

Grifos

2175-0157

Editorial

Edição: v. 30, n. 51 (jan./abr. 2021).

Editores Organizadores da Edição

Juliano Luiz Fossá

<https://orcid.org/0000-0002-9658-4850>

Joacir Rufino de Aquino

<https://orcid.org/0000-0003-0772-7141>

Alessandra Matte

<https://orcid.org/0000-0002-0502-6643>

Editores Revista Grifos

Márcia de Souza

<https://orcid.org/0000-0003-0053-198X>

Murilo Cavagnolli

<https://orcid.org/0000-0003-0363-3017>

Juan Camilo de los Rios Cardona

<https://orcid.org/0000-0002-6306-5878>

Dagoberto De Dios Hernández

<https://orcid.org/0000-0001-7252-3140>

A agricultura familiar é um segmento social extremamente importante para o desenvolvimento rural do Brasil. Segundo os resultados do último Censo Agropecuário do IBGE, divulgados no final de 2019, o país possui 3,9 milhões estabelecimentos familiares que ocupam mais 10 milhões de pessoas. Os dados ainda evidenciam que do total de estabelecimentos rurais que obtiveram alguma forma de financiamento, 40,9% foram provenientes do programa de crédito PRONAF. Além disso, o setor é responsável por uma parcela significativa dos alimentos que chegam diariamente à mesa dos lares brasileiros.

Apesar da sua importância socioeconômica, a inserção da agricultura familiar na agenda de prioridades do Estado é algo relativamente recente no Brasil. Isto porque até meados dos anos 1990 não existia uma política pública específica para atender as necessidades do segmento. Essa realidade começou a mudar com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996.

Fruto das lutas dos movimentos sociais do campo, o PRONAF se transformou na principal política pública de apoio produtivo à agricultura familiar em operação no país

e, sem dúvida, uma das principais ações governamentais desse gênero existentes na América Latina. No período compreendido de 1996 a 2018, o programa realizou 30,9 milhões de contratos de crédito e aplicou R\$ 350,7 bilhões (em valores constantes de 2018) em atividades produtivas desenvolvidas por agricultores familiares. Atualmente, o acesso a essa política é registro em praticamente todos os 5.570 municípios da Federação.

É pertinente ressaltar que a dimensão financeira e a abrangência geográfica do PRONAF também o tornaram um objeto de estudo destacado no âmbito das temáticas rurais. Desde o lançamento do programa, centenas de trabalhos (artigos científicos, monografias, dissertações, teses e relatórios de pesquisa) já foram escritos buscando mensurar seus avanços, impactos e contradições socioambientais. Entretanto, no começo da segunda década do século XXI, nota-se a necessidade atualizar as discussões e lançar novos elementos para o debate político e acadêmico. Em especial, visando apontar novos rumos e ajustes para aperfeiçoamento dessa política para os agricultores familiares do país.

Nesse contexto, tendo em vista a missão de divulgar resultados de pesquisas de qualidade e disponibilizar conhecimentos multidisciplinares relevantes para a sociedade, a Revista Grifos organizou a publicação do presente **Dossiê PRONAF 25 anos: histórico, transformações e tendências**. Para tanto, esse processo foi conduzido por três pesquisadores responsáveis pela edição, com apoio de toda equipe editorial da revista, lançando edital convocando estudiosos sobre o tema, amplamente divulgado.

Como resultado, foram selecionados 17 artigos elaborados por pesquisadores e profissionais vinculados a diferentes instituições acadêmicas e governamentais de várias regiões do país. Esse conjunto de artigos foi distribuído em dois grandes blocos, partindo do contexto mais geral até unidades mais específicas.

Inicialmente, abrindo o bloco de estudos com abordagem nacional, o texto **Histórico, caracterização e dinâmica Recente do PRONAF**, de Sergio Schneider, Ademir Antonio Cazela, Lauro Mattei, discute a trajetória do programa, o processo de lutas das organizações dos trabalhadores rurais em prol de sua criação, bem como seus objetivos, principais características operacionais, mudanças institucionais e o desempenho em termos de recursos financeiros. Dentre as principais conclusões, os autores destacam que o PRONAF, nos seus primeiros anos de existência (1996-2003), possibilitou o acesso ao crédito rural a um grande número de agricultores familiares que não estavam inseridos no mercado financeiro. Apesar disso, finalizam a análise alertando

para a existência de algumas distorções distributivas que precisariam ser continuamente corrigidas para que o programa cumprisse na íntegra todas as suas finalidades.

