

## **Relatório de Avaliação**

# **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf**

**Ciclo 2020**

# CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIOS DA UNIÃO

Ciclo CMAP  
2020

**Política avaliada**  
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar -  
Pronaf

**Coordenador da avaliação**  
Secretaria Federal de Controle Interno /  
Controladoria-Geral da União

**Executores da avaliação**  
Secretaria Federal de Controle Interno /  
Controladoria-Geral da União  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA /  
Ministério da Economia

**Informações:**  
Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria  
Tel: (61) 3412-2358/2360

**Home Page:**  
<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/>

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo  
deste relatório desde que mencionada a fonte.

## Lista de siglas e abreviaturas

ANATER - Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural

BANCOOB - Banco Cooperativo do Brasil

Banrisul - Banco do Estado do Rio Grande do Sul

BASA – Banco da Amazônia

BB – Banco do Brasil

BCB - Banco Central do Brasil

BNB – Banco do Nordeste

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

BRDE - Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

CADIN - Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal

CAF - Cadastro Nacional da Agricultura Familiar

CAR - Cadastro Ambiental Rural

CEDR - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável

CGU – Controladoria-Geral da União

CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

CNIS - Cadastro Nacional de Informações Sociais

CMAF - Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

CMAS - Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União

CMDRS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CMN - Conselho Monetário Nacional

COCAF - Coordenação de Cadastro do Agricultor Familiar

Conab - Companhia Nacional de Abastecimento

Condraf - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

Cresol - Confederação Nacional das Cooperativas Centrais de Crédito e Economia Familiar e Solidária

DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf

DAU – Dívida Ativa da União

Derop - Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro

DFDA - Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário

Emater - Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCO - Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste  
FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste  
FNO - Fundo Constitucional de Financiamento do Norte  
Funcafé - Fundo de Defesa da Economia Cafeeira  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IHCD - Instrumento Híbrido de Capital e Dívida  
IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MCR - Manual de Crédito Rural  
MDCR - Matriz de Dados do Crédito Rural  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social  
ME – Ministério da Economia  
MQO – Mínimos Quadrados Ordinários  
PAM - Produção Agrícola Municipal  
PCRF - Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária  
PGFN - Procuradoria Geral da Fazenda Nacional  
PGPAF - Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar  
PGPM - Política de Garantia de Preços Mínimos  
PNCF - Plano Nacional de Crédito Fundiário  
PNMPO - Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado  
PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária  
Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
Recor - Registro Comum de Operações Rurais  
RTA - Referencial Técnico Agropecuário  
SAF - Secretaria de Agricultura Familiar  
SFA - Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
SEAD - Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário  
SECAP - Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria  
Siagro - Sistema de Informações Agrícolas e de Abastecimento  
Sicor - Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro  
SICREDI - Banco Cooperativo Sicredi  
SID - Índice de Diversidade de Simpson

SIDRA - Sistema IBGE de Recuperação Automática

SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural

SPA - Secretaria de Política Agrícola

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TAU - Termo de Autorização de Uso

TCU - Tribunal de Contas da União

UF – Unidade Federativa

UFPA - Unidade Familiar de Produção Agrária

UFPR - Unidades Familiares de Produção Rural

VSR - Valor Sujeito a Recolhimento

ZARC - Zoneamento Agrícola de Risco Climático

## Lista de tabelas

Tabela 1: Subvenções Econômicas ressarcidas aos agentes financeiros – 2018 a 2020 .....	19
Tabela 2: Inadimplência da Linha Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”).....	30
Tabela 3: Cálculo do custo variável ponderado realizado pelo MAPA para Mandioca referente à 2020 para a Região 1 (Centro-Oeste, Sudeste e Sul) .....	41
Tabela 4: Preço médio de garantia x Preço médio de mercado .....	44
Tabela 5: Valor e Quantidade dos Contratos do Pronaf por Planos Safra .....	49
Tabela 6: Valor dos Contratos por Fonte de Recursos do Pronaf (R\$ milhões) e Planos Safra ..	50
Tabela 7: Participação e Variação % do Valor dos Contratos por Fonte de Recursos do Pronaf	50
Tabela 8: Valor dos Contratos por Fonte de Recursos do Pronaf (R\$ milhões) e Planos Safra – Valor (R\$ milhões) Corrigido IPCA 2020 - Julho a Junho .....	51
Tabela 9: Quantidade Contratada por Fonte de Recursos do Pronaf e Planos Safra .....	52
Tabela 10: Valor e Quantidade Contratada por Fonte de Recursos do Pronaf – Planos Safra 2019/2020 e 2020/2021 (julho a outubro de 2019 e 2020, respectivamente) .....	54
Tabela 11: Valores (R\$ milhões) das Contratações por Finalidade do Pronaf .....	54
Tabela 12: Valores (R\$ milhões) das Contratações por Finalidade do Pronaf - Valor (R\$ milhões) Corrigido IPCA 2020 - Julho a Junho.....	55
Tabela 13: Quantidade Contratada por Finalidade do Pronaf .....	55
Tabela 14: Valor e Quantidade Contratada por finalidade do Pronaf – Planos Safra 2019/2020 e 2020/2021 (julho a outubro de 2019 e 2020, respectivamente).....	55
Tabela 15: Valores (R\$ milhões) das Contratações por Segmento de Instituição Financeira do Pronaf.....	56
Tabela 16: Valores (R\$ milhões) das Contratações por Segmento de Instituição Financeira do Pronaf - Valor (R\$ milhões) Corrigido IPCA 2020 - Julho a Junho .....	56
Tabela 17: Quantidade das Contratações por Segmento de Instituição Financeira do Pronaf ..	56
Tabela 18: Valores (R\$ milhões) das Contratações do Pronaf por Banco Público .....	58
Tabela 19: Valores (R\$ milhões) das Contratações do Pronaf por Banco Público - Valor (R\$ milhões) Corrigido IPCA 2020 - Julho a Junho.....	58
Tabela 20: Quantidade das Contratações do Pronaf por Banco Público .....	58
Tabela 21: Quantidade e Valor das Operações do Pronaf – BNDES .....	60
Tabela 22: Crédito Rural - Evolução dos Recursos Financeiros - Valores Nominais e Constantes .....	61
Tabela 23: Limite Equalizável (R\$ Milhões) Agricultura Familiar - Valor Vigente no Final do Plano Safra .....	64
Tabela 24: Limite Equalizável (R\$ Milhões) Agricultura Familiar - Valor Vigente no Final do Plano Safra Corrigido IPCA .....	65
Tabela 25: Banco Do Brasil: Demanda de Recursos Equalizados e Limites Alocados (R\$ milhões) - Teto de Equalização .....	65
Tabela 26: Pronaf - Limites Equalizáveis por Plano Safra para o Banco do Brasil (R\$ milhões) .	66
Tabela 27: Volumes contratados do Pronaf por fonte e Plano Safra.....	67
Tabela 28: Valor (milhões R\$) e Quantidade dos Contratos do Pronaf por Planos Safra e Regiões .....	68
Tabela 29: Participação % de Valor e de Quantidade dos Contratos do Pronaf por Planos Safra e Regiões .....	68
Tabela 30: Volume de contratações e participação relativa do Pronaf (Banco do Brasil), por ano e região (valores em R\$ milhões).....	69
Tabela 31: Contratações Indiretas Automáticas: Valor (milhões R\$) e Quantidade dos Contratos do Pronaf por Regiões.....	69
Tabela 32: Contratações Indiretas Automáticas: Participação % de Valor e de Quantidade dos Contratos do Pronaf por Regiões .....	69

Tabela 33: Quantidade de municípios e participação no volume de aporte do custeio agrícola do Pronaf por região e grupo de municípios – 2006 a 2017 .....	76
Tabela 34: Índice de Diversidade de Simpson (SID) e área destinada às lavouras temporárias e permanentes, por região e grupo de municípios – 2006 e 2017 .....	77
Tabela 35: Região Norte – Proporção das principais culturas dos grupos de municípios analisados - 2017 .....	77
Tabela 36: Região Nordeste – Proporção das principais culturas dos grupos de municípios analisados - 2017.....	78
Tabela 37: Região Sudeste – Proporção das principais culturas dos grupos de municípios analisados - 2017.....	78
Tabela 38: Região Sul – Proporção das principais culturas dos grupos de municípios analisados - 2017.....	78
Tabela 39: Região Centro-Oeste – Proporção das principais culturas dos grupos de municípios analisados - 2017.....	79
Tabela 40: Proporção das principais culturas dos grupos de municípios com Alto Aporte do Pronaf – 2006 a 2017 .....	79
Tabela 41: Número de contratos e total de recursos (em R\$ 1000)* por linha/modalidade do Pronaf - Brasil, 2016-2019.....	90
Tabela 42: Número de contratos e total de recursos do Mais Alimentos e Pronaf Agroindústria. Região Sul, 2016-2019.....	93
Tabela 43: Número de contratos e total de recursos do Pronaf Jovem. Brasil e Grandes Regiões, 2016-2019 .....	94
Tabela 44: Número de contratos e total de recursos do Pronaf Mulher. Brasil e Grandes Regiões, 2016-2019 .....	95
Tabela 45: Número de contratos e total de recursos do Pronaf Agroecologia, Eco e Floresta. Brasil e Grandes Regiões, 2016-2019.....	96

## Lista de quadros

Quadro 1: Taxas de remunerações devidas às instituições financeiras para operacionalização de financiamentos do Pronaf .....	18
Quadro 2: Resultado da análise em relação aos preços de garantia aprovados pelo CMN .....	42
Quadro 3: Principais resultados das regressões por MQO .....	75
Quadro 4: Grupos de beneficiários do Pronaf .....	86

## Lista de figuras

Figura 1: Mapa de Processos do Pronaf.....	17
--	----

## Lista de Gráficos

Gráfico 1: Valor e Quantidade dos Contratos do Pronaf por Planos Safra .....	49
Gráfico 2: Valor dos Contratos por Fonte de Recursos do Pronaf .....	51
Gráfico 3: Valor dos Contratos por Fonte de Recursos do Pronaf e Planos Safra – Valor (R\$ milhões) Corrigido IPCA 2020 - Julho a Junho.....	52
Gráfico 4: Quantidade dos Contratos por Fonte de Recursos do Pronaf.....	53
Gráfico 5: Valores das Contratações por Finalidade do Pronaf - Valor (R\$ milhões) Corrigido IPCA 2020 - Julho a Junho.....	55
Gráfico 6: Valores das Contratações por Segmento de Instituição Financeira do Pronaf .....	57
Gráfico 7: Valores (R\$ milhões) das Contratações por Segmento de Instituição Financeira do Pronaf - Valor (R\$ milhões) Corrigido IPCA 2020 - Julho a Junho .....	57
Gráfico 8: Quantidade das Contratações por Segmento de Instituição Financeira do Pronaf... ..	58
Gráfico 9: Valores das Contratações do Pronaf por Banco Público .....	59
Gráfico 10: Valores das Contratações do Pronaf por Banco Público - Valor (R\$ milhões) Corrigido IPCA 2020 - Julho a Junho .....	59
Gráfico 11: Quantidade das Contratações do Pronaf por Banco Público .....	60
Gráfico 12: Quantidade e Valor das Operações do Pronaf – BNDES .....	61
Gráfico 13: Pronaf - Ação 0A81 - Evolução Orçamentária 2013 – 2020 .....	62
Gráfico 14: Pronaf - Ação 0A81 - Restos a Pagar 2013 – 2020.....	63
Gráfico 15: Limite Equalizável (R\$ Milhões) Agricultura Familiar - Valor Vigente no Final do Plano Safra .....	64
Gráfico 16: Limite Equalizável (R\$ Milhões) Agricultura Familiar - Valor Vigente no Final do Plano Safra Atualizado IPCA 2020 - Julho a Junho .....	65
Gráfico 17: Pronaf - Ação 0281 - Evolução Orçamentária 2013 – 2020.....	67
Gráfico 18: Pronaf - Ação 0281 - Restos a Pagar 2013 – 2020.....	68

## Sumário

1.	Apresentação .....	13
1.1.	Do trabalho realizado.....	13
1.2.	Descrição geral do Programa .....	14
2.	Avaliação de implementação do Pronaf .....	18
2.1.	Remuneração das instituições financeiras.....	18
2.2.	Concessão de subvenções econômicas.....	19
2.3.	Ausência de implementação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) ....	20
2.4.	Fragilidades no acompanhamento das operações contratadas ao amparo do Pronaf por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).....	26
2.5.	Ausência de dados sobre contratações e inadimplência em relação às demais linhas de crédito contratadas com risco da União, incluindo recursos do FNO, FCO e FNE, conforme estabelece o MCR 10-1-32. Maior concentração de inadimplência da linha Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”) nos agentes financeiros BB e BASA. Ausência de avaliação, posição atual, dos índices de inadimplência da linha Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”) por Plano Safra e posição acumulada no período 2015/2016 a 2019/2020 .....	30
2.6.	Fragilidades, quanto à completude e à atualização, nos normativos vigentes que versam sobre o envio de dados sobre contratações e inadimplência pelas instituições financeiras responsáveis por operações com risco da União e dos Fundos Constitucionais (MCR 10-1-32) .....	34
2.7.	Ausência de tempestividade para a adoção de providências pelo gestor no sentido de suspender novas contratações nos municípios em que as operações contratadas “em ser” atingiram a taxa de inadimplência prevista na Portaria nº 19/2009 .....	35
2.8.	Ausência de normativos internos, no âmbito do MAPA, que versam sobre as competências, responsabilidades, rotinas e procedimentos inerentes ao processo de monitoramento das linhas de crédito contratadas ao amparo do Pronaf com risco da União (incluindo FNO, FNE e FCO).....	36
2.9.	Ausência de normativos internos, no âmbito do MAPA, dispendo sobre os procedimentos, agentes envolvidos (MAPA, instituições financeiras, PGFN, STN, outros), suas competências, atribuições e responsabilidades relacionadas às operações inadimplentes, contratadas com risco da União e dos Fundos Constitucionais, para efeito de baixa em sistemas dos agentes operadores, encaminhamento à PGFN, inscrição em Dívida Ativa da União, cobrança, registro do recebimento ou da baixa como perdas.....	37
2.10.	Considerações finais sobre a implementação do Pronaf.....	39
3.	Avaliação da implementação do PGPAF .....	39
3.1.	Necessidade de ajustes na metodologia de formulação e aprovação do preço de garantia, com o objetivo de reduzir o risco de subjetividade no processo e elevar a fidedignidade do preço de garantia em relação ao custo variável médio regional.....	40
3.2.	Oportunidade de avaliação dos parâmetros para bonificação e de ajustes nos procedimentos de seleção da localidade e de registro da coleta que subsidiam a definição de preços de mercado.....	43
3.3.	Análise de conformidade dos procedimentos de ressarcimento do bônus de desconto concedido pelas Instituições Financeiras.....	47

3.4.	Considerações finais sobre a implementação do PGPAF .....	47
4.	Avaliações de resultado do Pronaf.....	48
4.1.	Evolução dos valores e das quantidades das contratações com financiamento do Pronaf, Planos Safra 2013/2014 – 2019/2020, com indícios de redução .....	48
4.1.1.	Fonte de recursos.....	49
4.1.2.	Finalidade .....	54
4.1.3.	Instituição Financeira .....	56
4.2.	Evolução dos limites de recursos equalizáveis das linhas de crédito do Pronaf, Planos Safra 2013/2014 – 2019/2020, com indícios de redução .....	63
4.3.	Concentração regional na concessão dos créditos do Pronaf .....	68
4.4.	Considerações finais da avaliação de resultado do Pronaf.....	70
5.	Avaliação dos efeitos do Pronaf sobre a diversificação produtiva .....	72
5.1.	Apresentação da questão e dos procedimentos de pesquisa .....	72
5.2.	Presença do Pronaf e diversificação produtiva nos municípios: uma análise macrorregional.....	75
5.3.	Diversidade produtiva e os limites das diretrizes bancárias para a concessão de créditos do Pronaf.....	80
5.3.1.	O crédito rural e a lógica bancária .....	82
5.3.2.	Resumo das linhas do Pronaf no MCR .....	86
5.4.	Análise descritiva das linhas alternativas de investimento do Pronaf: impacto quantitativo pequeno e assimetria distributiva entre as regiões .....	90
5.5.	Considerações finais acerca da avaliação de resultado dos efeitos da implementação do Pronaf sobre a diversificação produtiva .....	97
	Referências bibliográficas .....	99
	Apêndice A – Quadro-Resumo das linhas do Pronaf .....	101
	Anexo A – Quantidade e valor contratado nas operações de crédito rural no âmbito do Pronaf, segundo a finalidade e atividade Brasil, safra 2019-2020 e 2020-2021 .....	106
	Anexo B – Quantidade e valor contratado nas operações de crédito rural no âmbito do Pronaf, segundo a finalidade e atividade Brasil, safra 2019-2020 e 2020-2021 .....	107
	Anexo C – DAP's Ativas por Grupo, segundo a Região - Brasil, agosto de 2017 .....	108
	Anexo D – O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: uma revisão bibliográfica (2009-2019) .....	109

# 1. Apresentação

## 1.1. Do trabalho realizado

O presente Relatório apresenta os resultados da avaliação realizada no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em cumprimento à agenda de avaliação de políticas públicas priorizadas pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) referente ao ciclo 2020, sendo conduzida pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS).

Os resultados apresentados decorrem do esforço conjunto na realização dos trabalhos pelas equipes da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sob a coordenação da CGU e supervisão da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP).

O Programa, objeto da presente avaliação, se reveste de relevância para a agricultura familiar enquanto instrumento de política de financiamento agropecuário. Em síntese, a execução do Pronaf se materializa com a concessão de financiamentos pelos agentes financeiros aos beneficiários qualificados da política pública. Nesse sentido, os créditos concedidos ao amparo do Programa estão sujeitos às normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e divulgadas pelo Banco Central do Brasil (BCB) relativas ao crédito rural, subordinando os beneficiários e as instituições financeiras que operam no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Desse modo, observa-se que a execução do Pronaf está assentada em um conjunto de instrumentos normativos e manuais editados pelo gestor da política pública e pelo BCB, em articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Quanto à relevância da agricultura familiar para o País, de acordo com o Censo Agropecuário/2017, cerca de 3,9 milhões de estabelecimentos brasileiros pertencem à agricultura familiar, representando 77% das unidades agropecuárias. Esses estabelecimentos familiares ocupam uma área de 81 milhões de hectares, ou seja, 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Nos estabelecimentos classificados como de agricultura familiar, o pessoal ocupado em 30/09/2017 totalizou 10,1 milhões de trabalhadores, o que representa 67% do pessoal ocupado em agropecuária no Brasil. Quanto à produção, a agricultura familiar foi responsável pelo valor de, aproximadamente, R\$ 107 bilhões, ou 23% do valor total da produção agropecuária brasileira.

Ainda, quanto à importância de se realizar a avaliação do Pronaf, importa referenciar os achados de auditoria identificados pela CGU e pelo Tribunal de Contas da União (TCU) provenientes de trabalhos anteriores. De forma geral, esses trabalhos apontaram falhas envolvendo projetos e fragilidades relacionadas à Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), irregularidades observadas na emissão de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), insuficiência ou inconformidades na fiscalização do Programa, ao financiamento da produção e a comercialização de produtos e às dificuldades na continuidade do Programa.

Assim, considerando as peculiaridades da execução do Pronaf, a presente avaliação objetivou responder às seguintes questões de auditoria:

1. Os recursos aplicados no âmbito do Pronaf (subvenção, incluindo bônus e rebates, e remuneração dos agentes financeiros) vêm sendo apurados e pagos em conformidade com a legislação aplicável?
2. Qual a influência que as linhas do Pronaf exercem sobre a diversificação produtiva?
3. Quais são as causas da redução contínua das contratações no Pronaf?

No que diz respeito aos resultados relativos à primeira questão, cuja abordagem foi executada pela CGU, realizou-se avaliação acerca da observância de aspectos específicos da execução do Pronaf, considerando a remuneração paga aos agentes financeiros, a concessão de subvenções econômicas, interface entre sistemas corporativos, contratações e inadimplência de operações com risco da União e dos Fundos Constitucionais, fluxo das operações inadimplidas contratadas com recursos públicos e processo de fiscalização das operações contratadas.

Ainda quanto aos resultados da primeira questão, no que diz respeito às subvenções econômicas, foi realizada avaliação específica do bônus de desconto aos mutuários das operações de crédito contratadas

no âmbito do Pronaf, cujos resultados estão consubstanciados no presente Relatório. O referido bônus - concedido ao amparo do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) – ocorre sempre que o preço de comercialização do produto financiado estiver abaixo do preço de garantia vigente. Assim, o bônus representa um diferencial entre os preços de garantia definidos anualmente e os preços de comercialização praticados no período que antecede a amortização ou liquidação do financiamento.

Já as avaliações relativas à segunda questão, que envolvem os resultados do Pronaf sobre a diversificação produtiva, coube ao IPEA realizar as análises por meio de pesquisas qualitativa e quantitativa. Pela via qualitativa, foi feita revisão bibliográfica relativa à perspectiva da lógica bancária e da capacidade de as linhas alternativas do Pronaf influenciarem a diversidade produtiva. De modo complementar, foram utilizados os números da base de dados do BCB referentes ao período 2016 a 2019. Com relação à pesquisa quantitativa, o IPEA utilizou, como fonte de informações, o Censo Agropecuário e as bases de dados de créditos rurais gerenciadas pelo Banco Central do Brasil, notadamente o Registro Comum de Operações de Crédito (RECOR), para operações realizadas no período 1995 e 2012, e o Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (SICOR), para o período 2013 a 2019. Ressalta-se que, devido à ausência de recorte para a agricultura familiar no Censo Agropecuário em 1995, não foi possível efetuar a análise da evolução desse setor a partir do marco zero do Pronaf. Dessa forma, o período abordado para análise ficou restrito aos anos de 2006 e 2017, cujos Censos apresentam o recorte da agricultura familiar.

Quanto à terceira questão, que também abrange os resultados do Programa, a avaliação foi realizada pela CGU. A fim de se obter respostas à questão, previa-se, inicialmente, a utilização de metodologia voltada a obter a percepção qualitativa dos beneficiários, a análise de dados agregados (região / linha de financiamento) e/ou desagregados (beneficiários que saíram do Programa). Em que pese ter sido elaborado questionário e enviado para alguns beneficiários do Pronaf a fim de se adquirir a percepção sobre o programa, a pesquisa realizada ficou prejudicada devido às limitações de obtenção de cadastros desses clientes, além do baixo índice de resposta alcançado. Também, não foi possível realizar teste para avaliar as eventuais migrações dos mutuários do Pronaf para outras linhas ou programas de financiamento. Isso, devido à ausência da identificação certa e precisa dos beneficiários do Pronaf no Sistema de Informações de Créditos (SCR) do Banco Central do Brasil.

Nesse sentido, as análises recaíram sobre a evolução dos valores e das quantidades das operações de créditos, a partir de dados do MDCR, dos recursos orçamentários, das portarias de equalização e das informações encaminhadas pelos gestores e instituições financeiras.

Acrescenta-se, no que diz respeito às questões 1 e 3, as avaliações foram realizadas com observância ao Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Governamental do Poder Executivo Federal e a metodologia utilizada durante a etapa de execução dos trabalhos incluiu indagação escrita aos gestores, análise de documentos e de dados fornecidos pelos órgãos intervenientes da execução do Programa.

Nesse contexto, os testes de auditoria foram realizados visando à avaliação da eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos mantidos pelos agentes envolvidos na operacionalização do Programa (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Secretaria do Tesouro Nacional, agentes financeiros operadores, Banco Central do Brasil etc.) e buscaram identificar fragilidades operacionais, custos passíveis de otimização, rotinas para mitigação de fraudes e estratégias para a ampliação da base de beneficiários.

## **1.2. Descrição geral do Programa**

O Pronaf foi instituído pelo Decreto nº 1.946, de 28/06/1996, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.

Dentre as diretrizes de orientação das ações do Programa, estabelecidas pelo Decreto instituidor, destaca-se a adequação e implantação da infraestrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de seus

projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola<sup>1</sup> e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas.

Importa registrar que anterior à publicação do Decreto nº 1.946/1996, nos termos das competências e atribuições do Conselho Monetário Nacional, o Pronaf já havia sido instituído no âmbito do crédito rural, por meio da Resolução CMN nº 2.191, de 24/08/1995, com o objetivo de destinar apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor e de sua família. A Resolução dispôs, ainda, sobre a aplicação das normas gerais do Manual de Crédito Rural (MCR) aos créditos concedidos ao amparo do Pronaf. Além disso, por este ato normativo a Secretaria de Política Agrícola (SPA), do então Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, e a Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda, foram autorizadas a adotar as medidas e a promover os ajustes indispensáveis à implementação das disposições da referida Resolução, os quais seriam divulgados pelo BCB.

O MCR é um compêndio codificado das normas aprovadas pelo CMN e editadas pelo BCB tendo como objetivo disciplinar as operações de crédito rural. Os financiamentos ao amparo do Pronaf estão normatizados no seu Capítulo 10, onde estão disciplinados, entre outros, os beneficiários, as finalidades, modalidades de crédito, taxas de juros e prazos aplicáveis ao referido Programa.

Conforme disposições preliminares do MCR, crédito rural é o suprimento de recursos financeiros, por instituições do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), para aplicação exclusiva nas finalidades e condições estabelecidas no referido Manual.

Assim, de acordo com as disposições gerais do Capítulo 10 do MCR, o Pronaf destina-se a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas.

Portanto, o Pronaf, enquanto política pública é resultado de uma antiga demanda dos pequenos agricultores, é um programa de incentivo à agricultura familiar que, em forma de linhas de crédito, financia projetos ao pequeno produtor rural em condições diferenciadas.

Merece anotação que o Pronaf conta ainda com o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), que consiste em um bônus de desconto aos mutuários de operações de crédito de custeio e investimento agropecuário contratadas no âmbito do Pronaf, sempre que o preço de comercialização do produto financiado estiver abaixo do preço de garantia vigente.

O atual gestor da política pública Pronaf, desde de 02/01/2019, é a Secretaria de Política Agrícola, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a quem compete, por meio da Coordenação-Geral de Crédito à Agricultura Familiar do Departamento de Crédito e Informação, entre outras: (i) coordenar e promover a elaboração de planos agropecuários e de safras, além de acompanhar e avaliar a sua execução; (ii) ampliar o acesso de agricultores ao financiamento, especialmente de agricultores com baixa renda, com vistas à superação das desigualdades socioeconômicas.

Nesse contexto, cabe um breve histórico sobre os órgãos responsáveis pela gestão do Pronaf, enquanto política pública, a partir de sua instituição em 1996, ocasião em que o Decreto nº 1.946, de 28/06/1996, estabeleceu a competência do então Ministério da Agricultura e do Abastecimento para coordenar o Programa.

No ano de 1999, por meio da MP nº 1.999-13, de 14/12/1999, o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária, criado por meio do Decreto nº 1.889/1996, foi transformado em Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. Ainda, por meio dessa Medida Provisória, as atribuições relacionadas com a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares foram transferidas do Ministério da Agricultura e do Abastecimento para o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária.

---

<sup>1</sup> Considera-se ano agrícola, ou Plano Safra, o período compreendido entre 1º de julho de cada ano e 30 de junho do ano seguinte.

Posteriormente, com a reedição da MP nº 1.999-13 pela MP nº 1.999-14, de 13/01/2000, restou consignada a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a partir da transformação do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária. Por essa reedição foram estabelecidas as seguintes áreas de competência do MDA: i) reforma agrária; ii) promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares.

A Estrutura Regimental do MDA foi aprovada pelo Decreto nº 3.338, de 14/01/2000, criando a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), que dentre suas competências, são destacadas as seguintes: i) formular políticas e diretrizes concernentes ao desenvolvimento da agricultura familiar; ii) promover a articulação das ações voltadas ao desenvolvimento rural no âmbito da agricultura familiar, objetivando sua execução descentralizada e integrada com os Estados, Municípios e sociedade civil organizada; iii) apoiar iniciativas, dos Estados e Municípios, que visem ao desenvolvimento rural, com base no fortalecimento da agricultura familiar, de forma participativa.

Observa-se que as políticas relacionadas à agricultura familiar permaneceram na estrutura do mesmo ministério, no caso o MDA, por mais de 15 anos, ou seja, no período de janeiro de 2000 a maio de 2016, ocasião em que o órgão foi extinto e suas competências transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), conforme disposto na MP nº 726, de 12/05/2016. Posteriormente, com a edição do Decreto nº 8.780, de 27/05/2016, as competências do MDA que estavam com o MDS, foram transferidas para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), vinculada à Casa Civil da Presidência da República.

Com a publicação do Decreto nº 9.667<sup>2</sup>, de 02/01/2019, as competências da SEAD foram transferidas para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que passou a ter em sua estrutura organizacional a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo que, por meio dos seus Departamentos e Coordenações, tem, dentre outras, as seguintes competências: (i) propor, normatizar, planejar, fomentar, orientar, coordenar, supervisionar e avaliar, no âmbito do Ministério, as atividades relacionadas com a agricultura familiar e os assentamentos da reforma agrária; (ii) gerir o cadastro de agricultores familiares.

Ainda, o mencionado Decreto dispõe que o assunto “*políticas e fomento da agricultura familiar*” é uma das áreas de competência do MAPA, a qual é exercida pela Secretaria de Política Agrícola (SPA), no que diz respeito à ampliação do acesso de agricultores com baixa renda ao financiamento agropecuário com vistas à superação das desigualdades socioeconômicas, e pela Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF), quanto à normatização, supervisão e avaliação das atividades relacionadas com a agricultura familiar e os assentamentos da reforma agrária, além da gestão do cadastro de agricultores familiares. Diante do exposto, observa-se a competência normativa da SPA e da SAF para a gestão de assuntos relacionados à agricultura familiar no âmbito do MAPA.

Vale destacar também, em linhas gerais, a atuação dos outros órgãos envolvidos e as responsabilidades no que se referem às operações de financiamento do Pronaf, a exemplo do Conselho Monetário Nacional, Banco Central, Secretaria do Tesouro Nacional e agentes financeiros.

O Conselho Monetário Nacional disciplina o crédito/operações creditícias e estabelece critérios e condições adicionais de enquadramento para fins de acesso às linhas de crédito destinadas aos agricultores familiares e define os encargos financeiros e o bônus de adimplência para os financiamentos pelos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ainda, outro órgão disciplinador, o Banco Central do Brasil acompanha e fiscaliza as operações de crédito rural beneficiárias das subvenções econômicas concedidas aos produtores rurais e propõe mudanças nas normas do crédito rural.

Como operadores dos créditos, há os agentes financeiros que são responsáveis pela análise e concessão do financiamento aos beneficiários, e da fiscalização sobre a correta utilização dos recursos na produção. Já os agentes emissores da DAP desenvolvem atividades relacionadas com o desenvolvimento rural sustentável, como a emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, orientação na elaboração do

---

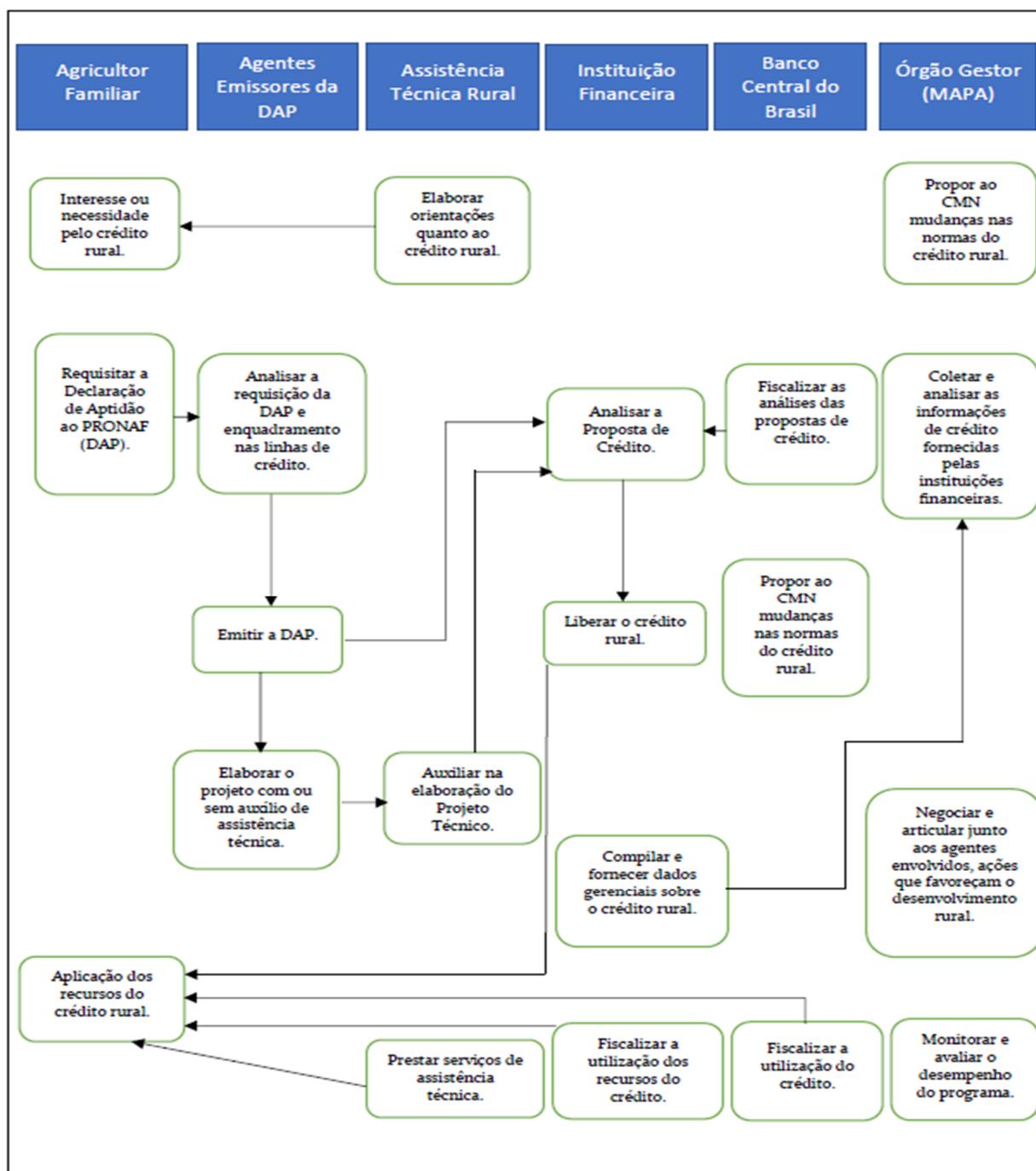
<sup>2</sup> A partir de 23/03/2020 passou a vigorar o Decreto nº 10.253, de 20/02/2020, que, dentre outras, aprovou a estrutura regimental do MAPA.

Projeto Técnico de Financiamento e fornecimento de capacitação aos beneficiários do programa. São exemplos, as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater e os sindicatos rurais.

Além disso, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) atua no crédito rural de forma direta, indireta ou mista. De forma direta é quando a operação de crédito é realizada diretamente com o BNDES, e só ocorre quando o valor financiado for superior a R\$ 20 milhões. A operacionalização indireta ocorre quando o BNDES atua em parceria com uma rede de instituições financeiras credenciadas. Nesses casos, as instituições credenciadas fazem análise do financiamento, podendo negá-lo, e assumem o risco da operação; se for valor inferior a R\$ 20 milhões, é automática e não necessita de aprovação do BNDES; caso contrário, é necessária consulta prévia. A forma mista de concessão combina a direta com a indireta não automática, e só pode ser requerida pela instituição financeira ou pelo BNDES.

A Figura 1 apresenta resumidamente o mapa de processos dos financiamentos do Pronaf:

Figura 1: Mapa de Processos do Pronaf



Fonte: CGAGR/CGU. Pré Projeto RA 201902219.

## 2. Avaliação de implementação do Pronaf

Nos subitens seguintes, são apresentadas as avaliações acerca da execução do Pronaf no que tange às remunerações das instituições financeiras, à concessão de subvenções econômicas, ao processo de substituição da DAP por meio da efetivação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) e ao acompanhamento por parte do MAPA quanto às operações contratadas, aos normativos vigentes e às providências adotadas pelo gestor.

### 2.1. Remuneração das instituições financeiras

Em relação à remuneração devida às instituições financeiras, os critérios e percentuais para operacionalizar os créditos no âmbito do Pronaf estão normatizados nos itens 17, 17-A, 17-B, 18 e 19 do capítulo 10-1 do Manual de Crédito Rural (MCR).

O Quadro 1 apresenta, de forma resumida, as taxas de remuneração ao ano aplicadas com base nos saldos médios diários das operações, considerando a fonte e o risco do crédito, além do grupo beneficiário do Pronaf.

**Quadro 1: Taxas de remunerações devidas às instituições financeiras para operacionalização de financiamentos do Pronaf**

FONTE / RISCO	GRUPO	MCR*
Fundos Constitucionais Risco integral da IF (11, e)	B (17, a)	- Remuneração de 4% a.a. - Quando for com metodologia PNMPPO, remuneração adicional, debitados do Fundo, de: i) 3% sobre os valores desembolsados em cada operação; ii) 4% sobre os valores recebidos dos mutuários no pagamento de cada parcela - Quando for sem metodologia PNMPPO, prêmio de desempenho, debitado do Fundo, de 2% sobre os valores recebidos dos mutuários.
Fundos Constitucionais Risco integral do Fundo (11, a)	Pronaf Floresta e Pronaf Semiárido (17, b)	- Remuneração de 2%. - Quando for com metodologia PNMPPO, remuneração adicional, debitados do Fundo, de: i) 3% sobre os valores desembolsados em cada operação; ii) 4% sobre os valores recebidos dos mutuários no pagamento de cada parcela - Quando for sem metodologia PNMPPO, prêmio de desempenho, debitado do Fundo, de 2% sobre os valores recebidos dos mutuários.
Fundos Constitucionais Risco integral da IF (11, e)	A/C (17, c)	- Remuneração de 2%. - Quando for sem metodologia PNMPPO, prêmio de desempenho, debitado do Fundo, de 2% sobre os valores recebidos dos mutuários.
Fundos Constitucionais Risco integral da IF (11, e)	A (17, d)	- Remuneração de 2%. - Quando for sem metodologia PNMPPO, prêmio de desempenho, debitado do Fundo, de 2% sobre os valores recebidos dos mutuários.
Risco operacional compartilhado entre os respectivos bancos administradores e os Fundos Constitucionais de Financiamento	Não elencado nas alíneas anteriores	- Remuneração de 3%. - Quando for com metodologia PNMPPO, remuneração adicional, debitados do Fundo, de: i) 3% sobre os valores desembolsados em cada operação; ii) 4% sobre os valores recebidos dos mutuários no pagamento de cada parcela

Fonte: MCR.

\*Registra-se, em complemento, o item 19 do MCR 10-1, em que aborda a taxa de administração recebido pela IF dos Fundos Constitucionais: 19 - Com relação ao disposto nos itens 17 e 18, deve ser observado que, caso a instituição financeira receba taxa de administração de 3% a.a. (três por cento ao ano) sobre o patrimônio líquido do respectivo fundo constitucional, limitada a 20% (vinte por cento) do valor das transferências anuais, nos termos do art. 13 da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24/8/2001, deve ser descontado do patrimônio líquido, para efeito de cálculo da mencionada taxa de administração, o total das operações contratadas na forma das alíneas "a", "b" e "c" do item 17.

A STN celebra contratos de prestação de serviços celebrados com instituições financeiras, para a realização das operações de financiamento do Pronaf. Esses contratos têm por objeto o estabelecimento das condições para prestação de serviços pela instituição financeira à União. De acordo com a STN, as instituições financeiras atuam como agente financeiro da União "como seu agente financeiro para a realização e gestão de operações de financiamento de que trata o Manual de Crédito Rural – MCR com recursos do Orçamento Geral da União – OGU". Nesse sentido, tem-se a previsão do artigo 3º da Lei nº 10.186, de 2001, que estabelece o seguinte:

*Art. 3º Fica a União, por intermédio de instituição financeira federal como seu agente, autorizada a, observada a dotação orçamentária existente, contratar operação de*

*crédito diretamente com os agricultores a que se refere o art. 2º desta Lei sem a exigência de outras garantias que não a obrigação pessoal do devedor.*

No que se refere às operações realizadas no âmbito do Pronaf que são passíveis de equalização pelo Tesouro Nacional, segundo a STN, não há contratos de prestação com os bancos, uma vez que se trata de operações realizadas diretamente pelas instituições financeiras e seguem o prescrito em portaria de equalização do Ministério da Economia em cada Plano Safra. Nesse contexto, no período de 2018 a 2020, o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste mantiveram, de acordo com a STN, contratos de prestação de serviços para operacionalizar e gerir as operações de financiamento do Pronaf financiadas com recursos provenientes do OGU.

Para a presente avaliação, tendo em vista a oportunidade e a materialidade, foram analisados os contratos, os repasses e os controles instituídos pela Secretaria do Tesouro Nacional relativos às remunerações devidas ao Banco do Brasil. Não foram observadas fragilidades ou inconsistências relevantes quanto aos procedimentos de apuração e cobrança dos valores recebidos pelo Banco do Brasil a título de remuneração das operações do Pronaf.

## 2.2. Concessão de subvenções econômicas

A concessão de subvenções econômicas sob a forma de equalização de taxas de juros, bônus de adimplência e rebates de saldo devedores está amparada pelas disposições da Lei nº 8.427/1992, pelas Portarias editadas pelo Ministério da Economia [Fazenda] em cada Plano Safra e por Resoluções do CMN (dispostas no MCR).

Em relação às subvenções econômicas concedidas no âmbito do Pronaf, cujos pagamentos aos agentes financeiros ocorreram no período de 2018 a 2020, os dados disponibilizados pela STN evidenciam o montante superior a R\$ 7,5 bilhões e R\$ 66 milhões, respectivamente, a título de equalização de taxas de juros e bônus/rebates, conforme detalhamento por agente financeiro informado na Tabela 1.

**Tabela 1: Subvenções Econômicas ressarcidas aos agentes financeiros – 2018 a 2020**

Agente Financeiro	Equalização de Taxas	Bônus/Rebates
BB	5.573.872.925,47	58.158.530,38
BANCOOB	8.307.378,71	27.576,46
BASA	-	459.206,21
BNB	60,02	47.183,27
BNDES	1.811.155.339,30	4.965.913,87
Cresol	3.935.722,99	-
Sicredi	116.638.017,83	2.443.949,98
Total	7.513.909.444,32	66.102.360,17

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos dados da STN.

Conforme se observa da Tabela 1, o Banco do Brasil é o agente financeiro com o maior volume de recursos ressarcidos pelo Tesouro Nacional por conta de subvenções econômicas concedidas na execução do Programa, sendo 74% (R\$ 5.573.872.925,47) por conta da equalização de taxas de juros e 88% (R\$ 58.158.530,38) por conta de bônus/rebates concedidos aos beneficiários do Pronaf. Em decorrência dessa materialidade foi realizada a avaliação dos pagamentos realizados pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil.

No que diz respeito aos normativos que versam sobre a concessão da equalização de taxas de juros, os mesmos são editados pelo Ministério da Economia [Fazenda] para cada Plano Safra com base na Lei nº 8.427/1992 e tem sua vigência para todo o período de vencimento da operação de crédito, que pode abranger mais de um exercício.

De acordo com a STN, as normas estabelecem que, para fins de pagamento, o agente financeiro autorizado deve, inicialmente, fornecer à STN as planilhas para verificação dos valores em modelo previamente estabelecido. A partir dessas planilhas, encaminhadas pelo agente financeiro operador, a

STN realiza o processo de conferência quanto à aderência às regras e metodologias de cálculo estabelecidas. Realizada a análise, a STN solicita esclarecimentos/correções às instituições financeiras ou atesta os valores informados, ocasião em que autoriza o Banco a encaminhar a solicitação formal de pagamento. Em conformidade com o rito do processo (apresentação dos valores, análise/conferência, correções/esclarecimentos, ateste, cobrança e pagamento) não existem valores glosados pela STN. Portanto, os valores cobrados pelo agente financeiro, diante do que preveem os normativos, correspondem aos valores atestados pela STN.

Cabe registrar que não restou evidenciada a participação do gestor do Programa nos procedimentos de análise/conferência das operações subvencionadas, ainda que amostral, em particular quanto à conformidade do beneficiário, a partir dos dados da DAP de sua titularidade, em relação ao enquadramento da operação contratada.

Da avaliação realizada, com base nos dados e informações disponibilizadas pela STN e pelo BB, não foram observadas fragilidades no processo de cobrança realizado pelo Banco do Brasil e no processo de pagamento realizado pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil dos valores das subvenções econômicas concedidas aos beneficiários do Pronaf a título de equalização de taxas de juros e bônus de adimplência/rebates. Contudo, é importante salientar que a presente análise não contempla qualquer avaliação ou conformidade relacionada às normas estabelecidas na LRF, mormente quanto às vedações previstas no art. 35 da Lei nº 101/2000.

### **2.3. Ausência de implementação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF)**

Observa-se que o processo de implementação do CAF não foi concluído. Cabe ressaltar que, conforme Portaria nº 24, de 24/03/2020, a SAF/MAPA prorrogou por 6 meses a validade das Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP) com vencimento entre 25/03 e 31/12/2020. Posteriormente, por meio da Portaria nº 129, de 23/09/2020, as DAP com vencimento entre 24/09 e 31/12/2020, inclusive aquelas já prorrogadas pela Portaria nº 24/2020, receberam novo prazo de prorrogação de validade por 6 meses. Além disso, as DAP com vencimento entre 01/01 e 31/03/2021 tiveram a validade prorrogada por 3 meses.

Importa mencionar pesquisa realizada pela equipe de auditoria para conhecer as queixas mais comuns dos mutuários do Pronaf, em que foram feitos questionamentos a agricultores familiares, contactados a partir de base disponibilizada pela Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER). Apesar de não configurar uma pesquisa com significância estatística, muitos participantes relataram dificuldades relacionadas ao excesso de burocracia no processo de emissão da DAP junto às Entidades Emissoras credenciadas.

Ainda, acerca de questão relativa à documentação para obtenção da DAP, a mencionada pesquisa com os beneficiários do Pronaf indicou ocorrências de solicitação de documentos além dos obrigatórios para a emissão do documento, ou seja, CPF, documento que comprove o uso da terra (Termo de Autorização de Uso - TAU ou contrato de concessão de uso, por exemplo); e, caso casado, o agricultor deverá apresentar certidão de casamento e os documentos pessoais do cônjuge. Como exemplo de relatos de documentos além dos obrigatórios, solicitados aos agricultores familiares, estão carteira de trabalho, comprovante de renda, Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), certidão ou cadastro ambiental e comprovante de votação. Desse modo, percebe-se a importância da substituição da DAP pelo CAF para melhorar o acesso dos agricultores familiares a documentação fundamental para a contratação dos financiamentos do Pronaf.

O Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), instituído pelo Decreto nº 9.064/2017, destina-se à identificação e à qualificação da Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) e do empreendimento familiar rural, o qual deverá substituir a DAP. Entretanto, até que se conclua a implementação do CAF, a DAP permanece como instrumento de identificação e de qualificação da UFPA e dos empreendimentos familiares rurais para fins de acesso às ações e às políticas públicas no âmbito da agricultura familiar.

Depreende-se, portanto, que a DAP é a porta de entrada do agricultor familiar às políticas públicas de incentivo à produção e geração de renda. Para acessar uma linha de crédito do Pronaf, por exemplo, é imprescindível uma DAP ativa, pois nela constam informações que darão segurança jurídica para as

transações de financiamentos. Além de acessar as linhas de crédito do Pronaf, o titular de uma DAP ativa tem acesso a pelo menos outras 15 políticas públicas do governo federal, se observados os critérios específicos de cada uma. Em consequência, a DAP pode ser considerada um “passaporte” de acesso às políticas públicas no âmbito da agricultura familiar.

A DAP é emitida por uma rede de agentes credenciados pelo gestor do Programa que utilizam, desde setembro/2007, sistema informatizado (*DAPWeb*) para a sua emissão (originalmente eram emitidas em papel). As DAPs observam a seguinte validade: de 2 anos, se emitidas a partir de abril/2017; de 3 anos, se emitidas de março/2014 a março/2017; e de 6 anos, aquelas emitidas antes de março/2014.

A emissão da DAP – enquanto documento declaratório - está condicionada, além da apresentação dos documentos de identificação e de enquadramento do interessado, à observância do município de residência do agricultor em relação ao território de atuação ou sede da entidade emissora autorizada.

No exercício do controle social, em âmbito municipal, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) devem atuar, por meio da sociedade, auxiliando na eliminação de possíveis inconsistências, desvios e irregularidades na base de dados da DAP. Os resultados da atuação do controle social devem ser reportados ao gestor para a adoção de providências.

Isto posto, verifica-se o quão importante e urgente é a implementação do CAF em substituição à atual sistemática de identificação e de qualificação dos beneficiários do Programa e das demais ações e políticas destinadas aos agricultores familiares, cujo Cadastro, se adequadamente parametrizado e operacionalizado, deve reduzir as fragilidades e irregularidades recorrentes no processo de emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf.

Em trabalhos realizados pelos órgãos de controle interno e externo de avaliação do Pronaf e dos processos relacionados à sua execução, diversas fragilidades ou irregularidades foram apontadas, em especial quanto aos procedimentos de emissão de DAP, resultando no registro de inúmeras recomendações ou determinações.

Nesse contexto, cabe mencionar o recente trabalho realizado pelo TCU no período de 21/09/2017 a 28/02/2018, no âmbito da auditoria de conformidade, sobre o procedimento de emissão da DAP como instrumento de identificação e de qualificação de agricultores familiares, com as suas formas associativas, para o acesso aos respectivos programas e às correspondentes políticas públicas. A auditoria em referência, cujo escopo compreendeu as DAPs emitidas de 2007 a julho/2017 e o acesso a programas e políticas públicas de 2010 a 2017, *encontrou indícios de irregularidades nas declarações emitidas e fragilidades nos controles previstos.*

*De acordo com o Relatório, foram identificados indícios de irregularidades em 1.335.852 de DAPs emitidas para Unidades Familiares de Produção Rural (UFPR) (11,15% do total de emissões), e em 542 para formas associativas com DAP ativa (7,81% do total de emissões) no período de 2007 a 2017. Deste total, 640.460 DAPs de unidades familiares e 315 de formas associativas acessaram programas e políticas públicas federais direcionados à agricultura familiar analisados no período de 2010 a 2017.*

Em síntese, estes são os principais achados de auditoria registrados pela referida peça técnica:

- i) *Existência de DAPs com indícios de irregularidades, emitidas no período de 2007 a 2017, que permitiram acesso a programas e políticas públicas direcionados à agricultura familiar;*
- ii) *Baixa adoção pelos municípios, no período de 2014 a 2017, dos mecanismos de controle aplicáveis à Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), previstos nas Portarias SAF 26/2014 e 1/2017; e*
- iii) *Não comunicação da SAF/Sead ao Ministério Público e aos gestores de políticas públicas federais destinadas à agricultura familiar acerca do cancelamento de DAPs irregulares que causaram danos ao erário.*

Em decorrência desses apontamentos foi emitido o Acórdão nº 1.197/2018 – Plenário, de 23/05/2018, em que, dentre as determinações exaradas à Secretaria Especial de Agricultura Familiar (cujas competências e responsabilidades foram sucedidas pelo MAPA a partir de 2019), cabe destacar, preliminarmente, as seguintes:

9.2.6. atente para a necessidade de observância das determinações prolatadas por este Acórdão nos estudos e na futura implementação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), ao substituir a DAP para efeito de acesso às ações e às políticas destinadas à Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) e aos empreendimentos familiares rurais, nos termos do Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017;

9.2.7. apresente, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência deste Acórdão, o detalhado plano de ação destinado ao cumprimento de todas as medidas fixadas pelo item 9.2 deste Acórdão, fixando, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas aludidas ações e os respectivos prazos para a correspondente implementação.

No que diz respeito à apresentação do plano de ação determinado pelo item 9.2.7 supra, cumpre registrar, dentre as medidas fixadas pelo item 9.2 do mencionado Acórdão como determinações à Secretaria Especial de Agricultura Familiar, as que se referem:

i) à apuração dos indícios de irregularidade apontados, conforme Relatório, em relação às Unidades Familiares de Produção Rural (UFPR) e em relação às formas associativas, providenciando a reativação das DAP consideradas regulares ou o cancelamento das DAP consideradas irregulares, de modo a assegurar o cumprimento do art. 26 da Portaria SAF nº 1, de 2017, com a subsequente comunicação das declarações canceladas aos órgãos e entidades gestores das políticas públicas para a agricultura familiar, no prazo de até 30 dias, para a adoção das providências cabíveis (item 9.2.1);

ii) ao estabelecimento dos procedimentos de validação das informações apresentadas pelo postulante no processo de emissão de DAP ou de outro documento substituto, a exemplo do cruzamento de dados com as bases de sistemas governamentais, como a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), o banco de dados de pagamentos do INSS (Maciça), o Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), a base de contribuintes da Receita Federal, o repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos programas e políticas da agricultura familiar, entre outras bases (item 9.2.2);

iii) à estruturação e à articulação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), em conjunto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), além da ampliação e do aperfeiçoamento do controle social sobre a DAP (item 9.2.3).

Quanto às determinações prolatadas pelo referido Acórdão nº 1.197/2018, as quais devem ser observadas nos estudos e na futura implementação do CAF como substituto da DAP para efeito de acesso às políticas destinadas à Unidade Familiar de Produção Agrária e aos empreendimentos familiares rurais, conforme mencionado pelo seu item 9.2.6, merece relevo a que determinou à Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, conforme item 9.4.1 e respectivos subitens, a promover, *no âmbito do sistema DAPWeb ou de outro sistema substituto*, os seguintes procedimentos:

i) registro detalhado de todos os membros componentes da Unidade Familiar de Produção Rural, com os dados pessoais, a força de trabalho e a renda dos seus integrantes, entre outros dados (subitem 9.4.1.1);

ii) registro detalhado de todas as propriedades rurais pertencentes ou exploradas pela Unidade Familiar de Produção Rural, com o devido registro nos cadastros de uso da terra (Cadastro Ambiental Rural – CAR ou Sistema Nacional de Cadastro Rural) (subitem 9.4.1.2);

iii) registro do histórico de tentativas de emissão de DAP relativas aos CPF dos Titulares 1 e 2 (subitem 9.4.1.3);

iv) utilização de ferramenta de validação nos campos de entrada de dados preenchidos pelo agente emissor (subitem 9.4.1.4).

Além disso, o item 9.4.4 do supracitado Acórdão determinou a apresentação, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, de um plano de ação destinado ao cumprimento de todas as medidas fixadas pelas determinações registradas pelo seu item 9.4, *fixando, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas aludidas ações e os respectivos prazos para a correspondente implementação*.

De todo o exposto, aguarda-se providências do gestor no sentido de prover maior celeridade à implementação do CAF, sem perder de vista a adoção das medidas determinadas pelo mencionado Acórdão TCU nº 1.197/2018, cujo banco de dados, enquanto instrumento de aperfeiçoamento do processo de identificação e qualificação dos beneficiários das ações e políticas públicas destinadas aos agricultores familiares, possa resultar em melhor eficiência e eficácia na aplicação dos escassos recursos públicos.

Com relação ao processo de implementação do CAF, o gestor do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), apresentou o seguinte posicionamento:

*[...] informamos que o CAF está em fase de desenvolvimento avançada, especialmente no tange a identificação e qualificação do agricultor familiar, inclusive com o detalhamento dos parâmetros de aferição dos critérios estabelecidos pelo Decreto 9.064/2017.*

*O CAF prevê o cruzamento de dados com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) para apoiar a análise do cumprimento dos critérios relativos a inscrição do(a) agricultor(a). Nesse sentido, será firmado contrato com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev, responsável pelo acesso ao CNIS, com vistas ao compartilhamento da base de dados. Após a celebração do Contrato será procedida a integrações dos sistemas e iniciados os testes necessários para a homologação do sistema e implementação do CAF.*

*Ressaltamos a integração do CAF com a base de dados do CNIS trará maior segurança e maior agilidade nas emissões do cadastro tanto aos beneficiários quanto aos executores de políticas públicas que utilizarão o CAF como instrumento de identificação do público prioritário.*

*[...] informamos que o CAF tem como finalidade a correta identificação e qualificação do público definido pela Lei 11.326/2006 e Decreto 9.064/2017 para fins de acesso a políticas públicas diferenciadas. Sendo assim, o Cadastro foi estruturado com as definições da referida Lei e Decreto.*

*O CAF traz avanços significativos na identificação do público da agricultura familiar, inclusive prevendo a definição mais detalhada dos parâmetros de aferição dos critérios de identificação e de qualificação da Unidade Familiar de Produção Agrária.*

*O CAF trará a identificação de todos os membros da Unidade Familiar, e não apenas os titulares como é realizado na DAP. Com isso será possível mapear melhor a agricultura familiar, bem como possibilitar a formulação mais consistente de políticas públicas para todos os membros da família.*

*Com a identificação dos membros, o sistema buscará no Cadastro Base do Cidadão - CBC as informações cadastrais (Nome completo, filiação, RG, data de nascimento...) e óbito, caso tenha ocorrido. Na DATAPREV, serão buscadas as informações sobre endereço, vínculo de contribuições, faixa de renda e benefícios recebidos. Com isso, teremos mais segurança no ato do registro dos membros da Unidade Familiar.*

*Conforme mencionado na NOTA TÉCNICA Nº 55/2020/COCAF/CGEP/DEP-SAF/SAF/MAPA, também será possível registrar todas as áreas pertencentes ou exploradas pela Unidade Familiar, possibilitando a avaliação correta da posse de módulos fiscais por parte do(a) agricultor(a) familiar.*

*Ao final do Cadastro, será necessário realizar o upload de alguns documentos e do documento assinado pelo responsável da UFPA contento ciência das informações declaradas no CAF.*

*[...] quanto ao cronograma para efetiva implantação/uso do Cadastro, informamos que os ajustes finais do sistema, bem como desenvolvimento do material para*

*capacitação, necessária antes da implementação, está programada para conclusão até o final de dezembro de 2020.*

*O planejamento é concluir o material de capacitação, ajustes finais no sistema e publicação da normatização até o final de dezembro de 2020 para, no primeiro trimestre de 2021, serem iniciados os testes e capacitação de entidades emissoras;*

*O Cadastramento dos Agricultores Familiares será iniciado no segundo trimestre de 2021.*

*[...] com relação à contratação da Dataprev, o processo 21000.004778/2020-10 está em andamento e contém a NOTA TÉCNICA Nº 1/2020/COOR2CGEP/CGEP/DEP-SAF/SAF/MAPA, editada com as informações necessárias à contratação. Também contém o documento Estudo Técnico Preliminar da Contratação (ETP) com as informações mais detalhadas das Application Programming Interface (API) a serem contratadas. Foram necessário ajustes no ETP e a versão final não estava assinada até a data de edição desta Nota Técnica.*

Ainda sobre o sistema eletrônico desenvolvido para a implementação do CAF, o gestor complementou que está realizando a integração com CPF Light (Receita Federal), MACIÇA (Dataprev) e Login Único (Governo Federal). Também registra que o contrato com a Dataprev foi formalizado em 03/05/2021, possibilitando iniciar os procedimentos voltados ao desenvolvimento final do sistema com dados reais. Atualmente é aguardada a efetiva disponibilização dos dados por parte da Dataprev para o início dos testes de modo a verificar a aplicação das funcionalidades.

Adicionalmente, de acordo com o MAPA, a prorrogação do prazo de validade das DAP ocorreu no contexto das medidas adotadas pelo Governo Federal para evitar propagação de contaminação por coronavírus, restringindo a locomoção e evitando as aglomerações de pessoas. Com essas medidas, segundo o gestor, “evitou-se o deslocamento de 877.419 unidades familiares para a emissão de nova DAP”.

Ainda segundo o MAPA, no que concerne à comprovação documental da realização de estudos técnicos, de planejamento e elaboração de cronograma da execução das atividades para contratação do sistema voltado ao compartilhamento de base de dados do CAF e a integração com o CNIS, o MAPA ressalta a estruturação da Coordenação de Cadastro do Agricultor Familiar (COCAF), unidade administrativa constante da SAF/MAPA que desde janeiro de 2019 adquiriu as competências da extinta Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil Presidência da República. Com isso, ocorreram dificuldades para executar as atividades relativas ao processo de emissão da DAP e de apoio à SAF/MAPA no projeto de implementação do CAF. Também cita o contexto de reorganização dos órgãos da presidência promovida pelo Governo Federal, exigindo um tempo necessário para a transição e adequação das novas estruturas ministeriais.

Especificamente com relação à COCAF, devido ao reduzido quadro de servidores, as ações para a instituição do CAF focaram-se no desenvolvimento do sistema eletrônico, em detrimento de projeto voltado à disponibilização do serviço de emissão do CAF ao público. Porém, o acréscimo de mais servidores na Coordenação, a partir de agosto de 2020, possibilitou a ampliação das atividades para a implantação do CAF.

Em consequência, a definição do conjunto de ações estratégicas para assegurar a efetiva implementação do serviço de emissão do CAF resultou no estabelecimento de plano de ação baseado cinco ações estratégicas prioritárias, que explicitam as ações, objetivos, resultados, produtos e prazos. A seguir, as principais entregas das ações estratégicas estabelecidas no plano de ação:

Regulamentar:

- Revisão de normativos relativos à agricultura familiar e da regulamentação da Declaração de Aptidão do Pronaf - realizada até setembro/2020;
- Proposta de alteração do Decreto 9.064 de 2017 - aprovada até dezembro/2020 e decreto de alteração publicado até abril/2021;

- Proposta de alteração do prazo de substituição da DAP - aprovada até dezembro/2020 e portaria publicada até janeiro/2021;
- Proposta de nova regulamentação do CAF - aprovada até dezembro/2020 e portaria publicada até abril/2021.
- Proposta de regulamentação das atividades de monitoramento, fiscalização e auditoria sobre emissores e portadores de CAF/DAP - aprovada até dezembro/2021 e portaria publicada até janeiro/2022.

#### Automatizar:

- Elaboração do projeto do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) - realizada até novembro/2019;
- Desenvolvimento dos módulos principais do sistema CAF - realizada até dezembro/2019;
- Integração do CAF aos outros sistemas do MAPA - conclusão até março/2021;
- Realização de teste assistido do sistema CAF - realização até junho/2021.
- Desenvolvimento do Webservice para disponibilização dos dados do CAF - realização até julho/2021;

#### Estruturar, capacitar e orientar:

- Curso EAD com e sem tutoria - elaborado até abril/2021 e disponibilizado em plataforma de EAD até maio/2021;
- Capacitação de agentes emissores de CAF - até dezembro/2021.

#### Comunicar, promover e divulgar:

- Plano de Comunicação Digital e Divulgação do CAF - aprovado até junho/2021;
- Hotsite do CAF - aprovado e disponibilizado - até junho/2021.

#### Monitorar e fiscalizar:

- Estruturação de unidade administrativa voltada para o monitoramento e fiscalização das atividades do CAF - até março de 2021;
- Elaboração de protocolo de monitoramento . Instrução operacional publicada até agosto/2021;
- Regulamentação de procedimentos de acompanhamento e fiscalização sobre emissores e portadores de DAP/CAF - até dezembro/2021;
- Programação de ações de fiscalização para 2022 - até dezembro/2021.

Em manifestação complementar, com relação aos normativos, o MAPA expôs que nos meses de agosto e setembro de 2020 foram realizados o estudo e a revisão dos normativos relativos à DAP como subsídio para a elaboração de normativo disciplinador dos procedimentos referentes ao CAF. A minuta da portaria disciplinadora desses procedimentos foi encaminhada em 05/01/2021, para avaliação e parecer, à Consultoria Jurídica do MAPA. Entretanto, tendo em vista a complexidade do tema, encontra-se em andamento as tratativas, por meio de ciclo de reuniões, entre a CONJUR/MAPA e a área técnica do Ministério com vistas à elaboração da versão final do normativo.

No que diz respeito à divulgação e comunicação ao público-alvo do Pronaf para a nova sistemática de cadastramento, foram realizados ciclos de web conferências com as Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFAs), que atuarão no sentido de apoiar o MAPA durante o período de transição. Em abril foi concluído o ciclo de web conferências com as SFAs e identificado os servidores/colaboradores que irão ser treinados para atuarem como ponto focal e disseminadores de conhecimento em todo o território nacional. Também, estão previstos ciclos com as entidades integrantes da rede emissora da DAP e ingressarão na rede emissora do CAF.

Ainda sobre a capacitação dos agentes cadastradores e operadores do sistema, serão realizados cursos EAD após a conclusão e disponibilização dos dados provenientes da contratação junto à Dataprev, antes da disponibilização do serviço à sociedade. A estratégia de treinamento e capacitação para os agentes emissores compreende uma fase inicial de preparação desses agentes para operacionalizar o sistema e apropriá-los do conhecimento dos regimentos disciplinadores e uma segunda fase com execução de atividades periódicas de atualização do treinamento.

Adicionalmente, sobre a estruturação dos processos de monitoramento e fiscalização da conformidade das informações cadastradas no novo sistema, por meio da Portaria nº 98, de 30/4/2021, foi realocado cargo em confiança e função comissionada da SAF/MAPA, a fim de criar uma Coordenação de Monitoramento e Fiscalização do Cadastro da Agricultura Familiar (COFISC), com atribuições e processos de trabalho relativos ao assunto.

O gestor também ressalta que, relativamente à determinação consignada no item 9.2.3 do Acórdão TCU nº 1.197/2018, apesar de o Condraf ter sido reconstituído pelo Decreto nº 10.253, de 2020 no âmbito da SPA, o Conselho ainda permanece sem a devida estruturação. Quanto à estruturação dos CMDRS, devido à falta de recursos, de pessoal e de estrutura física, não foi possível o efetivo exercício do controle social, bem como repercutiu no baixo índice de execução dessa atividade de controle social da DAP por parte dos CMDRS. Apesar disso, o gestor destaca que a legislação pertinente ao tema foi implementada de forma a possibilitar a existência de diversos mecanismos de participação e controle social, tais como canais de atendimento ao cidadão, ouvidorias, central de relacionamento, dentre outros. Por esses meios, segundo o gestor, espera-se que o controle social sobre a emissão do CAF seja exercido diretamente pelo cidadão através dos canais oficiais de atendimento ao cidadão, aliado a demais divulgações e promoções de forma a estimular a participação dos cidadãos.

Especificamente ao período de transição dos sistemas, o MAPA informa que foi estabelecido em dois anos, para que as DAPs emitidas, até o início da disponibilização do serviço do CAF, permaneçam válidas até o final de sua vigência. O período de transição pretende evitar prejuízos aos agricultores familiares em decorrência de eventuais deficiências dos agentes emissores, além de evitar situações conflitantes com as medidas preconizadas para contenção de contágio pela pandemia do Coronavírus.

Quanto ao início da execução de parte das atividades elencadas no plano de ação, de acordo com o gestor, dependia da conclusão do processo de contratação da Dataprev e a disponibilização dos dados, o que inicialmente estava prevista para primeira quinzena de março/2021. Por consequência, a efetivação da contratação da Dataprev no início deste mês ocasionou atraso ao cronograma de execução do plano de ação, exigindo a reprogramação das atividades.

Assim, em que pese as medidas em curso adotadas pelo MAPA, constata-se o atraso e a ausência de implementação do CAF em substituição à DAP. Dessa forma, é fundamental que o processo de substituição da DAP pelo CAF seja concluído de forma célere e tempestiva.

Por fim, importa registrar que na fase de conclusão do presente trabalho, ocasião em que foi apresentada ao gestor a versão preliminar dos Relatórios de Avaliação e de Recomendações, a SAF/MAPA informou que o prazo para substituição definitiva do documento DAP pelo registro CAF foi alterado pela Portaria nº 85, de 18/02/2021, de “até o mês de dezembro/2020” para “até o mês de dezembro/2021”.

#### **2.4. Fragilidades no acompanhamento das operações contratadas ao amparo do Pronaf por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)**

No âmbito da Secretaria de Política Agrícola (SPA/MAPA), gestor do Programa, constatou-se limitação de acesso e de acompanhamento das operações contratadas ao amparo do Pronaf, resultando em deficiência no monitoramento da sua execução (limites equalizáveis por linhas de financiamento, finalidades, fontes de recursos, agente financeiro), bem como na verificação da conformidade do beneficiário quanto ao enquadramento da operação de crédito contratada, mormente quanto às subvenções econômicas concedidas.

O gestor se utiliza da Matriz de Dados do Crédito Rural (MDCR) para realizar o acompanhamento da execução do Pronaf, cujo acesso é realizado mensalmente. A MDCR é uma fonte de dados agregados externa ao MAPA, relativos a operações de crédito rural contratadas pelas instituições financeiras integrantes do SNCR e registradas no Sicor, sistema de operações do crédito rural mantido pelo Banco Central do Brasil.

Verificou-se, conforme manifestação do gestor, que não existem rotinas de batimento ou de conformidade dos dados consultados na MDCR com outras fontes externas, sendo realizada apenas a consistência das informações obtidas com outros itens disponíveis na própria MDCR, com os normativos sobre operações de crédito rural e portarias de equalização.

