



PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
COORDENAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM
DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL

**AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE FOMENTO À AGRICULTURA
FAMILIAR EM SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, GOIÁS (2003-2016)**

DÉBORA CAROLINNA PEREIRA COSTA

GOIÂNIA

2017

DÉBORA CAROLINNA PEREIRA COSTA

**AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE FOMENTO À AGRICULTURA
FAMILIAR EM SÃO LUÍS DE MONTES BELOS, GOIÁS (2003-2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC-Goiás, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Pietrafesa.

GOIÂNIA

2017

- C837a Costa, Debora Carolina Pereira
Avaliação das políticas de fomento à agricultura familiar em São Luís de Montes Belos, Goiás (2003-2016)[manuscrito]/
Debora Carolina Pereira Costa.-- 2017.
103; il. 30 cm
- Texto em português com resumo em inglês
Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, Goiânia, 2017
Inclui referências f. 90-103
1. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Brasil). 2. Agricultura familiar - Avaliação. 3. Tática política - (subd. geog.). 4. Agricultura familiar - São Luis de Montes Belos (GO). I.Pietrafesa, Pedro Araújo. II.Pontifícia Universidade Católica de Goiás. III. Título.

CDU: Ed. 2007 -- 631.115.11(043)



Débora Carolinna Pereira Costa

**AValiação DAS POLÍTICAS DE FOMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR EM SÃO
LUÍS DE MONTES BELOS, GOIÁS, 2003-2016**

Dissertação defendida no curso de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC Goiás, como parte das exigências para obtenção do título de mestre.

Aprovada em 29/01/2018 pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. Pedro Araújo Pietrafesa- Orientador – PUC Goiás

Prof. Dr. Sérgio Duarte de Castro – PUC Goiás

Prof. Dr. Arinaldo Pereira da Silva – Faculdade Montes Belos

Goiânia,

Janeiro, 2018

DEDICATÓRIA

À minha avó Anair Maria, pelo apoio incondicional em todos os momentos, principalmente nos de incerteza, muito comuns para quem tenta trilhar novos caminhos.

Sem você nenhuma conquista valeria a pena.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, sem O qual certamente não teria dado conta!

Aos meus pais, Robson Magno e Neire Maria, meu infinito agradecimento. Sempre acreditaram em minha capacidade e me acharam a melhor de todas, mesmo não sendo. Isso só me fortaleceu e me fez tentar, não ser a melhor, mas a dar o melhor de mim. Obrigada pelo amor incondicional!

Ao meu querido esposo Kim Montanally, por ser tão importante em minha vida. Sempre a meu lado, pondo-me para cima e me fazendo acreditar que posso mais que imagino. Devido ao seu companheirismo, a sua amizade, paciência, compreensão, alegria e ao seu apoio e amor, este trabalho pôde ser concretizado.

À minha irmã Isabella Nicole, meu agradecimento especial, pois, a seu modo, sempre se orgulhou de mim e confiou em meu trabalho. Obrigada pela confiança!

Aos Professores Pedro Pietrafesa e Margot Rieman, que acreditaram em meu potencial de uma forma que eu não acreditava ser capaz de corresponder. Sempre disponíveis e dispostos a ajudar, querendo que eu aproveitasse cada segundo no mestrado para absorver algum tipo de conhecimento. Fizeram-me enxergar que existe mais que pesquisadores e resultados por trás de uma dissertação, mas vidas humanas. Obrigada por estarem ao meu lado e acreditarem tanto em mim!

Agradeço também à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG), pelo apoio financeiro.

Ninguém vence sozinho... Obrigada a todos!!!

“Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para todo o propósito debaixo do céu. Há tempo de nascer, e tempo de morrer; tempo de plantar, e tempo de arrancar o que se plantou; Tempo de matar, e tempo de curar; tempo de derrubar, e tempo de edificar; Tempo de chorar, e tempo de rir; tempo de prantear, e tempo de dançar; Tempo de espalhar pedras, e tempo de ajuntar pedras; tempo de abraçar, e tempo de afastar-se de abraçar; Tempo de buscar, e tempo de perder; tempo de guardar, e tempo de lançar fora; Tempo de rasgar, e tempo de coser; tempo de estar calado, e tempo de falar; Tempo de amar, e tempo de odiar; tempo de guerra, e tempo de paz”.

(Eclesiastes 3:1-8)

RESUMO

A agricultura familiar constitui um importante segmento econômico e social para o desenvolvimento brasileiro. Atualmente, são 4,4 milhões de famílias agricultoras, que representam 84% dos estabelecimentos rurais do país. Desse tipo de produção derivam 38% do valor bruto da produção agropecuária e 50% dos alimentos da cesta básica, além de perfazer 7 em cada 10 postos de trabalho no campo, segundo dados do Plano Safra 2017-2020 do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Observa-se, neste contexto, que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) aplicou aproximadamente R\$ 160 bilhões em mais de 26 milhões de contratos nos últimos 20 anos. Tais investimentos giraram em torno dos objetivos centrais de redução da pobreza, das desigualdades e do êxodo rural, além da inclusão socioeconômica dos agricultores e a segurança alimentar de toda a população. Porém, por se tratar de uma política pública que envolve a aplicação de subsídios e recursos da União, necessita de constante avaliação para a identificação de problemas, além da compreensão dos reais efeitos de sua execução, tendo em vista os objetivos iniciais. Portanto, esta dissertação tem como objetivo avaliar o impacto da aplicação do Pronaf no município de São Luís de Montes Belos, estado de Goiás, tendo como base a avaliação em multiescalas (nacional, estadual, regional e municipal), no período de 2003 a 2016, com alguns dados ainda mais recentes, do ano de 2017. Utilizou-se como metodologia uma análise do cenário econômico segundo um panorama histórico, avaliação empírica com base em hipóteses centrais e entrevistas com agricultores do município. Impactos positivos em todas as escalas mencionadas foram verificados, especialmente no município. Como impacto negativo, constatou-se a ausência ou falta de integração entre os projetos do próprio Pronaf.

Palavras-chave: Agricultura Familiar, Avaliação, Políticas Públicas, PRONAF.

ABSTRACT

Family farming is an important economic and social segment for Brazilian development. Currently, there are 4.4 million farm families, representing 84% of the rural establishments in the country. Of this type of production, 38% of the gross value of agricultural production and 50% of the food of the basic basket derive from 7 to 10 out of 10 jobs in the field, according to the Safra Plan 2017-2020 of the Ministry of Agrarian Development. It is noted in this context that the National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf) has applied approximately R \$ 160 billion in more than 26 million contracts in the last 20 years. These investments revolved around the central objectives of reducing poverty, inequalities and rural exodus, as well as the socioeconomic inclusion of farmers and the food security of the entire population. However, because it is a public policy that involves the application of subsidies and resources of the Union, it needs constant evaluation to identify problems, as well as an understanding of the real effects of its execution, in view of the initial objectives. The aim of this dissertation is to evaluate the impact of the application of Pronaf in the municipality of São Luís de Montes Belos, state of Goiás, based on the evaluation of multiscales (national, state, regional and municipal), from 2003 to 2016 , with some data still more recent, from the year 2017. The methodology used was an analysis of the economic scenario according to a historical panorama, empirical evaluation based on central hypotheses and interviews with farmers of the municipality. Positive impacts on all mentioned scales were verified, especially in the municipality. As a negative impact, it was verified the absence or lack of integration between the projects of Pronaf itself.

