2003 a 2006, do número de contratos do PRONAF, de 1.026.689 para 2.563.590, em termos absolutos. Relevando o fato de que um mesmo agricultor pode fazer mais de um contrato/ano, os contratos do PRONAF em 2006 corresponderam a 60% do número de agricultores familiares levantados, no mesmo ano, pelo Censo Agropecuário. Contudo, tal redistribuição teve curta duração com o número de contratos reduzindo-se bruscamente, de 2006 a 2008, para 1.556.507. A partir daí, pode-se dizer que houve uma instável recuperação até 2013, quando o número de contratos foi pouco superior a 2,1 milhões, seguida de uma contínua queda. No final do período, 2019, houve um crescimento de 71% no número de contratos em relação à 1999, contra elevação de 237% no seu volume financeiro. Conseqüentemente, o valor médio dos contratos apresentou crescimento quase contínuo, após 2006, mais que triplicando em 2019. Não se desconsiderando a diferença de dois anos nos períodos, a elevação do valor médio dos contratos do PRONAF foi bem maior que o crescimento de 8,5% na renda média da agricultura familiar, de 2006 a 2017. As alterações já citadas nos limites de enquadramento e dos créditos de investimento e custeio do PRONAF aparecerem como explicação evidente desta reconcentração do Programa, após 2006. Especulativamente, pode ter ocorrido reação dos bancos responsáveis pelo Programa, com destaque ao Banco do Brasil, afetados pelo aumento dos seus índices de risco de crédito com a ampliação do número de contratos, em

termos sociais, mais especificamente no que se refere ao crescimento da participação daqueles agricultores familiares mais pobres, não se conseguiu sustentar a intenção, mais ambiciosa, observada entre 2003 e 2006. A partir de 2007, o valor médio dos contratos do PRONAF passou a crescer, o que pode ser tomado como um indicador de que agricultores familiares com maiores áreas ou mais capitalizados foram relativamente mais beneficiados.

Após 20 anos do reconhecimento e fortalecimento da agricultura familiar, enquanto público de diferentes políticas públicas, ocorreu uma reversão principalmente após o impeachment da presidente Dilma Roussef, iniciou-se um questionamento de reconhecimento da agricultura familiar por meio da realização de mudanças nas institucionalidades e nas políticas públicas, redução de recursos públicos, revisão de direitos e minimização do diálogo e dos espaços de participação social. Neste período o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi extinto, algumas políticas públicas foram paralisadas, outras foram minimizadas politicamente e alguns instrumentos foram alterados ou colocados em revisão. Esse processo de enfraquecimento, desestruturação, paralisação e desmonte das políticas públicas para agricultura familiar levou a uma grande redução no volume de recursos do PAA, PNHR, P1MC, Pronater, PNCF, SEAF, PTC, Pronat, reforma agrária, entre outros. No caso dos recursos específicos do PRONAF o volume de recursos aplicados entre 2014 e 2018 teve uma redução de 24,4%, o que significa um arrefecimento bem menos intenso quando comparado aos valores dos outros programas. Se por um lado esse resultado indica maior capacidade do crédito rural de seguir aplicando recursos mesmo em um contexto político-institucional mais frágil para agricultura familiar, por outro lado a retração no PRONAF pode não ser homogênea, com resultados internos distintos. (WESZ JUNIOR, 2020)

Portanto, houve mudanças institucionais associadas tanto à redistribuição, no começo deste século, quanto à reconcentração do crédito, posteriormente. Isto, muito provavelmente, esteve relacionado a pressões exercidas pelos operadores bancários do Programa e de agricultores mais capitalizados. Por exemplo, o Programa Mais Alimentos permitiu acelerar a tecnificação de agricultores familiares, em especial, os com maior renda, além de contribuir para a elevação da venda de tratores e outras máquinas agrícolas. A concentração dos recursos do PRONAF (em termos de regiões, atividades e agricultores) ficou ainda mais intensa com a redução dos recursos do PRONAF, indicando que a seletividade do Programa se acentuou após 2014. (WESZ JUNIOR, 2020)

### **3.3 PRONAF NO NORDESTE**

O PRONAF, desde o princípio, passou a ser um programa que favorecia os assim chamados agricultores familiares consolidados, situados especialmente no Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, que formavam os estabelecimentos enquadrados nas categorias de PRONAF D e E. Infelizmente, ao longo dos anos, os gestores do Programa não foram capazes de levar em conta a enorme heterogeneidade das diferentes regiões rurais do Brasil, bem como das características da estrutura fundiária e dos sistemas produtivos praticados. Logo, não é surpresa que tenha contribuído para asseverar algumas dessas desigualdades, ainda que de forma não intencional. Como consequência verificou-se que a região Nordeste do país, que concentra o maior número de agricultores familiares, grande parte deles enquadrados no Grupo B do PRONAF, recebeu uma quantidade bastante inferior dos recursos disponíveis. Em relação ao PRONAF B, diversos estudos apontam para o predomínio de unidades agrícolas familiares que se enquadram no microcrédito, a maioria delas localizadas na região. Nessa área, guardadas algumas exceções, em especial a do Programa Agroamigo do Banco do Nordeste, constata-se que os esforços para operacionalizar uma ação mais contundente foram pífios. E aqui cabe a ressalva de que não se trata somente de indisposição ou inabilidade de agentes públicos em operar programas de microfinanças: o que mais chama atenção é o relativo desinteresse em pressionar o governo para que essa linha de crédito seja operada de forma ampla por parte das principais organizações que atuam no meio rural, a exemplo de sindicatos, ONGs e cooperativas de crédito rural, sobretudo, as autodenominadas cooperativas de crédito solidário. (SCHNEIDER et. al., 2020b)

Pode-se levantar o argumento de que o PRONAF tem seus recursos concentrados nos agricultores familiares mais ricos, pois estes apresentam maior participação no valor da produção deste segmento social. Nesta suposição, haveria uma racionalidade econômica na distribuição dos recursos creditícios como corroboram os dados do Censo Agropecuário 2006, onde se demonstra que os 50% menores estabelecimentos agropecuários em termos de valor da produção recebiam percentual de crédito de 35% do total. Afirmam também que o PRONAF exercia papel ativo na redistribuição do crédito oficial entre os estabelecimentos agropecuários no Brasil, ou seja, sem este Programa a concentração do crédito seria ainda maior. Em termos da distribuição dos recursos do PRONAF entre as regiões, vários autores têm questionado sua capacidade de atender agricultores familiares do Nordeste, cuja renda média é bem menor do que a de outras regiões, e se concentrar muito no Sul. Esta desigualdade na distribuição regional de recursos já era apontada no início da

operacionalização do PRONAF. Em estudo realizado sobre a participação dos grupos A e A/C (menos capitalizados) na contratação de recursos do PRONAF, chama atenção para a baixíssima participação desses grupos, a notável queda na participação dos recursos, ao longo dos anos, e para o problema já debatido da concentração de recursos na Região Sul. Apesar da remuneração dos custos administrativos das operações contratuais, da equalização da taxa de juros e do pagamento do spread bancário, feitos pelo Governo Federal ao sistema bancário, estes ainda continuam trabalhando com seus clientes preferenciais, o que acaba dificultando e limitando o acesso às diferentes modalidades de crédito por parte de todos os segmentos de agricultores familiares. (BACCARIN e OLIVEIRA, 2020)

A aplicação dos recursos e contratos do PRONAF é heterogênea entre as regiões brasileiras e guarda contradições quanto ao número de agricultores familiares em suas respectivas regiões. Em 2002, a maior parte dos recursos totais e contratos do PRONAF eram demandados pela região Sul, comportamento que se reverte nos anos seguintes, com ganho de participação da região Nordeste e, a partir de 2007, a tendência de reconcentração é retomada devido às alterações nas normas do programa. Desta forma, nos anos 2008/09, as participações observadas foram: região Sul com 52% dos recursos totais, 42% dos contratos e 20% das famílias rurais; região Nordeste com 16% dos recursos, 32% dos contratos e com quase metade dos agricultores familiares do País e região Sudeste com 20% dos recursos do PRONAF, 17% dos contratos e 16% da agricultura familiar (BATISTA E NEDER, 2014)

Numa perspectiva mais ampla da economia regional e local, maiores volumes de crédito do PRONAF estão associados a elevações na produção, na área colhida e no rendimento. Além disto, os recursos do programa passaram a apresentar maior grau de associação linear com as variáveis de natureza social, indicando que maiores volumes de recursos do programa tendem a melhorar os indicadores de desenvolvimento humano. É possível constatar que existe uma concentração dos financiamentos rurais no centro-sul do país, com menor média anual para o valor das operações de crédito, no Norte e Nordeste (CHEIN, 2007)

Contudo, embora o PRONAF tenha como área de abrangência todo o território nacional, a distribuição de recursos ou de empréstimos concedidos não ocorre de forma homogênea quando se analisa os montantes dos financiamentos e o total de contratos por microrregião (CHEIN, 2007)

Sabe-se que agricultura familiar não é uniformemente distribuída entre as regiões e, desse modo, parte da desigualdade observada na distribuição do crédito poderia, em princípio,

estar associada a essa desuniformidade. Porém, a distribuição do PRONAF crédito entre estados não espelha a importância da agricultura familiar nesses estados, considerando-se os critérios área, número de estabelecimentos e pessoal ocupado. Conforme os resultados, a distribuição dos financiamentos, sobretudo os de custeio, vem privilegiando os estados com maior participação no valor da produção familiar. (SOUZA ET AL, 2011)

Capellesso et al. (2018), ao analisarem a sobreposição de contratos, entendem que o estudo induz a associar a maior frequência do crédito PRONAF em estabelecimentos familiares consolidados. Ao se concentrar nesse tipo de estabelecimento, o fenômeno seria maior no Sul e no Sudeste. Contudo, os dados do BCB apontam que o fenômeno também ocorre nas demais regiões. Ao segmentar os números em escalas regionais verifica-se que o Nordeste registrou as maiores sobreposições e oscilações no período 1996-2008, e que as demais curvas de sobreposição praticamente se sobrepõem à registrada no Sul. A partir de 2006, a sobreposição cai no Nordeste e começa a crescer nas demais regiões. A análise detalhada do PRONAF pelo número de CPF reitera que o programa possui maior concentração de acessos e de recursos liberados na região Sul do País. Contudo, é relevante considerar que essa região perde expressão, especialmente após 2007, com queda no número absoluto de beneficiários. Tal redução tem relação direta com a diminuição dos financiamentos destinados ao custeio agrícola, sobretudo quando as culturas financiadas têm baixo índice de perda, o que reduz a importância do seguro agrícola. Nesse caso, parte dos agricultores vem utilizando recursos próprios ou migrando para o custeio pecuário, condição que evita o pagamento do prêmio do seguro. Outro fator que os autores apontam é a coincidência do período com a expansão do PRONAF B, de menor valor, a queda no valor médio nacional se explica pela expressiva liberação dessa linha de crédito na região. Em menor proporção, esse fenômeno também ocorre nas demais regiões entre 2003 e 2007, o que permite supor o crescimento no acesso de segmentos menos capitalizados em todo o País. A partir de 2008, mesmo com a retomada no número de contratos de PRONAF B registrada em 2009/2010, ocorre elevação no valor médio em todas as regiões. Como já apontado, esse fenômeno tem relação direta com as liberações de contratos do Mais Alimentos. (CAPELLESSO ET AL, 2018)

Na região Sul enquanto caem os créditos para o custeio agrícola, os empréstimos destinados aos custeios e aos investimentos pecuários se expandem, especialmente, a partir de 2012. Como destacado acima, além de financiar a produção animal diretamente, o crédito

pecuário passou a financiar parte das áreas de milho para silagem, produto empregado na bovinocultura de leite. (CAPELLESSO ET AL, 2018)

Porém, nos anos seguintes a distribuição do crédito voltou a se concentrar, em resultado, principalmente, da piora na distribuição dos recursos de investimento ocorrida nos anos de 2007 e 2008. Ao final do período, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais e Santa Catarina continuam tomando a parte dos financiamentos. Embora uma análise mais aprofundada das razões para tal mudança fuja ao escopo deste texto, a hipótese mais provável é a de que o aumento do limite da renda bruta anual, para fins de enquadramento de agricultores no programa, vem facultando aos agricultores mais capitalizados, e também às regiões que os concentram, a apropriação de parcela crescente dos recursos. (SOUZA ET AL, 2011)

A safra 2014/2015 demonstrou que a Região Sul abocanhou 50% dos recursos em 28% do total de contratos, seguido da Região Sudeste que ficou com 20% dos recursos e 15% dos contratos. Já a Região Nordeste aplicou 15% do volume em 49% do total de contratos. Logo, o PRONAF no Nordeste é caracterizado pelo elevado número de contratos com baixo valor para atender as demandas do maior número de agricultores familiares entre as Grandes Regiões Brasileiras. (CERQUEIRA et al., 2020)

Ao considerar as distintas fases do programa devem-se considerar também as assimetrias regionais, pois o segmento dos periféricos, os mais pobres da agricultura familiar, envolve 2.168.000 unidades produtivas, das quais 1.155.603 estão localizadas no Nordeste. Dentro desse segmento, encontram-se ainda 1.018.000 agricultores sem-terra (GUANZIROLI, 2019). Na medida em que sua integração nos mercados é mínima (renda monetária próxima a zero), esse setor deve ser alvo prioritariamente de políticas agrárias visando à reestruturação de seus sistemas produtivos e de políticas sociais que lhes capacitem para atuar no mercado. Nesse sentido se faz premente uma análise sobre os estados nordestinos.

Mesmo sendo consenso entre os estudiosos a concentração do PRONAF no Sul do país, interessa-nos saber se a queda de recursos do PRONAF intensificou ou não essa característica. Os dados do BCB indicam uma retomada da participação do Sul nos últimos anos, que chega a absorver quase 60% dos recursos em 2017 e 2018, maior peso desde o ano 2000. Já os valores do Nordeste para esses dois anos, 10 a 12% também são os menores desde 2000. Com destaque para 2017, quando houve alguns problemas na execução do PRONAF B. Em termos absolutos o Sul mantém o seu valor ao longo dos anos, próximo dos R\$ 12 a R\$

13 bilhões, enquanto há menos recursos sendo aplicados no Programa. Em termos de contratos, segue maior a participação do Nordeste: 44% em 2018, seguido pelo Sul (34%) e Sudeste (14%). Enquanto o Nordeste, que tem 47% dos agricultores familiares do Brasil, aplicou somente 12% dos recursos em 2018, o Sul absorveu 57% do montante do PRONAF, detendo 17% dos agricultores familiares. Entre os dez estados com maior participação nos recursos do PRONAF, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso ampliaram sua participação de 2014 a 2018, enquanto Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo e Bahia perderam espaço, e Goiás e Rondônia mantiveram praticamente o mesmo percentual. Cabe destacar que Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais absorveram 67% dos recursos do PRONAF em 2017 e 2018, percentuais similares ao início dos anos 2000. Outro ponto a ser evidenciado é que o Rio Grande do Sul, sozinho, absorveu 26% dos recursos em 2018, o mesmo valor alcançado pela soma das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Em suma, o Sul segue como a principal região de destino dos recursos do PRONAF, mas nos últimos anos, no contexto de enxugamento de recursos, assume ainda maior peso, pois praticamente mantém o mesmo volume de crédito, não sofrendo o efeito que outras regiões tiveram, como o Nordeste. O Rio Grande do Sul, que detém 8% dos agricultores familiares do país, aplica um quarto dos recursos do PRONAF, o mesmo valor que foi empregado nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, que abrigam 65% dos agricultores familiares brasileiros. E, quando o foco desce para a escala municipal, as localidades do Semiárido e Amazônia foram aquelas que mais perderam recursos do PRONAF entre 2014 e 2017. (WESZ JUNIOR, 2020)

No Nordeste a evolução dos recursos e do número de contratos foi mais sincronizada, sugerindo que nesta região o processo de concentração dos recursos do PRONAF entre seus agricultores foi menor do que o ocorrido no Sul. Procurando melhorar a percepção sobre as causas das alterações na distribuição dos recursos do PRONAF entre as regiões e agricultores brasileiros deve-se considerar as diferenças existentes no interior das regiões, entre seus estados, municípios e tipos de agricultores familiares (BACCARIN e OLIVEIRA, 2020).

## **4 PRONAF EM SERGIPE**

Esse capítulo tem o objetivo de analisar as diferenças existentes no PRONAF sergipano, menor estado da Federação, na região Nordeste. Nesse sentido, o capítulo divide-se em 4 seções: na primeira realiza-se uma análise das séries históricas de valores contratados e número de contratos no estado, na segunda realiza-se um detalhamento entre os valores de Custeio X Investimento desta linha de crédito, utilizando os dados dos anuários estatísticos e da matriz de dados do Banco Central, prossegue com a análise do custeio PRONAF na cultura do milho nos municípios sergipanos e por fim analisa-se o crédito investimento aquisição de animais, especificamente bovinos, nos municípios do estado.

### **4.1 ANÁLISE DAS SÉRIES HISTÓRICAS DE VALORES CONTRATADOS E NÚMERO DE CONTRATOS**

O estado de Sergipe conta com 93.275 estabelecimentos rurais segundo o Censo do IBGE (2017), uma redução de 8% quando se considera o mesmo Censo de 2006 que contabilizou 100.606 estabelecimentos rurais (IBGE, 2006). Do total, 72.060 ou 77% são de agricultores familiares, redução de 20% frente ao Censo de 2006 quando 90.330 eram estabelecimentos familiares e correspondiam a 89,78% do total estadual. Vale destacar que o Censo 2017 aponta 58.542 estabelecimentos enquadrados no PRONAF B (agricultores com menores rendas) o que representa mais de 80% do total de pronafianos e mais de 60% do total de estabelecimentos no estado. De acordo com o Censo, o PRONAF é a principal linha de crédito rural no estado representando 74,78% do crédito rural total na unidade da federação e beneficiando 3.688 estabelecimentos o que representa menos de 4% dos estabelecimentos rurais do estado e atendendo a pouco mais que 5% dos estabelecimentos familiares.

Neste cenário, observando o estado como uma fonte para se observar as características do PRONAF enquanto política pública de fomentar o desenvolvimento para as regiões menos favorecidas onde o público-alvo se caracteriza por ser a grande maioria dos agricultores do estado foi analisado na tabela 2 o número anual de contratos PRONAF no estado de Sergipe de 1999 a 2020, assim como os valores nominais, os valores constantes a preços de 2020 corrigidos pelo IPCA e o valor médio constante por contrato.