No que diz respeito à conformidade do beneficiário da operação de crédito contratada ao amparo do Pronaf, o gestor alegou que, em razão do BCB não disponibilizar os dados com a identificação do tomador do crédito em observância às disposições da LC nº 105/2001 (sigilo das operações de instituições financeiras), não realiza o cruzamento de dados da operação com a DAP visando avaliar a conformidade do beneficiário quanto ao enquadramento da operação de crédito contratada, em especial quanto às subvenções econômicas concedidas.

Contudo, em que pese as alegações do gestor, cabe registrar que dentre os objetivos do Sicor destaca-se o de propiciar aos órgãos federais responsáveis pelas políticas de crédito rural o acesso a relatórios do referido sistema, conforme previsto no MCR 3-5A-3, alínea “g”.

Nesse contexto, o art. 6º do Decreto nº 3.991/2001 [não consta revogação expressa] ao dispor sobre o Pronaf, estabeleceu à Secretaria da Agricultura Familiar (vinculada ao extinto MDA), dentre outras, as competências de planejar, coordenar, monitorar e avaliar o desempenho do Programa. No que diz respeito à gestão do Pronaf, importa registrar que em razão das sucessivas reformas ministeriais ocorridas nos últimos anos, as competências da SAF/MDA foram sucedidas pela Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD/Casa Civil) em 12/05/2016, que por sua vez foram sucedidas pelo MAPA em 02/01/2019. Dessa forma, o Decreto nº 10.253/2020 e o Decreto nº 9.667/2019 (cuja vigência expirou em 22/03/2020), que tratam da estrutura regimental do MAPA, estabeleceram como competências relacionadas ao Programa, dentre outras:

- i) à Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, por meio dos seus Departamentos e Coordenações: propor, normatizar, planejar, fomentar, orientar, coordenar, supervisionar e avaliar, no âmbito do Ministério, as atividades relacionadas com a agricultura familiar e os assentamentos da reforma agrária; gerir o cadastro de agricultores familiares;
- ii) à Secretaria de Política Agrícola, por meio dos seus Departamentos e Coordenações: coordenar e promover a elaboração de planos agropecuários e de safras, além de acompanhar e avaliar a sua execução; ampliar o acesso de agricultores ao financiamento, especialmente de agricultores com baixa renda, com vistas à superação das desigualdades socioeconômicas.

Ainda, no contexto das competências e responsabilidades do gestor da política pública, importa observar que Lei nº 8.427/1992, ao dispor sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, estabelece que as entidades e órgãos da Administração Pública federal ao verificarem, no exercício de suas atribuições, o acesso indevido ao crédito rural subvencionado deverão comunicar a irregularidade ao Banco Central do Brasil para a adoção de providências no âmbito de suas competências. Além disso, o diploma legal em referência dispõe que a concessão de crédito rural envolvendo recursos subvencionados sob a forma de equalização de taxas está condicionada à assinatura pelo tomador de crédito, admitida a forma eletrônica, de termo de consentimento para o compartilhamento das informações com os órgãos gestores dos programas de crédito e com a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União. (Alterações introduzidas pela Lei nº 13.986, de 07/04/2020)]

De toda sorte, a jurisprudência é no sentido da relativização do sigilo bancário quando se tratar de operações de crédito financiadas com recursos públicos. Nessa linha, no julgamento do MS 33.340/DF (BNDES/BNDESPAR x TCU), de 26/05/2015, os Ministros da Primeira Turma do STF asseveraram:

*3. O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos.*

*4. Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar nº 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal. Em tais situações, é prerrogativa constitucional do Tribunal [TCU] o acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos.*

*5. O segredo como 'alma do negócio' consubstancia a máxima cotidiana inaplicável em casos análogos ao sub judge, tanto mais que, quem contrata com o poder público não pode ter segredos, especialmente se a revelação for necessária para o controle da legitimidade do emprego dos recursos públicos. É que a contratação pública não pode ser feita em esconderijos envernizados por um arcabouço jurídico capaz de impedir o controle social quanto ao emprego das verbas públicas.*

Ademais, o entendimento da equipe de auditoria, *s.m.j.*, é de que, neste caso – acesso do gestor aos dados das operações de crédito do Pronaf - não estaria a ocorrer a quebra de sigilo bancário, mas sim a transferência do sigilo. Com efeito, se as instituições financeiras operadoras do Programa têm o dever de zelar pela guarda das informações de que dispõe (incluindo aqui o BCB, autoridade supervisora), também o tem o gestor do Pronaf, que permanece obrigado ao sigilo, mantendo os dados das operações de crédito no mesmo estado anterior, haja vista que a finalidade do procedimento não é outra, senão a de monitorar e fiscalizar a correta aplicação dos recursos subvencionados. Assim, os dados antes protegidos pelos agentes financeiros, passarão a ser protegidos pelo gestor da política pública no exercício de suas atribuições e responsabilidades nos termos da lei, que por não ser acessível a terceiros, não poderá ser considerada violação ou quebra do sigilo. Logo, a violação se daria apenas em caso de acesso aos dados por pessoas estranhas ao órgão gestor do Pronaf.

Porquanto, o presente ponto ao tempo em que traz à discussão a limitação de acesso do gestor às operações de crédito rural contratadas ao amparo do Pronaf - por conta do entendimento sobre a aplicação absoluta do sigilo bancário - oportuniza a implementação de melhorias no processo de monitoramento a ser exercido pelo gestor na execução do Programa consoante a atuação dos órgãos e entidades intervenientes (divulgação, emissão de DAP, contratação da operação, assistência técnica, fiscalização, pagamento da operação), bem como na verificação da conformidade do beneficiário quanto ao enquadramento da operação de crédito contratada, mormente quanto às subvenções econômicas concedidas.

Nesse sentido, registra-se que a CGU, por meio do Relatório nº 201902219, de 17/01/2020, em trabalho que se objetivou avaliar a governança e a atuação do MAPA na gestão do crédito rural no âmbito do Pronaf, consignou achado de auditoria relacionado às limitações dos sistemas e ferramentas utilizados pelo gestor para o controle e gerenciamento do Programa.

Consoante o referido Relatório, a principal ferramenta utilizada pelo MAPA para gerenciamento das operações realizadas no âmbito do Pronaf é a Matriz de Dados do Crédito Rural, com acesso livre disponibilizado na internet pelo Banco Central do Brasil. Acrescente-se que a Matriz confere maior transparência sobre o crédito rural, por meio da disponibilização de informações agregadas aos diferentes interessados, agentes do governo, pesquisadores, jornalistas e ao público em geral. Entretanto, observa-se que que essa ferramenta não foi desenvolvida para gestão do Programa, mas para o controle de operações contratadas no âmbito do crédito rural, sem contar a necessidade de se resguardar informações de identificação do mutuário em razão de sigilo bancário, haja vista a sua disponibilização na rede mundial de computadores.

Ante as avaliações realizadas, o mencionado achado de auditoria conclui, portanto, que a ausência ou dificuldade de obtenção de dados importantes para gestão do Pronaf *limita as avaliações e decisões realizadas pelos gestores, impactando no alcance dos objetivos e na eficiência da política.*

Cabe mencionar, conforme síntese apresentada pelo referido Relatório, que *o MAPA não possui estudos ou avaliações buscando examinar o efeito do Pronaf sobre dimensões relevantes do Programa, a exemplo do aumento da capacidade produtiva, da elevação da renda e da melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares, objetivo principal do programa.* Reporta, ainda, que *a política não é monitorada e avaliada por meio de indicadores e metas associados diretamente a esse objetivo, tampouco produz informações específicas para a agricultura familiar.*

Em consequência dos fatos apontados pelo achado de auditoria, o referido Relatório registrou recomendação ao gestor no sentido de *obter, junto ao Banco Central do Brasil, as informações que não são disponibilizadas pela Matriz de Dados do Crédito Rural em formato que permita a análise detalhada dos dados pelo Mapa.*

Diante dos fatos abordados, o gestor emitiu posicionamento corroborando o entendimento da equipe de auditoria que aponta as fragilidades no acompanhamento das operações contratadas ao amparo do Pronaf, afirmando que *A limitação de acesso aos dados mais analíticos das operações de crédito rural no âmbito do Pronaf gera desdobramentos que afetam o processo de planejamento, coordenação, monitoramento e avaliação do programa.*

Atto contínuo, quanto à relativização do sigilo bancário em operações de crédito rural que envolvam recursos públicos, a SPA/MAPA discorreu sobre a ausência de termo na discussão iniciada com os entes envolvidos sobre o acesso aos dados com a identificação do tomador do financiamento, em que pese a legislação sobre a concessão de subvenção econômica e a jurisprudência a respeito, conforme segue:

*A abordagem da temática do sigilo bancário na auditoria, com a apresentação da deliberação jurisprudencial de relativização na guarda de informações nas transações bancárias, não vai em sentido contrário, mas sim na transferência do dever de mantê-lo, bem como a legislação sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural e o monitoramento dos recursos públicos, já é pauta nas discussões sobre o acesso aos dados com a identificação do tomador do financiamento.*

*O destaque da auditoria para a importância do acesso aos dados mais analíticos por parte do gestor no monitoramento e fiscalização da correta aplicação dos recursos, é mais um elemento positivo para o debate.*

*Apesar do entendimento constante dos achados da margem legal que possibilita o repasse de sigilo bancário de operações de crédito rural, nas operações que envolvam recursos públicos, o fato é que ainda não se chegou a um termo, junto aos entes que detêm a informação. E, como consequência, ainda não temos acesso a essa base de dados detalhada que permitirá o cruzamento com outras bases de dados.*

*A construção da posição consensuada sobre o repasse do sigilo bancário está em processo, requerendo, por consequência, a preparação, a estruturação para tratamento e, principalmente, segurança dos dados, para que se possa recepcionar e criar uma rotina de verificações que contribua com o **monitoramento e a fiscalização** do bom uso do recurso público. (grifo nosso)*

Por conseguinte, ao tempo em que o gestor finaliza os seus esclarecimentos informando que o repasse do sigilo bancário esteja em processo de construção de um entendimento com os órgãos envolvidos, reconhece a necessidade de se preparar e de se estruturar objetivando recepcionar e tratar os dados com a segurança devida, além de criar uma rotina de verificações que contribua com o monitoramento e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos na execução do Programa.

Cabe registrar, como procedimento de controle, que de acordo com o art. 7º-B<sup>3</sup> da Lei nº 8.427/1992, a concessão de crédito rural envolvendo recursos subvencionados sob a forma de equalização de taxas está condicionada à assinatura pelo tomador de crédito, admitida a forma eletrônica, de termo de consentimento para o compartilhamento das informações com os órgãos gestores dos programas de crédito e com a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União.

Quanto aos procedimentos de monitoramento e fiscalização da aplicação dos recursos públicos na execução do Programa, incluindo a verificação da conformidade do beneficiário, em que pese a manifestação da SPA/MAPA pela qual alega que *a fiscalização é atribuição normativa da instituição financeira que no devido tempo será, por sua vez, supervisionada pelo Banco Central do Brasil*, nos termos do MCR 2-7, a equipe de auditoria entende que tal atribuição normativa, no âmbito do SNCR, não exime o gestor do Pronaf da competência e responsabilidade pela fiscalização (no sentido amplo da palavra),

---

<sup>3</sup> Incluído pela Lei nº 13.986/2020 decorrente da conversão da MP nº 897, vigente desde 02/10/2019. A Lei nº 8.427/1992 dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural.

ainda que de forma indireta, quanto à legitimidade do emprego dos recursos públicos por meio da concessão de subvenções econômicas ou de fontes de financiamento com risco da União, resultando na verificação da conformidade do beneficiário quanto ao enquadramento no Programa e na linha de crédito contratada.

Por fim, importa ressaltar, conforme apontamento registrado no precedente item 2.3, que o acesso dos beneficiários às linhas de crédito do Pronaf se dá atualmente por meio da emissão de DAP, cuja sistemática – em processo de substituição pelo CAF - revelou frágil e apresenta diversas irregularidades de acesso indevido ao Programa. Com a implementação do CAF, em substituição à atual sistemática de identificação e de qualificação dos beneficiários das políticas públicas no âmbito da agricultura familiar, espera-se com o tempo, a partir da adequada parametrização e operacionalização do sistema, a redução das fragilidades e irregularidades recorrentes na atual sistemática. Porquanto, procedimentos de controle (rotinas de verificações) devem ser criados, normatizados e executados pelo gestor a fim de mitigar os riscos da malversação dos escassos recursos públicos, bem como os riscos de beneficiar público-alvo diverso daquele a quem se destina a política pública.

## **2.5. Ausência de dados sobre contratações e inadimplência em relação às demais linhas de crédito contratadas com risco da União, incluindo recursos do FNO, FCO e FNE, conforme estabelece o MCR 10-1-32. Maior concentração de inadimplência da linha Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”) nos agentes financeiros BB e BASA. Ausência de avaliação, posição atual, dos índices de inadimplência da linha Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”) por Plano Safra e posição acumulada no período 2015/2016 a 2019/2020**

Nos termos do disposto no MCR 10-1-32, a instituição financeira responsável por operações com risco da União, inclusive com recursos do FNO, FNE e FCO, deve enviar à Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>4</sup> dados sobre contratações e inadimplência em cada linha de crédito, na forma estabelecida pelo referido órgão.

Das análises realizadas, verificou-se, em linhas gerais, que o gestor não dispõe de dados sobre contratações e inadimplência em cada linha de crédito referente às operações com riscos da União e dos Fundos Constitucionais. Constatou-se, conforme informações do gestor, que o normativo estabelecendo o envio desses dados é específico para a linha de crédito Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”). Portanto, para as demais linhas com risco da União, incluindo recursos do FNO, FCO e FNE, não há normativo que defina o envio de dados sobre contratações e inadimplência.

A constatação relacionada à ausência de normativo definindo o envio de dados sobre contratações e inadimplência em relação às demais linhas de crédito com risco da União, incluindo recursos do FNO, FCO e FNE, conforme estabelece o MCR 10-1-32, está consignada em ponto específico do presente Relatório.

Em consequência, as análises realizadas se restringiram às operações contratadas ao amparo da linha Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”) com recursos do OGU/FNO (BASA), OGU/FCO (BB) e FNE (BNB).

A Tabela 2, com base nos dados fornecidos pelo gestor, sintetiza a inadimplência por Plano Safra e agente financeiro no período de 2015/2016 a 2019/2020.

**Tabela 2: Inadimplência da Linha Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”)**

<b>P. SAFRA</b>	<b>AF</b>	<b>F.RECURSOS</b>	<b>EM SER – R\$</b>	<b>ATRASADO- R\$</b>	<b>%</b>	<b>POSIÇÃO</b>
2015/2016	BASA	OGU e FNO	51.959.200,00	29.808.543,00	57,37	Jun./2016

<sup>4</sup> O MAPA assumiu as competências da extinta SEAD/Casa Civil, que por sua vez sucedeu as competências do extinto MDA, no que diz respeito aos Programas sob a sua gestão.

2015/2016	BB	OGU e FCO	120.497.315,60	108.966.980,52	90,43	Jun./2016
2015/2016	BNB	FNE	3.600.971.514,34	209.165.045,19	5,81	Jun./2016
2016/2017	BASA	OGU e FNO	39.603.420,00	27.482.975,00	69,40	jun./2017
2016/2017	BB	OGU e FCO	114.354.835,84	108.779.851,50	95,12	jun./2017
2016/2017	BNB	FNE	3.802.243.128,31	298.307.190,45	7,85	jun./2017
2017/2018	BASA	OGU e FNO	37.546.408,00	26.512.669,00	70,61	dez./2017
2017/2018	BB	OGU e FCO	107.741.844,74	104.005.376,64	96,53	dez./2017
2017/2018	BNB	FNE	4.058.504.995,03	284.737.143,29	7,02	dez./2017
2018/2019	BASA	OGU e FNO	30.334.150,00	26.090.784,00	86,01	jun./2019
2018/2019	BB	OGU e FCO	48.862.545,04	45.761.716,32	93,65	jun./2019
2018/2019	BNB	FNE	4.399.644.066,34	338.580.343,11	7,70	jun./2019
2019/2020	BASA	OGU e FNO	29.213.007,00	25.777.824,00	88,24	dez./2019
2019/2020	BB	OGU e FCO	23.704.779,81	21.263.623,34	89,70	dez./2019
2019/2020	BB	OGU e FCO	23.655.383,01	21.782.697,88	92,08	jun./2020
2019/2020	BNB	FNE	4.607.412.846,96	358.818.513,90	7,79	dez./2019
2019/2020	BNB	FNE	4.603.622.953,84	388.313.991,01	8,43	jun./2020

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos dados disponibilizados pelo gestor. AF – Agente Financeiro operador

Da análise desses dados verifica-se que a linha Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”) apresenta uma maior concentração de inadimplência nos agentes financeiros BB e BASA, com índices variando entre 57,37% (Plano Safra 2015/2016 – agente financeiro BASA – posição em junho/2016) e 96,53% (Plano Safra 2018/2019 – agente financeiro BB – posição em junho/2019). Por outro lado, a menor inadimplência, com índices abaixo de 10%, foi registrada pelo BNB em todos os Planos Safras informados.

Observa-se, ainda, que os referidos índices não refletem a inadimplência atual. Os mesmos retratam a inadimplência, em relação ao período de 2015/2016 a 2019/2020, somente no mês correspondente ao final (junho) do Plano Safra ou somente ao final dos primeiros seis meses (dezembro) do Plano Safra ou, ainda, no caso de um único Plano Safra os índices retratam a inadimplência nos meses de junho e dezembro, conforme seguem:

- i) Planos Safras 2015/2016, 2016/2017 e 2018/2019: índice registrado somente em junho (final dos Planos Safras) pelos três agentes financeiros operadores (BB, BASA e BNB);
- ii) Plano Safra 2017/2018: os três bancos informam a inadimplência somente em dezembro (final dos primeiros seis meses do Plano Safra), não apresentando dados ao final do referido período de financiamento (junho);
- iii) Plano Safra 2019/2020: os agentes operadores BB e BNB registraram os índices de inadimplência em dezembro (final dos primeiros seis meses) e junho (final do Plano Safra), enquanto o BASA informou a inadimplência somente em dezembro (final dos primeiros seis meses do referido Plano Safra).

De toda sorte, considerando que não foram apresentados índices que pudessem avaliar a inadimplência atual (posição mais recente a partir de dezembro/2019), ao gestor foi requisitado informar sobre a disponibilidade de dados relacionados à inadimplência das linhas de crédito contratadas com risco da União e dos Fundos Constitucionais. Sobre esse quesito o gestor não apresentou dados sobre o índice de inadimplência por agente financeiro e linha de crédito para cada Plano Safra de 2015/2016 a 2019/2020 (posição atual em relação a cada Plano Safra), bem como o índice de inadimplência para o período compreendido entre os Planos Safras de 2015/2016 e 2019/2020 (posição atual acumulada no período).

Em razão do presente apontamento, o Banco do Brasil – um dos agentes financeiros autorizados a operar o Programa – informou que em relação às operações contratadas com recursos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) *o Banco faz reportes mensais, além do relatório anual, onde constam informações diversas sobre as operações lastreadas com recursos do Fundo, inclusive com indicadores de inadimplência. Adicionalmente, caso o Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento necessite informações adicionais sobre o FCO, o Banco poderá fornecê-las.*

O BCB – enquanto entidade supervisora do SNCR – esclareceu que *com relação à inadimplência do setor rural, o Banco Central está trabalhando para publicar versão da Matriz de Dados do Crédito Rural (MDCR) que exibirá o saldo devedor das operações de crédito rural. Com relação aos dados de contratação, desde 2014, quando o Banco Central publicou pela primeira vez a MDCR, o filtro ‘Fonte de Recursos’ figura na maioria esmagadora dos relatórios disponibilizados. Atualmente, ele está presente nos relatórios identificados pelos seguintes números: de 3.2 até 3.12; de 4.1 até 4.12; de 5.1 até 5.9; de 7.1 até 7.14; de 8.1 até 8.4 e de 10.1 até 10.4. Além desse filtro, que está presente nas mais diferentes visões, a MDCR possui ainda a visão específica por “Fonte de Recursos”, que tem 4 relatórios. Tanto nos filtros quanto na visão específica, as fontes de recursos disponíveis são as seguintes: [...].*

A SPA/MAPA – gestora do Programa - por sua vez esclareceu, inicialmente, sobre a metodologia utilizada para apurar o índice de inadimplência, que decorre da relação entre o montante de operações em atraso e o montante de operações ativas, constante da carteira de uma instituição financeira em determinada data, correspondente todas operações “em ser” contratadas, independentemente do Plano Safra a que se refere. Portanto, o retrato da inadimplência não considera a data em que a operação foi contratada, e sim, se ainda apresenta saldo.

*Acrescenta, que não é possível efetuar uma análise de operações por plano safra ou ainda calcular o acumulado de safras distintas uma vez que operações inadimplidas podem perpassar por diversas safras até que sejam quitadas, colocadas em ‘prejuízo’ ou inscritas em Dívida Ativa da União, a depender se o risco é da União ou dos Fundos Constitucionais, e assim excluídas da carteira do banco.*

Em relação ao processo de cobrança administrativa, inscrição no CADIN e em DAU, cobrança judicial e baixa da operação, o gestor esclareceu as diferenças existentes em razão da origem do recurso, se a fonte é da União ou dos Fundos Constitucionais (com risco total ou parcial), conforme segue:

*Com relação ao risco, se é da União ou dos Fundos Constitucionais, cabe destacar também que as instituições financeiras que operam com recursos com risco da União ou dos Fundos Constitucionais (risco total ou parcial) apresentam formas diferentes de baixa de uma operação inadimplente que já passou pelo processo de cobrança administrativa, conforme as regras de operacionalização do crédito rural.*

*No caso dos recursos com risco da União, os bancos farão a cobrança administrativa das operações em atraso, após 80 ou 95 dias de atraso, a depender da comunicação ao devedor de que será inscrito no Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados do Setor Público Federal (CADIN), será realizado a inscrição no respectivo cadastro. Na sequência, o banco encaminha para a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), os dados da operação para inscrição em Dívida Ativa da União (DAU). Quando a PGFN confirma a inscrição da operação na DAU, a instituição financeira dá baixa na operação em sua carteira, ou seja, o saldo dessa operação é excluído do saldo “em ser”.*

*Quando a operação envolve recursos dos Fundos Constitucionais, a instituição financeira realiza a cobrança administrativa das operações em atraso, conforme o regramento do crédito rural, até 60 dias de atraso. A partir do 61 dia de inadimplência, o banco inicia os procedimentos de cobrança gerencial, cobrança extrajudicial, autorização de cobrança judicial e cobrança judicial na forma dos diversos instrumentos disponíveis para realizar a Recuperação de Crédito, observadas o valor da operação e as garantias envolvidas. Com 180 dias de atraso é feito o provisionamento para crédito duvidoso, e com 360 dias de atraso, é lançamento como prejuízo e é dado baixa na operação. Isto é, o saldo da operação é descontado do valor “em ser” da carteira do banco.*

Sobre o elevado índice de inadimplência apresentado pelo Banco do Brasil (BB) e pelo Banco da Amazônia (BASA) na linha Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”), o gestor relata que o referido fato decorre da baixa participação percentual desses agentes financeiros no montante de operações “em ser”, quando comparado com o Banco do Nordeste (BNB). Acrescenta, ainda, que além da reduzida contratação registrada nos Planos Safras de 2015/2016 a 2019/2020 pelo BB e pelo BASA, observa que, diferentemente do BNB, o Banco do Brasil não implementou a metodologia preconizada pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído pela Lei nº 13.636/2018, e que no caso do Banco da Amazônia a implementação ainda é incipiente.

*A discrepância da inadimplência entre as três instituições financeiras na operacionalização do Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”) do Pronaf, em parte é explicada pela utilização exitosa de metodologia no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), conforme a Lei 13.636, de 20 de março de 2018, pelo BNB.*

*A contratação de operações no âmbito Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”) pelo BNB, segundo as regras do PNMPO, tem como metodologia, o acompanhamento mais próximo do agricultor familiar, envolvendo a avaliação dos riscos da operação, a necessidade de crédito, o endividamento e a capacidade de pagamento, a análise de receitas e despesas e o mecanismo de controle e acompanhamento do volume e da inadimplência das operações realizadas.*

*Por outro lado, o BB não implementou a metodologia do PNMPO, e o BASA tem adesão ainda incipiente à metodologia preconizada no referido programa. Para complicar a situação, tanto o BB quanto o BASA vêm apresentando redução da quantidade contratada de operações na linha, da Safra 2015/2016 a 2019/2020. Por outro lado, o saldo “em ser” dos contratos em atraso se acumula, dado que aqueles que já quitaram a operação são excluídos do cálculo, com aumento da participação percentual dos contratos inadimplentes em relação ao total.*

Ainda em relação aos índices de inadimplências apresentados pelo BB, BASA e BNB na operacionalização da linha Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”), a SPA/MAPA complementou com os seguintes esclarecimentos:

*Para exemplificar, o volume de operações com recursos do Fundo Constitucional da Região Nordeste (FNE) realizadas pelo BNB é muito elevado (dado que a Região Nordeste concentra a maior parte dos agricultores enquadrados no Grupo “B”), quando comparado às demais instituições permitindo uma ‘diluição’ dos contratos inadimplidos.*

*O BB e o BASA, com atuação nos municípios que atingiram 15% de inadimplência, e passam a ficar impedidos de contratarem novas operações no Microcrédito Produtivo Rural (Grupo ‘B’), dado que não utilizam a metodologia do PNMPO, estão limitados por esta restrição - ver artigo 8º da Portaria nº 19, de 21 de setembro de 2009, da Secretaria de Agricultura Familiar do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário. Isso, por sua vez, tende a retirar a possibilidade de renovação da carteira e leva a ‘concentração’ em operações já vencidas.*

*Outro ponto a se destacar é que a partir de 2015 houve uma diminuição da atividade econômica impactando sobremaneira a parcela de menor renda da agricultura familiar e tendo como consequência, aumento da inadimplência.*

No que diz respeito à ausência de dados sobre contratações e inadimplência em relação às demais linhas de crédito contratadas com risco da União, incluindo recursos do FNO, FCO e FNE, conforme estabelece o MCR 10-1-32, o gestor esclareceu que somente o BNB apresenta esses dados.

Em consequência dessa situação, a SPA/MAPA concluiu informando que *juntamente com a atualização dos normativos sobre o monitoramento da inadimplência na linha de crédito Microcrédito Produtivo Rural (Grupo ‘B’) do Pronaf, será necessário a normatização do que preceitua o Manual de Crédito Rural, Capítulo 10, Seção 1, Item 32 (MCR 10-1-32).*

Posto isso, cabe tecer as seguintes considerações:

i) no que diz respeito à ausência de avaliação, posição atual, dos índices de inadimplência da linha Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”) por Plano Safra e posição acumulada no período 2015/2016 a 2019/2020: sobre esse apontamento, importa observar a oportunidade de implantação de melhorias no processo de monitoramento da inadimplência das operações contratadas com recursos públicos, a partir

da geração de relatórios gerenciais que permitam analisar, adotando-se providências, sobre o comportamento, a qualquer momento, da inadimplência dessas contratações por linha de financiamento, por agente financeiro, por Plano Safra e por períodos acumulados, conforme foi requisitado ao gestor.

ii) em relação à maior concentração de inadimplência da linha Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”) nos agentes financeiros BB e BASA: fato é que, independentemente dos argumentos apresentados pelo gestor, existe um alto índice de inadimplência que deve ser combatido com medidas saneadoras, as quais passam pela efetiva implementação pelos agentes financeiros da metodologia preconizada pelo PNMPPO, além da adoção de ações de cobrança administrativa, baixa da operação e judicialização do contrato, conforme as responsabilidades e competências de cada ator envolvido no processo.

iii) quanto à ausência de dados sobre contratações e inadimplência em relação às demais linhas de crédito contratadas com risco da União, incluindo recursos do FNO, FCO e FNE, conforme estabelece o MCR 10-1-32: os normativos vigentes que versam sobre o encaminhamento de dados pelas instituições financeiras e sobre o monitoramento da inadimplência devem ser revisados ou atualizados, conforme apontamento em ponto específico do presente Relatório.

## **2.6. Fragilidades, quanto à completude e à atualização, nos normativos vigentes que versam sobre o envio de dados sobre contratações e inadimplência pelas instituições financeiras responsáveis por operações com risco da União e dos Fundos Constitucionais (MCR 10-1-32)**

Em síntese, da análise dos dados e informações encaminhadas pela Secretaria de Política Agrícola relacionadas ao monitoramento e acompanhamento da inadimplência das operações contratadas no âmbito do Pronaf com risco da União e dos Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO), observou-se as seguintes constatações:

i) Os demonstrativos apresentados pelas instituições financeiras, em conformidade com as normas vigentes editadas pelo extinto MDA, se limitam aos dados das operações de Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”), não contemplando as demais linhas de financiamento contratadas com risco da União (inclusive com recursos do FNO, FNE e FCO) ao amparo do Pronaf, conforme estabelece o MCR 10-1-32.

Inicialmente, cabe destacar o disposto no MCR 10-1-32 ao estabelecer que *a instituição financeira responsável por operações com risco da União, inclusive com recursos do FNO, FNE e FCO, deve enviar à Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) dados sobre contratações e inadimplência em cada linha de crédito, na forma estabelecida pelo referido órgão. (Res 4.107).*

O gestor informou que o normativo que estabelece a forma de envio de dados sobre contratações e inadimplência das operações de crédito rural no âmbito do Pronaf, com risco da União e dos Fundos Constitucionais, envolve duas Portarias (Portaria nº 55/2007 e Portaria nº 19/2009) e é específico para a linha de crédito Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”). Informou, ainda, que para as demais linhas com risco da União, incluindo recursos do FNO, FCO e FNE não há normativo que defina o envio de dados sobre contratações e inadimplência.

Do exposto, constata-se a incompletude das atuais Portarias ao não estabelecer o envio de dados sobre contratações e inadimplência em relação às demais linhas de crédito com risco da União e dos Fundos Constitucionais, no âmbito do Pronaf, conforme disposto no MCR 10-1-32.

ii) Os normativos vigentes, que dispõem sobre o encaminhamento dos demonstrativos pelas instituições financeiras, estão desatualizados no que concernem ao atual gestor (SPA/MAPA), que assumiu as atribuições e competências da SEAD/Casa Civil na execução do Pronaf, bem como em relação às Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário (DFDAs), unidades da estrutura do extinto MDA.

Verificou-se que a Portaria nº 55/2007 atribui à extinta SAF/MDA a competência para a adoção de medidas relacionadas à administração, gestão e monitoramento da inadimplência do Pronaf Grupo “B”, inclusive quanto à definição e alteração das condições e critérios para suspensão e retomada das operações de crédito da linha; à participação das Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário no

processo de gestão e monitoramento da inadimplência e outras medidas complementares que visem o bom emprego dos recursos do Pronaf Grupo "B".

Já a Portaria nº 19/2009, em razão das competências atribuídas à SAF/MDA pela Portaria nº 55/2007, versa, em linhas gerais, sobre os procedimentos a serem observados pelos agentes financeiros operadores do Grupo "B" do Pronaf, bem como as competências e as responsabilidades dos demais intervenientes do processo, como as Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário, CMDRS, Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e poder público municipal. Além disso, estabelece, dentre outros, o índice de inadimplência para suspensão das contratações e o prazo para o agente financeiro encaminhar ao gestor as informações requeridas, que é até o dia 30 do mês subsequente ao de referência.

Assim, tendo em vista que a edição das citadas Portarias considera, entre outros, a necessidade de implantar um sistema de monitoramento da linha de crédito do Grupo "B" do Pronaf capaz de zelar pelo bom emprego dos recursos públicos e de melhorar sua eficácia enquanto instrumento de política pública, entende-se oportuna a atualização dos referidos normativos, mormente no que diz respeito ao atual gestor, que assumiu as atribuições e competências do extinto MDA na execução do Pronaf, bem como em relação às Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário vinculadas ao extinto MDA.

Diante desses fatos, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos:

*A normatização vigente de monitoramento da inadimplência está limitada à linha Microcrédito Produtivo Rural (Grupo "B") do Pronaf, ainda que o BNB forneça os dados das operações contratadas com o risco do FNE para além desta.*

*No entanto, a atualização dos normativos é um fato presente e um desafio, pois deve transformar sua operacionalização em resultados que promovam o bom uso dos recursos públicos, melhore a eficácia da política pública, bem como melhor as condições de vida do agricultor familiar.*

*Para isso, deve-se dialogar e consensuar acordos com as entidades que detêm os dados das operações de crédito rural ao amparo do Pronaf (instituições financeiras e Banco Central do Brasil) com risco da União, incluindo FNO, FNE e FCO. E mais, deve-se ainda ponderar as condições físicas, orçamentárias, financeiras, materiais e humanas, buscando otimizar os resultados, primando pelo bom emprego dos recursos públicos norteado pela busca de resultado positivo para a agricultura familiar.*

Portanto, constata-se que os esclarecimentos apresentados pelo gestor corroboram o entendimento da necessária revisão e atualização dos normativos que versam sobre o encaminhamento de dados pelas instituições financeiras e sobre o monitoramento da inadimplência das operações com risco da União e dos Fundos Constitucionais, ponderadas, entretanto, conforme manifestação do gestor, *as limitações da estrutura administrativa, orçamentárias, operacionais, na definição de competências, responsabilidades dos diversos entes envolvidos, como exemplo a não constituição de Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável tanto municipais quanto estaduais.*

## **2.7. Ausência de tempestividade para a adoção de providências pelo gestor no sentido de suspender novas contratações nos municípios em que as operações contratadas "em ser" atingiram a taxa de inadimplência prevista na Portaria nº 19/2009**

Ao ser solicitada a disponibilização dos relatórios de monitoramento e avaliação elaborados pelo MAPA, fundamentados nas informações obtidas pelos agentes financeiros acerca das operações inadimplentes, o gestor informou o encaminhamento de ofício circular às instituições financeiras, em que relacionou os municípios com suspensão de realizar novas contratações, conforme estabelecido pela Portaria MDA nº 55/2007.

Da análise desses encaminhamentos, observou-se que Ofício Circular nº 11, de 07/10/2019, refere-se à posição de inadimplência em maio/2019, enquanto o Ofício Circular nº 6, de 29/07/2020, refere-se à posição em dezembro/2019. Assim, considerando que as instituições financeiras têm até o dia 30 do mês subsequente ao de referência para realizar os encaminhamentos requeridos pelos normativos, constata-se um intervalo de 3 (três) e 6 (seis) meses, respectivamente, para a adoção de providências pelo gestor

no sentido de suspender novas contratações nos municípios em que as operações contratadas “em ser” atingiram a taxa de inadimplência prevista na Portaria nº 19/2009.

Ademais, não foram disponibilizados à equipe de auditoria quaisquer outros documentos e encaminhamentos realizados sobre o monitoramento das operações inadimplentes.

Em razão do presente apontamento, a SPA/MAPA esclareceu sobre a metodologia adotada, consoante o normativo vigente, para suspensão da contratação de novas operações, conforme segue:

*A operacionalização da contratação de novas operações na linha de crédito Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”) do Pronaf é suspensa nos municípios que, cumulativamente, registraram taxa de inadimplência igual ou superior a 15% (quinze por cento) nos financiamentos no Grupo B, e um número de cinquenta ou mais dessas operações em atraso. A taxa de inadimplência determinada pela Portaria SAF/MDA nº 19/2009 tem como base a relação entre os contratos em atraso e os contratos em “ser”, ou seja, as operações ativas na carteira de crédito dos agentes financeiros.*

*Porém, as restrições de novas contratações na linha por ter alcançado a taxa de inadimplência, conforme a legislação, não abrangem aquelas operações que são realizadas no âmbito do PNMPO, com utilização de metodologia específica de acompanhamento mais próximo dos mutuários, como exemplo o Agroamigo no BNB.*

Ato contínuo, apresentou justificativas relacionadas à ausência de tempestividade para a adoção de providências no sentido de suspender novas contratações:

*Com esses esclarecimentos, destaca-se ainda que nos últimos anos ocorreram recorrentes alterações na estrutura administrativa do órgão responsável pelo monitoramento da inadimplência no Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”).*

*Outro problema que afeta mais diretamente o envio do ofício de suspensão de novas contratações é o atraso no encaminhamento dos dados pelas instituições financeiras, bem como, em alguns casos, a necessidade de solicitar revisão das informações, em razão de algumas inconsistências encontradas.*

Por fim, como forma de atenuar novas ocorrências, o gestor informou que *no processo de busca de soluções quanto à revisão de normativos, bem como de criação de normativo para cumprimento do MCR 10-1-32, envolveremos às três instituições que operam com recursos com risco da União e com as fontes dos Fundos Constitucionais.*

## **2.8. Ausência de normativos internos, no âmbito do MAPA, que versam sobre as competências, responsabilidades, rotinas e procedimentos inerentes ao processo de monitoramento das linhas de crédito contratadas ao amparo do Pronaf com risco da União (incluindo FNO, FNE e FCO)**

No que diz respeito ao monitoramento e acompanhamento da inadimplência das operações contratadas no âmbito do Pronaf com risco da União (incluindo recursos do FNO, FNE e FCO), foi solicitado ao gestor disponibilizar os normativos internos que versam sobre a rotina e os procedimentos inerentes, além de outros documentos relacionados às análises realizadas e aos encaminhamentos adotados.

O gestor informou que não há normativos internos que versam sobre o monitoramento e acompanhamento da inadimplência das operações contratadas no âmbito do Pronaf, apenas consultas esporádicas demandadas por correspondência eletrônica.

Esclareceu, ainda, que o debate sobre a questão tem permeado o fornecimento semestral de informações sobre valor contrato “em ser” e valor em atraso, detalhando de quem é o risco (da União, dos Fundos Constitucionais ou das instituições financeiras), a linha de crédito e qual é a fonte de recursos, com posição no final de dezembro e de junho, de maneira a possibilitar uma visão por ano civil e por ano agrícola (Plano Safra).

Portanto, restou evidenciada, conforme manifestação do gestor, a ausência de normativos internos que versam sobre as competências, responsabilidades, rotinas e procedimentos inerentes ao processo de monitoramento das linhas de crédito contratadas ao amparo do Pronaf com risco da União (incluindo

FNO, FNE e FCO), capaz de zelar pelo bom emprego dos recursos públicos e de melhorar sua eficácia enquanto instrumento de política pública.

Adicionalmente, cabe mencionar que o Relatório nº 201902219, de 17/01/2020, decorrente do trabalho realizado pela CGU objetivando avaliar a governança e a atuação do MAPA na gestão do crédito rural no âmbito do Pronaf, consignou que *a atuação e a articulação do MAPA no âmbito da política carecem de evidências da formalização e institucionalização*. Nessa esteira, o referido Relatório concluiu que essa ausência de evidências da formalização na articulação entre os atores envolvidos nas tomadas de decisões, incluindo suas competências e responsabilidades, relacionadas à execução do Programa, resulta em uma governança frágil da política pública.

Diante dos fatos apontados, o gestor do Pronaf registrou as seguintes ponderações:

*Cabe ressaltar que existem regras para tratar das operações inadimplentes quando o risco é da União ou dos Fundos Constitucionais, sendo necessário estabelecer normas internas para organizar os procedimentos na operacionalização do MCR 10-1-32, para operações além das operações do Pronaf 'B'. Não obstante careçam de aprimoramento, ressaltamos a vigência da Portaria MDA nº 55, de 26 de outubro de 2007, e Portaria SAF/MDA nº 19, de 21 de setembro de 2009.*

*A necessidade de regramento sobre o envio de dados das contratações e do monitoramento das operações com risco da União, incluindo os Fundos Constitucionais, conforme Manual de Crédito Rural, Capítulo 10, Seção 1, Item 32 é um desafio que está posto, visando o aperfeiçoamento dos procedimentos inerentes ao monitoramento da política pública e o melhor uso dos recursos públicos. Assim, a tarefa agora é criar um modelo viável de monitoramento das demais operações com risco da União. Para isso, serão envolvidas as instituições financeiras e os demais órgãos da administração partícipes do processo.*

Portanto, restou evidenciada, a partir dos fatos apontados e dos esclarecimentos apresentados pelo gestor, a oportunidade de implementação de melhorias no processo de monitoramento das operações contratadas ao amparo do Pronaf com risco da União e dos Fundos Constitucionais, editando normativos internos dispendo sobre as competências, responsabilidades, rotinas e procedimentos inerentes ao processo.

## **2.9. Ausência de normativos internos, no âmbito do MAPA, dispendo sobre os procedimentos, agentes envolvidos (MAPA, instituições financeiras, PGFN, STN, outros), suas competências, atribuições e responsabilidades relacionadas às operações inadimplentes, contratadas com risco da União e dos Fundos Constitucionais, para efeito de baixa em sistemas dos agentes operadores, encaminhamento à PGFN, inscrição em Dívida Ativa da União, cobrança, registro do recebimento ou da baixa como perdas**

No que diz respeito às operações inadimplentes - contratadas com risco da União e dos Fundos Constitucionais - para efeito de inscrição em DAU, baixas de sistema e cobrança, o gestor foi demandado a apresentar o fluxo e os procedimentos relacionados ao referido processo contemplando as etapas, os agentes responsáveis (MAPA, instituições financeiras, PGFN, STN, outros) e as respectivas competências e responsabilidades desde o inadimplemento da operação até o registro do seu recebimento ou da baixa como perdas. Além disso, foi solicitado o normativo interno dispendo sobre as áreas e os procedimentos de responsabilidade do MAPA.

Em que pese a informação de que após transcorridos os prazos para cobrança pela instituição financeira o crédito é encaminhado para inscrição em DAU, sob a responsabilidade da PGFN, o gestor não apresentou o fluxo e os procedimentos relacionados ao processo, contemplando as etapas, os agentes responsáveis e as respectivas competências e responsabilidades desde o inadimplemento da operação até o seu recebimento ou baixa como perdas. Além disso, não foi disponibilizado nenhum normativo interno disciplinando os procedimentos de responsabilidade do MAPA.

O gestor se limitou a informar sobre as Portarias que tratam exclusivamente do monitoramento e acompanhamento da inadimplência das operações contratadas na linha Microcrédito Produtivo Rural

(Grupo “B”), para efeito de suspensão de novas contratações, cujos normativos não contemplam as demais linhas de financiamento contratadas no âmbito do Pronaf com recursos públicos e carecem de revisão e adequação dos seus dispositivos. Nesse sentido, o gestor reconhece que com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e as transformações ocorridas nos últimos anos na Administração Pública Federal no âmbito do Poder Executivo, faz-se necessário rever os normativos para adequação. Todavia, referidas Constações estão sendo tratadas em ponto específico do presente Relatório.

Em complemento, a partir desses apontamentos a SPA/MAPA apresentou os seguintes esclarecimentos:

*As instituições financeiras que operam com recursos com risco da União, seguem as normas definidas para o crédito rural, bem como, acordos firmados com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por utilizarem esses recursos, como a forma de tratar a inadimplência e sua inclusão em Dívida Ativa da União, quando do não pagamento do financiamento pelo mutuário.*

*Quando a operação do crédito rural é com as fontes de recursos dos Fundos Constitucionais, deve-se também seguir as normas do MCR e legislação afim, bem como o regramento específico que rege os respectivos fundos (Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Portaria Interministerial MIN/MF nº 11, de 28 de dezembro de 2005). Assim, a forma como serão baixadas as operações inadimplentes não recuperadas estão estabelecidas na legislação que trata da utilização dos recursos dos Fundos Constitucionais.*

*A forma como se terá acesso aos dados de inadimplência e, em especial, aos montantes lançados a prejuízo, periodicamente, nos financiamentos com base nas fontes dos Fundos Constitucionais, ou quando lastreado nas fontes com risco da União, que neste caso, as operações atrasadas que não foram recuperadas serão inscritas em Dívida Ativa da União, talvez seja o ponto central dos procedimentos que devem ser organizados, planejados, trabalhados.*

*Ressalta-se que o MAPA não tem competência para intervir no fluxo de recebimento ou baixa das operações, entretanto como gestor do programa deve acompanhar o resultado das ações feitas pelas instituições financeiras a fim de promover a melhoria dos procedimentos e maximizar a recuperação de recursos que foram dispendidos.*

*Por outro lado, pode promover ações que busquem minimizar as perdas. Para o Pronaf destinado ao Grupo “B” já existe dispositivo para mitigar o risco, interrompendo a contratação quando o município ultrapassa 15% de inadimplência, ao passo que ao longo dos últimos anos tem se preconizado mudanças nas regras do crédito para que as operações do Pronaf Microcrédito Produtivo Rural (Grupo “B”) realizadas com metodologia do PNMPO, sejam mais atrativas aos agricultores, uma vez que o tratamento dado tem se mostrado mais eficaz para baixar os índices de inadimplência desse público. Resta avançar para demais operações com risco da união, para tanto iremos avaliar uma forma viável de monitorar essas operações, com isso, propor os devidos ajustes para melhorar a eficiência dessas linhas de crédito.*

Da análise das manifestações apresentadas pela Secretaria de Política Agrícola, considera-se oportuna a implementação de melhorias no processo de monitoramento e acompanhamento das operações inadimplentes, contratadas com risco da União e dos Fundos Constitucionais, mormente no que diz respeito à edição de normativos internos dispendo sobre os procedimentos, os agentes envolvidos (MAPA, instituições financeiras, PGFN, STN, outros), suas competências, atribuições e responsabilidades relacionadas à cada etapa das atividades de cobrança administrativa, baixa em sistemas dos agentes operadores, encaminhamento à PGFN, inscrição em Dívida Ativa da União, cobrança (extra e judicial), registro do recebimento ou da baixa como perdas dos créditos inadimplidos.

Porquanto, ainda que o MAPA não tenha competência para intervir nos fluxos de recebimento ou de baixa das operações, os quais tem o seu regramento específico (Leis e outras regulamentações), ressalta-se que a SPA/MAPA, enquanto gestora do Pronaf, deve acompanhar o resultado das ações desenvolvidas pelas instituições financeiras objetivando a melhoria dos procedimentos e maximizar a recuperação dos recursos públicos dispendidos na execução do Programa. Dessa forma, é salutar a promoção de ações

pela SPA/MAPA, além de envolver os agentes financeiros autorizados a operar e os demais órgãos da Administração Pública partícipes do processo, no sentido de criar um modelo efetivo de monitoramento das operações contratadas com risco da União e dos Fundos Constitucionais.

## 2.10. Considerações finais sobre a implementação do Pronaf

Relativamente à execução do Pronaf, a partir das avaliações realizadas acerca da remuneração paga aos agentes financeiros e da concessão de subvenções econômicas, não foram observadas fragilidades ou inconsistências relevantes.

No que tange ao cadastramento dos agricultores familiares, constatou-se que o processo de implementação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar para substituir a Declaração de Aptidão ao Pronaf continua inconcluso, devido à falta de definição de cronograma e de sistema próprio para compartilhamento de dados. Isso pode ocasionar a manutenção das dificuldades de acesso dos agricultores familiares a documentação fundamental para a contratação dos financiamentos do Pronaf. Além disso, persistem as fragilidades e irregularidades decorrentes do atual processo de emissão de DAP e conseqüentemente o acesso indevido de beneficiários da política pública.

Também foram observadas fragilidades no acompanhamento por parte do MAPA quanto às operações contratadas, aos normativos vigentes e às providências adotadas pelo gestor, além de ausência de informações sobre contratações e inadimplência das linhas de crédito contratadas com risco da União. Essas deficiências podem dificultar as tomadas de decisões, por parte dos gestores, voltadas à efetividade na execução do Pronaf. Dessa forma, ficam evidenciadas a necessidade de adoção de melhorias em relação ao processo de monitoramento do programa.

## 3. Avaliação da implementação do PGPAF

O presente ponto apresenta os resultados da avaliação realizada no âmbito do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), o qual tem, como principal gestor, a Secretaria de Política Agrícola (SPA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e envolve, em sua operacionalização, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF/MAPA), as Instituições Financeiras que atuam no SNCR e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O PGPAF foi instituído pelo Decreto nº 5.996/2006 e consiste na concessão de bônus de desconto aos mutuários de operações de crédito de custeio e investimento agropecuário contratadas no âmbito do Pronaf, sempre que o preço de comercialização do produto financiado estiver abaixo do preço de garantia vigente. O programa tem suas normas operacionais aprovadas pelo CMN (Capítulo 10, Título 15 do MCR) e sua execução orçamentária ocorre por meio da Ação 0281 - Subvenção Econômica em Operações no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

A avaliação do PGPAF se insere no contexto de avaliação do Pronaf especificamente em relação à seguinte questão de auditoria: A concessão de subvenções econômicas na forma de equalização de taxas, rebates, bônus de adimplência, garantia de preços de produtos agropecuários e outros benefícios, está de acordo com os normativos?

Nesse sentido, o trabalho teve como objetivo avaliar a suficiência dos controles instituídos pelas Unidades responsáveis para tratamento dos riscos inerentes ao processo avaliado, identificados pela equipe de auditoria. A avaliação foi orientada pelas seguintes questões de auditoria:

- 1) A concessão de bônus de desconto pelo PGPAF está de acordo com os normativos e assegura a remuneração dos custos de produção aos agricultores familiares financiados pelo Pronaf?
  - 1.1) A metodologia utilizada para calcular o preço de garantia é aplicada buscando refletir o custo médio regional de cada produto amparado pelo PGPAF?

- 1.2) O levantamento dos preços de mercado dos produtos amparados pelo PGPAF possui abrangência suficiente para refletir o preço praticado em cada região?
- 1.3) O ressarcimento do bônus concedido pelas Instituições Financeiras ocorre de forma tempestiva e em conformidade com os normativos?

O período de abrangência da auditoria foi de **janeiro de 2018 a maio de 2020**, em que foi pago o montante de R\$ 69,8 milhões em bônus de desconto, tendo como enfoque as culturas do **Trigo, Cebola, Arroz em Casca Natural, Leite e Mandioca**, que constituem 85,5% do bônus concedido, sendo que as três primeiras totalizam cerca de 90 mil contratos, cujos valores somaram cerca de três bilhões de reais no referido período.

Espera-se que os resultados consubstanciados neste Relatório possam contribuir para a eficiência e efetividade na consecução do objetivo do PGPAF, qual seja: assegurar a remuneração dos custos de produção aos agricultores familiares financiados pelo Pronaf por ocasião da amortização ou da liquidação de suas operações de crédito junto aos agentes financeiros.

### **3.1. Necessidade de ajustes na metodologia de formulação e aprovação do preço de garantia, com o objetivo de reduzir o risco de subjetividade no processo e elevar a fidedignidade do preço de garantia em relação ao custo variável médio regional**

Com o objetivo de avaliar o processo de formulação e aprovação do preço de garantia, foram selecionadas as cinco culturas (Trigo, Cebola, Arroz em Casca Natural, Leite e Mandioca) que foram objeto de maior valor em bonificação pelo PGPAF entre janeiro de 2018 e maio de 2020, somando um total de R\$ 59.681.040,11. Esse processo avaliado inclui o levantamento de custos realizado pela Conab, a ponderação desses custos e apresentação de proposta pela SPA/MAPA, bem como a aprovação pelo Comitê Gestor do PGPAF e pelo CMN.

De acordo com o § 2º, do Art. 2º do Decreto nº 5.996/2006, *“O preço de garantia de que trata o art. 3o, § 3o, inciso II, alínea “d”, será definido com base no custo de produção variável de cada produto, apurado conforme metodologia definida pelo Comitê Gestor do PGPAF, acrescido ou decrescido de uma variação de até dez por cento, não podendo ser inferior ao preço mínimo do referido produto, definido anualmente pelo Governo Federal.”*. De acordo com a Conab, que é responsável por realizar o levantamento de custos, foi definido pelo Comitê Gestor do PGPAF que a seleção das localidades onde serão levantados os custos de produção deve ser realizada considerando a quantidade e valor dos contratos de custeio por Município e Produto do Pronaf. Tal critério não se encontra normatizado.

Nesse sentido, com base nos exames realizados, verificou-se que, em sua maior parte, o levantamento dos custos médios regionais do PGPAF ocorre nos Estados que possuem maior número de contratos do Pronaf para a referida cultura, com exceção nos dois últimos levantamentos realizados para a Mandioca, nos quais foi excluída a região Sudeste, mesmo tendo maior representatividade (27,63%) do que o Centro-Oeste (12,06%) neste grupo de regiões que também conta com o Sul (60,31%). Segundo a Conab, *“Os custos de produção elaborados a fim de subsidiar o PGPAF são levantados nos Estados em que somadas as quantidades de contratos do Pronaf resultem, a priori, em 50% do total. Ou seja, são selecionados os Estados mais representativos, visando a viabilidade de execução dos levantamentos e maior eficiência do uso dos recursos públicos”*.

Importante ressaltar que, em três (Arroz, Cebola e Trigo) das cinco culturas analisadas, há concentração dos contratos (mais de 86%) em duas UF, o que contribui para o resultado encontrado.

No que tange à seleção dos municípios, observou-se que não há um critério claro para a definição da abrangência do levantamento a ser realizado. Não há, por exemplo, percentual mínimo de representatividade do município, como exposto em relação aos Estados. A título de exemplo, no Rio Grande do Sul, que detém cerca de 22,9% de contratos Pronaf para o produto “Bovino”, houve levantamento de custos referente ao “Leite” em apenas dois municípios que somam 1,3% de contratos

do Estado, enquanto em Minas Gerais, que detém 15,2% dos contratos Pronaf, houve levantamento em cinco municípios, que somam 4,2% de contratos do Estado.

Ainda sobre o processo de formulação do preço de garantia, foram identificadas, pela auditoria, inconsistências em relação à ponderação do custo variável realizada pela SPA/MAPA, tais como:

- a) A consulta do número de contratos do Pronaf realizada pelo MAPA junto ao Banco Central utilizada para ponderar o custo variável do leite referente ao ano de 2013 e utilizada em anos posteriores não reflete as proporções mais atuais, divergindo, por exemplo, da consulta realizada pela Conab referente ao período de janeiro de 2015 a dezembro de 2017.
- b) Foram identificadas diferenças entre o número de contratos existentes e o número de contratos utilizados pelo MAPA para ponderar o custo de produção da Mandioca, o que distorce o valor final calculado e apresentado como proposta. A variação identificada está entre -9,45% e 7,69% do valor obtido pelo critério utilizado pelo próprio MAPA. Isso demonstra que o critério não é objetivo e seguro para evitar discricionariedade na formulação da proposta.
- c) Não é considerado no referido cálculo a representatividade da UF em relação à região onde foi levantado o custo variável. O efeito disso fica claro quando se observa a ponderação de custos referente à “Mandioca” para a Região 1 que engloba as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, conforme indicado na Tabela 3:

**Tabela 3: Cálculo do custo variável ponderado realizado pelo MAPA para Mandioca referente à 2020 para a Região 1 (Centro-Oeste, Sudeste e Sul)**

Produto	UF	Município	NC	Pondera	Custo variável	Custo ponderado
	MS	Ivinhema	64	100,00%	297,38	297,38
	MS Total		64	45,39%		134,98
Mandioca R1 - t	PR	Mar.C.Rondon/Guaira	41	53,25%	211,145	112,43
		Paranavai	36	46,75%	217,29	101,59
	PR Total		77	54,61%		116,88
<b>Mandioca R1 - t</b>			<b>141</b>	<b>100,00%</b>		<b>251,86</b>

Fonte: Dados extraídos da memória de cálculo realizado pelo MAPA referente ao ano 2020.

Nesse cálculo, podemos observar que o município de Ivinhema-MS, onde houve levantamento de custos, tem um peso grande pela quantidade de contratos do município. Ocorre que MS detém apenas 2,2% dos contratos do Pronaf da região Centro-Oeste que, por sua vez, possui apenas 3,3% do total de contratos do Pronaf para a referida cultura. Enquanto a região Sudeste possui 7,5% e o Sul 16,5%, sendo que o PR sozinho detém 11,2% dos contratos. Ou seja, o cálculo não equilibra os pesos das Regiões e UF, mesmo não tendo levantamento de custos na região Sudeste para o referido período.

Embora sejam etapas do mesmo processo, o levantamento de custos e a formulação de proposta do preço de garantia são realizadas em processos distintos. O mesmo critério utilizado para seleção do município poderia ser utilizado para ponderá-lo, o que reduziria as inconsistências identificadas e a subjetividade na formulação da proposta pelo MAPA.

A fragilidade do critério de seleção das localidades onde terão custos de produção apurados e essas inconsistências identificadas no cálculo de ponderação do custo pode diminuir a fidedignidade do preço de garantia em relação ao custo variável médio regional, podendo impactar negativamente nos objetivos da política.

Ademais, a auditoria constatou que o preço de garantia aprovado pelo CMN sofre ajustes em relação à proposta formulada pelo MAPA e aprovada no Comitê Gestor do PGPAF, sem que tenham sido apresentadas as justificativas técnicas para esses ajustes identificados. Isso ocorre em razão da ausência de um procedimento padrão formalizado para reduzir a discricionariedade e resguardar os documentos e consultas utilizadas para embasar a proposta de preço de garantia, com justificativas técnicas para eventuais ajustes.

As conclusões sobre o preço de garantia aprovado para cada produto encontram-se sintetizadas no Quadro 2 a seguir:

**Quadro 2: Resultado da análise em relação aos preços de garantia aprovados pelo CMN**

Produto	Conclusão da auditoria
Cebola	O preço de garantia aprovado pelo CMN corresponde ao custo de variável de produção levantado pela Conab, proposto pelo MAPA e aprovado pelo Comitê Gestor do PGPAF entre 2018 e 2020.
Arroz em Casca Natural	O preço de garantia aprovado pelo CMN corresponde ao preço mínimo da PGPM proposto pelo MAPA e aprovado pelo Comitê Gestor do PGPAF entre 2018 e 2020.
Mandioca	Enquanto, para o ano de 2018, o CMN aprovou o preço de garantia correspondente ao custo variável de produção levantado pela Conab, para os anos de 2019 e 2020, houve decréscimo de 10% ou redução até o preço mínimo da PGPM em relação ao custo apurado.
Trigo	O preço de garantia do trigo safra 2017/2018 aprovado pelo Comitê Gestor do PGPAF, depois referendado pelo CMN, sofreu acréscimo de cerca de 5% em relação ao preço mínimo da PGPM sem justificativa técnica para isso. Nas duas safras seguintes, o preço de garantia aprovado pelo CMN corresponde ao preço mínimo da PGPM.
Leite	Não foi apresentada justificativa técnica para aprovação do preço de garantia com redução de até 10% em relação ao custo variável de produção, contrariando proposta aprovada pelo Comitê Gestor do PGPAF na qual havia acréscimo entre 10 e 15% a título de estímulo para o setor. No último ano não houve redução, pois a proposta do MAPA aprovada pelo Comitê foi elaborada com base no preço mínimo da PGPM.

Fonte: Elaboração dos autores.

Cumprido ressaltar que, embora a variação dos ajustes realizados no preço de garantia esteja dentro da margem permitida pelo § 2º, Art. 2º do Decreto nº 5.996/2006, não foram apresentados os critérios técnicos utilizados para modificação das propostas aprovadas pelo Comitê Gestor do PGPAF, embora o gestor afirme que as aprovações dos preços de garantia são devidamente registradas em ata do Comitê Gestor do Programa. Essa conduta fere os princípios da motivação e da transparência e as diretrizes de boa governança, podendo impactar negativamente o atingimento dos objetivos da política. Portanto o reforço junto ao colegiado é importante, sem perder de vista as medidas adicionais para assegurar a evidência de embasamento técnico para ajuste das propostas.

Importante mencionar que, em 2018/2019, houve avaliação desta CGU sobre a governança e o processo decisório da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), cujos resultados constam no Relatório nº 201801413, dos quais se faz necessário destacar os seguintes:

*1.1 Ausência de objetivos formalmente definidos para a PGPM, além de falta de critérios técnicos para estabelecimento dos preços mínimos em 22% das propostas analisadas e discricionariedade quanto à divergência em relação ao custo variável médio em 46,6% das propostas.*

*1.2 Ausência de fundamentação para a modificação dos preços mínimos sugeridos pela Conab em 34% das propostas analisadas.*

Ou seja, foi constatado pela auditoria à época, a ausência de parâmetros para a tomada de decisão quanto aos preços mínimos sugeridos. Em alguns casos, não havia cálculo do custo variável médio de produção na proposição realizada pela Conab ao MAPA e, em outros, havia divergências entre a proposta apresentada pela Companhia e o custo variável médio de produção sem justificativas para tal.

Além disso, foi constatada a alteração da proposta inicial da Conab pelo MAPA e pelo Ministério da Fazenda sem justificativa registrada.

Nesse sentido, observa-se que tais constatações referentes à avaliação da PGPM se assemelham à condição encontrada no processo de definição do preço de garantia do PGPAF considerando os ajustes realizados pelo MAPA e pelo CMN no preço proposto, inclusive quando se opta ou não pelo preço mínimo da PGPM.

Diante do exposto, observa-se oportunidade de melhoria em relação à metodologia de formulação e aprovação do preço de garantia com objetivo de reduzir o risco de subjetividade no processo e elevar a fidedignidade do preço de garantia em relação ao custo variável médio regional no âmbito do PGPAF.

### **3.2. Oportunidade de avaliação dos parâmetros para bonificação e de ajustes nos procedimentos de seleção da localidade e de registro da coleta que subsidiam a definição de preços de mercado**

Com o objetivo de avaliar a metodologia de definição dos preços de mercado, foram selecionadas as culturas Trigo e Cebola, que foram objeto de maior valor em bonificação pelo PGPAF entre janeiro de 2018 e maio de 2020, somam cerca de 73% da bonificação concedida. A coleta e o cálculo para definição do preço de mercado para as culturas e regiões abrangidas pelo programa são realizados pela Conab.

Consta no Capítulo 10, Seção 15 do MCR que: *“o levantamento dos preços de mercado dos produtos abrangidos pelo PGPAF será realizado mensalmente em cada UF onde exista número significativo de contratos do Pronaf para o produto em referência, estabelecendo-se que o preço de mercado estadual será definido pela média dos preços recebidos pelos agricultores no estado, ponderado de acordo com a participação das principais praças de comercialização do produto; (Res 4.107)”*.

Isso pôde ser observado no caso da cebola, tendo em vista que os municípios onde foram coletados os preços de mercado são os mais representativos em quantidade de contratos do Pronaf. No entanto, em relação ao Trigo, não foi observado o mesmo. Os treze municípios de coleta do RS somaram cerca de 6,8% do total de contratos do Estado, enquanto os mais representativos somaram 20,9%. Da mesma forma no PR, os cinco municípios coletados somaram 4,7% dos contratos, enquanto os mais representativos somaram 16,4%. Isso pode reduzir a fidedignidade do preço de mercado definido ao praticado nas principais praças de comercialização. Nessa análise, foram utilizados, como referência, os dados do ano anterior ao ano de coleta.

Sobre essa definição dos municípios onde são coletados os preços de mercado, a Conab informou que:

*“No que se refere a definição de praças para a pesquisa dos preços de mercado, destacamos que estas não são definidas utilizando a quantidade de contratos Pronaf, todavia as localidades utilizadas nos levantamentos dos custos de produção são referências para definição dos sítios de coleta, assim como locais com representatividade em comercialização, demandas específicas dos analistas que acompanham as cadeias produtivas, locais com agentes colaboradores disponíveis para o repasse da informação, entre outros critérios definidos sob devidas justificativas, o que comprova o compromisso com a pesquisa de preços e a fidedignidade com os dados de mercado apresentados.”*

Ou seja, o que está sendo realizado difere do que foi definido em normativo. Nesse sentido, é preciso que tais critérios estejam claros e ajustados no normativo para que sejam aplicados de forma isonômica.

Ainda sobre esse levantamento, a Conab informou que *“os preços de mercado são coletados junto aos agentes colaboradores, sendo eles produtores rurais, cooperativas e/ou instituições parceiras, como as agências de extensão rural, em periodicidades diária, semanal e mensal, a depender das demandas e das possibilidades de contato e execução da atividade. A coleta de preços pode ser realizada de modo presencial ou por outras fontes como telefone, e-mail e outros recursos tecnológicos. A pesquisa é realizada em pelo menos 3 (três) agentes colaboradores, salvo exceções, conforme estabelecido em metodologia vigente. Os municípios não são delimitados em documentação, pois há uma certa flexibilidade na demanda, bem como as possíveis alterações em regiões produtoras, levantamentos de custo de produção, atendimento às políticas específicas, entre outros. Sempre que possível, são liberados*

recursos para atualização de cadastro de informantes, o que pode fazer com que haja alteração nas regiões de coleta”.

Nesse sentido, foi constatado pela Auditoria que não há registro individual da consulta realizada junto aos agentes colaboradores e de evidências do preço praticado (nota fiscal, recibo ou cupom fiscal por exemplo). Consta no Sistema de Informações Agrícolas e de Abastecimento (Siagro), que é o repositório das informações coletadas, apenas as médias de preços calculadas para os períodos de pesquisa. Isso torna o processo sujeito a margem de dúvidas a respeito dos registros efetuados em razão da ausência de evidências.

Ressalta-se que a Conab obtém o preço de mercado ponderando essas médias calculadas e registradas em períodos variados do mês com a produtividade da mesorregião onde houve pesquisa em relação a do Estado, utilizando como referência os dados da Produção Agrícola Municipal (PAM) do IBGE, em consonância ao comando normativo supramencionado.

Em complemento às análises sobre a definição do preço de mercado, a auditoria observou que o pagamento mensal do bônus de desconto do PGPAF, conforme as regras atuais, demonstra situações que merecem uma avaliação mais aprofundada da gestão sobre o efeito obtido com esses pagamentos sem observar o comportamento dos preços em todo o período da safra financiada. Essas situações se referem ao pagamento de bônus de desconto em safras que o preço de mercado de determinada cultura e UF se manteve, em média, acima do preço de garantia considerando apenas os períodos que são passíveis de bônus, como se pode observar na Tabela 4:

**Tabela 4: Preço médio de garantia x Preço médio de mercado**

Cultura	UF	Períodos passíveis de bônus	Preço médio de garantia	Preço médio de mercado	Diferença a maior do preço médio de mercado em relação ao preço médio de garantia	Maior bônus de desconto concedido
Cebola	RS	Jan a maio/2018	0,72	0,95	31,67%	22,22%
Cebola	SC	Dez/2017 a jun/2018	0,70	1,14	61,20%	14,31%
Cebola	SC	Dez/2019 a mai/2020	0,73	1,02	39,04%	22,47%
Leite	PE	Jul/2018 a jun/2019	0,98	1,09	11,22%	23,47%
Leite	PE	Jul/2019 a jun/2020	1,05	1,54	46,27%	10,48%

Fonte: elaborada pela auditoria com base nos dados do PGPAF obtidos em: <https://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultaPgpaaf.do?method=acaoCarregarConsulta>

Importante registrar que as situações acima não demonstram qualquer irregularidade em relação ao programa, mas são indicativos de que, para essas safras financiadas pelo Pronaf, é possível que não houvesse necessidade de aporte da União para apoio aos produtores, tendo em vista que o preço de mercado se manteve, em média, acima do preço de garantia. Pela regra atual, um mês de oscilação negativa é fato gerador de bonificação ainda que nos meses subsequentes haja recuperação do preço de mercado.

Cabe esclarecer que foram considerados apenas os períodos de colheita, ou seja, aqueles períodos que são passíveis de bônus. E ainda que não seja possível afirmar que houve ganho ou lucratividade do produtor, a ampliação desse período comparativo de preços pode elevar a eficiência do gasto público.

No modelo atual, há hipótese de safra totalmente deficitária, preço de mercado abaixo do preço de garantia em vários meses, ter um benefício menor que uma safra que teve oscilação negativa do preço de mercado em determinado mês e se recuperou nos demais meses (exemplos da Tabela 4). Isso pode ocorrer em razão do limite de bonificação imposto em normativo.

Nesse sentido, foi apresentada ao Mapa a proposta de se realizar um estudo sobre os impactos na ampliação do período de referência para apuração da bonificação de desconto do PGPAF, com o objetivo de elevar a eficiência na alocação dos recursos do programa. No entanto, essa proposta, que na versão

preliminar do relatório de auditoria foi apresentada como recomendação à SPA/MAPA, foi refutada pelos gestores do programa, sob o argumento de que o estudo sobre cenários alternativos de execução do PGPAF não traria ganhos ao Programa, mesmo que esse argumento tenha sido amparado somente por opiniões pessoais.

Essa recomendação para realização de estudo para avaliar alteração da regra atual do PGPAF tinha como finalidade, justamente, obter resposta sobre a relação custo x benefício da ampliação do período de cálculo da bonificação. Algumas possibilidades aventadas ao longo da auditoria, com base nas principais culturas abordadas no trabalho, indicam que essa ampliação da janela de bonificação poderia possibilitar uma alocação mais eficiente de recursos federais. A seguir alguns exemplos:

Exemplo 1: Ampliação do período de cálculo do bônus para toda a safra do trigo:

Paraná – Safra 2017/2018 (jul-17 a jun-18)

Preço de Garantia médio	Preço de Mercado Médio	Bônus
39,02	35,43	9,20%

Paraná – Safra 2018/2019 (jul-18 a jun-19)

Preço de Garantia médio	Preço de Mercado Médio	Bônus
36,17	47,20	Não há aplicação

Paraná – Safra 2019/2020 (jul-19 a jun-20)

Preço de Garantia médio	Preço de Mercado Médio	Bônus
40,57	49,02	Não há aplicação

Considerando todo o período de colheita das safras acima, apenas a Safra 2017/2018 seria beneficiada com bônus de desconto. Essa safra, inclusive, foi a única beneficiada no período de análise, no entanto com bônus maior em razão de oscilações mais acentuadas em determinados meses.