Os mesmos autores, no **Post Scriptum ao artigo “Histórico, caracterização e dinâmica Recente do PRONAF”**, buscam fazer uma atualização da trajetória do programa desde que publicaram, em 2004, o capítulo de livro que está reeditado neste Dossiê descrito acima. Em 2020, 16 anos depois da publicação original, os três renomados pesquisadores aceitaram o desafio de rever suas análises pretéritas, brindando os leitores da Grifos com uma crítica construtiva, especialmente no que concerne a aspectos relacionados ao escopo e a gestão do programa, tais como o viés sulista da agricultura familiar, a concentração de recursos em alguns estratos específicos e as restrições de elegibilidade as unidades produtivas que possuem ingressos de fontes não-agrícolas. Ao final, eles argumentam que estes aspectos merecem ajustes e que o PRONAF necessita se tornar mais inclusivo do ponto de vista social e melhor alinhado com os pressupostos do desenvolvimento rural sustentável no século XXI.

Em seguida, Gabriela Solidario de Souza Benatti e Antônio Márcio Buainain, em **Capacidades estatais e políticas públicas: o papel da capacidade político-relacional no desenvolvimento do PRONAF**, enfocam os instrumentos, às aptidões e aos complexos arranjos institucionais de que dispõe o Estado para realizar iniciativas em prol da resolução de problemas sociais. A sua abordagem teórica se concentra na capacidade político-relacional, ou seja, na habilidade do Estado em criar e expandir canais de conexão com os diversos atores de interesse da sociedade. Como uma das principais iniciativas voltadas ao desenvolvimento rural no Brasil, o PRONAF foi utilizado como experiência para verificação do desenvolvimento dessa capacidade desde sua implementação, em 1996. O trabalho revela que a capacidade político-relacional sempre esteve presente no desenvolvimento do PRONAF, motivando a criação do programa e exercendo influência em suas transformações ao longo dos anos.

No texto **O PRONAF Pós-2014: Intensificando a sua seletividade?**, Valdemar João Wesz Junior analisa os resultados do programa ao longo dos anos, com maior destaque ao período recente (2014-2018), buscando identificar se algumas atividades, regiões e produtores foram mais ou menos afetados com a queda no volume de recursos verificada a partir de 2015. Após compilar um rico banco de dados, os resultados deste trabalho indicam que, entre 2014 e 2018, houve uma queda das aplicações do PRONAF com impactos variados, afetando principalmente as atividades diferenciadas, os produtores menos capitalizados e as regiões Nordeste, Sudeste e Norte. O estudo mostra,

ainda, que a cobertura do programa também teve um importante decréscimo, alcançando apenas 8% dos estabelecimentos agropecuários familiares brasileiros em 2017. Nesse sentido, conclui que no período analisado se intensificou a seletividade do PRONAF e a concentração ficou ainda mais forte (em termos de regiões, produtos e produtores), justamente no contexto socioeconômico atual de maior vulnerabilidade e de enfraquecimento de outras políticas públicas para agricultura familiar no Brasil.

José Giacomo Baccarin e Jonatan Alexandre de Oliveira, em **Uma avaliação da distribuição do PRONAF entre as regiões geográficas do Brasil**, analisam a distribuição socioespacial dos recursos do programa de 1999 a 2019. Para tanto, comparam a aplicação do PRONAF em nível regional, em especial no Nordeste e no Sul, onde se concentram a grande maioria dos agricultores familiares, muito empobrecidos na primeira e mais modernizados na segunda. Em linhas gerais, o trabalho mostra que de 1999 a 2019, ainda que não de forma linear, houve forte expansão dos créditos do PRONAF no Brasil e em suas regiões. Quanto aos aspectos distributivos, apesar das desigualdades prevaletentes, evidencia que os agricultores do Nordeste ampliaram muito a participação no número dos contratos e pouco nos recursos; os do Sul perderam importância nos contratos e mantiveram nos recursos; os do Sudeste e Norte elevaram a participação nos dois quesitos; e os do Centro-Oeste mantiveram participação pouco expressiva nas operações de crédito da política pública estudada.