Keywords: Family agriculture, Evaluation, Public Policies, PRONAF.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de números de contratos de custeio (Pronaf): safra 2013/2014.....	52
Figura 2 – Distribuição dos recursos do Pronaf em nível municipal (2000-2010).....	55
Figura 3 – Modelo cíclico do processo de política pública.....	63
Figura 4 – Processo de política pública.....	63
Figura 5 – Números de contratos de custeio (2013).....	67
Figura 6 – Números de contratos de custeio (2017).....	67
Figura 7 – Classificação regional EMATER.....	74
Figura 8 – Mapa de localização da Regional Rio dos Bois (Atlas Rural e Agropecuário).....	75
Figura 9 – Mapa de população rural, urbana e de densidade populacional da região do Rio dos Bois.....	76
Figura 10 – Quantidade de assentamentos na Regional Rio dos Bois.....	77
Figura 11 – Principais atividades econômicas desenvolvidas na Regional Rio dos Bois.....	78
Figura 12 – Rendimento médio econômico das atividades de agropecuária e de demais atividades na região do Rio dos Bois.....	79
Figura 13 – Mapa de localização de São Luís de Montes Belos.....	81
Figura 14 – Lavoura comunitária.....	88
Figura 15 – Comércio popular em São Luís de Montes Belos.....	90

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Resultados do Pronaf (bilhões).....	49
Gráfico 2 – Participação regional na distribuição dos contratos de crédito do Pronaf: linha investimento (1999-2010).....	58
Gráfico 3 – Participação regional na distribuição dos contratos de crédito do Pronaf: linha custeio (1999-2010).....	58
Gráfico 4 – Evolução populacional do município de São Luís de Montes Belos, do estado de Goiás e do Brasil entre os anos de 1992 e 2010.....	82

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Parâmetros para enquadramento do agricultor familiar segundo a Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006.....	30
Quadro 2 – Classificação em grupos de tipos de agricultores familiares.....	39
Quadro 3 – Tipo de crédito Pronaf, características e tipo de destinatário.....	42
Quadro 4 – Linhas de crédito Pronaf.....	43
Quadro 5 – Avaliação de impacto do Pronaf no município de São Luís de Montes Belos, por natureza, prazo e relevância.....	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Resultados do Pronaf em quantidades de contratos e valores em reais.....	48
Tabela 2	– Brasil e macrorregiões: volume de crédito rural contratado por intermédio do Pronaf (2000-2010).....	53
Tabela 3	– Distribuição dos contratos e montante de recursos do Pronaf para o país e por grandes regiões entre os anos-safra 2000/2001 e 2009/2010.....	57
Tabela 4	– Número de contratos e montante de recursos do Pronaf por modalidade e ano safra: 2000/2001 e 2009/2010.....	59
Tabela 5	– Número de contratos e montante de recursos do Pronaf por enquadramento e ano-safra entre 2000 e 2008.....	60
Tabela 6	– Número de Declarações de Aptidão ao Pronaf Pessoa Física emitidas e ativas (acumulativas) até outubro de 2015.....	66
Tabela 7	– Número de estabelecimentos agropecuários, área e pessoal ocupado na agricultura familiar e não familiar na região Centro-Oeste (2006).....	68
Tabela 8	– Motivos que levaram a não obtenção de financiamento (2006)..	69
Tabela 9	– Destinação de recursos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (2015).....	72
Tabela 10	– Dados econômicos da Regional Rio dos Bois.....	78
Tabela 11	– Resultados de emprego e rendimento médio nas cidades que compõe a Regional Rio dos Bois.....	80
Tabela 12	– População residente por situação de domicílio (1980-2010).....	83
Tabela 13	– Área dos estabelecimentos agropecuários por condição do produtor e por unidade.....	83
Tabela 14	– Utilização das terras por área (ha) e por unidade.....	84
Tabela 15	– Resumo da produção agrícola por produto no município de São Luís de Montes Belos.....	85
Tabela 16	– Produção pecuária por efetivo de rebanho e número de estabelecimentos agropecuários.....	86
Tabela 17	– Produção pecuária no município de São Luís de Montes	