Tabela 2: Número de contratos, valor nominal contratado por ano, valor presente contratado por ano e valor médio presente por contrato por ano em Sergipe, 1999-2020

<b>ANO</b>	<b>número de contratos</b>	<b>valor nominal (R\$)</b>	<b>valor constante (R\$) (Dez/2020)</b>	<b>valor médio por contrato</b>
1999	10.335	22.822.032,60	80.790.295,60	7.817,15
2000	20.382	19.830.223,62	66.244.458,41	3.250,15
2001	18.287	20.984.822,35	65.107.725,74	3.560,33
2002	21.428	26.806.152,02	73.908.329,39	3.449,15
2003	20.336	29.998.407,41	75.672.302,15	3.721,10
2004	35.454	45.742.890,03	107.238.338,36	3.024,72
2005	82.005	84.982.197,89	188.503.985,74	2.298,69
2006	95.629	99.257.737,87	213.466.546,71	2.232,24
2007	64.331	75.108.959,37	154.634.777,82	2.403,74
2008	40.260	63.529.668,48	123.508.275,74	3.067,77
2009	33.960	71.530.770,79	133.317.275,31	3.925,71
2010	37.863	87.198.066,06	153.448.769,14	4.052,74
2011	33.319	87.419.761,64	144.449.674,14	4.335,35
2012	41.153	120.840.959,84	188.656.287,34	4.584,27
2013	47.529	152.984.624,58	225.511.105,69	4.744,71
2014	37.862	168.294.320,04	233.134.831,84	6.157,49
2015	38.980	169.289.173,25	211.902.938,96	5.436,20
2016	34.499	162.893.599,36	191.831.272,93	5.560,49
2017	29.154	179.822.314,68	205.607.811,88	7.052,47
2018	27.251	203.104.096,65	215.294.589,41	7.900,43
2019	25.193	215.324.424,55	225.397.265,87	8.946,82
2020	25.044	256.093.061,83	256.093.061,83	10.225,73

Fonte: Banco Central do Brasil

Ao se analisar a tabela 2 nota-se algumas diferenças e semelhanças ao se comparar os números do estado de Sergipe com os valores do PRONAF para o Brasil. Nota-se a primeira discrepância na variação de 1999 para o ano 2000 quando há uma redução de mais de 50% no valor médio por contrato, muito em decorrência dos baixos números de contratos no estado,

que dobraram no período, partindo de pouco mais de 10 mil contratos em 1999 saltando para mais de 20 mil no ano 2000, porém com uma forte redução no montante liberado para o PRONAF no estado. A partir do ano 2000 nota-se uma semelhança nas tendências com o resto do país. Excetuando-se 2004, quando no Brasil ocorre uma pequena redução do valor médio contratado, porém no estado ocorre uma redução de 19% no valor médio por contrato. Isso ocorre devido à forte elevação no número de contratos no estado, que teve uma elevação de 75% no período. Em 2006 enquanto no resto do Brasil ocorre uma pequena elevação do valor médio de contratos, por ter um grande aumento no valor disponibilizado em Sergipe ainda ocorre uma pequena redução, atingindo o valor mínimo médio, mesmo ocorrendo forte elevação nos valores disponibilizados e conforme o resto do país este foi o ano com maior número de contratos no estado, atingindo quase 100.000 contratos, representando aproximadamente 5 vezes mais contratos que os valores de 2003, após 3 anos de altas sucessivas. Em 2008 ocorre um aumento menos que proporcional ao resto do Brasil muito em função das liberações do Mais Alimentos. Entre 2014 e 2017 observamos outro descasamento: em 2014 enquanto o valor médio por contrato aumentou 6%, em Sergipe esse aumento correspondeu a 30%, evidenciando a tendência maior de concentração nas regiões com produtores menos abastados. Uma vez que o número de contratos no estado foi reduzido em mais de 20%, em 2015 e 2016 ocorre um leve ajuste, porém em 2017, primeiro ano após a extinção do MDA, ocorre outra forte elevação do valor médio dos contratos e forte redução no número de contratos no estado, enquanto os valores médios em Sergipe aumentaram em 27% no ano, no Brasil a elevação foi de apenas 2%; enquanto o número de contratos no estado foi reduzido em 16%, no resto do Brasil a redução de número de contratos foi de apenas 4 %, evidenciando que a extinção do ministério foi prejudicial para os estados com produtores menos abastados, principalmente com maior número de pronafricanos B. A partir de 2017 observa-se que os aumentos de valores médios, que caracterizam concentração dos recursos, são mais amplos em Sergipe do que no resto Brasil, principalmente em 2019 e 2020 - enquanto o estado aumentava a média por contrato em 13% e 14% o resto do Brasil elevava o valor médio em 6% e 8%. Em 2020 especificamente, enquanto o número de contratos se ampliava no resto do Brasil, em Sergipe vinha ocorrendo uma redução desde 2013, ano em que houve aumento no número de contratos, porém verifica-se que os números de contratos em 2020 no estado representam montantes proporcionais aos dos anos pré 2004, evidenciando uma retração no público assistido por esta política pública, porém os valores médios por

contrato representam valores constantes 3 vezes maiores que os da época, evidenciando como o PRONAF perdeu relevância entre o público alvo mais necessitado de assistência.

Carvalho e da Costa (2020) entendem o PRONAF como um importante instrumento de fortalecimento da agricultura familiar sergipana, haja vista disponibilizar recursos para produção e investimentos agropecuários. Analisando os dados do Banco Central do Brasil, evidenciaram haver dois períodos fragmentados de contratação e três para disponibilização de recursos entre 2005 e 2012. Nesse cenário, as análises deles desconsideraram as mudanças normativas ocorridas no Programa de 1996 a 2004, face à observação da maior expansão dos recursos, com a afirmação de regras para a concessão de crédito no Brasil, distribuindo as famílias dos agricultores beneficiários em quatro grupos distintos: Grupo A, B, C e D. Essas letras seriam institucionalmente substituídas no ano de 2008, através da Resolução nº 3.559, de 23 de março de 2008, do Conselho Monetário Nacional, que disponibilizou distintas faixas de valores de financiamento (custeio e investimento) com diferentes taxas de juros. Conforme os dados do BCB, o maior volume de contratos realizados em Sergipe ocorreu em 2006. Nesse ano foram efetivados aproximadamente 96 mil contratos, com a disponibilização de quase 100 milhões de reais para a agropecuária sergipana, tendo os contratos de investimento e de custeio seguido a mesma perspectiva. Esse fato é explicado pela mudança de metodologias contratuais, tal qual a efetivação do Agroamigo, assim como pela facilitação de acesso a novas modalidades do Programa. (CARVALHO e DA COSTA, 2020)

No primeiro período, o aumento de recursos justifica-se pelas mudanças realizadas pelo Governo Federal para gestão do PRONAF ainda em 2003-2004. Tais mudanças se fizeram sentir na simplificação do acesso ao crédito, na diversificação de linhas e numa nova política de assistência técnica e extensão rural aos agricultores das regiões mais pobres, com menor infraestrutura e acesso a serviços, os quais puderam, assim, aumentar a sua participação no programa. O segundo denota o período de reconhecimento, a gestão e o funcionamento das novas metodologias, tendo variado negativamente o montante em 4,7%. Em 2007, a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), por meio da Portaria nº 105, de 23 de novembro de 2007, considerando as atribuições do Manual do Crédito Rural (MCR), estabeleceu um controle maior sobre a operacionalização do PRONAF no Grupo B. O controle na liberação de recursos definido nesse período contribuiu para o decréscimo no montante liberado. Contudo, no último intervalo (2010 a 2012), houve um salto quantitativo em termos de montante liberado de 38,2%, elucidado na simplificação e agregação de novas linhas de crédito. Nesse último ano, aliou-se ao funcionamento do PRONAF o Programa

Garantia Safra, devido à grave crise sofrida no Nordeste, com a seca que acometera fortemente o estado de Sergipe, das quais os mais atingidos foram produtores rurais. Desde a safra 2006/2007 o PRONAF tem aumentado sucessivamente o volume de recursos destinados à agricultura familiar. Nesse tocante, enquanto os números de contratos decresceram em cerca de 50%, o montante disponibilizado a beneficiários cresceu aproximadamente 42%, considerando os números totais de 2005 a 2012, aspecto explicado pela disponibilização de valores atualizados, pela inclusão de novos contratos e pela renovação de outros já existentes. Em outras palavras, a adimplência dos agricultores lhes permite renovar contratos e se incluir em outra modalidade do Programa (CARVALHO e DA COSTA, 2020)

Ao analisar a tabela 2 pode-se inferir que os valores médios de contrato são significativamente inferiores ao restante do Brasil, pois a tendência de demanda por menores valores em estados periféricos é evidente. Excetuando o ano de 1999 quando a quantidade de contratados no estado superava pouco mais que dez mil e tem-se uma similaridade na média de valores contratados com os valores do restante do país, nota-se que em média os valores médios de contratos em Sergipe chegam a pouco menos da metade dos valores médios do programa no Brasil, porém observa-se as mesmas tendências de fase da política pública com os anos de 2005-2006 chegando a quase 10 vezes mais contratos que o ano de 1999 e um valor médio de contrato superando em pouco R\$ 2.000,00 em valores atuais. Em contrapartida, em 2019 contratou-se pouco mais que um quarto de 2006 com uma média de valor mais que quatro vezes maior, evidenciando o mesmo cenário da política pública no âmbito nacional e o desvirtuamento do seu público-alvo. Neste cenário cabe o aprofundamento da análise das modalidades do PRONAF no estado.

#### **4.2 CUSTEIO X INVESTIMENTO EM SERGIPE**

Os recursos do PRONAF sempre foram direcionados na sua maior parte ao custeio agrícola. Contudo, nos últimos anos observa-se o crescimento dos valores aplicados em contratos de custeio pecuário e de investimento. Nesse último evidencia-se uma redução relativa nos valores direcionados ao “melhoramento das explorações”, que envolve bens e serviços para qualificação da infraestrutura, enquanto cresce o montante aplicado em máquinas e equipamentos. Essas aplicações se destinam, na sua maioria, à modernização do parque de máquina e aquisição de animais por parte de agricultores integrados às cadeias dinâmicas de valor. Elas representam a principal explicação para a concentração dos recursos do PRONAF nos estados e regiões onde a agricultura familiar se caracteriza por gerar elevado

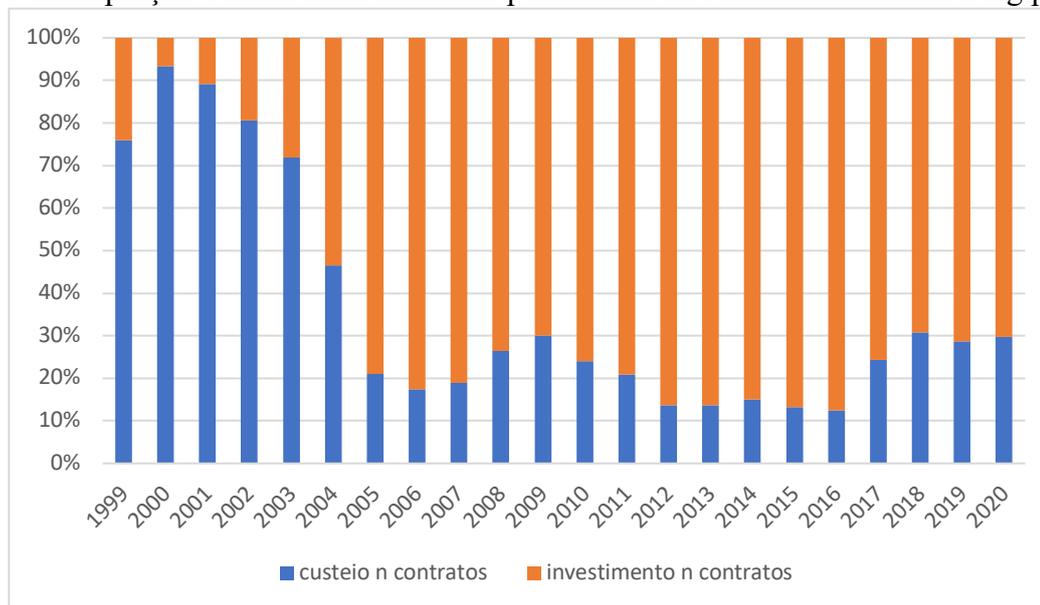
valor bruto de produção. Os financiamentos destinados ao custeio pecuário registram estabilidade, enquanto o custeio agrícola vem perdendo número de acessos, o que reflete negativamente nas demais políticas públicas associadas ao crédito: a garantia de preços e o seguro agrícola. Levando-se em conta a quantidade de CPF, o percentual de beneficiários foi sempre inferior a 1/3 do total de empreendimentos familiares cadastrados pelo Censo de 2006. Essa informação auxilia na avaliação sobre o alcance global do PRONAF em termos sociais, mas precisa ser mais bem analisada em distintas escalas. Pode-se observar que, entre 1996 e 2004, o Sul predominou no total de CPFs beneficiados, sendo depois ultrapassado pelo Nordeste. (CAPELLESSO et. al., 2018)

Os estudos realizados apontam que no princípio o PRONAF destinava grande parte do seu recurso para o custeio agrícola, mas que ao longo dos anos vai perdendo espaço para o investimento agrícola e pecuário, sobretudo com a criação de linhas que facilitaram a compra de máquinas e equipamentos como o Mais Alimentos. Enquanto em 2014 o investimento absorvia 60% dos recursos, em 2018 houve uma maior paridade entre custeio e investimento. Em 2018 o custeio agrícola ainda é a modalidade com maior peso 31%, seguido pelo investimento pecuário 29%, investimento agrícola 21% e custeio pecuário 18%. No investimento pecuário, um terço dos recursos é direcionado à aquisição de animais, com participação importante do PRONAF B, 29% para melhoria da unidade de produção e 8% compra de máquinas e equipamentos. Já o custeio pecuário é usado basicamente para cria e engorda de animais 88%, sobretudo bovinos. O investimento agrícola, por sua vez, tem como principal destino a compra de máquinas e equipamentos 57%, com destaque a aquisição de trator, enquanto 27% segue para melhoria da unidade de produção e 11% para formação de cultivos permanentes. (WESZ JUNIOR, 2020)

Essa supremacia do financiamento para custeio, cobrindo quase 90% dos contratos e mais de 80% dos recursos, sendo que a partir de 2000, observa-se um incremento na participação do investimento. O PRONAF Investimento possui amplo escopo e financia a infraestrutura produtiva da unidade de produção, para unidades agrícolas. Na linha Mais Alimentos são financiados máquinas e equipamentos, infraestrutura produtiva, animais e culturas permanentes, tanques e resfriadores, irrigação, turismo rural, confecções e movelaria. Porém, a partir de 2007 houve redução no número de contratos, mantendo-se quase constante até 2012. (DE CARVALHO e DA COSTA, 2020). Nesse sentido, faz-se premente estudar a relação de custeio x investimento para entender como o programa funciona no estado de Sergipe. Com isso, o gráfico 1 representa a proporção Custeio x Investimento como

porcentagens do total de contratos PRONAF realizados no estado de Sergipe e o Gráfico 2 a proporção dos recursos liberados entre o custeio e o investimento no estado.

Gráfico 1: Proporção Custeio x Investimento por número de contratos PRONAF Sergipe



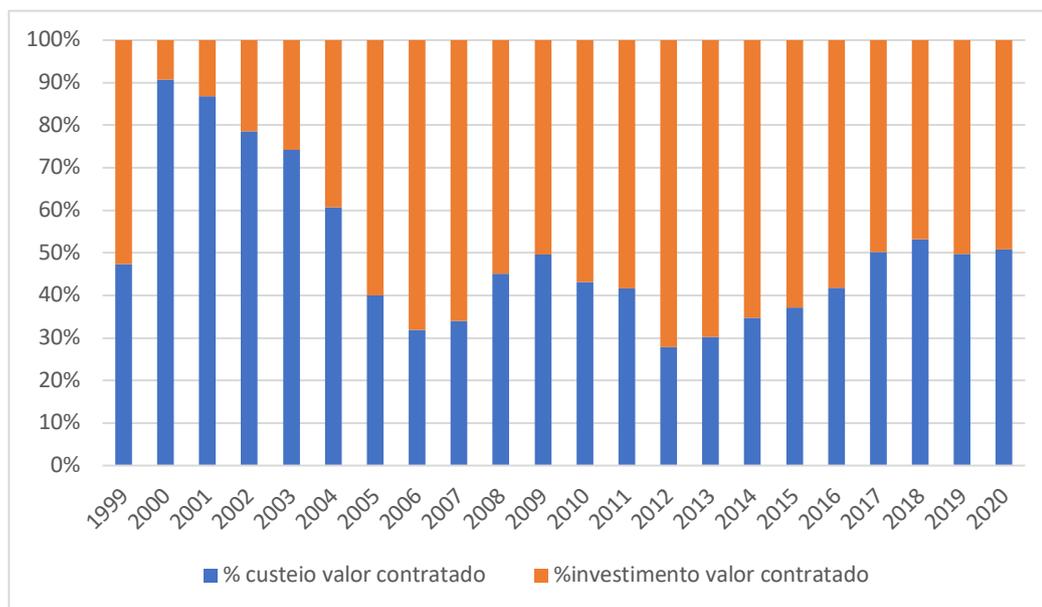
Fonte: Banco Central do Brasil

Ao avaliar a proporção de número de contratos destinados ao custeio observa-se claramente que inicialmente os custeios em Sergipe representavam mais de 70% dos números de contratos; conforme consta na literatura o foco inicial era o custeio agrícola. Baixando dos 50% em 2004 e de 2005 em diante não ultrapassou 30% dos contratos totais nessa linha de crédito no estado.

Conforme pesquisaram Carvalho e Da Costa (2020) observa-se que de 2005 a 2012 na soma conjunta de todos os anos 79,25% dos contratos de PRONAF foram demandados para investimentos, sobretudo, na edificação de infraestruturas agropecuárias; e 20,75% para custeio, fundamentado na aquisição de insumos agrícolas e pecuários. Os aspectos demarcados para os contratos são visíveis, também, no montante liberado. Todavia, o montante apresenta, pós 2005, um período de crescimento que vai até 2006, depois um período sem grande variação, de 2007 a 2009, e, por fim, novo impulso é observado entre 2010 e 2012. Em relação aos montantes de recursos para custeio e investimento, a variação ocorreu nos mesmos intervalos de tempo observados nos contratos. Nesse sentido, de 2005 a 2012 foram disponibilizados cerca de R\$ 690 milhões, dos quais 61,85% direcionados a investimento e 38,15% a custeio.

Analisando a evolução do acesso ao PRONAF pelos agricultores familiares, Zanetti et. al (2020) chegaram a conclusão que no Brasil houve uma redução bastante significativa no número dos novos contratos a partir de 2013 e no montante de recursos liberados a partir de 2014. O montante de recursos contratados em 2014, deve-se principalmente as operações de PRONAF Investimento, que envolve valores maiores, em detrimento das do PRONAF Custeio, responsável pelo maior número de contratos no território. No período de 2013 a 2017, a redução média foi de 12% ao ano no número de novos contratos, sendo o maior percentual, 18%, em 2015. Já o montante de recursos acessados reduziu em 28% entre 2014 a 2017. Nesse sentido, vale destacar que os dados para o Brasil, principalmente na proporcionalidade de contratos custeio x investimento não são os mesmos que os dados apresentado pra Sergipe, com isso no gráfico 2 detalha-se a proporcionalidade dos valores liberados para cada finalidade no estado.

Gráfico 2: Proporção Custeio x Investimento por valor contratado via PRONAF em Sergipe



Fonte: Banco Central do Brasil

Ao analisar o Gráfico 2 e principalmente compará-lo com o gráfico 1, verifica-se que em 1999 os volumes de Investimento eram proporcionalmente maiores que os do custeio, entre 2000 e 2006 ocorre uma leve inversão quando os valores para custeio correspondem a pouco mais de 30% dos recursos totais, porém o número de contratos representa menos de 20% do valor total. A partir de 2016 verifica-se uma tendência à estabilização com metade dos valores sendo destinados ao custeio mesmo esta modalidade representando menos de 30%

dos contratos no estado. Evidenciando que os perfis dos custeios agrícolas que deveriam servir prioritariamente para os produtores mais necessitados estão indo para produtores que demandem um maior volume de recursos por projeto.

Toledo e Zonin (2020), ao analisarem o comportamento das operações de crédito rural contratadas na modalidade de custeio (agrícola e pecuário) desde o ano fiscal de 1996 até dezembro de 2019, constataram o aumento das contratações de operações desde o surgimento do programa em 1996, chegando ao ápice em 2004 com 917.498 operações. A partir de 2004 houve uma redução sistemática no número de contratos e chegou ao patamar de 454.672 em 2019, diminuição de 49,5%. Eles entendem que a diminuição pode levar à falsa impressão de que a contratação de custeio bateu no teto. Porém, o “vôo de galinha” expresso na redução no número de operações contratadas no programa na modalidade de custeio não representa a realidade, uma vez que se sabe da existência de um número expressivo de agricultores familiares possíveis tomadores de crédito, que, contudo, são recusados por não apresentarem “garantias reais” que os habilitem a acessar os recursos. Os agricultores preteridos ao crédito são os que possuem fragilidades estruturais, documentos legais de posse da terra, escassez de mão de obra, infraestrutura, etc.