Exemplo 2: Ampliação do período de cálculo do bônus para três meses para a safra do arroz:

Santa Catarina – janeiro a março/2018

Preço de Garantia médio	Preço de Mercado Médio	Bônus
36,01	35,43	1,62%

Santa Catarina – abril a junho/2018

Preço de Garantia médio	Preço de Mercado Médio	Bônus
36,01	33,40	7,24%

Santa Catarina – julho a setembro/2018

Preço de Garantia médio	Preço de Mercado Médio	Bônus
36,01	37,66	Não há aplicação

Santa Catarina – outubro a dezembro/2018

Preço de Garantia médio	Preço de Mercado Médio	Bônus

36,01	41,23	Não há aplicação
-------	-------	------------------

Nesse caso, o cálculo do bônus de desconto sendo realizado trimestralmente, pode-se observar acima que apenas os dois primeiros trimestres da Safra 2018 do arroz em SC seriam bonificados. Na referida safra, houve bonificação de 9,86% em abril e 9,30% em março, ou seja, acima das bonificações trimestrais calculadas na hipótese acima.

Exemplo 3: Ampliação do período de cálculo do bônus para todo o período de “COLHEITA” da cebola:

Rio Grande do Sul – janeiro a maio/2018

Preço de Garantia médio	Preço de Mercado Médio	Bônus
0,72	0,95	Não há aplicação

Rio Grande do Sul – dez-18 a abr-19

Preço de Garantia médio	Preço de Mercado Médio	Bônus
0,74	1,55	Não há aplicação

Rio Grande do Sul – janeiro a maio/2020

Preço de Garantia médio	Preço de Mercado Médio	Bônus
0,72	0,49	32,85

Nesse último exemplo, haveria aplicação de bônus apenas no período de colheita da Safra 2020, eliminando, por exemplo, a bonificação de 22,22% ocorrida no mês de janeiro de 2018. Em 2020, houve bonificação de cerca de 48% em março e de 45% em janeiro, fevereiro e abril.

Dessa forma, os exemplos acima contradizem o pressuposto apresentado pela Unidade de que o preço médio de mercado sempre se apresentará acima do preço médio de garantia.

Ademais, houve o cuidado na análise da equipe de auditoria referente ao achado em questão e também nos exemplos abordados acima em considerar para fins de cálculo da bonificação apenas os períodos de colheita, de forma a não contrariar o dispositivo da norma mencionado, o qual se refere aos desembolsos referentes aos financiamentos rurais que devem estar de acordo com o ciclo das explorações financiadas e também correspondam a época normal de obtenção do rendimento da atividade assistida. Portanto, períodos de entressafra não foram considerados.

Esta equipe de auditoria não compartilha do entendimento da Unidade auditada que *“a ampliação da janela de coleta de preços, conforme sugerida, representa total discordância com a essência das atividades agropecuárias relativas à grande maioria dos produtos cobertos pelo PGPAF”*, haja vista que alteração da metodologia de bonificação não altera a essência do programa, pelo contrário, visa eliminar eventuais distorções.

Dessa forma, ainda que a auditoria tenha sugerido a realização de um estudo, a partir da apresentação de elementos que indiquem uma potencial melhoria na metodologia atual, inclusive com hipóteses para ampliação do período de cálculo do bônus, não será recomendada a realização do referido estudo, haja vista a manifesta divergência da Unidade, com base na opinião dos gestores, quanto ao benefício a ser auferido.

### 3.3. Análise de conformidade dos procedimentos de ressarcimento do bônus de desconto concedido pelas Instituições Financeiras

Com o objetivo de analisar se os procedimentos adotados pela STN/MF e pela SAF/MAPA asseguram, de forma tempestiva, a conformidade dos requisitos legais e os valores ressarcidos a título de bônus de desconto do PGPAF concedido pelas Instituições Financeiras, foram analisados os reembolsos efetuados ao Banco do Brasil referentes aos meses de março e novembro de 2019, que totalizam R\$ 4.295.990,20 e R\$ 3.766.953,15, respectivamente, além de outras três remessas de Instituições Financeiras distintas encaminhadas pela STN/MF.

A avaliação foi realizada considerando os procedimentos definidos na Seção 15, Capítulo 10 do MCR, especialmente os seguintes:

*“b) a União, por intermédio da STN, efetuará o ressarcimento dos recursos relativos à subvenção econômica, desde que constatada a conformidade das informações prestadas, nos termos e condições das alíneas “c”, “d”, “e” e “f”;*

*c) recebidas as planilhas referidas no inciso I da alínea “a”, a STN manifestar-se-á, no prazo de até dez dias úteis a contar do dia seguinte à data do recebimento, sobre a conformidade dos valores apresentados pela instituição financeira, podendo solicitar, nesse prazo, as correções porventura necessárias, por meio eletrônico, considerando que o prazo estabelecido inclui cinco dias úteis para a confirmação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) de cada beneficiário pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), nos termos do MCR 10-15-5-“a”;*

*d) reapresentada, pela instituição financeira, versão corrigida das planilhas referidas no inciso I da alínea “a”, renovar-se-á o prazo de que trata a alínea “c” para manifestação da STN;*

*e) a conferência de que trata a alínea “c” será realizada por bônus concedido; se for detectada incorreção no cálculo de algum bônus, a planilha encaminhada será devolvida integralmente para verificação pela instituição financeira;*

*f) fica estabelecida a aplicação da taxa Selic sobre os valores devidos, excepcionalmente, quando o pagamento do bônus de desconto ocorrer em data posterior ao fim do prazo estabelecido nas alíneas “c” c/c “d” ou quando a STN não se manifestar sobre a conformidade no prazo previsto nas alíneas “c” c/c “d”, observado que: (...)”*

Com base nos exames realizados, conclui-se que as análises de conformidade do cálculo do bônus concedido e da validade da DAP do beneficiário realizadas, respectivamente, pela STN/MF e SAF/MAPA ocorrem de forma tempestiva e asseguram, de forma razoável, os valores e requisitos conforme preceituam as normas.

No período analisado pela auditoria, houve um maior volume de informações a serem checadas pelas respectivas Unidades em função da retenção de faturas de 2014 a 2019 pelo Banco do Brasil. Inclusive, o volume de correção aplicado no referido período (R\$ 1.017.331,17) se deve ao cálculo retroativo dessas faturas, encontrando respaldo no contrato em vigor à época com o Banco do Brasil.

No entanto, esse período demonstra ser exceção, pois, em outras duas remessas analisadas, não houve correção e, em período mais recente, entre janeiro e maio de 2020, também não houve correção aplicada.

Cabe ressaltar que o fim da vigência dos contratos celebrados entre a União e as Instituições Financeiras e, conseqüentemente, a mudança na metodologia de correção com base na Resolução BCB 4.609/2017, transfere para a própria Instituição Financeira o impacto relativo ao atraso na retenção de faturas, elidindo o problema identificado.

### 3.4. Considerações finais sobre a implementação do PGPAF

Os resultados desta auditoria apontaram que existem ajustes a serem realizados no processo de seleção dos municípios onde são levantados os custos produção variáveis dos produtos abrangidos pelo PGPAF, bem como no cálculo que pondera esses custos previamente à proposição do preço de garantia, com o objetivo de elevar a fidedignidade do preço de garantia ao custo de produção variável médio regional.

Ademais, semelhante à avaliação da PGPM, constatou-se a ausência de justificativas técnicas para ajuste no preço de garantia do PGPAF, o que contraria os princípios da motivação e da transparência e as diretrizes de boa governança, podendo impactar negativamente o atingimento dos objetivos da política.

Em relação à definição do preço de mercado, igualmente, cabem ajustes no procedimento de seleção das praças onde são coletados os preços de mercado, para estabelecer um critério claro e objetivo de representatividade comercial dessas praças selecionadas em relação aos produtos abrangidos pelo PGPAF.

Nesse sentido, os ajustes propostos pela auditoria estão alinhados ao objetivo do programa, qual seja: assegurar a remuneração dos custos de produção aos agricultores familiares financiados pelo Pronaf por ocasião da amortização ou da liquidação de suas operações de crédito junto aos agentes financeiros.

No que tange aos procedimentos adotados pela STN/MF e pela SAF/MAPA para atestar a conformidade dos requisitos legais e os valores ressarcidos a título de bônus de desconto do PGPAF concedido pelas Instituições Financeiras, verificou-se que ocorrem de forma tempestiva e asseguram, de forma razoável, os valores e requisitos conforme preceituam as normas.

Por fim, a auditoria identificou oportunidade de reavaliação da metodologia de apuração da bonificação de desconto do PGPAF, possivelmente, ampliando o período de referência dos preços praticados, considerando a potencial elevação na eficiência da alocação de recursos do programa.

## 4. Avaliações de resultado do Pronaf

Nos tópicos subsequentes, são expostas as avaliações acerca da evolução dos valores e das quantidades das contratações do Pronaf, da evolução dos limites de equalização e da concentração regional dos financiamentos.

### 4.1. Evolução dos valores e das quantidades das contratações com financiamento do Pronaf, Planos Safra 2013/2014 – 2019/2020, com indícios de redução

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) apresentou consultas realizadas na Matriz de Dados do Crédito Rural (MDCR) que “apontam um crescimento de 2,81%, 13,75% e 6,40% respectivamente para as finalidades de Custeio, Industrialização e Investimento quando comparamos a Safra 2018-2019 com a Safra 2019-2020”, além de consulta na qual é demonstrado que “neste primeiro bimestre da Safra 20/21, o Pronaf apresentou crescimento no número de contratos, em relação ao mesmo período da Safra 19/20, de 10,99%, 15,04% e 18,25% respectivamente para as finalidades de Custeio, Industrialização e Investimento”.

Além disso, o MAPA expôs o resultado das contratações de operações de crédito rural no âmbito do Pronaf, para a Safra 2019/2020 e para o acumulado de dois meses da Safra 2020/2021, segundo a finalidade e a atividade, na comparação com igual período da safra anterior. As tabelas, constantes dos Anexos A e B, foram apresentadas pelo gestor, representando as consultas realizadas no sistema MDCR do Banco Central do Brasil.

Contudo, vale destacar que as consultas realizadas pela SAP/MAPA se limitaram aos valores e quantidades referentes aos Planos Safra 2018/2019 e posteriores.

Desse modo, nossa análise também foi realizada com base em consultas na MDCR – Contratações<sup>5</sup>. As consultas foram feitas utilizando os dados do item 9.1. *Quantidade e Valor dos Contratos por Fonte de Recursos*. Nesse item, foi filtrado mês de início (julho), o mês fim (junho), Programa (Pronaf) e cada ano de 2013 a 2020. Ressalta-se que as consultas referentes ao período total de cada Plano Safra foram realizadas em 10/11/2020, enquanto as relativas ao período de julho a outubro de 2019/2020 e 2020/2021 foram feitas em 11/11/2020. Porém, consideramos que a análise desse período proposto pelo MAPA (julho a outubro) não revela de modo completo um Plano Safra. Assim, são feitas somente menções

<sup>5</sup> Disponível no site do Banco Central do Brasil pelo link <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>.

a esse período tendo em vista a manifestação do gestor, uma vez que nossa análise se baseia no período mais longo, ou seja, os Planos Safra de 2013/2014 a 2019/2020.

No que tange aos dados do BNDES, foram demandadas informações relativas às operações indiretas automáticas disponibilizadas pelo BNDES à equipe de auditoria.

Com relação aos valores corrigidos das contratações, foi utilizado fator de atualização da variação dos preços médios de 2020 do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) provenientes do Ipeadata.

A Tabela 5 apresenta os valores, em milhões de reais e as quantidades das contratações do Pronaf nos períodos referentes aos Planos Safra 2013/2014 a 2019/2020:

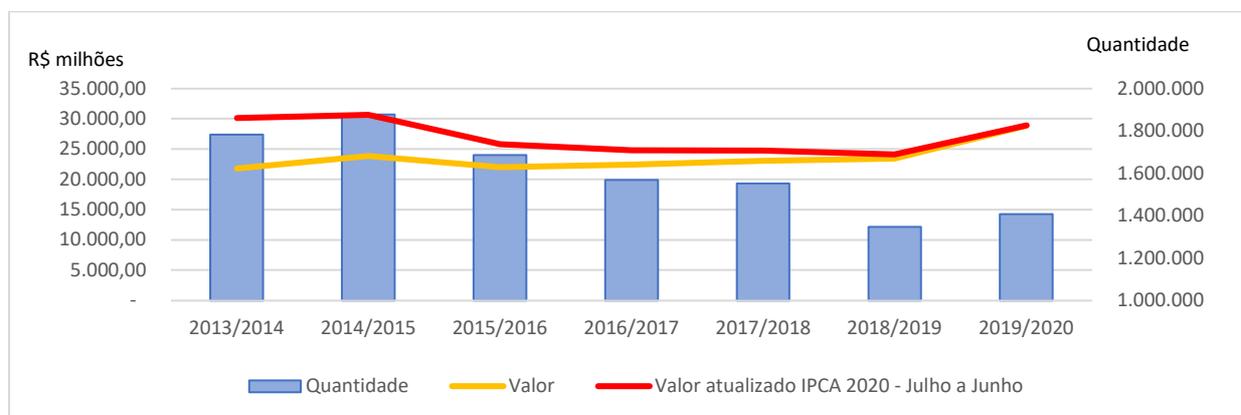
**Tabela 5: Valor e Quantidade dos Contratos do Pronaf por Planos Safra**

Safra	Valor (R\$ milhões)	Fator de atualização para preços médios de 2020 – IPCA - Julho a Junho	Valor (R\$ milhões) Corrigido IPCA 2020 - Julho a Junho	Quantidade
2013/2014	21.787,59	1,38	30.096,36	1.782.776
2014/2015	23.841,80	1,29	30.683,10	1.877.265
2015/2016	21.983,95	1,17	25.769,76	1.685.511
2016/2017	22.441,20	1,11	24.816,21	1.568.303
2017/2018	23.040,96	1,07	24.765,97	1.551.735
2018/2019	23.417,36	1,03	24.149,43	1.346.532
2019/2020	28.880,91	1,00	28.880,91	1.407.425

Fontes: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020) e Ipeadata. Elaborado pela equipe de auditoria.

Depreende-se da Tabela 5 que no período (Planos Safra 2013/2014 a 2019/2020), o valor nominal das contratações aumentou 33%, mas considerando-se o IPCA o valor diminuiu 4%. O Gráfico 1 a seguir apresenta a evolução dos valores e quantidades.

**Gráfico 1: Valor e Quantidade dos Contratos do Pronaf por Planos Safra**



Fontes: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020) e Ipeadata. Elaborado pela equipe de auditoria.

Apesar de, no período analisado, o valor nominal transparecer uma tendência de aumento (com leve queda em 2015/2016), fica claro que ao se considerar o índice de inflação houve redução dos valores contratados e, mesmo apresentando crescimento posterior, não voltou ao patamar do valor de 2014/2015.

Quanto à quantidade contratada, em que pese o aumento de 5% entre os dois últimos Planos Safra, vê-se uma significativa queda ao longo do período em análise.

Nos tópicos a seguir, são apresentadas análises dos dados das operações contratadas por fonte de recursos, por finalidades e por instituições financeiras.

#### 4.1.1. Fonte de recursos

A Tabela 6 apresenta os valores, em milhões de reais, das contratações do Pronaf por fonte de recursos nos períodos referentes aos Planos Safra 2013/2014 a 2019/2020:

**Tabela 6: Valor dos Contratos por Fonte de Recursos do Pronaf (R\$ milhões) e Planos Safra**

Fonte de Recursos	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
POUPANÇA RURAL - CONTROLADOS - SUBVENÇÃO ECONÔMICA	13.192,39	14.182,70	12.754,13	11.554,73	8.218,86	9.243,30	12.395,88
OBRIGATÓRIOS - MCR 6.2	3.606,25	2.871,73	2.526,83	2.984,10	4.196,22	4.258,50	8.555,10
BNDES/FINAME - EQUALIZÁVEL	1.510,37	1.787,54	1.525,68	2.418,69	2.869,07	3.201,96	3.237,19
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE)	2.068,98	2.438,17	2.430,51	2.466,50	3.055,95	2.888,97	3.215,72
INSTRUM HÍBRIDO CAPITAL DÍVIDA-IHCD (LEI 12.793/2013 - ART. 6º)	0,51	0,68	830,34	1.684,15	2.898,92	802,76	717,37
RECURSOS LIVRES EQUALIZÁVEIS	51,65	1,57	202,69	2,87	75,28	40,95	341,21
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO)	624,05	714,18	537,83	343,96	370,97	331,00	265,11
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE (FCO)	225,33	1.316,93	605,02	905,40	1.307,89	923,35	119,35
TESOURO NACIONAL	188,60	136,14	108,84	56,97	46,76	21,45	27,50
RECURSOS LIVRES	0,05	0,06	0,13	0,18	1,02	5,29	4,82
POUPANÇA RURAL - LIVRE	0,01	2,14	-	-	0,02	0,97	1,66
EXIGIBILIDADE ADICIONAL DA POUPANÇA RURAL	-	-	-	-	-	1.698,85	-
FACULDADE DE APLICAÇÃO - COMPULSÓRIO	0,01	-	-	-	-	-	-
FAT - FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR	318,46	352,87	448,27	0,02	-	-	-
POUPANÇA RURAL - CONTROLADOS - CONDIÇÕES MCR 6.2	0,94	37,11	13,66	23,61	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>21.787,59</b>	<b>23.841,80</b>	<b>21.983,95</b>	<b>22.441,20</b>	<b>23.040,96</b>	<b>23.417,36</b>	<b>28.880,91</b>

Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020). Elaborado pela equipe de auditoria.

Em termos de participação percentual, no Plano Safra de 2019/2020, e variação percentual no período 2013/2014 a 2019/2020 por fonte de recursos, é demonstrado na Tabela 7.

**Tabela 7: Participação e Variação % do Valor dos Contratos por Fonte de Recursos do Pronaf**

Fonte de Recursos	Part. % 2019/2020	Var. % 2013/2014 - 2019/2020
POUPANÇA RURAL - CONTROLADOS - SUBVENÇÃO ECONÔMICA	43%	-6%
OBRIGATÓRIOS - MCR 6.2	30%	137%
BNDES/FINAME - EQUALIZÁVEL	11%	114%
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE)	11%	55%
INSTRUM HÍBRIDO CAPITAL DÍVIDA-IHCD (LEI 12.793/2013 - ART. 6º)	2%	139793%
RECURSOS LIVRES EQUALIZÁVEIS	1%	561%
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO)	1%	-58%
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE (FCO)	0%	-47%
TESOURO NACIONAL	0%	-85%
RECURSOS LIVRES	0%	9566%
POUPANÇA RURAL - LIVRE	0%	15242%
EXIGIBILIDADE ADICIONAL DA POUPANÇA RURAL	-	-
FACULDADE DE APLICAÇÃO - COMPULSÓRIO	-	-
FAT - FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR	-	-
POUPANÇA RURAL - CONTROLADOS - CONDIÇÕES MCR 6.2	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>30,1%</b>

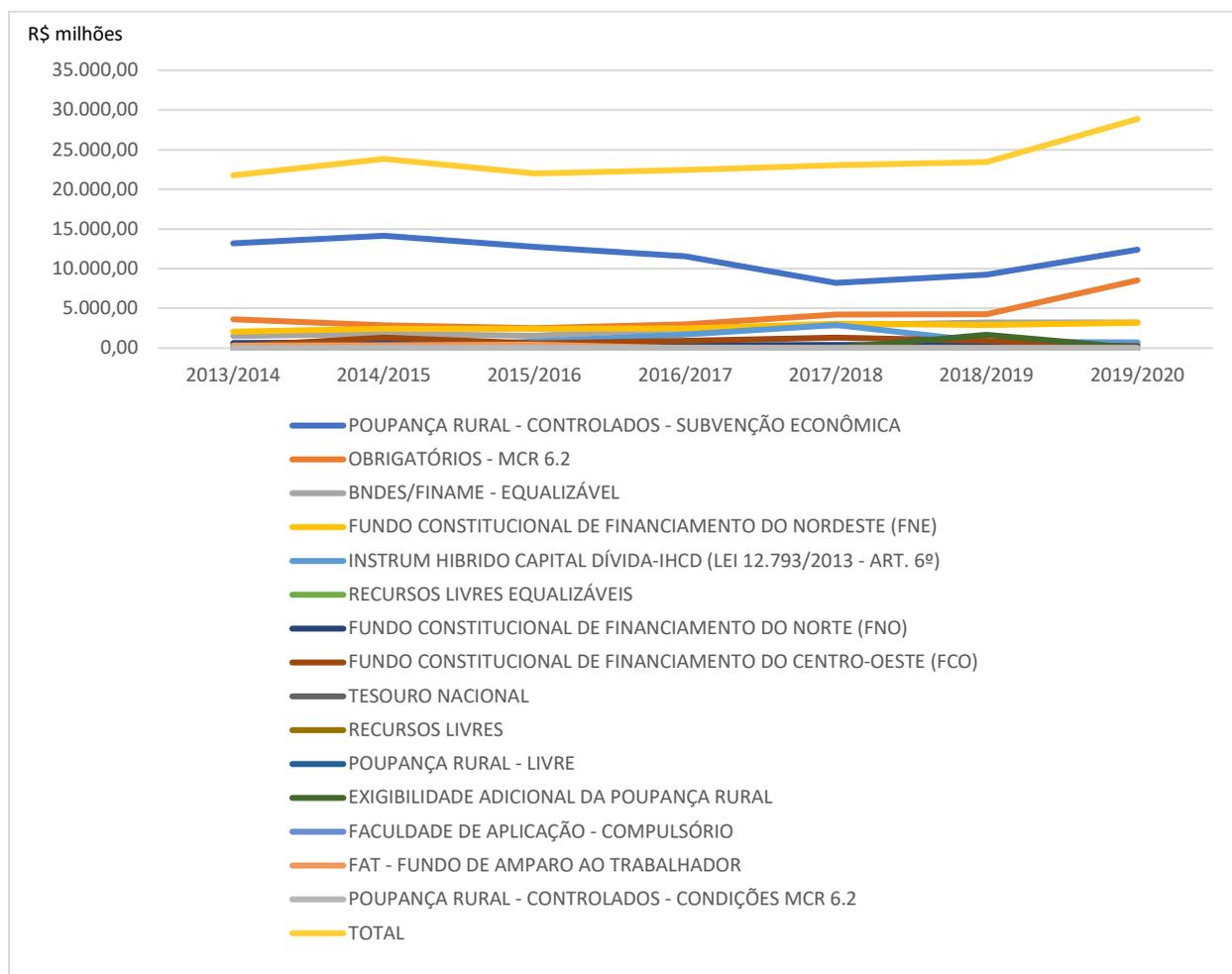
Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020). Elaborado pela equipe de auditoria.

Percebe-se que a poupança rural é a principal fonte de recursos do Pronaf, também se destacando os recursos obrigatórios destinados a operações de crédito rural (em 2019/2020, até a data da consulta, representava 30% das fontes de recursos). Esses são recursos provenientes do Valor Sujeito a Recolhimento (VSR) e de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras públicas, conforme o MCR 6-2-1.

Ainda, importante ressaltar a maior participação dos recursos equalizáveis do BNDES, que teve um aumento de 114% dos valores destinados às contratações do Pronaf nos planos de 2013/2014 a 2019/2020.

Além disso, ressalta-se a alta importância dos fundos constitucionais, que somados representaram cerca de 12% das fontes de recursos em 2019/2020, em especial o FNE. O Gráfico 2 a seguir apresenta a evolução dos valores por fonte de recursos no período analisado.

**Gráfico 2: Valor dos Contratos por Fonte de Recursos do Pronaf**



Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020). Elaborado pela equipe de auditoria.

Vê-se que entre os Planos Safra 2013/2014 a 2019/2020 o volume de contratações do Pronaf, em reais a valores correntes, passou de R\$ 21,8 bilhões para R\$ 28,9 bilhões, aproximadamente, representando um aumento de 33%, apesar de uma queda em 2015/2016, a partir de quando voltou a crescer.

Quando se considera o índice IPCA, a evolução dos valores por fonte são os apresentados na Tabela 8 e no Gráfico 3.

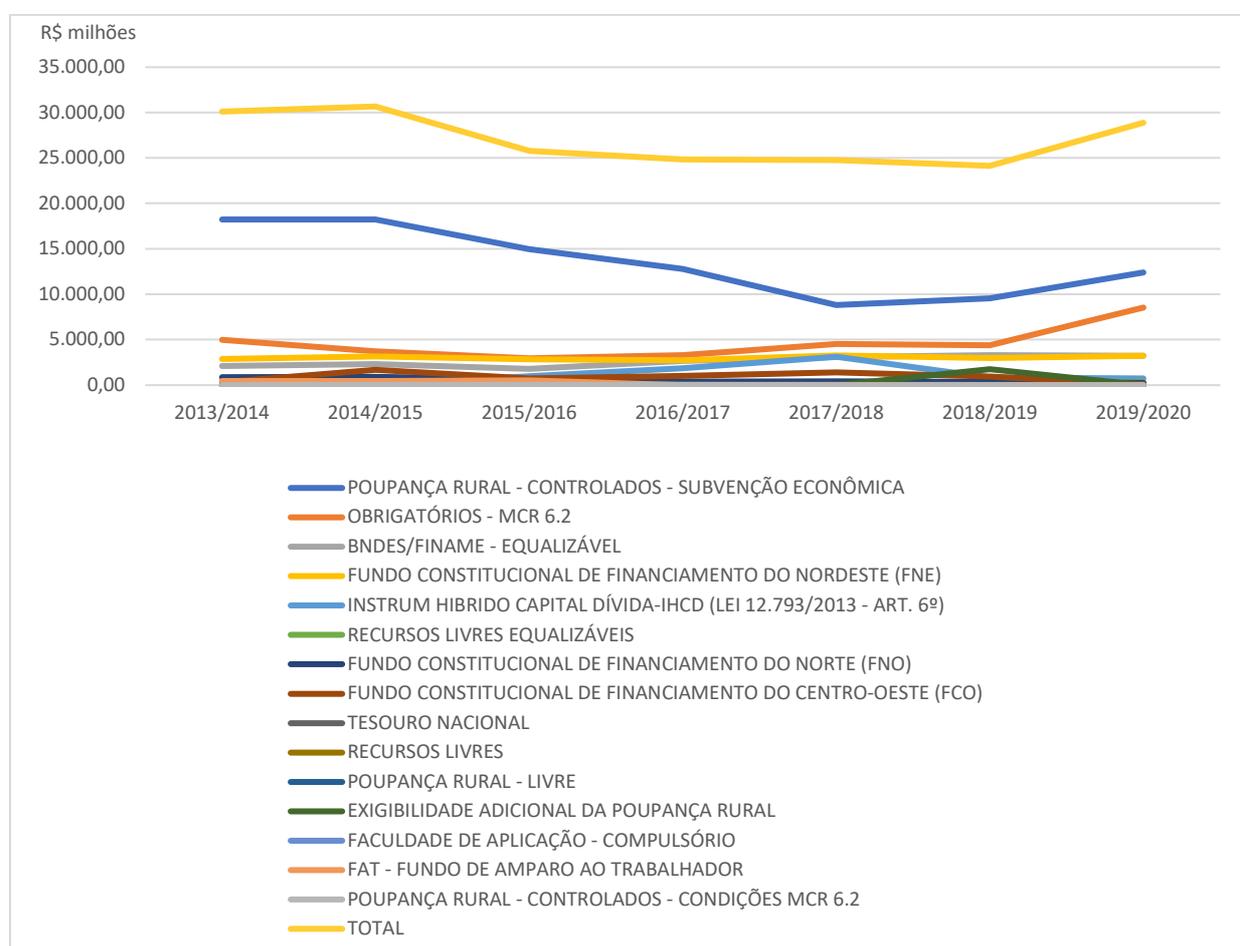
**Tabela 8: Valor dos Contratos por Fonte de Recursos do Pronaf (R\$ milhões) e Planos Safra - Valor (R\$ milhões) Corrigido IPCA 2020 - Julho a Junho**

Fonte de Recursos	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
POUPANÇA RURAL - CONTROLADOS - SUBVENÇÃO ECONÔMICA	18.223,36	18.252,36	14.950,50	12.777,60	8.834,19	9.532,27	12.395,88
OBRIGATÓRIOS - MCR 6.2	4.981,50	3.695,76	2.961,97	3.299,92	4.510,38	4.391,63	8.555,10
BNDES/FINAME - EQUALIZÁVEL	2.086,35	2.300,46	1.788,42	2.674,67	3.083,87	3.302,06	3.237,19
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE)	2.857,99	3.137,79	2.849,06	2.727,54	3.284,74	2.979,29	3.215,72
INSTRUM HÍBRIDO CAPITAL DÍVIDA-IHCD (LEI 12.793/2013 - ART. 6º)	0,71	0,88	973,34	1.862,39	3.115,96	827,86	717,37

RECURSOS LIVRES EQUALIZÁVEIS	71,35	2,02	237,59	3,18	80,91	42,23	341,21
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO)	862,03	919,11	630,44	380,36	398,74	341,34	265,11
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE (FCO)	311,26	1.694,81	709,21	1.001,22	1.405,81	952,21	119,35
TESOURO NACIONAL	260,53	175,21	127,59	63,00	50,26	22,12	27,50
RECURSOS LIVRES	0,07	0,08	0,16	0,20	1,10	5,46	4,82
POUPANÇA RURAL - LIVRE	0,01	2,76	-	-	0,02	1,00	1,66
EXIGIBILIDADE ADICIONAL DA POUPANÇA RURAL	-	-	-	-	-	1.751,96	-
FACULDADE DE APLICAÇÃO - COMPULSÓRIO	0,01	-	-	-	-	-	-
FAT - FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR	439,90	454,12	525,47	0,02	-	-	-
POUPANÇA RURAL - CONTROLADOS - CONDIÇÕES MCR 6.2	1,29	47,75	16,02	26,11	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>30.096,36</b>	<b>30.683,10</b>	<b>25.769,76</b>	<b>24.816,21</b>	<b>24.765,97</b>	<b>24.149,43</b>	<b>28.880,91</b>

Fontes: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020) e Ipeadata. Elaborado pela equipe de auditoria.

**Gráfico 3: Valor dos Contratos por Fonte de Recursos do Pronaf e Planos Safra – Valor (R\$ milhões) Corrigido IPCA 2020 - Julho a Junho**



Fontes: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020) e Ipeadata. Elaborado pela equipe de auditoria.

Neste caso, percebe-se uma queda mais acentuada do valor da poupança rural no período, em que houve uma redução de cerca de 32% entre os Planos Safra 2013/2014 a 2019/2020.

No que tange às quantidades das contratações, de 2013/2014 a 2019/2020, seguem a Tabela 9 e o Gráfico 4.

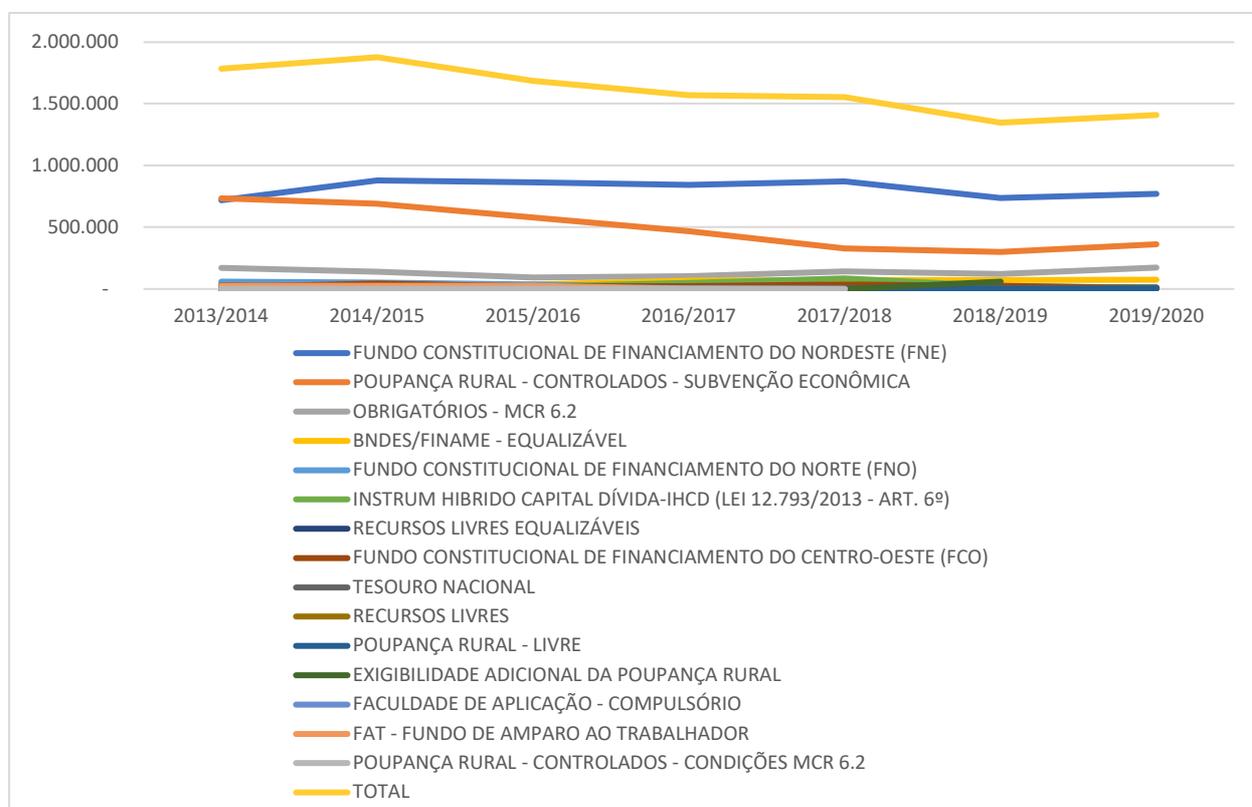
**Tabela 9: Quantidade Contratada por Fonte de Recursos do Pronaf e Planos Safra**

Fonte de Recursos	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	Part. % 2019/2020
-------------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	----------------------

FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE)	716.924	877.331	860.926	840.815	870.304	734.235	769.452	55%
POUPANÇA RURAL - CONTROLADOS - SUBVENÇÃO ECONÔMICA	733.157	688.838	576.591	465.698	325.913	299.490	359.662	26%
OBRIGATÓRIOS - MCR 6.2	168.693	137.673	93.259	102.185	139.095	119.830	171.132	12%
BNDES/FINAME - EQUALIZÁVEL	37.305	38.112	35.698	65.141	71.753	71.422	71.488	5%
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO)	58.542	50.587	33.055	18.029	17.927	15.285	10.852	1%
INSTRUM HÍBRIDO CAPITAL DÍVIDA-IHCD (LEI 12.793/2013 - ART. 6º)	25	64	18.750	47.670	85.209	21.567	9.285	1%
RECURSOS LIVRES EQUALIZÁVEIS	2.573	91	9.274	114	1.649	1.648	8.538	1%
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE (FCO)	12.906	42.237	17.626	21.214	35.001	22.881	4.612	0%
TESOURO NACIONAL	29.267	17.094	14.566	6.824	4.862	2.358	2.243	0%
RECURSOS LIVRES	2	2	3	3	21	140	134	0%
POUPANÇA RURAL - LIVRE	1	116	-	-	1	21	27	0%
EXIGIBILIDADE ADICIONAL DA POUPANÇA RURAL	-	-	-	-	-	57.655	-	-
FACULDADE DE APLICAÇÃO - COMPULSÓRIO	1	-	-	-	-	-	-	-
FAT - FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR	23.340	23.389	25.283	1	-	-	-	-
POUPANÇA RURAL - CONTROLADOS - CONDIÇÕES MCR 6.2	40	1.731	480	609	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>1.782.776</b>	<b>1.877.265</b>	<b>1.685.511</b>	<b>1.568.303</b>	<b>1.551.735</b>	<b>1.346.532</b>	<b>1.407.425</b>	<b>100%</b>

Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020). Elaborado pela equipe de auditoria.

**Gráfico 4: Quantidade dos Contratos por Fonte de Recursos do Pronaf**



Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020). Elaborado pela equipe de auditoria.

Da Tabela 9 e Gráfico 4, depreende-se a redução de 21% na quantidade dos contratos voltados ao Pronaf de 2013/2014 a 2019/2020. Nesse contexto, vale mencionar a evolução das duas fontes de recursos mais significativas, FNE e Poupança Rural, que juntas representam cerca de 80% do total registrado no Plano Safra 2019/2020. Apesar do FNE, principal fonte de recursos no volume contratado, apresentar aumento de 17% no período analisado, a Poupança Rural retraiu em 51% na quantidade contratada.

No que tange ao período de julho a outubro dos Planos Safra de 2019/2020 e 2020/2021, a Tabela 10 seguinte corrobora o aumento tanto dos valores como das quantidades contratadas no âmbito do Pronaf, na comparação do período.

**Tabela 10: Valor e Quantidade Contratada por Fonte de Recursos do Pronaf – Planos Safra 2019/2020 e 2020/2021 (julho a outubro de 2019 e 2020, respectivamente)**

Fonte de Recursos	Plano Safra 2019/2020		Plano Safra 2020/2021		Var. %	
	Valor (R\$ milhões)	Quantidade	Valor (R\$ milhões)	Quantidade	Valor (R\$ milhões)	Quantidade
POUPANÇA RURAL - CONTROLADOS - SUBVENÇÃO ECONÔMICA	5.672,31	174.443	8.024,40	202.533	41,5%	16,1%
OBRIGATÓRIOS - MCR 6.2	3.013,64	64.795	3.662,98	71.226	21,5%	9,9%
BNDES/FINAME - EQUALIZÁVEL	2.198,51	50.420	2.082,53	38.960	-5,3%	-22,7%
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE)	1.122,88	275.398	1.309,74	309.094	16,6%	12,2%
INSTRUM HÍBRIDO CAPITAL DÍVIDA-IHCD (LEI 12.793/2013 - ART. 6º)	575,19	7.942	-	-	-100,0%	-100,0%
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO)	91,57	3.986	97,77	3.276	6,8%	-17,8%
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE (FCO)	84,91	2.575	12,00	800	-85,9%	-68,9%
RECURSOS LIVRES EQUALIZÁVEIS	57,15	2.082	85,51	2.848	49,6%	36,8%
TESOURO NACIONAL	11,45	923	7,02	483	-38,7%	-47,7%
RECURSOS LIVRES	4,50	126	1,10	30	-75,6%	-76,2%
POUPANÇA RURAL - LIVRE	1,33	21	-	-	-100,0%	-100,0%
EXIGIBILIDADE ADICIONAL DA POUPANÇA RURAL	-	-	-	-	-	-
FACULDADE DE APLICAÇÃO - COMPULSÓRIO	-	-	-	-	-	-
FAT - FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR	-	-	-	-	-	-
POUPANÇA RURAL - CONTROLADOS - CONDIÇÕES MCR 6.2	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>12.833,44</b>	<b>582.711</b>	<b>15.283,06</b>	<b>629.250</b>	<b>19,1%</b>	<b>8,0%</b>

Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 11/11/2020). Elaborado pela equipe de auditoria.

Contudo, de acordo com as análises da equipe de auditoria, ressalta-se que mesmo havendo um crescimento entre os dois últimos Planos Safra como informado pela SAP/MAPA, de 2013/2014 a 2019/2020 verifica-se uma diminuição nas quantidades contratadas. Com relação ao volume de recursos, apesar do aumento nominal, percebe-se que a evolução foi abaixo do índice utilizado como referência na análise.

#### 4.1.2. Finalidade

Em relação às finalidades das contratações, de 2013 a 2020, seguem a Tabela 11, a Tabela 12 e a Tabela 13 acerca dos valores (nominais e deflacionados) e das quantidades contratadas.

**Tabela 11: Valores (R\$ milhões) das Contratações por Finalidade do Pronaf**

Finalidade	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Custeio	9.538,11	10.692,16	10.985,25	11.822,49	11.909,07	12.030,73	13.796,34
Investimento	12.249,47	13.149,64	10.998,70	10.141,88	10.621,60	10.702,84	13.266,42
Industrialização	-	-	-	467,84	510,29	683,79	933,62
Comercialização	-	-	-	9,00	-	-	884,53
<b>Total</b>	<b>21.787,59</b>	<b>23.841,80</b>	<b>21.983,95</b>	<b>22.441,20</b>	<b>23.040,96</b>	<b>23.417,36</b>	<b>28.880,91</b>

Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020). Elaborado pela equipe de auditoria.

**Tabela 12: Valores (R\$ milhões) das Contratações por Finalidade do Pronaf - Valor (R\$ milhões) Corrigido IPCA 2020 - Julho a Junho**

Finalidade	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Custeio	13.175,50	13.760,23	12.877,00	13.073,69	12.800,67	12.406,83	13.796,34
Investimento	16.920,85	16.922,87	12.892,76	11.215,22	11.416,81	11.037,43	13.266,42
Industrialização	-	-	-	517,35	548,49	705,17	933,62
Comercialização	-	-	-	9,95	-	-	884,53
<b>Total</b>	<b>30.096,36</b>	<b>30.683,10</b>	<b>25.769,76</b>	<b>24.816,21</b>	<b>24.765,97</b>	<b>24.149,43</b>	<b>28.880,91</b>

Fontes: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020) e Ipeadata. Elaborado pela equipe de auditoria

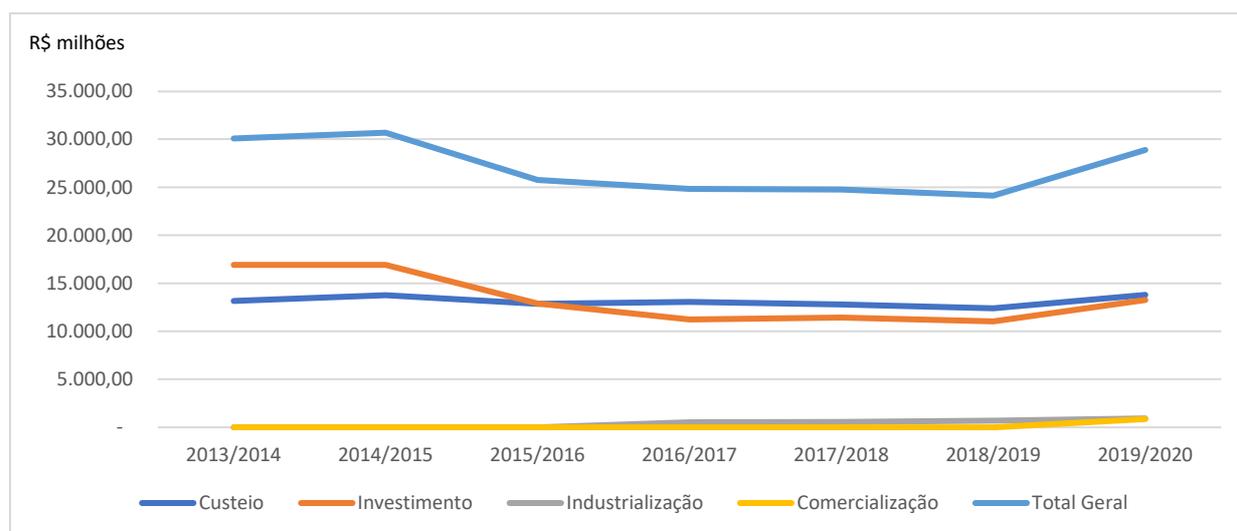
**Tabela 13: Quantidade Contratada por Finalidade do Pronaf**

Finalidade	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Investimento	1.143.464	1.262.398	1.143.170	1.043.177	1.032.583	879.096	930.397
Custeio	639.312	614.867	542.341	524.924	518.881	467.167	476.629
Industrialização	-	-	-	200	271	269	308
Comercialização	-	-	-	2	-	-	91
<b>Total</b>	<b>1.782.776</b>	<b>1.877.265</b>	<b>1.685.511</b>	<b>1.568.303</b>	<b>1.551.735</b>	<b>1.346.532</b>	<b>1.407.425</b>

Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020). Elaborado pela equipe de auditoria.

Pelo Gráfico 5, percebe-se que, quando considerado o índice IPCA, o custeio e o investimento tiveram evolução semelhante aos valores agregados das contratações, conforme já exposto anteriormente.

**Gráfico 5: Valores das Contratações por Finalidade do Pronaf - Valor (R\$ milhões) Corrigido IPCA 2020 - Julho a Junho**



Fontes: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020) e Ipeadata. Elaborado pela equipe de auditoria.

No que tange ao período de julho a outubro dos Planos Safra de 2019/2020 e 2020/2021, a Tabela 14 demonstra os valores e quantidades por finalidade.

**Tabela 14: Valor e Quantidade Contratada por finalidade do Pronaf - Planos Safra 2019/2020 e 2020/2021 (julho a outubro de 2019 e 2020, respectivamente)**

Finalidade	Plano Safra 2019/2020		Plano Safra 2020/2021		Var. %	
	Valor (R\$ milhões)	Quantidade	Valor (R\$ milhões)	Quantidade	Valor (R\$ milhões)	Quantidade
Custeio	7.055,40	241.711	8.250,75	256.411	16,9%	6,1%
Investimento	5.079,74	340.825	5.991,29	372.615	17,9%	9,3%
Industrialização	698,29	175	1.041,02	224	49,1%	28,0%
Comercialização	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>12.833,44</b>	<b>582.711</b>	<b>15.283,06</b>	<b>629.250</b>	<b>19,1%</b>	<b>8,0%</b>

Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 11/11/2020). Elaborado pela equipe de auditoria.

Sobre esses dados, o MAPA destaca “uma possível indicação de inflexão na quantidade contratada de custeio no Pronaf na Safra 2019/2020, após uma trajetória descendente desde a Safra 2013/2014”.

#### 4.1.3. Instituição Financeira

Inicialmente, ressalta-se que as consultas no sistema MDCR por instituição financeira foi realizada em 11/01/2021, resultando em pequena diferença de valor e quantidade, em relação às análises anteriores, das operações contratadas no Plano Safra 2019/2020, sem, no entanto, resultar em mudança significativa na evolução dos dados durante o período analisado.

A Tabela 15 , a Tabela 16 e a Tabela 17 demonstram os valores (nominais e reais) e as quantidades contratadas por segmento de instituição financeira.

**Tabela 15: Valores (R\$ milhões) das Contratações por Segmento de Instituição Financeira do Pronaf**

Segmento	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	Var 2013/2014- 2019/2020	Part. 2019/2020
Bancos Públicos	17.671,56	19.100,10	17.182,31	16.354,85	15.979,72	15.262,88	18.259,06	3%	63%
Cooperativa de Crédito	2.729,59	3.080,59	3.301,04	4.371,84	5.024,81	5.913,56	7.329,11	169%	25%
Bancos Privados	981,10	1.253,74	1.103,68	1.242,62	1.673,52	1.963,06	3.021,83	208%	10%
Bco. Desenv. e Ag. Fomento	405,35	407,37	396,92	471,88	362,91	277,86	243,96	-40%	1%
<b>Total</b>	<b>21.787,59</b>	<b>23.841,80</b>	<b>21.983,95</b>	<b>22.441,20</b>	<b>23.040,96</b>	<b>23.417,36</b>	<b>28.853,96</b>	<b>32%</b>	<b>100%</b>

Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020). Elaborado pela equipe de auditoria.

**Tabela 16: Valores (R\$ milhões) das Contratações por Segmento de Instituição Financeira do Pronaf - Valor (R\$ milhões) Corrigido IPCA 2020 - Julho a Junho**

Segmento	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	Var 2013/2014- 2019/2020	Part. 2019/2020
Bancos Públicos	24.410,66	24.580,79	20.141,24	18.085,73	17.176,08	15.740,02	18.259,06	-25%	63%
Cooperativa de Crédito	3.770,53	3.964,55	3.869,50	4.834,53	5.401,00	6.098,43	7.329,11	94%	25%
Bancos Privados	1.355,24	1.613,49	1.293,74	1.374,13	1.798,82	2.024,42	3.021,83	123%	10%
Bco. Desenv. e Ag. Fomento	559,93	524,27	465,27	521,82	390,08	286,55	243,96	-56%	1%
<b>Total</b>	<b>30.096,36</b>	<b>30.683,10</b>	<b>25.769,76</b>	<b>24.816,21</b>	<b>24.765,97</b>	<b>24.149,43</b>	<b>28.853,96</b>	<b>-4%</b>	<b>100%</b>

Fontes: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020) e Ipeadata. Elaborado pela equipe de auditoria.

**Tabela 17: Quantidade das Contratações por Segmento de Instituição Financeira do Pronaf**

Segmento	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	Var 2013/2014- 2019/2020	Part. 2019/2020
Bancos Públicos	1.596.512	1.686.855	1.504.195	1.366.931	1.334.779	1.124.193	1.170.315	-27%	83%
Cooperativa de Crédito	165.882	166.716	161.076	181.797	193.349	199.304	212.342	28%	15%
Bancos Privados	15.435	18.574	14.987	15.718	20.791	21.216	22.631	47%	2%
Bco. Desenv. e Ag. Fomento	4.947	5.120	5.253	3.857	2.816	1.819	1.350	-73%	0%
<b>Total</b>	<b>1.782.776</b>	<b>1.877.265</b>	<b>1.685.511</b>	<b>1.568.303</b>	<b>1.551.735</b>	<b>1.346.532</b>	<b>1.406.638</b>	<b>-21%</b>	<b>100%</b>

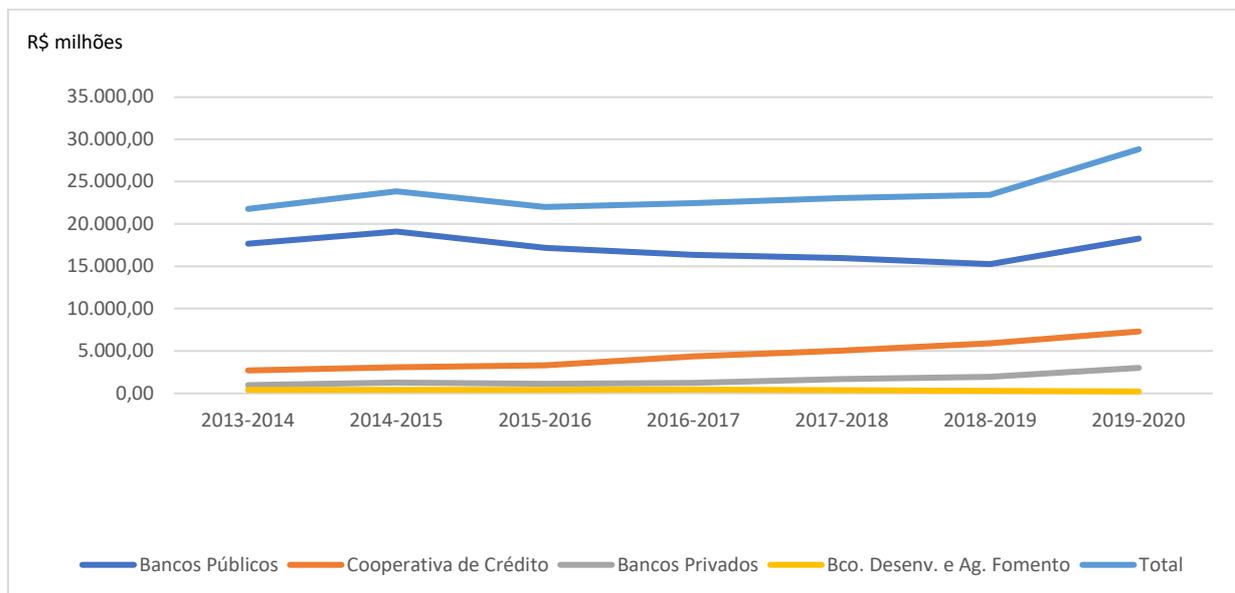
Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020). Elaborado pela equipe de auditoria

Depreende-se dessas tabelas que os bancos públicos concentram 83% das contratações de crédito do Pronaf e que o valor nominal das operações aumentou 3% no Plano Safra 2019/2020 em relação ao Plano

Safra 2013/2014. Contudo, nesse mesmo período, observa-se que esses bancos públicos apresentaram queda nas participações relativas da quantidade (-27%) e do valor real (-25%) dos contratos. Ressalta-se que no Plano Safra 2013/2014, a participação dos bancos públicos era 90% da quantidade e 81% do valor das operações. Também, merece destaque a maior participação das cooperativas de crédito, em que a quantidade e o valor contratado passaram, respectivamente, de 9% e 13% para 15% e 25% na comparação entre os dois Planos Safra.

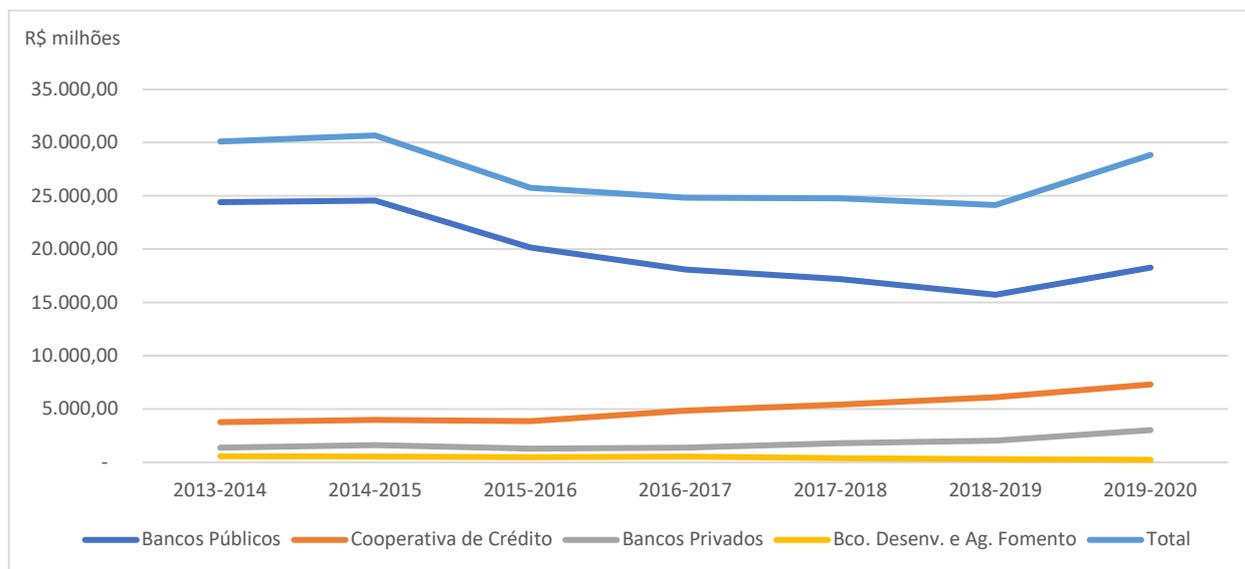
O Gráfico 6, o Gráfico 7 e o Gráfico 8 demonstram a evolução no período.

**Gráfico 6: Valores das Contratações por Segmento de Instituição Financeira do Pronaf**



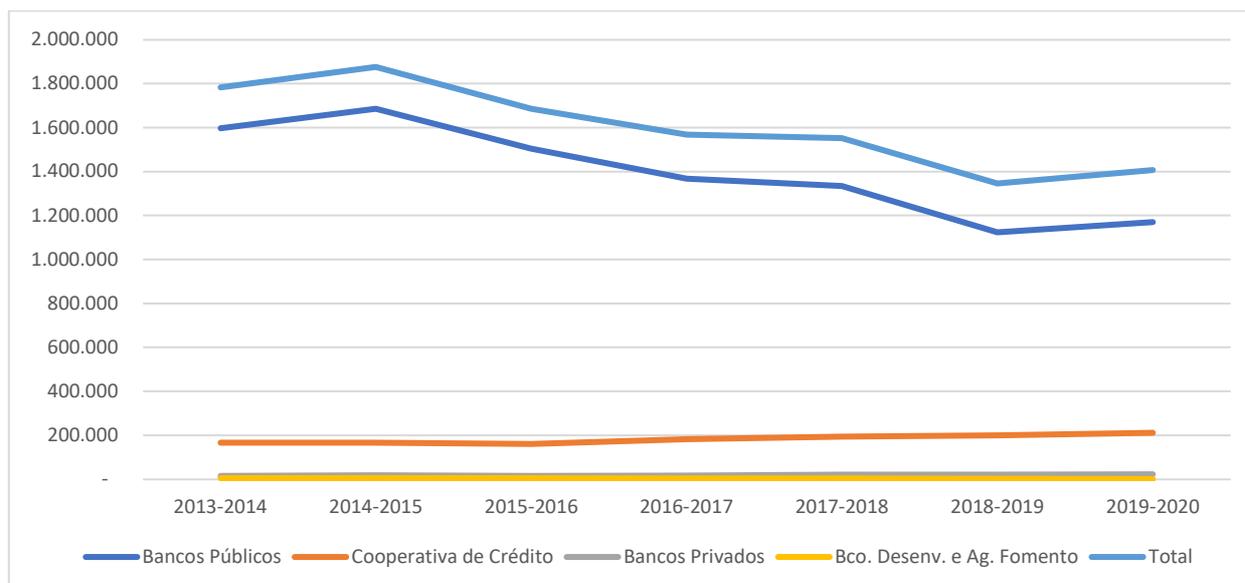
Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020). Elaborado pela equipe de auditoria.

**Gráfico 7: Valores (R\$ milhões) das Contratações por Segmento de Instituição Financeira do Pronaf - Valor (R\$ milhões) Corrigido IPCA 2020 - Julho a Junho**



Fontes: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020) e Ipeadata. Elaborado pela equipe de auditoria.

**Gráfico 8: Quantidade das Contratações por Segmento de Instituição Financeira do Pronaf**



Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020). Elaborado pela equipe de auditoria.

Nessa mesma linha de análise, vale a pena evidenciar a evolução das três principais instituições financeiras públicas, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, conforme demonstrado na Tabela 18, Tabela 19 e Tabela 20, também no Gráfico 9, no Gráfico 10 e no Gráfico 11.

**Tabela 18: Valores (R\$ milhões) das Contratações do Pronaf por Banco Público**

Banco Público	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	var 2013/2014- 2019/2020	Part. 2019/2020
Banco do Brasil (BB)	14.642,34	15.488,71	13.921,21	13.286,10	12.258,95	11.711,06	14.237,91	-3%	78%
Banco do Nordeste (BNB)	2.069,03	2.438,17	2.430,51	2.466,50	3.055,95	2.888,97	3.213,06	55%	18%
Banco da Amazônia (BASA)	640,67	731,44	541,42	345,37	371,19	331,47	273,21	-57%	1%
Demais Bancos Públicos	319,51	441,78	289,18	256,88	293,63	331,37	534,88	67%	-
<b>Total</b>	<b>17.671,56</b>	<b>19.100,10</b>	<b>17.182,31</b>	<b>16.354,85</b>	<b>15.979,72</b>	<b>15.262,88</b>	<b>18.259,06</b>	<b>3%</b>	<b>100%</b>

Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020). Elaborado pela equipe de auditoria.

**Tabela 19: Valores (R\$ milhões) das Contratações do Pronaf por Banco Público - Valor (R\$ milhões) Corrigido IPCA 2020 - Julho a Junho**

Banco Público	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	var 2013/2014- 2019/2020	Part. 2019/2020
Banco do Brasil (BB)	20.226,25	19.933,13	16.318,55	14.692,21	13.176,74	12.077,17	14.237,91	-30%	78%
Banco do Nordeste (BNB)	2.858,06	3.137,79	2.849,06	2.727,54	3.284,74	2.979,29	3.213,06	12%	18%
Banco da Amazônia (BASA)	884,99	941,32	634,65	381,92	398,98	341,83	273,21	-69%	1%
Demais Bancos Públicos	441,36	568,55	338,98	284,06	315,61	341,73	534,88	21%	-
<b>Total</b>	<b>24.410,66</b>	<b>24.580,79</b>	<b>20.141,24</b>	<b>18.085,73</b>	<b>17.176,08</b>	<b>15.740,02</b>	<b>18.259,06</b>	<b>-25%</b>	<b>100%</b>

Fontes: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020) e Ipeadata. Elaborado pela equipe de auditoria.

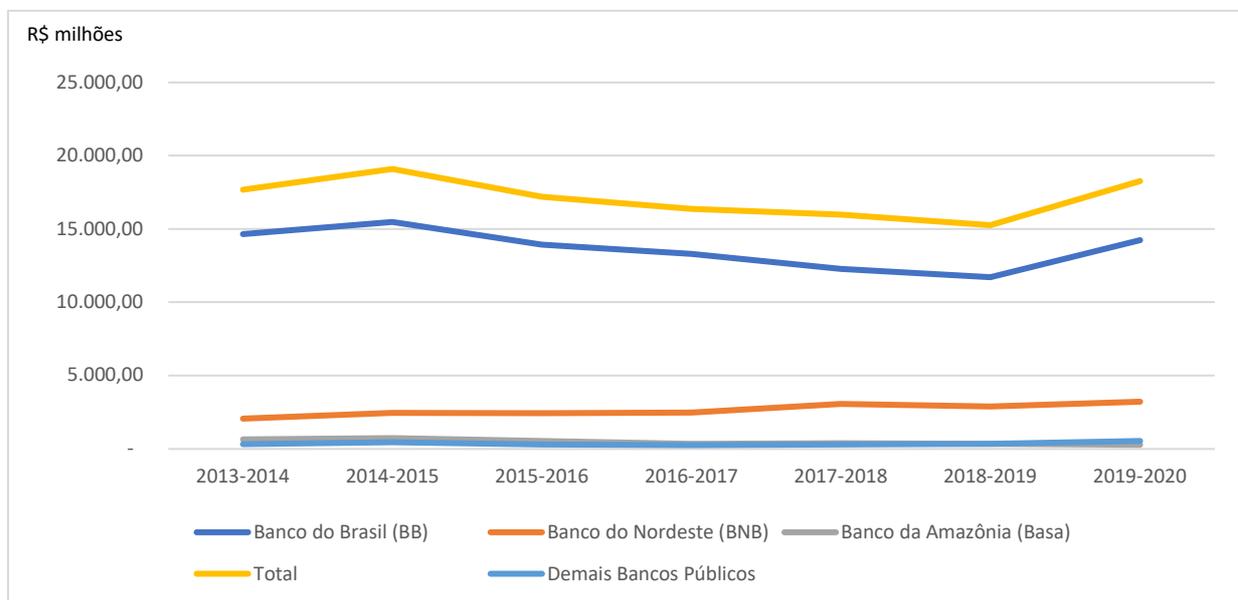
**Tabela 20: Quantidade das Contratações do Pronaf por Banco Público**

Banco Público	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	var 2013/2014- 2019/2020	Part. 2019/2020
Banco do Brasil (BB)	800.403	738.579	597.511	497.908	437.102	365.496	379.719	-53%	32%

Banco do Nordeste (BNB)	716.940	877.331	860.926	840.815	870.304	734.235	769.135	7%	66%
Banco da Amazônia (BASA)	63.930	53.452	33.848	18.592	18.017	15.475	11.108	-83%	1%
Demais Bancos Públicos	15.239	17.493	11.910	9.616	9.356	8.987	10.353	-32%	-
<b>Total</b>	<b>1.596.512</b>	<b>1.686.855</b>	<b>1.504.195</b>	<b>1.366.931</b>	<b>1.334.779</b>	<b>1.124.193</b>	<b>1.170.315</b>	<b>-27%</b>	<b>100%</b>

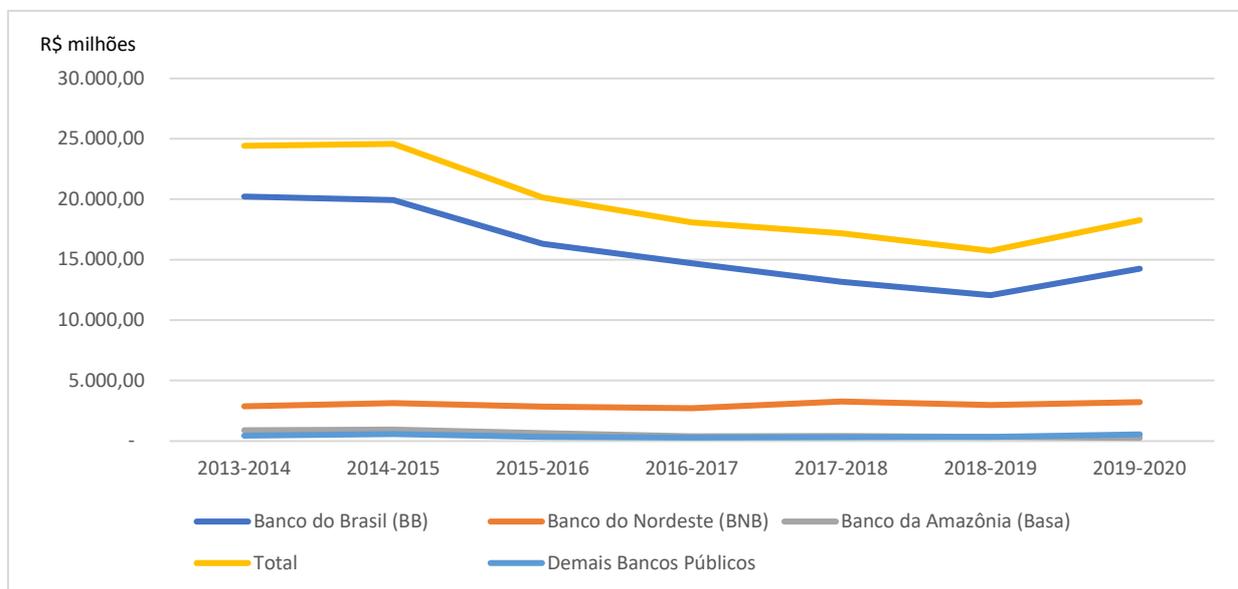
Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020). Elaborado pela equipe de auditoria.

**Gráfico 9: Valores das Contratações do Pronaf por Banco Público**



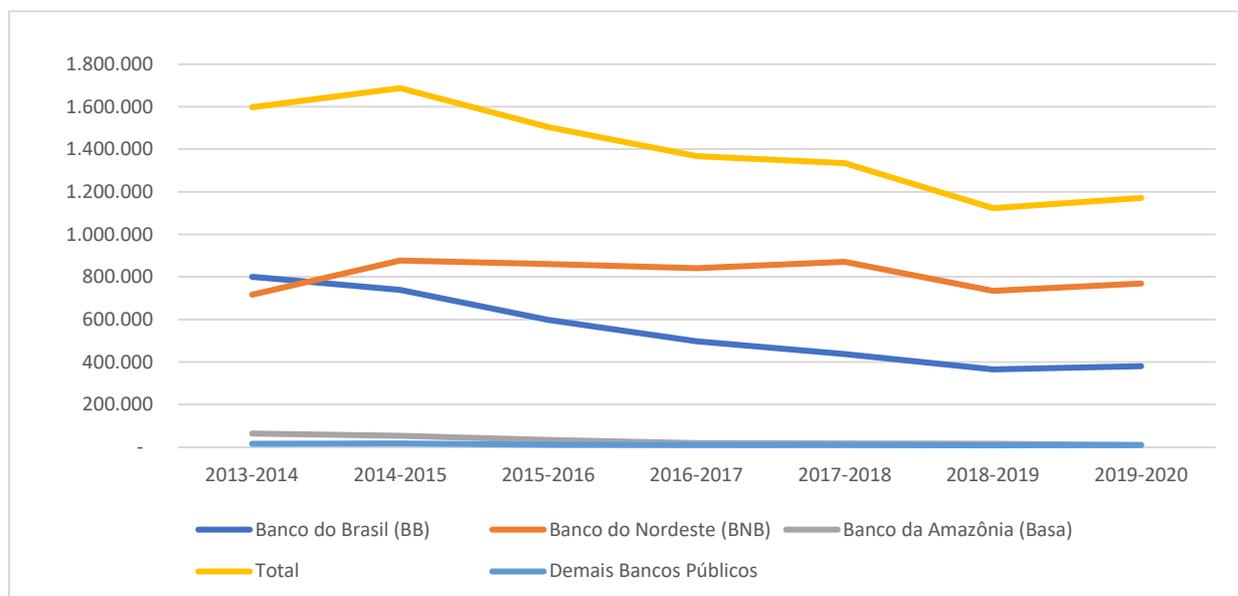
Fontes: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020). Elaborado pela equipe de auditoria.

**Gráfico 10: Valores das Contratações do Pronaf por Banco Público - Valor (R\$ milhões) Corrigido IPCA 2020 - Julho a Junho**



Fontes: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020) e Ipeadata. Elaborado pela equipe de auditoria.

**Gráfico 11: Quantidade das Contratações do Pronaf por Banco Público**



Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 10/11/2020). Elaborado pela equipe de auditoria.

Dentre os bancos públicos selecionados, destaca-se o fato de o BNB deter 66% dos contratos do Pronaf no Plano Safra 2019-2020. Entretanto, o BB é responsável por grande parte dos valores financiados (78%), apesar de ter reduzido o valor, corrigido pelo IPCA, em 30% em comparação ao Plano Safra 2013-2014.

De acordo com o MAPA, a queda da participação do Banco do Brasil e o aumento da participação das cooperativas de crédito rural nas contratações do Pronaf “é uma sinalização de que este segmento das instituições financeiras, que tem seus clientes como cooperados, tem uma relação mais próxima dos agricultores familiares”.