Belos.....	87
Tabela 18 – Resultados Pronaf (Safrá 2015).....	91
Tabela 19 – Série histórica de resultados do Pronaf (em quantidade de contratos e valores) de 1999 a 2015.....	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AIAF - Ano Internacional da Agricultura Familiar
- ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAMBEL - Cooperativa Agropecuária Montes Belos
- CEASA - Central de Abastecimento
- CETERMAGG - Cooperativa de Eletrificação e Telefonia Rural do Mato Grosso Goiano Ltda.
- CF - Constituição Federal
- CMDRs - Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural
- CMN - Conselho Monetário Nacional
- CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento
- Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- COOPERBELOS - Cooperativa Agropecuária de São Luís de Montes Belos
- CUT - Central Única dos Trabalhadores
- DAP - Declaração de Aptidão do Pronaf
- DFDA - Superintendência do Banco do Brasil e Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário
- DNTR - Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais
- EMATER - Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária
- EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- FAEG - Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás
- FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
- FRM - Fórum Rural Mundial
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS - Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
- IMB - Instituto Mauro Borges
- INCRA - Instituto de Colonização e Reforma Agrária
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

- MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- MPA - Movimento de Pequenos Agricultores
- MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
- OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ONU - Organização das Nações Unidas
- OVG - Organização das Voluntárias de Goiás
- PGPAF - Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar
- PIB - Produto Interno Bruto
- PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
- PNHR - Programa de Habitação Rural
- PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- PRONAT - Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
- PROVAP - Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
- RAIS - Relação Anual de Informações Sociais
- SAF - Secretaria da Agricultura Familiar
- SEAF - Seguro da Agricultura Familiar
- SEAGRO - Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Irrigação
- SEDA - Secretaria de Desenvolvimento Agrário
- ULTAB - União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO 1 – DISCUSSÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA PRELIMINAR SOBRE A AGRICULTURA FAMILIAR.....	21
1.1 Agricultura familiar: conceito e discussões preliminares.....	21
1.2 Agricultura familiar: a realidade brasileira sob uma perspectiva histórica....	24
1.3 Agricultura familiar no contexto da legislação brasileira.....	28
CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DE POLÍTICAS VOLTADAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR.....	31
2.1 Políticas públicas: conceitos, breve histórico e discussão.....	31
2.2 Contexto político de criação e implementação de políticas públicas para a agricultura familiar.....	33
2.3 A inserção da agricultura familiar nas políticas públicas: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.....	38
2.4 Resultados da implementação do Pronaf em nível nacional: Série histórica – Pesquisas externas.....	48
CAPÍTULO 3 – AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PRONAF NA CIDADE DE SÃO LUÍS DE MONTES BELOS: UMA ANÁLISE EM ESCALA REGIONAL.....	61
3.1 Avaliação de políticas públicas no Brasil: conceito, objetivos e metodologias aplicadas à análise de impacto do Pronaf.....	62
3.2 Resultados do Pronaf por região no estado de Goiás: volume e distribuição de recursos e suas repercussões nos indicadores de desenvolvimento socioeconômico.....	65
3.3 Desigualdades regionais da aplicação do Pronaf: uma avaliação crítica- analítica.....	73
3.4 Resultado do Pronaf em São Luís de Montes Belos: avaliação dos impactos socioeconômicos.....	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	99

INTRODUÇÃO

No Brasil, a agricultura familiar consiste em um importante segmento econômico e social para o desenvolvimento do país, e envolve uma parcela significativa da população. Atualmente, são 4,4 milhões de famílias agricultoras, que, por sua vez, representam 84% dos estabelecimentos rurais. Desse tipo de atividade derivam 38% do valor bruto da produção agropecuária e 50% dos alimentos da cesta básica brasileira, além de perfazer 7 em cada 10 postos de trabalho no campo, segundo dados do Plano Safra 2017-2020 do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A discussão acerca da agricultura familiar – sob essa denominação e sob a ótica da sociopolítica no meio rural – é muito recente no Brasil, surgindo, efetivamente, no início da década de 1990, por meio do Departamento do Produtor Rural na Central Única dos Trabalhadores – CUT (NAVARRO, 2010).