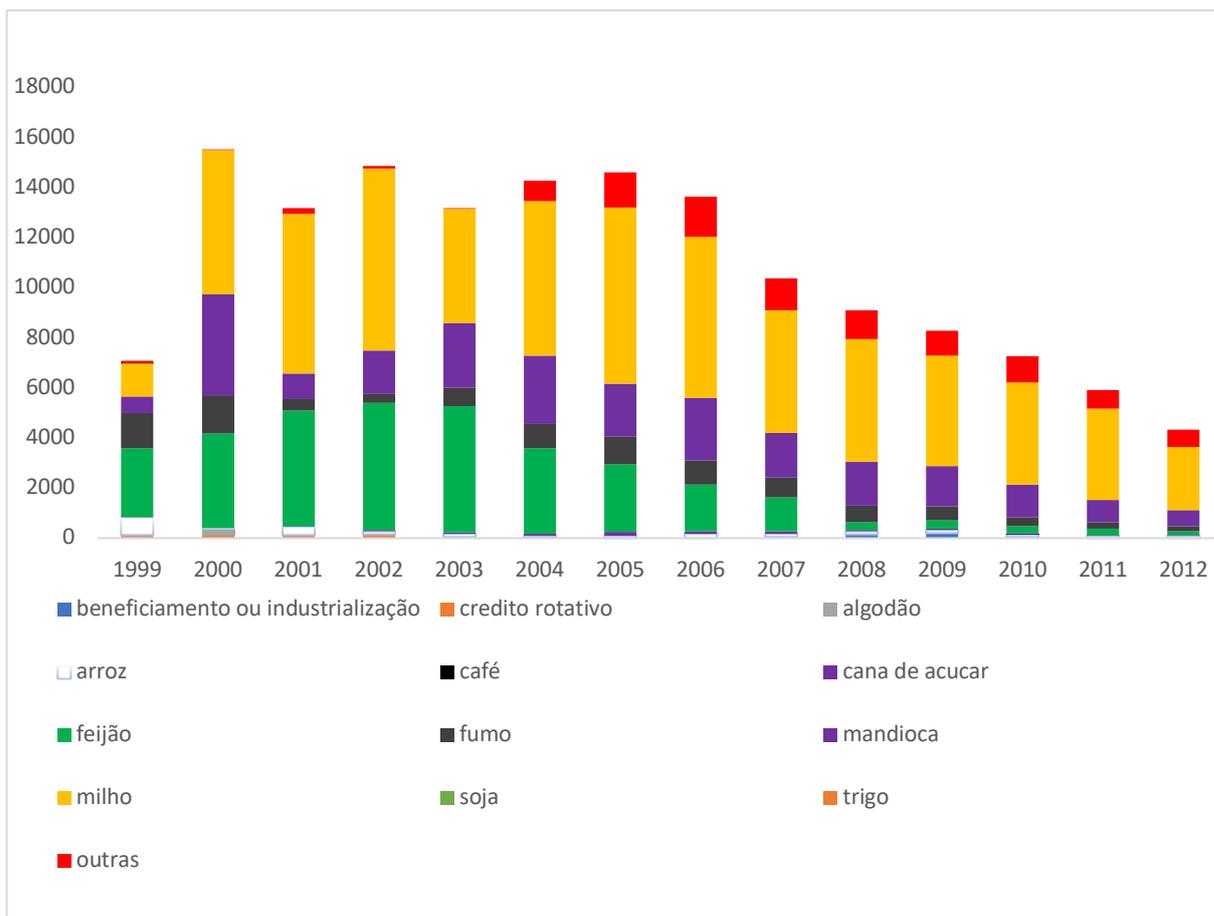
Quando a análise se foca no montante de recursos contratados no mesmo período, apresentado na modalidade de custeio (agrícola e pecuário), o comportamento quantitativo verificado é o inverso do ocorrido ao número de contratos nas operações de investimentos, tendendo a ser mais regular, a partir de 2007. Os dados evidenciam e confirmam o aumento contínuo do montante. A necessidade de ampliar os recursos por contrato pode ser atribuída à elevação dos custos e necessidades tecnológicas dos financiamentos de custeio agrícola. Toledo e Zonin (2020) defendem que o PRONAF manteve e ampliou a concentração na produção especializada de *commodities*, principalmente milho, soja e café. Além disso, os recursos tendem a ser dirigidos aos agricultores familiares mais capitalizados e estruturados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Esse fator auxilia a consolidar o processo de diferenciação social e produtiva entre as regiões rurais e entre os agricultores. Essa opção ocorre, em grande parte, quando as estratégias reproduzem o modelo adotado, ressalvadas as devidas proporções, em que o crédito rural alocado no período da modernização da agricultura disponibilizou recursos, concentrando nos empreendimentos dos médios e grandes produtores, localizados nas regiões do Centro-Sul do país, cuja vocação e objetivos foram ajustados para consolidar e ampliar a produção destinada à exportação de *commodities* e

menos aos agricultores familiares localizados nas regiões Norte e Nordeste (TOLEDO e ZONIN, 2020)

Conforme já trazido anteriormente em relação à evolução do número de contratos do PRONAF para o Brasil, o PRONAF Custeio para o Rio Grande do Sul segue a mesma lógica: redução do número de contratos e aumento dos valores totais. Esse processo elevou o valor médio dos contratos em 82,54%. No início do período observado um contrato tinha o valor médio de R\$ 17.463,30 e alcançou R\$ 31.879,01 em 2019 (CONTERATO et. Al, 2020) Corroborando os números em Sergipe

Portanto, em relação às atividades financiadas pelo PRONAF, pode-se dizer que entre 2014 e 2018 houve uma maior proporcionalidade entre custeio e investimento. E embora exista uma diversidade de atividades sendo fomentadas em diferentes estados, os recursos estão concentrados em alguns produtos (sobretudo soja no custeio e gado no investimento) e na compra de máquinas e equipamentos, cujo peso nos últimos anos é maior que outrora. O mesmo ocorre com as linhas alternativas do PRONAF que estão cada vez menos expressivas em termos de recursos e contratos (WESZ JUNIOR, 2020). Nesse sentido, os gráficos 3,4,5,6,7 e 8 demonstram tendo como fonte os anuários estatísticos do Banco Central do Brasil respectivamente o número de contratos de custeio agrícola em Sergipe por cultura plantada, os valores de custeio agrícola, o número de contratos de custeio pecuário, os valores liberados por custeio pecuário, o número de contratos de investimento agrícola, os valores liberados de investimento agrícola, o número de contratos de investimento pecuário e os valores liberados por investimento pecuário. Todos os gráficos entre o 3 e o 8 se referem às diferentes modalidades do PRONAF tendo como base os anos de 1999 a 2012, a fim de elucidar possíveis tendências de concentração de recursos.

Gráfico 3: Número de contratos por cultura, PRONAF custeio agrícola em Sergipe – 1999 a 2012

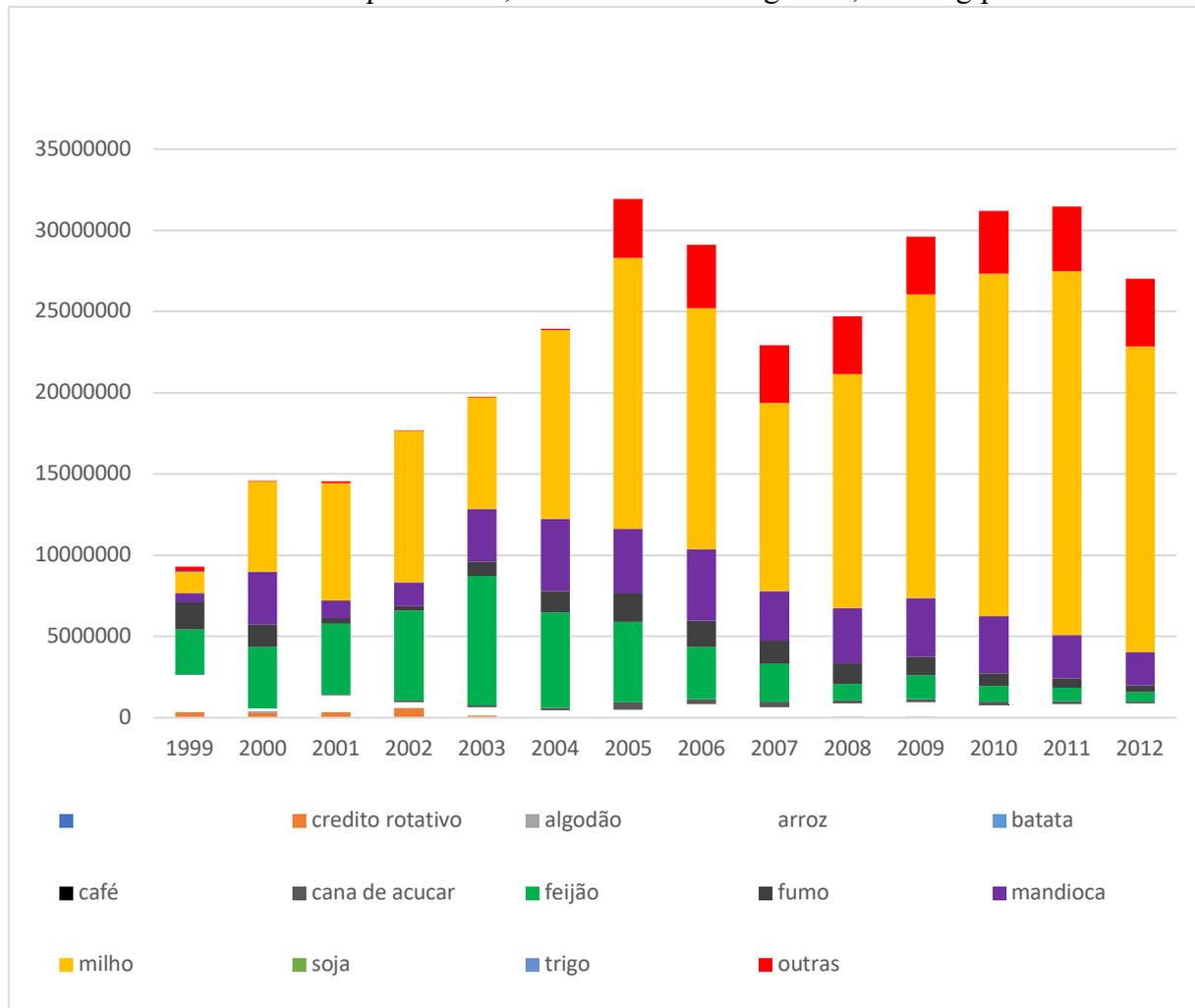


Fonte: Anuários Estatísticos Banco Central do Brasil

Ao se analisar o número de contratos de custeio por cultura, no estado de Sergipe, tomando como base o Anuário Estatístico do BACEN, pode-se observar que houve um grande avanço no ano 2000, após este período houve uma estabilização variando de 1600 a 1300 contratos entre os anos 2000 e 2006, em seguida ocorre uma gradativa redução no número de contratos até 2012, atingindo o menor número de contratos já registrados para o custeio agrícola no estado de Sergipe na modalidade PRONAF; outro fator que pode-se observar é que, ao longo dos anos, ocorre uma concentração dos números de contrato na cultura do milho, por ser mais tecnificada, e uma redução gradativa da importância dos contratos vinculados à cultura do feijão que no ano de 2003 foi a cultura com maior destino dos recursos de contratos do PRONAF em Sergipe. A partir deste ano observa-se uma gradativa redução do número de contratos para custear esta cultura até o último ano do Anuário em 2012, onde já não se destaca como uma das três mais importantes do estado. Outra cultura que merece destaque é a mandioca que sempre esteve entre os 3 mais importantes destinos dos

recursos, embora não tenha uma redução tão drástica quanto o feijão, desde 2004 vem reduzindo a quantidade de contratos vinculados a esta cultura.

Gráfico 4: Valor contratado por cultura, PRONAF custeio agrícola, em Sergipe – 1999 a 2012

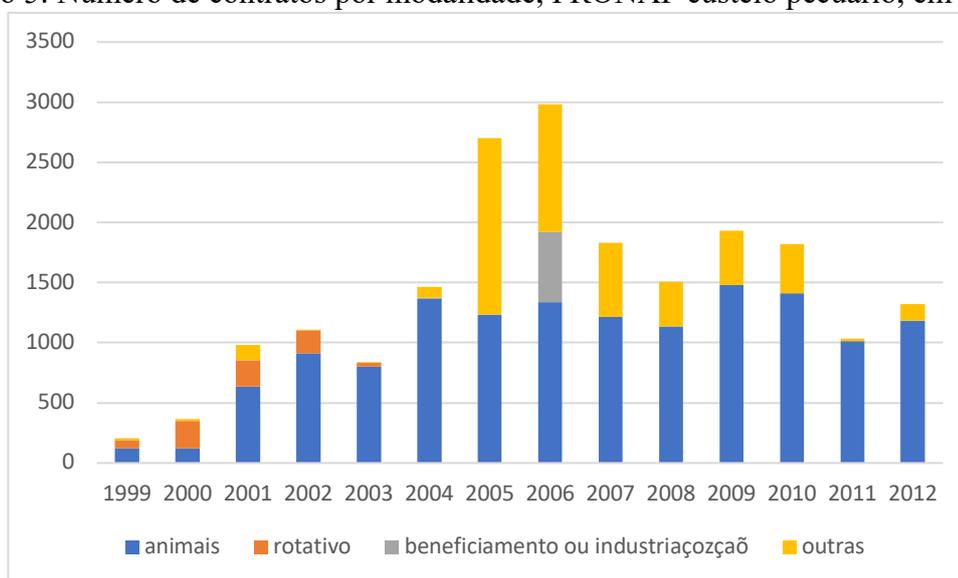


Fonte: Anuários Estatísticos Banco Central do Brasil

Ao se analisar os valores destinados a cada cultura é que pode se inferir o quanto, de fato, ocorreu concentração na destinação dos recursos do PRONAF na cultura do milho que em 1999 era responsável por pouco mais que 10% dos valores de custeio PRONAF no estado de Sergipe, para mais de 70% do total nos últimos anos de Anuário Estatístico, 2011 e 2012. Fica ainda mais evidente a redução da cultura do feijão como destino de recursos dos custeios para os agricultores pronafianos, sendo o principal produto plantado com custeio via PRONAF nos anos 1999 e 2003, sempre rivalizando com o milho enquanto principal cultura de custeio agrícola no estado de Sergipe, porém após 2003 observa-se um declínio dos valores

alocados nesta cultura e após 2006 passa a ser superado inclusive pela mandioca, como segunda principal cultura a receber recursos do custeio PRONAF no estado.

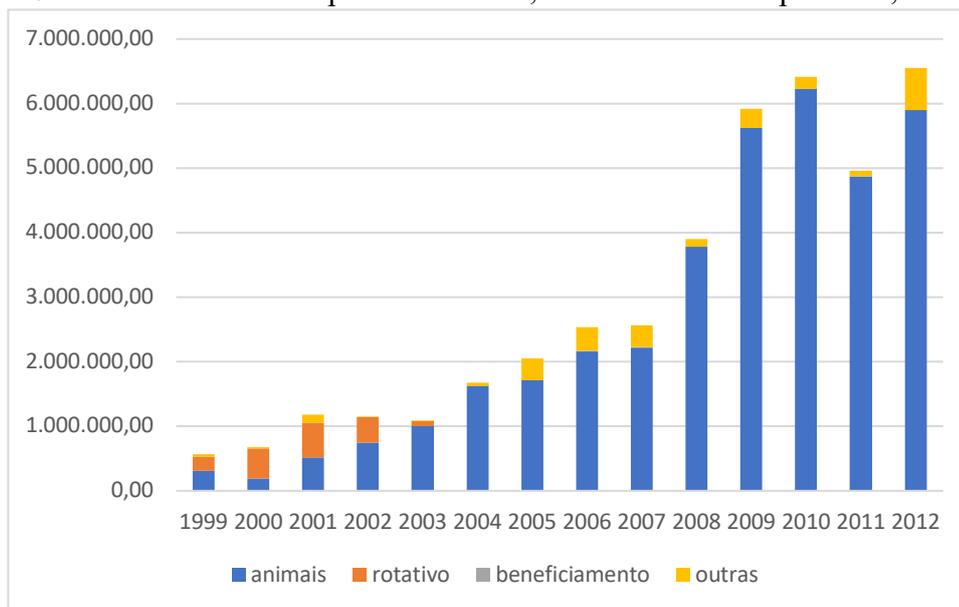
Gráfico 5: Número de contratos por modalidade, PRONAF custeio pecuário, em Sergipe



Fonte: Anuários Estatísticos Banco Central do Brasil

O custeio pecuário, mesmo no ano de 2006 onde obteve o maior número de contratos, não chegou a ser de uma proporção superior a 20% do número de contratos do custeio agrícola, porém após este ano nota-se uma estabilização no número de contratos de custeio pecuário, onde a categoria aquisição de animais representa mais de 75% do total de projetos destinados a esta modalidade de custeio.

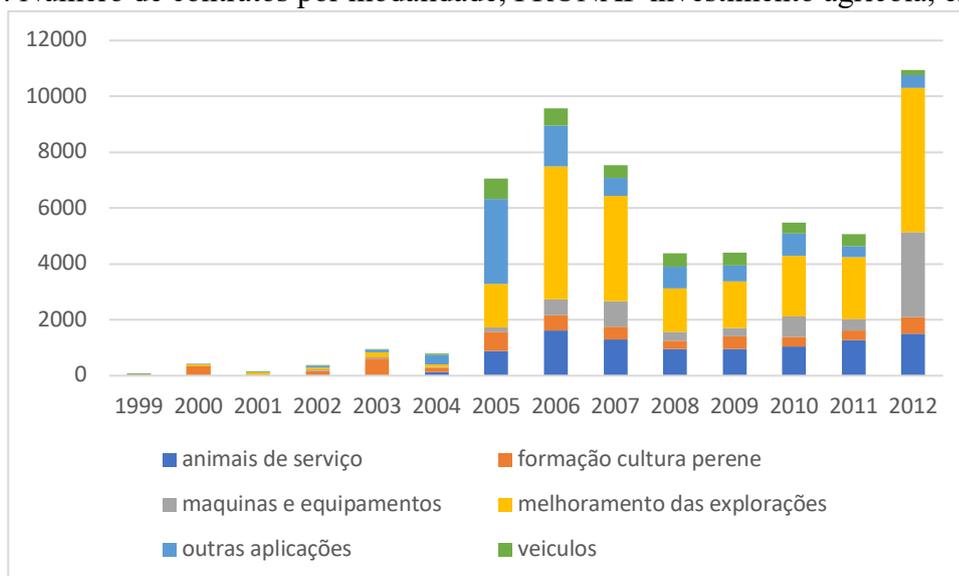
Gráfico 6: Valores contratados por modalidade, PRONAF custeio pecuário, em Sergipe



Fonte: Anuários Estatísticos Banco Central do Brasil

Mesmo evidenciando que há uma certa estabilidade e que houve redução do número de contratos do custeio pecuário desde 2006, observa-se um constante crescimento dos valores destinados, deixando claro a concentração dos contratos PRONAF por áreas referentes a custeio de animais, representando em média mais de 90% do total da modalidade custeio pecuário

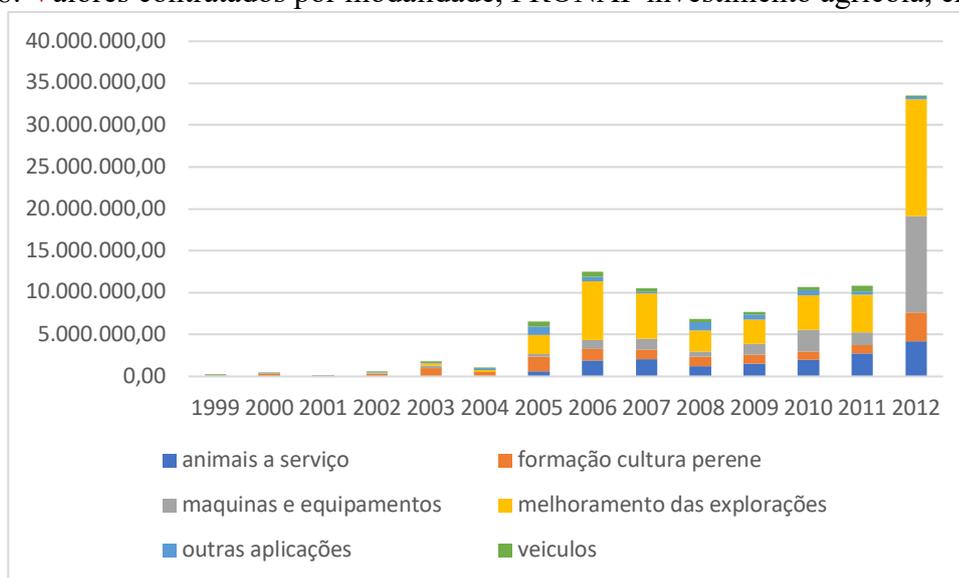
Gráfico 7: Número de contratos por modalidade, PRONAF investimento agrícola, em Sergipe



Fonte: Anuários Estatísticos Banco Central do Brasil

Enquanto na modalidade de PRONAF Custeio o que verificamos é uma forte concentração na atividade agrícola, ao analisarmos a modalidade pecuária verificamos uma inversão onde o custeio desde 1999 não chega a 50% do número de contratos ao ser comparado ao investimento; observa-se também uma ascensão abrupta no número de contratos de investimento agrícola em 2005 e 2006, porém houve uma redução e novamente voltou a crescer abruptamente em 2012, quando observa-se claramente um aumento expressivo do número de financiamentos a máquinas e equipamentos na agricultura, corroborando assim as evidências de destinação dos recursos a produtores mais capitalizados.