Com relação às operações contratadas do Pronaf mediante o BNDES, a presente análise baseia-se na modalidade de contratação indireta automática, que apresenta a maior relevância relativa para os financiamentos do Programa. Essas contratações são realizadas por meio de instituições financeiras conveniadas, como bancos privados, banco de desenvolvimento regionais e cooperativas de crédito.

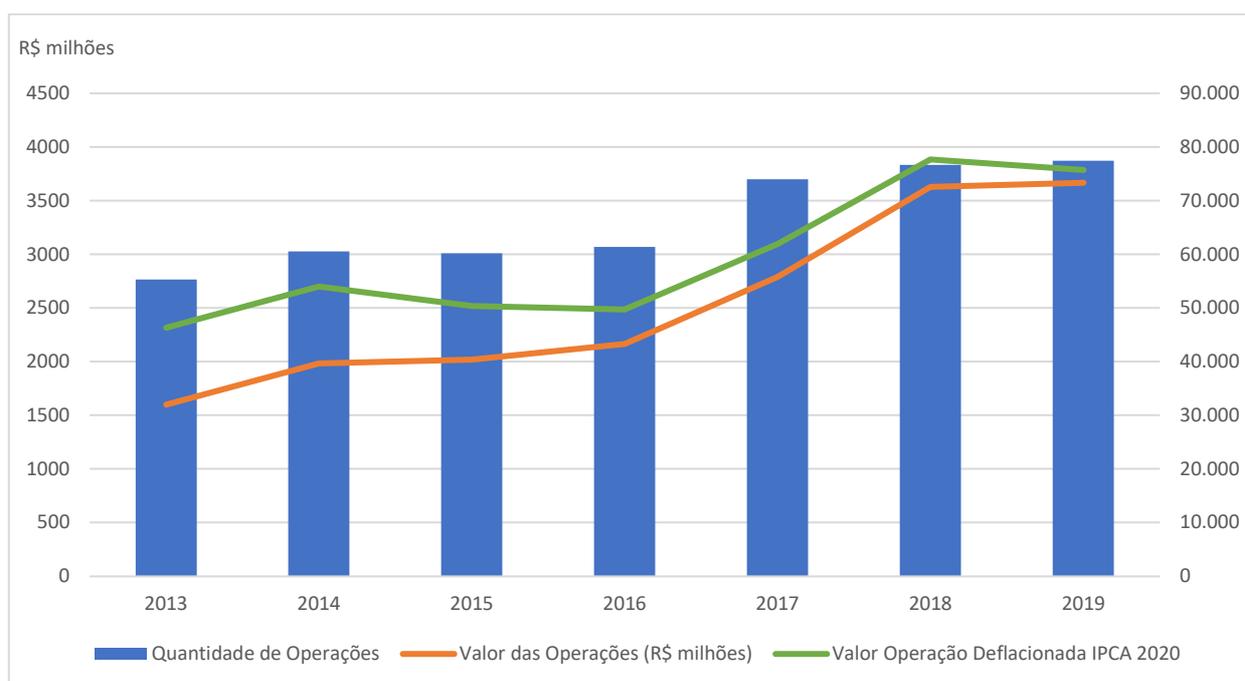
Ressalta-se, ainda, que os dados estão agrupados por ano, e não por Plano Safra conforme as análises anteriores. Apesar disso, pode-se ver a evolução das operações de crédito, de 2013 a 2019, conforme a Tabela 21 e o Gráfico 12.

**Tabela 21: Quantidade e Valor das Operações do Pronaf – BNDES**

Anos	Quantidade de Operações	Valor das Operações (R\$ milhões)	Valor Corrigido IPCA 2020 (R\$ milhões)	Var. % Valor Corrigido IPCA 2020
2013	55.272	1.600,87	2.317,04	-
2014	60.543	1.982,23	2.698,23	16%
2015	60.148	2.017,34	2.518,60	-7%
2016	61.338	2.163,78	2.484,31	-1%
2017	73.990	2.789,77	3.096,32	25%
2018	76.684	3.627,66	3.883,94	25%
2019	77.444	3.666,85	3.784,62	-3%

Fontes: BNDES e Ipeadata. Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos dados disponibilizados pelo gestor.

**Gráfico 12: Quantidade e Valor das Operações do Pronaf – BNDES**



Fontes: BNDES e Ipeadata. Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos dados disponibilizados pelo gestor.

Em que pese em 2019 o número e o valor nominal das operações terem tido um pequeno aumento em relação a 2018, em termos reais, houve redução de 3% dos valores financiados ao Pronaf.

De forma complementar, cabe mencionar a evolução dos recursos financeiros do crédito rural como um todo, conforme informação constante do MDCR, replicado na Tabela 22 a seguir.

**Tabela 22: Crédito Rural - Evolução dos Recursos Financeiros - Valores Nominais e Constantes**

Ano	Valor Nominal (R\$)	Valor Constante em Dez/2018 (R\$) <sup>(1)</sup>	Variação Anual
1995	6.962.631.500	30.534.209.285	-
1996	6.728.109.224	25.737.256.126	-15,7%
1997	11.148.717.018	40.101.754.754	55,8%
1998	11.605.043.941	40.591.405.755	1,2%
1999	12.117.643.164	40.075.694.183	-1,3%
2000	14.859.570.197	45.995.186.656	14,8%
2001	18.932.167.037	54.908.334.064	19,4%
2002	23.341.792.244	62.201.321.308	13,3%
2003	31.789.054.311	74.140.596.182	19,2%
2004	42.091.743.013	91.940.642.278	24,0%
2005	43.112.372.624	88.318.601.402	-3,9%
2006	45.460.995.377	89.709.874.683	1,6%
2007	52.728.569.911	100.281.055.645	11,8%
2008	66.128.422.438	118.925.363.586	18,6%
2009	74.096.178.017	127.162.071.646	6,9%
2010	82.371.758.565	134.590.805.834	5,8%
2011	93.563.090.746	143.261.596.330	6,4%
2012	114.413.715.641	166.094.298.410	15,9%
2013	139.400.053.179	190.647.873.674	14,8%
2014	164.401.382.292	211.567.444.507	11,0%
2015	154.140.107.293	181.491.208.852	-14,2%
2016	158.846.304.165	172.438.756.866	-5,0%
2017	164.746.311.742	173.170.199.484	0,4%

2018	180.580.211.954	182.939.691.523	5,6%
------	-----------------	-----------------	------

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB) - Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro (Derop). 1995 a 2012: Registro Comum de Operações Rurais (Recor). 2013 em diante: Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor). Dados extraídos em 16/10/2019(2)

(1) Atualização pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), mensalmente, até dezembro de 2018

(2) As instituições financeiras têm autonomia para alterar ou excluir cédulas de crédito em prazo determinado conforme normas específicas. Além disso, alterações na base podem ser realizadas pelo próprio Banco Central do Brasil em casos excepcionais. Desse modo, os valores apresentados podem não corresponder aos informados nos Anuários Estatísticos do Crédito Rural ou na Matriz de Dados do Crédito Rural

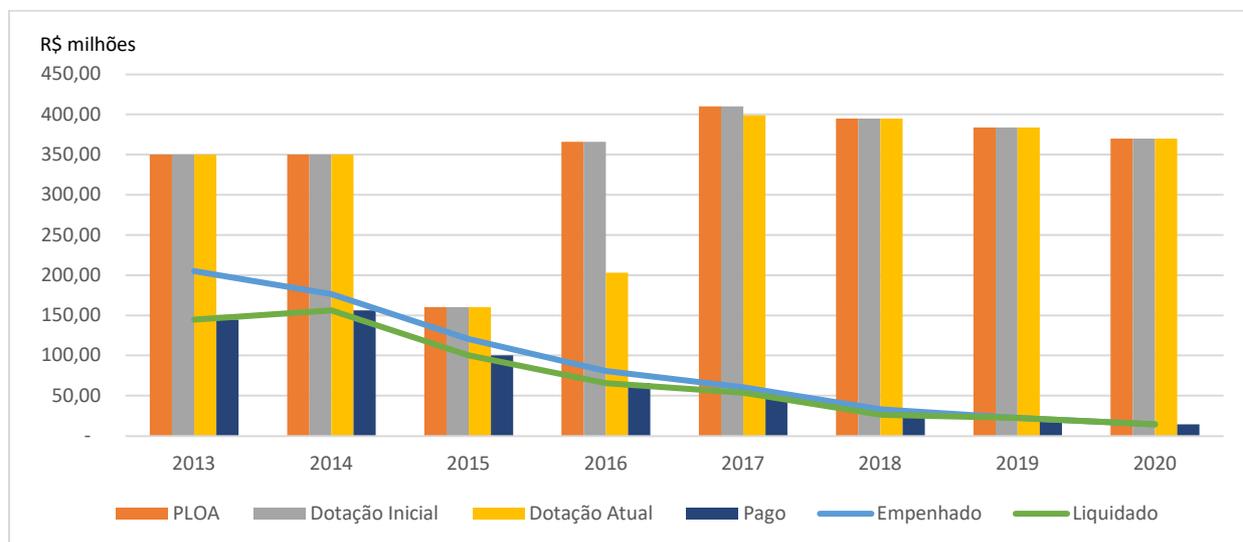
Depreende-se da Tabela 22 que, apesar de em 2017 e 2018 ter se registrado aumento real dos valores, estes ainda se encontravam abaixo dos níveis de 2013 e 2014. Dessa forma, quando a análise é realizada levando-se em consideração um índice de preços, os recursos destinados ao Pronaf se comportaram de modo semelhante ao crédito rural como um todo.

Em complemento, por meio da Nota Técnica nº 5/2020/CGCRAF/DCI/SPA/MAPA, de 11/03/2021, o gestor informou que, de forma geral, com relação à quantidade e ao valor contratado deflacionado observa-se uma recuperação. A quantidade tem inversão na Safra 2019/2020, já o montante contratado a partir da Safra 2017/2018.

Ainda, de acordo com o MAPA, os dados apontam que a redução da atividade econômica a partir de 2014 teve repercussão nas operações de crédito rural com recursos do Pronaf, sobretudo na redução dos investimentos e com maior impacto sobre os agricultores familiares, setor mais vulnerável a esse tipo de situação.

Adicionalmente, cabe apontar a evolução orçamentária da Ação Governamental 0A81 - Financiamento de Operações no âmbito do Pronaf. Ressalta-se, ainda, que os dados estão agrupados por ano, e não por Plano Safra, conforme demonstrado no Gráfico 13.

**Gráfico 13: Pronaf - Ação 0A81 - Evolução Orçamentária 2013 - 2020**

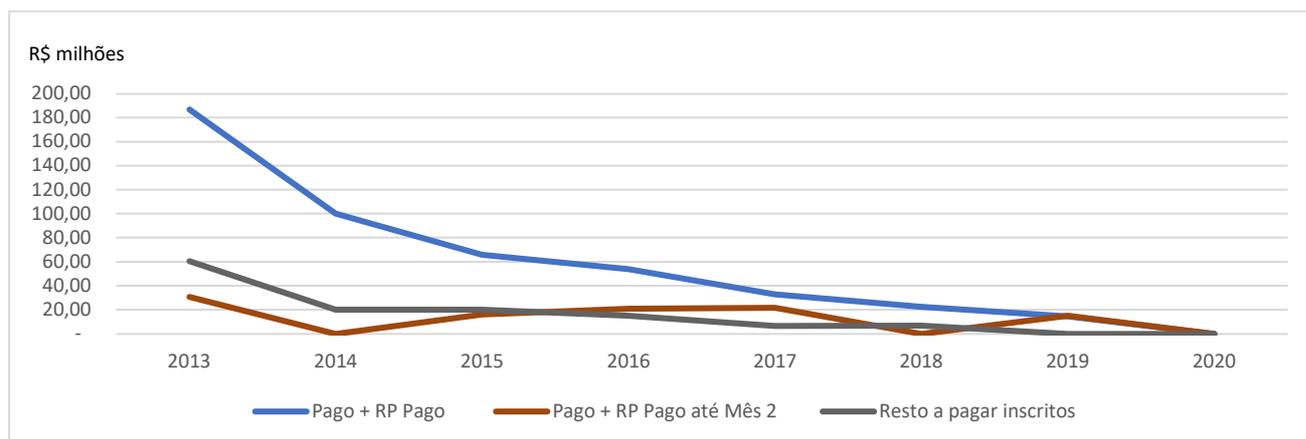


Fonte: Painel do Orçamento Federal. Consulta realizada em 10/03/2021. Elaborado pela equipe de auditoria.

Depreende-se do Gráfico 13 que, no período em análise, a dotação disponibilizada para a Ação 0A81 (PLOA, inicial e atualizada) apesar de aumentar até o exercício de 2017, posteriormente apresentou leve tendência de declínio até 2020. Mais acentuado, porém, é a evolução dos valores empenhados, liquidados e pagos, com redução em todo o período. Ressalta também o baixo patamar dos valores empenhados em comparação com a dotação atualizada, que era de 59% em 2013 e passou para apenas 4% em 2020.

Com relação aos restos a pagar, o Gráfico 14 apresenta também o movimento de queda no período 2013 a 2020.

Gráfico 14: Pronaf - Ação 0A81 - Restos a Pagar 2013 - 2020



Fonte: Siga Brasil. Consulta realizada em 12/03/2021. Elaborado pela equipe de auditoria.

Esses registros sobre os restos a pagar refletem a conjugação entre os recursos empenhados e a execução da despesa, notadamente refletida nos valores liquidados no período observado.

#### 4.2. Evolução dos limites de recursos equalizáveis das linhas de crédito do Pronaf, Planos Safra 2013/2014 - 2019/2020, com indícios de redução

Inicialmente, vale citar extrato da manifestação da STN/ME acerca do processo de definição dos limites de recursos de equalização das taxas de juros dos financiamentos do Pronaf:

*[...]As condições e os parâmetros de cada Plano Safra são definidos em negociações realizadas entre representantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do Ministério da Economia - ME (Secretaria de Política Econômica - SPE e STN) e do Banco Central do Brasil (BCB).*

*O papel da STN neste processo compreende a realização da estimativa de impacto financeiro-orçamentário ao Tesouro Nacional dos programas que utilizam recursos de ações orçamentárias geridas pela Subsecretaria de Gestão Fiscal da STN (SUGEF), a fim de subsidiar a decisão de alocação da subvenção, considerando o espaço fiscal à luz da Emenda Constitucional nº 95/2016, as disponibilidades orçamentárias e financeiras da União, as projeções econômicas oficiais do governo, os recursos financeiros equalizáveis demandados pelo setor agrícola e os custos incorridos pelas instituições financeiras na operacionalização dos financiamentos rurais.*

*Para a realização dessas estimativas dos custos com a subvenção, a STN solicita às instituições financeiras autorizadas a operar o crédito rural informações sobre a demanda por recursos equalizáveis, as respectivas fontes de recursos, o custo da fonte de recursos e os custos administrativos e tributários referentes a cada linha de crédito que poderá contar com subvenção econômica, sob a forma de equalização de taxas de juros. As informações apresentadas pelas instituições financeiras são utilizadas para subsidiar estimativas sobre os impactos fiscais da equalização de taxas de juros para cada Safra que, ao longo das interações com os outros órgãos, serão revisadas de acordo com as informações que os órgãos coletam de produtores e outros segmentos da sociedade.*

*[...]*

*Após a conclusão das negociações realizadas para definição do Plano Safra e a realização do cálculo da estimativa de custos ao Tesouro Nacional, os órgãos setoriais encaminham formalmente à STN a proposta de limites de recursos equalizáveis, inclusive os do Pronaf, a serem estabelecidos para cada instituição financeira em determinada linha de financiamento. Essa proposta deve considerar a capacidade financeira e operacional de cada instituição financeira com intuito de distribuir*

*adequadamente os recursos de crédito rural a toda a extensão do território nacional, às diferentes finalidades do crédito, aos portes do produtor rural e às culturas e atividades atendidas. Cabe registrar que é competência do órgão setorial (MAPA) a alocação dos recursos para cada instituição financeira em determinada linha de crédito do Plano Safra.*

*Posteriormente à aprovação das resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), delimitando as condições de contratação das operações de crédito rural (taxa de juros do mutuário, linhas de financiamento, prazos do financiamento e de carência) para o próximo ano-safra, o Ministério da Economia (ME) publica portaria que autoriza a subvenção governamental, por meio do pagamento de equalização de taxas de juros, conforme prevê o art. 5º da Lei nº 8.427, de 1992.*

Desse modo, as estimativas e a definição dos recursos a serem equalizados são elaboradas por órgãos federais da administração direta, a partir das propostas apresentadas pelas instituições financeiras.

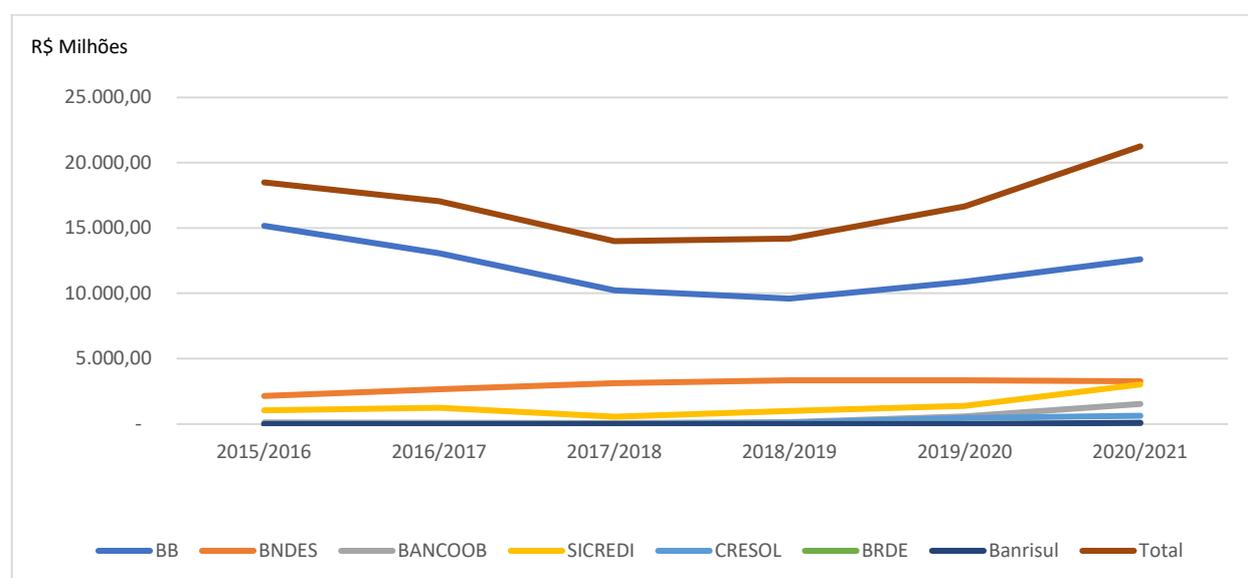
A partir das informações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME), os dados referentes aos limites equalizáveis atualizados dos Planos Safra 2015/2016 a 2020/2021 foram consolidados na Tabela 23 e no Gráfico 15.

**Tabela 23: Limite Equalizável (R\$ Milhões) Agricultura Familiar - Valor Vigente no Final do Plano Safra**

Banco	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
BB	15.164,60	13.051,00	10.230,00	9.612,63	10.890,90	12.599,00
BNDES	2.162,00	2.649,15	3.131,50	3.331,25	3.342,40	3.278,00
BANCOOB	113,00	86,00	70,00	150,00	591,00	1.540,00
SICREDI	1.037,60	1.250,00	569,00	1.000,00	1.382,25	3.030,00
Cresol	-	-	-	98,25	448,00	650,00
BRDE	-	-	-	-	-	60,00
Banrisul	-	-	-	-	-	100,00
<b>Total</b>	<b>18.477,20</b>	<b>17.036,15</b>	<b>14.000,50</b>	<b>14.192,13</b>	<b>16.654,55</b>	<b>21.257,00</b>

Fonte: STN/ME.

**Gráfico 15: Limite Equalizável (R\$ Milhões) Agricultura Familiar - Valor Vigente no Final do Plano Safra**



Fonte: STN/ME.

Desse modo, depreende-se que os limites equalizáveis da agricultura familiar se reduziram entre os Planos Safra 2015/2016 e 2017/2018, tendo a partir daí apresentado aumento até o último Plano Safra 2020/2021.

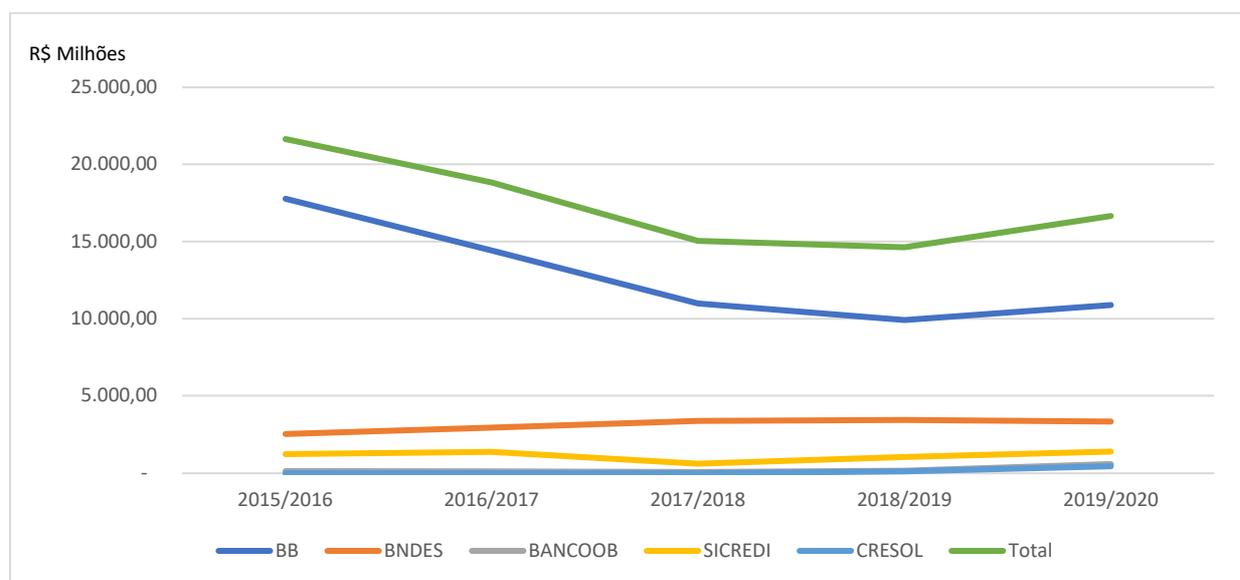
Quando esses valores em milhões de reais são corrigidos pelo IPCA (12 meses, de julho a junho), os limites equalizáveis para os Planos Safra 2015/2016 e 2019/2020 são os apresentados na Tabela 24 e no Gráfico 16.

**Tabela 24: Limite Equalizável (R\$ Milhões) Agricultura Familiar - Valor Vigente no Final do Plano Safra Corrigido IPCA**

Banco	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
BB	17.776,06	14.432,23	10.995,89	9.913,14	10.890,90
BNDES	2.534,31	2.929,52	3.365,95	3.435,39	3.342,40
BANCOOB	132,46	95,10	75,24	154,69	591,00
SICREDI	1.216,28	1.382,29	611,60	1.031,26	1.382,25
Cresol	-	-	-	101,32	448,00
<b>Total</b>	<b>21.659,12</b>	<b>18.839,14</b>	<b>15.048,68</b>	<b>14.635,80</b>	<b>16.654,55</b>
Fator de atualização para preços médios de 2020 – IPCA - Julho a Junho	1,17	1,11	1,07	1,03	1,00

Fontes: STN/ME e Ipeadata. Elaborado pela equipe de auditoria.

**Gráfico 16: Limite Equalizável (R\$ Milhões) Agricultura Familiar - Valor Vigente no Final do Plano Safra Atualizado IPCA 2020 - Julho a Junho**



Fontes: STN/ME e Ipeadata. Elaborado pela equipe de auditoria.

Entretanto, ressalta-se que para o caso do Banco do Brasil, principal banco público financiador do Pronaf, apesar de os limites terem apresentado aumento nos dois últimos Planos Safra, eles estão abaixo do nível apresentado no Plano Safra 2016/2017, sobretudo quando considerado o índice IPCA. Da análise dos valores solicitados pelo BB ao MAPA e os alocados ao Pronaf, verifica-se como foram definidos os limites referentes aos Planos Safra 2019/2020 e 2020/2021 conforme a Tabela 25 abaixo.

**Tabela 25: Banco Do Brasil: Demanda de Recursos Equalizados e Limites Alocados (R\$ milhões) - Teto de Equalização**

LINHA	2019/2020			2020/2021			Variação 19/20 e 20/21			
	DEMANDA DO BB	Portaria STN 328, 3/7/19	Diferença	DEMANDA DO BB	Portaria STN 270, 10/4/20	Diferença	DEMANDA DO BB	%	ALOCADO	%
Pronaf	14.354,0	12.318,4	3.195,6	12.639,0	12.639,0	-	-1.715,0	-11,9	320,6	2,6

Custeio	7.950,0	7.075,00	875,0	7.098,0	7.098,0	-	-852,0	-10,7	23,0	0,3
Investimento	6.004,0	4.083,40	1.920,6	3.951,0	3.951,0	-	-2.053,0	-34,2	-132,4	-3,2
Industrialização	400,0		400,0	-	-	-	-	-	-	-
Caminhonetes de carga e Motocicletas adaptadas à atividade rural - Pronaf	-	60,00	-	90,0	90,0	-	90,0	-	90,0	50,0
Tratores e Colheitadeiras - Pronaf	-	1.100,00	-	1.500,0	1.500,0	-	1.500,0	-	1.500,0	36,4

Fonte: Banco do Brasil.

Da comparação entre os dois períodos, percebe-se que o valor total demandado pelo BB para o Pronaf diminuiu cerca de R\$ 1,7 bilhão (-11,9%), mas o valor alocado pelo MAPA aumentou R\$ 320,6 milhões (2,6%). Contudo, é relevante a diminuição alocada ao investimento de 3,2% para a Safra 20/21 em relação à anterior. A Tabela 26 a seguir demonstra os valores da proposta do BB e dos limites alocados para os Planos Safra 2016/2017 a 2018/2019.

**Tabela 26: Pronaf - Limites Equalizáveis por Plano Safra para o Banco do Brasil (R\$ milhões)**

Linha	Safra 2018/2019		Safra 2017/2018		Safra 2016/2017	
	Previsão BB	Portaria STN 334, 3/7/18	Previsão BB	Portaria STN 309, 29/6/17	Previsão BB	Portaria STN 296, 30/6/16
Custeio	6.175,00	4.800,00	8.902,00	6.500,00	8.892,00	8.892,00
Investimento	5.600,00	4.988,00	5.649,00	5.550,00	5.770,00	4.970,00
Outros	-	50,00	-	50,00	-	800,00
<b>Total</b>	<b>11.775,00</b>	<b>9.838,00</b>	<b>14.551,00</b>	<b>12.100,00</b>	<b>14.662,00</b>	<b>14.662,00</b>

Fonte: Banco do Brasil.

Assim, percebe-se a tendência de diminuição dos limites de recursos equalizáveis dos créditos do Pronaf disponibilizados ao Banco do Brasil nos Planos Safra mais recentes.

De acordo com o Banco do Brasil, a demanda apresentada pelo segmento é o principal direcionador para as aplicações do Pronaf. “Dessa forma, há redução dos volumes contratados, quando a demanda é reduzida em função dos diversos fatores que afetam a atividade econômica e, de forma específica, a atividade produtiva rural familiar”.

Com relação às fontes de financiamento do Pronaf, o Banco do Brasil realiza contratações com recursos controlados dos depósitos à vista (MCR 6-2 – não equalizado), do FCO (Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste – não equalizado), do IHCD (Instrumento Híbrido de Capital e Dívida - Equalizado) e da Poupança Rural (controlado ou equalizado). As operações ocorrem “de forma simultânea e complementar, não se restringindo, portanto, aos tetos estabelecidos nas portarias de equalização do Tesouro Nacional/Ministério da Economia”.

*Assim, o orçamento para atender a demanda creditícia do Pronaf observa as disponibilidades de todas as fontes, que são definidas de acordo com regulamentos específicos, como o Manual de Crédito Rural-MCR (Exigibilidades dos MCR 6-2 e 6-4) e a Programação Anual do FCO (orçamento do Fundo), além dos tetos estabelecidos nas portarias de equalização para a poupança rural e para o IHCD. Adicionalmente, quando a demanda permanece aquecida e não há orçamento suficiente nessas fontes principais, o Banco é captador de recursos através do mecanismo da DIR junto aos outros agentes financeiros com atuação menos expressiva na agricultura familiar e que encontram dificuldades para cumprir a subexigibilidade do Pronaf, ou seja, para cumprir o direcionamento obrigatório para aplicação dos recursos captados em depósito à vista em operações de Pronaf.*

A Tabela 27 apresenta os volumes contratados pelo Banco do Brasil no âmbito do Pronaf, em cada uma das fontes de recursos:

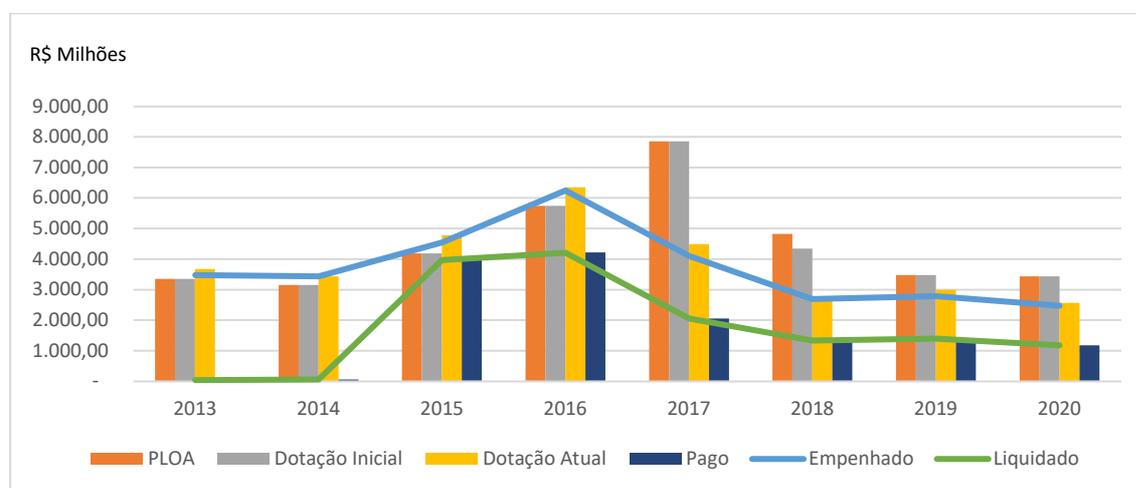
**Tabela 27: Volumes contratados do Pronaf por fonte e Plano Safra**

Fonte/Safra	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Poupança Equalizada	13.191,70	13.748,42	12.071,45	10.350,42	7.642,26	8.083,32	11.015,95
MCR 6-2	1.048,46	295,51	308,52	292,49	368,04	353,14	2.358,21
FCO	225,32	1.316,93	605,02	905,40	1.307,89	923,35	119,05
IHCD	0,51	0,68	830,34	1.684,15	2.898,92	802,76	717,50
Poupança Controlada <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	1.528,22	-
<b>Total</b>	<b>14.465,99</b>	<b>15.361,54</b>	<b>13.815,33</b>	<b>13.232,46</b>	<b>12.217,11</b>	<b>11.690,79</b>	<b>14.210,71</b>

Fonte: Banco do Brasil. <sup>1</sup>Exigibilidade Adicional estabelecida pela Resolução CMN nº 4.709, de 31/01/2019. Não computadas operações de fonte do OGU-Orçamento Geral da União e risco da União (Pronaf A e A/C, Crédito Fundiário, Banco da Terra, etc.).

De modo adicional, cabe apontar a evolução orçamentária da Ação Governamental 0281 - Subvenção Econômica em Operações no âmbito do Pronaf, conforme demonstrado no Gráfico 17.

**Gráfico 17: Pronaf - Ação 0281 - Evolução Orçamentária 2013 - 2020**



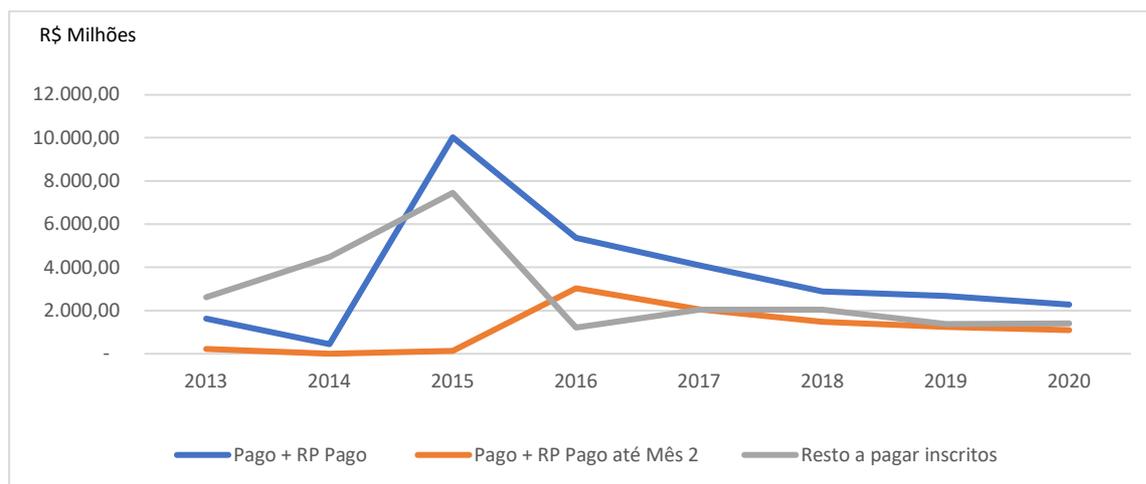
Fonte: Painel do Orçamento Federal. Consulta realizada em 10/03/2021. Elaborado pela equipe de auditoria.

Observa-se do Gráfico 17 que, no período em análise, a dotação disponibilizada para a Ação 0281 (PLOA, inicial e atualizada) apesar de aumentar até o exercício de 2017, posteriormente apresentou tendência de declínio até 2020. Também, a mesma ocorrência se deu com os valores empenhados, liquidados e pagos, com redução a partir de 2016.

Ressalta-se ainda que, diferentemente do observado na Ação 0A81, as despesas empenhadas representam boa parte da dotação atualizada, sempre acima de 90%. Ocorre que a liquidação da despesa, apesar de ter sido de 87% do valor empenhado em 2015, diminuiu para 48% no exercício de 2020.

Apesar disso, quanto aos restos a pagar, o Gráfico 18 apresenta também o movimento de queda após um ápice em 2015.

**Gráfico 18: Pronaf - Ação 0281 - Restos a Pagar 2013 - 2020**



Fonte: Siga Brasil. Consulta realizada em 12/03/2021. Elaborado pela equipe de auditoria.

Essa evolução da dotação e execução orçamentária da Ação 0281 demonstra que há espaço para a maior disponibilidade e utilização de recursos voltados para os limites de equalização de taxas de juros dos financiamentos do Pronaf.

### 4.3. Concentração regional na concessão dos créditos do Pronaf

A partir da consulta na Matriz de Dados do Crédito Rural – Contratações (MDCR), a Tabela 28 a seguir demonstra, por plano safra e região, as quantidades e os valores em milhões de reais.

**Tabela 28: Valor (milhões R\$) e Quantidade dos Contratos do Pronaf por Planos Safra e Regiões**

Região	2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018		2018-2019		2019-2020	
	Quant.	Valor												
Sul	553.590	10.906	534.807	11.893	464.304	10.995	445.701	12.269	414.884	12.347	384.859	13.145	398.310	16.314
Sudeste	286.317	4.572	286.117	4.871	244.324	4.436	209.540	3.932	207.429	3.875	170.948	3.645	174.684	4.392
Nordeste	782.277	3.081	905.737	3.448	856.439	3.151	817.484	3.076	839.960	3.682	710.499	3.534	744.953	4.089
Centro-Oeste	59.405	1.477	62.718	1.840	51.929	1.703	44.922	1.674	41.273	1.599	38.709	1.641	41.821	2.014
Norte	101.187	1.752	87.886	1.790	68.515	1.700	50.656	1.491	48.189	1.538	41.517	1.452	46.869	2.045
Total	1.782.776	21.788	1.877.265	23.842	1.685.511	21.983	1.568.303	22.441	1.551.735	23.040	1.346.532	23.417	1.406.637	28.853

Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 24/01/2021). Elaborado pela equipe de auditoria.

A Tabela 29 reflete a participação percentual de cada região em cada Plano Safra.

**Tabela 29: Participação % de Valor e de Quantidade dos Contratos do Pronaf por Planos Safra e Regiões**

Região	2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018		2018-2019		2019-2020	
	Quant.	Valor												
Sul	31%	50%	28%	50%	28%	50%	28%	55%	27%	54%	29%	56%	28%	57%
Sudeste	16%	21%	15%	20%	14%	20%	13%	18%	13%	17%	13%	16%	12%	15%
Nordeste	44%	14%	48%	14%	51%	14%	52%	14%	54%	16%	53%	15%	53%	14%
Centro-Oeste	3%	7%	3%	8%	3%	8%	3%	7%	3%	7%	3%	7%	3%	7%
Norte	6%	8%	5%	8%	4%	8%	3%	7%	3%	7%	3%	6%	3%	7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: MDCR/BCB (consulta realizada em 24/01/2021). Elaborado pela equipe de auditoria.

Da Tabela 28 e da Tabela 29 percebe-se que a maior parte dos valores contratados se concentram na região Sul, sendo que no último Plano Safra 2019-2020, atingiu o maior patamar de representatividade,

de 57%. Isso ocorre apesar da maior quantidade de contratos aparecer na região Nordeste, que foi de 53% no mesmo Plano Safra. Também se destaca que a região Sudeste, no período demonstrado, apesar de possuir bem menos quantidade de operações contratadas, apresenta proporção relativa de valores contratados no mesmo nível da região Nordeste.

Conforme as consultas apontam, na região Nordeste há maior contratação de financiamentos do Pronaf por parte de agricultores familiares individualmente, enquanto nas regiões Sul e Sudeste, se dá mais por intermédio de associações e cooperativas de agricultores.

O Banco do Brasil apresentou informações sobre o volume, em milhões de reais, das contratações do Pronaf. A Tabela 30 demonstra esses valores, além das participações relativas de cada região por ano.

**Tabela 30: Volume de contratações e participação relativa do Pronaf (Banco do Brasil), por ano e região (valores em R\$ milhões)**

Região	2015	Part. %	2016	Part. %	2017	Part. %	2018	Part. %	2019	Part. %
Centro-Oeste	1.528	11%	1.553	11%	1.429	11%	1.494	11%	1.415	11%
Nordeste	946	7%	846	6%	933	7%	1.039	8%	999	8%
Norte	880	7%	1.104	8%	1.139	9%	1.181	9%	1.242	9%
Sudeste	3.747	28%	3.675	26%	3.490	26%	3.553	26%	3.273	25%
Sul	6.399	47%	6.790	49%	6.332	48%	6.190	46%	6.153	47%
<b>Total</b>	<b>13.500</b>	<b>100%</b>	<b>13.968</b>	<b>100%</b>	<b>13.323</b>	<b>100%</b>	<b>13.457</b>	<b>100%</b>	<b>13.082</b>	<b>100%</b>

Fonte: Banco do Brasil. Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos dados disponibilizados pelo gestor.

Desse modo, a predominância da região Sul, em termos de valores, permanece no caso das contratações do Pronaf realizadas pelo Banco do Brasil.

Com relação às operações contratadas do Pronaf mediante o BNDES, a modalidade por contratação indireta automática é a que apresenta maior relevância relativa para os financiamentos do Programa. Essas contratações são realizadas por meio de instituições financeiras conveniadas, como bancos privados, banco de desenvolvimento regionais e cooperativas de crédito.

Ressalta-se, ainda, que os dados relativos às contratações indiretas automáticas estão agrupados por ano, e não por Plano Safra conforme as análises anteriores. Apesar disso, pode-se ver a evolução das operações de crédito, de 2013 a 2019, conforme a Tabela 31.

**Tabela 31: Contratações Indiretas Automáticas: Valor (milhões R\$) e Quantidade dos Contratos do Pronaf por Regiões**

Região	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Quant.	Valor												
Sul	49.394	1.401	55.421	1.796	54.070	1.748	55.166	1.895	67.964	2.525	68.817	3.225	69.865	3.236
Sudeste	5.313	171	3.846	116	3.737	123	4.091	143	3.469	119	4.129	176	4.134	193
Nordeste	46	0	21	0	1	0	2	0	153	1	567	8	558	12
Centro-Oeste	481	26	936	57	1.692	117	1.485	99	1.622	106	2.390	170	2.036	174
Norte	38	2	319	12	648	30	594	27	782	39	781	49	851	52
<b>Total</b>	<b>55.272</b>	<b>1.601</b>	<b>60.543</b>	<b>1.982</b>	<b>60.148</b>	<b>2.017</b>	<b>61.338</b>	<b>2.164</b>	<b>73.990</b>	<b>2.790</b>	<b>76.684</b>	<b>3.628</b>	<b>77.444</b>	<b>3.667</b>

Fonte: BNDES. Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos dados disponibilizados pelo gestor.

Vê-se que no caso do BNDES, a concentração dos financiamentos do Pronaf na região Sul é mais acentuada. A Tabela 32 demonstra a participação percentual por ano de cada região.

**Tabela 32: Contratações Indiretas Automáticas: Participação % de Valor e de Quantidade dos Contratos do Pronaf por Regiões**

Região	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Quant.	Valor												

Sul	89%	88%	92%	91%	90%	87%	90%	88%	92%	91%	90%	89%	90%	88%
Sudeste	10%	11%	6%	6%	6%	6%	7%	7%	5%	4%	5%	5%	5%	5%
Nordeste	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	0%
Centro-Oeste	1%	2%	2%	3%	3%	6%	2%	5%	2%	4%	3%	5%	3%	5%
Norte	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%

Fonte: BNDES. Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos dados disponibilizados pelo gestor.

As contratações do Pronaf, mediante as operações indiretas automáticas gerenciadas pelo BNDES, são predominantemente realizadas na Região Sul, tanto em termos de quantidade como no valor dos financiamentos.

Na mesma linha da interpretação dos gestores do BB, os representantes do BNDES também relataram que na região Sul há maior quantidade de associações/cooperativas agrícolas, além de instituições financeiras, como bancos de fomento regional e cooperativas de crédito. Conforme os Bancos, no Nordeste, a maior quantidade dos financiamentos do Pronaf é feita pelos agricultores familiares individualmente, sem a participação de cooperativas de crédito na contratação das operações.

Nesse sentido, de acordo com o MAPA “observa-se que a distribuição regional das operações de crédito rural do Pronaf apresenta, em relação à quantidade, destaque para o Nordeste, evidenciando a maior participação dos agricultores familiares com renda bruta familiar anual de até R\$23 mil”. Já com relação à região Sul destaca-se a “maior participação no valor contratado, dado que apresenta o grupo da agricultura familiar mais consolidado e estruturado”. Além disso, há o aumento da participação no valor contratado a partir da Safra 2016/2017, com queda da região Sudeste. “Uma possível hipótese é que a atratividade dos preços das *commodities* agrícolas, particularmente, soja e milho, podem ter impulsionado as contratações na região Sul”.

Além disso, o Banco do Brasil ressalta o papel importante da demanda no direcionamento das aplicações do Pronaf, sendo mais significativo nas regiões Sul e Sudeste. Ainda, nas regiões Norte e Nordeste, “os Fundos Constitucionais operacionalizados pelos Bancos do Nordeste e da Amazônia, FNE e FNO, são relevantes para o atendimento da agricultura familiar e, assim como o FCO na região Centro-Oeste, oferecem grande atratividade, reduzindo a demanda apresentada ao Banco do Brasil nessas regiões”.

Destaca-se que a discrepância regional na aplicação dos recursos do Pronaf foi objeto de apontamento de auditoria realizada por esta CGU, cujos resultados estão consignados no Relatório de Avaliação nº 201902219.

Por oportuno, merece relevo a conclusão do referido apontamento, constante do Relatório nº 201902219, ao afirmar que “embora o crédito rural no âmbito do Pronaf seja um importante instrumento com potencial para combater desigualdades sociais e econômicas entre beneficiários de diferentes regiões do país, o acesso a ele não ocorre de maneira isonômica, cabendo ao MAPA adotar ações complementares para mitigar as causas da discrepância na demanda por recursos do Programa entre as regiões do país”.

Em decorrência, a CGU registrou recomendação ao gestor no sentido de “elaborar plano de ação buscando definir ações complementares ao crédito rural no âmbito do Pronaf, além de priorizar e aumentar a efetividade das ações realizadas pelo MAPA para mitigar as causas, apontadas pelos gestores e pela literatura, responsáveis pela desigualdade na demanda pelos recursos do Pronaf”.

#### 4.4. Considerações finais da avaliação de resultado do Pronaf

Das análises efetuadas, verificou-se redução na quantidade das operações contratadas dos financiamentos do Pronaf no período compreendido entre os Planos Safra 2013/2014 e 2019/2020. Também, ao se considerar o valor das contratações, atualizados pelo índice de preços (IPCA), observa-se que, apesar do aumento ocorrido no último Plano Safra fechado (2019/2020), o montante encontra-se abaixo dos patamares registrados até o Plano Safra 2014/2015. Ressalta-se, ainda, a diminuição real dos recursos orçamentários destinados ao financiamento das operações, às subvenções e limites equalizáveis no âmbito do Pronaf.

Sobre esses pontos, o MAPA aponta que a definição dos recursos do Pronaf é elaborada a partir da execução do programa na safra anterior e na previsão apresentada pelas instituições financeiras. Com isso e com base em indicadores da conjuntura econômica, tem-se início processo de discussão do próximo Plano Safra, que recepciona propostas das entidades envolvidas na execução do Pronaf, como representante dos agricultores familiares, das instituições financeiras e dos órgãos de governo. Nesse sentido, segundo o gestor, de forma a fundamentar o Plano Safra, o MAPA conduz a consolidação das informações provenientes dos representantes dos produtores rurais como Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), dos órgãos da Administração Pública, dos órgãos estaduais de ATER e instituições financeiras. Após a recepção das propostas desses atores, o MAPA realiza uma seleção das propostas e encaminha a discussão junto ao Ministério da Economia e Banco Central do Brasil com foco na construção de uma pauta a ser apreciada pelo Conselho Monetário Nacional.

Com relação aos recursos equalizados, o MAPA envia ofícios às instituições financeiras solicitando a demanda total por fontes de recursos e programas, incluindo o Pronaf. O gestor ressalta que os agentes financeiros detêm informações fundamentais para determinar a previsão de recursos, pois recepcionam as propostas de crédito ao longo do ano agrícola e lidam diretamente com as expectativas de tomada de crédito dos produtores rurais. Assim, de acordo com o gestor, não obstante a realização de estudos técnicos específicos, o procedimento operacional realizado pelo MAPA que envolve a definição dos valores de recursos a serem disponibilizados no Plano Safra está fundamentado em informações e dados que garantem um resultado, dentro das limitações orçamentárias, adequado à expectativa da demanda dos financiamentos por parte do público-alvo. Ainda, destaca-se que nos dois últimos anos agrícolas 2019/2020 e 2020/2021 não houve diminuição da procura pelos créditos do Pronaf, mas uma maior demanda, inclusive inesperada, ocasionou esgotamento de recursos equalizados, para operações de investimento, nos dois anos agrícolas mencionados.

Desse modo, percebe-se que os gestores apontaram a demanda dos financiamentos do Pronaf como o principal parâmetro na definição dos recursos orçamentários voltados ao programa. Em que pese as tratativas do MAPA e demais agentes participantes da execução do Pronaf para a definição dos recursos do programa em um Plano Safra, é fundamental que os gestores do programa sejam munidos de maiores informações, a partir de estudos com dados de longo prazo e de modo a compreender, de maneira mais estrutural, o comportamento da demanda dos créditos do Pronaf por parte dos agricultores familiares, em especial os pequenos produtores rurais. Além disso, o maior entendimento dessa demanda permite diminuir o risco de haver o descasamento verificado no período sob análise entre os recursos destinados ao programa e a efetiva aplicação, e, ainda, o esgotamento de recursos a partir de um impacto conjuntural, conforme ocorrido nos últimos Planos Safra.

Ademais, importa destacar a concentração regional dos créditos do programa. Em que pese a maior quantidade das operações constar na região nordeste, as regiões sudeste e sul, sobretudo esta última, concentram a maior parte dos recursos destinados às contratações.

Essa característica é corroborada pelo gestor do MAPA, que, sobre a abordagem volume de recursos versus número de contratos, aponta a existência de grandes diferenças regionais como as condições edafoclimáticas e a organização social. Com isso, impõe-se um modelo natural e dificilmente mutável quanto à operacionalização do crédito rural, considerando a concepção e a lógica bancária.

Também, segundo o gestor, o agricultor familiar de baixa renda possui menor capacidade de pagamento, menor patrimônio e conseqüentemente maior dificuldade em negociar garantias, menor acesso a tecnologias, menor acesso à assistência técnica e extensão rural e menores áreas de terras. Ainda, apesar de o Pronaf contribuir para a não ampliação das desigualdades, há limitações devido a problemas estruturais, tais como a questão fundiária, a limitação de terra, a desigualdade regional histórica, a questão edafoclimática.

Nesse sentido, o gestor apresentou tabela (Anexo C) acerca da quantidade de DAPs ativas, por região em agosto de 2017. Percebe-se um percentual maior de agricultores classificados no Grupo B e na região nordeste. De acordo com o gestor, este fato explica o valor médio contratado ser baixo para esta região,

provavelmente limitado pela terra, pelas condições de apresentar garantia, dentre outras. Diante desse cenário, o gestor se manifestou nos seguintes termos:

*Posto isso, a discussão sobre as ações para melhorar a distribuição regional do valor contratado no Pronaf deve necessária resolver questões complexas e estruturais, como a questão fundiária, o acesso à Assistência Técnica e Extensão Rural. Inserir o agricultor ou agricultora no programa, sem ter as condições mínimas para acesso, sem um arranjo de políticas de proteção, pode levar a Unidade Familiar de Produção Agrária a uma situação pior do que ela se encontra, acrescentando à sua condição já vulnerável o problema adicional da inadimplência.*

De todo o exposto, percebe-se que as considerações do gestor reafirmam a necessidade de se obter informações mais precisas sobre o Pronaf, devido a sua complexidade e de haver problemas estruturais que comprometem a execução e o alcance dos objetivos do programa. É responsabilidade de o gestor realizar estudos para fundamentar, caso necessário, a adoção de providências no sentido de promover ajustes ou alterações de modo a diminuir os entraves que prejudicam a efetivação do programa.

Desse modo, importa ressaltar o artigo 16, inciso IV, do Decreto nº 10.253/2020., que confere à SPA/MAPA a competência, dentre outras, de desenvolver estudos, diagnósticos e avaliações sobre os efeitos da política econômica.

Nesse contexto, cabe pontuar que diversos aspectos podem afetar negativamente a demanda, por parte dos agricultores familiares, aos créditos do Pronaf. Dentre eles, destacam-se os obstáculos para a obtenção da DAP, as dificuldades relacionadas aos serviços de ATER, o limitado acesso às informações sobre o programa e as condições de acesso aos financiamentos, como taxas cobradas e exigências excessivas de garantias. Assim, nota-se relevante a realização de estudos e avaliações, por parte dos gestores, para ampliar o conhecimento das especificidades da demanda pelos financiamentos do Pronaf, de modo a contribuir que os créditos sejam destinados ao público-alvo desse programa governamental.

## **5. Avaliação dos efeitos do Pronaf sobre a diversificação produtiva**

### **5.1. Apresentação da questão e dos procedimentos de pesquisa**

O IPEA, por meio de equipe da Coordenação de Trabalho e Desenvolvimento Rural, da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, desenvolveu, no âmbito do CMAP, a presente avaliação do Programa Nacional de Fortalecimentos da Agricultura Familiar (Pronaf), dedicando-se especificação à Questão nº 2: *Qual a influência que as linhas do Pronaf exercem sobre a diversificação produtiva?*

A fim de avaliar os efeitos da implementação do Pronaf sobre a diversificação produtiva, a pesquisa percorreu dois caminhos, um qualitativo e outro quantitativo. A via qualitativa envolveu pesquisa bibliográfica a respeito dos estudos realizados sobre o Pronaf nos últimos dez anos (ver revisão bibliográfica no Anexo D), privilegiando as discussões acadêmicas associadas aos efeitos do crédito rural sobre a produção da agricultura familiar, sobretudo no que se refere à questão especialização/diversificação produtiva. Além disso, foi efetuado estudo acerca dos normativos infralegais do programa, consubstanciados no Manual de Crédito Rural, cujo Capítulo 10 é dedicado à normatização do Pronaf, com o objetivo de analisar as diretrizes gerais do programa.

Fundamentada na revisão bibliográfica, a abordagem da lógica bancária e da capacidade de as linhas alternativas do Pronaf (os subprogramas) atuarem sobre a diversidade produtiva, seguiu um percurso que iniciou pela elaboração de uma síntese das linhas a partir do MCR seção 10. Identificadas as diretrizes, na sequência, foram feitas buscas pelas normas seguidas pelas instituições bancárias, a fim de verificar como essas tem implementado o programa e de verificar compatibilidades e incompatibilidades entre as diretrizes expressas no MCR e a operacionalização do programa pelos bancos. De modo paralelo, na base do BCB acessou-se os números de contratos e valor das operações. Uma vez que, apenas a partir de 2016, a base de dados do Banco Central classifica os dados do Pronaf por subprogramas – linhas/modalidades

–, a análise, para essa seção, limitou-se somente ao período de 2016 a 2019. Assim, foi possível traçar a evolução do programa por linhas/modalidades e por região.

Para a via quantitativa, recorreu-se a duas fontes de informações: o Censo Agropecuário e as bases de dados de créditos rurais gerenciadas pelo Banco Central do Brasil, a saber: o Registro Comum de Operações de Crédito (RECOR), para operações efetuadas entre os anos de 1995 e 2012, e o Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (SICOR), para operações realizadas no período de 2013 a 2019. O principal intuito foi relacionar a produção dos agricultores familiares, em três marcos temporais: 1995, 2006 e 2017, mediante os dados dos respectivos Censos Agropecuários, com as informações de volume de crédito do Pronaf, a fim de observar possíveis correlações entre o programa e a maior ou menor diversificação produtiva. Visou-se também analisar o desempenho de linhas específicas do Pronaf que, por suas características, apresentam um maior potencial diversificador da produção agropecuária junto aos agricultores familiares.

A obtenção de informações dessas fontes a partir do ano 1995 proporcionaria a oportunidade de analisar o Pronaf a partir de seu “marco zero”. Aquele foi o ano em que o programa foi criado, sua influência sobre a “cesta” de produtos da agricultura familiar seria nula na grande maioria dos municípios. Observar o comportamento dessa cesta nos censos seguintes, de 2006 e 2017, poderia evidenciar trajetórias rumo a uma maior especialização ou a uma maior diversificação produtiva nos municípios onde o Pronaf apresentasse uma grande incidência, mostrando-se como fator explicativo do fenômeno. Contudo, ao proceder com a investigação dos dados do Censo Agropecuário, verificou-se que, para o ano de 1995, não há o recorte para a agricultura familiar de acordo com os parâmetros da Lei nº 11.326/2006. Em consequência, a análise da evolução da produção agrícola familiar a partir do marco zero do Pronaf ficou prejudicada.

Assim, o período abordado para análise ficou restrito aos anos de 2006 e 2017, cujos Censos apresentam o recorte da agricultura familiar. Dos bancos de dados do BCB, foram elaboradas tabulações com informações referentes a este período buscando verificar a existência de trajetórias distintas, em relação à diversificação produtiva, entre municípios onde o Pronaf apresenta uma grande incidência e entre aqueles em que o programa apresentou uma baixa implementação.

Para apurar a diversificação produtiva municipal, foi utilizado o Índice de Diversidade de Simpson (SID), que leva em consideração o número de espécies existentes em um dado território e suas respectivas proporções em relação ao total. O SID varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que o valor “0” representa a especialização absoluta, ou seja, a concentração da produção em somente uma cultivar, enquanto o valor “1” representa o limite máximo da diversificação, isto é, proporções iguais entre o máximo de espécies existentes<sup>6</sup>. O indicador é calculado mediante a seguinte fórmula, já adaptada para as variáveis selecionadas para a análise:

$$SID = 1 - \sum_{i=1}^N \left( \frac{X_i}{\sum_{i=1}^N X_i} \right)^2$$

Onde:  $X_i$  = área destinada ao produto;  $N$  = número de produtos.

Utilizou-se o recorte das atividades agrícolas relacionadas a lavouras permanentes e temporárias constantes no Censo Agropecuário. A variável “área destinada” corresponde às variáveis “área plantada”, para lavouras permanentes, e “área colhida”, para lavouras temporárias, que são as informações disponíveis para as respectivas categorias de lavouras no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). O índice de diversidade foi aplicado para os municípios brasileiros, referente aos anos de 2006 e 2017, considerando a área destinada a cada produto da lavoura temporária e da lavoura permanente disponível no SIDRA.<sup>7</sup> A opção pelos produtos da atividade agrícola decorre do fato de as informações entre culturas serem mais homogêneas, diferentemente da atividade pecuária, cujas áreas destinadas à

<sup>6</sup> Em situações de extrema diversificação o índice tenderá a 1 (um), dado que, hipoteticamente, a possibilidade de número de espécies é infinita.

<sup>7</sup> Com exceção das informações para menos de três estabelecimentos que, conforme regra de sigilo do IBGE, ficam desidentificadas.

criação das diferentes espécies animais são muito distintas, variando em porte do animal e em número de cabeças por área.

A partir dos bancos de dados do BCB, calculou-se a incidência do Pronaf mediante a **soma do volume negociado de custeio agrícola de 2006 a 2017**. Com essa opção metodológica, mantém-se a coerência no cotejamento das duas fontes de dados, comparando os valores monetários do crédito agrícola, informados no RECOR e no SICOR, com os produtos da atividade agrícola disponíveis no Censo Agropecuário. Escolheu-se o recorte do crédito para custeio por estar diretamente ligado ao financiamento das culturas plantadas pelos agricultores.

Dessa forma, foi efetuada uma tabulação contendo a identificação dos municípios, a área destinada para produção agrícola, o índice de diversidade de Simpson agrícola e o volume de crédito custeio agrícola. Essa tabulação permitiu a realização de uma análise descritiva dos dados e a realização de testes estatísticos para identificar possíveis correlações entre o volume de crédito e a diversificação produtiva da agricultura familiar.

Para a análise descritiva, dentro do conjunto geral de municípios brasileiros, foram selecionados aqueles que apresentavam presença significativa de estabelecimentos agropecuários familiares. Foram utilizados dois critérios para compor esse universo, baseados nas informações do Censo de 2017. O primeiro refere-se à proporção da área ocupada pelos estabelecimentos familiares em relação à área total dos estabelecimentos agropecuários, devendo ser maior ou igual à média nacional, que foi 23%. O segundo parâmetro de seleção é apresentar um número significativo de estabelecimentos familiares, aqui considerados aqueles municípios que apresentem um número maior ou igual a 100 estabelecimentos. Desse modo, foi composto um universo de 3.433 municípios.

No intuito de dar maior robustez às análises quantitativas sobre a relação entre créditos do Pronaf e diversificação produtiva, foram realizadas regressões lineares sobre o método dos mínimos quadrados ordinários (MQO) para verificar possíveis correlações e sensibilidades estatísticas entre as variáveis. Para isso, definiu-se um modelo analítico em que o índice de diversificação agrícola (SID), calculado com base nos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 2017, é assumido como variável dependente, e como variáveis explicativas, foram definidas: i) o volume total do Pronaf (soma de todas as modalidades de financiamento) no período entre a realização dos dois Censos Agropecuários (2006 a 2017); ii) o percentual do total de créditos do Pronaf relativos à modalidade custeio durante o mesmo período, com o objetivo de verificar se a composição das modalidades de financiamento também influencia na variável dependente; e iii) variáveis *dummies*<sup>8</sup> para as regiões brasileiras, mantendo a região Norte como referência, visando verificar a existência de fatores particulares em cada região que interferem na variável de diversificação produtiva.

Para definir a variável explicativa Pronaf total, efetuou-se para cada município a soma dos totais anuais de crédito financiada no período indicado e dividiu-se pela quantidade de estabelecimentos rurais de agricultura familiar no mesmo município, extraindo assim uma média do crédito por estabelecimento no período. Como foi identificada uma variação muito grande nos valores, dado todo o contexto nacional, optou-se por montar dois modelos de regressão, sendo um considerando todas as observações municipais disponíveis com seus valores médios calculados, e outro com o tratamento de *outliers* para a variável de Pronaf total.<sup>9</sup>

Com isso, os modelos podem ser descritos da seguinte forma:

$$(1) Sid_{2017} = \alpha + \beta_1 pronaf_{tot\_af} + \beta_2 perc\_custeio + \beta_3 area\_med\_af_{2017} + \beta_4 Nordeste + \beta_5 C\_Oeste + \beta_6 Sudeste + \beta_6Sul + \epsilon$$

<sup>8</sup> Variável *dummy* é um recurso para incluir variáveis categóricas (não numéricas) em um modelo estatístico, transformadas em variáveis binárias (0 ou 1), ou seja, presença ou ausência de um determinado atributo.

<sup>9</sup> Esse tratamento foi feito da seguinte forma: em todos os municípios cujos valores de Pronaf superaram o valor nacional médio calculado da variável em mais de três vezes o valor calculado do desvio padrão, eles passaram a ter seus valores fixados nesse limite. No caso, como a média nacional para a variável foi de R\$ 65.966, e o desvio padrão foi de R\$ 89.250,98, o limite superior sobre o qual a observação seria considerada *outlier* foi de R\$ 333.719 ficando então tais observações fixadas nesse valor.

$$(2) \text{ Sid}_{2017} = \alpha + \beta_1 \text{ pronaf\_trat} + \beta_2 \text{ perc\_custeio} + \beta_3 \text{ area\_med\_af}_{2017} + \beta_4 \text{ Nordeste} + \beta_5 \text{ C\_Oeste} + \beta_6 \text{ Sudeste} + \beta_6 \text{ Sul} + \varepsilon$$

Onde:

- Sid\_2017: índice de diversificação agrícola dos municípios no ano de 2017;
- pronaf\_tot\_af: valor total do Pronaf financiado em cada município, dividido pelo total de estabelecimentos rurais da agricultura familiar;
- pronaf\_trat: valor total do Pronaf financiado em cada município, dividido pelo total de estabelecimentos rurais da agricultura familiar, com tratamento de outliers;
- perc\_custeio: percentual do Pronaf na modalidade custeio em relação ao valor total de financiamentos no município;
- área\_med\_af\_2017: área média ocupada com lavouras agrícolas em estabelecimentos rurais familiares no ano de 2017;
- Nordeste, C\_Oeste, Sudeste e Sul: *dummies* para as regiões de cada município observado.

## 5.2. Presença do Pronaf e diversificação produtiva nos municípios: uma análise macrorregional

A análise econométrica visou verificar se variáveis relativas à incidência municipal do Pronaf e às diferenças macrorregionais apresentam relações significativas com a diversificação produtiva. O resultado das regressões está expresso no Quadro 3 a seguir.

**Quadro 3: Principais resultados das regressões por MQO**

	Dependent variable: sid_2017c	
	MQO (1)	(2)
pronaf_total_af	-0.00002*** (0.00001)	
pronaf_trat		-0.00004*** (0.00001)
perc_custeio	-0,1850*** (1.932)	-0,1897*** (1.923)
area_med_af_2017	-0.048 (0.104)	-0.011 (0.101)
Nordeste	4.668*** (1.111)	4.515*** (1.110)
C_Oeste	-6.480*** (2.099)	-6.033*** (2.101)
Sudeste	1.377 (1.232)	1.604 (1.232)
Sul	12.549*** (1.458)	13.543*** (1.491)
Constant	61.224*** (1.025)	61.519*** (1.028)
Observations	3,392	3,392
R2	0.0981	0.0983
Adjusted R2	0.0979	0.0981
Residual Std. Error (df = 3384)	17.599	17.575
F Statistic (df = 7; 3384)	42.407***	43.894***

Os parâmetros estatísticos calculados apresentados no quadro de resultados mostraram poucas diferenças nos dois modelos utilizados. Em suma, foi encontrada significância estatística tanto para as variáveis explicativas referentes ao total médio de Pronaf contratado nos municípios, quanto pelo percentual desse total relativo a contratos de custeio. Ou seja, para ambas as variáveis, rejeita-se a hipótese nula de que os parâmetros correspondentes calculados sejam iguais a zero. Também nos dois casos o impacto identificado foi negativo, isto é, há uma relação inversa entre total de créditos do Pronaf e diversificação da produção agrícola em estabelecimentos rurais da agricultura familiar. Já o parâmetro calculado para a variável de área média dos estabelecimentos ocupada com lavouras agrícolas não foi estatisticamente significativo, de modo que não se pode rejeitar a hipótese nula de que ele seja igual a zero.

Para além da análise estatística de significância dos parâmetros, algumas considerações são necessárias para um melhor entendimento da relação entre as variáveis. Primeiramente, os valores encontrados para os parâmetros de crédito do Pronaf e percentual de custeio podem ser considerados baixos nos dois casos. Isso implica dizer que tais variáveis impactam muito pouco nas médias de diversificação agrícola dos estabelecimentos de agricultura familiar no Brasil. Outro ponto relevante é que o coeficiente de determinação ( $R^2$ ) calculado também foi baixo, em torno de 0,09, o que permite dizer que cerca de 10% da variância dos dados analisados pode ser explicada pelo modelo linear de regressão adotada. Ou seja, existem outros fatores que determinam a maior parte da variação da diversificação agrícola entre os municípios brasileiros.

Por fim, a inserção de variáveis *dummies* para as regiões no modelo estimado demonstram que fatores associados a particularidades regionais também são estatisticamente significativos, com exceção para o parâmetro calculado para a região Sudeste. Tomando a região Norte como referência, a região Centro Oeste apresentou parâmetro negativo, e as regiões Nordeste e Sul, positivo. Esse resultado é importante pois ressalta a heterogeneidade da estrutura de produção agrícola, bem como da própria dinâmica da agricultura familiar no território brasileiro. Isso reforça a necessidade de pensar modelos de políticas públicas nacionais que permitam algum grau de adaptação aos contextos territoriais nos quais eles incidem, isto é, na forma como seus instrumentos se inserem nas dinâmicas sociais e institucionais de seus *territórios de incidência* (Silva, 2014).

Para a análise descritiva, os municípios foram agrupados em suas macrorregiões e ordenados conforme o volume de crédito do custeio agrícola e classificados em quintis<sup>10</sup>. O objetivo aqui é comparar a diversificação produtiva nos grupos de municípios em situações opostas com relação à implementação do Pronaf. Foram separados, do conjunto geral de municípios, em cada região, os dois grupos extremos, ou seja, o grupo pertencente **ao quintil superior, composto pelos municípios que apresentaram os maiores volumes de recursos contratados do custeio agrícola**, doravante denominados grupos de **Alto Aporte do Pronaf** e o grupo pertencente **ao quintil inferior, formado pelos municípios que apresentaram os menores valores de contratos de crédito**, chamados aqui de grupos de **Baixo Aporte do Pronaf**. Abaixo, na Tabela 33 é apresentado o quantitativo de municípios por região, grupos de municípios e percentual do volume de crédito.

**Tabela 33: Quantidade de municípios e participação no volume de aporte do custeio agrícola do Pronaf por região e grupo de municípios – 2006 a 2017**

Região	Grupo de Municípios	Qtde de Municípios	Volume do Custeio Agrícola (%)
Centro-Oeste	Alto Aporte do Pronaf	20	74,6%
	Baixo Aporte do Pronaf	20	0,2%
Sul	Alto Aporte do Pronaf	162	52,7%
	Baixo Aporte do Pronaf	162	2,4%

<sup>10</sup> Quintil é a divisão dos valores ordenados de uma variável em cinco partes iguais. Assim, o quintil superior ou quinto quintil representa os 20% maiores valores do universo de municípios e, no extremo oposto, o quintil inferior ou primeiro quintil representa os 20% menores.

<b>Sudeste</b>	Alto Aporte do Pronaf	154	74,6%
	Baixo Aporte do Pronaf	154	0,1%
<b>Nordeste</b>	Alto Aporte do Pronaf	288	88,0%
	Baixo Aporte do Pronaf	288	0,001%
<b>Norte</b>	Alto Aporte do Pronaf	64	79,7%
	Baixo Aporte do Pronaf	64	0,2%

Fonte: BCB.