Na mesma linha, Eliziário Noé Boeira Toledo e Valdecir José Zonin, em **O PRONAF: um vetor tendencial à concentração e seleção produtiva na agricultura familiar**, discutem dados dos números das operações e montantes contratados nas modalidades de custeio e investimento do programa, de 1996 a 2019. Em termos metodológicos, buscam concentrar a análise nas evidências que indicam a redução do número de contratos e na ampliação de volumes de crédito, tomando-os como indícios para evidenciar o processo de diferenciação social entre os agricultores familiares. Com base nos dados analisados, os autores inferem que o PRONAF, apesar de ter se tornado uma importante política pública de inclusão creditícia, ao privilegiar os agricultores familiares com melhores condições socioeconômicas está, no entanto, consolidando e ampliando o processo de diferenciação social entre os produtores da categoria.

Já no artigo **Tentativas de inclusão da agricultura de base ecológica no PRONAF: do otimismo das linhas de crédito rural verde ao sonho frustrado do I PLANAPO**, Joacir Rufino de Aquino, Marcio Gazolla e Sergio Schneider analisam os principais avanços e limites das modalidades alternativas de financiamento criadas para

apoiar a agricultura familiar de base ecológica no Brasil. Grosso modo, o trabalho mostra que as chamadas “linhas de crédito verde” do PRONAF representaram uma inovação institucional importante, ocupando um lugar de destaque na agenda de prioridades do primeiro Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (I PLANAPO), mas mantiveram uma posição marginal na política de crédito do programa, que apresenta-se ainda muito distante das diretrizes de um sistema alimentar ambientalmente sustentável. Além disso, os autores argumentam que frustração das tentativas analisadas de “esverdear” o PRONAF ocorreu devido a problemas no seu desenho normativo e a persistência de entraves relacionados à sua operacionalização em nível municipal, onde as políticas públicas pensadas em Brasília ganham vida a partir da ação concreta dos atores locais.

Após os trabalhos de abrangência nacional elencados acima, o Dossiê reuniu bloco de contribuições sobre diferentes recortes territoriais, estaduais e municipais, explorando múltiplos aspectos da política pública em tela.

Nessa perspectiva, Marcelo Conterato, Cauê Assis Bráz e Stefany Reis Rodrigues, em **A Commoditização do PRONAF e os desafios da agricultura familiar no Rio Grande do Sul**, analisam o direcionamento do programa, na modalidade de custeio agrícola, no estado em foco, no período recente. O objetivo geral da investigação foi discutir a especialização e a concentração produtivas entre os agricultores familiares pronafianos (os que acessam o PRONAF). O recorte temporal da análise inicia em 2013 e finaliza em 2019. Como principal resultado, o trabalho evidencia que o processo de commoditização identificado entre os agricultores pronafianos do Rio Grande do Sul é acompanhado da redução dos contratos e da área plantada da maioria dos produtos elegidos para o estudo, com exceção da soja e do alho. Por fim, os autores destacam que a exposição do avanço a níveis superiores de especialização e concentração produtivas da agricultura familiar pronafiana gaúcha deveria servir de alerta para os formuladores de políticas públicas buscar corrigir os rumos do programa.

No curso histórico do PRONAF, pode-se identificar a necessidade de estabelecimento de linhas específicas para atender grupos, em meio a agricultora familiar, que estavam restritos ao acesso ao crédito. Diante desse cenário que o texto **Contribuições do acesso ao crédito rural: uma análise entre mulheres no norte do Rio Grande do Sul**, produzido por Rosani Marisa Spanevello, Caroline Casado Fagundes, Alessandra Matte e Mariele Boscardin, ilustra que a realidade começou a ser alterada com a mobilização das próprias mulheres rurais, que passaram a conquistar seus

direitos, passando a ser inseridas na agenda de políticas públicas. As autoras analisam o processo de acesso ao crédito rural por mulheres no Território da Cidadania Médio Alto Uruguai, no estado do Rio Grande do Sul. Os resultados obtidos demonstram que o ato de acessar o crédito, quando exercido por mulheres, tem o objetivo maior de melhorar a qualidade de vida da família, por meio do aumento da produção e, conseqüente, da renda familiar, destinado principalmente para a pecuária leiteira. Nessa situação, a tomada de crédito se dá por meio de sistema produtivo já em curso, com o propósito de melhorá-lo. Os resultados permitem concluir ainda que o acesso ao crédito rural para investimento em atividade de interesse da mulher resulta em aumento da confiança, facilitando a comunicação e o relacionamento com outros atores sociais.