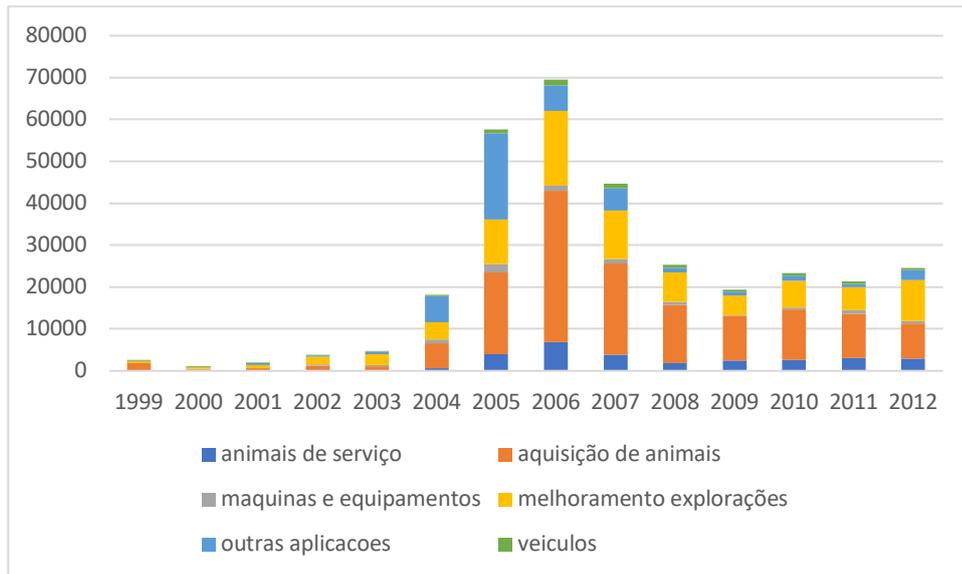
Gráfico 8: Valores contratados por modalidade, PRONAF investimento agrícola, em Sergipe



Fonte: Anuários Estatísticos Banco Central do Brasil

Essa elevação fica ainda mais evidente quando comparado ao valor destinado ao investimento agrícola em 2012, quando o volume de investimento em máquinas e equipamentos na agricultura via PRONAF foi mais de 80% do valor destinado ao melhoramento das explorações; vale destacar também a drástica elevação dos valores concentrados nas modalidades de PRONAF, com aumento superior a 300% no valor do investimento agrícola destinado ao melhoramento das explorações e um aumento de aproximadamente 1000% no valor destinado à aquisição de máquinas e equipamentos.

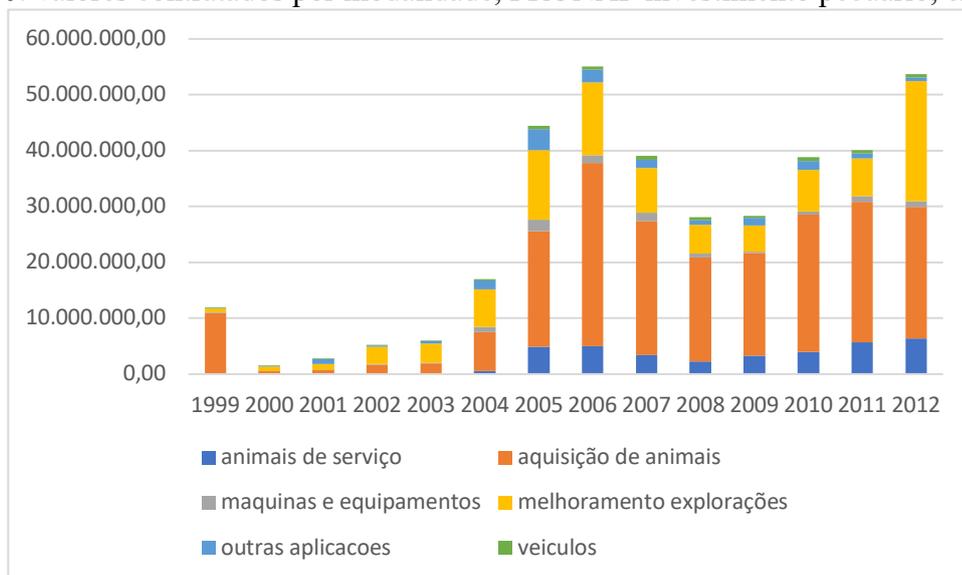
Gráfico 9: Número de contratos por modalidade, PRONAF investimento pecuário, em Sergipe



Fonte: Anuários Estatísticos Banco Central do Brasil

Quando se analisa os dados dos investimentos pecuários via PRONAF, no estado de Sergipe, observa-se claramente um início com muito poucos contratos: de 1999 até 2003 não se ultrapassa o total de 1000 contratos. A partir de 2004 há uma elevação anual no número de contratos chegando a 7000 no ano de 2006, a partir daí o volume de contratos torna a decrescer até se estabilizar entre 2000 e 3000 contratos, menos da metade do número de contratos em 2006; entre 2008 e 2012 observa-se claramente no gráfico que há uma forte concentração dos recursos em aquisição de animais e melhoria das explorações.

Gráfico 10: valores contratados por modalidade, PRONAF investimento pecuário, em Sergipe



Fonte: Anuários Estatísticos Banco Central do Brasil

Quando observa-se o volume de recursos contratados no PRONAF investimento em Sergipe evidencia-se que 2006 foi o ano com maior volume de recursos, com algumas distorções evidentes quando comparado o número de contratos: observa-se que em 1999, embora tenha havido menos que 1000 contratos no estado, a soma de recursos disponibilizados foi superior a R\$ 10 milhões, havendo uma forte queda no ano 2000 e assim uma combinação com a curva de número de contratos com aumentos anuais, uma drástica elevação no ano de 2004 até chegar ao ápice em 2006 com mais de R\$50.000.000,00 financiados ao investimento pecuário. A curva acompanha a redução de número de contratos até 2009 e a partir de 2010 observa-se um forte aumento no valor disponibilizado para o investimento, mesmo com estabilização no número de contratos e até 2012, último ano disponibilizado no BACEN dos Anuários Estatísticos, com um volume de recursos semelhante ao ápice de 2006 com cerca de R\$55.000.000,00 disponibilizados para a modalidade, porém enquanto foram contemplados cerca de 7000 projetos em 2006, em 2012 cerca de 2500 contratos PRONAF investimento pecuário foram liberados. Além da tendência de concentração a partir de 2009 observa-se que a modalidade aquisição de animais concentra em média mais que 50% do volume total e no ano de 2012 ao se somar o melhoramento das explorações os valores concentram mais de 90% dos recursos.

Portanto, observa-se que no estado de Sergipe assim como no resto do Brasil existe uma concentração de recursos em linhas, no custeio agrícola, nas *commodities*. No caso sergipano especificamente o milho e no investimento pecuário, especificamente a aquisição de animais, mais especificamente bovinos. Neste sentido, faz-se necessário um aprofundamento nessas modalidades de PRONAF para se entender como esses recursos são distribuídos nos diversos municípios.

#### **4.3 ANÁLISE DO PRONAF CUSTEIO MILHO EM SERGIPE**

Como forma de aprofundamento das tendências que apontam à concentração dos recursos do PRONAF nas culturas mais amplamente comercializadas e à tendência em Sergipe à concentração especificamente no crédito custeio na cultura do milho, conforme os dados dos Gráficos 3 e 4, é fundamental um aprofundamento nos detalhes específicos que essa modalidade de crédito vem gerando no estado de Sergipe.

Schneider et. al. (2020) entendem, ao analisar os dados do PRONAF no Brasil, que o Programa não estimulou a diversidade produtiva, característica essencial da agricultura

familiar, sendo que, em muitos casos, o que ocorreu foi a intensificação produtiva assentada no binômio milho/soja ou então em uma forte concentração da produção em um pequeno número de produtos, impregnando uma lógica produtiva cada vez mais dependente de fatores de produção oriundos da modernização agrícola, restando cada vez menos espaço para a promoção da diversidade e de práticas agrícolas sustentáveis. Os autores concluíram que quanto maior era o acesso ao crédito, mais intenso se tornava o uso de insumos industriais, adubos químicos, agrotóxicos, sementes selecionadas, etc. Desta forma revelando que o PRONAF acabava consolidando entre os agricultores familiares um tipo de agricultura cada vez mais dependente do modelo convencional de produção agropecuária, cuja dinâmica era definida pelas grandes multinacionais que operam em escala global.

O custeio agrícola financia cerca de 125 produtos. Ao observar o PRONAF ao longo dos anos, percebe-se que o fumo começa como principal cultivo, é substituído pelo milho nos anos seguintes e desde 2013 a soja assume a dianteira. E é justamente esta oleaginosa que alcança em 2017 e 2018 o seu peso recorde: mais de R\$ 3 bilhões aplicados no custeio agrícola, respondendo por 40% dos recursos da modalidade. E é importante dizer que os valores empenhados neste cultivo concentram-se no Rio Grande do Sul (51% do recurso aplicado na soja) e no Paraná (39%), restando 10% para os demais estados. Entretanto, ao se focar no cultivo que recebe mais recursos por estado em 1999, 2008 e 2018, é perceptível que há grande variação entre os anos e os estados. Em 1999 os cultivos mais presentes eram milho, mandioca e fumo, mas também havia algodão e arroz (que não aparecerão mais em 2008 e 2018). Em 2008 predominam o milho e a mandioca, além de “outras lavouras” que são cultivos que não estavam cadastradas no sistema. Em 2018 o que prevalece é a soja em 8 estados (do Rio Grande do Sul ao Pará), seguido pela mandioca (em 6 UFs) e pelo café (em 4 UFs). Mas chama atenção que em alguns locais predominam outros produtos como caju (Ceará e Rio Grande do Norte), tomate (Rio de Janeiro e Distrito Federal), cará (Pernambuco) e abacaxi (Paraíba). Apesar de haver diferentes cultivos que lideram o volume de recursos empregados no custeio agrícola do PRONAF entre os estados, apenas três deles (soja, milho e café) controlam 74% dos valores totais nacionais, sendo o maior percentual das três principais lavouras desde 2003. Vale destacar que essa concentração ocorre mesmo quando há taxa de juros maior para soja e milho comercial. Outros cultivos como arroz, feijão e mandioca, que têm grande importância no abastecimento alimentar interno, já tiveram maior peso no custeio de lavouras (20% dos recursos em 2003), mas desde 2015 não ultrapassam a casa dos 5% (WESZ JUNIOR, 2020).

Conterato et, al. (2020) observam que os dados deixam evidente a concentração dos recursos do crédito rural para um número cada vez menor de produtos, destacando-se a soja. Isso também foi claramente caracterizado ao analisarem a evolução do PRONAF custeio agrícola para a região Sul do Rio Grande do Sul, demonstrando que o apoio ao custeio de grãos (soja, milho e arroz) se manteve enquanto outros produtos deixaram de receber apoio (morango, cenoura, beterraba e trigo). Outro aspecto importante que corrobora as análises mais críticas sobre o programa naquilo que se poderia definir como commoditização do PRONAF. Isso tem ocorrido com outros produtos, entre os quais se destaca o arroz, o leite, o milho e as carnes. O que para alguns poderia soar como oportunidade para outros soa como armadilha, na medida em que, face à histórica desvalorização do real perante o dólar, o mercado externo se torna bem mais atrativo, impactando diretamente no custo de alimentação para os brasileiros. Neste caso, a commoditização de gêneros alimentícios de primeira necessidade poderia acarretar em custos demasiadamente onerosos para a sociedade brasileira, visto que teria suas despesas com alimentação elevadas a níveis não suportáveis, especialmente em função da gravíssima crise de trabalho e renda vivida atualmente.

Outro dado relevante é a redução substancial do número de contratos. Isso reflete apenas em parte o desinteresse dos agricultores familiares pelos recursos do PRONAF e passa um recado importante: não basta disponibilizar recursos, devem existir instrumentos de política agrícola que sejam efetivos e atrativos, dentre os quais a observância da taxa de juros dos contratos, prazos de pagamento e diversificação da pauta de produtos financiados. Neste sentido, o PRONAF poderia construir alternativas atrativas aos agricultores familiares, especialmente àqueles vinculados às *commodities*, e avançar na construção de uma carteira de produtos diretamente vinculados a hábitos alimentares saudáveis, em conformidade, por exemplo, com o que sugere o Guia Alimentar da População Brasileira de 2014 (CONTERATO et. Al, 2020)

O Brasil é um dos principais fornecedores de alimentos do mundo, tornando-se um dos principais responsáveis pela garantia da segurança alimentar mundial. Entre os anos 2019 e 2028 é esperada a expansão da demanda por produtos agrícolas devido ao crescimento demográfico no mundo, em especial na China. Estima-se que o consumo de cereais aumentará a uma taxa de 1,2% ao ano no período estudado (FAO, 2019). Em 2017 o Brasil exportou mais de US\$ 79 bilhões em produtos agrícolas, o que representa 41,2% das exportações de legumes e 46% da produção de raízes e tubérculos da América Latina e do Caribe (FAO, 2019). Grande parte dessa produção é realizada em estabelecimentos familiares e é por isso

que é importante realizar uma análise dos programas de incentivo à agricultura familiar e de sua relação com o cultivo de grãos que são responsáveis pelo *boom* das *commodities* desde o início da década de 2000. Sabe-se que os saldos superavitários da balança comercial brasileira foram impulsionados pelas exportações de produtos agrícolas, resultando num aumento da geração de divisas comerciais do período entre 2006 e 2010 (CARVALHO, 2018), mesmo que isso se faça à custa de um endividamento crescente dos agricultores e a partir da superexploração e precarização do trabalho. O perfil gestado na década de 2000 foi aprofundado ao longo da década seguinte, em boa medida, o PRONAF foi “cooptado” pelo modelo hegemônico de produção agrícola. Isso se acentuou especialmente a partir de 2004/05, com o *boom* das *commodities* que arrasta os agricultores brasileiros, muitos deles familiares, para processos de especialização e concentração produtivas ainda mais rigorosos. O PRONAF apresenta financiamento de valores crescentes e menos agricultores familiares acessavam o crédito disponível, sinalizando que há um afunilamento dos produtores, mediante a seleção daqueles que estão aptos a retornar financeiramente o fortalecimento de suas lavouras, conforme também evidenciado nos dados dos últimos dois Censos Agropecuários (2006 e 2017). Os dados mostram que de 70% dos contratos de custeio declarados foram tomados por agricultores familiares do Grupo Variável (representado pelo grupo de agricultores com maior condição de crédito), dos quais 66% foram utilizados para custear a produção de lavouras temporárias. Há algo de novo no ar ou os dados mais recentes apenas confirmam tendência histórica em relação à concentração do crédito rural, considerando agricultor e produto, vinculado ao PRONAF. Os beneficiários do crédito de custeio do PRONAF devem pagar os empréstimos utilizando o lucro de suas atividades econômicas, pois o PRONAF identifica o verdadeiro agricultor como o produtor que sobrevive basicamente da agricultura. Não obstante, grande parte dos recursos é destinada para culturas como a soja e o milho. Assim, os agricultores podem ser desestimulados a plantar alimentos com baixo valor de mercado, pois precisam pagar o financiamento com a renda obtida na terra. Nesse contexto, o programa incentiva a “profissionalização do produtor”, entendida como estímulo à especialização e ao produtivismo. (CONTERATO et. Al, 2020)

Diante este cenário o PRONAF se mostra pouco eficaz ao ser uma política pública de concessão de crédito para a agricultura familiar que gera assimetria dentro do setor ao fortalecer os desequilíbrios internos. Desigualdades, que, na disputa por fundos públicos, apenas os produtores inseridos na chamada agricultura de mercado, correspondente a 15% dos estabelecimentos, estão adquirindo crédito e, por isso, em 2018, aproximadamente 70% da

produção dos agricultores familiares que acessam o PRONAF correspondia aos estabelecimentos agropecuários do Grupo Variável. Está claro que o programa apresenta limitações na promoção da diversificação produtiva dos grupos empobrecidos por concentrar o crédito nos agricultores familiares integrados ao mercado, não raro de *commodities* agrícolas. O modelo tradicional de modernização tecnológica e especialização produtiva sustenta o pacto em torno do agronegócio ao direcionar boa parte dos recursos do PRONAF para os agricultores familiares presentes no Grupo Variável. Chama a atenção, primeiramente, para a predominância dos grãos, tanto em termos de valores como de contratos. Soja, milho e trigo, somados, alcançam marcas próximas de 90% dos contratos e dos valores. (CONTERATO et. Al, 2020)

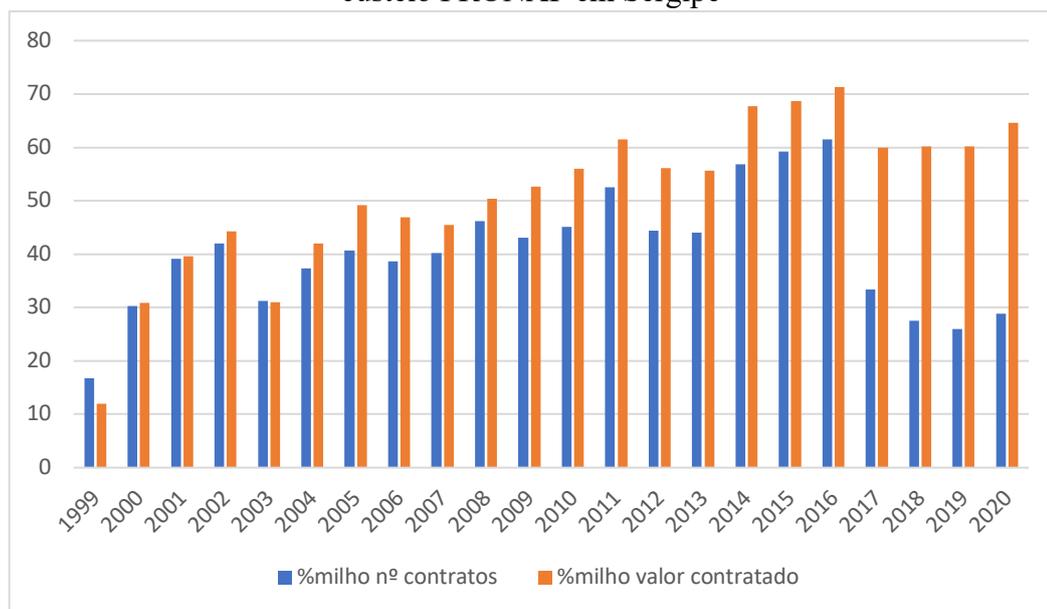
Desde a década de 1970 existe um padrão de financiamento concentrado nos produtores que são capazes de integrar a rentabilização do capital e implementar tecnologia durante o cultivo, possibilitando a centralização de recursos financeiros em um conglomerado produtor de grãos. Nesse contexto, é incontestável que o direcionamento da produção para a comercialização é causado pela facilitação aos mercados industriais. O preocupante seria a imposição da especialização produtiva como único meio de manter-se dentro do programa. Aliando-se a análise de financiamentos e de área para a produção, nota-se um quadro de redução de recursos financeiros e territoriais da agricultura familiar. Dessa forma, pode-se concluir que houve tendência na concentração de recursos para um número cada vez menor de contratantes, bem como especialização da produção. (CONTERATO et. Al, 2020)

Autores têm destacado a concentração de contratos e de recursos do PRONAF em algumas atividades reproduzindo certa seletividade em termos de produtos financiados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural, não contribuindo para a manutenção da diversidade na propriedade; o milho pode ser utilizado na própria unidade de produção para o autoconsumo ou na alimentação animal (como de bovinos, aves, suínos, entre outros) ou destinado à venda ou, ainda, na produção de farinha nas agroindústrias familiares. Dessa forma, quando o PRONAF financia a produção de milho, estará fornecendo uma *commodity* quando esta for para os mercados ou fortalecendo o grupo familiar e diversidade das atividades quando utilizado para o consumo da família e no trato dos animais. Os autores destacam que no sul do Brasil, para onde tem sido direcionada a maior parte dos recursos do PRONAF, não há sinais de que essa política tenha sido capaz de gerar alguma mudança significativa na face da estrutura produtiva que predomina no espaço rural regional. A maior parte do crédito de custeio e investimento tem sido usada para reforçar o modelo tradicional de modernização

tecnológica e a especialização produtiva da agricultura familiar. Este tipo de especialização da produção contribui para a redução da diversidade dos sistemas produtivos e reduz a autonomia das unidades familiares, minando uma das principais características dos processos de reprodução social da agricultura familiar que é a diversificação de cultivos. Com a reduzida diversificação das atividades financiadas, a tendência é que haja um processo ainda maior de vulnerabilidade destas unidades devido à mercantilização crescente dos seus processos produtivos e à dependência externa de uso de insumos e tecnologias e deixa os Pronafianos expostos, além da variabilidade climática, à volatilidade dos preços que caracteriza os mercados de insumos e *commodities* agrícolas (ZANETTI et. Al., 2020)

Neste cenário é de extrema relevância visualizar a porcentagem da cultura Milho no volume de recursos e número de contratos do custeio PRONAF expostos no Gráfico 11 para aprofundar como a concentração de culturas vem ocorrendo no programa em Sergipe

Gráfico 11: Porcentagem da cultura Milho no volume de recursos e número de contratos do custeio PRONAF em Sergipe