Para cada um dos grupos de municípios, foi calculada a área destinada total para os produtos das lavouras temporárias e permanentes. Isso propiciou o cálculo do SID para cada grupo de municípios nos anos de 2006 e 2017. Abaixo, na Tabela 34 são apresentados os resultados por grupo e região:

**Tabela 34: Índice de Diversidade de Simpson (SID) e área destinada às lavouras temporárias e permanentes, por região e grupo de municípios – 2006 e 2017**

Região	Quartil	2006		2017	
		Área Destinada	SID Agrícola	Área Destinada	SID Agrícola
<b>Norte</b>	Alto Aporte do Pronaf	635.449	0,866	269.993	0,879
	Baixo Aporte do Pronaf	99.524	0,720	56.002	0,769
<b>Nordeste</b>	Alto Aporte do Pronaf	2.386.306	0,853	862.150	0,892
	Baixo Aporte do Pronaf	1.307.769	0,801	299.550	0,824
<b>Sudeste</b>	Alto Aporte do Pronaf	670.052	0,719	665.459	0,647
	Baixo Aporte do Pronaf	118.650	0,841	64.716	0,896
<b>Sul</b>	Alto Aporte do Pronaf	2.653.539	0,731	2.160.461	0,716
	Baixo Aporte do Pronaf	289.151	0,814	175.763	0,827
<b>C. Oeste</b>	Alto Aporte do Pronaf	58.573	0,717	136.410	0,637
	Baixo Aporte do Pronaf	12.401	0,668	8.461	0,753

Fonte: IBGE. Censo Agropecuários 2006 e 2017; BCB: RECOR e SICOR.

Uma primeira observação a ser destacada é a diferença de área destinada a produtos agrícolas entre os municípios de Alto Aporte e os municípios de Baixo Aporte do Pronaf. Em todas as regiões a área total destinada a produtos agrícolas do conjunto de municípios Alto Aporte é maior que a dos municípios de Baixo Aporte. Outra informação importante é a queda da área destinada em todos os grupos e regiões, com exceção do grupo de Alto Aporte do Centro Oeste. Trata-se de uma queda que acompanha a redução geral da área dos estabelecimentos familiares entre os Censos de 2006 e 2007.

As informações sobre a diversificação produtiva, medidas pelo índice de diversidade de Simpson, permitem constatações interessantes ao se olhar o retrato de cada região em relação aos grupos de municípios. Nas regiões Norte e Nordeste, os grupos de Alto Aporte apresentaram índices maiores que os de Baixo Aporte. Nas demais regiões, o retrato é inverso. Em outras palavras, enquanto no Norte e Nordeste os municípios que contraíram um maior volume de crédito custeio agrícola do Pronaf apresentaram-se mais diversificados, no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, foram os municípios que menos receberam crédito que apresentaram uma maior diversificação agrícola. As informações sobre as principais culturas de cada grupo em cada região permitem visualizar mais qualitativamente a situação:

**Tabela 35: Região Norte – Proporção das principais culturas dos grupos de municípios analisados - 2017**

Ordem	Alto Aporte			Baixo Aporte		
	Produto	Percentual	Acumulado (%)	Produto	Percentual	Acumulado (%)
1ª	Mandioca	22%	22%	Mandioca	35%	35%
2ª	Açaí (fruto)	17%	39%	Açaí (fruto)	28%	63%
3ª	Cacau (amêndoa)	13%	52%	Milho em grão	14%	77%

4ª	Café canephora	12%	64%	Banana	8%	86%
5ª	Milho em grão	7%	72%	Arroz em casca	3%	89%
6ª	Banana	5%	77%	Cupuaçu	2%	90%

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário.

Ao se comparar os quintis extremos da região Norte (Tabela 35), é possível perceber uma diferença na composição das seis principais culturas desenvolvidas em cada grupo de municípios. Nos dois grupos, as duas culturas que apresentam maior área destinada são a mandioca e o açaí. No entanto, a participação dessas culturas em relação ao total difere. No grupo de Alto Aporte, as duas culturas somam 39%, enquanto no de Baixo Aporte a participação alcança 63%. Neste grupo, o acumulado das seis principais culturas chega a 90% do total, ao passo que no outro o percentual é de 77%. Dessa maneira, o grupo de municípios de maior aporte do Pronaf se apresenta mais diversificado.

**Tabela 36: Região Nordeste – Proporção das principais culturas dos grupos de municípios analisados - 2017**

Ordem	Alto Aporte			Baixo Aporte		
	Produto	Percentual	Acumulado (%)	Produto	Percentual	Acumulado (%)
1ª	Milho em grão	26%	26%	Milho em grão	30%	30%
2ª	Feijão fradinho	14%	40%	Feijão fradinho	26%	56%
3ª	Mandioca	7%	47%	Feijão de cor	6%	63%
4ª	Caju (castanha)	6%	53%	Palma forrageira	6%	69%
5ª	Milho forrageiro	6%	59%	Agave, sisal (fibra)	5%	74%
6ª	Feijão de cor	5%	64%	Feijão verde	5%	79%

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário.

Também na região Nordeste (Tabela 36), os dois principais produtos em termos de área destinada coincidem. Nesse caso, são o milho e o feijão fradinho que, no grupo de Alto Aporte, representam 40% do total, enquanto no de Baixo Aporte chegam a 56%. Ao se atentar ao cumulativo das seis principais culturas, o grupo de menor aporte se mostra menos diverso, já que suas seis principais culturas representam 79% do total, contra 64% dos municípios de Alto Aporte do Pronaf.

**Tabela 37: Região Sudeste – Proporção das principais culturas dos grupos de municípios analisados - 2017**

Ordem	Alto Aporte			Baixo Aporte		
	Produto	Percentual	Acumulado (%)	Produto	Percentual	Acumulado (%)
1ª	Café arábica	57%	57%	Milho em grão	21%	21%
2ª	Café canephora	15%	71%	Cana de açúcar	13%	34%
3ª	Milho em grão	8%	79%	Milho forrageiro	11%	45%
4ª	Milho forrageiro	6%	85%	Mandioca	10%	55%
5ª	Banana	3%	88%	Feijão de cor	7%	62%
6ª	Feijão de cor	2%	89%	Cana forrageira	7%	69%

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário.

Ao contrário do observado nas regiões anteriores, no Sudeste (Tabela 37), é o grupo de municípios de Alto Aporte que apresenta uma distribuição menos diversificada da área destinada às culturas agrícolas. Nesse grupo, somente as duas espécies de café concentram 71% da área destinada, e já se alcança 85% nos quatro produtos mais cultivados. Por outro lado, no conjunto de municípios de Baixo Aporte, há uma distribuição mais equilibrada entre os produtos, na qual a soma dos seis principais não chega a 70%.

**Tabela 38: Região Sul – Proporção das principais culturas dos grupos de municípios analisados - 2017**

Ordem	Alto Aporte			Baixo Aporte		
	Produto	Percentual	Acumulado (%)	Produto	Percentual	Acumulado (%)

1ª	Soja em grão	46%	46%	Milho forrageiro	28%	28%
2ª	Milho em grão	24%	70%	Milho em grão	27%	55%
3ª	Trigo em grão	8%	78%	Soja em grão	12%	66%
4ª	Milho forrageiro	7%	85%	Mandioca	6%	73%
5ª	Fumo	5%	90%	Fumo	5%	78%
6ª	Feijão preto	2%	92%	Arroz em casca	4%	81%

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário.

Similarmente, na região Sul (Tabela 38), o grupo de Alto Aporte apresenta uma maior concentração produtiva. Soja e milho representam 70% da área destinada a cultivos e os seis principais produtos alcançam o percentual de 92%. Entre os municípios Baixo Aporte, a soma dos cultivos chega a 81%, sendo que a primeira cultura, milho forrageiro, apresenta um percentual bem menor que aquela apresentada pela soja no grupo de Alto Aporte: 28% e 46%, respectivamente.

**Tabela 39: Região Centro-Oeste – Proporção das principais culturas dos grupos de municípios analisados - 2017**

Ordem	Alto Aporte			Baixo Aporte		
	Produto	Percentual	Acumulado (%)	Produto	Percentual	Acumulado (%)
1ª	Soja em grão	49%	49%	Palmito	45%	45%
2ª	Milho em grão	34%	83%	Milho em grão	14%	59%
3ª	Milho forrageiro	7%	90%	Soja em grão	10%	69%
4ª	Feijão fradinho	3%	93%	Mandioca	8%	77%
5ª	Banana	2%	95%	Milho forrageiro	7%	84%
6ª	Mandioca	2%	97%	Banana	5%	89%

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário.

No Centro-Oeste (Tabela 39), o acumulado das seis principais culturas entre os municípios de Alto Aporte se aproxima do 100%. Somente uma cultura, a soja, representa quase a metade da área destinada às lavouras. No extremo oposto, entre os municípios de Baixo Aporte, há uma presença significativa e inusitada do palmito, respondendo por 45% do total da área destinada a cultivos<sup>11</sup>. Não obstante, nenhuma das demais culturas subsequentes apresentam um percentual maior que 15%. Ao todo as seis principais culturas correspondem a 89% do total.

A análise regional das principais culturas cultivadas nos grupos de municípios confirma o já observado com a estimação do índice de diversidade: uma maior diversificação dos grupos municipais com maior incidência do custeio agrícola do Pronaf nas regiões Norte e Nordeste e, no caso das demais regiões, uma relação inversa, em que é observada uma maior diversificação agrícola nos grupos de município com baixa incidência do Pronaf. Permite também uma visão mais qualificada ao apresentar as principais culturas cultivadas e sua participação no total de área destinada a lavouras.

Outra informação importante a ser analisada é a referente às culturas financiadas pelo custeio agrícola do Pronaf nos grupos de municípios onde esta linha de crédito tem uma maior incidência.

**Tabela 40: Proporção das principais culturas dos grupos de municípios com Alto Aporte do Pronaf – 2006 a 2017**

Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
Produto	%	Produto	%	Produto	%	Produto	%	Produto	%
MANDIOCA	21%	MILHO	31%	CAFÉ	76%	SOJA	43%	SOJA	44%
CAFÉ	21%	MANDIOCA	26%	TOMATE	5%	MILHO	32%	MILHO	31%

<sup>11</sup> Isso acontece devido à ocorrência dessa cultura unicamente no município de Professor Jamil, em Goiás, cuja área destinada ao palmito foi de 3.780 hectares.

ABACAXI	16%	FEIJÃO	6%	MILHO	4%	TRIGO	8%	MARACUJÁ	9%
CASTANHA-DO-BRASIL	8%	ARROZ	6%	MORANGO	2%	CEBOLA	3%	MANDIOCA	7%
MILHO	6%	INHAME	4%	BATATA-INGLESA	2%	TRIGO SARRACENO	3%	BANANA	2%
CACAU	6%	ABACAXI	4%	INHAME	1%	FEIJÃO	2%	QUIABO	1%

Fonte: BCB.

Na Tabela 40, observando as regiões Norte e Nordeste, há uma menor concentração dos recursos do custeio agrícola do Pronaf nas principais culturas financiadas. Em contrapartida, nas demais regiões, em torno de 75% do volume negociado no período em análise concentraram-se em uma ou duas culturas: soja e milho no Sul e Centro-Oeste e café na região Sudeste. Essas também são as principais culturas cultivadas em cada região conforme as tabelas anteriormente apresentadas.

Das informações apresentadas acima, depreende-se que, pelo menos no que concerne ao custeio agrícola, nos municípios onde há uma maior incidência dessa linha de crédito, o Pronaf acompanha uma maior diversificação produtiva nas regiões Norte e Nordeste e uma maior especialização nas demais regiões. Nas duas primeiras, os grupos de municípios com maior aporte do programa apresentaram-se mais diversificados do que os grupos de menor aporte, ao mesmo tempo que o volume de crédito apresentou uma distribuição similar entre as culturas financiadas. No Sul, Sudeste e Centro-Oeste, os municípios com maior aporte são menos diversificados, apresentando alta concentração em uma ou duas culturas, as quais coincidem com as principais culturas financiadas pelo programa.

Assim, o Pronaf está associado à diversificação produtiva no Norte e Nordeste e à especialização produtiva no Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Não é possível afirmar, no entanto, que essas situações dispares entre as regiões sejam efeito da política, ou seja, se o Pronaf promove uma diversificação nas duas primeiras e uma especialização nas demais. Isso pode ser considerado como uma das hipóteses. Outra hipótese plausível é de o programa acompanhar a estrutura produtiva pré-existente nos municípios, financiando os produtos já cultivados no local. Para afirmar uma coisa ou outra, seria necessária uma análise temporal com base nas informações de produção da agricultura familiar antes da implementação do Pronaf<sup>12</sup>.

### 5.3. Diversidade produtiva e os limites das diretrizes bancárias para a concessão de créditos do Pronaf

Embora a revisão bibliográfica preparada para a elaboração deste relatório tenha proposto uma leitura panorâmica das análises acadêmicas de que o Pronaf foi objeto nos últimos dez anos, um tema importante perpassou diversos estudos consultados, sobretudo os de corte mais qualitativo, que se basearam em entrevistas com atores institucionais a serviço da implementação do programa dentro de municípios ou localidades definidas. Esse tema diz respeito às dificuldades que os produtores familiares encontram para acessar o Pronaf, em vista das exigências e garantias documentais, patrimoniais e financeiras que os bancos estabelecem para a concessão do crédito aos beneficiários diretos do programa.

Esquemáticamente, poder-se-ia dizer que tal impasse tem duas implicações principais, exploradas pela bibliografia. A primeira concerniria à restrição de acesso, isto é, à exclusão de produtores rurais familiares que preencheriam os requisitos de perfil socioeconômico para aderir a alguma das linhas do Pronaf, mas não participam do programa porque não dispõem da documentação exigida – sobretudo, de Declaração de Aptidão do Produtor (DAP) válida e de título da terra – pelo agente bancário responsável pela operação. Abreu (2017) afirma, por exemplo, que os técnicos de extensão rural entrevistados na sua pesquisa na Paraíba declararam que “as exigências documentais, especialmente a escrituração dos imóveis, frustram a participação de muitos produtores aptos”. Zani e Costa (2014), estudando a institucionalidade do programa, também anotaram que a “documentação e as garantias exigidas aos agricultores familiares aumentam potenciais beneficiários” e que a “limitação do prazo de vigência” da DAP – que havia sido reduzido para 1 ano, em 2018, mas voltou a valer por 2 anos em 2019<sup>13</sup> – também “foi citada como problema”. Aquino e Schneider (2011) assinalam que os critérios seletivos usados pelos bancos ajudam a explicar em parte a própria assimetria regional na distribuição de recursos do Pronaf, uma vez que os

<sup>12</sup> Que seria possível se houvesse o recorte para agricultura familiar no Censo Agropecuário de 1995.

<sup>13</sup> Pela Portaria n.1, de 29 de janeiro de 2019, do Ministério da Agricultura, alterando a Portaria n. 523, de 24 de agosto de 2018.

“agricultores com menor renda e menor nível de organização, no Norte e no Nordeste”, teriam maior dificuldade para “atender às exigências bancárias, em contraponto à melhor inserção econômica dos produtores familiares do Sul”. Souza et al. (2013) vão na mesma direção ao assinalarem que a crescente participação de produtores mais capitalizados no Pronaf, com “a expansão do crédito baseada no aumento do valor médio dos contratos”, foi favorecida pelo fato de eles estarem mais “adaptados à lógica bancária” e serem “capazes de oferecer melhores garantias ao crédito, agravando a desigualdade geográfica e econômica dos financiamentos do Pronaf”.

Contudo, uma segunda ordem de consequências, agora referida à relação entre a lógica bancária, isto é, os parâmetros operacionais que regem a atuação dos agentes de crédito, e o objetivo do Pronaf de funcionar como um vetor estruturante de uma produção familiar diversificada, diria respeito à especialização produtiva que o programa, em muitos casos, acaba por induzir.

Também este aspecto comparece com frequência na bibliografia. Estudando a agricultura familiar gaúcha, Gazolla e Schneider (2013) apontam, por exemplo, que o modelo de financiamento do Pronaf acabaria por gerar uma espécie de “círculo vicioso”: o agricultor, ao contratar o crédito, percebe que o investimento “em pequenas produções diversificadas” não gerará “excedente monetário” para a quitação e, por isso, tenderá a se dedicar a “uma cultura mercantil”, sobretudo porque o “financiamento é definido *por produto*”. Conquanto ressalvem que os recursos do Pronaf possam ter uma influência positiva *indireta* na diversificação, os autores chamam atenção para o fato de que mesmo os projetos técnicos, elaborados por órgãos de ATER, acabariam por reforçar a tendência do produtor a se especializar em culturas para as quais havia disponibilidade de crédito (soja e milho, no caso analisado por eles) ou nas quais as instituições bancárias locais já tinham a tradição de operar. Freitas (2018) também sublinha que a dinâmica operacional do Pronaf seria marcada por uma lógica bancária atrelada à especialização, sem conferir efetividade às diferenças territoriais, econômicas e socioculturais do universo de beneficiários. Jordão, Silva e Carvalho (2019), com estudo sobre o Pronaf no estado de Goiás, afirmam que a maior parte do crédito financiava “atividades consolidadas” na região (soja, milho e gado), e que a falta de uma assistência técnica capaz de “promover a diversificação produtiva”, juntamente com os encargos financeiros relativos à quitação do crédito, levaria os produtores familiares locais a restringir suas atividades à pecuária de leite. Para as instituições bancárias, a concentração dos recursos em atividades consolidadas importaria em menor risco operacional: no caso da bovinocultura, em particular, os animais já existentes numa propriedade serviriam como garantia ao financiamento e o crédito obtido poderia ser empregado na aquisição de mais cabeças, criando um “circuito seguro” para a lógica financeira. Também esses autores ressaltam que os técnicos extensionistas recomendam a aplicação do crédito em culturas já tradicionais ou integradas, elaborando projetos nesse sentido junto aos agricultores.

A especialização produtiva e o baixo estímulo à diversificação são problemas identificados há bastante tempo tanto pela bibliografia dedicada ao Pronaf quanto pelas avaliações institucionais sobre o programa. Em parte para oferecer uma resposta a essa questão, em parte para promover a entrada no Pronaf de grupos sociais ou grupos produtivos com demandas específicas, foram criadas ao longo de sua trajetória algumas linhas alternativas de crédito, para além das modalidades convencionais. Servindo, especialmente, a projetos de investimento, tais linhas – Pronaf Jovem, Pronaf Mulher, Pronaf Semiárido, Pronaf Agroecologia, Pronaf Mais Alimentos, Pronaf Agroindústria, entre outras – têm-se mostrado menos efetivas quanto ao objetivo de ampliar a diversidade dos produtos financiados. Além da tendência de padronização que a lógica bancária impõe, tais linhas são frequentemente consideradas – à exceção do Mais Alimentos – de maior risco pelos bancos, seja em função da clientela, seja em função do tipo de projeto.

A bibliografia cita, como exemplo de empecilhos do primeiro tipo, a dificuldade de acesso ao Pronaf Jovem. Segundo Barcellos (2017), não raramente os agentes bancários presumem que a inexperiência dos jovens na administração de recursos levá-los-ia à inadimplência. Algo similar ocorreria na operacionalização do Pronaf Mulher. Brumer e Spanevello (2012) pontuam que os agentes financeiros dariam preferência a selecionar projetos tradicionais, subentendendo que, para reduzir riscos de inadimplência, as mulheres deveriam aplicar os recursos nas atividades já desenvolvidas pelos maridos no estabelecimento da família. Filipak, Sapiensa e Aleixo (2012) acrescentam que o baixo acesso das mulheres ao Pronaf poderia explicar-se ainda pela ausência de perspectiva de gênero nas instituições

operadoras do crédito, e revelam que, na sua pesquisa de campo, não era incomum verificar que o crédito acessado pelas mulheres acabava por ser utilizado nas atividades dirigidas pelos homens, reforçando um padrão de produção já existente.

Em relação ao segundo tipo de “risco” – em função do tipo de projeto – que os agentes bancários associam às linhas alternativas, Sambuichi e Oliveira (2011), tratando do Pronaf Agroecologia, anotam que o desempenho modesto da linha pode, em parte, ser atribuído à resistência dos bancos a aprovar projetos não convencionais e de menor rentabilidade, embora a linha tenha sido criada para financiar a transição a modelos agrícolas mais sustentáveis e diversificados. Costa et al. (2017) afirmam que a ausência de operações do Pronaf Agroecologia contratadas junto ao Banco da Amazônia (BASA) entre 2011 e 2013 revelaria uma contradição entre a prática dos agentes financeiros e a diretriz do programa de financiar, na Amazônia, projetos agrícolas sustentáveis. Com isso, o Pronaf na região acabaria por priorizar a agricultura convencional, porque vigoraria entre as instâncias de financiamento o entendimento de que a agroecologia seria um sistema inviável economicamente. Stoffel et al (2020), analisando a aplicação da mesma linha em um Território da Cidadania no Paraná, colheram em campo relatos que indicariam como as regras de acesso do Pronaf Agroecologia seriam desconhecidas pelos próprios agentes financeiros.

O ponto que interessa destacar nesse relatório diz respeito, propriamente, a essas situações operacionais em que as rotinas bancárias de operacionalização do crédito acabam por restringir o potencial do Pronaf de diversificação da produção.

### 5.3.1. O crédito rural e a lógica bancária

As instituições bancárias são peça importante na implementação/operacionalização do Pronaf, pois são elas que firmam os contratos com os agricultores familiares. Contudo, a agricultura familiar é um bloco heterogêneo. Guanzioli e Cardim (2000) identificaram quatro categorias de agricultores familiares – agricultores capitalizados, em capitalização, em descapitalização e descapitalizados –, por meio de uma metodologia que considerou como critério a atividade produtiva, marcada pela inserção ou não nos mercados, pelas atividades de beneficiamento e transformação dos produtos e pelo autoconsumo. Um estudo do Dieese (2020) apurou, a partir de dados do Censo Agropecuário 2017, que 13% dos agricultores familiares do país poderiam ser classificados como capitalizados, 34% estariam no grupo de agricultores em capitalização, 16% no grupo em descapitalização e 37% no grupo descapitalizado.<sup>14</sup> Embora não seja necessariamente coincidente com as categorias de enquadramento do Pronaf (A, B, A/C e V ou “Agricultura familiar”), essa classificação oferece um indicativo, por ordem de grandeza, das diferenças, quanto à condição financeira, que dividem os produtores agrícolas familiares. Para a análise de um programa creditício intrinsecamente articulado à lógica bancária, que opera a partir de garantias e da aferição da capacidade de pagamento dos beneficiários, é importante não perder de vista essas particularidades.

Os normativos financeiros relacionados ao crédito agrícola encontram-se reunidos no Manual de Crédito Rural (MCR), do Banco Central do Brasil (BCB). Nas Disposições gerais (10-1-1) do MCR, consta que o Pronaf se destina “a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas”. O caráter geral dessa descrição é, em seguida, matizado por uma escala de prioridades que, em certa medida, referencia a importância das linhas alternativas de crédito do Pronaf. Na mesma seção,<sup>15</sup> afirma-se que a “instituição financeira deve **dar preferência** às propostas que objetivem a produção agroecológica ou que promovam a remoção ou redução da emissão dos gases de efeito estufa; sejam destinadas às beneficiárias do sexo feminino; aos jovens e aos beneficiários que apresentem o número de inscrição no Cadastro Ambiental Rural” (grifo nosso).

<sup>14</sup> Em Dieese (2020), os tipos estão diretamente relacionados com o nível de consolidação dos agricultores, levando-se em consideração os fatores “tamanho da propriedade” e “valor bruto da produção”. Essa metodologia apresenta as seguintes características (valores médios): Capitalizados => 60ha e R\$ 154 mil (VBP); Em capitalização => 24 ha e R\$ 20 mil (VBP); Em descapitalização => 18ha e R\$ 9,9 mil (VBP); Descapitalizados => 18ha e R\$ 6,25 mil (VBP), com base nos números do Censo Agropecuário 2017 em valores reais não deflacionados.

<sup>15</sup> BCB, MCR, Disposições gerais: 10-1-15.

No entanto, conforme ficou apontado na revisão bibliográfica, as instituições financeiras dispõem de uma margem de discricionariedade por meio da qual podem, em alguns casos, desestimular empréstimos considerados de risco, não convencionais ou de pequena escala. Além disso, os operadores bancários tendem a apoiar projetos produtivos, para os quais já existam cálculos de risco e projeções de rentabilidade consolidados, a fim de conferir um maior lastro de segurança aos empréstimos concedidos. Do ponto de vista da lógica financeira, não se pode considerar que as assimetrias apontadas no funcionamento do Pronaf ao longo dos anos – com a concentração de recursos em regiões de agricultura mais especializada e integrada às cadeias produtivas e em grupos de agricultores mais capitalizados – sejam, a rigor, uma deficiência distributiva do Pronaf: elas são, antes, uma consequência da aplicação de protocolos de segurança financeira das operações de crédito à seleção dos beneficiários do programa. Dessa perspectiva, a concentração de recursos em grupos mais capitalizados e a canalização do crédito para culturas consolidadas, com custos e rentabilidade previsíveis, estão em conformidade com a ideia de eficiência econômica que orienta a atuação dos bancos.

Em virtude disso, as instituições bancárias tendem a perseguir resultados financeiros que, na esfera da produção, acabam por reforçar a especialização produtiva e a prevalência de produtos com maior integração mercantil, como a soja, o milho e o café. Desse modo, a pauta de produtos da agricultura familiar financiada com maiores volumes de crédito pouco se diferencia da pauta do grande agronegócio, cujo modelo se baseia fortemente na monocultura de larga escala, regida pela lógica da eficiência técnica-produtiva – elevação da produtividade e aumento da produção.

No entanto, para a grande massa dos agricultores familiares com baixa capitalização ou descapitalizada, o acesso às linhas de crédito, num primeiro momento, atenderia à necessidade de promover a estruturação produtiva das atividades, a fim de assegurar condições básicas para seu desenvolvimento socioeconômico. Na medida em que as instituições bancárias destinam a maior parcela de crédito do Pronaf ao financiamento de agricultores mais capitalizados e integrados aos mercados, o programa acaba incorporando, na prática, um viés seletivo que exclui ou restringe o acesso da maioria de agricultores familiares menos capitalizados.

Outra consequência decorrente de maior presença, em termos relativos, da agricultura familiar mais especializada e capitalizada na partilha de recursos do Pronaf envolve justamente a forma com que esta agricultura se integra às dinâmicas produtivas territoriais. Bruno (2016) e Ribeiro Neto (2018) identificam, por exemplo, que o processo através do qual os agricultores familiares mais bem estruturados são vinculados à produção do agronegócio acaba por converter o Pronaf num crédito subsidiado em favor de uma cadeia produtiva na qual a agricultura familiar teria uma inserção subordinada, embora assumindo os riscos financeiros do crédito que, em parte, contribui para financiar tal cadeia. Nessa perspectiva, o potencial produtivo do campo resumir-se-ia a dois grupos o agronegócio e o empreendedor familiar rural.

Portanto, as instituições bancárias dispõem de autonomia, dentro de seus parâmetros de atuação, para selecionar agricultores familiares cujos projetos de financiamento ofereçam menor risco e maior previsibilidade econômica. Com isso, as culturas já tradicionais em uma dada região, ou integradas a mercados e para as quais existem parâmetros técnicos, agrônômicos e econômicos consolidados são consideradas mais seguras financeiramente para receberem o crédito.

Os bancos utilizam, para auxiliar nessa seleção, referenciais técnicos, que trazem séries anuais de indicadores agropecuários e orientam a decisão dos agentes financeiros. A título de ilustração, pode-se citar o Sistema Referencial Técnico Agropecuário (RTA), do Banco do Brasil.<sup>16</sup> Esse sistema, criado em 1995, atende à necessidade de “identificar diferenças de atratividade nos empreendimentos agropecuários localizados nas diversas regiões produtoras do País, oferecendo informações para a tomada de decisão em relação ao direcionamento do crédito rural”. Por meio desse instrumento, é recomendado aos agentes de crédito rural averiguar, para os projetos que pleiteiam financiamento de custeio agrícola, os custos de produção, o histórico de produtividade, os preços recebidos e o histórico de receitas da cultura que o proponente escolheu (BANCO DO BRASIL, 2004, p. 59). Nas planilhas formuladas pelos profissionais que operacionalizam o RTA, há um detalhamento por sistemas produtivos e por

---

<sup>16</sup> BANCO DO BRASIL. Referencial técnico da atratividade agropecuária. Revista de Política Agrícola, n. 4, Out./Nov./Dez. 2004, p. 59-61.

microrregiões, com projeção de custos e preços, com as expectativas de produtividade e a rentabilidade, segundo a atividade produtiva, padrão edafoclimático e o sistema produtivo. Entre outros aspectos, consideram-se os desembolsos estimados para o preparo do solo, plantio, para os tratos culturais, para a colheita e as atividades pós-colheita (beneficiamento, comercialização etc.).

Não foi possível, em virtude do prazo definido para esta pesquisa e da complexidade do assunto, proceder a um levantamento sistemático da documentação institucional ou corporativa interna que orienta a atuação dos operadores bancários em relação às concessões de crédito rural a agricultores familiares.<sup>17</sup> No entanto, também apenas como ilustração, podem-se citar alguns documentos dos bancos que apontam, direta ou indiretamente, para os critérios seletivos que balizam as decisões dos agentes de crédito que efetivamente conectam a política ao seu público beneficiário. Como regra geral, para operações de financiamento, os bancos avaliam os projetos e direcionam os créditos somente àqueles identificados como viáveis.<sup>18</sup> Seria necessário empreender estudos mais aprofundados para estimar até que ponto essa regra é direta ou indiretamente aplicada a um programa de crédito subsidiado voltado a agricultores familiares pouco capitalizados, e em que medida tal diretriz pode influir sobre a dinâmica distributiva do programa. Contudo, dentro dos limites deste relatório, é possível indicar alguns elementos que podem sugerir esse caminho analítico.

A avaliação de projetos de financiamento rural por parte dos agentes bancários se realiza através de procedimentos formalizados, que preveem, de um lado, um conjunto de requisitos de caracterização socioproductiva do proponente e, de outro, fixam os parâmetros agronômicos e as projeções de rentabilidade relativos às culturas. Os sistemas de Referenciais Técnicos Agropecuários, citados anteriormente, respondem a esse último aspecto. O primeiro aspecto – caracterização socioproductiva do agricultor – reflete-se, em parte, nos roteiros de elaboração de Projetos de Investimento, que os bancos disponibilizam, em seus sites eletrônicos, para a inscrição de seus potenciais beneficiários. Um dos formatos do roteiro de elaboração de Projetos de Investimento disponibilizados pelo Banco do Brasil<sup>19</sup> recomenda que conste na proposição a caracterização do produto e do mercado, com descrição circunstanciada de técnicas e métodos de produção (preparo e correção do solo, adubações de plantio; tratos culturais, colheita; transporte, armazenamento; adequação e suficiência das benfeitorias, máquinas e equipamentos e da mão-de-obra, familiar ou contratada). De acordo com o roteiro de projetos simplificado<sup>20</sup> – outro formato disponibilizado pelo banco –, os agricultores devem incluir na proposta: características dos imóveis explorados; atividades desenvolvidas; propostas de financiamento e capacidade de pagamento com especificação se há superávit ou déficit. A capacidade de pagamento deve ser apurada por uma empresa de assistência técnica cadastrada e reconhecida pelo Banco do Brasil. Se o proponente for também beneficiário de investimento ou custeio em outras instituições bancárias, deve preencher e assinar uma declaração apontando em quais instituições possui crédito aberto, quais são os produtos financiados, a data da contratação, a safra, o valor e o saldo devedor.<sup>21</sup>

Para o banco, a garantia técnica de que o empreendimento será bem-sucedido, do ponto de vista agronômico (produtividade), é um elemento decisivo para constatação de sua viabilidade financeira. Além disso, a contratação da assistência técnica para acompanhar a execução do crédito é compreendida não apenas como uma prática pertinente ao campo da produção, mas, também, como um fator de aumento da adimplência nas operações.<sup>22</sup>

Para atividades não tradicionais, o roteiro para elaboração de Projetos de Investimentos recomenda a inclusão de informações adicionais, tais como: preços recebidos e tendência para os anos seguintes,

---

<sup>17</sup> Uma pesquisa com este escopo exigiria, além disso, o aporte de metodologias qualitativas com aplicação de questionários e entrevistas a agentes bancários, operadores do Pronaf, de um conjunto variado de municípios do país.

<sup>18</sup> BANCO DO BRASIL. Referencial técnico da atratividade agropecuária. **Revista de Política Agrícola**, n. 4, Out./Nov./Dez. 2004, p. 59-61.

<sup>19</sup> <https://pt.slideshare.net/cafeicultura/broteiroprojetoCompleto-150612104236lva1app6891>

<sup>20</sup> <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/credito/manuais-e-formularios/pre-projeto-pronaf-a-do-banco-do-brasil-bb>

<sup>21</sup> Essa proposta não constitui, ainda, um projeto técnico propriamente dito, que envolveria o diagnóstico da situação atual e a tecnologia que será implementada.

<sup>22</sup> De acordo com os relatórios gerenciais do BNB, o índice de inadimplência do Agroamigo em 2019 foi de 4,84%. Ver em: <https://www.bnb.gov.br/documents/165130/0/2019>. RelatoriodeMicrofinancas.pdf/a8654370-3761-b943-4e02-f51f951d834c.

demanda e oferta atual e futura, sazonalidade da produção e do consumo, entre outros itens. O eventual acréscimo dessas exigências visa justamente oferecer indicadores produtivos que informem a viabilidade financeira de um projeto para o qual a instituição bancária não dispõe de parâmetros consolidados. No entanto, uma vez que os projetos do Pronaf ficam a cargo de técnicos de ATER, mormente de entidades públicas, que atendem a centenas de produtores diferentes,<sup>23</sup> é compreensível que as propostas de crédito acabem convergindo para os modelos produtivos e para produtos mais tradicionais em dada região, para os quais já existem informações técnicas estabelecidas. Dito de outro modo, um dos possíveis fatores que podem explicar a tendência à especialização produtiva no uso do crédito do Pronaf seria precisamente a facilidade operacional que a padronização de propostas e a adequação delas a critérios pré-definidos oferecem.

Entretanto, o acesso ou contratação de serviços de assistência técnica pode ter caráter obrigatório ou facultativo, a depender da modalidade de financiamento pleiteada. De acordo com o MCR, a assistência técnica é, como regra, facultativa para as linhas de custeio e de financiamento. No caso das linhas de investimento Pronaf Produtivo Orientado e o Pronaf Eco, é facultado à instituição bancária efetuar o depósito referente à prestação do serviço de assistência técnica diretamente ao prestador, com a prévia autorização do mutuário. Por outro lado, para o Pronaf Floresta, o Pronaf Agroecologia e para as linhas de crédito, voltadas aos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), do Plano Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e do Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária (PCRF), a contratação de assistência técnica é obrigatória. O mutuário pode contratar diretamente o profissional que presta os serviços da assistência técnica, desde que este atenda às exigências legais e regulamentares (MCR 1-5). Entretanto, em seu regramento operacional, o Banco do Brasil inclui cláusulas que atestam que o pagamento pelo serviço de assistência técnica no caso dos projetos de custeio deve ser realizado pelo próprio banco, sem necessária menção à autorização do mutuário<sup>24</sup>.

Outro ponto importante, que pode funcionar como fator de restrição dos agricultores familiares menos capitalizados ao Pronaf, concerne à capacidade dos proponentes de oferecer bens como garantia do empréstimo. No caso das operações realizadas pelo Banco do Brasil, o agricultor deve penhorar um bem como garantia do empréstimo<sup>25</sup> e autorizar o Banco a fazer o seguro automático de penhor rural<sup>26</sup>. O agente financiador é o beneficiário do seguro, até o limite do valor do crédito rural, e, havendo valor adicional sobre este, o seguro reverte em favor do beneficiário (agricultor familiar). Segundo as cláusulas que orientam o crédito rural via Pronaf V, o financiador, no caso a instituição bancária, poderá autorizar ao financiado – o agricultor familiar ou grupo de agricultores familiares – a disposição de qualquer quantidade de bens vinculados, desde que a amortização da dívida abranja a integridade do valor comercializado do bem a ser liberado.

Mas, além disso, a própria dinâmica da operação creditícia envolve, levando em conta as disposições operacionais do Banco do Brasil,<sup>27</sup> outro mecanismo indutor da especialização. Assim que ocorre a quitação do empréstimo, a instituição bancária poderá renová-lo automaticamente, por até três anos, desde que não haja manifestação contrária por parte do financiado, até a data do vencimento da operação prevista.<sup>28</sup> Ora, essa renovação do financiamento está condicionada à apresentação de documento, por parte do agricultor, afirmando concordar com a manutenção da atividade anterior e com o orçamento relativo ao primeiro financiamento. Isto significa que o agricultor adimplente, para renovar o crédito, tende a obter financiamento para a mesma cultura ou atividade dos anos anteriores, atendendo, também nesse caso, à lógica da segurança financeira que preside à atuação dos bancos. De

---

<sup>23</sup> No Agroamigo, programa de crédito que o Banco do Nordeste opera com recursos do Pronaf e prevê o acompanhamento técnico e financeiro, por um agente de campo, de todas as etapas do projeto financiado, a proporção, em 2017, era de 1.205 agricultores para cada técnico. Ver link citado na nota anterior.

<sup>24</sup> Ver: <https://www.bb.com.br/docs/portal/dirag/ClausulasPronafC.pdf>

<sup>25</sup> Ver: <https://www.bb.com.br/docs/portal/dirag/ClausulasPronafC.pdf>

<sup>26</sup> Ver: <https://www.bb.com.br/docs/pub/voce/dwn/SPRNCG.pdf>. De acordo com a Cláusula 12<sup>a</sup> deste documento: “O Limite Máximo de Garantia deste seguro será igual ao valor pelo qual os bens seguráveis forem vinculados pelo Agente à operação de empréstimo de crédito rural, e representa o valor máximo a ser pago pela Seguradora, em função da ocorrência de um ou mais sinistros durante a vigência do seguro”

<sup>27</sup> Ver: <https://www.bb.com.br/docs/pub/voce/dwn/SPRNCG.pdf>, Cláusula 12.

<sup>28</sup> Destaca-se que a renovação simplificada está prevista no MCR Crédito de Custeio.

outra parte, quando o financiado não paga a primeira parcela de um empréstimo, o financiador pode considerar vencidas as parcelas vincendas antecipadamente e exigir a quitação total do passivo restante.<sup>29</sup>

Embora concebido como política social de incentivo à produção familiar, cujo desenho é sensível às condições socioeconômicas desse grupo específico, o Pronaf é, para os agentes financeiros que o operam, um produto bancário. Essa divergência parece implícita a todas as discussões que abordam as assimetrias distributivas do Pronaf ou o baixo efeito diversificador do crédito sobre a produção financiada. De fato, do ponto de vista estrito da lógica bancária, não constitui qualquer problema – é, antes, uma “solução” econômica eficiente – que os recursos do Pronaf se concentrem no grupo dos agricultores mais capitalizados e em culturas específicas, ainda que tais condições impliquem desigualdades regionais ou comprometam a vocação da agricultura familiar à diversificação produtiva.

### 5.3.2. Resumo das linhas do Pronaf no MCR

Antes de empreender uma leitura mais analítica do problema da diversificação da produção no Pronaf, é válido apresentar, a título de contexto, um resumo de seus grupos e suas linhas, além de outros elementos que caracterizam o programa.

Atualmente, o Pronaf está desagregado em quatro grupos de beneficiários: **Grupo A**, que abrange assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), beneficiário do Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária (PCRF) e do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que ainda não contrataram crédito de investimento para estruturação<sup>30</sup>; **Grupo A/C**, reunindo beneficiários dos programas de reforma agrária que já acessaram o crédito de investimento e estão aptos a acessar créditos de custeio; **Grupo B**, para agricultores com renda bruta familiar anual de até R\$23 mil; e **Grupo V**, com agricultores com renda variável em que os rendimentos brutos da família no período de um ano não ultrapassam o limite de R\$415 mil, excluídos benefícios sociais e proventos previdenciários<sup>31</sup>. Essas informações estão sintetizadas no Quadro 4 abaixo:

Quadro 4: Grupos de beneficiários do Pronaf

Grupo A	Grupo A/C	Grupo B	Grupo V
Beneficiários de programas de acesso à terra que não acessaram crédito.	Beneficiários “Grupo A” que já acessaram a primeira linha de crédito.	Agricultores com renda bruta familiar de até R\$ 23 mil.	Agricultores com renda bruta familiar entre R\$ 23 mil e R\$ 415 mil.

Fonte: MCR, 2021.

Conforme o MCR, todos os beneficiários devem atender aos seguintes critérios: (i) explorar parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, parceiro, comodatário, arrendatário, concessionário ou permissionário; (ii) residir no estabelecimento ou em local próximo; (iii) não deter área superior a 4 módulos fiscais; (iv) obter no mínimo 50% da renda bruta familiar a partir das atividades desenvolvidas no estabelecimento, de exploração agropecuária e não agropecuária; e (v) empregar a mão de obra familiar, podendo contratar mão de obra externa em mesmo número dos membros da família ocupados no empreendimento. Os requisitos levam em consideração características específicas da unidade produtiva familiar, como, por exemplo, a interconexão de atividades agropecuárias e não agropecuárias. Como apontam Brumer e Anjos (2008) e Silva (2015), na agricultura familiar, subsiste uma estreita relação entre as posições social, profissional e familiar das pessoas que compõem a unidade produtiva. Assim, diferentes atividades são desempenhadas pelos mesmos atores em um mesmo espaço territorial.

São beneficiários do Pronaf pequenos produtores familiares, pescadores artesanais, aquicultores, silvicultores e povos e comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas, extrativistas etc.), desde que atendam aos requisitos acima, conforme expresso na chamada “Lei da Agricultura Familiar” (Lei nº

<sup>29</sup> Outras situações previstas são: i) financiado deve informar qualquer alteração na cultivar e na área; caso não informe estará sujeito ao vencimento antecipado de todos os empréstimos realizados junto ao financiador; ii) o financiado só pode utilizar sementes autorizadas por lei e deve respeitar o que diz a lei dos Organismos Geneticamente Modificados; iii) o financiado se compromete a utilizar o plantio direto na implantação da lavoura quando há indicação para usar essa técnica. Ver: <https://www.bb.com.br/docs/pub/voce/dwn/SPRNCG.pdf>, Cláusula 15, 17, 20 e 29.

<sup>30</sup> Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera).

<sup>31</sup> <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/dap/modelos-grupos-e-status-da-dap>

11.326/2006). Desse modo, na medida em que visa, como beneficiários em potencial, a diferentes grupos do campo brasileiro, o Pronaf incorpora uma heterogeneidade social que se reflete em uma diversidade produtiva.

Conforme foi mencionado, o instrumento de acesso ao Pronaf é a DAP, que identifica a unidade familiar de produção e suas organizações associativas<sup>32</sup>. A emissão da DAP deve realizar-se no município onde está situada a unidade agropecuária e contempla, em suas duas modalidades, pessoas físicas e jurídicas, possuindo validade de dois anos<sup>33</sup>. Para ser titular de uma DAP Jurídica, os empreendimentos familiares rurais devem ser compostos exclusivamente por um ou mais agricultores familiares portadores de DAP física, cujo propósito é o beneficiamento de produtos agropecuários<sup>34</sup> ou o turismo rural. As cooperativas, para obterem a DAP jurídica, devem ter CNPJ registrado, apresentar DAP física para, no mínimo 60%, de seus integrantes ativos e comprovar que ao menos 55% dos produtos a serem transformados são originários dos cooperados agricultores familiares.<sup>35</sup>

A classificação dos beneficiários em grupos possibilita enquadrá-los em diferentes linhas de crédito rural: custeio, investimento, comercialização ou industrialização. As operações de crédito rural são majoritariamente de custeio e investimento. O custeio financia despesas correntes do ciclo da produção agrícola ou pecuária, e o investimento destina-se ao financiamento de bens ou serviços cuja utilização ocorre pelo período superior a um ciclo produtivo<sup>36</sup>.

Considerando as condições estipuladas para todos os grupos, a soma de recursos financeiros para custeio, por mutuário do Pronaf, fica limitada a R\$250 mil por ano agrícola. A taxa efetiva de juros pré-fixadas varia conforme os produtos cujo crédito se destina, podendo ser de 2,75% a.a.<sup>37</sup> ou de 4% a.a.,<sup>38</sup> a depender do grupo. Por sua vez, os créditos de custeio agrícola ou pecuário destinados aos empreendimentos de base agroecológica podem abranger um ou todos os empreendimentos desenvolvidos no estabelecimento, pelo período de 1 ano. A assistência técnica *in loco* é obrigatória e compreende a elaboração de plano simples ou projeto técnico, observadas a regulamentação oficial. O MCR ainda prevê o financiamento de custeio para cesta de hortícolas, permitindo o remanejamento das culturas em 30% da área total financiada. Esta modalidade, na medida em que compreende a produção de mais do que um cultivo, seria um vetor de diversificação produtiva, mas os registros dessa “linha” não são discriminados na base de dados que se refere ao custeio, não sendo possível, portanto, identificar se houve a elaboração de desenhos de custeio que compreendessem a cesta de hortícolas<sup>39</sup>. Já os produtores de fumo, que não podem contratar o custeio para esse produto, têm a possibilidade de custear através do Pronaf outras

<sup>32</sup> <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/dap>

<sup>33</sup> <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/dap/modelos-grupos-e-status-da-dap>

<sup>34</sup> Para esse tipo de organização, no mínimo 70% da produção a ser transformada deve ser originária da atividade primária dos membros da unidade agrícola familiar.

<sup>35</sup> Conforme se verificou na revisão bibliográfica, esses índices foram ajustados para os atuais patamares a fim de ampliar o acesso de cooperativas mistas a algumas linhas do Pronaf (notadamente Agroindústria e Mais Alimentos), com efeito sobre a tendência de concentração de recursos do programa sobre setores mais capitalizados da agricultura familiar.

<sup>36</sup> <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/politica-agricola-e-meio-ambiente/atuacao-spe/credito-rural>

<sup>37</sup> “Para operações destinadas ao cultivo de arroz, feijão, mandioca, feijão caupi, trigo, amendoim, alho, tomate, cebola, inhame, cará, batata-doce, batata-inglesa, abacaxi, banana, açaí, pupunha, cacau, baru, castanha-de-caju, laranja, tangerina, olerícolas, erva-mate, ervas medicinais, aromáticas e condimentares; de outros produtos inseridos em sistemas de produção de base agroecológica ou em transição para sistemas de base agroecológica; de milho, cujas operações somadas atinjam o valor de até R\$20.000,00 (vinte mil reais) por mutuário em cada ano agrícola; ao custeio pecuário das atividades de apicultura, bovinocultura de leite, piscicultura, ovinocultura e caprinocultura e exploração extrativista ecologicamente sustentável” (MCR 7.6, Tabela 1 Crédito de Custeio, Itens 1, 2 e 3 <https://www3.bcb.gov.br/mcr/manual/0902177186865c4b.pdf>).

<sup>38</sup> “Para aquisição de animais destinados a recria e engorda, para operações destinadas ao cultivo de milho que, somadas, ultrapassem o valor de R\$20.000,00 (vinte mil reais), por mutuário em cada ano agrícola, e demais culturas e criações.” (Crédito custeio MCR 7.6, Tabela 1 Crédito de Custeio, Item 4, <https://www3.bcb.gov.br/mcr/manual/0902177186865c4b.pdf>).

<sup>39</sup> Os produtos custeados por essa modalidade podem servir à subsistência do produtor. Os projetos devem registrar o valor do crédito, a área plantada, insumos e serviços e demais dados relativos a cada cultura no Sicor. No mesmo ano agrícola pode haver nova contratação para igual ou distinta combinação de produtos, desde que tenha sido liquidado o crédito anterior. A modalidade elenca diversos produtos financiáveis: abóbora-moranga, feijão caupi, abobrinha, hortelã, açafrão, inhame, acelga, jiló, agrião, manjeriço, aipo, maxixe, alface, melancia, alho, melão, alho poró, menta, almeirão, morango, aspargo, mostarda, batata-doce, nabo, berinjela, pepino, espinafre, beterraba, pimenta, brócolis, pimentão, cebolinha, quiabo, cenoura, rabanete, chicória, repolho, chuchu, rúcula, coentro, salsa, couve, serralha, couve-flor, taioba, ervilha, tomate cereja, escarola e vagem (Crédito de custeio, 10-4-11).

culturas, como forma de diversificar suas fontes de renda: é uma das poucas menções claras à diversificação que as normas definidoras do programa incluem.

O prazo de reembolso dos créditos de custeio financiados com recursos controlados varia, de acordo com o ciclo do empreendimento, de 1 a 3 anos. E o prazo do custeio pecuário oscila entre 6 meses e 2 anos. As operações de investimento, por sua vez, dada a própria característica de financiar bens e serviços que perduram por período superior a um ciclo produtivo, possuem valores, prazos e carências maiores, variando conforme a linha. Reserva-se, porém, em algumas linhas do Pronaf Investimento, a destinação de até 35% do valor financiado para custeio de capital de giro associado ao investimento realizado, de acordo com limites definidos e/ou quando há previsão no projeto técnico. No Pronaf Agroindústria, essa proporção limita-se a 30% do valor investido na produção agropecuária que é objeto de beneficiamento ou comercialização. No Pronaf Semiárido, por seu turno, até 50% do crédito pode ser usado para o plantio, desde que em conformidade com o cronograma de liberação de recursos do projeto técnico ou da proposta simplificada.

Segundo as disposições gerais do MCR, a forma e o montante da garantia a ser dada na contratação do crédito são de livre convenção entre o financiado e o financiador, observados a natureza e o prazo do contrato. Na prática, isto significa que os bancos podem usar de sua margem discricionária, como operadores do programa, para fixar as garantias que o proponente deve oferecer para acessar o empréstimo. No entanto, para as linhas de investimento Pronaf Floresta, Semiárido e Jovem, as instituições devem aceitar a garantia oferecida pelo financiado, caso os recursos envolvidos na operação sejam provenientes dos fundos constitucionais ou da União, isto é, caso os recursos não sejam do agente bancário.

A origem dos recursos mobilizados para o crédito via Pronaf é, também, referenciada no MCR. São considerados como oriundos de fundos controlados os recursos obrigatórios (que as instituições bancárias são obrigadas a destinar para o crédito rural), os das operações oficiais de crédito, os subvencionados pela União, os da poupança rural, os dos fundos constitucionais e do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé). Os recursos não controlados são aqueles que não se enquadram nas fontes acima apresentadas. As instituições bancárias, no momento do cadastro da operação no Sicor, devem especificar se o recurso do crédito é, de origem, controlado ou não.

Uma ferramenta importante na gestão financeira dos recursos do Pronaf já contratados é o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF). Esse dispositivo<sup>40</sup> estabelece que as instituições bancárias devem conceder desconto ao mutuário de crédito de custeio e investimento agropecuário sempre que o preço de produto financiado estiver abaixo do preço de garantia vigente. Isto significa que as oscilações negativas dos preços de mercado dos produtos – que, rebaixando seu valor em relação ao estimado no momento da contratação do crédito, rebaixam também as expectativas de retorno econômico –, podem ser compensadas em parte, aliviando o encargo financeiro do agricultor contratante do crédito. Os preços de referência dos produtos são mensalmente atualizados. Para ter acesso ao PGPAF, cumpre que o agricultor familiar tenha observado, no momento da contratação, o Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC), um conjunto de orientações a respeito das melhores épocas de plantio das culturas, a depender das características microrregionais, com vistas a evitar coincidências entre fases mais sensíveis das culturas e eventos climáticos adversos. O bônus de desconto do PGPAF poderá ser conferido sem prejuízo do acesso pelo agricultor ao Proagro Mais e ao bônus de adimplência. Os limites são de R\$ 5 mil para custeio e R\$ 2 mil para investimento.<sup>41</sup>

Na parte final desta seção, é apresentado um Quadro-Resumo das linhas/modalidade de crédito do Pronaf, informando as datas de criação das linhas alternativas, as regras de enquadramento, as fontes de financiamento, as condições financeiras dos empréstimos e orientações adicionais.

Já com vistas à próxima seção, vale antecipar algumas considerações com respeito a algumas linhas/modalidades que, direta ou indiretamente – por conterem alguma especificidade –, se conectam com o tema da diversificação produtiva. Tais linhas/modalidades podem ser categorizadas da seguinte

<sup>40</sup> Previsto na seção 10-15 do MCR.

<sup>41</sup> O PGPAF não é concedido para os Pronafs Agroindústria, Custeio de Agroindústria Familiar, Floresta e Cotas-Partes, em operações inadimplidas e quando as operações forem contratadas por pessoa jurídica.

forma: aquelas que contemplam grupos sociais definidos, aquelas que cobrem regiões ou biomas com especificidades próprias relativas à produção agrícola, aquelas que dizem respeito a modelos de produção diferenciados e aquelas que visam à tecnificação da produção, formação de capital ou à agregação de valor dos produtos agrícolas.

Na primeira categoria estão o Pronaf Mulher e o Pronaf Jovem. O Pronaf Mulher destina-se a mulheres que compõem unidades familiares, independentemente do seu estado civil. A forma de adesão é por proposta simplificada. O Pronaf Mulher viabiliza o investimento em diferentes estruturas produtivas do imóvel rural, seja para atividades agropecuárias, seja para não agropecuárias, com vistas a ampliar a renda familiar. Em tese, o potencial de promoção da diversificação produtiva que o Pronaf Mulher teria advém do fato de, na divisão de trabalho familiar, as mulheres rurais se dedicarem a afazeres diversos daqueles realizados pelos homens, embora também atuem nestes. Além de responderem pela maior carga de trabalho doméstico, elas se encarregam, de modo geral, das atividades produtivas mais estreitamente relacionadas com a subsistência ou alimentação do grupo familiar – com cultivo de hortas e cuidados com animais, em área, às vezes, separada daquela onde se desenvolve a atividade principal do estabelecimento. Já o Pronaf Jovem – voltado para jovens de 16 a 29 anos – funciona como estímulo para a permanência da juventude rural no campo. O financiamento, além do investimento direto em atividades produtivas, permite atender a demandas do público jovem, relacionadas à construção de moradias e à aquisição de equipamentos eletrônicos e softwares de gestão.

Outras linhas de crédito abrem espaço a demandas sociais por políticas públicas que considerem as especificidades regionais do país. A linha do Semiárido Nordeste tem, por principal objeto, financiar a construção de estruturas de captação hídrica. O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) é outra linha que busca atender prioritariamente a regiões específicas, neste caso aquelas de abrangência dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A terceira categoria englobaria as linhas do Pronaf que financiam atividades de sistemas produtivos diferenciados, como os sistemas agroflorestais e os sistemas de base agroecológica ou orgânico. É o caso das linhas Pronaf Floresta e Pronaf Agroecologia. As atividades financiadas vão desde a transição, adoção e implantação de modelos produtivos agroecológico ou de base orgânica até a manutenção desses empreendimentos após a implantação. Essas linhas são especialmente capazes de promover a diversificação das atividades produtivas dos agricultores, uma vez que os sistemas produtivos desse tipo – como o agroflorestal – preveem a introdução de múltiplas espécies de plantas perenes e temporárias e a integração das atividades pecuária e agrícola. Também pode ser arrolado nessa categoria o Pronaf Eco, que, entre outras finalidades, destina créditos à adequação ou implantação de viveiros de mudas e à exploração extrativista e de produtos da sociobiodiversidade, em sistemas ecologicamente sustentáveis.

Uma quarta classe concerniria às linhas que promovem a tecnificação, a formação de capital e a agregação de valor. O Pronaf Mais Alimentos, com uma ampla abrangência, cumpre o objetivo de financiar a aquisição de veículos, máquinas e equipamentos aos agricultores familiares, tanto para a implantação de processos ligados a atividades de produção agropecuária, quanto para a facilitação logística da comercialização da produção. O Pronaf Agroindústria, por sua vez, atende à finalidade de prover recursos para atividades que agreguem valor à produção agrícola familiar, não apenas por meio do beneficiamento dos produtos, mas também através do estímulo a atividades não agrícolas – artesanato, turismo rural – que melhorar a renda das famílias.

De modo geral, todas essas linhas de investimento, na medida em que podem conferir à estratégia produtiva das famílias maior complexidade, têm um potencial de diversificação da produção, seja pelo desenvolvimento de mais produtos ou atividades em espaços produtivos específicos, seja pelo aproveitamento ou manejo racional e adequando das especificidades do bioma, da sua diversidade ou da exploração sustentável de seus recursos, seja, ainda, pela transformação da produção primária. Pressupondo esse potencial diversificador, a seção seguinte se dedicará a analisar, a partir de uma perspectiva descritiva, em que medida o acesso dos produtores familiares a essas linhas alternativas – dados o volume de recursos mobilizados e o número de contratos firmados – representou um acréscimo relevante de acesso ao programa e uma melhor distribuição de seus recursos.

#### 5.4. Análise descritiva das linhas alternativas de investimento do Pronaf: impacto quantitativo pequeno e assimetria distributiva entre as regiões

Como foi mencionado nas seções precedentes, uma das finalidades visadas pela criação de linhas alternativas de financiamento dos agricultores familiares no âmbito do Pronaf foi ampliar o acesso de grupos socioeconômicos específicos ao programa ou promover mudanças de base técnica nos modelos de produção, adaptadas aos biomas e comprometidas com a sustentabilidade no uso dos recursos naturais, que favorecessem um desenvolvimento qualitativamente mais diverso da agricultura familiar. Essa diversificação da produção, conquanto não seja expressamente citada na regulamentação de todas as linhas, decorreria, pois, do próprio alargamento do público beneficiário e da adoção de parâmetros de produção específicos para o financiamento de culturas não convencionais.

A Tabela 41 apresenta a evolução, em número de contratos e de volume de recursos, do Pronaf, por linhas/modalidades, de 2016 a 2019. Esse primeiro panorama permite verificar que, no período analisado, o resultado do desempenho global do programa foi de relativa estagnação com viés de baixa, tanto para o total de contratos quanto para o total do crédito efetuado. Os contratos, por exemplo, passaram de 1,33 milhões, em 2016 – o número mais alto da série – para 1,14 milhão em 2019, uma redução de 13,9%. Os recursos, por sua vez, reduziram-se, em valores reais, de R\$ 29,4 bilhões a R\$ 27,9 bilhões, queda de 5,2%. No entanto, considerando a virada de 2018 e 2019 – quando, apesar do resultado agregado parecido, observa-se uma reacomodação dos recursos entre as linhas –, a diminuição no total de contratos foi de 10,2% e, de recursos, de 7,7%. Vistos em paralelo, tanto o indicador de total de contratos quanto o de volume de recursos sofrem um rebaixamento no período. Contudo, uma vez que o primeiro indicador caiu mais que o segundo, os dados sugerem, à primeira vista, que a redução do programa como um todo tem um viés seletivo: o número de contratos se reduz, mas o valor médio deles aumenta, o que pode significar que agricultores menos capitalizados (ou que se enquadram em linha/modalidades que operam com valores menores) estão se desfiliando do programa mais rapidamente e em maior proporção que os agricultores mais capitalizados.

**Tabela 41: Número de contratos e total de recursos (em R\$ 1000)\* por linha/modalidade do Pronaf - Brasil, 2016-2019**

Linhas / modalidades	2016		2017		2018		2019		Variação % (2016 a 2019)	
	Contratos	Recursos	Contratos	Recursos	Contratos	Recursos	Contratos	Recursos	Contratos	Recursos
<b>Agroecologia</b>	210	9.437,7	219	10.764,7	267	12.119,1	106	3.975,3	-49,5	-57,9
<b>Agroindústria (inv.)</b>	405	306.179,8	388	244.455,2	367	371.445,9	84	54.867,3	-79,3	-82,1
<b>Agroindústria</b>	258	691.721,0	292	593.041,8	390	896.943,6	148	395.592,1	-42,6	-42,8
<b>Cotas partes</b>	4	68.314,0	25	108.258,1	32	381.674,7	2	7.631,5	-50,0	-88,8
<b>Custeio</b>	573.517	14.947.158,5	549.728	14.997.666,5	495.347	14.487.342,1	440.016	14.341.835,9	-23,3	-4,0
<b>Eco</b>	462	20.388,4	488	32.280,9	2.085	156.888,5	2.071	148.048,1	348,3	626,1
<b>Floresta</b>	1.996	50.361,9	1.309	36.916,5	1.501	39.117,9	1.738	51.972,2	-12,9	3,2
<b>Jovem</b>	239	3.919,4	328	5.502,3	377	6.290,4	144	2.352,5	-39,7	-40,0
<b>Mais Alimentos</b>	190.093	10.350.741,2	176.697	9.605.937,9	187.626	10.452.449,1	164.755	9.915.423,0	-13,3	-4,2
<b>Microcrédito (B)</b>	532.418	2.370.298,8	571.687	2.703.804,3	559.627	2.859.416,3	514.567	2.569.860,8	-3,4	8,4
<b>Mulher Produtivo orientado</b>	2.287	71.598,2	2.583	48.240,3	3.618	59.211,9	2.387	29.718,0	4,4	-58,5
<b>Reforma agrária (A)</b>	3.967	15.040,7	1.233	4.151,6	0	0,0	0	0,0	-100,0	-100,0
<b>Reforma agrária (A/C)</b>	10.576	265.194,6	9.292	229.858,7	10.923	271.512,2	8.751	211.324,0	-17,3	-20,3
<b>Semiárido</b>	1.385	38.306,1	346	9.571,9	0	0,0	0	0,0	-100,0	-100,0
<b>Total</b>	1.330.587	29.452.980,1	1.328.955	28.909.729,5	1.275.858	30.256.038,7	1.145.192	27.925.223,0	-13,9	-5,2

Fonte: BCB.

A observação do comportamento de três linhas/modalidades – Custeio, Mais Alimentos e Microcrédito (Pronaf B) – que, ao longo do período considerado, responderam pela maior parte do número de contratos (97%) e do volume de crédito (94%), problematiza, entretanto, o argumento anterior, ao mesmo tempo que parece respaldá-lo. A linha Microcrédito, por exemplo, abrangendo beneficiários enquadrados no Pronaf B, cuja renda bruta familiar dos últimos doze meses (de produção normal) não ultrapasse R\$ 23 mil, negocia contratos limitados ao valor máximo de R\$ 5 mil (limite individual) e R\$ 15 mil (por família), os patamares mais baixos dentro do programa. Considerando, no entanto, a execução total das linhas/modalidades do Pronaf de 2016 a 2019, o Microcrédito responde por 43% do número de contratos firmados no quadriênio, mas apenas por 9% dos recursos creditados. Por outro lado, a modalidade de Custeio,<sup>42</sup> contemplando também a agricultura familiar mais capitalizada – prevendo um limite máximo de crédito de até R\$ 250 mil –, representava 40% dos contratos entre 2016 e 2019 e 50% dos recursos, e a linha Mais Alimentos – que estipula empréstimos de até R\$ 300 mil<sup>43</sup> – concentrava 35% dos recursos, somando apenas 14% dos contratos. A clientela dessas duas linhas abrange uma camada mais capitalizada da agricultura familiar, que, na medida em que pleiteiam empréstimos de maior valor junto às instituições bancárias, tendem a ser mais capazes de cumprir as garantias e condições de crédito – disponibilidade de renda, patrimônio etc. – que os agentes financeiros interpõem.

No entanto, as modalidades de Custeio e Mais Alimentos sofreram, como mostra a Tabela 41, reduções significativas do número de contratos no período em estudo: 23% a menos, no caso do primeiro, e 13% a menos, no caso do segundo. Em contrapartida, a trajetória do volume de recursos mobilizados por essas modalidades manteve-se praticamente estável, com uma perda de apenas 4% para ambas, na comparação entre 2019 e 2016. Uma vez que a redução do número de contratos foi expressivamente maior que a variação negativa dos recursos, tanto para o Custeio como para o Mais Alimentos, pode-se afirmar que os contratos “eliminados” teriam valor médio inferior aos contratos “continuados”. Por conseguinte, é plausível supor que os agricultores familiares mais capitalizados, mais habilitados a oferecer mais seguras garantias de pagamento aos bancos e, portanto, de negociar empréstimos maiores, aumentaram sua participação relativa no programa. A evolução dos números do Microcrédito, ainda que referente a operações de valor mais baixo, corrobora essa possibilidade: entre 2016 e 2019, a modalidade teve perda de 3% do total de contratos, mas o volume de recursos negociados *augmentou* 8%. Esses dados podem, também, ser lidos como parte do processo de concentração de recursos nas faixas menos desfavorecidas e fragilizadas, mesmo entre o grupo mais descapitalizado dos agricultores familiares.

Nessas três modalidades, verificou-se, ademais, um aumento do valor médio dos contratos entre 2016 e 2019. No Pronaf Custeio, esse valor subiu de R\$ 26,1 mil, em 2016, a R\$ 32,6 mil, em 2019. No Mais Alimentos, a alta do valor médio por contrato no período foi de R\$ 54,4 mil a R\$ 60,2 mil. No Pronaf Microcrédito, observou-se, guardadas as devidas proporções, a mesma tendência: de R\$ 4,4 mil, em 2016, para R\$ 4,9 mil, em 2019. Ainda que indiretos e não conclusivos, esses dados também apontam, sob uma perspectiva geral, para uma concentração do Pronaf na agricultura familiar mais capitalizada *em cada faixa*.<sup>44</sup>

No entanto, tendo esse contexto como pano de fundo, percebe-se, ainda a partir dos dados gerais da Tabela 41, como a participação das modalidades alternativas do Pronaf, à exceção do Mais Alimentos, é residual em termos quantitativos. Subtraindo as três modalidades destacadas – Mais Alimentos, Custeio e Microcrédito –, todas as demais representavam, em 2016, apenas 3% do total de contratos, e 6% do total de recursos. Em 2019, o conjunto delas correspondia a 2% do número de contratos e 4% do volume de créditos. Esse dado permitiria, por si só, afirmar que as modalidades diferenciadas do Pronaf acrescentaram muito pouco, em termos quantitativos, ao público que acessa o programa, e que, por conseguinte, pouca relevância teriam para a diversificação das culturas financiadas pelo programa.

<sup>42</sup> A modalidade é acessível a integrantes do Grupo B do Pronaf, com limite até R\$ 5 mil, e integrantes do Grupo V, com limite de crédito até R\$ 250 mil.

<sup>43</sup> Para atividades relacionadas a suinocultura, avicultura, aquicultura, carcinicultura e fruticultura, mas incluindo, também, limites de até R\$165 mil para demais empreendimentos e finalidades e até R\$ 50 mil para construção ou reforma de moradia.

<sup>44</sup> Seria necessário dispor de mais informações da base para qualificar essa hipótese, mas o tema não é prioridade deste relatório

Mas, para efeitos da análise proposta nesta seção e sem perder de vista a grande disparidade, em termos de ordem de grandeza, que separa as modalidades, conviria passar a seguir a um grupo menor de linhas, a fim de identificar nelas como a questão da distribuição dos recursos se coloca. Para tanto, excluir-se-ão dessa análise as linhas destinadas aos beneficiários da reforma agrária, aquelas que tiveram escassa ou descontinuada execução dentro do período considerado – a saber, a linha Cotas-partes e a linha Produtivo Orientado – e, por fim, o Pronaf Semiárido, na medida em que se destina expressamente à região Nordeste (e o norte de Minas Gerais) e tem por finalidade o financiamento de infraestruturas hídricas.

O Pronaf Cotas-partes, voltada ao financiamento da integralização de cotas para cooperativas de agricultores familiares, registrou apenas 2 contratos em 2019. O Produtivo Orientado, englobando uma série de finalidades<sup>45</sup> cobertas também por outras linhas, como o Microcrédito, o Semiárido, o Floresta, não registrou operações em 2018 e 2019, muito provavelmente porque parte da demanda foi direcionada a operações convencionais ou outras modalidades.

No que diz respeito às linhas relativas à reforma agrária, chama a atenção, na Tabela 41, o decréscimo de 20% dos recursos e 17% dos contratos na linha destinada ao grupo A, bem como a ausência de operações da linha A/C, microcrédito destinado aos assentados, durante os anos 2018 e 2019. Tais resultados refletem a paralisação da política de reforma agrária no país.<sup>46</sup>

Finalmente, quanto ao Pronaf Semiárido, que opera numa faixa de valor relativamente baixa dentro do programa – até R\$ 20 mil –, caberia destacar, também, as perdas sofridas no último biênio – 26% em recursos e 24% em contratos –, sem deixar de observar que, a rigor, a modalidade tem pouco peso proporcional no total de contratos celebrados pelo Pronaf na região Nordeste – 51,3 mil em 2,3 milhões entre 2016-2019. Cumpre apenas destacar que a baixa adesão à linha pode explicar-se, além das razões ligadas à lógica bancária, pela obrigatoriedade de assistência técnica para a obtenção do crédito.

Uma vez que não é possível estimar a diversidade produtiva gerada pelos recursos do Pronaf a partir da óptica dos subprogramas – não apenas pela ausência do dado de cultura/atividade relacionada a um contrato de investimento específico, mas também em virtude da curta série temporal disponível com a especificação das modalidades –, a análise que se desenvolve a seguir propõe considerar a distribuição do crédito entre as regiões, por subprograma, como um indicador geral e indireto de diversificação. Dado que, como foi dito, o peso relativo das linhas/modalidades não convencionais do Pronaf no conjunto do programa é muito baixo, faz pouco sentido desdobrar a análise em subvariáveis (UF, sexo, finalidade) a essa altura. Por outro lado, considerando que a assimetria da distribuição regional dos recursos do Pronaf é um tema predominante na bibliografia sobre o programa<sup>47</sup> e se relaciona, de modo direto ou indireto, com a especialização produtiva dos agricultores familiares beneficiados, parece aceitável supor que, quanto mais equilibrada fosse a divisão do crédito, mais diversa ou proporcional poderia ser a cesta de culturas/atividades financiadas. Esta é a premissa geral que rege a análise descritiva que se desdobra a partir daqui.