Ao encontro dessa temática, no texto produzido por Alessandra Maria da Silva, Niraldo José Ponciano e Paulo Marcelo de Souza Correio, intitulado **PRONAF e empoderamento das mulheres rurais. Uma análise das dimensões econômica, social e política**, os autores buscaram conhecer o efeito do acesso ao crédito Pronaf sobre a autonomia econômica das mulheres beneficiárias e os impactos para o seu empoderamento nas dimensões econômica, social e política, uma vez que essa política prevê priorização de projetos de beneficiárias mulheres. Como arcabouço teórico, considerou-se gênero como categoria de análise. A pesquisa empírica do tipo qualitativa foi realizada nos municípios de Nova Venécia e de Rio Bananal, no estado do Espírito Santo. Os resultados encontrados pelos autores apontam que, apesar de o acesso ao Pronaf ter contribuído para a ampliação da renda familiar, o empoderamento econômico, social e político das mulheres foi prejudicado pelas relações desiguais de gênero presentes nas famílias e na própria sociedade.

Em outra perspectiva, o PRONAF fomentou ações de desenvolvimento territorial, conforme ilustrado no texto **Evolução do PRONAF no Território Rural do Vale do Taquari/RS (2012-2017)**, elaborado por Eliane Maria Kolchinski, Cândida Zanetti, Tatiane Jéssica Siebeneichler e Elaine Biondo. As autoras analisam a evolução e o acesso aos recursos do PRONAF no território e mostraram redução significativa no número de contratos do PRONAF entre 2012 e 2017, impactando diretamente no montante de crédito liberado aos agricultores familiares. Os recursos do custeio foram aplicados principalmente, na bovinocultura de leite e produção de milho. O PRONAF se constituiu numa importante política para o desenvolvimento do território na medida que tem possibilitado o acesso a recursos por produtores que historicamente estavam excluídos

das políticas de crédito rural e tem sido importante para a reprodução social e a manutenção dos agricultores nos espaços rurais.

Avançando sobre esse debate, à luz da teoria da inovação, o texto **Inovação no setor público e a aplicação do PRONAF no município de Claraval-MG**, de Rodolfo Borges de Faria e Regina Aparecida Leite De Camargo, averiguaram se o Programa foi indutor de mudanças na agricultura familiar no referido município, em Minas Gerais. Como fontes secundárias de informação, os autores utilizaram os dados do Censo Agropecuário de 2017 e do site IBGE Cidades. Para a pesquisa de campo foram realizadas, em 2019, entrevistas com produtores, técnicos e a responsável pela carteira de crédito do Banco do Brasil, que serviram de fonte para a investigação do fenômeno estudado e análise qualitativa dos dados. Os resultados encontrados apontaram para a importância da extensão rural para o fortalecimento da agricultura familiar do município, através do trabalho da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater-MG), sendo essa instituição a principal disseminadora de inovações que levaram à transformações no contexto da agricultura familiar do município. Os autores concluem que o crédito do PRONAF mostrou-se uma importante fonte de recursos para a agricultura familiar, mas não decisivo para as inovações registradas.

Por sua vez, Dionéia Dalcin e Raquel Jaíne Hartmann, no artigo **Captação e características do PRONAF no Corede Missões/RS (2013-2018)**, analisam a captação de recursos e as características dos contratos de custeio e investimento do acesso a essa política de crédito no referido Corede. Análises temporais permitem compreensão longitudinal a respeito das mudanças dessa política em diferentes contextos. Adotou-se como metodologia as abordagens quantitativa e descritiva, os dados secundários são oriundos da Matriz de Dados de Créditos Rurais, do Banco Central do Brasil, período 2013-2018, e a análise de dados foi realizada com estatística descritiva. Como resultados, evidencia-se a captação de aproximadamente 67 mil contratos e 1,5 bilhões de reais na modalidade custeio, sendo que os principais produtos foram grãos e bovinos, com destaque para os municípios de Giruá e São Paulo das Missões. Na modalidade investimento, foram captados aproximadamente 27 mil contratos e 500 milhões de reais, sendo que os principais produtos foram bovinos e máquinas e implementos, destacando-se os municípios de Porto Xavier e Giruá. De forma geral, existem desigualdades na captação e características do Pronaf nos municípios do Corede Missões. Mesmo assim, as autoras apontam que o Pronaf vem favorecendo o Corede Missões, com injeção de

recursos para a agricultura familiar e democratizando o acesso ao crédito com o intuito de favorecer o meio rural.