Fonte: Anuários Estatísticos e Matriz de dados do Banco Central do Brasil

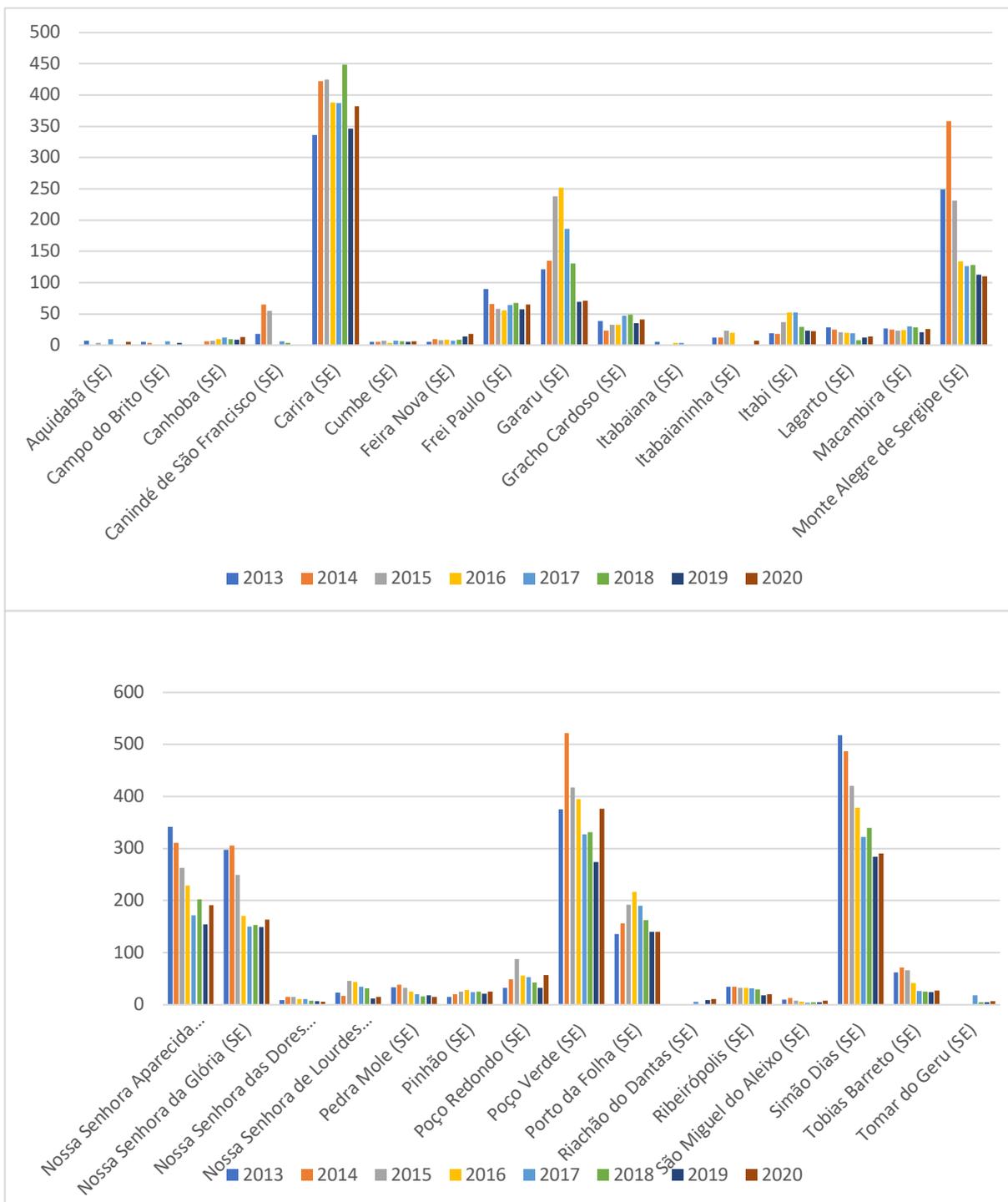
Percebe-se que o custeio da lavoura de milho em Sergipe vem concentrando os recursos dessa finalidade, evoluindo de 30% do número de contratos e valor total destinado a essa modalidade no ano 2000, a mais de 60% do número de contratos destinados ao custeio e mais de 70% da dotação total para esta finalidade em 2015. Após 2016 o que se observa é uma tendência de redução na porcentagem de número de contratos, variando de 35% a 25% de todos os contratos de custeio, porém a importância no volume de recursos permanece

acima dos 60%. Em outras palavras, após 2016 a cultura que tinha de 25% a 35% dos contratos era o destino de mais de 60% dos valores disponíveis, neste sentido observa-se uma necessidade de entender mais a fundo essa cultura e a sua importância para os municípios sergipanos.

Conforme Carvalho e Da Costa (2020) estudaram a concentração de recursos em uma única cultura, sem a devida assistência técnica que pode gerar um uso exagerado nos defensivos e adubos, pode-se gerar toxidade nos alimentos e a infertilidade do solo com o uso exagerado ao longo do tempo. A utilização de todos esses insumos, principalmente após o acesso aos recursos do PRONAF, demonstra que o pequeno agricultor tem buscado alavancar sua produção de modo a se integrar às demandas de mercado, desconsiderando a insustentabilidade e a tradição produtiva que se fazia desvinculada dos insumos químicos. Tal fato é evidenciado principalmente em Carira, cuja produção de milho, além de atender à demanda interna, também é entregue a grandes empresas produtoras de rações e alimentos de outros estados, especialmente do oeste baiano, bem como para alimentação de aves no estado do Pernambuco.

Com tamanha concentração evidenciada nos créditos destinados ao PRONAF custeio para a cultura do milho em Sergipe, faz-se premente um aprofundamento sobre os valores e número de contratos dentro de cada município sergipano que absorveu recursos desta modalidade o que está exposto no gráfico 12, onde foram encadeados os valores de crédito PRONAF custeio milho por município de 2013, ano em que se inicia a disponibilização de dados da matriz de dados do Banco Central do Brasil, até o ano de 2020. No gráfico 13 está exposto os valores de contratados por município, no estado pelo mesmo período, a fim de verificarmos se ocorre a esperada concentração interna em municípios específicos.

Gráfico 12: Número de contratos PRONAF custeio Milho em Sergipe – 2013 a 2020



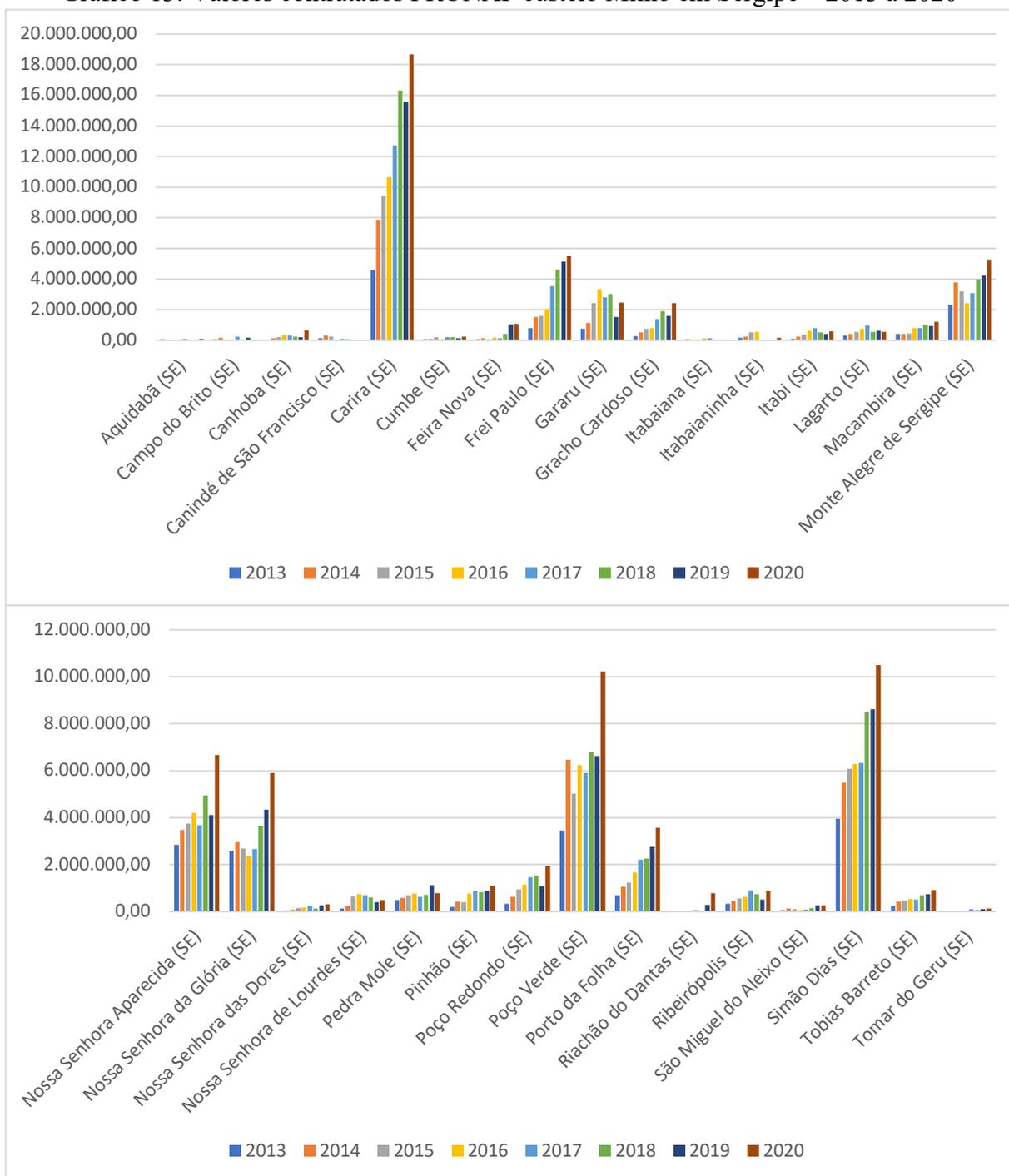
Fonte: Matriz de Dados do Banco Central do Brasil

Observa-se que apenas 8 municípios do estado de Sergipe ultrapassam o número de 100 contratos por ano; excetuando-se Carira, onde os volumes de contratos parecem manter uma média ao longo do período, os outros 7 municípios evidenciam um drástica redução de

contratos de 2016 até 2020, outra exceção é Poço Verde que tem elevação no número de contratos em 2020.

Carvalho e Da Costa (2020) já apontavam que vinha ocorrendo no centro-sul do estado a ampliação da cultura do milho considerando-se o período entre 2009 e 2011. Segundo eles, a variação contratual entre 2005 e 2012 demonstra que o PRONAF sofreu forte decréscimo. No período, Gararu e Carira, em que as atividades agrícolas do milho e da pecuária leiteira têm sido estimuladas pela demanda dos mercados nos últimos anos, já despontavam como fortes centros de utilização de recursos do crédito rural.

Gráfico 13: Valores contratados PRONAF custeio Milho em Sergipe – 2013 a 2020



Fonte: Matriz de Dados do Banco Central do Brasil

Os dados do Gráfico 13 vêm corroborar toda argumentação em que se observa a extrema concentração nos recursos do PRONAF custeio de milho, principalmente quando observado o ano de 2020, em todos os 9 municípios com médias acima de R\$ 2.000.000,00, excetuando-se Gararu, há uma escala crescente de recursos no período, ainda mais acentuada no ano de 2020. Vale destacar ainda que Carira concentrou pouco mais de R\$ 18.000.000,00

de recursos enquanto Simão Dias e Poço Verde, segundo e terceiro municípios com maior utilização no estado, utilizaram pouco mais que R\$ 10.000.000,00 cada; na sequência Nossa Senhora de Aparecida, Nossa senhora da Glória, Frei Paulo e Monte Alegre utilizaram aproximadamente R\$ 6.000.000,00. Porto da Folha e Gararu utilizaram em torno de R\$ 4.000.000,00 e, dos demais municípios, apenas Graccho Cardoso em 2020 teve mais de R\$ 2.000.000,00 em custeio PRONAF utilizado no município.

Constatando o aprofundamento da concentração de recursos no PRONAF Custeio milho em Sergipe, faz-se necessária a análise como o Investimento e, principalmente, a linha mais utilizada no estado de Sergipe se comporta. A linha de investimento em aquisição de animais, mais especificamente bovinos.

#### **4.4 ANÁLISE DO PRONAF INVESTIMENTO AQUISIÇÃO DE ANIMAIS EM SERGIPE**

Capelesso et. al. (2018) verificaram que 82% das operações de PRONAF B acessadas via Banco do Nordeste destinaram-se à aquisição de animais, geralmente comprados com os propósitos de constituir uma poupança devido à elevada liquidez e/ou atender às necessidades de autoconsumo. Para esses autores essa orientação visa aliviar a penúria dos beneficiários, mas dificilmente contribui com a estruturação produtiva e a melhoria da renda, que representa o objetivo principal dessa linha de crédito. Analisando as estratégias de reprodução sócio-econômica de famílias rurais pobres, destacam a heterogeneidade de causas da pobreza rural. Ao atacar somente uma dessas deficiências, o acesso ao crédito rural, o PRONAF B necessitaria ser implantado de forma articulada com políticas de assistência técnica e de educação, bem como de acesso à terra, à água e às tecnologias. As deficiências desse arranjo institucional ampliam a dependência dos agricultores em relação aos ingressos provenientes de fora dos empreendimentos familiares, tais como aposentadorias rurais e benefícios oriundos de políticas sociais.

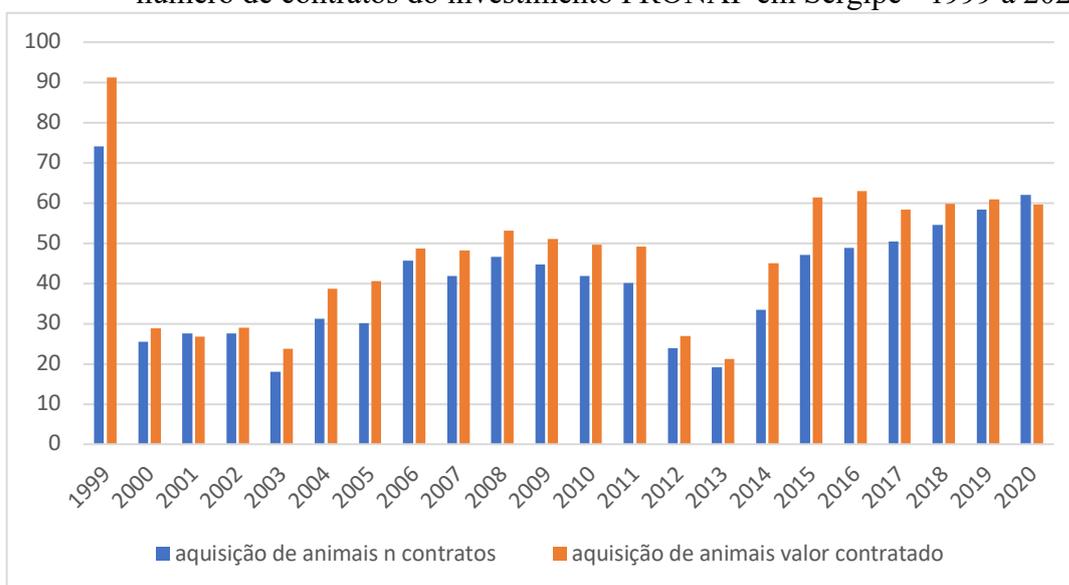
Para Baccarin e Oliveira (2020) a distribuição desigual dos recursos do PRONAF entre as regiões esteve associada a operações de custeio. No caso dos contratos de investimento, ao longo do período 1999 a 2013, os autores mostram que a participação das regiões nos recursos do PRONAF tendeu a se aproximar de suas respectivas participações na renda bruta da agricultura familiar.

De certa forma, é possível considerar que esse aumento em volume de recursos e número de contratos na modalidade de investimentos pode ser explicado pela onda de

necessidades de investimentos que a matriz tecnológica impôs e incutiu aos agricultores familiares, especialmente nas últimas duas décadas. Ou seja, ou o agricultor familiar financia e torna-se dono dos meios produtivos ou toma o rumo do desaparecimento lento e gradual, a fórmula consagrada da diferenciação social, primeiramente tornando-se um arrendatário, pois não detém em condições desfavoráveis máquinas, equipamentos e acesso às tecnologias, e após, vende o estabelecimento. Além da terra e do capital está a tecnologia embarcada e empregada nas máquinas agrícolas, na genética diferenciada e no uso de fertilizantes e produtos químicos. Essas tecnologias vêm aumentando os custos consideravelmente, mas por outro lado, têm sustentado e remodelado a indústria de máquinas e equipamentos, que nos anos 2000 se encontrava em plena decadência no país. Os dados apresentados relacionados ao número de operações contratadas realizadas nas modalidades de investimentos apresentaram um crescimento modesto até o ano de 2003. Contudo, a partir de 2004 e seguindo o aumento expressivo nas operações atingiu seu ápice em 2006; e nos anos subsequentes consolidou a relativa estabilidade no número de operações. A manutenção dos patamares de contratação em investimentos sustentou a cifra revelada a partir de 2007 (1.061.042 operações) até 2019 (898.433 operações), auferindo a média dos 13 anos em 969.691 operações contratadas por ano. Esse fator pode ser atribuído à criação do programa PRONAF Mais Alimentos, em 2007, para a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas, amparado pelo Programa de Sustentação de Investimento Rural (PSI-Rural) e operacionalizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O montante de contratação, tendo por base o ano de 2007, partiu de pouco mais de R\$ 3,2 bilhões em recursos, chegando a R\$ 14,3 bilhões em 2014, permanecendo no patamar entre R\$ 10 e 11 bilhões em contratação na modalidade investimentos a partir de 2015. A iniciativa do Mais Alimentos ampliou significativamente a oferta de recursos para o crédito, destinados à aquisição de tratores, máquinas, equipamentos, veículos e até motos que foram incluídas no ano safra de 2018. O Programa PRONAF Mais Alimentos deu ânimo e fôlego novo ao processo de modernização desigual da agricultura familiar, concentrando esforços, especialmente nas propriedades do Grupo Variável, os mais capitalizados e estruturados produtivamente e que podem oferecer garantias reais aos agentes financeiros, localizadas nas regiões Sul e Sudeste do país. (TOLEDO e ZONIN, 2020) O Nordeste diferencia-se pelo maior emprego relativo de investimento pecuário. Nessa região as verbas destinadas à atividade agrícola crescem muito, mas somente a partir de 2011. (CAPELLESSO ET. AL., 2018)

Neste cenário é necessário aprofundar a análise sobre os créditos para investimento no estado de Sergipe, principalmente ao estudar o período e entender como o principal destino dos investimentos, em estados com maioria de produtores familiares do tipo B, a aquisição de animais e principalmente bovinos. Com isso, a Figura 14 traz a porcentagem da modalidade aquisição de animais frente aos investimentos totais no estado, detalhando a porcentagem de número de contratos e de valores liberados ao longo dos anos de 1999 a 2020.