Dando um passo atrás, cabe voltar a examinar, um pouco mais detidamente, entre as demais linhas e modalidades não convencionais do Pronaf, o Mais Alimentos. Essa linha de investimento, embora represente uma novidade no quadro original do Pronaf, tem um caráter diferente das demais linhas não convencionais do programa, como, aliás, seu próprio desempenho em número de contratos e volume de recursos já permite concluir. Como se viu anteriormente, a modalidade abrangeu, entre 2016 e 2019, 14% dos contratos e 35% dos recursos financiados pelo Pronaf – essas proporções se mantiveram praticamente constantes ano a ano –, com o valor médio dos contratos passando de R\$ 54,4 mil a R\$ 60,2 mil no período. As finalidades visadas pelo Mais Alimentos, no entanto, não necessariamente se relacionam com a diversificação da produção. Na verdade, tendem a tecnificar atividades produtivas já

---

<sup>45</sup> Segundo o MCR: crédito rural educativo (recurso conjugado com assistência técnica), inovação tecnológica de acordo com o bioma, implantação de sistemas agroflorestais, exploração extrativista ecologicamente sustentável, planos de manejo e manejo florestal, implantação infraestrutura hídrica, estímulo à agricultura de base ecológica e/ou orgânica, entre outras finalidades.

<sup>46</sup> A esse respeito, ver: IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 26, cap. 7, p. 274. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/200924\\_bps26\\_cap\\_7.PDF](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/200924_bps26_cap_7.PDF)

<sup>47</sup> Ver, entre outros: Azevedo e Pessoa (2011), Bussons (2013), Gazolla e Schneider (2013), Aquino, Gazolla, Schneider (2018), Capellesso, Cazella e Burigo (2018); Conterato e Braz (2019).

existentes, sobretudo a criação de animais, além de estimular investimentos em armazenamento, transporte, construção e reforma de moradias, operando em faixas de crédito diferentes segundo a finalidade,<sup>48</sup> com limite máximo de R\$ 300 mil por contrato. Embora a linha, atendendo a um público já integrado ao mercado e, frequentemente, já inserido no programa, não se enquadre na proposta comum às modalidades não convencionais do Pronaf – ampliar o acesso ao crédito a grupos sociais ou modelos de produção diferenciados –, optou-se por analisá-la nesta seção, a fim de, primeiro, ressaltar sua magnitude e, segundo, mostrar como as tendências distributivas do programa se reproduzem nela, em maior escala, e nas demais modalidades não convencionais, em menor.

Além de negociar contratos de valor bastante alto, o Mais Alimentos é acessível apenas a agricultores familiares do Grupo V. A regra de enquadramento nesse grupo incluía nele agricultores familiares com renda bruta familiar de até R\$ 360 mil nos últimos 12 meses (de produção normal), mas teve esse limite ampliado, em 2018, para R\$ 415 mil, importando, portanto, para dentro do programa, um setor mais capitalizado da agricultura familiar, mais bem estruturado em termos produtivos e mais integrado a mercados. Esse conjunto de fatores explica a concentração desproporcional de recursos nessa linha (em comparação com o número de contratos) e gera uma assimetria distributiva já reiterada ao longo da trajetória do Pronaf: ao longo de período estudado, apenas os três estados da Região Sul respondiam por 43% do total de contratos e, também, por 43% do total de recursos financiados pela linha.

Considerando todo o Pronaf, a disparidade observada no Mais Alimentos reproduz e explica a persistente inequidade distributiva que a bibliografia acusa no decorrer da história do programa: entre 2016 e 2019, a região Sul absorveu 53% dos recursos totais, abarcando apenas 1/3 dos contratos, ao passo que o Nordeste, respondendo por 46% dos contratos, recebeu apenas 16% dos recursos. O peso maior dessa diferença, em favor do Sul, está no crédito de Custeio, de cujo total a região se apropriou em 69% (com 65% dos contratos) entre 2016 e 2019; no entanto, mesmo nos créditos de investimentos, operados através das linha/modalidades mais variadas e específicas, a agricultura familiar sulista é, proporcionalmente, a mais beneficiada, recebendo 36% do total (com 11% dos contratos).

Pelas próprias finalidades que tem em mira, a linha Mais Alimentos não se propõe como potencial diversificador da produção agrícola familiar. Portanto, a modalidade aponta antes na direção de uma especialização produtiva, com investimento tecnológico para a melhoria de uma cultura já instalada, que para um projeto de diversificação ou diferenciação produtiva. Não surpreende que a agricultura familiar mais capitalizada seja preponderante nesta linha – já que ela se destina ao grupo V –, mas chama atenção a magnitude com que o Mais Alimentos logo passou a reproduzir (e consolidar) a desigualdade da distribuição regional dos recursos, justamente na medida em que opera com os maiores valores do programa.

Um desequilíbrio mais significativo, do ponto de vista regional, atinge as linhas do Pronaf Agroindústria, que também operam em uma faixa alta de crédito: até R\$ 165 mil para pessoa física, até R\$ 7 milhões para cooperativas (DAP jurídica) e R\$ 35 milhões para centrais de agricultura familiar (com limite de R\$ 45 mil por DAP de pessoa física). A linha, conforme já indicado, provê recursos de custeio e investimento para atividades de agregação de valor e beneficiamento da produção agrícola. Trazendo, a título de comparação, também dados do Pronaf Mais Alimentos, a Tabela 42 mostra como os recursos das duas modalidades do Pronaf Agroindústria estiveram, entre 2016 e 2019, ampla e majoritariamente concentrados na região Sul, que responde por mais de ¾ dos contratos e 95% dos valores financiados:

**Tabela 42: Número de contratos e total de recursos do Mais Alimentos e Pronaf Agroindústria. Região Sul, 2016-2019**

Linha	Região Sul		% Brasil	
	Contratos	Recursos (R\$)	Contratos	Recursos (R\$)
Mais Alimentos	336.111	18.912.370.423	47%	47%
Agroindústria	859	2.342.653.809	79%	91%
Agroindústria inv.	927	932.941.901	75%	95%

Fonte: BCB.

<sup>48</sup> Ver nota 31.

Em certa medida, a concentração das modalidades do Pronaf Agroindústria no Sul contrasta com o fato de 50% do risco de crédito ser assumido pelos fundos constitucionais (FNO, FNE, FCO) – embora os fundos possam repassar os recursos às instituições bancárias quando estas assumem 100% do risco –, mas os limites consideravelmente altos do crédito ajudam a explicar essa discrepância. Tal como sucede ao Mais Alimentos, também nas modalidades do Agroindústria os bancos que efetuam as operações junto aos beneficiários têm uma margem de discricionariedade para estipular as garantias do crédito. Com valores altos, essas garantias de capacidade de pagamento tendem a ser mais difíceis para agricultores familiares menos capitalizados. Como, além de ser acessíveis a uma agricultura familiar com uma base econômica mais sólida, as operações de Agroindústria presumem uma maior integração dos produtores familiares às cadeias produtivas, e este último fator, juntamente com o primeiro, ajuda a explicar a concentração de recursos no Sul.

Mas, conforme Wesz Junior (2010) e (2017), o Pronaf Agroindústria passou por modificações nas regras de acesso que possibilitaram a entrada de uma camada mais capitalizada da agricultura familiar, sobretudo via cooperativas mistas (familiar e não familiar). Tais mudança conectam-se à criação da linha Mais Alimentos, no Plano Safra 2008/2009: antes disso, podiam ingressar no Pronaf Agroindústria agricultores enquadrados no Pronaf (desde que o beneficiamento tivesse por objeto 80% da produção familiar própria) e cooperativas e associações com composição de, no mínimo, 90% de agricultores familiares e comprovação de que, ao menos, 70% da matéria-prima vinha de unidades familiares.

A partir de 2008/2009, as condições de enquadramento se alteraram: a participação de produtores familiares, nesse caso, poderia ser de 70% na composição da associação e de 55% no fornecimento de matéria-prima. Além disso, o número máximo de participantes por contrato subiu de 40 para 900 agricultores, com o limite de valor individual aumentando de R\$ 18 mil para R\$ 28 mil. Desse modo, o teto do financiamento coletivo elevou-se de R\$ 720 mil para R\$ 25 milhões. Segundo Wesz Jr. (2017), esse arranjo expressava uma opção pela destinação de recursos a grandes empreendimentos, visto que, sob as novas regras, os recursos que uma única cooperativa acessava poderiam financiar cerca de 800 agroindústrias genuinamente familiares.

Por fim, considerando que nas grandes cooperativas integradas às cadeias produtivas a função dos agricultores familiares se restringe, em geral, à entrega da matéria-prima, o custo financeiro dos juros subsidiados acabaria por favorecer um empreendimento não necessariamente característico da agricultura familiar. Dito de outro modo, as modalidades do Pronaf Agroindústria, operando com valores de contrato bem superiores (R\$ 653,2 mil no investimento e R\$ 2,67 milhões no custeio, em 2019), tenderam antes a consolidar a especialização da agroindústria familiar do Sul, cooperada, capitalizada e integrada, que a promover, noutras regiões, o beneficiamento de produção agrícola familiar de menor escala e mais diversificada.

Quando se passa às linhas/modalidades do Pronaf que operam com menos recursos, em uma faixa de crédito menor, a distribuição inter-regional tende a ser mais equitativa. É o que se pode observar, por exemplo, nas duas linhas do programa que se destinam a públicos específicos: o Pronaf Mulher e o Pronaf Jovem. Em relação a esta última especificamente, a Tabela 43 mostra que, embora concentrada na região Norte, a linha tende não apenas a apresentar uma distribuição menos desigual dos recursos, como, ainda, a guardar certa proporcionalidade entre o número de contratos e o volume de crédito:

**Tabela 43: Número de contratos e total de recursos do Pronaf Jovem. Brasil e Grandes Regiões, 2016-2019**

Região	Recursos (R\$)	%	Contratos	%
<b>Norte</b>	13.132.688,67	72,7%	777	71,4%
<b>Nordeste</b>	3.760.927,38	20,8%	240	22,1%
<b>Sudeste</b>	495.841,68	2,7%	29	2,7%
<b>Sul</b>	639.009,39	3,5%	40	3,7%
<b>Centro-Oeste</b>	36.210,51	0,2%	2	0,2%
<b>Total</b>	18.064.677,63	100,0%	1088	100,0%

Fonte: BCB.

Um exame mais aprofundado dos dados recentes do Pronaf Jovem indica que a concentração de recursos no Norte explica-se, quase integralmente, pelo seu desempenho em Rondônia, que responde por 98% do volume de créditos mobilizados por essa linha na região. Não parece, entretanto, que essa concentração incide em municípios específicos do estado: os contratos se distribuem por 38 cidades diferentes, com uma ligeira predominância de Novo Horizonte do Oeste e Machadinho do Oeste. Não obstante seja necessário investigar mais detidamente as razões disso, pode-se levantar, por hipótese, que essa forte participação de Rondônia no Pronaf Jovem deve apoiar-se em uma atuação mais direcionada dos sindicatos ou movimentos sociais locais, na consolidação dos procedimentos de crédito para jovens nas instituições bancárias locais.

No que diz respeito ao Pronaf Mulher, o quadro encontrado é, também, um pouco mais equitativo, conforme aponta a Tabela 44:

**Tabela 44: Número de contratos e total de recursos do Pronaf Mulher. Brasil e Grandes Regiões, 2016-2019**

Regiões	Recursos (R\$)	%	Contratos	%
Norte	34.763.396,16	16,6%	3117	28,6%
Nordeste	79.412.681,19	38,0%	5559	51,1%
Sudeste	51.264.946,12	24,5%	1407	12,9%
Sul	36.056.203,09	17,3%	688	6,3%
Centro-Oeste	7.406.073,53	3,5%	110	1,0%
<b>Brasil</b>	<b>208.903.300,1</b>	<b>100%</b>	<b>10881</b>	<b>100%</b>

Fonte: BCB.

Como indicam os números, o crédito do Pronaf Mulher, comparativamente às linhas que operam com maior volume de recursos, é mais bem distribuído entre as regiões, muito embora se observe uma disparidade proporcional entre o número de contratos e o valor total financiado, de um lado, nas regiões Norte e Nordeste e, de outro, nas regiões Sul e Sudeste: agregando-as duas a duas, verifica-se que o valor médio dos contratos do bloco Sul-Sudeste é 3 vezes superior ao valor médio contratado no bloco Norte-Nordeste. Apesar de a representação geral das regiões, nessa linha, registrar uma assimetria distributiva menor, também nela o valor médio dos contratos nas regiões Centro-Oeste e Sul superam com larga margem o indicador correspondente das demais.

Pode-se verificar que os valores operados pelo Pronaf Jovem e pelo Pronaf Mulher estão muito abaixo dos mobilizados por outras linhas. A título de comparação, enquanto, de 2016 a 2019 as linhas do Pronaf Agroindústria movimentaram, *só na região Sul*, R\$ 2,3 bi (custeio) e quase R\$ 1bi (investimento), os valores somados do Pronaf Mulher e do Pronaf Jovem em todo o país, no mesmo período, não chegam a R\$ 230 milhões. Isto não significa que mulheres e jovens não tenham acesso ao Pronaf por outras modalidades. A rigor, apenas para citar um exemplo, as mulheres têm respondido por quase metade dos contratos de Microcrédito. A questão, entretanto, como a revisão bibliográfica apontou,<sup>49</sup> é que o acesso das mulheres ao programa não necessariamente se traduz em autonomia ou diversificação produtiva, isto é, na aplicação do crédito acessado a atividades produtivas diferentes daquelas dirigidas pelos respectivos cônjuges ou daquelas que elas próprias já desempenham dentro da unidade produtiva familiar.

No que diz respeito ao Pronaf Jovem, a bibliografia indica<sup>50</sup> que o programa, apesar de seu tamanho extremamente reduzido, influi positivamente sobre a decisão dos jovens de permanecer no campo. No entanto, as dificuldades operacionais e burocráticas de acesso ao crédito, além do desconhecimento dos jovens sobre a linha, inibem uma maior participação deles no programa. Como foi mencionado anteriormente, pesa ainda sobre os jovens o estigma da idade, que os associa à irresponsabilidade, à incapacidade de gerir suas obrigações financeiras e outras questões. O exame dos números relativos ao Pronaf Jovem revela, entretanto, que a escala dessa linha é bastante restrita, mesmo no Sul e no Sudeste, de modo que não se pode atribuir a ela qualquer efeito de monta no desempenho global do Pronaf.

<sup>49</sup> Ver, entre outros: Filipak, Sapiensa e Aleixo (2012); Brumer e Spanevello (2012); Spanevello, Matte e Boscardin (2016).

<sup>50</sup> Ver, entre outros: Maschio e Temoski (s/d), Barcelos (2017) e Marin (2020).

As chamadas modalidades “verdes” do Pronaf – Agroecologia, Eco e Floresta – operam, também, numa faixa intermediária de recursos e registram uma distribuição menos assimétrica que as modalidades que ofertam créditos maiores. A Tabela 45 apresenta os dados de desempenho, por região, dessas três modalidades, no período de 2016 a 2019.

**Tabela 45: Número de contratos e total de recursos do Pronaf Agroecologia, Eco e Floresta. Brasil e Grandes Regiões, 2016-2019**

Regiões	Agroecologia				Eco				Floresta			
	Contratos	%	Recursos	%	Contratos	%	Recursos	%	Contratos	%	Recursos	%
N	7	1%	193.687,51	1%	234	5%	12.199.272,73	3%	5.724	87%	157.132.506,64	88%
NE	445	55%	15.167.470,00	42%	186	4%	6.902.329,34	2%	644	10%	15.738.304,06	9%
SE	96	12%	6.800.572,00	19%	837	16%	56.981.597,76	16%	126	2%	4.466.187,58	3%
S	253	32%	14.127.849,00	39%	3.818	75%	278.861.439,68	78%	49	1%	1.003.135,90	1%
CO	1	0%	7.301,00	0%	32	1%	2.742.482,71	1%	1	0%	28.401,87	0%
<b>Brasil</b>	<b>802</b>	<b>100%</b>	<b>36.296.879,51</b>	<b>100%</b>	<b>5.107</b>	<b>100%</b>	<b>357.687.122,22</b>	<b>100%</b>	<b>6.544</b>	<b>100%</b>	<b>178.368.536,05</b>	<b>100%</b>

Fonte: BCB.

Conforme se pode verificar, de todas as três modalidades, a que apresenta distribuição mais equitativa – tanto entre as regiões como na relação entre contratos/recursos – é aquela que opera com menores valores de crédito: o Pronaf Agroecologia, que financia a implantação de sistemas de produção de base agroecológica ou orgânica, isto é, a transição de modelo produtivo. Descontando-se o baixo desempenho da região Norte na modalidade – compensado pela predominância da região no Pronaf Floresta – e a baixa participação do Centro-Oeste – uma regra no Pronaf, dado que é a região que concentra o menor contingente da agricultura familiar do país –, observa-se que subsiste uma divisão desigual, mas menos dispersiva, dos valores e contratos entre Nordeste, Sudeste e Sul. No entanto, acentuando a tendência que vimos assinalando até aqui, também no Pronaf Agroecologia os valores médios dos contratos no Nordeste (R\$ 34,1 mil) foram, englobando todo o período de 2016 a 2019, significativamente mais baixos que os valores médios no Sudeste (R\$ 70,8 mil) e no Sul (R\$ 55,8 mil).

Quando se analisam os números do Pronaf Eco, que, entre as três modalidades, é a que movimenta maior volume de recursos, a predominância da agricultura familiar sulista volta a se destacar, desta vez tanto no número de contratos como no valor do crédito. Considerando sempre o intervalo de 2016 a 2019, nota-se que a modalidade, ligada à implantação de sistemas ecologicamente sustentáveis, com recuperação de fontes de energia renovável, reaproveitamento de resíduos e implantação de viveiros de mudas, movimentou, *apenas na região Sul*, R\$ 278,8 milhões em crédito, um valor superior à soma dos recursos totais investidos nas modalidades Agroecologia e Floresta e equivalente a 5 vezes o valor do Pronaf Eco investido na região Sudeste, a segunda colocada no ranking desta modalidade. Além disso, o valor médio dos contratos do Pronaf Eco revela a mesma discrepância regional que a observada no Pronaf Agroecologia: R\$ 73,0 mil no Sul, R\$ 68,1 mil no Sudeste, contra R\$ 37,1 mil no Nordeste.

Uma das razões que podem ajudar a explicar a prevalência das regiões Sul e Sudeste nesta modalidade e, mesmo, relativamente, na modalidade Agroecologia diz respeito às condições e exigência burocráticas mais rigorosas de acesso a ela, seja pela elaboração de projetos técnicos mais minuciosos, seja pela destinação de parte de recursos à contratação de assistência técnica qualificada – com discriminação específica no projeto, no caso do Pronaf Eco, e com alocação obrigatória, no caso do Pronaf Agroecologia. A assimetria na distribuição dos recursos no Pronaf Eco é tanto mais relevante na medida em que a linha inclui, entre seus objetivos, o estímulo a exploração de produtos da sociobiodiversidade, podendo, portanto, ao menos em tese, funcionar como um dos vetores de diversificação produtiva do Pronaf.

De outra parte, a revisão bibliográfica relativa ao Pronaf Agroecologia, como já foi apontado, aduz elementos que ajudam a compreender essas disparidades e que, de certo modo, podem ser estendidos ao Pronaf Eco. Em geral, as instituições bancárias tendem a mostrar-se mais resistentes a financiar projetos não convencionais, cuja rentabilidade seja pouco conhecida. Sambuichi et al (2017) anotam, ainda, que o baixo acesso à linha pode ser explicado por questões financeiras: embora as condições de juros e carência do Pronaf Agroecologia sejam mais vantajosas que as oferecidas pelo financiamento privado, as exigências para acessar a linha – como a obrigatoriedade da assistência técnica – são mais

numerosas que as requeridas nas demais modalidades, induzindo os produtores agroecológicos a contratar o crédito por vias mais fáceis dentro do programa.

Na Tabela 45, é possível observar que o desempenho do Pronaf Agroecologia na região Norte foi bastante baixo. Praticamente não houve operações da linha na região, mesmo com os Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO) assumindo 50% dos riscos. O fato de a região Sul ter se destacado na execução do Pronaf Agroecologia nos últimos anos pode indicar que os agentes bancários estão “comprando” os riscos da União e se encarregando das operações creditícias da linha, ou, ainda, a atuação de cooperativas de crédito na região. No entanto, nota-se que essa lacuna do Pronaf Agroecologia no Norte é, em certa medida, preenchida pelo Pronaf Floresta, que concentra 88% dos seus recursos (e 87% dos contratos) na região. Esse dado tem grande importância, uma vez que a modalidade Floresta prevê, como objetivo, o aumento da diversidade, a partir do plantio de espécies nativas, seja em sistemas produtivos agroflorestais, seja em explorações ecologicamente sustentáveis, seja na recuperação de áreas degradadas, para fins de cumprimento da legislação ambiental.

A presença mais ampla do Norte no Pronaf Floresta decorre, sem dúvida, do próprio bioma predominante na região, mas, além disso, é provável que o limite mais baixo das faixas de crédito contratáveis sob esta modalidade – até R\$ 60 mil, mas até R\$ 15 mil para grupos A, A/C e B, contra R\$ 330 mil no Pronaf Agroecologia e R\$ 165 mil no Pronaf Eco – explica, em parte, a menor adesão relativa, a ela, de produtores agrícolas familiares de outras regiões, também dedicados a projetos produtivos “verdes”. Observando, em conjunto, o quadro dessas três modalidades, tem-se a impressão de que o Pronaf Floresta se tornou na janela de acesso dos produtores da região Norte ao financiamento para projetos de base agroecológica dentro do programa.

### **5.5. Considerações finais acerca da avaliação de resultado dos efeitos da implementação do Pronaf sobre a diversificação produtiva**

A análise macrorregional do comportamento do Pronaf, sobretudo no que diz respeito ao custeio agrícola, evidenciou o caráter heterogêneo da configuração territorial brasileira, o que implica distintos impactos na relação entre os interesses operacionais da política definida no nível federal e as dinâmicas institucionais e socioprodutivas no plano local. No que tange especificamente a uma possível causalidade entre créditos do Pronaf e diversificação agrícola, questão principal deste estudo, os resultados dos modelos de regressão estimados indicaram uma relação estatisticamente significativa com sinal negativo, o que indica que maiores volumes de financiamento geral do Pronaf, e em proporção da modalidade custeio, impactam negativamente nos índices calculados de diversificação. Contudo, além dos parâmetros apresentarem valores bem baixos, o coeficiente de determinação do modelo indica que o Pronaf, pelo menos da forma que ele tem sido operacionalizado, tem pouco poder de explicação das variações nas médias de diversificação agrícola nos municípios brasileiros. As regressões também mostraram que existem aspectos particulares entre as regiões que impactam de forma diferenciada no índice de diversificação.

Em termos da análise tabular dos dados, os resultados identificados permitiram observar ao menos duas situações distintas em relação à diversificação agrícola. Nas regiões Norte e Nordeste, nos grupos de municípios onde o programa está mais presente, há uma maior diversificação agrícola se comparados aos grupos onde o programa apresenta uma menor implementação. Nas demais regiões, Sul, Sudeste e Centro-Oeste, a situação se inverte e o Pronaf está associado a uma maior especialização produtiva nos municípios. A situação de diversificação produtiva medida pelo índice de diversidade de Simpson nos grupos de municípios estudados é confirmada ao se observar a distribuição de suas principais culturas agrícolas. Notadamente, na região Norte, os municípios com maior volume de custeio agrícola do Pronaf apresentam uma distribuição mais equitativa das cultivares agrícolas, quando comparadas com o conjunto de municípios de menor aporte dessa modalidade de crédito. Caracterizando uma situação oposta, na Região Sudeste, os municípios de alto aporte de créditos apresentam uma concentração mais elevada em um único produto agrícola, enquanto no grupo de menor aporte isso não ocorre.

Nesse sentido, com os dados disponíveis, não foi possível afirmar sobre a existência de uma relação robusta de causa-efeito entre o Pronaf e a diversificação produtiva nas diferentes regiões do território

brasileiro. Contudo, é razoável afirmar que o Pronaf tende a acompanhar e a reforçar a estrutura produtiva da agricultura familiar local.

A análise das linhas/subprogramas permite uma melhor compreensão da dinâmica do programa e de como a lógica bancária, a despeito das diretrizes expressas do programa, acaba por concentrar os recursos em determinadas regiões, segmentos de agricultores e atividades agropecuárias. Esse é um fator já bastante ressaltado pela literatura, e indica a concentração do poder de decisão sobre os processos de implementação do programa no componente bancário, agente responsável pela seletividade do público beneficiário e consolidação dos contratos.

De modo geral, à exceção do Pronaf Mais Alimentos, pôde-se constatar que as linhas/modalidades não convencionais do Pronaf, criadas, entre outras finalidades, para alargar, diversificando-o, o público que acessa ao programa, para incorporar nele outros modelos produtivos e aperfeiçoar a base técnica e os processos de agregação de valor da produção, acrescentam um quantitativo muito modesto ao seu universo total de beneficiários. Como, pelas regras de enquadramento, o acesso ao Mais Alimentos se dá de modo mais intensivo entre as camadas mais capitalizadas de agricultores familiares, pode-se dizer que tampouco esta linha, com ampla execução, teve efeito de expandir o crédito do Pronaf aos setores da agricultura familiar menos estruturados produtiva e economicamente.

Também se verificou que, em praticamente todas as linhas do programa, houve redução do número de contratos e do volume do crédito contratado, mas que essa redução, na medida em que foi concomitante com o aumento do valor médio dos contratos, incidiu mais fortemente sobre os agricultores menos capitalizados em cada linha, mesmo no Pronaf Microcrédito, que opera com valores mais baixos. Dito de outro modo, a agricultura familiar mais capitalizada aumentou sua participação relativa no universo de beneficiários do programa. Seria necessário empreender um estudo mais detalhado para descortinar as razões disso, mas, em linhas gerais, é possível sugerir que essa “elitização” do Pronaf estaria ligada tanto a mudanças nas regras de enquadramento, com a elevação do limite de renda bruta para acesso ao programa, como a própria gestão de risco, operada pelas instituições bancárias com relativa margem de autonomia, em um contexto de crise econômica continuada.

De qualquer modo, é importante ressaltar que, para um grande contingente da agricultura familiar, especialmente aquele de mais baixa renda, o crédito agrícola não se apresenta como estratégia mais adequada para financiamento da produção. Esta deveria ser implementada por meio de um fomento produtivo voltado para a produção diversificada de alimentos e integrada com outras políticas direcionadas para o desenvolvimento da agricultura familiar, como Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), compras institucionais, pesquisa agropecuária, entre outras.

Avançando para análise das linhas/modalidades não convencionais do Pronaf, pôde-se constatar que aquelas que operam com maiores volumes de crédito – Agroindústria e Mais Alimentos, em primeiro plano, Agroecologia, Eco, em segundo – parecem reproduzir, dentro de suas escalas específicas, a tendência de concentração de recursos nas regiões Sul, sobretudo, e Sudeste, uma tônica na trajetória do programa como um todo. Por outro lado, mesmo nas demais modalidades, que mobilizam menos recursos e atuam em faixas de crédito mais baixas, os contratos realizados nas regiões Sul e Sudeste têm, sistematicamente, um valor médio superior aos praticados no Norte e no Nordeste.

Como foi mencionado, a baixa adesão às modalidades não convencionais do Pronaf não necessariamente permite concluir que os públicos específicos a que elas se destinam são excluídos do programa. Embora a adesão ao Pronaf Mulher seja muito inferior ao potencial da linha, as mulheres representam quase a metade do total de beneficiários do Microcrédito (grupo B), e produtores agroecológicos podem acessar outras linhas, que não o Agroecologia, para financiar projetos de transição de modelos produtivo.

No entanto, os dados sugerem que o potencial diversificador, intrínseco às modalidades não convencionais, é largamente subaproveitado no programa. A revisão bibliográfica que precedeu este estudo indicou, entretanto, que os motivos para esse subdimensionamento residiriam menos no desenho das linhas que nas suas condições de operacionalização. Estas envolveriam a gestão do risco por parte das instituições bancárias, que, na medida em que dão preferência a culturas/atividades consolidadas em cada região, para as quais existem parâmetros agronômicos e financeiros, e a clientes com maior capacidade de pagamento, acabam por acentuar a tendência à especialização e à elitização do programa.

Além disso, os próprios órgãos e entidades de assistência técnica, a fim de dar celeridade e escala ao processo de inscrição de agricultores no Pronaf, tenderiam a trabalhar com projetos produtivos padronizados, justamente aqueles para os quais as instituições bancárias dispõem de referenciais de avaliação. O desconhecimento, por parte dos agricultores familiares, das linhas/modalidades não convencionais do Pronaf também contribuiria para a baixa adesão a elas. Por fim, a estratégia de estabelecimento de diferenciais de juros, com encargos financeiros mais baixos para atividades e culturas diversificadas<sup>51</sup>, não se mostra suficiente para tornar seu financiamento mais atrativo ao agricultor familiar, ao menos nos patamares atualmente estabelecidos.

É importante, contudo, assinalar que os subprogramas do Pronaf podem, uma vez expandidos, não apenas ampliar o acesso ao crédito rural para um público que dificilmente poderia financiar-se na rede bancária privada, como também promover um acréscimo qualitativo ao programa como um todo. Uma distribuição mais equitativa dos recursos, uma diversificação do público beneficiário e dos modelos de produção financiados tendem a gerar uma diversificação maior da cesta de produtos do Pronaf, tornando o programa um espelho cada vez mais fiel à complexidade da agricultura familiar brasileira.

Uma alternativa para efetuar essas mudanças no programa seria a abertura em seu desenho operacional para espaços descentralizados de decisão. Nesse sentido, a figura dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural poderia ser acionada como lócus estratégico de definição de prioridades locais, após definidas as diretrizes gerais de execução do Pronaf em um determinado ano agrícola. A reunião de atores relevantes nesse processo (representantes do Ministério da Agricultura nos respectivos estados, Secretarias Estaduais de Agricultura e outras agências estaduais de interesse, agentes financeiros diretamente envolvidos na execução dos contratos, órgãos de assistência técnica e extensão rural, instituições de pesquisa e ensino tecnológico e superior, organizações sociais representativas da agricultura familiar, órgãos do Sistema S, representantes municipais, entre outros atores considerados relevantes) pode favorecer um processo de deliberação coletiva de metas apropriadas ao contexto territorial específico, envolvendo demandas de crédito (de acordo com as diferentes modalidades), assistência técnica (tanto para a atividade produtiva em si quanto para a gestão de negócios agropecuários), infraestruturas locais (logísticas, hídricas e tecnológicas), estratégias de comercialização (incluindo acesso a mercados institucionais), entre outros aspectos inerentes à dinâmica de cada localidade. Tal arranjo organizacional poderia levar à prospecção de inovações e projetos de desenvolvimento endógeno que, por um lado, tenha no Pronaf um instrumento importante de viabilização financeira, e por outro, potencialize sua execução de forma mais adaptada às particularidades do território nacional.

## Referências bibliográficas

AQUINO, J.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Dualismo no campo e desigualdades internas na agricultura familiar brasileira. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 56, n. 1, mar. 2018.

AZEVEDO, F.; PESSOA, V. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos. *Revista Sociedade & Natureza*, vol.23(3), dez. 2011

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Manual de Crédito Rural. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr>.

BRASIL. LEI Nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm).

BRUMER, A.; ANJOS, G. Gênero e reprodução social na agricultura familiar. *Revista NERA, Presidente Prudente*, n. 12, p. 6-17, jan.-jun. 2008.

---

<sup>51</sup> Ver o Capítulo 7, Seção 6 do Manual de Crédito do Pronaf, em especial os itens 1, 2 e 3 do Crédito de Custeio.

BRUNO, R. Desigualdade, agronegócio, agricultura familiar no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**. 24(1), 142-160, abr.-set. 2016.

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

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

CONTERATO, M.; BRAZ, C. O processo de especialização produtiva dos agricultores familiares da Zona Sul do Rio Grande do Sul através do Pronaf-custeio. *Redes*, 01, vol. 24(3), set. 2019.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **Panorama da Agricultura Familiar**. Brasília: Dieese/Contag, 2020. Documento fornecido por email.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Qual “fortalecimento” da agricultura familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol.51(1), jan. 2013

GUANZIROLI, C.; CARDIM, S. (Orgs.). **Novo retrato da agricultura familiar**: Brasil redescoberto. Brasília, INCRA/FAO, 2000.

RIBEIRO NETO, C. P. **Formação Política do Agronegócio**. Tese de doutorado apresentada ao CPDA/UFRRJ, 2018.

SILVA, S. P. Mediação social e incidência territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural no Médio Jequitinhonha/MG. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, 2014.

SILVA, S. P. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território**: uma análise de suas características multifuncionais e pluriativas. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, nº 2076).

## Apêndice A – Quadro-Resumo das linhas do Pronaf

Linhas do Pronaf – MCR / Data de criação/ finalidades	Enquadramento	Taxas de juros e/ou fontes de financiamento	Rebates, prazo de reembolso e carências	Orientação técnica/demais observações
<p><b>10-5: Mais Alimentos</b></p> <p><b>03/07/2008 (Resolução 3.592)</b></p> <p>Implantação, ampliação ou modernização da estrutura das atividades de produção, de armazenagem, de transporte ou de serviços agropecuários ou não agropecuários, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, sendo também passível de financiamento a construção ou reforma de moradias no imóvel rural e a aquisição de equipamentos e de programas de informática voltados para melhoria da gestão dos empreendimentos rurais, de acordo com projetos técnicos específicos.</p>	<p><b>Crédito Individual</b> a cada ano agrícola:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- até R\$330 mil suinocultura, avicultura, aquicultura, carcinicultura e fruticultura;</li> <li>- até R\$165 mil para demais empreendimentos e finalidades;</li> <li>- Até R\$ 50 mil para construção ou reforma de moradia.</li> </ul> <p><b>Crédito coletivo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Para benfeitorias, instalações permanentes, máquinas, equipamentos, estruturas de armazenagem, de uso comum.</li> </ul>	<p>Taxa efetiva de juros prefixada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- até 2,75% a.a para: adoção de práticas conservacionistas correção da acidez e da fertilidade do solo;</li> <li>formação e recuperação de pastagens; implantação de infraestrutura hídrica; cultivo protegido; construção de estruturas para armazenamento da produção.</li> </ul> <p>Demais empreendimentos: 4%a.a.</p>	<p>Reembolso em:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Até 5 anos para a aquisição de caminhonetes de carga e motocicletas adaptadas à atividade rural;</li> <li>- Até 7 anos, com prazo de carência de até 14 meses, para aquisição de tratores e implementos associados, colheitadeiras e suas plataformas de corte, assim como máquinas agrícolas autopropelidas para pulverização e adubação;</li> <li>- Até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência, para os demais itens financiáveis;</li> </ul>	<p>Contratação é definida pela instituição bancária exceto para projetos em inovação tecnológica que a contratação de assistência técnica é obrigatória.</p> <p>No financiamento coletivo, o valor por indivíduo não pode ultrapassar o valor do crédito individual.</p>
<p><b>10-6: Agroindústria</b></p> <p><b>20/08/2000 (Resolução 2.766)</b></p> <p>Prover recursos para atividades que agreguem renda a produção e aos serviços desenvolvidos pelos beneficiários do Pronaf.</p> <p>Investimento em atividades que abrangem desde o beneficiamento até a comercialização “da produção agropecuária, de produtos florestais, do extrativismo, de produtos artesanais e da exploração de turismo rural”.</p>	<p><b>Pessoa Física</b> com 80% produção própria: até R\$165.</p> <p><b>Empreendimentos familiares rurais</b> com DAP Jurídica: de R\$165 mil a R\$7 milhões.</p> <p><b>Cooperativas singulares ou centrais da agricultura familiar</b> R\$35 milhões com limite individual de R\$ 45 mil por DAP física.</p>	<p>Risco: 50% FNO, FNE e FCO e 50% instituições bancárias, exceto quando os Fundos repassam os recursos para as instituições bancárias, quando essas assumem 100% do risco.</p> <p>Juros de 4% a.a.</p>	<p>- até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência;</p> <p>até 5 (cinco) anos, incluído 1 (um) ano de carência, quando se tratar de caminhonetes de carga;</p>	<p>Definida pela instituição bancária.</p> <p>Se os beneficiários solicitarem pode representar 10% do orçamento.</p>
<p><b>10-7: Floresta</b></p> <p><b>24/7/2002 (Resolução 3.001)</b></p> <p>Conforme projeto técnico, são objeto do financiamento: Sistemas agroflorestais; Exploração extrativista ecologicamente sustentável; Recomposição de áreas degradadas, reserva legal, cumprimento da legislação ambiental; aumento da diversidade com plantio de espécies nativas em florestas.</p>	<p>Beneficiários do Pronaf.</p> <p>I - Projetos de sistemas agroflorestais – R\$ 60 mil por beneficiário (exceto dos grupos A, A/C e B);</p> <p>II- Demais finalidades, até R\$27,5 mil.</p> <p>III - Grupos A, A/C e B, até R\$15 mil.</p>	<p>Ao risco da União ou dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).</p> <p>Risco integral das instituições bancárias quando o recurso for do OGU, podendo ser assumido pela União.</p> <p>- Juros de até 2,75% a.a.</p>	<p>I – até 20 anos com até 12 anos de carência;</p> <p>II e III – até 12 anos com até 8 anos de carência.</p> <p>Quando a contratação do crédito estiver ao risco da União e dos Fundos Constitucionais de Financiamento, deve ser exigida apenas a</p>	<p>Mesma unidade pode ter dois contratos, contando que ao menos <b>duas parcelas</b> do 1º contrato estejam pagas e mediante laudo de assistência técnica que comprove regularidade do empreendimento e capacidade de pagamento.</p>

			garantia pessoal do proponente.	
<p><b>10-8: Semiárido</b></p> <p><b>25/06/2003 (Resolução 3.097)</b></p> <p>“Investimentos em projetos de convivência com o Semiárido, focados na sustentabilidade dos agroecossistemas, e destinados a implantação, ampliação, recuperação ou modernização da infraestrutura produtiva, inclusive aquelas relacionadas com projetos de produção e serviços agropecuários e não agropecuários”</p>	<p>Beneficiários do Pronaf.</p> <p>Até R\$ 20 mil (mínimo 50% infraestrutura hídrica e os outros 50% podem ser usados para o plantio, tratamentos culturais e para demais infraestruturas).</p>	<p>Ao risco da União quando os recursos forem do OGU ou dos FNO, FNE e FCO.</p> <p>- até 2,75% a.a.</p>	<p>- Reembolso em 10 anos com carência de 3 a 5 anos, a depender do projeto técnico.</p> <p>Quando a contratação do crédito estiver ao risco da União e dos Fundos Constitucionais de Financiamento, deve ser exigida apenas a garantia pessoal do proponente.</p>	<p>Assistência técnica é obrigatória.</p> <p>Mesma unidade pode ter dois contratos, contando que ao menos <b>uma parcela</b> do 1º contrato estejam pagas e mediante laudo de assistência técnica que comprove regularidade do empreendimento e capacidade de pagamento.</p>
<p><b>10-9: Mulher</b></p> <p><b>24/06/2004 (Resolução 3.206)</b></p> <p>“Atendimento de propostas de crédito de mulher agricultora, conforme projeto técnico ou proposta simplificada”.</p>	<p>Mulheres agricultoras integrantes de unidades de produção que se enquadram no Pronaf.</p> <p>Grupo A e A/C somente podem acessar essa linha se a unidade estiver adimplente <b>ou</b> tiver liquidado uma operação de custeio e pago uma parcela do investimento e estiverem com DAP ativa.</p> <p>- Dos Grupos A, A/C, B as condições do Microcrédito Produtivo Orientado - Pronaf B.</p> <p>- Demais beneficiárias, condições do Mais Alimentos.</p>	<p>Ao risco integral da União quando contarem com recursos do Orçamento Geral da União (OGU).</p> <p>Mesmas taxas de juros do <b>Pronaf Mais Alimentos</b> e do Pronaf Microcrédito Produtivo Rural - <b>Pronaf B</b>.</p>	<p>Mesmos prazos do Microcrédito Produtivo Rural - <b>Pronaf B</b>, para grupos A e A/C.</p> <p>Mesmos prazos do <b>Mais Alimentos</b> para demais beneficiárias.</p>	<p>Mesma unidade pode ter dois contratos, contando que ao menos <b>três parcelas</b> do 1º contrato estejam pagas e mediante apresentação de laudo técnico. Apresentação de laudo técnico para a segunda contratação atestando regularidade e capacidade de pagamento.</p>
<p><b>10-10: Jovem</b></p> <p><b>24/06/2004 (Resolução 3.206)</b></p> <p>Crédito de investimento para <b>mesma finalidade do Mais Alimentos</b>.</p>	<p>Jovens maiores de 16 anos e com até 29 anos, integrantes de unidades familiares que se enquadram no Pronaf com DAP ativa que tenham cursado: centros rurais de ensino de alternância <b>ou</b> escolas de ensino técnico agrícola <b>ou</b> estejam cursando 1º ano de cursos das agrárias ou veterinárias <b>ou</b> unidade familiar receba assistência técnica <b>ou</b> tenha cursado Pronatec <b>ou</b> Pronacampo.</p> <p>Até R\$ 16,5 mil.</p>	<p>Ao risco da União ou dos FNO, FNE e FCO.</p> <p>Risco integral das instituições bancárias quando o recurso for do OGU, podendo ser assumido pela União.</p> <p>Juros de até 2,75% a.a.</p>	<p>Reembolso em até 10 anos, incluída carência de 3 a 5.</p> <p>Quando a contratação do crédito estiver ao risco da União e dos Fundos Constitucionais de Financiamento, deve ser exigida apenas a <i>garantia pessoal</i> do proponente.</p>	<p>Podendo ser concedidos até 3 vezes para o mesmo beneficiário. A abertura de um novo contrato depende da prévia liquidação do contrato anterior.</p>
<p><b>10-11: Industrialização de Agroindústria Familiar</b></p>	<p><b>Pessoa física:</b> até R\$45mil. DAP Ativa.</p>	<p>Risco: 50% FNO, FNE e FCO e 50% instituições bancárias, exceto quando os Fundos repassam os recursos</p>	<p>Reembolso em até 12 meses. A ser fixado pelas instituições bancárias a</p>	<p>É necessário um estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento.</p>

<p><b>24/06/2004 (Resolução 3.206)</b></p> <p>Custeio dos insumos para beneficiamento, industrialização da produção, formação de estoques de insumos ou matéria-prima, ou produto final. Serviços de apoio à comercialização, adiantamentos, financiamento da armazenagem, conservação de produtos para venda futura e aquisição de insumos para a produção dos agricultores familiares cooperados.</p> <p><i>*Não é enquadrado no Pronaf Custeio.</i></p>	<p><b>Empreendimento familiar rural - pessoa jurídica:</b> até R\$210 mil. Observado o limite por pessoa física.</p> <p><b>Cooperativa singular:</b> até R\$15 milhões. Observado o limite por pessoa física.</p> <p><b>Cooperativa central:</b> até R\$30 milhões quando se irá atender no mínimo duas cooperativas singulares e ela filiadas observado o limite por pessoa física.</p>	<p>para as instituições bancárias, quando essas assumem 100% do risco.</p> <p>- Juros: até 4% a.a.</p>	<p>partir da análise de cada caso.</p> <p>“Os limites são aplicados a uma ou mais operações a cada ano agrícola.”</p>	<p>“Financiamento condicionado a comprovação de que a matéria-prima é obtida dos beneficiários do Pronaf ou de suas cooperativas por preço não inferior ao definido no PGPM”.</p> <p><b>Obs.</b> No ano agrícolas 2020/2021 os valores dos créditos foram maiores.</p>
<p><b>10-12: Cotas-Partes</b></p> <p><b>24/06/2004 (Resolução 3206)</b></p> <p>Financiamento da integralização das cotas-partes e recursos para a cooperativa aplicar em custeio, capital de giro, investimento ou saneamento financeiro.</p>	<p>Beneficiários do Pronaf associados à cooperativas de produção.</p> <p><b>Individual:</b> até R\$ 40 mil por beneficiário.</p> <p><b>Cooperativa:</b> Até R\$ 40 milhões respeitando o limite individual.</p> <p>Valores podem ser concedidos em uma ou mais operações.</p>	<p>Risco: 50% FNO, FNE e FCO e 50% instituições bancárias, exceto quando os Fundos repassam os recursos para as instituições bancárias, quando essas assumem 100% do risco.</p> <p>- Juros: até 4% a.a.</p>	<p>Reembolso: até 6 anos.</p> <p>Carência: definida pela instituição financeira.</p>	<p>Cooperativas de produção com mínimo de 60% dos sócios com DAP Ativa e com no mínimo 55% da produção proveniente dos sócios com DAP Ativa.</p> <p>Patrimônio líquido superior a R\$ 25 mil com no mínimo um ano de funcionamento.</p>
<p><b>10-13: Microcrédito Produtivo Rural Grupo B – Pronaf B</b></p> <p><b>15/07/2005 (Resolução nº 3.299)</b></p> <p>Investimento em atividades agropecuárias e não agropecuárias que gerem ocupação da mão-de-obra familiar tanto no estabelecimento como em comunidades próximas gerando renda. Prevê a modernização de infraestrutura produtiva e de prestação de serviço, “sendo facultado ao mutuário utilizar o financiamento em todas ou em algumas das atividades listadas na proposta simplificada de crédito sem efetuar aditivo ao contrato”.</p>	<p>Beneficiários do <b>Grupo B</b>. Podendo ser crédito individual ou coletivo.</p> <p>Financiamento de custeio <b>exceto</b> as relacionadas com atividades agrícolas.</p> <p>Limite por beneficiário: R\$ 2,5 mil, independentemente do número de operações, podendo ser de R\$ 5 mil se aplicada a metodologia do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).</p> <p>Por família, <b>máximo:</b> R\$ 7,5 mil ou R\$ 15 mil se seguindo o PNMPO.</p>	<p>Ao risco dos FNO, FNE e FCO. Ao risco da União quando os recursos forem do OGU.</p> <p>Juros: 0,5% a.a.</p> <p>Bônus de adimplência: - 25% para cada parcela paga até a data limite;</p> <p>- 40% para semiárido (<b>região de abrangência da Sudene</b>), seguindo o PNMPO.</p> <p>Entre instituições bancárias e órgão máximo responsável pela política poderão ser definidos acordos para distribuição de <b>cotas estaduais</b> de recursos.</p>	<p>Reembolso em até 2 anos para cada financiamento.</p>	<p>A partir do atingimento do teto máximo, poderá haver novas contratações se a família se enquadra no grupo B, mas sem o bônus.</p> <p>Alcançando o limite, nova contratação a partir da prévia liquidação de um dos contratos.</p> <p>Bônus só é aplicado se seguida a metodologia do PNMPO e se o investimento ocorrer em uma dessas atividades: sistemas produtivos com: reserva de água <b>ou</b> com reserva de alimentos para os animais; recuperação e fortalecimento de: cultivos alimentares regionais <b>ou</b> da pecuária e pequenas criações; “agroindústria para <b>diversificação</b> e agregação de valor à produção; agricultura irrigada do semiárido.”.</p>

<p><b>10-14: Pronaf Agroecologia</b> <b>15/07/2005 (Resolução 3.299)</b></p> <p>“Financia-se os sistemas de base agroecológica ou orgânicos e os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento.”</p>	<p>Beneficiários do Pronaf. Individual ou coletivo.</p> <p>Até R\$330 mil.</p> <p><b>Mesmo do Mais Alimentos.</b></p>	<p>Risco: 50% FNO, FNE e FCO e 50% instituições bancárias, exceto quando os Fundos repassam os recursos para as instituições bancárias, quando essas assumem 100% do risco.</p> <p>Juros: 2,75% a.a.</p>	<p>O prazo varia entre 5 anos até 10 anos.</p> <p>A carência varia entre 14 meses a 3 anos.</p> <p><b>Mesmo do Mais Alimentos.</b></p>	<p>A assistência técnica é obrigatória.</p> <p>Os projetos devem ter como objeto sistemas agroecológicos ou orgânicos ou a transição para esses sistemas (Conforme normas do órgão máximo de gestão do Programa).</p>
<p><b>10-16: Bioeconomia Pronaf Eco</b> <b>02/07/2007 (Resolução 3.467)</b></p> <p>Destina-se a implantar, utilizar e/ou recuperar: pequenos projetos hidroenergéticos e tecnologias de energia renovável; exploração extrativista e de produtos da sociobiodiversidade em sistemas ecologicamente sustentáveis; tecnologias ambientais de reaproveitamento de efluentes e resíduos; adequação ambiental; adequação ou implantação de viveiros de mudas; silvicultura.</p>	<p>Beneficiários do Pronaf que apresentem proposta em uma das finalidades.</p> <p>O valor máximo da proposta é de: R\$ 165 mil.</p> <p>Se os investimentos abrangerem as culturas do dendê e seringueira, existem condições especiais.</p>	<p>Risco: 50% FNO, FNE e FCO e 50% instituições bancárias, exceto quando os Fundos repassam os recursos para as instituições bancárias, quando essas assumem 100% do risco.</p> <p>Juros: 2,75% a. a.</p> <p>Caso o financiamento seja para silvicultura o juro é de 4% a.a.</p>	<p>Para <b>silvicultura</b>, reembolso em até 12 anos com 8 anos de carência. Se os recursos são do FNO, FNE ou FCO o reembolso pode ser em até 16 anos com 12 de carência.</p> <p>Para demais finalidades, o prazo é de até 10 anos com 5 anos de carência.</p> <p>Mesma unidade pode ter dois contratos, contando que ao menos três parcelas do 1º contrato estejam pagas.</p>	<p>Custos específicos de assistência técnica discriminados.</p> <p>Apresentação de laudo técnico para a segunda contratação atestando regularidade e capacidade de pagamento.</p> <p>“Pagamento dos serviços de assistência técnica mediante apresentação de laudo semestral de acompanhamento do empreendimento, podendo o pagamento ser feito diretamente ao prestador dos serviços, <b>mediante autorização do mutuário.</b>”</p>
<p><b>10.3: Pronaf Reforma Agrária</b> <b>28/08/2014 (Resolução nº 4.364)</b></p>	<p>Beneficiários dos Programas: PNCF, PNRA e PCRF. Grupos A e A/C.</p> <p><b>Grupo A:</b> Investimento de até R\$ 25 mil dividido em até 3 operações. Até 26,5 mil quando prever a remuneração da assistência técnica.</p> <p><b>Beneficiários do PNRA</b>, com renda bruta anual familiar de até R\$ 20 mil poderão contratar 3 financiamentos anuais da <b>atividade agropecuária</b> de até R\$ 4 mil cada.</p> <p><b>Beneficiários A/C:</b> podem acessar até 3 créditos de <b>custeio</b> de até R\$ 7,5 mil</p>	<p>Ao risco dos FNO, FNE e FCO. Ao risco da União quando os recursos forem do OGU.</p> <p>Juros: investimento: 0,5% a.a.</p> <p>Juros: custeio: 1,5% a.a.</p>	<p>Até 10 anos para reembolso com até 3 anos de carência.</p> <p>Investimento: bônus de até 40% sobre cada parcela paga até o vencimento. Bônus de 43% se prever remuneração da assistência técnica.</p> <p>O bônus de adimplência do financiamento da atividade agropecuária é de 50% até o limite de R\$ 12 mil. Reembolso em até 2 anos.</p> <p><b>Custeio:</b> reembolso em até 2 anos agrícola e 1 ano pecuário e agroindústria.</p>	<p>A assistência técnica é obrigatória e tem seus custos discriminados.</p> <p>Crédito de investimento será aprovado mediante declaração da assistência técnica de que a família está instalada com moradia habitual, com acesso à água, acesso a vias para escoamento da produção para o autoconsumo com venda do excedente.</p> <p>Liberação de novas operações mediante comprovação da capacidade de pagamento.</p>
<p><b>10-18: Produtivo Orientado</b> <b>25/06/2014 (Resolução 4.344)</b></p> <p>São 11 finalidades: crédito rural educativo: recurso conjugado com assistência técnica; incorporar inovação</p>	<p>Beneficiários do Pronaf cujos <b>empreendimentos estejam localizados nas regiões de atuação do FNO, FNE e FCO.</b></p>	<p>Risco: 50% FNO, FNE e FCO e 50% instituições bancárias, exceto quando os Fundos repassam os recursos para as instituições bancárias, quando essas assumem 100% do risco.</p>	<p>Reembolso em até 10 anos, incluindo 3 de carência.</p> <p>Bônus adimplência de R\$ 3,3 mil. No Norte pode chegar até R\$ 4,5mil.</p>	<p>A assistência técnica é obrigatória durante os 3 primeiros anos em que seus custos são discriminados.</p> <p>Foco na convivência com o bioma.</p>

<p>tecnológica de acordo com o bioma; implantação de Sistemas Agroflorestais, exploração extrativista ecologicamente sustentável, planos de manejo e manejo florestal; viabilizar a implantação infraestrutura hídrica; criar sistemas que prevejam armazenagem de alimentos para animais; estimular financiamento para agricultura de base ecológica e/ou orgânica; recuperação e implantação de áreas em seguimento a legislação ambiental; enriquecimento de áreas florestais com plantios de árvores do bioma; estruturas de cultivo protegido e armazenagem; pecuária leiteira; serviços de ATER.</p>	<p>De R\$ 18 mil a 40 mil, por operação e por ano agrícola.</p>	<p>Juro de 2,75% a.a.</p>	<p>Concedido proporcionalmente no pagamento das parcelas.</p>	<p>Pagamento da assistência técnica “poderá ser realizado diretamente ao prestador dos serviços, desde que autorizado pelo mutuário”.</p>
--	---	---------------------------	---	---

Fonte: . Elaboração dos autores.

## Anexo A – Quantidade e valor contratado nas operações de crédito rural no âmbito do Pronaf, segundo a finalidade e atividade Brasil, safra 2019-2020 e 2020-2021

Finalidade / Atividade	Safra 2019-2020 (jul.2019 - ago.2019)				Safra 2020-2021 (jul.2020 - ago.2020)				Variaç. Absoluta		Variaç. Percentual (%)	
	Qtde	%	Valor (R\$)	%	Qtde	%	Valor (R\$)	%	Qtde	Valor (R\$)	Qtde	Valor
<b>Comercialização</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>		
Agrícola		0,00		0,00		0,00		0,00	0	0,00		
Pecuária		0,00		0,00		0,00		0,00	0	0,00		
<b>Custeio</b>	<b>146.917</b>	<b>48,28</b>	<b>4.393.861.900,96</b>	<b>62,72</b>	<b>163.062</b>	<b>46,70</b>	<b>5.528.547.711,35</b>	<b>60,49</b>	<b>16.145</b>	<b>1.134.685.810,39</b>	<b>10,99</b>	<b>25,82</b>
Agrícola	115.565	37,98	3.592.339.847,64	51,28	125.086	35,82	4.515.727.243,73	49,40	9.521	923.387.396,09	8,24	25,70
Pecuária	31.352	10,30	801.522.053,32	11,44	37.976	10,88	1.012.820.467,62	11,08	6.624	211.298.414,30	21,13	26,36
<b>Industrialização</b>	<b>113</b>	<b>0,04</b>	<b>521.971.166,84</b>	<b>7,45</b>	<b>130</b>	<b>0,04</b>	<b>714.812.793,67</b>	<b>7,82</b>	<b>17</b>	<b>192.841.626,83</b>	<b>15,04</b>	<b>36,94</b>
Agrícola	85	0,03	389.828.166,84	5,56	102	0,03	479.093.793,67	5,24	17	89.265.626,83	20,00	22,90
Pecuária	28	0,01	132.143.000,00	1,89	28	0,01	235.719.000,00	2,58	0	103.576.000,00	0,00	78,38
<b>Investimento</b>	<b>157.281</b>	<b>51,68</b>	<b>2.089.532.400,49</b>	<b>29,83</b>	<b>185.981</b>	<b>53,26</b>	<b>2.896.864.186,18</b>	<b>31,69</b>	<b>28.700</b>	<b>807.331.785,69</b>	<b>18,25</b>	<b>38,64</b>
Agrícola	37.604	12,36	786.283.009,40	11,22	46.071	13,19	1.153.913.166,21	12,62	8.467	367.630.156,81	22,52	46,76
Pecuária	119.677	39,33	1.303.249.391,09	18,60	139.910	40,07	1.742.951.019,97	19,07	20.233	439.701.628,88	16,91	33,74
<b>Total Geral</b>	<b>304.311</b>	<b>100,00</b>	<b>7.005.365.468,29</b>	<b>100,00</b>	<b>349.173</b>	<b>100,00</b>	<b>9.140.224.691,20</b>	<b>100,00</b>	<b>44.862</b>	<b>2.134.859.222,91</b>	<b>14,74</b>	<b>30,47</b>

Fonte: Banco Central do Brasil/Derop/Sicor - Matriz de Dados do Crédito Rural: consulta realizada em 01/07/2020.

Elaboração: MAPA/SPA/DCI/CGCRAF

Obs.: valores a preços correntes

## Anexo B – Quantidade e valor contratado nas operações de crédito rural no âmbito do Pronaf, segundo a finalidade e atividade Brasil, safra 2019-2020 e 2020-2021

Finalidade / Atividade	Safra 2019-2020 (jul.2019 - ago.2019)				Safra 2020-2021 (jul.2020 - ago.2020)				Variaç. Absoluta		Variaç. Percentual (%)	
	Qtde	%	Valor (R\$)	%	Qtde	%	Valor (R\$)	%	Qtde	Valor (R\$)	Qtde	Valor
<b>Comercialização</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>		
Agrícola		0,00		0,00		0,00		0,00	0	0,00		
Pecuária		0,00		0,00		0,00		0,00	0	0,00		
<b>Custeio</b>	<b>146.917</b>	<b>48,28</b>	<b>4.393.861.900,96</b>	<b>62,72</b>	<b>163.062</b>	<b>46,70</b>	<b>5.528.547.711,35</b>	<b>60,49</b>	<b>16.145</b>	<b>1.134.685.810,39</b>	<b>10,99</b>	<b>25,82</b>
Agrícola	115.565	37,98	3.592.339.847,64	51,28	125.086	35,82	4.515.727.243,73	49,40	9.521	923.387.396,09	8,24	25,70
Pecuária	31.352	10,30	801.522.053,32	11,44	37.976	10,88	1.012.820.467,62	11,08	6.624	211.298.414,30	21,13	26,36
<b>Industrialização</b>	<b>113</b>	<b>0,04</b>	<b>521.971.166,84</b>	<b>7,45</b>	<b>130</b>	<b>0,04</b>	<b>714.812.793,67</b>	<b>7,82</b>	<b>17</b>	<b>192.841.626,83</b>	<b>15,04</b>	<b>36,94</b>
Agrícola	85	0,03	389.828.166,84	5,56	102	0,03	479.093.793,67	5,24	17	89.265.626,83	20,00	22,90
Pecuária	28	0,01	132.143.000,00	1,89	28	0,01	235.719.000,00	2,58	0	103.576.000,00	0,00	78,38
<b>Investimento</b>	<b>157.281</b>	<b>51,68</b>	<b>2.089.532.400,49</b>	<b>29,83</b>	<b>185.981</b>	<b>53,26</b>	<b>2.896.864.186,18</b>	<b>31,69</b>	<b>28.700</b>	<b>807.331.785,69</b>	<b>18,25</b>	<b>38,64</b>
Agrícola	37.604	12,36	786.283.009,40	11,22	46.071	13,19	1.153.913.166,21	12,62	8.467	367.630.156,81	22,52	46,76
Pecuária	119.677	39,33	1.303.249.391,09	18,60	139.910	40,07	1.742.951.019,97	19,07	20.233	439.701.628,88	16,91	33,74
<b>Total Geral</b>	<b>304.311</b>	<b>100,00</b>	<b>7.005.365.468,29</b>	<b>100,00</b>	<b>349.173</b>	<b>100,00</b>	<b>9.140.224.691,20</b>	<b>100,00</b>	<b>44.862</b>	<b>2.134.859.222,91</b>	<b>14,74</b>	<b>30,47</b>

Fonte: Banco Central do Brasil/Derop/Sicor - Matriz de Dados do Crédito Rural: consulta realizada em 01/09/2020.

Elaboração: MAPA/SPA/DCI/CGCRAF

Obs.: valores a preços correntes

## Anexo C – DAP's Ativas por Grupo, segundo a Região - Brasil, agosto de 2017

Região	A	%	AC	%	B	%	V	%	Total	%
CENTRO-OESTE	9.934	0,26	3.589	0,09	20.408	0,54	80.651	2,12	114.582	3,02
NORDESTE	68.470	1,8	9.406	0,25	2.020.242	53,18	329.686	8,68	2.427.804	63,91
NORTE	17.695	0,47	1.094	0,03	117.495	3,09	169.581	4,46	305.865	8,05
SUDESTE	6.395	0,17	3.972	0,1	147.552	3,88	281.809	7,42	439.728	11,58
SUL	4.664	0,12	843	0,02	69.070	1,82	436.243	11,48	510.820	13,45
Total Geral	107.158	2,82	18.904	0,5	2.374.767	62,51	1.297.970	34,17	3.798.799	100,00

Fonte: NOTA TÉCNICA Nº 13/2021/CGCRAF/DCI/SPA/MAPA.

## Anexo D – O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: uma revisão bibliográfica (2009-2019)

### 1. Introdução

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

Objeto de sucessivas avaliações ao longo dos últimos vinte anos, o Pronaf coleciona uma vasta bibliografia a seu respeito.<sup>52</sup> Esta revisão se dedicará a oferecer um panorama da produção bibliográfica acadêmica, relativa ao programa, publicada entre 2009 e 2019. O objetivo é apresentar análises e leituras acerca do programa que, tanto quanto possível, permitam desenvolver uma visão plural e qualificada de sua história recente.

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

### 2. Procedimentos metodológicos

A busca dos estudos sumariados e discutidos aqui atendeu a um método simples de seleção. Em primeiro lugar, duas bases de produção acadêmica foram consultadas: a base de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Portal de Periódicos Capes/MEC<sup>53</sup> – e a base de artigos da Biblioteca Científica Eletrônica Online – Scielo Brasil.<sup>54</sup> Nessas duas bases, foi utilizada a mesma chave-de-busca, obedecendo aos mesmos critérios, conforme ilustra o quadro abaixo:

**Quadro 1:** Critérios iniciais de busca para pesquisa bibliográfica

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

Fonte: Elaboração do autor.

<sup>52</sup> Uma síntese descritiva e abrangente sobre os vinte anos do Pronaf pode ser encontrada em Bianchini (2015).

<sup>53</sup> Acessível pelo endereço: [www-periodicos-capes-gov-br.ez153.periodicos.capes.gov.br/index.php?](http://www-periodicos-capes-gov-br.ez153.periodicos.capes.gov.br/index.php?)

<sup>54</sup> Acessível pelo endereço: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

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

Considerando apenas o conjunto dos 86 artigos extraídos das bases de periódicos consultadas, pode-se observar no quadro abaixo, pela lista das palavras-chaves mais recorrentes, que os conceitos de “agricultura familiar”, “políticas públicas”, “crédito” e “desenvolvimento (“rural”, “sustentável”, “regional”)) definem o enquadramento analítico dominante dos estudos.

**Quadro 2:** Principais palavras-chaves identificadas sobre o total.

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

Fonte: Elaboração do autor.

Para efeitos de exposição, esta revisão dividiu os artigos em 7 temas gerais (além de uma categoria genérica, abrangendo artigos de temas mais variados ou colaterais).<sup>55</sup> O primeiro congrega as *análises do desenho e/ou da gênese institucional* do programa: reúne, de modo geral, artigos que abordam a estrutura lógica da política a partir das diretrizes de sua concepção ou que, combinado a isso, trazem, ainda, uma leitura dos elementos – institucionais, políticos, simbólicos – que concorreram para a criação do Pronaf. No segundo grupo, estão os artigos que realizam *análises de desempenho* em contexto nacional: encontra-se, aí, um rol de estudos que discutem as desigualdades distributivas do programa, em termos regionais, socioeconômicos e por tipo de produção, um escopo que se tornou já tradicional na bibliografia dedicada ao programa. Os *estudos de caso*, de viés estritamente qualitativo, formam o terceiro grupo. O quarto compõe-se de estudos predominantemente quantitativos ou mistos que abordam o Pronaf a partir de *análises de desempenho em contextos locais* (municípios, microrregiões, estados). O quinto grupo de artigos, de viés quantitativo, engloba *análises de impacto do programa, em contextos locais ou nacionais*. Estão nos dois últimos grupos os textos que traçam um *perfil socioeconômico dos beneficiários* do Pronaf e que exploram suas *interfaces com outros programas*, respectivamente. O quadro abaixo mostra como os artigos selecionados se distribuem nessa classificação temática

<sup>55</sup> Na seção 2, que vai apresentá-los, essa divisão é marcada por um asterisco.

**Quadro 3:** Classificação por tema

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

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

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

Ano de publicação	No. de artigos
2009	2
2010	2
2011	7
2012	4
2013	8
2014	15
2015	8
2016	10
2017	5
2018	14
2019	11
<b>Total</b>	<b>86</b>

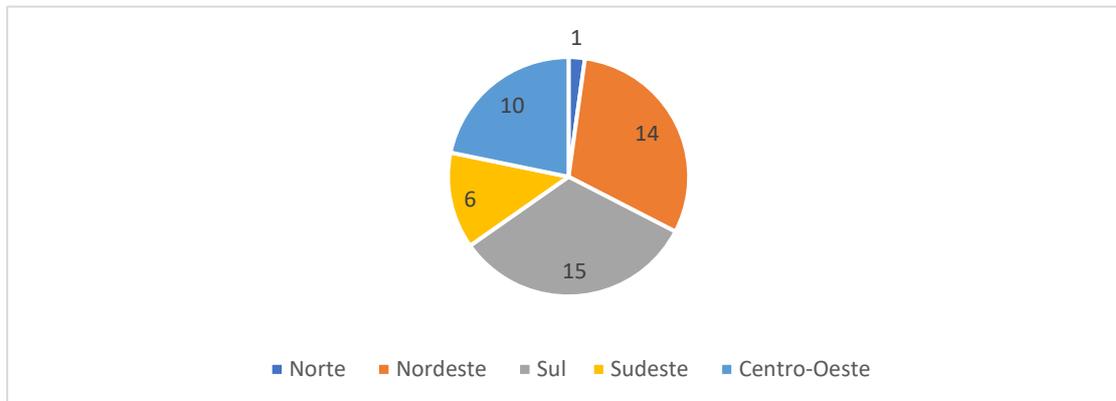
Fonte: Elaboração do autor.

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

Outra informação que vale a pena ressaltar concerne à área geográfica de concentração dos estudos – distribuídos por diferentes temas – que desenvolvem análises do Pronaf localmente contextualizadas. Do total de 86 artigos selecionados, 46 se referem a alguma dimensão local específica (ainda que com

perspectivas de diferente profundidade).<sup>56</sup> O gráfico abaixo mostra como esses artigos se distribuem segundo a localização do seu objeto de estudo:

**Gráfico 1:** Estudos com escopo geográfico, por Grandes Regiões segundo a localização do contexto estudado



Fonte: Elaboração do autor.

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

Antes, porém, de entrar propriamente nos artigos selecionados, será feita, na seção seguinte, uma breve recapitulação dos principais achados e conclusões das análises que se debruçaram sobre o que, apenas para fins esquemáticos, podemos chamar “primeira fase” do programa (até 2009). Por fim, a seção 3 desta revisão traz, em caráter complementar, um conjunto de 30 textos referentes às principais linhas de crédito do Pronaf,<sup>57</sup> selecionados por outros critérios e listados em bibliografia à parte. Uma seção de Considerações finais fecha esta revisão.

### 3. O que diz a bibliografia do Pronaf até 2009: breve resumo

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

Mattei (2005), em estudo largamente citado, oferece um panorama amplo dos efeitos do Pronaf sobre indicadores socioeconômicos, na sua primeira década. O autor sintetiza seus achados em cinco dimensões. A primeira diz respeito à distribuição geográfica dos recursos – um tema recorrente na história

<sup>56</sup> São eles: Abreu (2017); Antunes et al. (2015); Aquino, Freire e Carvalho (2017); Aquino e Lacerda (2014); Araújo e Junior (2013); Bertoli (2014); Conterato e Braz (2019); Correa et al. (2011); Damasceno, Khan e Lima (2011); Dantas e Aquino (2018); De Lima et al. (2015); Dias, Soares e Nelfa (2014); Dias e Oliveira (2019); Ebina e Massuquetti (2012); Fachin (2017); Feitosa et al. (2012); Freitas e Freitas (2013); Gazolla, Aquino e Simonetti (2017); Gazolla e Schneider (2013); Gozalez e Moser (2015); Jordão, Silva e Carvalho (2019); Leite, Melz e Franco (2014); Magella e Silva (2019); Maia, Sant’Anna e Silva (2018); Marques, Barata e Alves (2016); Miranda e Gomes (2016); Moraes e Pires (2019); Oderich, Grisa e Barth (2018); Oliveira e Silva (2012); Oliveira (2015); Oliveira e Bueno (2019); Pereira e Nascimento (2014); Pereira e Lourenzani (2014); Pires e Hoff (2018); Riedner et al. (2018); Rodrigues (2019); Sangalli; Schlindwein e Camilo (2014); Santos e Azevedo (2009); Scheuer et al. (2018); Scmitz, Da Mota e Sousa (2016); Silva e Aquino (2017); Soares Jr. Et al. (2019); Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014); Stamm e Avelar (2019); Vale e Costa (2018); Wollmann e Galvani (2013).