Visando analisar o acesso ao PRONAF nos nove Territórios da Cidadania do estado da Bahia, para o período compreendido entre 1999 e 2018, Cristiane Aparecida de Cerqueira, Clesio Marcelino de Jesus e Lessí Inês Farias Pinheiro Correio redigiram suas contribuições no texto intitulado **PRONAF nos Territórios da Cidadania da Bahia nos governos instituídos entre 1999 e 2018**. Para tanto realizar a análise dessa política nos TCs da Bahia, a metodologia envolveu a pesquisa bibliográfica e documental, tendo como fonte o Banco Central do Brasil (Bacen) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados foram analisados por meio da estatística descritiva e do método comparativo. Considerando os cinco governos nesse período histórico, de modo geral, os valores dos contratos são baixos, existem significativas discrepâncias nos valores e nos números de contrato entre os territórios, e os TCs mais contemplados foram Semiárido Nordeste II, Velho Chico, Sisal e Sertão do São Francisco. Maior volume de recursos Pronaf deveria estar disponível aos Territórios Irecê, Chapada Diamantina e Itaparica, de elevada participação da agricultura familiar; diferente do Território Litoral Sul, que teve grande acesso aos recursos do Pronaf.

No que diz respeito a relação entre a política de crédito PRONAF e as mudanças técnico-produvidas, Diana Mendonça de Carvalho e José Eloízio da Costa nos brindam com o texto **O PRONAF e a inserção técnico-produtiva nas unidades familiares de Sergipe**. Os trabalhos autores buscaram analisar a evolução e as mudanças socioespaciais promovidas pelo Pronaf em Sergipe, em termos de inserção técnico-produtiva. A pesquisa teve caráter analítico-empírico, com base de dados quantitativa e qualitativa, utilizando dados colhidos no Banco Central (2005-2012) e no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além da validação perceptiva de 76 beneficiários, quanto à importância do Programa e das instituições parceiras na sua efetivação. O estudo permitiu que os autores concluíssem que, após o acesso ao Pronaf, houve ampliação no número de agricultores que passaram a receber assistência técnica e extensão rural, aumento na aquisição e utilização de equipamentos técnicos-mecânicos, além do uso de insumos químicos modernos. A utilização desses condicionantes, principalmente após o acesso ao Pronaf, demonstra que o Programa tem sido uma experiência benéfica na promoção de mudanças socioespaciais no rural, alavancando e diversificando a produção das unidades familiares, de modo a integrá-las às demandas de mercado.

No que concerne aos resultados do acesso a essa política de crédito rural, Diego Neves de Sousa e Paulo André Niederle analisam os impactos do Pronaf à inclusão produtiva dos agricultores familiares do estado do Tocantins na percepção de mediadores que atuam com este público, no texto intitulado **Impactos do PRONAF em termos de inclusão produtiva dos agricultores familiares: estudo de caso no estado do Tocantins**. A pesquisa é qualitativa e fundamenta-se em informações coletadas por meio de entrevistas realizadas em 2018. Os resultados apontam que o Pronaf é uma das principais políticas de inclusão produtiva na perspectiva dos entrevistados. No entanto, isto somente se explica na medida em que a compreensão de inclusão produtiva dos mediadores está atrelada a uma visão modernizadora e produtivista, a qual não coincide com o referencial das políticas públicas de inclusão produtiva da agricultura familiar que prevaleceram entre 2002 e 2016.

Finalmente, no artigo **Produção e reprodução social entre beneficiários do PRONAF B no Semiárido brasileiro**, Maria Odete Alves, Maria de Fátima Vidal, Iracy Soares Maciel e Alysson Inácio de Oliveira estudam as condições materiais de produção e as estratégias de reprodução social do grupo de beneficiários mais pobres do programa. Para isto, utilizam dados de uma ampla pesquisa de campo do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) realizada entre clientes do PRONAF em 2012, contemplando 445 beneficiários do Grupo B do PRONAF. Os resultados mostram que a indisponibilidade de terras e de outros capitais físicos, associada às condições agroecológicas do semiárido, inviabilizam a produção em maior escala deste segmento de pronafianos. Para superar as limitações enfrentadas, o trabalho evidencia que os agricultores pobres elaboram estratégias de uso de terras em parceria, arrendamento e cessão, diversificação da produção, consórcio entre culturas, pluriatividade dentro e fora da unidade familiar, acesso ao crédito e prioridade a mercados de proximidade.

Desejamos aos leitores boas leituras e que os trabalhos aqui reunidos, possam inspirar novas pesquisas, assim como a proposição de novas ações e políticas em âmbito local e nacional.

Equipe Editorial.