Gráfico 14: Porcentagem da modalidade aquisição de animais no volume de recursos e número de contratos do investimento PRONAF em Sergipe - 1999 a 2020



Fonte: Anuários Estatísticos e Matriz de dados do Banco Central do Brasil

Observando-se os contratos e valores destinados aos mais diversos tipos de investimento em Sergipe evidencia-se que os contratos comportam-se em ondas: em 1999, quando o programa ainda não era tão difundido, correspondeu a pouco mais de 70% dos contratos e mais de 90% do valor total da finalidade investimento, tanto pecuário quanto agrícola, de 2000 até 2003 os números de contratos e volume de recursos destinados a este produto oscilaram entre 20% a 30% do total da modalidade. A partir de 2004 até 2011 a importância da finalidade aquisição de animais cresce superando, em 2008, a marca de 50% dos recursos destinados ao investimento via PRONAF no estado de Sergipe, mantendo-se sempre como um destino de aproximadamente 50% dos recursos de investimento. Em 2012 e 2013 as proporções para aquisições de animais voltam a situar-se na casa de 20 a 30% e, após 2014, verifica-se um aumento da proporção contratada e também dos volumes destinados à aquisição de animais. Superando 60% do valor total destinado ao investimento do PRONAF

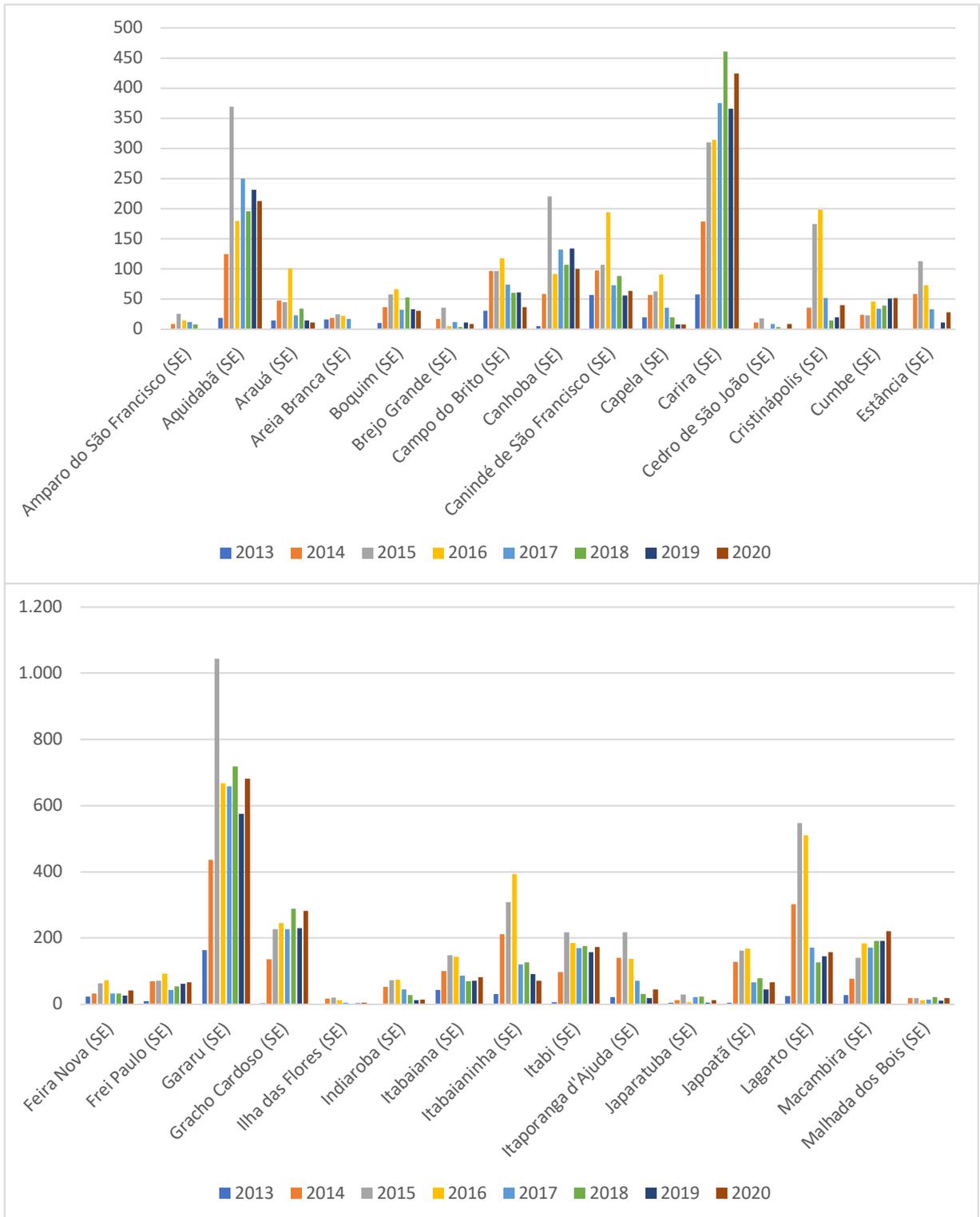
em 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019. Nesta premissa, com a concentração significativa dos volumes destinados ao investimento no estado de Sergipe, faz-se premente o estudo mais detalhado desta finalidade.

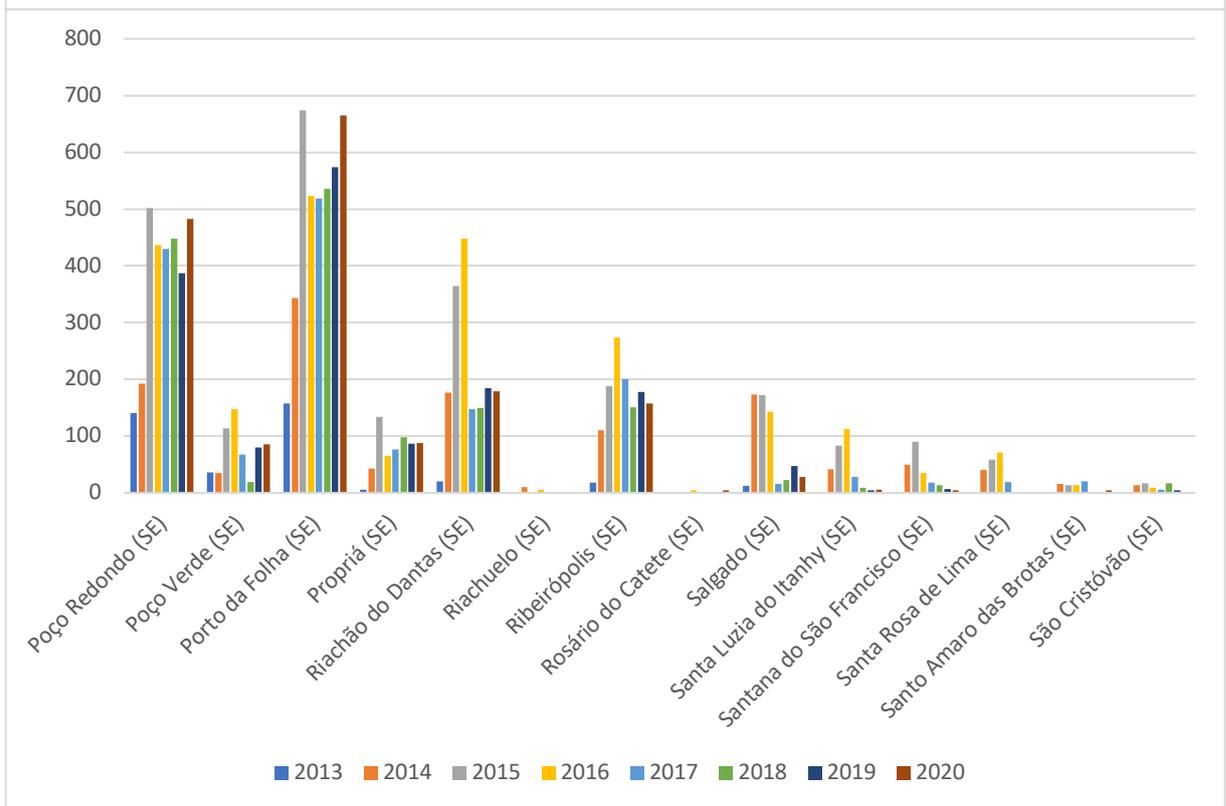
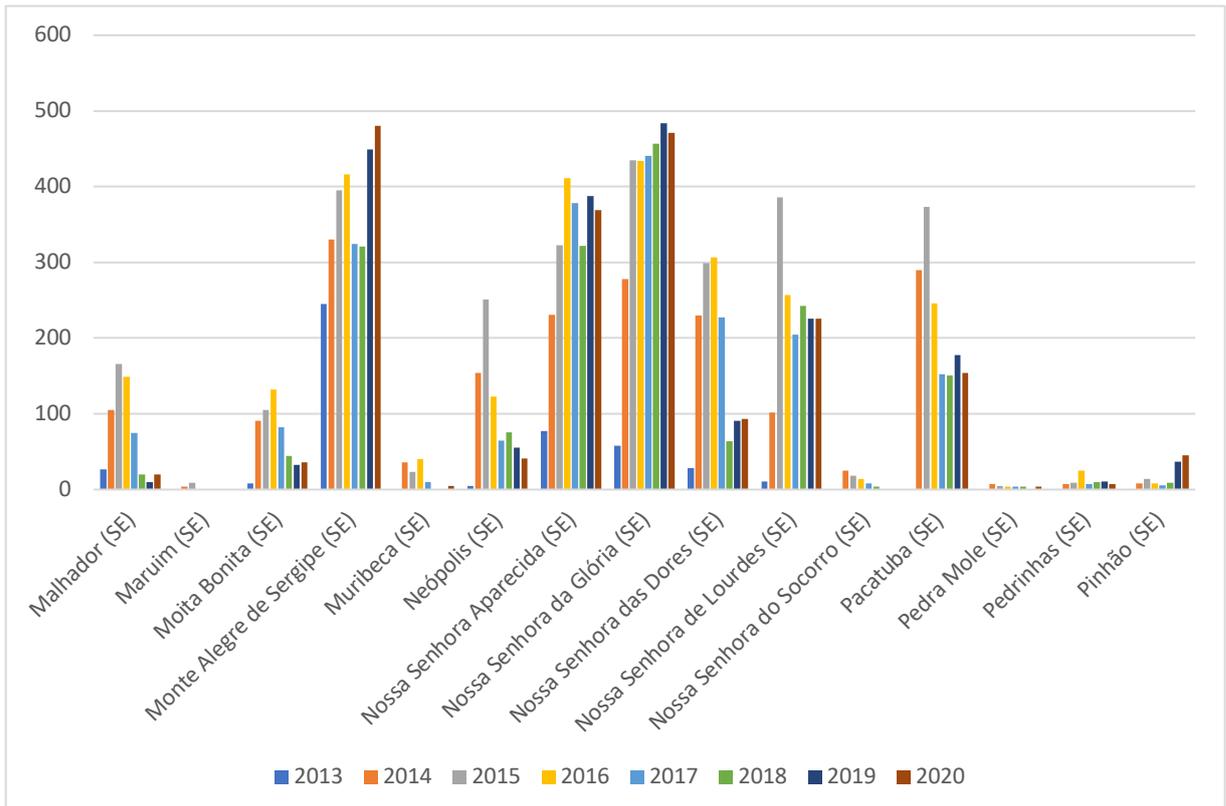
Na escala municipal é possível ver maiores detalhes que traz o volume de recursos aplicados no PRONAF por município. Nesse intervalo de tempo é possível perceber uma expressiva redução dos recursos em algumas localidades, principalmente aquelas no Semiárido e na Amazônia. Por outro lado, nos municípios da região Sul, Rondônia, Mato Grosso e Espírito Santo não se vê esse mesmo efeito, ainda que haja diferenças importantes dentro do próprio estado e entre localidades geograficamente próximas (WESZ JUNIOR, 2020). Nos últimos anos, houve um desequilíbrio na disponibilização dos recursos, os quais vinham sendo mantidos pela política do governo, muito provavelmente resultado da redução dos gastos públicos do governo federal com programas e políticas públicas frente à crise econômica brasileira. (ZANETTI et. Al., 2020)

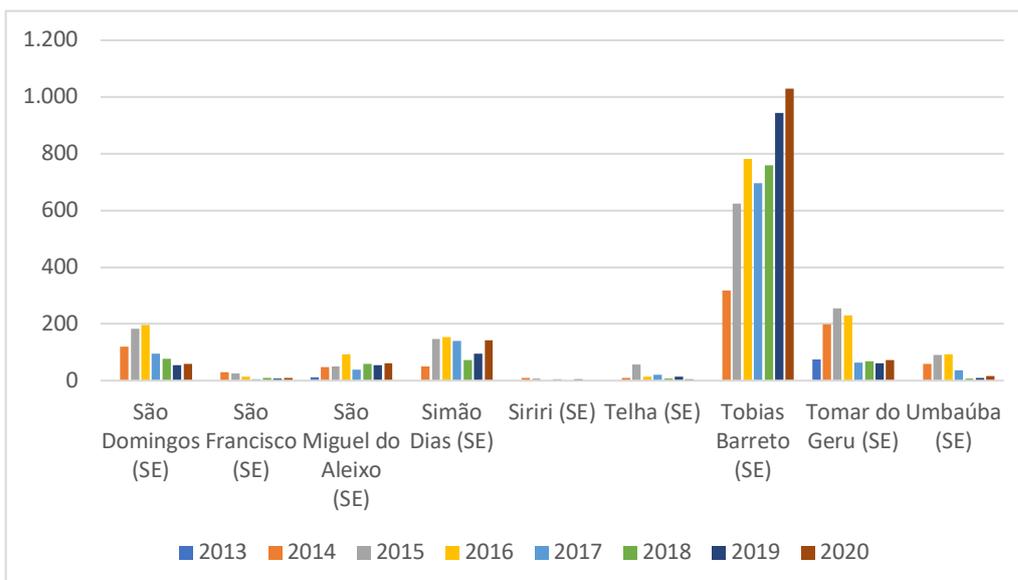
Ao analisar o total de contratos e montante de recursos do PRONAF por município nos Territórios da Cidadania na Bahia, Cerqueira et. Al. (2020) visualizaram que os quatro municípios que mais receberam recursos - Teutônia, Estrela, Arvorezinha, Anta Gorda - somaram juntos 32% do valor total acessado no período de 2012 a 2017, no território. Enquanto os municípios de Tabai, Lajeado, Muçum e Sério acessaram os menores valores, representando 2,6%. Neste sentido, é necessário aprofundar as divisões dentro dos municípios sergipanos dos valores de investimento para aquisição de animais, especificamente bovinos.

O Gráfico 15 traz o número de contratos PRONAF investimento aquisição de bovinos em Sergipe e o Gráfico 16 os valores destinados ao PRONAF investimento aquisição de bovinos em Sergipe, no período 2013-2020, disponibilizados pela matriz de dados do Banco Central do Brasil.

Gráfico 15: Número de contratos PRONAF investimento aquisição de bovinos em Sergipe



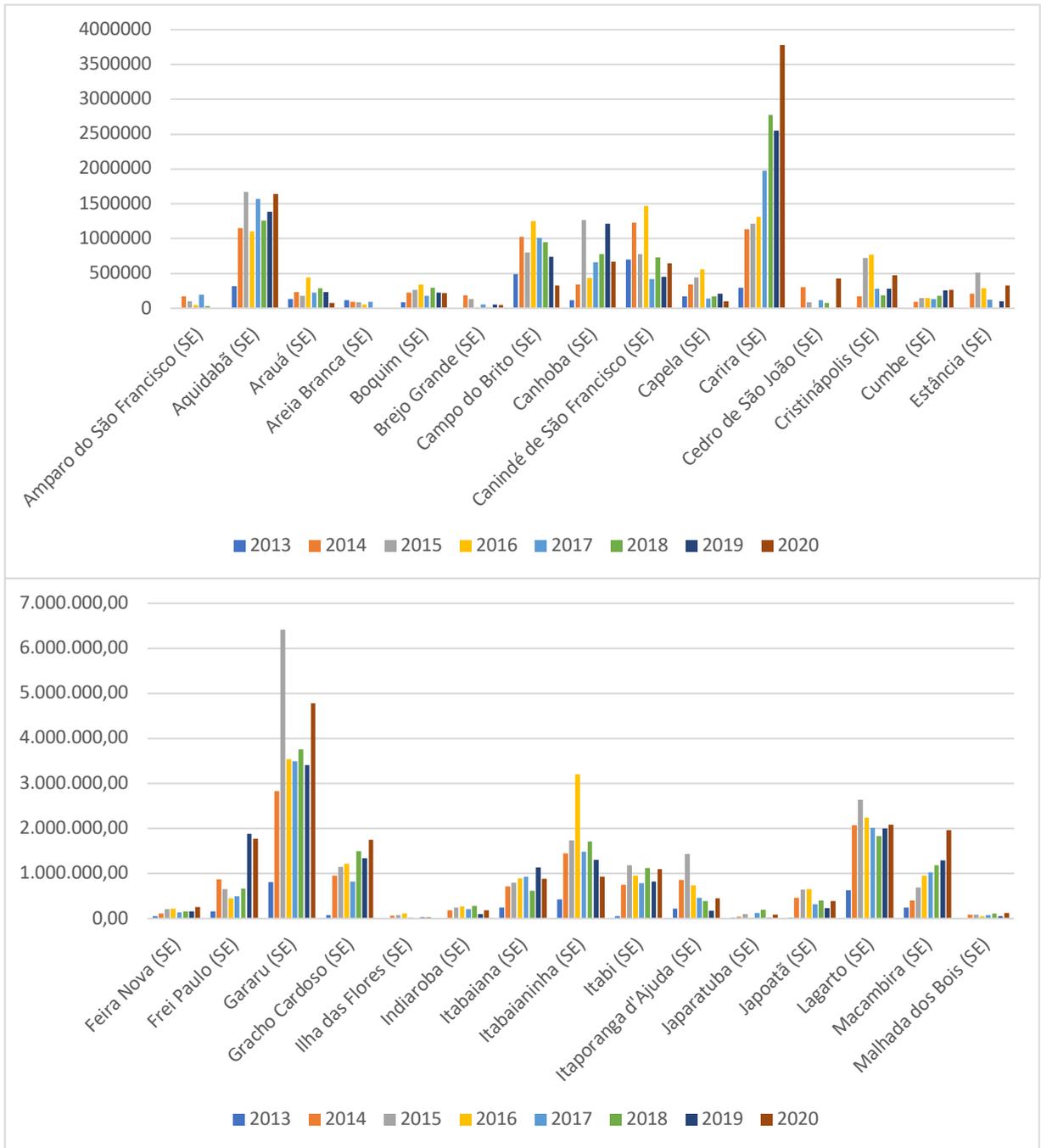


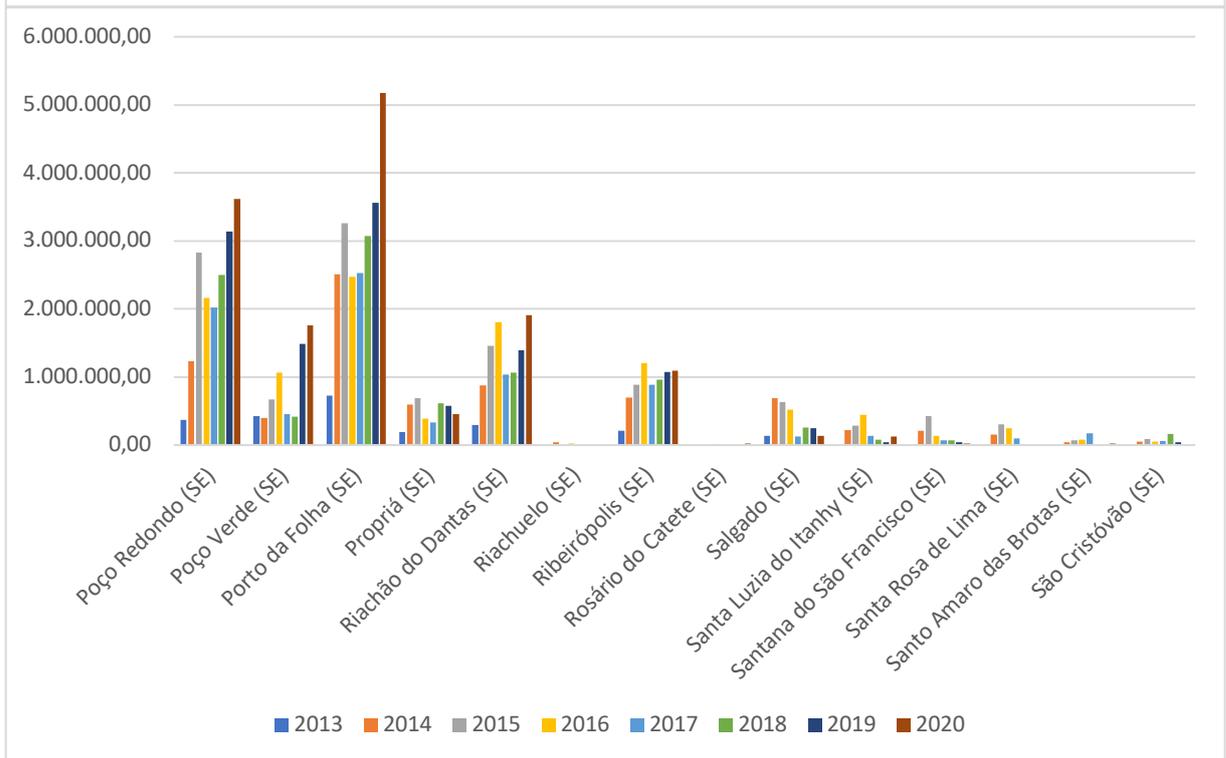
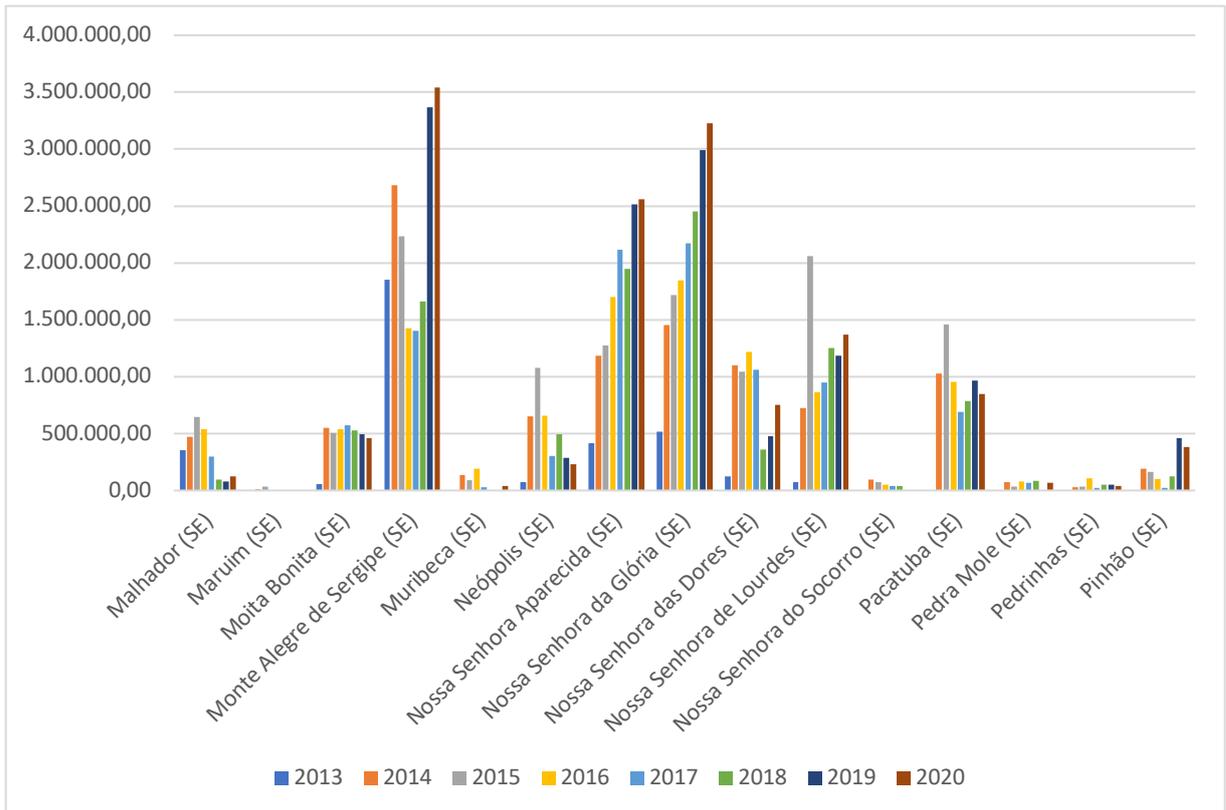