<sup>57</sup> Além dos grupos (A, A/C, B e Agricultura Familiar) e das modalidades (Custeio e Investimento), que aparecerão sob diversos pontos de vista ao longo da revisão, o Pronaf dispõe de um conjunto de linhas específicas, de modo geral menos frequentadas, separadamente, pelos estudos dedicados ao programa: Pronaf Mulher, Mais Alimentos, Agroindústria, Jovem, Agroecologia, Pesca, Semiárido, Eco, Agroindústria e Floresta.

bibliográfica do programa. Segundo Mattei, entre 2001 e 2004, dos cem municípios que receberam maior volume de recursos do Pronaf, 82% estavam na região Sul: além disso, considerando a totalidade dos municípios participantes do Pronaf, 58% dos contratos e 49% do volume de recursos foram destinados a municípios gaúchos. A segunda dimensão concerne ao comportamento do PIB agropecuário nos cem municípios mais beneficiados pelo programa: Mattei aponta que em 69 deles se verificou uma alta do PIB agropecuário, com um notável efeito de sustentação do PIB local; além disso, esse crescimento teve correlação positiva com o emprego agropecuário, o emprego total e a arrecadação municipal, indicando que a política, embora setorial, “gera externalidades (...) sobre outros indicadores de desempenho econômico” (Mattei, op. cit., p. 66). A terceira dimensão toca aos indicadores de produção: 72 municípios entre os cem registraram aumento da área colhida de lavoura temporária e em 86 deles a produção aumentou, com crescimento total de 40% da quantidade produzida entre 1999 e 2003. A quarta dimensão aborda os indicadores de emprego formal: aqui, Mattei constata que, dos cem municípios ranqueados, o “saldo de emprego” (diferença anual entre contratados e demitidos) foi, em 2004, positivo para 96 deles; além disso, 69 municípios elevaram a taxa de emprego formal no setor agropecuário, um dado significativo, já que as relações de trabalho no meio rural são marcadas pela informalidade. Por fim – é a quinta dimensão analítica –, Mattei observa que em 83 municípios dos cem ocorreu aumento da receita tributária própria, um indício da dinamização econômica local. O autor conclui seu balanço reiterando que os dados positivos do impacto do Pronaf nas dimensões analisadas estão estatisticamente correlacionados – o aumento do volume de crédito impacta positivamente o PIB agropecuário, e o aumento deste último repercute positivamente sobre os níveis de emprego formal e sobre a arrecadação municipal –, e que o programa tem, portanto, efeitos socioeconômicos que extrapolam o setor da agricultura familiar. Mattei contesta, a partir daí, a tese, então em voga entre alguns estudiosos do tema, de que o Pronaf deveria priorizar exclusivamente agricultores mais viáveis economicamente.

Esta seria, em certa medida, a posição que Guanzioli (2007) defende. Assinalando que o Pronaf envolve “altos custos e subsídios” (com equalização dos juros custeada pelo Tesouro Nacional, além das taxas administrativas e overheads cobradas pelos bancos operadores) e propondo uma avaliação acerca da melhoria das condições de vida dos agricultores familiares nos primeiros dez anos do Pronaf, ele discute, em diálogo com outros autores, as críticas mais presentes nas análises feitas sobre o programa até então. A primeira – um tema que percorre toda a bibliografia do Pronaf – diria respeito às distorções distributivas, em termos regionais e sociais, dos recursos: estes se concentrariam desproporcionalmente na Região Sul, beneficiando em maior volume agricultores mais capitalizados, já integrados a cadeias produtivas agroindustriais e dedicados a culturas especializadas, como a soja e o fumo,<sup>58</sup> em detrimento de agricultores menos estruturados economicamente, situados em outras regiões do país, e de culturas alimentícias voltadas ao mercado interno. Com isso, a especialização produtiva promovida pelo Pronaf, em vez de levar o agricultor familiar a buscar financiamento para aquilo que pretende produzir, induzi-lo-ia a produzir aquilo que os bancos se dispunham a financiar. Guanzioli (op. cit.), entretanto, relativiza as críticas ao pontuar que tais tendências se inscrevem na própria estratégia de implantação do Pronaf: num momento inicial, os agricultores mais consolidados, vistos como clientes de menor risco operacional para os bancos, acessariam o crédito, criando, com isso, um efeito *spill over* que viria a permitir a gradual expansão do programa. Além disso, Guanzioli (op. cit.) argumenta, a partir de dados do Censo Agropecuário 1995/1996, que os estabelecimentos familiares que praticavam monocultura integrada obtinham, em média, rendas agrícolas superiores em comparação com estabelecimentos de maior diversificação, contrariando a ideia, defendida por parte da bibliografia, de que a especialização produtiva fragilizaria a agricultura familiar. Por fim, o autor defende que a focalização do Pronaf nos setores mais desenvolvidos da agricultura familiar é coerente com a dinâmica própria de uma política de crédito, e que os produtores mais vulneráveis, de baixa renda, deveriam ser “alvo de políticas agrárias e sociais, não de crédito” (Guanzioli, op. cit., p. 310).

Essa dicotomia entre uma agricultura familiar economicamente estruturada e uma agricultura familiar em vias de estruturação será, como se vai ver nas seções subsequentes, abordada em diversas pesquisas relativas ao Pronaf e às desigualdades distributivas – por região e por perfil socioeconômico do beneficiário – dos seus recursos. Petrelli e Silva (2004), por exemplo, apontam que o desenho de

---

<sup>58</sup> Quadro anterior à Resolução 4.107/12, do Banco Central, que restringiu o acesso de produtores de fumo ao programa.

financiamento do Pronaf restringe a concessão de recursos a culturas não integradas ao setor exportador e às agroindústrias, resultando daí a concentração geográfica do crédito no Sul do país e predominância de culturas commoditizadas entre as mais financiadas pelo programa. Schneider e Gazolla (2005), estudando um caso regional, ensaiam a mesma discussão sob outra perspectiva. O Pronaf teria, de fato, “duas caras”: de um lado, promoveria o fortalecimento de uma agricultura familiar inserida no circuito de commodities, de corte produtivista, e, de outro, estimularia atividades alternativas, financiando melhorias relevantes para a produção de autoconsumo dos agricultores. Entretanto, no artigo já citado, Guanziroli (2007) extrai, dessa discussão, com base em uma síntese de pesquisas que avaliaram os resultados da primeira década do Pronaf em regiões distintas, um conjunto de conclusões que serão, sob vários vieses, retomadas na bibliografia mais recente dedicadas ao programa: a) o Pronaf expandiu sua abrangência ao longo dos seus dez anos iniciais, mas concentrando recursos na região Sul; b) os agricultores com maior renda, escolaridade e grau de associativismo tenderiam a colher resultados produtivos melhores com o acesso ao crédito; c) o impacto do Pronaf na renda e na produtividade seria menor onde houvesse baixa integração aos mercados; d) a ausência de assistência técnica adequada e compatível com os projetos produtivos e a falta de estruturas de comercialização e agregação de valor comprometeriam negativamente os efeitos da política.

Algumas dessas questões foram, ainda na primeira década do programa, objeto de estudos específicos. Gasques et al (2005), analisando a desigualdade da distribuição espacial dos recursos, pontuaram que o crédito tendia a concentrar-se em microrregiões homogêneas e contíguas. Kageyama (2003), em pesquisa de campo que comparou produtores familiares participantes e não participantes do Pronaf em oito estados na safra 2000/2001, apontou que, naquela altura, o crédito não esteve associado ao aumento da renda familiar, mas já apresentava correlação forte com indicadores de acesso à tecnologia e com a produtividade.

De caráter mais abrangente, um estudo de Aquino e Schneider (2011) reúne e sintetiza boa parte dos temas mais recorrentes na bibliografia da primeira década do Pronaf, analisando o desempenho do programa entre 1996 e 2008. Os autores sumarizam as mudanças que o Pronaf atravessou ao longo de seus anos iniciais e apontam que, longe de se circunscrever à finalidade específica do financiamento, o programa passou a ser entendido “como a mola-propulsora de uma estratégia nacional de valorização da diversidade social da agricultura familiar e do meio rural” (Aquino e Schneider, op. cit., p. 312) e, por isso, ampliou seu alcance para abarcar segmentos diferentes de agricultores familiares – classificados em grupos por faixas de renda e grau de estruturação – e demandas de públicos e modelos produtivos específicos. A diversidade de linhas criadas – Pronaf Jovens, Pronaf Mulher, Pronaf Semiárido, Pronaf Floresta, Pronaf Agroecologia etc. – indicava que o Pronaf, para além do objetivo de estimular a produtividade, passava a assumir a tarefa de promover um desenvolvimento rural mais equitativo e sustentável. Com a Lei 11.326/2006, populações rurais distintas – assentados da reforma agrária, extrativistas, povos e comunidades tradicionais – ganhavam enquadramento na categoria de “agricultor familiar” e, assim, se tornavam potenciais beneficiários do crédito destinado à agricultura familiar. A criação da DAP (Declaração de Aptidão do Produtor), como instrumento que habilitava os agricultores familiares a participar do Pronaf, teve igualmente papel importante na formalização desse público ampliado e diverso, retificando, de certo modo, os objetivos traçados na concepção inicial do programa, que visava atender a um “tipo ideal” de produtor, caracterizado pela transição tecnológica e voltado às demandas de mercado (Carneiro, 2000, p. 133).

Schneider e Aquino (op. cit.) destacam que, entre 1996 e 2008, o Pronaf registrou uma notável expansão, tanto no número de contratos (de 311,4 mil para 1,5 milhões) quanto na oferta de recursos (de R\$ 556,9 milhões para R\$ 9,8 bilhões), mas assinalam a assimetria distributiva da política: cerca de metade do montante se concentrou na região Sul, ao passo que o Nordeste, onde vive metade dos agricultores familiares do país, acessou apenas 1/5 daquele total. Os agricultores mais capitalizados – que correspondiam, então, aos grupos D e E do Pronaf –, absorveram o maior volume dos recursos, embora representassem menos de 10% do público beneficiário em potencial, enquanto que a agricultura familiar mais pobre – grupos A e B –, englobando ¾ do total, acessou a menor parte dos créditos disponíveis no período. Os autores arrolam alguns fatores, constantes na bibliografia sobre o programa, para explicar essa assimetria, como a dificuldade que os agricultores com menor renda e menor nível de organização,

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

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

#### **4. Panorama da pesquisa acadêmica sobre o Pronaf entre 2009 e 2019: uma revisão da bibliografia.**

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

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

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

Um estudo de Zani e Costa (2014), dedicado à análise do desenho do Pronaf, principia por uma discussão metodológica que compara, contrapondo-as, as avaliações de tipo *top-down*<sup>59</sup> – cujo modelo planejamento-implementação-avaliação pressupõe uma linearidade prescritiva e vertical com foco na formulação – com as avaliações de tipo *bottom-up* – cujo modelo aborda as interações organizacionais dos atores, privilegiando uma perspectiva horizontal. Os autores afirmam que a análise de políticas públicas deve superar tal dicotomia em direção a uma avaliação formativa da implementação de políticas, centrada na sua dinâmica de funcionamento. Para tanto, propõem avaliar o Pronaf a partir de cinco eixos – “conteúdo”, “contexto”, “capacidade”, “compromisso” e “beneficiários/coalizões” –, tendo, como material analítico, um conjunto de entrevistas semiestruturadas realizadas, entre 2009 e 2010, com formuladores, executores e beneficiários da política. Foram ouvidos representantes das secretarias estaduais de agricultura de 11 estados, dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Fazenda, do Tesouro Nacional, dos Bancos do Brasil, do Nordeste e da Amazônia, e da Fetraf. Além disso, foram realizados grupos focais com beneficiários de Pernambuco e Rio Grande do Sul, contemplando localidades com alto número de contratos e perfis diferentes de agricultura. Os resultados foram agrupados nos eixos de implementação.

O eixo “conteúdo” recolheu críticas ao formato diversificado das linhas do Pronaf, fator que dificultaria o entendimento das regras programa, embora tenha prevalecido, entre executores e beneficiários, a visão de que essa pluralidade contemplaria um público de menor visibilidade, como mulheres e jovens. As avaliações de conteúdo indicaram que o acesso ao crédito aumentou a produtividade dos beneficiários, com a ressalva de que a diretriz de financiamento *por produto* acaba por reforçar o padrão tradicional de produção. O eixo “contexto”, tocante à inserção do Pronaf na rede bancária, apurou que a articulação entre bancos e movimentos sociais se tornou menos conflitiva e que a participação dos beneficiários nos conselhos de desenvolvimento rural sustentável favoreceu a construção da política. Além disso, o papel dos bancos na definição do marco legal do Pronaf contribuiu para adequá-lo às realidades regionais, a exemplo da atuação do BASA no desenho do Pronaf Floresta. Subsistem, todavia, tensões entre a lógica bancária e a visão distributivista que movimentos sociais têm do Pronaf. Por um lado, os agentes preservam a segurança financeira das operações de crédito, e a rede bancária oferece ao programa capilaridade territorial, incluindo a abertura de superintendências exclusivas para o Pronaf; por outro lado, a documentação e garantias exigidas aos agricultores afugentam potenciais beneficiários. O eixo “capacidade” toca aos problemas da assistência técnica, vista como barreira à implementação. A insuficiência dos quadros institucionais (no antigo MDA), a precariedade dos instrumentos (convênios e parcerias com órgãos estaduais e ONGs) e a descontinuidade dos recursos causaram problemas em vários níveis: parte dos beneficiários desconhecia as regras do programa, como a obrigatoriedade da quitação, e informações importantes sobre o contrato, como a existência de um seguro de safra. No eixo “compromisso”, Zani e Costa (op. cit.) avaliaram a discricionariedade dos agentes operacionais do programa e notaram que os extensionistas, pelo modelo então vigente, não acompanhavam efetivamente a aplicação do crédito. Os agentes bancários, por sua vez, valiam-se, em alguns casos, de sua margem de autonomia para desestimular empréstimos considerados de risco. Neste quesito, a exceção era o programa Agroamigo, por meio do qual o Banco do Nordeste opera o Pronaf e cuja metodologia engloba a orientação da aplicação gradual do crédito junto ao produtor. Por fim, embora os beneficiários não apontassem dificuldades na obtenção da DAP, a limitação do prazo de vigência foi citada como problema. No eixo “beneficiários/coalizões”, os autores ponderaram os riscos de captura do programa por coalizações vinculadas à agricultura de grande porte, comprometendo o conteúdo redistributivo do Pronaf: a pesquisa cita um estudo encomendado pela CNA que conclui que os produtores de pequeno e

---

<sup>59</sup> É esta, em certa medida, a proposta metodológica de Rocha, Tróccoli e Albuquerque (2011) para a avaliação dos grupos A e B do Pronaf na Paraíba. Seu modelo destaca três fases de implementação do Pronaf: a *implantação*, relativa à eficiência da assistência técnica e do financiamento, o *produto*, relativo à eficácia da execução do projeto e à aplicação dos recursos, e o *resultado*, relativo à efetividade dos objetivos previstos no programa sobre as condições de vida e produção do beneficiário. A pesquisa entrevistou 400 beneficiários do Pronaf do Agreste e Sertão paraibano, com análise de conteúdo e escala de satisfação. Os testes de consistência apontaram que as variáveis construídas a partir das respostas foram preditores adequados das três fases: variáveis de eficiência, como a “elaboração do projeto” e “gestão da assistência técnica” foram preditoras significativas da implantação; variáveis da eficácia, como “adequação dos produtos financiados” e “consumo e venda dos produtos gerados” foram preditoras significativas do produto; por fim, variáveis de efetividade, como “geração de renda” e “fixação no campo” foram preditoras dos resultados.

médio porte não enquadrados como familiares representariam um modelo mais viável economicamente, merecedor, portanto, das condições de crédito do Pronaf. Zani e Costa (op. cit.) alertam, diante disso, que o Pronaf foi desenhado para conceder crédito a produtores sem acesso ao sistema bancário, mediante a adoção de incentivos específicos (juros baixos, garantia de preços etc.), e que sua ampliação à agricultura mais capitalizada poderia importar na revisão dessas condições em desfavor dos mais pobres.

Na mesma linha, mas com enfoque mais restrito, Silva e Bernardes (2018) desenvolvem uma análise da estrutura lógica do Pronaf, procurando associar atividades desenvolvidas e resultados obtidos pelo programa, a fim de identificar suas inconsistências. Sua hipótese inicial sugere que as mudanças ocorridas nos últimos anos no programa, com a incorporação de outros grupos e ampliação das linhas de crédito, não decorreram de uma análise dos resultados obtidos vis-à-vis os esperados. A aplicação da metodologia de estrutura lógica envolveu análise documental e consulta a profissionais com atuação no Pronaf (agrônomos, servidores públicos, agentes bancários), que foram questionados sobre os objetivos e metas do programa, sobre a legislação e funcionamento dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável em suas respectivas localidades. A partir das informações coletadas, Silva e Bernardes (op. cit.) elaboraram uma “árvore” de objetivos, transpostos em seguida para uma matriz lógica com níveis hierárquicos (insumos; produtos; propósitos e finalidades), mas assinalaram a ausência de pressupostos, indicadores e meios de verificação. Estes últimos, por exemplo, poderiam evitar ações clientelistas, garantir que os técnicos cumprissem as propostas do programa e desestimular a formação de conselhos “falsamente participativos”: extratos bancários, notas fiscais, comprovantes de viagens, listas de presença e outros documentos poderiam atender a esse objetivo comprobatório. Os indicadores sugeridos abrangeriam, entre outros, o número de beneficiários do Pronaf em atividade ao longo dos anos, o número de visitas técnicas às propriedades e o número de participantes dos cursos técnicos. A pesquisa apontou, ainda, que o Pronaf operaria sobre um conjunto de pressupostos não explícitos, como a descentralização funcional da execução, a formação de conselhos realmente participativos e a capacitação dos técnicos para trabalhar com as especificidades da agricultura familiar. Tais pressupostos precisariam, também eles, ser avaliados objetivamente, para sanar as inconsistências da estrutura lógica do programa. Os autores frisam, por fim, que os objetivos do Pronaf – promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, com aumento da capacidade produtiva e da renda dos beneficiários – são vistos com certo ceticismo por parte dos profissionais consultados. Para estes, embora os recursos melhorem a qualidade de vida dos beneficiários e dinamizem o comércio de pequenos municípios, o crédito tem pouco efeito sobre a melhoria da escolaridade e das condições de saúde dos produtores, o que seria essencial para projetar um horizonte mais promissor em relação aos objetivos do Pronaf.

Dois artigos que se debruçam sobre a *gênese institucional* do programa, considerando o estatuto jurídico e simbólico da categoria “agricultura familiar”, tangenciam também essa discussão. Swako e Lavallo (2019), por exemplo, abordam como a construção da categoria “agricultura familiar” se deu no contexto da interação – conflitiva e colaborativa – entre os movimentos sindicais e sociais de produtores familiares e o aparato administrativo responsável por fixar os parâmetros do programa. Segundo os autores, essa categoria emergiria com a retomada das mobilizações sociais no campo nos anos 1980, capitaneadas por organizações como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que, em certa medida, se descolaram da figura do “assalariado rural” – base de atuação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) – e reorientaram sua pauta para um projeto de desenvolvimento rural protagonizado pela agricultura familiar e pelos assentados da reforma agrária. A reflexão acadêmica, a par desse processo, contribuiu para qualificar a categoria de “agricultor familiar”, caracterizando-a como modelo de produção – em substituição ao conceito de “pequeno agricultor”, atrelado ao recorte de área – e buscando destacar a capacidade produtiva, a diversidade e a importância econômica desse grupo social. A mudança repercutiu sobre as estratégias de negociação dos movimentos sociais e sindicais e, através delas, sobre a burocracia estatal. A formulação do Pronaf teria representado o reconhecimento, por parte do Estado, de “agricultura familiar” como público específico de políticas rurais e como instância de interlocução. As sucessivas inovações que o programa absorveu ao longo dos anos foram, de acordo com Swako e Lavallo (op. cit.), sempre marcadas por essas “interações socioestatais”: assim, do modelo “familiar” inicialmente inspirado pelo relatório FAO/Incrá, de 1994, que classificava os agricultores familiares aptos à obtenção do crédito em “consolidados”, “em transição” e “periféricos”, o Pronaf expandiu-se e se complexificou internamente,

ganhando tipificações e linhas de financiamento segmentadas por renda e perfil (jovens e mulheres etc.). A interação socioestatal criaria, pois, um ambiente institucional propício ao aperfeiçoamento do programa, conformando o processo de especialização e segmentação das próprias estruturas ministeriais responsáveis pela sua condução.

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

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

As análises de Freitas (2018) e Swako e Lavalle (2019) convergem na avaliação de que o processo de construção do Pronaf como política pública foi dialógico, ao mesmo tempo colaborativo e conflitivo, e que o esforço de aperfeiçoamento do seu desenho promoveu a especialização de competências dentro da estrutura estatal e a qualificação das demandas por parte das organizações representativas da agricultura familiar. A institucionalização da categoria “agricultura familiar”, convertida posteriormente em conceito operacional para grande parte das políticas destinadas ao meio rural, significou, ao mesmo tempo, o reconhecimento, por parte do Estado, da importância econômica e da imensa presença desse grupo social nos espaços rurais do país. A criação de um instrumento oficial de identificação dos agricultores familiares, como a DAP, e, mais adiante, a inclusão da agricultura familiar como “variável” dos Censos Agropecuários do IBGE permitiram, além disso, ampliar enormemente o conhecimento e a informação disponível sobre a categoria. É interessante sublinhar que, ao longo da bibliografia, sobressaem diversos exemplos que corroboram a tese segundo a qual importantes ajustes no desenho do programa ou nas suas estratégias de implementação (como o Agroamigo, no Nordeste) procuraram

responder a problemas e deficiências funcionais levantados a partir da perspectiva dos beneficiários do programa. Apesar disso, parece ser consenso que a crescente diversificação das linhas de financiamento, na tentativa de contemplar públicos e modelos produtivos diferentes, se ressentem ainda fortemente das limitações padronizadoras que a lógica bancária impõe.

#### 4.2 Análise de desempenho

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

O trabalho de Pires (2013) concilia a crítica às diferenças distributivas com uma leitura do desempenho do Pronaf entre 2000-2010. Nesse período, pontua o autor, os agricultores familiares que mais tiveram acesso aos recursos do programa, tanto para custeio quanto para investimento, tinham já certa inserção de mercado e um histórico na aquisição de pacotes tecnológicos. Esse grupo, enquadrável na categoria “Agricultura Familiar” (que englobava os grupos C, D e E), se situava majoritariamente nas unidades federativas da região Sul e em Minas Gerais: juntos, estes estados responderam por 44% do total de contratos e 55% do valor total dos empréstimos contratados via Pronaf no período. Em contrapartida, o grupo B, que representa 56% dos estabelecimentos familiares, concentrando grande parte da pobreza rural, teve acesso mais restrito ao crédito: os estados onde esse grupo era predominante – Nordeste e Minas Gerais – participaram com somente 20% do número total de contratos e 5% do volume de recursos. Tais indicadores, segundo Pires (op. cit.) indicariam que a distribuição do Pronaf não é neutra, mas reproduz o padrão do processo de modernização conservadora dos anos 1960-1970, quando o progresso técnico, subsidiado pelo crédito público, se difundiu de forma assimétrica e não homogênea no país.

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

Com enfoque similar, Souza et al (2013) examinam como vinha se dando a distribuição dos recursos do programa entre regiões e tipos de agricultores. Os autores recapitulam a bibliografia que discutiu o potencial distributivo do Pronaf: uma primeira fase (artigos publicados até 2005-2006) relataria a desigualdade regional e econômica no Pronaf, assinalando a concentração de recursos na região Sul e na agricultura familiar mais estruturada, em detrimento dos agricultores pobres (grupo B) e da região Nordeste; uma segunda fase (artigos de 2007 até 2010) registraria a atenuação dessa desigualdade graças à expansão do programa a municípios que não o acessavam. Uma terceira fase (até 2013) indicaria a reconcentração dos recursos do Pronaf no Sul e entre agricultores mais capitalizados, principalmente em decorrência de duas mudanças nas regras de acesso ao programa: elevação do teto de renda bruta para efeitos de enquadramento e abertura à participação de agricultores com até dois empregados assalariados. Usando um modelo estatístico (shift-share), Souza et al. (op. cit.) analisam, a partir daí, a evolução dos financiamentos do programa de 1999 a 2010, por meio da sua decomposição nos efeitos “número de contratos”, “valor médio dos contratos” e “localização geográfica”, usando dados dos Anuários Estatísticos de Crédito Rural, do Banco Central (AECR/BC). Os autores verificaram que a oferta de crédito pelo Pronaf manteve-se estagnada até 2003, mas, no período seguinte, até 2006, o volume de créditos aumentou significativamente, com crescimento do número de contratos e do valor médio destes últimos, concomitantemente com a ampliação dos financiamentos para municípios mais pobres. O declínio dos valores médios da linha investimento foi, então, compensado pelo aumento consistente dos valores

dos contratos de custeio. Contudo, a partir de 2006, observou-se uma redução do número de contratos e, simultaneamente, um aumento no valor médio deles, com a crescente participação de agricultores familiares mais integrados e com peso maior das regiões Sul e Sudeste, sobretudo na linha investimento (cujos valores médios são maiores). No período, segundo os autores, cresceu a participação dos contratos de investimento para aquisição de máquinas e equipamentos, o que caracterizaria a filiação de uma agricultura mais capitalizada ao Pronaf. Daí por diante, a expansão do crédito estaria baseada no aumento do valor médio dos contratos, graças à elevação do teto de renda bruta de acesso. Isto fez aumentar a participação no programa de agricultores mais adaptados à lógica bancária, capazes de oferecer melhores garantias ao crédito, agravando a desigualdade geográfica e econômica dos financiamentos do Pronaf.

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

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

Num segundo momento, Grisa, Buchweitz e Wesz Junior (op. cit.) avaliam como se deu a distribuição o crédito de investimento e de custeio no Pronaf de 1999 a 2012. No primeiro, o marco de crescimento é o ano de 2008, em virtude da criação do Pronaf Mais Alimentos: com melhores condições de crédito (em termos de prazos e juros), o investimento respondeu, em 2012, por 63% dos contratos e 53% dos recursos do Pronaf, com grande alta na compra de máquinas e equipamentos. Como lembram os autores, as metas do Plano Safra 2008/2009 projetavam a comercialização de 60 mil tratores até 2010; em abril de 2012, além da compra de veículos, os dados registravam a aquisição de 44 mil tratores, superando os menos de 7 mil comprados nos 10 anos anteriores. Embora a linha Mais Alimentos fosse um pleito dos movimentos sociais, Grisa, Buchweitz e Wesz Junior (op. cit.) ponderam que a acentuação do caráter produtivista do

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

Na mesma linha, mas considerando o valor da produção e os estratos de área como variáveis de referência, Souza, Ney e Ponciano (2015) propõem abordar o tema da desigualdade na oferta de crédito do Pronaf analisando a distribuição do financiamento entre os estabelecimentos familiares. Para tanto, os autores calcularam o percentual dos financiamentos utilizados pelos 50% menores e pelos 5% maiores estabelecimentos, o valor médio financiado e o índice de concentração, com base nos dados do Censo Agropecuário 2006 (e com pertinência, portanto, àquele ano). Estratificando, por grupos de área, o número de estabelecimentos agropecuários e o respectivo valor da produção (soma da produção animal, vegetal e agroindustrial), Souza, Ney e Ponciano (op. cit.) estruturaram a distribuição do valor dos financiamentos por estabelecimento, segundo grupos de área e conforme a proveniência dos recursos (Pronaf, programas governamentais ou não governamentais). Então, conjugando, por estratos de área, o valor da produção dos estabelecimentos com a distribuição dos financiamentos, foram obtidas as “curvas de concentração”, que permitiram calcular um índice de concentração similar ao Gini. Considerando os dados totais de acesso a crédito (incluindo estabelecimentos patronais e outros programas além do Pronaf), os resultados indicaram que a distribuição dos financiamentos entre unidades agropecuárias era concentrada (índice de 0,76): enquanto os 50% menores acessavam apenas 6,5% do total de financiamentos, os 5% maiores utilizavam quase 63% e os 10% maiores 70% do total. Entre as regiões, o Centro-Oeste registrou maior índice de concentração (0,828), com apenas 3,8% dos financiamentos destinados aos 50% menores e 61% aos 5% maiores estabelecimentos. No Sudeste, cujo índice de concentração foi de 0,80, 66% do valor dos financiamentos foram tomados pelos 5% maiores estabelecimentos, ficando os 50% menores com apenas 6%. No Nordeste, com índice de concentração de 0,73, 63% do valor dos financiamentos destinaram-se aos 5% maiores estabelecimentos, e apenas 10% aos 50% menores. Já no Norte e Sul, com índices de concentração em torno de 0,60, a participação dos 50% menores estabelecimentos foi de cerca de 20%.

Para os autores, a concentração do financiamento nos estabelecimentos maiores estaria associada à desigualdade na distribuição da terra, mas a distribuição do valor da produção entre estabelecimentos não coincidiria com a distribuição fundiária: menos concentrada, ela refletiria a contribuição proporcionalmente maior dos estabelecimentos dos estratos inferiores para a produção, comparada à área que ocupam. No Censo 2006, mais de 50% do valor produzido é obtido numa área correspondente a 30% do total, o que indica baixa produtividade nos estabelecimentos maiores. De fato, os autores indicam que a relação entre “a participação dos estabelecimentos no valor da produção e a fração do valor dos financiamentos que utilizam” era mais proporcional que a relação do valor do financiamento com a área: os maiores estabelecimentos, responsáveis pelos últimos 5% e 10% do valor da produção, utilizavam, respectivamente, 6% e 13% do financiamento, ao passo que os menores, responsáveis pelos primeiros 50% do valor da produção, absorviam 35%. Esse efeito decorreria, justamente, da incidência do Pronaf como financiador de estabelecimentos pequenos: na ausência do programa, a distribuição total

do crédito tenderia a ser bem mais concentrada. De fato, observam os autores, cerca de 90% dos recursos provenientes do Pronaf foram empregados por estabelecimentos de até 200 ha, ao passo que unidades com mais de 200 ha captaram 70% do crédito “patronal”, não disponibilizado pelo Pronaf. No entanto, Souza, Ney e Ponciano (op. cit.) concluem, reiterando outros estudos, que as mudanças nas regras de operacionalização do programa a partir de 2007/2008, com elevação do limite de renda bruta para enquadramento, poderiam reduzir esse efeito. Além disso, caso se consolidasse, na provisão do Pronaf, uma composição em que os recursos obrigatórios (exigibilidade bancária) superassem os do FAT e do Orçamento Geral da União, correr-se-ia o risco de ver prevalecer, no futuro, como linha dominante da gestão do programa, o financiamento de contratos maiores a menor custo operacional para agricultores familiares capitalizados.

O artigo de Resende e Mafra (2016) caminha na mesma direção ao analisar os dados relativos ao volume do crédito e à distribuição dos recursos do Pronaf entre os beneficiários e as regiões do País. O texto retoma as críticas às desigualdades distributivas do programa, reforçando o argumento de que o Pronaf pode reproduzir as assimetrias estruturais da agricultura familiar. Aludindo à cronologia do desempenho do Pronaf até 2013/2014, os autores descrevem a trajetória de crescimento do programa – em recursos, contratos e municípios atingidos –, destacando, como outros estudos, três fases: a concentração inicial de recursos e contratos na região Sul, em desfavor da região Nordeste, onde se situa metade da agricultura familiar do país; a tendência de atenuação dessa desigualdade a partir de 2004, pelo aumento da participação do Nordeste graças à expansão do microcrédito e à inclusão de mais municípios no rol do programa; e finalmente a estabilização do predomínio da região Sul (recebendo, em 2011/2012, quase o dobro do volume de recursos destinados ao Nordeste). Também em sintonia com outras análises, Resende e Mafra (2016) associam o viés concentrador do crescimento do Pronaf ao aumento do limite máximo de renda para fins de enquadramento, sobretudo a partir do Plano Safra 2007/2008: os contratos passaram, então, a filiar mais fortemente o segmento mais capitalizado de produtores.

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

Também Capellesso, Cazella e Búrigo (2018) assinalam que a concepção original do Pronaf propunha atender aos agricultores aptos a uma “transição modernizante” e recordam que o debate sobre a inserção de agricultores não integrados a cadeias produtivas dividia os analistas entre aqueles que recomendavam apenas a inscrição de produtores pobres em políticas assistenciais e aqueles que ponderavam a necessidade de criar linhas específicas de crédito para democratizar o acesso ao programa. A despeito dos esforços feitos nesse sentido, os autores argumentam que o Pronaf seguiu sendo desigual, em favor

dos sistemas de agricultura integrada. Entretanto, em vez de considerar os valores aplicados e o número de contratos como indicadores quantitativos do programa, Capellesso, Cazella e Búrigo (op. cit.) propõem analisar o desempenho do Pronaf a partir dos números de CPF dos beneficiários, como forma de captar a ocorrência de estabelecimentos familiares com mais de um contrato no mesmo ano. Essa avaliação ofereceria um quadro mais preciso do programa que a avaliação por número de contratos. Com efeito, o método demonstra que o acesso era inferior ao apontado pelos números de contratos: em 2013, por exemplo, quando havia 2,1 milhões de contratos de Pronaf, o número de CPFs titulares desses contratos era 1,15 milhão. Em termos de concentração de recursos, o valor médio financiado por CPF registra forte crescimento a partir de 2008, o que fica parcialmente oculto se o indicador for o valor médio dos contratos. Os dados indicariam que o Pronaf estaria bem aquém de contemplar o conjunto da agricultura familiar do país: em 2006, por exemplo, o número total de CPFs atendidos pelo programa corresponderia a menos de 1/3 dos estabelecimentos familiares, contabilizados pelo Censo Agropecuário daquele ano. A perspectiva regionalizada da análise do Pronaf por números de CPFs mostra que a maior parte do volume de recursos e acessos do programa se destina ao Sul, ainda que, a partir de 2007, a região registre queda no total de beneficiários – efeito da redução do custeio. No Nordeste, por sua vez, o aumento do acesso ao Pronaf ocorreu simultaneamente à redução do valor médio dos contratos, decorrente da expansão do Pronaf B na região. Os autores notam, porém, que essa ampliação do acesso esbarra na limitada capacidade do Pronaf de combinar a concessão de crédito com medidas de enfrentamento a outros aspectos da pobreza rural.

Usando o Pronaf como balizador referencial e tendo as desigualdades internas da agricultura familiar como foco, Rufino, Gazola e Schneider (2018) abordam o tema – assíduo na literatura sobre o rural brasileiro – do dualismo econômico entre os modelos agrícolas familiar e patronal. Os autores ilustram esse dualismo com dados do Censo Agropecuário 2006, mostrando que a agricultura familiar representava, então, cerca de 85% dos estabelecimentos, embora detivesse apenas ¼ da área total, ocupava ¾ dos 17 milhões de trabalhadores agrícolas e, apesar de gerar apenas 1/3 do valor bruto total, tinha um rendimento superior por hectare, em comparação com a patronal. Tais números, afirmam os autores, vinham sendo utilizados com frequência na “guerra” política por recursos públicos entre defensores da agricultura familiar e do agronegócio, este contribuindo para o superávit comercial e aquela gerando mais ocupações, produzindo com mais eficiência numa área menor e com menor acesso ao crédito público (entre 13% e 17% de 2005 a 2016). No entanto, esse dualismo alimentaria um maniqueísmo “limitado analiticamente” e escamotearia, atrás das médias generalizantes, as disparidades socioeconômicas internas à própria agricultura familiar, onde as disputas “por fundos públicos” acabariam por privilegiar grupos capitalizados e marginalizar a fração mais pobre. A tipologia por grupos do Pronaf ajudaria a dar números à heterogeneidade da agricultura familiar: no Censo de 2006, por exemplo, do total de agricultores familiares, 55% estariam incluídos no Grupo B – o mais pobre –, 30% se enquadrariam nos grupos A e C – com assentados e produtores em fase de transição – e 15% seriam agricultores familiares consolidados (grupos D, E e “Familiar não Pronaf”). A distribuição espacial desses grupos reiteraria a marca da desigualdade: 40% e 27% dos agricultores enquadráveis no Grupo A estariam nas regiões Nordeste e Norte, respectivamente, e 3/5 dos agricultores classificáveis no grupo B viveriam na região Nordeste. Do total de 12,3 milhões de pessoas ocupadas em unidades familiares, metade estaria em estabelecimentos enquadráveis no grupo B, o segmento mais precarizado. Os grupos A e C responderiam por 13% e 19% dos ocupados nos estabelecimentos, enquanto os estabelecimentos mais estruturados, típicos dos grupos D e E e “Familiar não Pronaf”, somariam 17%. Isto significa, como advertem Rufino, Gazola e Schneider (op. cit.), que, para além de registrar, como média geral, que a agricultura familiar gerava ¾ das ocupações agropecuárias em 2006, seria necessário destacar que a maior parte desses ocupados trabalhava em estabelecimentos de baixíssima renda. Os dados de valor bruto da produção assinalariam de modo mais claro a disparidade: num extremo, os quase 2 milhões de estabelecimentos do Grupo B que declararam produção agropecuária em 2006 geraram apenas 5% do VBP total, alcançando, em termos de renda bruta, algo em torno de 4 SM/ano por unidade; no extremo oposto, os segmentos consolidados – D, E e “Familiar Não Pronaf”, concentrados majoritariamente no Sul e Sudeste – seriam responsáveis por cerca de 70% da produção do setor e mais altos níveis de valor por unidade produtiva (de 105 a 231 SM/ano).

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

A especialização produtiva dos agricultores familiares, vista na bibliografia como efeito da lógica operacional e distributiva do Pronaf, é o tema do estudo de Conterato e Bráz (2019). Com base na constatação de que o Sul concentrou dois terços dos contratos e mais de 70% dos valores de custeio entre 2013 e 2017 e de que os recursos do Pronaf na região foram direcionados principalmente para soja, os autores investigam as consequências econômicas, produtivas e espaciais dessa especialização (ou “produtivismo setorial”) da agricultura familiar na zona sul rio-grandense. Do ponto de vista da ocupação do espaço, Conterato e Bráz (2019) mostram que a soja, antes cultura auxiliar, tomou gradativamente as áreas do arroz e outras culturas alimentares nos últimos anos, e avançou sobre as pastagens nativas em razão das suas vantagens econômicas. Nos municípios gaúchos investigados, o crédito para custeio incidiu fortemente sobre a soja: em 2013, a soja compunha 50% do valor financiado para a região; em 2017, o montante financiado para a soja era de 74%. A produção de alimentos (cebola, feijão, milho, tomate e trigo) teve desempenho declinante. Esse direcionamento, no entanto, sujeitando os agricultores familiares à dependência externa do mercado agrícola, lançá-los-ia num círculo vicioso: obtendo financiamento do Pronaf, eles tenderiam a investir no cultivo mais rentável para quitar a dívida e, portanto, a apostar na produção de commodities, cuja comercialização é mais segura; como, ao mesmo tempo, tais culturas absorvem os esforços produtivos, demandam escala e são intensivas em capital e tecnologia, os produtores dificilmente poderiam diversificar suas atividades. O próprio financiamento do Pronaf, portanto, induziria a especialização na cultura de soja, e esta cresceria sobre a área de culturas alimentares. Com efeito, a lista de produtos financiados pelo Pronaf nos municípios estudados reduziu-se à metade no período.<sup>60</sup> Para Conterato e Bráz (op. cit.), a contradição do Pronaf estaria entre promover um modelo de diversificação produtiva ou patrocinar a especialização concentrando recursos nos agricultores familiares consolidados, o que, na prática, significaria baratear os custos dos produtos do agronegócio. Nesse caso, o agricultor familiar se tornaria fornecedor de um produto da pauta de exportações, e o programa sinalizaria ser mais atrativo abastecer o mercado externo que o interno.

A conclusão de Conterato e Bráz (op. cit.) afirma que, por um lado, o Pronaf possibilitou a muitos agricultores acessar linhas de crédito rural antes não disponíveis, mas, por outro, distanciou o agricultor familiar da produção de alimentos e do modelo de desenvolvimento sustentável idealizado na concepção do programa. Embora se refira a uma região geográfica específica, esse enunciado sumariza as questões recorrentes nos estudos que avaliam, quantitativamente, o desempenho do Pronaf. Mesmo sob estratégias analíticas diversas, adotando diferentes variáveis de referência – número e valor médio de contratos, tamanho de área e valor de produção, grupos de enquadramento e titularidade dos contratos etc. –, os artigos desse bloco reiteram, em sua maioria, o problema da desigualdade distributiva dos recursos do Pronaf, levando em consideração não apenas a desproporção entre o volume de crédito destinado a certas regiões e grupos e o contingente de beneficiários em potencial, mas, especialmente, a própria heterogeneidade interna da agricultura familiar. Parece consenso que, como política de crédito,

---

<sup>60</sup> Entre outras culturas, os agricultores familiares da região deixaram de financiar a produção de pêssego, trigo, beterraba e cenoura por meio do programa.

o Pronaf não teria o condão de corrigir as desigualdades entre agricultores familiares, mas poderia contemplar suas diferenças. Se, de fato, os agricultores empobrecidos das regiões Norte e Nordeste receberam, em termos relativos e absolutos, menos recursos que os do Sul e Sudeste, é importante assinalar que, sem o Pronaf, este público dificilmente teria acesso a crédito, sobretudo nas condições financeiras que o programa oferece. Isto posto, no entanto, é preciso reconhecer que o crédito, em vez de operar mudanças na estrutura das atividades dos beneficiários em direção a modelos mais sustentáveis do ponto de vista das condições de produção ou mais diversificados, tenderia a reiterar as atividades já consolidadas em cada contexto: a criação animal, frequentemente exposta aos riscos da seca, nos municípios pobres da região Nordeste, ou a especialização produtiva integrada dos agricultores do Sul. A despeito disso, o Pronaf conferiria segurança produtiva às famílias, permitindo-lhes dar continuidade às suas atividades e alargando o horizonte de permanência no rural.

### 4.3 Estudos de caso

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

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

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

os recursos de custeio e investimento estimulariam as mesmas atividades, aprofundando a lógica produtivista e setorial da agricultura familiar e reiterando um padrão preexistente nesse local.

Por outro lado, de acordo com Gazolla e Schneider (op. cit.), o Pronaf também exerceria *de forma indireta* uma influência positiva na diversificação interna da produção. Os dados dos censos de 1996 e 2006, por exemplo, mostram que, além do crescimento das culturas de commodities, os cultivos para alimentação também avançaram, anda que moderadamente, e a pesquisa de campo no Médio Alto Uruguai mostrou que os agricultores familiares que acessam o financiamento para produzir milho e soja reservam parte dos insumos adquiridos (adubo, por exemplo) para implantar pequenas culturas alimentares. Algumas culturas, como o milho e o leite, aliás, encarnariam naturalmente esse duplo papel: são financiadas pelo crédito de custeio, como culturas mercantis, mas uma proporção da produção se destina ao autoconsumo ou consumo intermediário (caso do milho, como ração para pequenos animais). Os autores relembram que a tentativa de criar uma linha específica para a produção diversificada de alimentos – o Pronaf Alimentos, da safra 2003/2004 – acabou, na sua operacionalização, se tornando um “Pronaf normal”, direcionado a aquisições relativas à integração agroindustrial. No entanto, mesmo o Pronaf convencional, ao favorecer a instalação de infraestruturas nas unidades de produção e a aquisição de máquinas para agregação de valor, pode, indiretamente, estimular uma produção mais diversificada em paralelo à atividade principal. Na pesquisa, os autores notaram que a implantação de pomares e a aquisição de matrizes de leite funcionariam como estratégias de diversificação, pois as duas atividades teriam “alternatividade” (consumo/insumo para beneficiamento/venda). Se, em geral, financiamentos do Pronaf não visam estimular pequenas produções diversificadas como estratégia de reprodução social das famílias, mas, antes, inseri-las nas cadeias de commodities, o apoio àquelas atividades pode entretanto ocorrer como efeito secundário e indireto, o que sinaliza uma margem de autonomia dos beneficiários na gestão dos recursos. Em todo caso, concluem Gazolla e Schneider (op. cit.), seria desejável que o Pronaf se preocupasse com a segurança alimentar e estivesse mais alinhado a outras políticas públicas, como o PAA e o PNAE.

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

Nos termos do Pronaf, o modelo agrícola de desenvolvimento sustentável concerniria à capacidade do programa de contribuir para gerar renda na agricultura familiar e promover a produção de alimentos de qualidade, com uso racional dos recursos naturais: trata-se de uma conciliação entre preservação a longo prazo dos recursos naturais e manutenção da produtividade agrícola, com retorno econômico adequado aos produtores. Os autores recapitulam na bibliografia as críticas gerais relativas ao funcionamento do Pronaf – a lógica creditícia privilegiaria agricultores capitalizados, as culturas beneficiadas seriam mais ligadas à produção agroindustrial e de exportação, a distribuição dos recursos se concentraria na região Sul –, antes de traçarem um panorama das operações do programa nos municípios analisados. Nestes, o Pronaf poderia ser acessado, em 2014 (ano de referência da pesquisa), por meio de duas entidades: a cooperativa de crédito Cresol e Banco do Brasil. Quase 700 agricultores teriam acessado o Pronaf custeio ou investimento, nos dois municípios, em 2014. Os beneficiários da linha investimento eram, todos, proprietários de terra, ao passo que os arrendatários eram maioria no custeio. Nos dois municípios, a maioria dos projetos era acessada de forma individual, e a maior parte do crédito foi utilizada para pecuária: o investimento destinou-se à aquisição de matrizes de gado de corte e maquinário, e o custeio foi empregado na manutenção do rebanho (vacinas, ração etc.) e, colateralmente, na safra de subsistência

e na comercialização via PAA. Miranda e Gomes (op. cit.) apontam que os agricultores mais vulneráveis investiam na produção agrícola dos municípios, embora fossem atendidos pela linha de menor valor do programa, ao passo que os mais capitalizados investiam na pecuária extensiva, compra de máquinas e no reflorestamento, acessando linhas maiores. De modo geral, porém, na opinião dos agricultores familiares, o Pronaf contribuiu diretamente para elevar a renda e melhorar as condições de vida, sobretudo pela subvenção à safra. Indiretamente, a experiência de participação no programa tornou os agricultores mais atentos ao acesso a outras políticas públicas (habitação, saneamento etc.). Para a maioria deles, o Pronaf foi fundamental para manter as famílias trabalhando no campo. Os entrevistados sugeriram, para melhoria do programa, o aumento nos valores financiados, a redução da taxa de juros, a extensão do prazo de quitação e a adequação do crédito ao período da venda dos produtos, quando os agricultores têm mais recursos para pagar as parcelas. Miranda e Gomes (op. cit.) concluíram que o Pronaf fortaleceria a capacidade produtiva da agricultura familiar, gerando renda e ocupação no campo, embora suas etapas – efetiva liberação do crédito e início do pagamento das parcelas – pareçam em descompasso com o calendário agrícola dos beneficiários que usam o recurso para atividades de lavoura.

Ainda na região sul, Fossá, Comerlatto e Mattei (2018) analisaram a percepção de agricultores familiares em relação ao Pronaf, por meio de um estudo qualitativo, em municípios do Oeste catarinense. Recapitulando a história de formação do espaço agrícola na região estudada – marcada, nos anos 1980-1990, pela falta de crédito e alta dos juros, pela concentração na produção de suínos, pelo esgotamento dos recursos naturais, pela redução da área cultivada e da rentabilidade –, os autores apontam que, nos anos 2000, os produtores se viram na contingência de buscar atividades que permitissem a reprodução social da agricultura familiar. A produção leiteira logo se destacou como alternativa, juntamente com a cultura de frutas e hortaliças e a produção agroecológica. O Pronaf incidiu nesse contexto.

Fossá, Comerlatto e Mattei (op. cit.) recolhem na bibliografia diversas leituras do impacto do programa, assinalando como ele se tornou a principal política de apoio à agricultura familiar, representando o reconhecimento da agricultura familiar como categoria socioeconômica estrutural do campo brasileiro, tema já abordado nesta revisão. O estudo de caso que os autores empreenderam contou com entrevistas semiestruturadas aplicadas a 11 agricultores residentes em Chapecó, Guatambu, Nova Itaberaba e Cordilheira Alta, indicados por “informante-chave” da cooperativa Cresol – a única a atuar com o Pronaf na região –, a partir de dois critérios: estar associado à cooperativa e ter contratado crédito em 2013, com valor inferior a R\$ 10 mil (com enquadramento nas fases de subsistência e/ou em transição). Em geral, os entrevistados tinham entre 50 e 65 anos e possuíam áreas entre 5ha e 35ha. Os integrados (maioria do grupo) na produção de leite, suínos e aves relataram ser proibidos pelas agroindústrias de ter criação própria de galinha ou porcos. Os mais velhos relataram as lutas para reivindicar uma linha de crédito própria para a agricultura familiar, que a diferenciasse do agronegócio, e elogiaram o fato de, a partir do Pronaf, poderem contar com o custeio associado ao seguro agrícola. Alguns se lembraram dos problemas com a sistemática de aval solidário, adotada na fase inicial do Pronaf, em virtude do efeito em cadeia da inadimplência, e reforçaram que a mudança para o formato individual foi benéfica. Ademais, os entrevistados apontaram a importância no Pronaf para fixar o agricultor na terra. Entre eles, o custeio era a linha mais acessada justamente para garantir a continuidade das atividades, ao passo que o investimento era usado para construção de cercas, compra de máquinas e ampliação da infraestrutura (resfriador de leite, sala de ordenha). Um ponto importante: o Pronaf era visto não apenas como garantia de estabilidade para novos financiamentos (porque aumenta a rentabilidade), mas como fator de redução da penosidade do trabalho e aumento do tempo livre em família e comunidade, criando um sentimento de autonomia na condução do trabalho. Na percepção dos entrevistados, o Pronaf apoiaria especialmente os menos capitalizados, que não dispõem de recursos mínimos para realizar investimentos e custear as atividades. Os agricultores se referiram à grande diferença do montante de recursos destinados ao agronegócio e à agricultura familiar e, nesta, ao modelo de integração agroindustrial, que não incentivaria a diversificação. Por fim, na percepção dos entrevistados, faltaria ao programa assegurar a prestação de assistência técnica.

Em linhas gerais, Fossá, Comerlatto e Mattei (op. cit.) concluem que o relato dos agricultores expressaria um reconhecimento, para além do crédito, do papel Pronaf no desenvolvimento do segmento rural familiar e na melhoria das condições do trabalho agrícola. Dado o perfil heterogêneo e o porte

demográfico da agricultura familiar, o Pronaf poderia crescer nas diferentes tipologias, dos mais pobres aos mais capitalizados, em todas as regiões do país, fortalecendo outras linhas, como o Pronaf Jovem e Mulher, e as cooperativas de crédito rural.

Analisando agricultores familiares em um contexto bem diferente, Borges, Silva e Coutinho (2018) propõem estudar a percepção do Pronaf na comunidade rural Lagoa Redonda, no município de Quixadá (CE), com entrevistas semiestruturadas de campo. As 25 famílias entrevistadas realizavam atividades diversas em pequena escala (em áreas de até 5ha), predominando a criação de bovino (leite e corte) e ovinos, secundada das culturas do feijão, milho e sorgo, com parte da produção destinada ao consumo das famílias e à alimentação dos animais, parte à venda. A receita obtida pela comercialização dos produtos era principal fonte de renda para a maioria das famílias – com ganhos entre 1,5 e 3 salários-mínimos –, complementada por benefícios do Bolsa Família e do Garantia-safra. As rendas extras, obtidas em atividades externas (confecções e venda de roupas), eram usadas na manutenção da atividade agrícola, sobretudo na aquisição de alimentos para o rebanho na seca. A maior parte da produção comercializada era adquirida por atravessadores, principalmente o leite. A criação de caprinos, tradicional na região, foi abandonada em virtude da baixa valorização e da ausência de uma cadeia produtiva organizada. A seca dos últimos anos reduziu a quantidade de grãos produzidos e a área plantada: os produtores se disseram desestimulados pelos baixos preços dos grãos nos períodos de safra comparados aos custos do processo produtivo, além, ainda, do baixo valor pago pelos atravessadores. Quanto ao Pronaf, todos os entrevistados tiveram acesso ao grupo B do programa, a maioria obtendo o valor máximo dessa linha (em 2016), de R\$ 4 mil. Um dado inesperado: 67% dos contratos teve, como titulares, mulheres chefes da família. Metade das famílias utilizou os recursos para a renovação dos plantéis por meio da aquisição de novos animais ou melhoramento genético, ¼ investiu na perfuração e renovação de poços para o abastecimento de água e 1/5 direcionou o crédito para a reforma de cercas e currais. Apenas 9% das famílias usou o recurso para adquirir máquinas ou equipamentos. Em termos de percepção, 59% dos entrevistados consideraram o Pronaf “positivo” para o desenvolvimento da agricultura familiar, mas 41% afirmaram não ter percebido melhorias nos níveis produtivos. Quanto à quitação do financiamento, apenas 11% dos entrevistados mantinham o pagamento em dia. Borges, Silva e Coutinho (op. cit.) observaram, no entanto, que a insatisfação com o Pronaf e a inadimplência estavam associadas a fatores não relacionados diretamente ao programa, como a perda das safras, as secas permanentes e a baixa margem de lucro.<sup>61</sup>

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

#### **4.4 Análises de desempenho do Pronaf em localidades específicas**

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

Justamente a meio caminho entre análise quantitativa – pelo método – e estudo de caso – pelo grupo abrangido –, Damasceno, Khan e Lima (2011) avaliaram a contribuição do Pronaf para o desenvolvimento

---

<sup>61</sup> Um conjunto adicional de textos, cujo foco central não é o Pronaf, aborda o impacto local do programa na organização produtiva de seus beneficiários potenciais e na própria institucionalização de outras políticas de desenvolvimento rural voltadas à agricultura familiar. Estudando associações e cooperativas de agricultores familiares da região sudoeste do estado de São Paulo, Gonçalves (2014) alude à importância da criação do Pronaf para a consolidação de uma institucionalidade de base a partir da qual os agricultores familiares estabelecessem uma relação com o Estado (via DAP) e sobre a qual políticas de compras estatais diretas (como o PAA) pudessem organizar-se. Santos e Azevedo (2009) ressaltam como o acesso ao Pronaf foi fundamental para que os produtores de leite do município de Catingueira (PB) se organizassem em uma associação produtiva.

da agricultura familiar no estado do Ceará, procedendo a um levantamento de dados primários junto a 45 agricultores beneficiários do Pronaf B e a 45 não beneficiários, nos municípios de Baturité, Iguatu e Quixadá. Para comparar os grupos, os autores calcularam índices de sustentabilidade, de emprego agropecuário por hectare cultivado e de renda agropecuária por hectare cultivado. O índice de sustentabilidade envolveu a elaboração de quatro subíndices: desenvolvimento econômico-social, capital social, ambiental e político-institucional. O subíndice de desenvolvimento econômico-social considerou indicadores de saúde, educação, habitação, condições sanitárias, lazer e economia, baseados nas respostas dos entrevistados a questões que abordaram a disponibilidade de serviços, condições de moradia, acesso a água e outros tópicos. O índice de capital social foi elaborado a partir de indicadores das relações comunitárias, interpessoais e associativas dos agricultores familiares. O índice ambiental agregou respostas sobre as práticas produtivas dos agricultores, como conservação do solo e uso de agrotóxicos. O índice político-institucional levantou a efetividade de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, como assistência técnica e crédito.

A análise descritiva dos resultados e os testes estatísticos (t de Student, Qui-Quadrado e U de Mann-Whitney) salientaram as diferenças e similaridades entre os grupos. Os dados mostraram que os valores que compõem o índice de sustentabilidade são maiores para os beneficiários, com destaque para os indicadores de desenvolvimento econômico-social e capital social. O resultado comparativo do teste t mostra que a diferença no índice de sustentabilidade médio de beneficiários e não beneficiários, em favor dos primeiros, é significativa. O quadro, entretanto, não é auspicioso: se, entre não beneficiários, 91% apresentavam baixo índice de sustentabilidade, mais da metade (53%) dos beneficiários do Pronaf estariam nesse patamar. De acordo com Damasceno, Khan e Lima (op. cit.), os baixos níveis do índice de sustentabilidade ambiental nos grupos podem ser atribuídos a práticas agrícolas inadequadas, como a não realização de análises de solo e o não uso de adubação verde. Os índices de capital social e político-institucional apontaram fragilidades maiores entre não-beneficiários (como o baixo nível de confiança entre associados e a baixa participação em cursos de capacitação). Em relação à renda agropecuária anual média e à renda familiar total anual média, os não beneficiários superaram os beneficiários, mas parte da diferença pode ser atribuída ao tamanho médio da propriedade dos não beneficiários, três vezes maior que a dos beneficiários. Eliminando esse efeito, os autores calcularam a média da renda agropecuária anual por hectare cultivado e observaram que o indicador, para os beneficiários, era 25% superior à dos não beneficiários. Quanto aos efeitos do Pronaf sobre o emprego, o estudo aferiu que a média da mão de obra familiar empregada por hectare, para os beneficiários, é de 1,32, ao passo que, para não beneficiários, é de 0,37, uma diferença estatisticamente significativa. Na sua conclusão, Damasceno, Khan e Lima (op. cit.) apontam que o Pronaf B nos municípios de Baturité, Iguatu e Quixadá operava em um contexto marcado pela insuficiência de serviços (disponibilidade de escolas, postos de saúde, estradas, transportes etc.), o que afetaria significativamente o desempenho dos produtores. Além disso, para atenuar a desarmonia entre política de crédito e política agrícola, os autores consideraram essencial implementar uma política fundiária e ampliar a abrangência da assistência técnica.

Também conjugando uma análise quantitativa com métodos qualitativos, Abreu (2017) buscou estudar os avanços e desafios enfrentados pelo Pronaf para garantir a sustentabilidade dos agricultores familiares na Paraíba. Apresentando dados do Censo Agropecuário de 2006, a autora observou que, além de metade da agricultura familiar brasileira estar no Nordeste, os agricultores familiares representavam, na Paraíba, 92% dos estabelecimentos, detinham 55% da área e respondiam por 58% do valor da produção. Apesar disso, 30% dos agricultores familiares possuíam área inferior a 2 ha. O setor ocupava 90% da mão-de-obra agrícola do estado. Na parte central de seu artigo, Abreu (op. cit.) analisa o desenho do programa Agroamigo, executado pelo Banco do Nordeste (BNB) com recursos destinados ao grupo B do Pronaf. Ela ressalta, como características da linha, a maior proximidade do assessor de microcrédito com o agricultor, o acompanhamento presencial das fases de execução e as taxas de juros baixas. Além disso, destaca a ampliação das linhas oferecidas pelo programa (Pronaf Mulher, Pronaf Jovem etc.) como um fator de diversificação do repertório da política que sinalizaria certa permeabilidade político-institucional aos diversos interesses econômicos e sociais no rural. Mas, apesar da ampliação do programa, Abreu (op. cit.) cita que, de modo geral, os recursos financeiros efetivamente são menores que a quantia anunciada pelo programa e que a liberação de crédito pelos bancos, mesmo havendo recursos, esbarra na filtragem dos beneficiários em potencial, que leva em conta a viabilidade de mercado dos projetos, a capacidade de

endividamento do produtor e outros critérios. Para qualificar esse ponto, a autora resume os elementos importantes que recolheu em entrevistas com representações ligadas aos agricultores familiares da Paraíba e agentes operacionais do Pronaf (BNB e Emater). Para estes últimos, o Pronaf seria um marco no desenvolvimento regional e o carro-chefe das agências bancárias do interior: o setor agrícola familiar teria importância significativa na economia local dos municípios paraibanos por gerar a matéria-prima de grande parte dos produtos e uma cesta diversificada de alimentos.<sup>62</sup> Os entrevistados da Emater disseram que as exigências documentais, especialmente a escrituração dos imóveis, frustram a participação de muitos produtores aptos. Por fim, Abreu (op. cit.) anota que a estiagem na região compromete fortemente as condições de aplicação e de quitação do crédito, e que os profissionais de ATER apontam a necessidade de orientar os produtores em contextos de estiagem prolongada.

Com abordagem similar – análise de dados estatísticos e entrevistas com mediadores locais – Aquino e Dantas (2018) analisam a evolução e os limites do programa de microcrédito rural Agroamigo na microrregião do Vale do Açu (RN), entre 2006 a 2013. Associando-o às características típicas de uma política de microcrédito – empréstimo de pequeno valor a pessoas abaixo da linha da pobreza, a taxas de juros inferiores às do mercado –, o artigo informa que o Agroamigo, operado pelo BNB, abrange a região Nordeste e o norte de Minas Gerais e do Espírito Santo, atendendo, desde 2005, a parcela mais carente da agricultura familiar: o grupo B do Pronaf. Com o objetivo de enfrentar a pobreza no campo, diversificar operações de financiamento no semiárido e reduzir as taxas de inadimplência, o Agroamigo<sup>63</sup> atua diretamente nas comunidades rurais, onde as operações são executadas sob o monitoramento de assessores de microcrédito, que elaboram as propostas e acompanham sua implementação passo a passo. Aquino e Dantas (op. cit.) afirmam que as aplicações do programa passaram de R\$ 16,8 milhões, em 2005, a R\$ 1,1 bilhão em 2013, com mais de 2 milhões de empréstimo a pequenos agricultores da região.

No Vale do Açu – microrregião estudada – o programa realizou mais de 7 mil contratos e investiu volume superior a R\$ 15 milhões. O panorama agrário açuense é objeto de uma análise importante no artigo: numa microrregião cujo meio rural é dominado pela fruticultura irrigada em larga escala com uso intensivo de insumos químicos, os agricultores familiares, embora representassem 82% do total de estabelecimentos e ocupassem 70% da mão-de-obra, segundo o Censo de 2006, dispunham de apenas 32% da área. Operando créditos do Pronaf a partir de condições desenhadas para as carências da agricultura familiar empobrecida do Nordeste, o Agroamigo permitiu que seus beneficiários do Vale do Açu investissem em suas propriedades com bons resultados, mas, segundo os autores, parece ter contribuído pouco para diversificar as fontes de renda do público. Mais de 3/5 das operações no Vale do Açu se concentravam no financiamento à pecuária de bovinos e à caprino-ovinocultura no período analisado. Quase metade do crédito operado via Agroamigo destinou-se a mulheres rurais, mas os investimentos feitos por elas seguem o “viés setorial” pecuário: 44% de contratos para bovinocultura e 22% para a ovinocultura, com montantes pouco expressivos alocados em atividades não agrícolas (3% para artesanato). Essa prevalência da pecuária poderia explicar-se tanto pela tradição da região como pela “padronização” dos projetos por parte dos técnicos de campo. O microcrédito se teria tornado um meio de aumentar o capital produtivo das famílias sem, contudo, propiciar ganhos de autonomia feminina. Aquino e Dantas (op. cit.) concluem reconhecendo que o Agroamigo não pode, por si só, resolver problemas históricos do meio rural nordestino, como a escasso abastecimento de água – questão também presente no Vale do Açu –, sem se integrar a outras políticas públicas e ampliar investimento em outras atividades, a fim de diversificar a fonte de renda das famílias.

Também complementando análise de dados estatísticos com abordagem qualitativa, Magella e Silva (2019) avaliaram o uso dos recursos do Pronaf pelos agricultores familiares de Mogi das Cruzes, onde eles representavam, segundo o Censo de 2006, 70% dos 1,6 mil estabelecimentos. Entre 2012 e 2016, segundo

---

<sup>62</sup> Abreu (op. cit.) destaca uma frase recorrente entre os entrevistados: “Se o produtor tem dinheiro, o comércio tem dinheiro também”.

<sup>63</sup> O Agroamigo estabelece, como condições de acesso, que o produtor, seja ele proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro, disponha de uma área máxima de 4 MF, resida nela ou perto, explore-a com a família, obtenha no mínimo metade da renda bruta anual da atividade agropecuária e possua renda bruta anual familiar de até R\$ 23 mil (atualmente). Os beneficiários podem contratar operações de até R\$ 5 mil (atualmente) a juros de 0,5% a.a., para desenvolver atividades agrícolas, pecuárias ou não agrícolas praticadas no meio rural (turismo, artesanato, comércio etc.).

os autores, 540 contratos do Pronaf foram realizados por agricultores familiares do município.<sup>64</sup> Selecionando uma amostra estatística desse universo, Magella e Silva (op. cit.) realizaram entrevistas com 61 produtores do município. A discussão em relação ao uso dos recursos é apresentada, no texto, por faixa de valor de crédito adquirido: até R\$ 20 mil (31%), de R\$ 20 a 40 mil (20%), de R\$ 40 a 60 mil (29%) e acima de R\$ 60 mil (20% dos contratos). Na primeira faixa de crédito, a maior parte foi empregada na aquisição de insumos (48%); na segunda, os contratos se concentraram em investimentos de infraestrutura (59%); na terceira, na aquisição de veículos (89%); na quarta, a parcela maior do montante foi destinada à compra de máquinas e equipamentos (33%). Em termos absolutos, a maior parte dos recursos do Pronaf emprestados pelos agricultores familiares de Mogi das Cruzes foi usada para compra de veículos. No que tange à relação com os agentes financeiros, a maioria dos entrevistados afirmou não ter precisado designar avalista ou fiador para firmar os contratos, e menos da metade deles (38%) disse ter sido acompanhada pelo banco após a liberação do crédito. Pouco mais que a metade, por sua vez, reclamou que o agente financeiro condicionava a liberação do crédito à aquisição de outro produto bancário. De modo geral, todavia, os autores concluem que o Pronaf em Mogi das Cruzes cumpriria o papel de política de desenvolvimento da agricultura familiar, embora atingisse pequeno percentual de produtores. Os diferentes significados que o Pronaf tem para os agentes financeiros – produto bancário – e para os beneficiários – política social – se expressaram também nas falas captadas em campo. Essa dicotomia percorre grande parte dos estudos analisados nesta revisão. A própria crítica às desigualdades distributivas do programa subentende essa controvérsia. As comparações em esfera local entre beneficiários e não beneficiários reforçam, entretanto, os efeitos favoráveis do programa, ainda que sem a amplitude de um programa de caráter estritamente social. No entanto, as análises positivas da experiência do Agroamigo no Nordeste – rara unanimidade na bibliografia – deixam claro que um acompanhamento técnico e uma formulação de condições de aplicação do crédito compatíveis com a realidade socioeconômica das famílias suscitam diferenças significativas nos resultados.

Formulando também uma análise de desempenho local do Pronaf, mas adstrita a dados secundários, Silva (2012) investiga a ação do Pronaf nas economias dos municípios do território Médio Jequitinhonha. Por meio do instrumental estatístico de Dados em Painel, o autor analisou o impacto do programa nas principais variáveis econômicas dos municípios do território, entre 2000 e 2007. Os resultados indicaram que o Pronaf tem contribuído para o desenvolvimento das economias locais: uma variação de 1% no valor total do Pronaf acarretaria uma variação positiva de 0,094% no PIB total, 0,092% no PIB industrial, 0,116% no PIB do setor de serviços e de 0,066% no PIB agropecuário. Os motivos pelos quais este último indicador é inferior ao PIB total e aos setoriais (indústria e serviços) passam, segundo Silva (op. cit.), pelas características da agricultura familiar no Médio Jequitinhonha, constituída, em sua maioria, de pequenas propriedades com baixa integração ao mercado. O Pronaf permitiria a esses agricultores pouco capitalizados ter acesso a outros insumos para produção e beneficiamento, criando, portanto, uma demanda por produtos industrializados ou semimanufaturados e dinamizando as atividades comerciais locais. Como o público atendido pelo programa na região pertence majoritariamente ao grupo B, com agricultores de renda baixa e carentes em bens e serviços, é possível que parte das famílias empregue o crédito em demandas não agrícolas.

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

---

<sup>64</sup> Destacado pelo produtor de hortaliças com mão-de-obra familiar, Mogi das Cruzes respondia por 15% da produção nacional de hortaliças e 80% da de cogumelos, em 2017.

Também trabalhando a partir de dados secundários para a formulação de um diagnóstico local, Pereira e Nascimento (2014) avaliaram a capacidade do programa de contribuir para o desenvolvimento do potencial produtivo da agropecuária tocaninense. Os autores apontam que a agricultura familiar tocaninense, segundo o Censo Agropecuário 2006, representava  $\frac{1}{4}$  dos estabelecimentos rurais, mas ocupava apenas 19% das terras: não obstante, gerava 36% das receitas agropecuárias do estado e ocupava 70% da mão-de-obra. Adotando uma metodologia estatística (regressão linear pela média e a regressão quantílica), a pesquisa analisou todos os municípios entre 2002 a 2009, à luz das seguintes variáveis (exclusivas da agricultura familiar): valor da produção de lavoura temporária, volume da produção vegetal, valor da produção animal, valor da produção de animais de grande porte, mão de obra familiar alocada em lavouras temporárias, mão de obra familiar alocada na produção animal e volume de crédito do Pronaf. Além do Censo, os relatórios da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) também foram usados como fonte de informação. O volume de crédito do Pronaf e a mão de obra familiar foram as variáveis explicativas: o objetivo era estimar a relação entre o volume de crédito do Pronaf e as variáveis de produção da agricultura familiar.