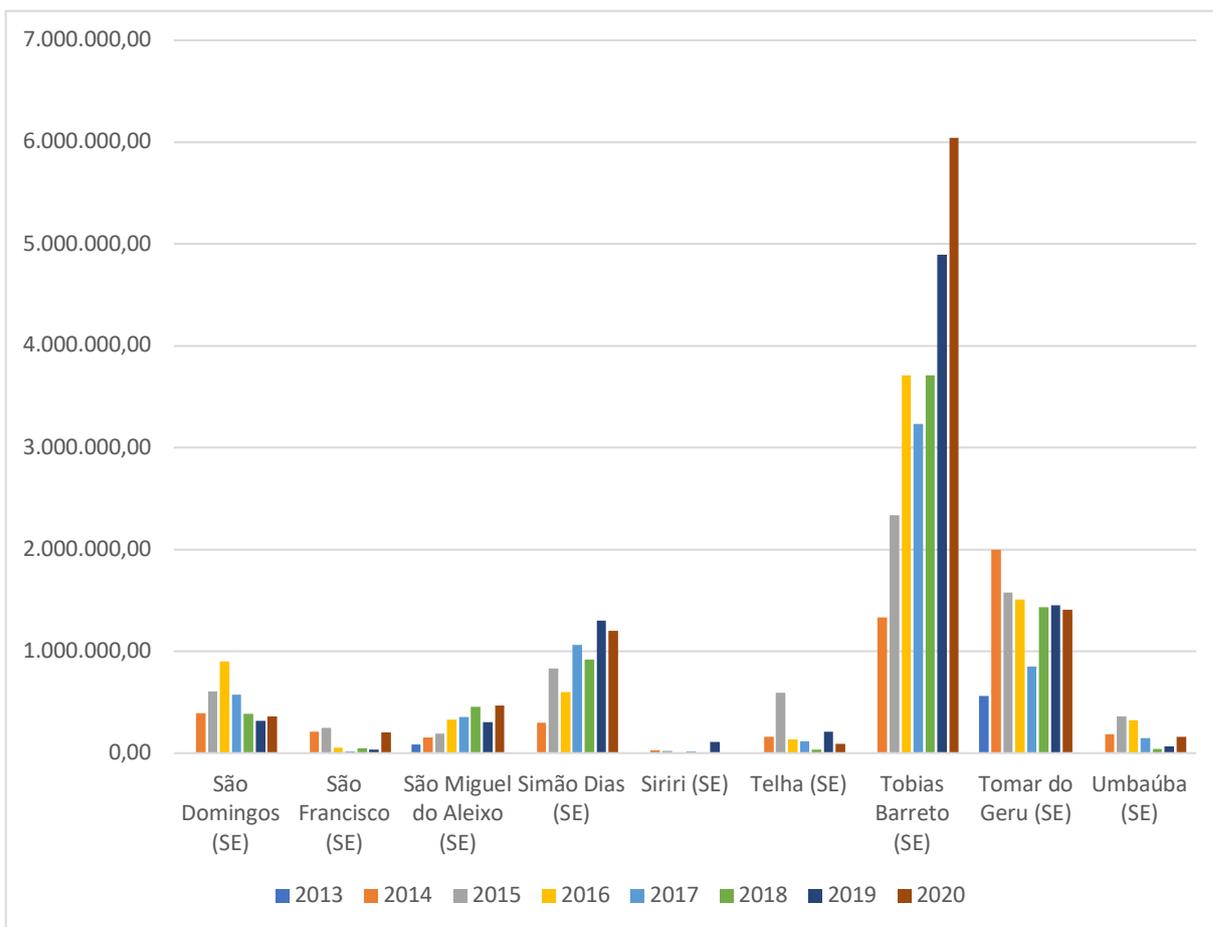
Fonte: Matriz de dados do Banco Central do Brasil

Ao analisar o gráfico 15 pode-se inferir que dos 75 municípios do estado de Sergipe, 68 contrataram PRONAF investimento aquisição de bovinos, conforme corroboram Capelesso et. al. (2018) quando verificaram que há uma disseminação desta modalidade nos produtores rurais enquadrados no PRONAF B, geralmente comprados com os propósitos de constituir uma poupança devido à elevada liquidez e/ou atender às necessidades de autoconsumo e reforçada por Baccarin e Oliveira (2020) ao constatarem que os recursos do PRONAF investimento tenderam a se aproximar das respectivas participações na renda bruta da agricultura familiar, nos estados. Porém, dos 68 municípios apenas em 20 a quantidade de contratos na modalidade passou de 200 em pelo menos um ano de 2013 a 2020 e apenas em 4 - Gararu, Lagarto, Porto da Folha e Tobias Barreto - ultrapassaram 500 contratos em algum dos anos estudados. Em metade (Gararu e Tobias Barreto) houve mais de 1000 contratos em pelo menos 1 ano do intervalo estudado.

Gráfico 16: Valores contratados PRONAF investimento aquisição de bovinos em Sergipe







Fonte: Matriz de dados do Banco Central do Brasil

Ao analisar o Gráfico 16, principalmente comparando com o número de contratos, pode-se verificar mais a fundo a tendência de concentração de recursos do PRONAF: enquanto em 20 dos 68 municípios onde houve contratação de PRONAF aquisição de bovinos houve mais de 200 contratos, quando se analisa os valores de contratos apenas em 11 houve contratações acima de R\$ 2.000.000,00 em pelo menos um dos anos estudados. Em apenas 3 se ultrapassou a marca de R\$ 4.000.000,00 em algum dos anos e em apenas 2 se ultrapassou a marca dos R\$ 6.000.000,00.

Nos municípios onde houve superação da marca de R\$ 2.000.000,00 existem quatro padrões distintos: em Itabaianinha, quando o número de contratos veio em uma ascendente a partir de 2013, ultrapassou a marca de R\$ 3.000.000,00 e desde então veio reduzindo os valores contratados na modalidade sempre se mantendo abaixo de R\$ 2.000.000,00 e em 2020 ultrapassou por pouco a marca de R\$ 1.000.000,00. O segundo padrão é o de Lagarto, onde os valores contratados mantiveram-se quase constantes na marca dos R\$ 2.000.000,00. Houve padrão ascendente em 4 municípios - Carira, Nossa Senhora Aparecida, Nossa Senhora da

Glória e Tobias Barreto. Em Carira até 2016 os valores estavam constantes em pouco mais de R\$ 1.000.000,00 em recursos contratados na modalidade, chegando perto de R\$ 2.000.000,00 em 2017, em 2018 e 2019 superou a marca de R\$ 2.500.000,00 e em 2020 saltou para quase R\$ 4.000.000,00; em Nossa Senhora Aparecida em 2013 não havia muitas contratações, em 2014 e 2015 superavam em pouco mais de R\$ 1.000.000,00, em 2016 em pouco mais de R\$ 1.500.000,00; em 2017 e 2018 superaram em pouco mais de R\$ 2.000.000,00 em 2019 chegou perto de R\$ 2.500.000,00 só ultrapassando essa marca em 2020. Em Nossa Senhora da Glória a evolução foi gradativa, passando de pouco mais de R\$ 500.000,00 em 2013 em 2014 chegou perto e saltou para casa de R\$ 1.500.000,00 em 2015; em 2016, 2017 e 2018 continuou a subir até chegar à casa dos R\$ 2.500.000,00 em 2019 se aproximou da casa de R\$ 3.000.000,00 e em 2020 se aproximou dos R\$ 3.500.000,00 em recursos destinados à aquisição de animais; em Tobias Barreto saiu da casa de R\$ 1.000.000,00 em 2014, em 2015 superou os R\$ 2.000.000,00, em 2016, 2017 e 2018 se manteve na casa acima dos R\$ 3.000.000,00, em 2019 chegou perto de utilizar R\$ 5.000.000,00 em aquisição de bovinos via PRONAF e em 2020 superou a marca de R\$ 6.000.000,00. O último padrão é quando houve uma ascensão até 2015, reduziu-se o volume de recursos em 2016 e voltou a aumentar até 2020, que ocorreu nos municípios de Gararu, Monte Alegre, Nossa Senhora de Lourdes, Poço Redondo e Porto da Folha, com destaque para Gararu onde os montantes em 2015 ultrapassaram os R\$ 6.000.000,00, em 2016 reduziram-se para pouco abaixo dos R\$ 4.000.000,00 e em 2020 voltaram a chegar perto da casa dos R\$ 5.000.000,00; em Monte Alegre o primeiro pico ocorreu em 2014 superando um pouco mais de R\$ 2.500.000,00, reduziu em 2015, 2016 e 2017 até ficar abaixo da casa de R\$ 1.500.000,00, voltou a subir em 2018 e em 2019 chegou perto da casa de R\$ 3.500.000,00 superando tal marca em 2020; Nossa Senhora de Lourdes apenas superou a marca de R\$ 2.000.000,00 em 2015, porém excetuando este ano, pode-se dizer que vem em uma ascensão superando a casa de R\$ 1.000.000,00 em 2018 e chegando perto da marca de R\$ 1.500.000,00 em 2020; Poço Redondo chegou perto da marca dos R\$ 3.000.000,00 em 2015, reduziu em 2016 e 2017 para a casa de R\$ 2.000.000,00, em 2018 tornou a se elevar e em 2019 superou a marca de R\$ 3.000.000,00; e em 2020 superou os R\$ 3.500.000,00 em recursos do programa e, por fim, Porto da Folha superou a marca dos R\$ 3.000.000,00 em 2015, em 2016 e 2017 recuou para a casa de R\$ 2.500.000,00 em 2018 superou novamente a marca de R\$ 3.000.000,00, em 2019 chegou na casa de R\$ 3.500.000,00 e em 2020 saltou para mais de R\$ 5.000.000,00 em recursos destinados ao PRONAF aquisição de bovinos. Vale destacar também que dos 11

municípios que ultrapassaram a marca de R\$2.000.000,00, em apenas 4 o ano de 2020 não foi o ano com maior volume de recursos, destes Itabaianinha e Nossa Senhora de Lourdes tiveram apenas 1 ano de superação desta marca. Os dados indicam uma forte concentração de recursos neste último ano nos municípios com alto volume de destinação dos recursos.

Carvalho e Da Costa (2020) analisaram a evolução de contratos e de montantes liberados por município de 2005 a 2007, nessa evolução demarcaram-se municípios com número de contratos superiores a 3.000. Já se destacavam Porto da Folha e Lagarto que não sofreram variação nos três anos. Mas, Itabaianinha, Monte Alegre, Poço Redondo, Riachão do Dantas e Tobias Barreto também apresentaram saldos contratuais acima de 3.000 operações em pelo menos dois desses três anos.

Casos como do município de Itabaianinha se fazem interessante destacar, pois o decréscimo contratual entre 2005 e 2012 fora de apenas 4,36%, validando momentos de intensa demanda contratual, decréscimo e retomada de crescimento. A variação negativa para mais de 75% dos municípios sergipanos demonstra como o Programa perde status junto ao agricultor, motivada pelo desconhecimento das mudanças implementadas, assim como pela apreensão do agricultor em não conseguir saldar suas dívidas com o segmento financeiro (CARVALHO E DA COSTA, 2020)

Nos três períodos analisados, correspondentes ao intervalo de 2005 a 2012, verificou-se sempre oscilação de montante liberado por municípios. Nesse tocante, de 2005 a 2006 observou-se espacialização mediana entre o número de municípios que obtiveram montantes superiores a R\$ 5 milhões, como foi o caso de Porto da Folha e Lagarto. A esses municípios somam-se, também no ano de 2006, Nossa Senhora da Glória e Tobias Barreto. Nos anos de 2005 e 2006, 46% e 40% dos municípios, respectivamente, receberam menos de meio milhão de reais e estiveram localizados, em quase sua totalidade, na porção litorânea, ao contrário da espacialização observada para os valores maiores, que se concentraram basicamente na porção sertaneja. Na segunda fase (2007 a 2009), assim como no caso dos contratos, ocorreu uma diminuição do valor liberado em função da redução sofrida nos valores para alguns municípios, verificando-se que somente o município de Lagarto manteve um montante superior a R\$ 5 milhões. Essa fase demonstra concentração de liberação de montante nos municípios sertanejos, mas com ampliação do número de municípios que obtiveram valores inferiores a cinco milhões e com ligeiro aumento na escala de até um milhão de reais. A diminuição de municípios com valores disponibilizados superiores a 5 milhões é justificada pelas condições dos agricultores para renovar contratos e, mesmo, por não se enquadrarem

nas exigências pré-estabelecidas para outro financiamento ou de migração para outra modalidade. (CARVALHO e DA COSTA, 2020)

Na terceira fase, entre 2010 a 2012, o PRONAF apresentou ligeiro aumento no número de contratos efetivados. Nesse período cresceu o número de municípios com montantes liberados entre R\$ 5 e pouco mais de R\$ 13 milhões, concentrando-se, principalmente, no Alto Sertão e no Sul do estado. Em 2010 e 2011 Carira, Gararu e Porto da Folha foram os municípios com maior volume de recursos liberados. No ano de 2012 destacaram-se oito municípios, dentre os quais: Carira, Gararu, Monte Alegre, Nossa Senhora Aparecida, Nossa Senhora da Glória, Poço Redondo, Porto da Folha e Tobias Barreto, com valores que alcançaram quase R\$ 14 milhões por município. Apesar dos volumes liberados pelo PRONAF, observou-se que de 2005 a 2012 a variação percentual por município sergipano também apresentou escala negativa, mas com expressividade menor, se comparada aos contratos, representando 40% do total. O fato é evidenciado nos municípios de General Maynard, Divina Pastora e mesmo Lagarto que tiveram valores decrescidos em, respectivamente, 98,59%, 97,67% e 40,52%. Apesar do percentual negativo, verificou-se que o montante liberado para municípios como São Francisco, Amparo de São Francisco e Gararu experimentou variações superiores a 300%. Essas variações se justificam nas condições demarcadas por entidades institucionais, a exemplo de representantes de entidade bancária, quanto à falta de potencialidade das entidades financeiras no sentido de disponibilizar crédito e em virtude da falta de uma assistência técnica efetiva. (CARVALHO e DA COSTA, 2020)

Deste modo, no curto intervalo de tempo analisado (2005-2012), valida-se que o programa, mesmo com suas inconstâncias contratuais e de montante liberados, torna-se, pela função agregada, um estímulo para grande número de famílias rurais que vivem e dependem da atividade agropecuária, sobretudo. A conjugação do financiamento e produção repercute ainda na melhoria técnico-produtiva e, por conseguinte, no crescimento econômico local e sustentável, a partir do aumento da capacidade produtiva, da geração de empregos e da melhoria da renda. (CARVALHO e DA COSTA, 2020)

As receitas dos estabelecimentos da agricultura familiar são potencialmente advindas das atividades agropecuárias. Esse número demonstra como o estado de Sergipe ainda mantém a agricultura como fonte central na geração da renda, apesar de se observar que novas atividades estão sendo inseridas, muitas vezes de modo complementar. Os dados mostram que as atividades complementadoras de renda advêm, sobretudo, da instalação de agroindústrias para processamento do que é produzido no estado; de receitas oriundas da aposentadoria e

pensão, presentes em cerca de 22% dos estabelecimentos familiares, responsáveis pelo repasse de até 10% da renda total do que é produzido por esses estabelecimentos; de salários obtidos em atividades fora da unidade produtiva de estabelecimentos, que geram cerca de 4% da renda total; e de programas especiais do Governo Federal, a exemplo do Bolsa Família, com representação de 1,3% da renda total rural do estado. Diante disso, a questão do financiamento ganha relevância, por condicionar ampliação à produção agropecuária, sem desconsiderar que essa prática, ao associar a produção às lógicas do mercado, está integrando a agricultura familiar às dinâmicas do capital. (CARVALHO e DA COSTA, 2020)

Evidencia-se o ganho de importância do PRONAF e alicerça-se a afirmativa de que tem contribuído para o desenvolvimento local-regional, haja vista impulsionar as economias municipais e potencializar o desenvolvimento rural. A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) se fez presente em 65% das unidades analisadas, sendo que antes do PRONAF, apenas 27% dos agricultores eram beneficiados com esse serviço. Todavia, o número de agricultores que apontaram nunca ter recebido nenhum tipo de assistência técnica foi muito elevado 23,5%, considerando que uma das bases de sustentação do Programa é o acompanhamento técnico de entidades público-privadas. A ausência nesse acompanhamento é justificada pelo baixo número de técnicos efetivos trabalhando na prestação de serviços das ATER, que dirime a condição de trabalho a sorteio de áreas por amostragem. Mas, ainda assim, os agricultores afirmaram terem sido informados sobre técnicas de produção para lavoura 43,5%, técnicas de conservação do solo 32%, técnicas para criação de animais 25,9%, dentre várias outras. (CARVALHO e DA COSTA, 2020)

As unidades pronafianas de Sergipe demonstraram que tem havido inserção do processo tecnológico em suas práticas agropecuárias, seja nos assentamentos, seja nos pequenos estabelecimentos e mesmo nos estabelecimentos com produção voltada exclusivamente para o mercado, fato justificado pelo aumento de quase 30% na utilização de tração mecânica após acesso ao PRONAF. Outra mudança observada em relação à tração mecânica deu-se na aquisição dos equipamentos por agricultores familiares que aumentou em 150%. O contexto demonstra que, mesmo antes do PRONAF, o agricultor familiar sergipano conhecia os benefícios oferecidos pela tração mecânica, em termos de diminuição de trabalho humano e eficácia, apesar dos possíveis danos ao solo. Contudo, não se pode desconsiderar o aumento em termos de tração animal 16,6%, motivado pela existência do equipamento no estabelecimento e como forma de diminuir custos. A utilização de aparato tecnológico repercute na diminuição do trabalho humano, no que se refere à tração manual -11%. Ainda

nessa questão, observou-se o crescimento total em 22,2% em termos de utilização e aquisição de equipamentos pelo total de unidades analisadas em Sergipe. Alguns equipamentos tiveram forte ampliação após acesso ao PRONAF, caso da adubadeira 300%, roçadeira 100%, motor de moer capim 100%, semeadeira 66,6%, trator 40,8%, pulverizador 30%, entre outros. Alguns desses equipamentos já perfazem aquisição do agricultor, isto é, foram adquiridos com finalidade de uso e de locação; sendo que a maioria desses pronafianos ainda costuma locar o equipamento e o trabalho profissional que o manuseie. Além disso, há uma melhoria nas condições de trabalho nas unidades familiares, expressa no uso de equipamentos mecânicos e na diminuição do uso de ferramentas manuais. Essa diminuição pode estar aliada, sobretudo, à mudança de atividades desenvolvidas no estabelecimento, a exemplo da opção pela pecuária que requer menos equipamentos desse tipo para a lida com os animais. Na esteira da modernização houve a demarcação aplicativa de insumos mais avançados, no que tange à opção por mudas e sementes com melhoria genética, além do uso de insumos sofisticados, a exemplo do NPK 527,9%, vermífugos 557,1%, inseticidas 239,08%, herbicidas 168,7%, rações animais 156%, carrapaticidas 112,76%, entre outros. (CARVALHO e DA COSTA, 2020)

Portanto, muito embora a concentração de recursos venha ocorrendo, conforme evidenciado no estudo, principalmente quando observa-se os municípios e a distribuição de recursos ano a ano, o PRONAF é fundamental para o avanço e desenvolvimento das parcelas mais pobres da população no estado de Sergipe. Não obstante a pequena parcela dos agricultores mais pobres do estado não ter acesso ao PRONAF a política em si demonstra avanços significativos no desenvolvimento dos estabelecimentos, cabe ao Governo trabalhar no sentido de pulverizar mais os recursos e garantir o crédito para os menores produtores, buscando retornar às origens e ao ápice em 2006, quando se atingiu o auge do programa em número de beneficiários.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o fim do MDA em 2016 e a junção do PRONAF ao plano safra convencional na safra 2019/2020, constatou-se uma concentração de crédito nos médios e grandes produtores, principalmente na modalidade custeio agrícola na cultura do milho, ocasionando uma restrição de crédito para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico. Ao analisar os efeitos do PRONAF, principalmente de 2016 até a safra de 2020, verificou-se uma concentração em 5 municípios com todos eles tendo no ano de 2020 o maior valor entre os anos estudados. Quando avaliado o programa investimento pecuário para aquisição de animais verificou-se novamente uma concentração, embora houvesse uma maior pulverização na modalidade: entre os 11 municípios que mais receberam recursos, em 7 o ano de 2020 foi o que teve maiores aportes e maior concentração de investimentos.