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

Propondo uma análise do uso dos recursos do Pronaf no Goiás, também baseada em dados secundários, Jordão, Silva e Carvalho (2019) afirmam que a agricultura familiar no estado tem importância significativa na produção de alimentos (arroz, mandioca e leite, este atrelado a uma cadeia produtiva), mas que a maior parte dos créditos do programa financia atividades consolidadas na região, como o milho, a soja e o gado bovino. A falta de uma assistência técnica capaz de promover a diversificação produtiva, além das obrigações financeiras assumidas com o crédito, acabaria por obrigar os agricultores familiares goianos a restringir suas atividades à pecuária leiteira. Essa determinação inicial, no entanto, tenderia, segundo os autores, a gerar prejuízos a longo prazo, com a redução dos lucros e a perda da autonomia dos produtores. Do ponto de vista das instituições bancárias, a concentração de recursos do Pronaf em atividades consolidadas se explicaria, tal como aparece assiduamente nesta revisão, pelo “menor risco” envolvido nessas operações: no caso da bovinocultura, os animais já existentes na propriedade serviriam de garantia ao financiamento, e o valor recebido poderia ser investido na compra de novos animais, aumentando a produção e, com ela, a garantia. Essa dinâmica criaria um circuito seguro para a lógica financeira. Os assessores de ATER teriam, além disso, maior facilidade para elaborar projetos voltados a cultivos tradicionais, e os próprios agricultores recorreriam, por segurança, a atividades já integradas. Os autores argumentam que o Pronaf em Goiás estaria, pois, enquadrado no modelo agrícola produtivista e commoditizado, atendendo às exigências do mercado e do setor financeiro, sem conseguir reforçar características importantes da agricultura familiar, como a diversificação, a vocação para a produção de alimentos e a comercialização em circuitos curtos. Por fim, mostrando que os créditos do Pronaf têm se concentrado cada vez mais em contratos de maior valor, em Goiás e no Brasil, Jordão, Silva e Carvalho

(op. cit.) citam estatísticas da execução do programa que indicam, de 2005 a 2014, tanto no estado como no quadro nacional, a redução do número de contratos vis-à-vis o aumento do volume de crédito.

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

Também tendo o Paraná como foco analítico, Stamm e Avelar (2019) propõem analisar a dinâmica e os efeitos do Pronaf na região Oeste do estado, entre 2000 e 2012, marcada pela forte concentração de produtores familiares e pela alta participação no volume total de créditos contratados pelo estado. Os autores empregaram o método estatístico de Dados em Painel de efeitos fixos para avaliar qual seria o efeito da variável exógena (volume de créditos do Pronaf) em relação às variáveis endógenas “PIB Total per capita”, “PIB agropecuário”, “PIB da indústria”, “PIB do setor de serviços”, “Renda média da população”, “Geração anual de empregos formais”, “Geração Impostos Líquidos Municipais” e “Geração de ICMS”. O método gerou resultados estatisticamente significativos, mostrando que o financiamento do Pronaf repercutiria sobre todos os setores da economia local. Em relação ao crescimento anual do PIB per capita, por exemplo, o modelo apresentou um coeficiente da taxa de crescimento do Pronaf de 0,0343, o que indicaria que, a cada 10 p.p. de aumento no volume de créditos do programa, ocorreria em média um acréscimo de 0,34% de crescimento anual no PIB per capita da região. Para o PIB Agropecuário, os valores foram mais expressivos: a cada acréscimo de 10 p.p. na taxa de crescimento anual do volume de créditos do Pronaf, ter-se-ia um acréscimo em média de 1,77% no crescimento anual do PIB Agropecuário. Para os PIBs da Indústria e de Serviços, os efeitos do aumento de 10 p.p. na taxa de crescimento do volume de créditos do Pronaf ocasionariam acréscimos de 7,98% e 4,62%, respectivamente, no crescimento anual. Os autores argumentam que os efeitos sobre o produto dos setores de serviços e da indústria foram maiores que o observado na agropecuária porque o Pronaf, como política de crédito que opera a taxas inferiores às de mercado, acabaria por funcionar como fonte de liquidez para os municípios da região. Além disso, apontam Stamm e Avelar (op. cit.), o agricultor familiar reduziria parte do custeio de suas atividades pelo emprego da mão de obra familiar e, com isso, teria margem para adquirir mais produtos de consumo doméstico. Por fim, acessando o crédito de investimento, os produtores comprariam máquinas e equipamentos que, antes, eram alugados, e assim movimentariam a atividade industrial.

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

créditos do Pronaf acarretaria um aumento de 5,85% na geração de impostos municipais e de 5,03% na geração de ICMS.

Um conjunto importante de conclusões pode ser tirado desses resultados. Eles demonstram que o Pronaf, mesmo sendo uma política setorial, engendra efeitos positivos tanto no crescimento do produto quanto na geração de renda, emprego e receita tributária. Ademais, fica clara a importância do programa para as administrações municipais. Isto significa que a gestão das prefeituras, preocupando-se em melhorar a operacionalização do programa junto aos sindicatos rurais, aos bancos e entidades de ATER, poderia produzir resultados ainda mais significativos nas contas municipais. O Pronaf, portanto, enquanto uma política social, funcionaria como vetor de dinamização da economia de pequenos municípios.

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

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

#### **4.5 Análises de desempenho do Pronaf em âmbito nacional e regional**

Neder e Batista (2014) procuram examinar os impactos do Pronaf sobre a pobreza rural, entre 2001 e 2009. Para tanto, constroem estimativas das elasticidades (modelo de painel dinâmico GMM-Sistema) Pronaf-renda e Pronaf-desigualdade. O trabalho considera, como hipótese central, que o programa contribuiria para aumentar o rendimento médio dos pequenos agricultores familiares e tenderia a reduzir a desigualdade de renda rural. Os efeitos do Pronaf são medidos a partir das variáveis “rendimento médio” e “concentração dos rendimentos”. Os indicadores de pobreza, renda per capita e o Índice de Gini foram obtidos a partir da PNAD-IBGE. A linha de pobreza adotada por Neder e Batista (op. cit.) é a de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita (para 2009).

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

umentar e promover melhor distribuição da renda no campo, contribuiu para a redução da pobreza rural no período 2001-2009.

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

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

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

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

do programa em escalas geográficas distinta, a fim de ter uma perspectiva mais acurada do seu desempenho nacional.

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

Um estudo de Araújo e Vieira Filho (2018), analisando os impactos do Pronaf na agricultura e na pecuária dos estados, entre 2007 e 2016, adota a metodologia de vetores autorregressivos em painel (PVAR) para mensurar os efeitos do crédito do programa sobre a área plantada, o valor bruto da produção agrícola e pecuária e a produtividade da terra. Em uma seção inicial, os autores avaliam como os financiamentos recentes oferecidos pelo Pronaf se dividiram segundo suas fontes ao longo de sua trajetória: se, na primeira fase do programa, o FAT era a principal fonte, entre 2013 e 2016 a poupança rural (56%) e os recursos obrigatórios (14%) responderem pela maior parte dos aportes financeiros na origem. No entanto, os recursos obrigatórios perderam bastante força no período (queda de 40% no valor financiado), assim como o FAT, Tesouro Nacional e Fundo Constitucional do Financiamento do Norte (FNO), ao passo que cresceram os recursos advindos da poupança rural, do BNDES e, destacadamente, do Fundo Constitucional do Financiamento do Centro-Oeste (FCO). Os bancos públicos, com o Banco do Brasil à frente, seguem sendo os responsáveis pela maioria dos repasses; 79% do valor financiado e 90% dos contratos. Os autores apontam que o viés concentrador do Pronaf na região se manteve no período recente (53% do valor total entre 2013 e 2016), agravado pela queda do volume de recursos no período (de R\$ 24,7 para 22,2 bilhões).

Araújo e Vieira Filho (op. cit.) apresentam, em seguida, a distribuição dos créditos do Pronaf por atividade, entre 2007 e 2016: nesse período, o número de contratos para a agricultura caiu 42% (cerca de 400 mil a menos), enquanto que os contratos para pecuária subiram 10% (chegando a 1,1, milhão em 2016 e a 53% do total). Por outro lado, em volume de recursos, a agricultura, mesmo em queda de contratos, teve aumento do crédito, chegando a R\$ 11,4 bilhões em 2016, 57% do total. Também no período, o

investimento na pecuária e o custeio na agricultura foram as finalidades de crédito que responderam pelo maior número de contratos (43% e 29%, respectivamente).

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

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

#### **4.6 Estudos com ênfase nos beneficiários do Pronaf**

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

Tomei e Souza (2014) propõem analisar os obstáculos que dificultam a conversão do agricultor familiar tradicional em empreendedor rural, sob o prisma das oportunidades criadas pelo Pronaf. O objetivo do estudo é avaliar, qualitativamente, aspectos socioculturais e características psicossociais dos agricultores, a fim de compreender por que alguns conseguiriam desenvolver seus empreendimentos, ao passo que outros permaneceriam estagnados no mesmo padrão produtivo. Para compreender tais diferenças, as autoras realizaram, entre 2009 e 2010, um conjunto de entrevistas em profundidade com 14 produtores gaúchos, indicados pela Cooperativa de Crédito Rural Brasileira, a Cresol, segundo um critério de tipicidade representativa. As autoras compararam os grupos – agricultores familiares x empreendedores rurais – a partir de três categorias: indivíduo (comportamento e condições de vida); ambiente (experiências de terceiros, disponibilidade de recursos e papel do governo) e processo (capacidade de percepção de oportunidades de negócio, papel de amigos e família, e educação formal). Para a categoria *indivíduo*, Tomei e Souza (op. cit.) identificaram no grupo “agricultores familiares” características como alta aversão ao risco e falta de estímulos como “necessidade de realização” e “busca por inovação”. Em relação ao sentimento de “realização”, os “empreendedores rurais” se destacariam pelo grau de autoexigência e pela aceitação de um nível de risco moderado. Os dois grupos, segundo as autoras, ambicionariam uma renda maior, mas se ressentiriam da dificuldade de superar a visão mais imediatista e estabelecer metas estratégicas.

Aspirações quanto às condições de vida também demarcaram significativamente os comportamentos: se os “empreendedores rurais” manifestam o desejo de prosperar, os agricultores familiares se mostram satisfeitos com uma vida “modesta e tranquila”. A motivação de seguir em atividade para sustentar a família foi a mais frequente entre todos os entrevistados, mas os empreendedores rurais citavam, além disso, o objetivo de manter a família unida no campo. Para a categoria *ambiente*, Tomei e Souza (op. cit.) observaram que a presença de empreendedores experientes e de uma força de trabalho com habilitação

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

Embora abordem apenas indiretamente o Pronaf, Sangalli et al (2014) analisam as estratégias de subsistência de um público importante do programa: os assentados da reforma agrária. Seu estudo avalia as condições de permanência no campo dos assentados no projeto Lagoa Grande, em Dourados (MS), identificando como, em terras pouco produtivas, distantes dos centros urbanos e carentes de infraestrutura e serviços básicos, eles tentam desenvolver suas atividades produtivas. Adotando uma metodologia qualitativa, com aplicação de questionários aos assentados, os autores identificaram que a produção voltada à geração de renda, na maioria das unidades, girou em torno da criação de gado leiteiro, ao lado de atividades destinadas ao autoconsumo, como a criação de galinhas e porcos e o plantio de hortaliças. A melhoria da produtividade, segundo Sangalli et al (op. cit.), dependeria da realização de uma correção do solo e da reforma das pastagens. Na análise, merece ainda destaque o fato de um “grande número de assentados” não ter percepção clara do custo e da rentabilidade de suas atividades, um indicativo de precariedade na gestão dos lotes que comprometeria a geração de renda e os efeitos benéficos esperados da participação deles no Pronaf. Os baixos rendimentos produtivos levam os membros das famílias a adotar estratégias para a permanência no campo e para a complementação da renda, seja pela prestação de serviços em fazendas da região, seja buscando ocupações nas cidades vizinhas. Os assentados queixaram-se, ainda, da falta de assistência técnica adequada, não apenas para melhoria das condições produtivas, mas para orientação quanto ao acesso a políticas públicas e a alternativas de produção. Os autores apontam que o desconhecimento dos assentados sobre programas como o Pronaf e o PAA, que teriam função estruturante nas atividades produtivas, é uma das principais barreiras a serem enfrentadas.<sup>65</sup>

Gazolla, Aquino e Simonetti (2017) analisam as condições socioeconômicas e produtivas de agricultores familiares pobres do Estado do Paraná, com objetivo de traçar um perfil desse grupo social. Para tanto, utilizam dados do Censo Agropecuário de 2006, selecionando agricultores familiares enquadráveis no grupo B do Pronaf (à luz dos critérios do Plano Safra 2006/2007). Os autores adotam, como referencial teórico para compreender a situação socioeconômica desses agricultores, a Teoria das Capacitações, de Amartya Sen, segundo a abordagem de Frank Ellis, distinguindo “cinco tipos de capitais”: natural, humano, financeiro, físico e social. Gazolla, Aquino e Simonetti (op. cit.) apontam que a agricultura pobre paranaense, enquadrável no Pronaf B, somava 109,8 mil unidades – 1/3 do total do estado –, ocupando 233,9 mil trabalhadores. Definidas as variáveis que, no Censo, representariam conceitualmente os cinco tipos de capitais, os resultados da análise revelaram, em geral, que os produtores possuem pouco capital

---

<sup>65</sup> Caberia mencionar ainda um conjunto menor de textos que tocam ao papel fundante que o Pronaf teve na construção de um campo institucional de políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Pereira e Lourenzani (2014) e Marques, Barata e Alves (2016) – com uma abordagem local - chamam a atenção para o fato de que o Pronaf permitiu conectar, por assim dizer, as famílias rurais com órgãos e instituições públicas, nos níveis municipal, estadual e federal: ações importantes, como a documentação e cadastramento de agricultores familiares e de suas terras, além de uma aproximação colaborativa mais estreita entre as entidades de assistência técnica e os produtores, são alguns dos exemplos desse efeito estruturante do Pronaf. Mais que isso, o programa contribuiu para prover uma base operacional a políticas como o PAA e a PNAE-Agricultura Familiar. De outro lado, alguns artigos apontam para a insuficiência de sinergia entre o Pronaf e tais programas em dimensões locais – na linha de Souza-Esquerdo e Bergamasco (2014) – e outros mencionam a sobreposição de inadimplências, como no caso dos beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário que contratam o Pronaf, e a imposição de projetos produtivos padronizados aos agricultores, sem levar as especificidades de cada família (Maia, Sant’ana e Silva, 2018).

natural, com uma área média de 8,78 ha, contra 17,03 ha do restante da agricultura familiar e 163,25 ha da patronal. O grupo caracterizar-se-ia ainda pelo pouco uso de capital físico (máquinas e insumos técnicos): menos de ¼ deles utilizavam tração mecânica nas atividades e apenas 2% usavam irrigação. O capital humano era igualmente frágil, com baixos níveis de instrução formal (3/4 deles tinham ensino fundamental incompleto) e acesso reduzido à assistência técnica (82% não receberam orientação especializada). O capital de tipo social ou organizativo era, também, restrito: 76% não eram associados a cooperativas ou entidades de classe. Por fim, o capital financeiro do grupo era bastante baixo: suas receitas agropecuárias correspondiam, em média, a 26% da renda, então complementada com aposentadorias e pensões, com remuneração por serviços prestados fora do estabelecimento e por políticas sociais. A produção para autoconsumo, como receita não monetária, tinha expressão relevante no grupo, sinal de que os agricultores pobres se empenhariam em priorizar a destinação de seus recursos à segurança alimentar familiar. A partir desses resultados, os autores afirmam que a pobreza que atinge os agricultores familiares não é somente econômica, mas multidimensional. Esse estado complexo de vulnerabilidade limitaria a autonomia dos produtores, privando-os dos ativos necessários à melhoria de seus processos de reprodução social. Desse ponto de vista, Gazolla, Aquino e Simonetti (op. cit.) destacam que o papel do Estado seria promover políticas públicas multifacetadas, conjugando ações que sanassem deficiências produtivas, sociais, educacionais, entre outras, a que esses agricultores estão submetidos.

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

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

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

## **5. Linhas especiais do Pronaf: um resumo das perspectivas e abordagens analíticas recentes.**

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

### **5.1 Pronaf Mulher**

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

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

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

Questões similares reaparecem na pesquisa que Filipak, Sapiensa e Aleixo (2012) desenvolveram nos assentamentos Sepé Tiaraju, em Serrana-SP, e 8 de julho, em Laranjeiras do Sul-PR. O baixo acesso das mulheres ao Pronaf Mulher aí também passaria por entraves burocráticos, restrições bancárias e, sobretudo, por uma ausência da perspectiva de gênero nas instituições operadoras do crédito e nas entidades prestadoras de ATER. As autoras lembram que o principal argumento para a criação da linha de crédito específica para mulheres no Pronaf concernia ao fato de que a dependência econômica delas era uma das bases da sua subordinação. No entanto, era frequente que o crédito fosse acessado pelas mulheres para financiar atividades dirigidas pelos homens no estabelecimento, reforçando a produção já existente e reproduzindo a dinâmica de gênero na divisão dos trabalhos. Além disso, como em geral são os homens que respondem pelo acesso às políticas públicas, as mulheres acabariam por desconhecer as regras do programa, sendo acionadas apenas quando os maridos, endividados ou inadimplentes,

recorrem ao Pronaf Mulher para conseguir crédito. Filipak, Sapiensa e Aleixo (op. cit.) concluem que o Pronaf Mulher, em que pese sua importância, deveria ser reorientado segundo uma perspectiva de superação das desigualdades de gênero para contribuir de forma mais eficaz com a autonomia das mulheres.

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

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

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

Spanevello, Matte e Boscardin (op. cit.) distinguem duas modalidades de destinação do crédito pelas entrevistadas: atividades agropecuárias, geralmente já exercidas na propriedade, e outras atividades. No caso das primeiras, os principais investimentos foram na compra de maquinário, melhoria da qualidade do solo e equipamentos para a produção leiteira. As entrevistadas justificaram os investimentos em

maquinários pela redução da penosidade do trabalho, mas muitas insinuaram não ter tomado esta decisão com autonomia em relação aos maridos ou cônjuges. Em tais casos, as mulheres geralmente desconhecem o valor do recurso e as regras do financiamento, e não raro apenas “assinam os papéis”, reabrindo o crédito para companheiros ou cônjuges que já esgotaram sua cota no programa. Mesmo assim, elas reconhecem que as rendas provenientes dos novos investimentos beneficiam a família como um todo. As entrevistadas que aplicaram o recurso na atividade leiteira, por outro lado, se sentem as responsáveis pelo investimento, por se encarregarem da atividade na divisão de trabalho familiar: elas adquiriram ordenhadeiras mecânicas para reduzir a fadiga do trabalho manual e resfriadores para manter a qualidade do produto e melhorar seu preço. As entrevistadas que usaram o crédito em outras atividades relataram a instalação de pomares, estufas para hortaliças e material para beneficiamento de panificados. Embora essas atividades sejam vistas como extensivas da esfera doméstica, a comercialização dos produtos nas feiras permitia às mulheres sair da propriedade e experimentar outra forma de inserção social. Em geral, as autoras observaram que as mulheres têm pouca experiência em acesso a crédito, o que se explica pela preponderância da atuação dos homens no espaço público, exterior à casa, e na gestão da propriedade. Os resultados, embora não assegurem que a inserção das mulheres no Pronaf “representaria uma possibilidade de autonomia e geração de renda”, indicam que o acesso ao programa foi positivo, em termos de renda, para o conjunto da família.

Araújo et. al (2016) oferecem um foco analítico diferente: tentam compreender como o Pronaf Mulher incide sobre o empoderamento das agricultoras familiares de duas comunidades do município de Montes Claros (MG). Aplicando entrevistas a mulheres que haviam contratado crédito do Pronaf entre 2011 e 2015, as autoras analisaram as seguintes dimensões: 1) a dimensão econômico-individual, relativa à autonomia feminina de decisão sobre o uso do recurso, o aumento da renda individual e familiar e o acesso a novos bens; 2) dimensão pessoal, relativa à melhoria do bem-estar das mulheres e suas famílias e ao acréscimo da renda e produção em termos qualitativos e quantitativos; e 3) a dimensão social e política, relativa à inserção delas em espaços sociais e políticos.

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

Visão contrária foi formulada por Izidoro et at. (2018), que entrevistaram mulheres no assentamento Monte Alegre em Araraquara (SP). As autoras observaram que o Pronaf Mulher era acessado por uma minoria de mulheres. Problemas como a falta de informação sobre o programa e o difícil diálogo entre mulheres e agentes técnicos e financeiros reapareceram nesse estudo. A invisibilidade do trabalho feminino e a exclusão da participação das mulheres na gestão da renda dos lotes deram a tônica das entrevistas. Mesmo os profissionais de assistência técnica não divulgam, entre as potenciais beneficiárias, a linha Pronaf Mulher. Essa carência de informações, por outro lado, sugeriria o distanciamento das mulheres em relação à gestão financeira do negócio familiar e às decisões produtivas. A rigor, os projetos não seriam elaborados sob a perspectiva de uma agricultura familiar com equidade de gênero. Algumas mulheres relataram a pressão dos maridos para assinar os empréstimos do Pronaf, o que mostra que a formalização da participação feminina no programa não é suficiente para superar os conflitos de gênero. Ademais, segundo as autoras, a concepção do programa não pressuporia as assimetrias de poder existentes dentro do núcleo doméstico das assentadas. As beneficiárias afirmaram almejar maior autonomia financeira, mas não outra jornada de trabalho, a partir do acesso ao crédito. O estudo conclui

que o Pronaf Mulher não conseguiu anular suficientemente a lógica da dominação masculina na esfera de decisão sobre os recursos econômicos da família.

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

## 5.2 Pronaf Jovem

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

Barcellos (2017), abordando a construção do Pronaf Jovem, chama a atenção para a dinâmica dialógica que se estabeleceu entre os movimentos sociais rurais, a partir dos quais a juventude rural emergiu como sujeito político, e as instâncias oficiais de formulação da política. Na raiz do Pronaf Jovem, assinala o autor, sempre constou a ideia de oferecer um horizonte futuro de desenvolvimento socioeconômico aos jovens rurais que, contrariando o “fatalismo” do êxodo rural, decidissem construir projetos de vida no campo. Barcellos (op. cit.) concentrou sua análise do programa entre 2010 e 2013, empregando diversos instrumentos qualitativos junto a representantes e atores políticos das organizações e movimentos sociais. Entre os fatores que dificultariam o acesso dos jovens ao Pronaf Jovem, ele identificou, em primeiro lugar, a presunção, por parte dos operadores bancários, de que os jovens, inexperientes e pouco responsáveis para administrar os recursos, ficariam inadimplentes com o crédito. Ligado a este empecilho, estaria, ainda, a resistência dos bancos a financiar projetos produtivos não convencionais ou de pequena escala. Outra dificuldade estaria na obtenção da DAP por jovens solteiros com menos de 30 anos de idade: ficando vinculados à DAP do chefe-de-família, eles não teriam autonomia para acessar o crédito em favor de projetos produtivos próprios.

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

Por outro lado, os jovens demandantes do Pronaf Jovem tenderiam a ser justamente aqueles que estão em processo de sucessão na agricultura familiar. A principal razão que explicaria, mesmo para esse grupo,

a baixa adesão ao programa seria, segundo o autor, o desconhecimento da existência de uma linha de crédito voltada especificamente para os jovens. Além disso, Marin (op. cit.) afirma que o perfil idealizado para o público do Pronaf Jovem – autônomo, pluriativo e integrado – contrasta com a realidade da juventude do campo, em cuja experiência predominariam a desinformação e o pouco acesso à qualificação técnica, sem contar os obstáculos impostos pelo sistema bancário. Em síntese, a crítica do autor incide sobre a impossibilidade de construir, a partir apenas do Pronaf Jovem, o perfil ideal de acesso ao programa. Embora tenha o cuidado de não generalizar suas conclusões, Marin (op. cit.) sugere que os modestos resultados da linha expressariam esse descompasso entre o ideal e o real.

### **5.3 Pronaf Agroecologia, Pronaf Floresta, Pronaf Semiárido e Pronaf Eco.<sup>66</sup>**

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

Sambuichi e Oliveira (2011) estudam, por exemplo, como essas linhas, pautadas pelas premissas do desenvolvimento sustentável, contribuem para mudar o modelo de desenvolvimento agrícola. Os autores afirmam que a criação dessas modalidades de crédito, em 2003, veio em resposta às críticas relativas à especialização produtiva e dependente que o Pronaf fomentaria entre os beneficiários, em contradição com a ideia de estimular a diversificação e promover estratégias produtivas adaptadas aos contextos ambientais. Sambuichi e Oliveira (op. cit.) descrevem o desempenho geral dessas linhas entre as safras 2005-06 e 2009-10. Nesse período, o Pronaf Agroecologia financiou um volume de R\$ 11,4 milhões em crédito (variando entre 600 mil, em 2005-06, e 5,1 milhões, em 2008-09), com 979 contratos. A região Norte concentrou 40% dos recursos contratados. O Pronaf Floresta emprestou R\$ 75 milhões em 14,9 mil contratos, a maior parte deles nas regiões Sul e Sudeste (somando 86% do total). Os autores assinalam que, entre 2006-07 e 2009-10, a linha teve queda brusca de valores, reflexo de uma reorientação das suas regras, que passaram a excluir o financiamento da silvicultura de espécies exóticas e monoculturas florestais. Esta variação releva o fato de que a maior parte dos recursos da linha era absorvida pela indústria de papel e celulose do Sul-Sudeste. O Pronaf Semiárido financiou, no período, R\$ 188,4 milhões em 38,1 mil contratos. O Pronaf Eco, iniciado a partir da safra 2007-08, financiou R\$ 40,3 milhões em 3 mil contratos até a safra 2009-10. A região Sul recebeu mais da metade desse montante.

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

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

---

<sup>66</sup> Em linhas gerais, o Pronaf Agroecologia visa financiar a implantação de sistemas agroecológicos e orgânicos de produção, segundo as diretrizes estabelecidas. O Pronaf Floresta financia a implantação de sistemas agroflorestais, de manejo florestal e exploração extrativista ecologicamente sustentável, além da recuperação de áreas degradadas. O Pronaf Semiárido oferece crédito para investimentos em projetos de convivência com o semiárido, priorizando projetos de infraestrutura hídrica. O Pronaf Eco financia a implantação de tecnologias para produção de energia renovável. Não foi encontrada, pelas chaves de busca utilizadas, bibliografia específica sobre este último programa.

instâncias de financiamento, de que a agroecologia é um sistema produtivo “utópico” e inviável economicamente.

Em outro estudo, Sambuichi et al (2018), debatendo o financiamento da transição agroecológica no país, avaliam como o I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (I Planapo) repercutiu sobre o Pronaf Agroecologia entre 2013 e 2015. Os autores constatam que, apesar de boa parte das ações previstas no plano ter sido realizada, a meta de ampliar o acesso ao crédito ficou distante dos resultados: dos R\$ 2,5 bilhões disponibilizados para financiar a produção agroecológica e orgânica familiar no período, apenas R\$ 63 milhões (2,5%) foram distribuídos. Os autores apontam que o baixo acesso à linha, a despeito dos esforços envidados no âmbito do Planapo, pode explicar-se por questões financeiras: conquanto as condições de juros e carência do Pronaf Agroecologia sejam mais vantajosas que as oferecidas pelo financiamento privado, as exigências burocráticas para acessar essa linha são mais numerosas que as solicitadas nas demais modalidades, induzindo os produtores agroecológicos a buscar a liberação do crédito por vias mais fáceis dentro do programa. Oliveira et al (2018) atualizam um pouco mais os números de execução do Pronaf Agroecologia, compreendendo o período de 2015 até o primeiro trimestre de 2017: nesse intervalo, foram investidos R\$ 9,96 milhões na linha, com participação majoritária da região Sul (63%), e realizados 488 contratos, 54% para pecuária. O montante reservado ao Pronaf Agroecologia seguiu sendo baixíssimo dentro do orçamento geral do Pronaf nos anos analisados – 0,021%.

Além dessas análises de escopo geral, a bibliografia reserva alguns estudos de caso relatam experiências locais com o Pronaf Agroecologia. Deggerone (2018) apresenta uma análise qualitativa da experiência dessa linha em Três Arroios (RS), na safra 2016/17, quando o município gaúcho recebeu R\$ 205,4 mil pela modalidade. A autora observa que o montante foi investido na aquisição de máquinas e instalação de infraestruturas, usados numa produção agroecológica bastante diversificada (arroz, feijão, alho, cítricos, pêssego, ameixa e hortelã). Sua conclusão sublinha que a criação da linha Agroecológica propiciou aos agricultores familiares um reconhecimento desse modo de produção. Schneider et al (2020), estudando a produção agroecológica no noroeste do Rio Grande do Sul, salienta que os custos financeiros para a transição do sistema convencional ao agroecológico são altos e que, apesar da insuficiência do alcance do Pronaf Agroecologia, os produtores familiares dificilmente poderiam assumir tais despesas com capital próprio. Stoffel et al (2020), analisando, também por métodos qualitativos, a aplicação da linha no Território da Cidadania de Cantuquiriguaçu (PR), oferecem, preliminarmente, um panorama descritivo do desempenho total do Pronaf Agroecologia de 2013 a 2018: nesse período, foram firmados 864 contratos do Pronaf Agroecologia, 356 para atividade agrícola e 508 para pecuária; em relação ao volume de recursos, do total de R\$ 16,5 milhões, 78% foi destinado à agricultura e 22% à pecuária. O maior volume foi acessado pela Região Sul, e o maior número de contratos, pelo Nordeste. O estudo de caso do artigo, construído a partir de entrevistas com agricultores familiares, revelou que a estratégia de comercialização adotada pelos produtores agroecológicos é participar de feiras vinculadas a esse tipo de produção. Os relatos confirmaram ainda que, entre os produtores e os próprios agentes financeiros, predominam a desinformação e o desconhecimento sobre as regras de acesso ao Pronaf Agroecologia.

Os estudos específicos sobre o Pronaf Floresta levantam questões mais diretamente associadas aos efeitos que a implantação do programa teve sobre certas localidades. Feitosa e Silva (2010) avaliam a implantação de três sistemas agroflorestais (SAFs) em assentamentos no município de Eldorado do Carajás (PA), financiados pelo programa. No primeiro, apontam para os problemas da padronização pré-concebida de projetos do Pronaf Agrofloresta, em que predominam espécies florestais madeiráveis para fins comerciais e plantios que obedecem à lógica do monocultivo, sem a necessária adequação às condições biofísicas e às expectativas da família beneficiária. No segundo, assinalam um problema da falta de orientação técnica em um projeto que pretendia reconstituir a área desmatada de um lote, mas com espécies incompatíveis com um solo de baixa retenção hídrica. No terceiro SAF, a família que pretendia usar os recursos para o plantio de frutíferas, em parte pensando na própria segurança alimentar, em parte projetando a venda do excedente e da madeira, deparou com obstáculos inesperados, como a mortalidade das mudas e a não germinação do cupuaçu. Apesar das dificuldades, os autores indicam que o êxito parcial dos projetos confirmaria a importância da adoção dos SAFs para a diversificação das atividades produtivas, mesmo quando as famílias enfrentam limitações no meio cultivado.

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

As avaliações do Pronaf Semiárido tratam, sobretudo, das estratégias de convivência da agricultura com a seca, uma vez que o programa financia infraestruturas de abastecimento de água para consumo e produção a agricultores familiares que vivem e trabalham em contextos de estresse hídrico. Sieber e Gomes (2015), estudando a implantação do programa por agricultores familiares do município de Serra Talhada (PE), observam como o Pronaf se integrou a uma mudança de paradigma na forma de ver o Semiárido: das medidas emergenciais e assistencialistas que prevaleceram historicamente na região, passou-se a uma perspectiva de desenvolvimento, alicerçada em programas de convivência com as condições edafoclimáticas do bioma. A linha de crédito Pronaf Semiárido, atendendo às necessidades de abastecimento hídrico – instalação de canos, bombas para a atividade agrícola –, conjugou-se a outras políticas públicas na região, como o programa de cisternas, para estabelecer essa nova perspectiva, apesar dos limites e descontinuidades. Santos (2014) avaliou os efeitos do Pronaf Semiárido junto a agricultores de Itapipoca (CE): com a aplicação de questionários a beneficiários do programa, o autor observou que a maioria dos entrevistados teve aumento do rebanho e se sentia preparada para enfrentar a seca, embora a extensão desta por um período superior a dois anos – como na época da pesquisa – criasse obstáculos mais severos à efetividade do programa. Cirilo, Targino e Pedroza (2019) observaram os resultados da aplicação do Pronaf Semiárido na construção de barragens subterrâneas para armazenamento de água. Acessível e pouco dispendioso, o mecanismo propiciaria, segundo os autores, o armazenamento de água por um período considerável, favorecendo a continuidade das atividades rurais. Por outro lado, a falta de informações, tanto em relação ao crédito quanto à disponibilidade da tecnologia, tornava-a ainda pouco usada entre os produtores familiares do Semiárido. Sindicatos rurais e agentes de ATER poderiam empenhar-se na tarefa de orientar os potenciais beneficiários, que ainda sofrem com a estiagem, acerca das regras de acesso ao programa.

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

#### **5.4 Pronaf Agroindústria e Pronaf Mais Alimentos**

São pouco encontradas na bibliografia estudos sobre o Pronaf Agroindústria. Wesz Junior (2010, 2017) oferece duas avaliações complementares sobre o desenho e os efeitos do programa. Em seu primeiro artigo, ele aponta que as motivações para criação da linha passariam, via de regra, pela baixa rentabilidade das atividades “primárias” – safras frustradas, redução do preço das commodities e alta dos custos dos insumos –, que teria suscitado nos agricultores o interesse em passar à agroindustrialização. Contudo, a maioria dos produtores, sem recursos para comprar equipamentos, necessitava de uma linha de crédito específica para dar esse passo. Além disso, segundo o autor, a agricultura familiar submetida a um processo de especialização produtiva se tornara dependente das cadeias produtivas, de sorte que, para gerar renda e promover a autonomia econômica, era importante internalizar a agregação de valor. A demanda de movimentos sociais e a pesquisa acadêmica que ressaltava a importância da pluriatividade e da multifuncionalidade para a agricultura familiar foram também fatores que motivaram a implementação voltada à agroindustrialização.

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

Em sua primeira avaliação, Wesz Junior (op. cit.) procedeu a uma rodada de entrevistas semiestruturadas, em julho de 2008, com “*policy-makers* envolvidos na elaboração e gestão dessa linha de crédito”, e a uma consulta aos dados administrativos dos financiamentos. O autor identificou uma mudança importante no público beneficiário da linha a partir do Plano Safra 2008/2009, com a entrada do Programa Mais Alimentos. Se, antes, o foco eram agricultores familiares enquadrados no Pronaf, além de cooperativas e associações (com composição de, no mínimo, 90% de agricultores familiares e comprovação de que pelo menos 70% da matéria-prima vinha de unidades familiares), as condições de enquadramento se alteraram bastante, a partir daquele ano, atendendo ao objetivo de incluir no programa a cadeia produtiva do leite: a participação de produtores familiares, nesse caso, poderia ser de 70% na composição da associação e de 55% no fornecimento de matéria-prima. No mesmo contexto de mudanças, o número máximo de participantes por contrato elevou-se de 40 para 900 agricultores, com o limite de valor individual subindo de R\$ 18 mil para R\$ 28 mil: com isso, o teto de financiamento coletivo saiu de R\$ 720 mil para R\$ 25 milhões. Wesz (op. cit.) chama a atenção para o fato de que esse rearranjo apontava para a opção de beneficiar grandes empreendimentos, uma vez que os recursos concedidos a uma única cooperativa poderiam custear quase 800 agroindústrias familiares. Como, ademais, nas grandes cooperativas, a função principal dos agricultores familiares se limitaria à entrega da matéria-prima a partir dos sistemas de integração, o custo financeiro dos juros subsidiados pelo Tesouro acabaria por auxiliar um empreendimento não necessariamente provido das características da agricultura familiar. As alterações nas condições de financiamento e o alastramento do público beneficiado teriam, conclui o autor, dissolvido os princípios iniciais do Pronaf-Agroindústria. A conclusão de Wesz Junior (op. cit.) chama a atenção para o fato de que o Pronaf, alargando os limites de renda para enquadramento, teve, sobretudo a partir de 2008/2009, uma inflexão reconcentracionista: com a ampliação da entrada de agricultores mais capitalizados (pelas linhas C, D e E), o volume de crédito destinado à região Sul tornou a crescer, acentuando as assimetrias distributivas do programa.

No segundo estudo, partindo da consideração geral da importância das agroindústrias familiares – na geração de renda, fixação das famílias no campo e fortalecimento de mercados locais –, Wesz Junior (2017) analisa as transformações ocorridas no Pronaf Agroindústria entre 1998/99 e 2016/17, destacando o aumento do limite de renda familiar para efeitos de acesso ao programa – que chegou a R\$ 360 mil, em 2013 –, um indicativo do processo de absorção de produtores mais capitalizados pelo programa. Com os limites de participação de cooperativas e associações, deu-se um salto equivalente: o limite máximo de

patrimônio das cooperativas para efeitos de enquadramento que, em 2003, era de R\$ 3 milhões, chegou a R\$ 150 milhões, em 2012, mantida a redução de 90% para 70% da participação obrigatória de agricultores familiares na composição societária. O teto dos contratos também foi elevado no período. Tais mudanças, como assinala Wesz Junior (op. cit.), repercutiram sobre os dados: em 2015/16, foram financiados 578 contratos, totalizando R\$ 286 milhões, um dispêndio similar ao que foi feito, anualmente, no período de referência anterior – de 2003 a 2006 –, mas com um número de contratos bem inferior ao registrado no último ano daquele intervalo, 3.600. Com isso, o valor médio dos contratos aumentou consideravelmente, e se observou uma concentração do crédito em poucos empreendimentos: 2,6% dos contratos absorveram 73% dos recursos – 2/3 do total de contratos concentrando-se no Rio Grande do Sul.

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

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

Delfino et al. (2018) propõem-se examinar a distribuição dos recursos e contratos do Mais Alimentos entre 2015 e 2017. Os autores mostram que, no período, o volume de recursos subiu de R\$ 4,2 para R\$ 7,4 bilhões, com os contratos variando de 150,6 mil para 215,6 mil. Segundo o estudo, 40% dos tratores adquiridos pelos agricultores familiares no país entre 2016 e 2017 foram financiados via Pronaf Alimentos.

Em termos de distribuição regional, Delfino et al. (2018) chamam a atenção para o fato de que os três estados da região Sul estiveram todos os anos entre as quatro primeiras posições nos rankings de número de contratos e de acesso a recursos, com destaque para o Rio Grande do Sul, quase sempre na dianteira, alternando pouco com Minas Gerais. Os autores atribuem esse desequilíbrio à capacidade organizacional dos agricultores familiares sulistas, mais associados a cooperativas de crédito e outras entidades representativas, e ao melhor acesso a serviços de assistência técnica na região. Por fim, Camara et al (2020), estudando a percepção dos agentes financeiros e de Ater que atuam no Pronaf Mais Alimentos no município de Palmeiras das Missões, conferiram que o programa – pela taxa baixa de juros e pelos prazos longos – é reconhecido como uma oportunidade para agricultores pobres realizarem investimentos produtivos. Além disso, o programa gerou ganhos de produtividade e redução da penosidade no trabalho do campo, graças aos equipamentos adquiridos. Outras duas consequências de monta são mencionadas: a dinamização da economia regional, com recursos circulando no município, e o estímulo a permanência de jovens no campo, em virtude da melhoria da renda.

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

### **5.5 Pronaf Pesca**

Tema pouco abordado na bibliografia, o Pronaf Pesca é objeto de estudo de caso de Capellesso e Cazella (2013), realizado no Litoral Centro-Sul de Santa Catarina, com aplicação de entrevistas a pescadores e atravessadores. Descrevendo a pesca artesanal como atividade de pequena escala em que predomina o trabalho não assalariado, os autores afirmam que, segundo o Registro Geral de Pesca, havia em 2011 mais de 600 mil pescadores artesanais no país (3/5 do total), responsáveis por cerca de 60% de todo o pescado em 2010 (aproximadamente 500 mil t). Na região onde foi feita a pesquisa, dados de 2012 indicavam a existência de quase 11 mil pescadores artesanais. Os autores observam que, na economia da pesca artesanal, cujos agentes têm pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro, ainda prevalecem relações de reciprocidade: a modernização do setor via indústrias pesqueiras – a partir dos anos 1970 – não anulou a figura dos atravessadores e o sistema de aviamento, no qual os pescadores recebem um adiantamento financeiro a ser debitado na entrega da produção, a preços fixados pelo atravessador. Nas comunidades pesqueiras estudadas, o reforço dos laços entre pescadores e atravessadores dá-se não só pelo compromisso em retribuir os financiamentos, mas também pela prestação de serviços, chamados de *assistências* (fornecimento de óleo diesel, conserto de motor etc.) que os intermediários oferecem em troca do pescado. Como o pescado é altamente perecível, a segurança de compra oferecida pelos atravessadores reforça os laços de dependência econômica dos pescadores em relação a eles. Segundo Capellesso e Cazella (op. cit.), esse sistema informal – sem preços pré-fixados, sem taxas de juros, sem garantias de parte a parte – nas comunidades estudadas explicaria o baixíssimo acesso ao Pronaf entre os potenciais beneficiários. De resto, a impessoalidade e imagem negativa dos bancos – piorada com a inadimplência em cadeia provocada pelo antigo sistema de aval solidário do Pronaf – e a distância entre a instituição financeira e a realidade econômica da pesca artesanal dificultam a adequação do Pronaf Pesca a uma cultura econômica pouco monetarizada, que efetua o desconto de dívidas por entrega do produto. A inclusão dos pescadores artesanais em sistemas de financiamento formais exigiria adaptações à cultura financeira da atividade, com um acompanhamento de “ações extraeconômicas, no campo

organizacional”, para alcançar resultado. Cooperativas de crédito solidárias, como as que funcionam junto a agricultores familiares, também poderiam, concluem Capellesso e Cazella (op. cit.), ser adaptadas à pesca artesanal.

## 6. Considerações finais

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

Um primeiro elemento a destacar nos estudos diz respeito à visibilidade política, econômica e social que a própria criação do Pronaf deu à agricultura familiar. A concepção do programa e as complexas ramificações institucionais que aperfeiçoaram, ao longo dos anos, o processo de sua implementação representaram o reconhecimento, por parte do Estado, da importância da agricultura familiar como “categoria” ou “grupamento” socioeconômico definido por um modelo de produção específico, diferente daquele que caracterizaria a agricultura de larga escala ou patronal. A partir da base institucional criada com o Pronaf e dos instrumentos derivados dela – como a Declaração de Aptidão do Produtor (DAP), os cadastros e estatísticas que passaram a diferenciar, quantificar, qualificar e mapear o universo da agricultura familiar brasileira –, outras políticas públicas voltadas aos agricultores familiares puderam ser realizadas. O programa teve, pois, uma dimensão fundadora, de caráter estruturante, na construção institucional das ações do Estado destinadas à agricultura familiar.

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

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

No entanto, do ponto de vista da produção, boa parte da bibliografia chama a atenção para o fato de que a bancarização do programa induziria à especialização produtiva. A regra de financiamento *por produto*, além da segurança econômica que atividades e modelos de produção já consolidados, com garantia de mercado, ofereceriam às instituições, está na raiz desse direcionamento. Para receber os recursos, os produtores acabariam por subordinar seus projetos produtivos às preferências e critérios de financiamento que os bancos adotam: em vez de contratar crédito para financiar um projeto produtivo próprio, os agricultores familiares adotariam um projeto produtivo “padrão”, especializado, para acessar ao crédito. Tal inversão provocaria efeitos controversos: a especialização, mobilizando o tempo de trabalho e a área dos estabelecimentos familiares, tornaria o beneficiário dependente de apenas um

produto. Ademais, em regime de integração, essa dependência se acentuaria em virtude da obrigatoriedade de aquisição dos pacotes tecnoquímicos definidos pelas empresas integradoras. Com isso, na medida em que os produtores familiares empregam os recursos recebidos do Pronaf para atender às exigências de padronização, o crédito, concebido para apoiar a produção autônoma da agricultura familiar, acabaria financiando, a rigor, grandes empresas agropecuárias, com os produtores familiares integrados assumindo os riscos financeiros da operação.

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

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

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

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

## Referências

### Introdução e Seção 1: O que diz a bibliografia do Pronaf até 2009: breve resumo

AQUINO, J.; SCHNEIDER. 12 Anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): Uma reflexão crítica. *Revista de Extensão e Estudos Rurais*, v. 1 n. 2, jul-dez. 2011.

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

CARNEIRO, M. J. Política de desenvolvimento e o “novo rural”. In: CAMPANHOLA, C. & GRAZIANO DA SILVA, J. (eds.). *O novo rural brasileiro: políticas públicas*. Jaguariúna/SP: Embrapa Meio Ambiente, 2000. p. 117-149.

GASQUES José Garcia et al. (2005): Agricultura familiar – PRONAF: análise de alguns indicadores. *Anais do XVIII Congresso SOBER*, jul. 2005. Ribeirão Preto (SP).

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 52, supl.1. Brasília, 2014.

GUANZIROLI, C. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 45, n. 2, pp.301-328. Brasília, 2007.

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

MATTEI, L. Impactos do Pronaf: análise de indicadores. Brasília: NEAD, 2005.

MATTEI et al. Impactos socioeconômicos do PRONAF nos 30 municípios que mais contrataram crédito no período entre 2001 e 2004 em oito estados do país. Florianópolis: UFSC/FAPEU, 2007.

PETRELLI, V.; SILVA, F.: O novo desenho do Financiamento Agrícola e as dificuldades para os produtores não integrados. *Anais XVII Congresso da SOBER*, jul. 2004. Cuiabá (MT).

SCHNEIDER, S.; WESTPHALEN, F.; GAZOLLA, M. As duas “caras” do Pronaf: produtividade ou fortalecimento da produção para autoconsumo? *Anais do XVIII Congresso da SOBER*, jul. 2005. Ribeirão Preto (SP).

## **Seção 2: Panorama da pesquisa acadêmica sobre o Pronaf entre 2009 e 2019: uma revisão da bibliografia.**

ABREU, T. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no estado da Paraíba: avanços e desafios. *Revista Principia*, 01, vol.1(35), jun. 2017.

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

ANDRADE, P.; STRAUCH, J.; FERREIRA, G. Avaliação dos critérios de elegibilidade do Programa Territórios da Cidadania. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 54, n. 4, dez. 2016.

ANTUNES, R. et al. Programa nacional de crédito da agricultura familiar e impactos nas economias locais no estado do Paraná. *Economia & Região*, 01, vol.1(1), abr. 2015.

AQUINO, J., GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Dualismo no campo e desigualdades internas na agricultura familiar brasileira. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 56, n. 1, mar. 2018.

AQUINO, J.; FREIRE, J.; CARVALHO, A. Importância, heterogeneidade e pobreza da agricultura familiar no estado do Rio Grande do Norte. *Revista Geotemas*, vol.7(2), dez. 2017.

AQUINO, J.; LACERDA, M. Magnitude e condições de reprodução econômica dos agricultores familiares pobres no semiárido brasileiro: evidências a partir do Rio Grande do Norte. *Rev. Econ. Sociol.*, 2014.

ARAÚJO, J.; VIEIRA FILHO, J. Análise dos impactos do Pronaf na agricultura do Brasil no período de 2007 a 2016. Texto para Discussão n. 2412. Brasília: Ipea, 2018.

ARAÚJO, R.; JUNIOR, S. Cultura da mandioca: estudo de caso no agreste potiguar à luz dos relacionamentos inter-atores. *HOLOS*, vol. 29(6), 2013.

AZEVEDO, F.; PESSOA, V. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos. *Revista Sociedade & Natureza*, vol.23(3), dez. 2011.

BATISTA, H.; NEDER, H. Efeitos do Pronaf sobre a pobreza rural no Brasil (2001-2009). *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 52, supl.1, 2014.

- BELIK, W. O financiamento da agropecuária Brasileira no período recente. Texto para Discussão n. 2028. Brasília: Ipea, 2015.
- BERTOLI, D. Os desafios da agricultura familiar frente aos programas de compras públicas de alimentos: Um estudo sobre agricultores da região sudoeste do estado de São Paulo. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, vol.12(1), 2014.
- BORGES, G.; SILVA, M.; COUTINHO, E. Análise da importância do Pronaf para os agricultores familiares. *Revista Expressão Católica*, vol. 7(1), set. 2018.
- BUSSONS, Nicolau. Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar: Análise da distribuição regional dos recursos e contratos firmados nos anos de 2000. *Revista da Casa da Geografia de Sobral*, issue 1, 2013.
- CAPELLESSO, A.; CAZELLA, A.; BÚRIGO, F. Evolução do Pronaf Crédito no Período 1996-2013: redimensionando o acesso pelos cadastros de pessoa física. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 56, n. 3, set. 2018.
- CASTRO, C.; RESENDE, G.; PIRES, M. Avaliação dos impactos regionais do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF). Texto para Discussão n. 1974. Brasília: Ipea, 2014.
- CONILL GOMES, M. et al. Desenvolvimento da metodologia multicritério como modelo na seleção de tratores de quatro rodas. *Revista de la Facultad de Agronomía*, issue 2, 2015.
- CONTERATO, M.; BRAZ, C. O processo de especialização produtiva dos agricultores familiares da Zona Sul do Rio Grande do Sul através do Pronaf-custeio. *Redes*, 01, vol. 24(3), set. 2019.
- CORRÊA, C. et. al. Avaliação da cadeia produtiva do turismo no estado de Mato Grosso do Sul: região dos lagos. *Gepros: Gestão da Produção, Operações e Sistemas*, vol.6(2), 2011.
- DA SILVA, E.; BERNARDES, E. Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf. *Revista de Administração Pública*, vol. 48(3), 2014.
- DA SILVA, F. Metamorfoses da questão agrária: controvérsias intelectuais, política e mundo rural no Brasil contemporâneo. *Mediações*, vol. 23(2), maio-ago. 2018.
- DAMASCENO, N.; KHAN, A.; LIMA, P. O impacto do Pronaf sobre a sustentabilidade da agricultura familiar, geração de emprego e renda no Estado do Ceará. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol.49(1), jan. 2011.
- DANTAS, G.; AQUINO, J. Microcrédito rural e agricultura familiar no Nordeste. Uma análise do programa Agroamigo no Vale do Açu-RN. *Revista Geotemas*, vol.8(3), ago. 2018.
- DE LIMA, C. et al. Empreender na gestão agropecuária da Amazônia: o caso das agroindústrias familiares em Rondônia. *Revista Metropolitana de Sustentabilidade*, vol. 5(2), maio-ago. 2015.
- DELGADO, N.; LEITE, S. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. *Dados*, vol. 54, n. 2, 2011.
- DIAS, H.; SOARES, M.; NELFA, E. Espécies florestais de restingas como potenciais instrumentos para gestão costeira e tecnologia social em Caravelas, Bahia. *Ciência Florestal*, vol.24(3), 2014.
- DIAS, T.; OLIVEIRA, E. Agricultura familiar, políticas públicas e mercados institucionais: uma análise exploratória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Rio Grande do Norte. *HOLOS*, vol. 35(5), 2019.
- DOS SANTOS, D.; HIGGINS, S. A construção de um regime de qualidade no mercado brasileiro de produtos orgânicos. *Política & Sociedade*, vol.15(33), maio-ago. 2016.
- EBINA, R.; MASSUQUETTI, A. O Pronaf no sul do Brasil no período 1999-2010. *Estudos do CEPE*, 01, issue 35, jan. 2012.
- FACHIN, V. Reordenamento de terras no sul do Mato Grosso do Sul. *Revista Política & Trabalho*, n. 45, 2017.

- FEITOSA, A. et al. Diagnóstico socioeconômico e tecnológico do setor agrícola em alguns municípios da região do Cariri cearense. *HOLOS*, vol. 28(1), 2012.
- FOSSÁ, J.; COMERLATTO, D.; MATTEI, L. O programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF) na percepção de agricultores familiares. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, vol. 7(5), 2018.
- FREITAS, A.; FREITAS, A. Análise institucional de mudanças organizacionais em um sistema cooperativo de crédito solidário em Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, vol. 47, n. 4, jul.-ago. 2013.
- FREITAS, G. O Estado e as políticas públicas que tornaram a agricultura familiar uma agente importante de desenvolvimento. *Mediações*, vol.23(2), maio-ago. 2018.
- GAZOLLA, M.; AQUINO, J.; SIMONETTI, A. Análise das condições socioeconômicas e vulnerabilidades produtivas dos agricultores familiares pobres do Paraná. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, issue 133, 2017.
- GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Qual “fortalecimento” da agricultura familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol.51(1), jan. 2013.
- GONZALEZ, L.; MOSER, R. Microfinanças verdes: o caso do Sistema Cresol na região Sul do Brasil. *Rev. Adm. Pública*, vol. 49, n. 4, ago. 2015
- GRISA, C.; BUCHWEITZ, V. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 52(2), abr. 2014.
- JORDÃO, L.; SILVA, T.; CARVALHO, L. Pronaf para quê e para quem? Análise crítica dos cenários brasileiro e goiano. *Vertentes do Direito*, 01, vol.6(1), jun. 2019.
- LEITE, F.; MELZ, L.; FRANCO, C. Análise da carteira de crédito rural liberada com recursos do BNDES na Cooperativa Sicredi de Tangará da Serra-MT. *Revista UNEMAT de Contabilidade*, vol.1(1), jun. 2014.
- LEITE, M.; SOUZA, S. Igualdade de gênero e raça no Brasil: uma discussão sobre a política pública de emprego. *Dados*, vol. 53, n.1, 2010.
- LIMA, F.; VARGAS, L. Alternativas socioeconômicas para os agricultores familiares: o papel de uma associação agroecológica. *Rev. Ceres*, vol. 62, abr. 2015.
- MAGELLA, M.; SILVA, W. A utilização dos recursos do programa nacional para fortalecimento da agricultura familiar no município de Mogi das Cruzes. *Revista Eniac Pesquisa*, vol.8(2), jul. 2019.
- MAIA, A., SANT’ANA, A.; SILVA, F. Políticas públicas de acesso à terra: uma análise do Programa Nacional de Crédito Fundiário em Nova Xavantina (MT). *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 56, n. 2, jun. 2018.
- MARIONI, L et al. Uma aplicação de regressão quantílica para Dados em Painel do PIB e do Pronaf. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 54, n. 2, jun. 2016.
- MARQUES, A.; BARATA, A.; ALVES, R. Análise de fornecimento de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de São Gabriel-RS. *Ciência e Natura*, vol. 38, n.2, 2016.
- MIRANDA, D.; GOMES, B. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: Trajetórias e desafios no vale do Ribeira. *Revista Sociedade & Natureza*, 01, vol. 28(3), dez. 2016.
- MORAES, J.; PIRES, M. Agricultura familiar e mercados atacadistas: dinâmicas sociais da Central de Comercialização da Agricultura Familiar em Recife. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, 2019.
- MOSER, R.; GONZALEZ, L. Microfinanças e impactos das mudanças climáticas: o caso do Agroamigo no Brasil. *Rev. Adm. Empres.*, vol. 55, n.4, ago. 2015.
- NIERDELE, P. Mercados como arenas de luta por reconhecimento: disputas morais na construção dos dispositivos de qualificação dos alimentos. *Política & Sociedade*, vol.15(33), maio-ago. 2016.

- ODERICH, E.; GRISA, C.; BARTH, V. Interações entre Estado e sociedade civil na construção do FEAPER e Programa Camponês do Rio Grande do Sul. *Política & Sociedade*, vol.17(40), set.-dez. 2018.
- OLIVEIRA, L.; SILVA, S. Mudanças institucionais e produção familiar na cadeia produtiva do leite no Oeste Catarinense. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol.50(4), dez. 2012.
- OLIVEIRA, M. Relações de trabalho e organização da produção no Assentamento Vereda I – Padre Bernardo (GO). *HOLOS*, vol.31(1), 2015.
- OLIVEIRA, R.; BUENO, L. O impacto do financiamento do PRONAF sobre indicadores agrícolas nas lavouras do Estado do Paraná: uma análise de dados em painel. *Redes*, 01, vol.24(1), jan. 2019
- OLLAIK, L.; MEDEIROS, J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, vol.45(6), 2011.
- PEREIRA, E.; NASCIMENTO, J. Efeitos do Pronaf sobre a produção agrícola familiar dos municípios tocantinenses. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol. 52(1), jan. 2014
- PEREIRA, M.; LOURENZANI, A. Desafios e perspectivas do programa de aquisição de alimentos no município de Tupã – SP. *Ciência e Natura*, v. 36, n. 2, mai-ago. 2014.
- PIRES, M. Contradições em Processo: um estudo da estrutura e evolução do PRONAF de 2000 a 2010. Texto para Discussão n. 1914. Brasília: Ipea, 2013.
- PIRES, M.; HOFF, S. A Cooperativa dos Agricultores do Assentamento Itamarati II: mediação entre o Estado e os produtores. *Desenvolvimento em Questão*, vol.16(45), jan. 2018.
- RESENDE, C.; MAFRA, R. Desenvolvimento rural e reconhecimento: tensões e dilemas envolvendo o Pronaf. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 54, n. 2, jun. 2016.
- RIEDNER, L. et al. Avaliação da dimensão ambiental da sustentabilidade da agricultura familiar no oeste do estado do Paraná. *Revista Metropolitana de Sustentabilidade*, vol.8(1), jan-abr. 2018.
- ROCHA, F. et al. Avaliação do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar: a intenção de pagamento do crédito. *Psicol. Reflex. Crit.*, vol. 22, no.1, 2009.
- ROCHA, F.; TRÓCCOLI, B.; ALBUQUERQUE, F. Desenvolvimento de modelo de avaliação de programa de incentivo à agricultura. *Psic.: Teor. e Pesq.*, vol. 27, mar. 2011.
- RODRIGUES, G. O Pronaf na Zona da Mata Mineira: efeitos nos PIBs total e setorial dos municípios. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 57, n. 1, jan. 2019.
- ROSENFELD, C.; ALMEIDA, M. Contratualização das relações de trabalho: embaralhando conceitos canônicos da sociologia do trabalho. *Politica & Trabalho*, issue 41, 2014.
- SALVARO, G., LAGO, M.; WOLFF, C. Limites e possibilidades da militância política em um movimento social rural de mulheres. *Revista Estudo Feministas*, vol. 22, issue 1, 2014.
- SANGALLI, A.; SCHLINDWEIN, M.; CAMILO, L. Produção e geração de renda na agricultura familiar: um diagnóstico do assentamento rural Lagoa Grande em Dourados, Mato Grosso do Sul. *Ciência e Natura*, vol. 36, n. 2, maio-ago. 2014.
- SANTOS, P.; AZEVEDO, E. Perfil socioeconômico de produtores de leite do estado da Paraíba. *Revista Caatinga*, vol. 22(4), 2009.
- SARAIVA, E. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciênc. Saúde Coletiva*, vol.18, no.4, abr. 2013.
- SCHEUER, J. et al. Sustentabilidade dos agricultores familiares da Associação dos Pequenos Produtores da Região do Alto Sant’anna de São José dos Quatro Marcos, Mato Grosso. *Revista Metropolitana de Sustentabilidade*, vol.8(3), set.0-dez. 2018.
- SCHMITZ, H.; DA MOTA, D.; SOUSA, G. O fim do Programa de Aquisição de Alimentos: reviravoltas para mulheres extrativistas em Sergipe. *Política & Sociedade*, vol.15, 2016.

- SCHWENDLER, S.; VIEIRA, C.; AMARAL, M. Relações de trabalho, gênero e geração das jovens camponesas em assentamentos da reforma agrária. *Mediações*, vol.23(3), dez. 2018
- SILVA, C.; AQUINO, J. Evolução e limites do programa de microcrédito rural Agroamigo no município de Angicos no Rio Grande do Norte. *GeoNordeste*, 01, vol. XXVIII(2), dez. 2017
- SOARES JR., D. et al. Aspectos da heterogeneidade nas agriculturas familiares da Microrregião de Toledo/PR e do Território Norte Pioneiro Paranaense. *Desenvolvimento em Questão*, 01, vol.17(47), jan. 2019.
- SOUZA, P.; NEY, M.; PONCIANO, N. Análise da distribuição dos financiamentos rurais entre os estabelecimentos agropecuários brasileiros. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 53, n. 2, jun. 2015.
- SOUZA, P.; NEY, M.; PONCIANO, N. Evolução da distribuição dos financiamentos do Pronaf entre as unidades da federação, no período de 1999 a 2009. *Rev. Bras. Econ.*, vol. 65, n. 3, set. 2011.
- SOUZA, P.; PONCIANO, N.; NEY, M.; FORNAZIER, A. Análise da evolução do valor dos financiamentos do Pronaf-crédito (1999 a 2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 01, vol.51(2), jun. 2013.
- SOUZA-ESQUERDO, V.; BERGAMASCO, S. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 52, supl.1, 2014.
- SPANEVELLO, R.; MATTE, A.; BOSCARDIN, M. Crédito rural na perspectiva das mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). *Polis*, 2016.
- STAMM, C.; AVELAR, F. Agricultura familiar: efeitos do PRONAF na região Oeste do Paraná. *Geosul*, vol.34(72), jul. 2019.
- SZWAKO, J.; LAVALLE, A. "Seeing like a social movement". Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. *Novos Estudos*, issue 114, maio-ago. 2019.
- TOMEI, P.; LIMA, D. Análise das barreiras que dificultam a transformação do agricultor familiar em empreendedor rural no contexto brasileiro. *Revista Ibero-americana de Estratégia*, vol.13(3), 2014.
- VALE, M.; AZEVEDO, P. Avaliação da produtividade e qualidade do capim elefante e do sorgo irrigados com água do lençol freático e do rejeito do dessalinizador. *HOLOS*, vol. 29(3), 2013.
- VALE, S.; COSTA, F. Aspectos socioeconômicos das associações da Colônia de Pescadores e Aquicultores do município de Apodi-RN. *HOLOS*, vol. 34(4), 2018.
- VREITENBACH, R.; CORAZZA, G. Formação profissional e a relação com a sucessão geracional entre jovens rurais. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol.17(2), jul.-dez. 2019
- WESZ JR., V. Política pública de agroindustrialização na agricultura familiar: uma análise do Pronaf-Agroindústria. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol. 48(4), dez. 2010.
- WOLLMANN, C.; GALVANI, E. A percepção e cognição climática dos agricultores e pesquisadores como subsídio ao cultivo de roseiras no Rio Grande do Sul. *Revista do Centro do Ciências Naturais e Exatas – UFSM*, 2013.
- ZANI, F.; COSTA, F. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - novas perspectivas de análise. *Rev. Adm. Pública*, vol. 48, n. 4, ago. 2014.
- Seção 3: Linhas especiais do Pronaf: um resumo das perspectivas e abordagens analíticas recentes.**
- ANJOS, F.; CALDAS, N.; OLIVEIRA, C. Agroindústria familiar e políticas públicas no extremo sul do Brasil. *Revista Desenvolvimento Socioeconômico em Debate*, vol.1 n. 1, 2015.
- ARAÚJO, J.; GOMES, M.; CARRARO, A. Os incentivos econômicos à compra de colhedoras pelo Pronaf-Mais alimentos para os produtores de arroz irrigado do Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 6, n. 1, jan-jul. 2016.

- ARAÚJO, M. et al. Pronaf Mulher e o empoderamento de trabalhadoras rurais. *Revista Desenvolvimento Social*, n. 18/01, 2016.
- BARCELLOS, S. As políticas públicas para a juventude rural: o Pronaf Jovem em debate. *Planejamento e políticas públicas*, n. 48. Brasília, Ipea, jan.-jun. 2017.
- BRUMER, A.; SPANEVELLO, R. O papel dos mediadores no acesso das mulheres ao Pronaf Mulher. *Revista Antropológicas*, ano 16, vol. 23(1), 2012.
- CAMARA, S. et al. Contribuições do Pronaf Mais Alimentos. *Política Agrícola*, ano XXIX, n. 1, jan.-mar. 2020.
- CAPELLESSO, A.; CAZELLA, A. Os sistemas de financiamento na pesca artesanal: um estudo de caso no litoral Centro-Sul Catarinense. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 51, n. 2. Brasília, abr.-jun. 2013.
- CIRILO, T.; TARGINO, G.; PEDROZA, L. O Pronaf Semiárido e a convivência com a seca: a utilização de crédito rural para a construção de barragens subterrâneas. *Rev. Bras. de Gestão Ambiental*, 13(02), abr.-jun. 2019.
- COSTA, G. Agroecologia e crédito rural na Amazônia – análise do problema do financiamento de agroecossistemas complexos. *Anais do VI Congresso Latino-americano de Agroecologia*, vol. 13, n. 1, 2018.
- DEGGERONE, Z.; RESENDE, A. Políticas públicas para a agricultura familiar: a utilização do Pronaf Agroecologia no município de Três Arroios (RS). *Anais do I Seminário de políticas públicas e sociais: tendências e desafios frente à conjuntura brasileira atual*, vol. 1, n. 1, 2018.
- DELFINO, D. et al. Distribuição do Pronaf Mais Alimentos nas unidades federativas em 2015-2017. *Política Agrícola*, ano XXVII, n. 28 4, out-dez 2018
- FEITOSA, L.; SILVA, L. Construindo indicadores para uma avaliação agrônômica em parcelas de sistemas agroflorestais implantadas em assentamentos rurais no município de Eldorado dos Carajás. *Agroecossistemas*, v. 2, n. 1, 2010
- FILIPAK, A.; SAPIENSA, L.; ALEIXO, S. A política de crédito rural e a autonomia econômica das mulheres: um estudo de caso do Pronaf-Mulher. *Seminário Internacional Fazendo Gênero 10*, 2012.
- GUERRA-COSTA, K et al. A implantação de sistemas agroflorestais via Pronaf Floresta no Sudeste do Pará. *Cadernos de Agroecologia*, Anais do VI CLAA, vol. 13, n. 1, jul. 2018.
- IZIDORO, L. et al. Assentadas no circuito do Pronaf Mulher: expressões da autonomia feminina? *Retratos de Assentamentos*, 21(1):265, 2018.
- LEÃO, R. Eficácia do Programa “Pronaf Mais Alimentos” em Costa Marques (RO). *Anais do VI Ecaeco*, 2013.
- MARIN, J. Pronaf Jovem: as disjunções entre o ideal e o real. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 58, n. 2. Brasília, 2020
- MASCHIO, J.; TERNOSKI, S. A formação do jovem agricultor e a sucessão familiar: encontros e desencontros. *Publica Cresol*, 2018.
- OLIVEIRA, Erivaldo et al. Análise do Pronaf agroecologia numa perspectiva de desenvolvimento rural sustentável. *Cadernos de Agroecologia*, Anais do VI CLAA, vol. 13, n. 1, jul. 2018.
- RAMBO, F.; BONAMIGO, I. O Pronaf Mais Alimentos: um estudo de caso da Microrregião de Pinhalzinho (SC). *Campo-Território Revista de Geografia Agrária*, vol. 10, n. 21, ago. 2015.
- SAMBUICHI, R., OLIVEIRA, M. Análise das linhas de crédito do Pronaf para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. *Cadernos de Agroecologia*, vol. 6, n. 2, dez. 2011.
- SAMBUICHI, R. et al. O Financiamento da transição agroecológica no Brasil: será que estamos no caminho certo? *Cadernos de Agroecologia*, Anais do VI CLAA, vol. 13, n. 1, jul. 2018.
- SANTOS, R. Avaliação dos efeitos do Pronaf Semiárido junto aos agricultores de Córrego dos Tanques, Município de Itapipoca (CE). 2014. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Ceará.

- SCHNEIDER, A. et al. Análise da funcionalidade do Pronaf Agroecologia em uma propriedade na região noroeste do Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Agropecuária Sustentável*, 10(1), 2020.
- SIEBER, S. S.; GOMES, R. A. Entre novos paradigmas e velhas práticas: a convivência com o semiárido e a agricultura familiar no semiárido nordestino. *Revista Cronos*, v. 14, n. 2, out. 2015.
- SILVA, A. et al. A participação da mulher no Pronaf: uma visão geral do programa no Brasil e regiões. *Anais do Congresso da SOBER*, 54. Maceió, 2016.
- SPANEVELLO, R.; MATTE, A.; BOSCARDIN, M. Crédito rural na perspectiva das mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). *Polis*, vol.15, n.44, 2016.
- STOFFEL, J.; RAMBO, A.; EBERHARDT, P. Condições de acesso à linha do Pronaf Agroecologia no Território da Cantuquiriguaçu (PR). *Redes* (St. Cruz Sul, Online), vol. 25, n.2, maio-ago. 2020.
- TAGORE, M.; CANTO, O.; SOBRINHO, M. Políticas públicas e riscos ambientais em áreas de várzea na Amazônia: o caso do Pronaf para produção do açaí. *Desenvolv. Meio Ambiente*, vol. 45, abr. 2018.
- WESZ JR., V. Política pública de agroindustrialização na agricultura familiar: uma análise do Pronaf-Agroindústria. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, vol. 48, n. 4. Brasília, out-dez. 2010.
- WESZ JR., V. A trajetória do Pronaf Agroindústria no Brasil (1998/99-2016/17): um olhar sobre as condições de financiamento e o público beneficiado. In: MALUF, R.; FLEXOR, G. (orgs.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.