O PRONAF foi e continua sendo fundamental para a agricultura familiar do Brasil, mas ele poderia ter aportado muito mais e feito melhor. Não se trata de criticar e negar sua relevância, especialmente no apoio aos agricultores familiares, via oferta de crédito de custeio e de investimento. Trata-se de analisar a trajetória e os caminhos trilhados pelo programa, bem como sugerir ajustes e mudanças que ainda são necessárias para que o mesmo cumpra o papel de ser uma política de desenvolvimento da agricultura familiar e do próprio rural brasileiro.

Os técnicos e gestores que manejam as políticas públicas para agricultura familiar foram impondo obstáculos e mecanismos que limitaram o acesso ao PRONAF aos agricultores familiares. Disso resulta que o programa continua a ter um viés agrícola e produtivista, privilegiando os estabelecimentos familiares cujas rendas se originam majoritariamente de atividades agropecuárias. Assim, 24 anos depois de sua criação, pode-se afirmar que se o PRONAF não for capaz de se renovar ou modificar as suas diretrizes atuais é provável que siga o mesmo caminho de outras políticas públicas que lhe antecederam e tornar-se refém da própria trajetória e, em um dado momento, quando as condições que foram importantes na sua implantação desaparecerem ele será desmantelado ou transformado e incorporado em outro programa.

Os dados demonstraram um grande desequilíbrio entre o número de estabelecimentos familiares no Brasil e o percentual de contratos e de recursos acessados no PRONAF, sobretudo entre os agricultores com níveis de renda inferiores, apontando para uma intensificação da seletividade entre os produtores mais capitalizados nos últimos anos. Portanto, a redução da cobertura do PRONAF entre os agricultores familiares brasileiros

ocorre em paralelo a uma maior seletividade do Programa. O fato do Programa estar mais concentrado em termos de regiões, produtos e produtores, e restrito é um debate central. A criação do programa foi orientada por ideias que buscavam atender ao público de agricultores familiares consolidados ou em transição modernizante. A realização de ajustes no Programa, para que contemple um maior número de produtores não consolidados, via redução de burocracias, facilitação de algumas garantias, financiamento da unidade de produção em paralelo a uma melhor articulação e integração do PRONAF com outros tipos de programas, como a assistência técnica e extensão rural, garantia de preços e políticas de comercialização, além do acesso à terra, água, documentação e serviços básicos. Estas ações articuladas permitiriam, inclusive, ampliar o interesse de alguns agricultores que, em um primeiro momento, não se pré-dispõem a buscar pelo financiamento por não terem condições básicas de vida e de produção.

Dos anos 2000 em diante houve importantes movimentos nesses dois caminhos. Ou seja, ocorreram tanto ajustes no PRONAF como a construção de outros programas e a busca de articulações entre eles. Mas, mesmo assim, a seletividade tem se intensificado, sobretudo pós-2014, e a cobertura do PRONAF está bem inferior a 2006. Após a análise dos dados, pode-se dizer que, nos últimos anos, o enxugamento dos recursos do PRONAF não foi generalizado, afetando principalmente: as atividades diferenciadas que fazem um contraponto à lógica produtivista e ao uso do crédito para a produção de monoculturas convencionais e ambientalmente insustentáveis; os produtores menos capitalizados, com maior intensidade nos municípios do Semiárido. Assim, a hipótese inicial do trabalho foi confirmada: com o fim do MDA e a junção do PRONAF ao plano safra convencional ocorreu concentração de crédito nos médios e grandes produtores, ocasionando uma restrição de crédito para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico. Além disso, a cobertura do PRONAF também teve um importante decréscimo, alcançando apenas 5% dos estabelecimentos agropecuários familiares em Sergipe no ano de 2017, 3 pontos percentuais a menos que a média do Brasil. Nesse sentido, cresceu a seletividade do Programa e a concentração em termos de regiões, produtos e agricultores ficou ainda mais forte, justamente em um contexto socioeconômico de maior vulnerabilidade e de enfraquecimento de outras políticas públicas para agricultura familiar. Esses resultados tornam necessárias novas medidas para ampliar o acesso ao crédito entre aqueles agricultores que gostariam de acessá-lo, mas foram impedidos por diferentes motivos como: desinteresse do banco, elevada burocracia, falta de garantia, inadimplência, falta de documentação, etc.

O Plano Safra 2019/20 teve poucas alterações e entre elas está a ampliação do volume de recursos disponibilizados, algo que se repete ao longo dos últimos anos, sem necessariamente atingir mais agricultores, o que se constatou foi um aumento da concentração dos recursos no estado. Contudo, deve-se considerar que sem o apoio do crédito rural grande parte da agricultura familiar não teria condições de realizar a produção, suportar e sobreviver às exigências concorrenciais do mercado no curto prazo. O crédito não soluciona o problema estrutural, mas retarda a exclusão no curto prazo dos mais fragilizados. O aumento do volume de recursos financeiros aplicados concomitantemente à diminuição de contratos explicita, como já foi afirmado, a concentração de contratos em um número cada vez menor de agricultores familiares assistidos, ao preferir os agricultores familiares consolidados e que possuem portfólio de ativos junto aos agentes financeiros especialmente na modalidade de custeio. Evidenciou-se pelos dados quantitativos que o número das operações contratadas vem diminuindo no decorrer do tempo de existência do programa, ao mesmo tempo, em que se amplia o volume de recursos contratados. Considera-se que a pressão por aumento de recursos financeiros tem sido quase objeto e estratégia única dos representantes sociais e sindicais, para continuar a fazer mais do mesmo, por ocasião dos debates preparatórios de lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar de cada ano agrícola, por conta do contínuo aumento dos custos de produção das culturas tradicionalmente produzidas. Essa opção vem ampliando o valor individual das operações e, ao mesmo tempo, vem privilegiando os agricultores familiares mais capitalizados das regiões rurais mais dinâmicas economicamente. A disponibilização e a ampliação de volumes de crédito contratado, desde a implantação do programa, ainda que do ponto de vista de valorização da função produtiva, social e política da agricultura familiar tenha sido uma iniciativa importante, mas se consolidou em uma modalidade equivocada de apoio governamental, a qual precisa ser repensada, especialmente, em razão da estratégia ficar restrita, em grande parte, à oferta de crédito rural.

Por fim, em que pesem os benefícios socioeconômicos do PRONAF, apesar da concentração em uma parcela restrita de agricultores e a concepção política do programa ser de curto prazo, mesmo assim, proporcionou o desenvolvimento da agricultura familiar, ainda que de forma desigual. Conclui-se que o programa tem sido conduzido a funcionar como uma estratégia compensatória que visa ganhar tempo, ao tardar a exclusão produtiva dos agricultores familiares em situação de fragilidade social e estrutural. Há, portanto, que se fazer ajustes de trajetória, reorientar o foco e resgatar seus princípios fundadores de fortalecimento das economias locais e de sustentabilidade social, econômica e ambiental. Por

isso, apontar contradições deve servir para ajustes de forma e conteúdo, especialmente frente ao crescente processo de especialização e concentração produtivas a que os agricultores familiares que acessam recursos do PRONAF para produção de *commodities* se encontram. Os dados apresentados neste trabalho mostram que em Sergipe o avanço do financiamento das *commodities* especialmente de milho é acompanhado pela redução do financiamento de outros produtos (feijão, mandioca entre outros). Além do mais, dentre os agricultores que acessam o PRONAF a situação do crédito é bastante semelhante, indicando que a agricultura de Sergipe tem se tornado cada vez mais uma agricultura de *commodities*, associada à especialização, em detrimento a uma agricultura diversificada e produtora de alimentos de primeira ordem. É esta agricultura de *commodities* que drena, ano após ano, os poucos recursos públicos em uma unidade da federação com a sua maioria de empreendimentos rurais sendo de agricultura familiar de baixa renda. A atual conjuntura exige que ações sejam tomadas para viabilizar os agricultores familiares e a produção de alimentos, pois o aumento dos preços pressiona o orçamento doméstico, principalmente daqueles que possuem renda mais baixa. O PRONAF custeio agrícola tem beneficiado enormemente o financiamento de *commodities*, ao passo que se observa redução significativa do apoio para a produção alimentar em Sergipe. Seria um equívoco pressupor que a produção da agricultura familiar se voltasse, exclusivamente, ao mercado interno. No entanto, abrir mão de uma agricultura familiar produtora de alimentos, diversificada na pauta de produtos e geradora de emprego e renda pode ser um equívoco sem precedentes na história da agricultura brasileira. O principal desafio da agricultura familiar em Sergipe é construir suas bases históricas voltadas ao abastecimento alimentar. Sem políticas robustas não há soberania alimentar. E a história nos conta que as melhores experiências de produção e soberania alimentar têm como base a agricultura familiar. Neste sentido visando o contínuo aperfeiçoamento do PRONAF é necessário um maior acompanhamento com os dados futuros na Matriz de Dados do Banco Central, que apenas disponibilizou os dados por município a partir de 2013, assim, com um intervalo maior de tempo, pode-se ter uma perspectiva mais aprofundada das mudanças do programa por município estudado, possibilitando em uma pesquisa futura aprofundar os reflexos da concentração de recursos na agropecuária sergipana.



## 6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, E., SOUZA, G. S. Pequenos estabelecimentos também enriquecem? Pedras e tropeços. **Revista de Política Agrícola**, ano 24, vol. 3, p. 7-21, 2015.

ARIDA, P. BACHA, E. e RESENDE, A. L. Credit, Interest and Jurisdictional Uncertainty: Conjectures on the Case of Brazil". In: F. Giavazzi, I. Goldfajn e S. Herrera (orgs.). **Inflation Targeting, Debt, and the Brazilian Experience**. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

BACCARIN, J. G.; OLIVEIRA, J. A. DE. Uma Avaliação da Distribuição do PRONAF entre as Regiões Geográficas do Brasil. **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 114-140, 28 set. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES): **Circular SUP/ADIG No 29/2019**. Rio de Janeiro, julho 2019. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/instituicoes-financeiras-credenciadas/normas/normas-operacoes-indiretas>>. Acesso em: 05 de julho de 2020

BATISTA, H. R.; NEDER, H. D. Efeitos do Pronaf sobre a pobreza rural no Brasil (2001-2009). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 147-166, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000600008>.

BAUMANN R. Brasil en los años noventa: una economía en transición. **Revista de la Cepal**, Santiago, v. 73, 2001.

BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF, 1995- 2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/PRONAF\\_20\\_ANOS\\_VALTER\\_BIANCHINI.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/PRONAF_20_ANOS_VALTER_BIANCHINI.pdf)>. Acesso em: 06 de Agosto de 2020.

BRITO, V. de A., **Efeitos socioeconômicos do Agroamigo: uma estratégia de fortalecimento da agricultura familiar no estado de Sergipe**, 2017 201f Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Federal de Sergipe – São Cristóvão, 2017.

CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F. L. Evolução do Pronaf Crédito no Período 1996-2013: redimensionando o acesso pelos cadastros de pessoa física. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, v.56, n.3, p. 437-450, 2018.

CARVALHO, D. M. **Trajetórias do PRONAF em Sergipe: desenvolvimento e mudanças sócioespaciais**. 2016. 404f Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Federal de Sergipe, 2016.

**CARVALHO, D. M.; DA COSTA, J. E.** O PRONAF e a Inserção Técnico-Produtiva nas Unidades Familiares de Sergipe. **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 350-377, 28 set. 2020.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

**CERQUEIRA, C. A. DE; JESUS, C. M. DE; PINHEIRO, L. I. F.** PRONAF nos Territórios da Cidadania da Bahia nos Governos Instituídos entre 1999 e 2018. **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 327-349, 28 set. 2020.

CHEIN, F. Condições de crédito no Brasil rural. **Revista De Economia E Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, vol. 45, no 02, p. 367-407, abr/jun 2007

**CONTERATO, M. A.; BRÁZ, C. A.; RODRIGUES, S. R.** A Commoditização do PRONAF e os Desafios da Agricultura Familiar no Rio Grande do Sul. **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 190-211, 28 set. 2020.

**DOWBOR, L.** **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literaria, 2017.

FACHINI, C., **Sustentabilidade financeira e custos de transação em uma organização de microcrédito no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada). Universidade de São Paulo, 2005.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **The State of Food Security and Nutrition in the World 2019: safeguarding against economic slowdowns and downturns**. Roma, 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en/>.

FARINA, Elizabeth M.M.Q; AZEVEDO, Paulo F; SAES, Maria Sylvia M. **Competitividade: mercado, Estado e organizações**. São Paulo: Editora Singular, 1997.

FILHO, V. O., O Papel do crédito rural frente ao crescimento econômico do Brasil. **Revista Pensamento & Realidade**. ano XX, v. 32, n. 1, 2017. Disponível em <<https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/28928>>. Acesso em: 10 de Agosto de 2020

FURTADO, C. Formação de capital e desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Economia**, v. 6, n. 3, p. 7-45, set. 1952.

GARCIA, L. A. F. **O acesso ao crédito dos pequenos produtores rurais associados a cooperativa de crédito rural – cresol – do município de cascavel/PR**. Disponível em: <<http://www.unioeste.br/campi/cascavel/ccsa/VIIseminario/economia/artigo03.pdf>>. Acesso em: 19 de Agosto de 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2008.

GUANZIROLI, C. E.; DI SABBATO, A. Existe na agricultura brasileira um setor que corresponde ao “Family farming” Americano? **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S069-S088, 2015.

GUANZIROLI, C. E. Fronteiras de Responsabilidade do PRONAF: Lógica de Intervenção, Avaliações e Sugestões de Política. **Revista de Economia e Agronegócio**, vol. 17, n. 1, p. 123-146, 2019.

INCRA; FAO: **Agricultura familiar em áreas de reforma agrária: região Nordeste**. Brasília: INCRA; FAO, 2000. Disponível em: <<https://www.bdpa.cnptia.embrapa.br/consulta/busca?b=ad&biblioteca=vazio&busca=autoria:%22INCRA.%22>> Acesso em: 09 de agosto de 2020

KLEIN, B. Transaction cost determinants of “unfair” contractual arrangements. **The American Economic Review**, v.70, n.2, p356-362, 1980.

MATTEI, L. F., DA SILVA, R. A. O Papel do microcrédito no ambiente local: evidências a partir do programa Banco da Família em Santa Catarina. **Textos de Economia**, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 125-145, maio 2018. ISSN 2175-8085. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/2175-8085.2018v21n1p125>>. Acesso em: 16 de agosto de 2019.

MDA - **Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário**. Brasília/DF 2016. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/como-acessar-o-pronaf>>. Acesso em: 28 de julho de 2020.

MINAYO, Maria Cecília de S.; SANCHES, Odécio. **Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementaridade?** Cad. Saúde Públ., Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul./set, 1993

MORDUCH, J. The microfinance premisses. **Journal of Economic Literature**, v 37, n.4, p.1569-1614. 1999.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Editora Textos de Economia contemporânea, 1960.

NAVARRO, Zander, Meio século de interpretações sobre o rural brasileiro (1968-2018) **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 57(3), 472-489, 2019

PEREIRA, E. L.; NASCIMENTO, J. S. Efeitos do Pronaf sobre a produção agrícola familiar dos municípios tocantinenses. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 139-156, Mar. 2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_art-text&pid=S0103-20032014000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S0103-20032014000100008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 8 de agosto de 2020.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

PINTOR, E., SILVA, G., PIACENTI, C. Crédito rural e crescimento econômico no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, v. ?, n. ?, p. x-yy, mai. 2015. Disponível em: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/962>>. Acesso em: 17 agosto de 2020.

RAPINI, M. S., SILVA, L. A., ALBUQUERQUE E. M. (Org.). **Economia da Ciência, Tecnologia e Inovação: Fundamentos teóricos e a economia global**. Curitiba: Prismas, 2017.

SANTOS, J. A. G. dos, **Agricultura familiar e políticas públicas: uma análise socio-econômica do PRONAF**. 2009. 71f Dissertação (Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais) Universidade Federal de Sergipe – São Cristóvão, 2009.

SCHLABITZ, C. J., **Custo de transação e o mercado de crédito brasileiro: uma análise sob a ótica da nova economia institucional**. Dissertação (Mestrado em Economia). Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. F. Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 12-41, 28 set. 2020a.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. F. Post Scriptum ao Artigo “Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar”. **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 42-67, 28 set. 2020b.

SCHUMPETER, J. A. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucro, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1982.

SEBRAE. Cartilha de acesso ao Pronaf. **Saiba como obter crédito para a agricultura familiar**. Brasília (DF): SEBRAE, 2010/2011.

SILVA, S. P.; FILHO, E. A. Impactos econômicos do Pronaf em territórios rurais: um estudo para o Médio Jequitinhonha – MG. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 40, n. 3, jul.-set. 2009. Disponível em: <<https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/363>>. Acesso em: 10 de agosto de 2020

SOUZA P.MM. et al. Evolução da Distribuição dos Financiamentos do PRONAF entre as Unidades da Federação, no Período de 1999 a 2009 **Revista Brasileira de Economia** Rio de Janeiro v. 65 n. 3 / p. 303–313 Jul-Set 2011

SOUZA, P. M. et al . Análise da evolução do valor dos financiamentos do Pronaf- crédito (1999 a 2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos. **Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília** , v. 51, n. 2, p. 237-254, Junho 2013 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032013000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032013000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 10 de Agosto de 2019.

SOUZA, A. F. Celso Furtado: o dilema do subdesenvolvimento e o fator político na formação nacional - DOI: 10.5752/P.2237-8871.2011v12n16p64. **Cadernos de História**, v. 12, n. 16, p. 64-85, 1 maio 2011.

STIGLITZ, J. e WEISS, A. Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. **American Economic Review**, 71 (3): 393-410, 1981.

STIGLITZ, J. E., WEISS, A. Asymmetric Information in credit markets and its implications for macroeconomics. **Oxford Economic Papers**, n.44, p.162-192, 1992.

STIGLITZ, J. **Globalization and its discontents**. New York, USA: W.W Norton Company, 2002.

STIGLITZ, J. Peer Monitoring and Credit Markets. In: Hoff, K., Braverman, Stiglitz, J. (Ed.). **The Economics of Rural Organization: Theory, Practice And Policy**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

TOLEDO, E. N. B.; ZONIN, V. J. O PRONAF: Um Vetor Tendencial à Concentração e Seleção Produtiva na Agricultura Familiar. **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 141-162, 28 set. 2020.

WESZ JUNIOR, V. J. O PRONAF Pós-2014: **Intensificando a sua Seletividade?** **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 89-113, 28 set. 2020.

WILLIAMSON, O. E. **Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications**. New York: The Free Press, 1975.

YUNUS, M. **O Banqueiro dos Pobres**. São Paulo: Ática, 2000.

ZANETTI, C.; KOLCHINSKI, E. M.; SIEBENEICHLER, T. J.; BIONDO, E. Evolução do PRONAF no Território Rural do Vale do Taquari/RS (2012-2017). **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 257-279, 28 set. 2020.

ZIGER, V. **O crédito rural e a agricultura familiar: desafios, estratégias e perspectivas** (vol. 5). Brasília: Livro Sebrae - Serviços Financeiros, 2013.