Essa temática está, atualmente, envolta no debate que a correlaciona com o desenvolvimento sustentável, a geração de emprego, a segurança alimentar e a promoção das territorialidades locais. Mais recentemente, a delimitação de políticas públicas voltadas ao fomento desse módulo econômico tornou ainda mais real e produtiva as discussões relacionadas com o tema, especialmente no que concerne à avaliação dessas políticas, por permitir inferir o impacto da ação dos governos e o grau de efetividade na obtenção dos resultados esperados.

Nesse íterim, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) aplicou aproximadamente R\$ 160 bilhões em mais de 26 milhões de contratos, nas diferentes modalidades e para diferentes tipologias de agricultores familiares nos últimos 20 anos. Tais investimentos giraram em torno dos objetivos centrais de redução da pobreza, das desigualdades e do êxodo rural, além da inclusão socioeconômica dos agricultores e a segurança alimentar de toda a população.

Contudo, por se tratar de uma política pública de cunho social e econômico, que envolve a aplicação de subsídios e recursos da União, necessita de constante avaliação para identificação de problemas e inconsistências durante sua aplicação, bem como a compreensão dos reais efeitos de sua execução sobre o desenvolvimento regional. Neste sentido, a metodologia aplicada para a avaliação do impacto do Pronaf compreende a identificação de resultados, ou seja, de

elementos que impactaram e trouxeram modificações para a estrutura econômica, a delimitação da natureza desses resultados (se positiva ou negativa), o prazo (se são modificações de curto, médio ou longo prazos), e a relevância dos resultados (alta, média ou baixa) para o desenvolvimento regional como um todo.

Aplicou-se esse tipo de avaliação às multiescalas (nacional, estadual, regional e municipal) para identificação dos impactos, no período de 2003 a 2015, com alguns dados ainda mais recentes, de 2017. A análise multiescalar proposta visa à obtenção de segurança dos dados e das informações, além da real magnitude dos impactos.

Sob essa óptica metodológica, a presente dissertação pretende avaliar o impacto do Pronaf no município de São Luís de Montes Belos, no estado de Goiás, de modo a identificar os principais resultados na implantação e execução da política ao longo do tempo, bem como entender os gargalos de sua aplicação sob a perspectiva do desenvolvimento territorial local. De maneira objetiva, o questionamento central é: Quais os principais resultados da aplicação do Pronaf no município de São Luís de Montes Belos?

Entende-se que esta pesquisa tem relevância na medida em que permitirá conhecer a trajetória e a atual situação dos programas de fomento à agricultura familiar, bem como as potencialidades e dificuldades para sua expansão na área investigada. O Pronaf foi selecionado como política pública para agricultura familiar porque apresenta maior montante de recursos aplicados e maior representatividade em escala regional, além de ser a única política de agricultura familiar aplicada ao município.

Presume-se que esta análise contribuirá para a identificação ou esclarecimento das limitações e potencialidades do programa no município, o que, em longo prazo, pode se traduzir em maior efetividade da aplicação dos recursos, aumentando o dinamismo da economia local e favorecendo a melhoria da qualidade de vida dos monte-belenses.

O município de São Luís de Montes Belos foi selecionada para a investigação pelo fato de sua produção agrícola diferenciar-se da produção em grande escala, comum no estado de Goiás, e abrigar centenas de pequenas propriedades que funcionam conforme os moldes da chamada produção do tipo familiar, em que o trabalho assalariado (mais comum em outras regiões) é pouco comum. A

proximidade com esse universo e o desejo de melhoria das propriedades por meio de investimentos públicos motivou a realização desta pesquisa.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), a população de São Luís de Montes Belos é de 30.034 habitantes, com população estimada de 33.118 para o ano de 2017¹. Conforme o IBGE – Censo Agropecuário (2006), no município existem 868 propriedades rurais, sendo que, dessas, 658 contam com agricultura familiar, o que representa 75,8% das propriedades de São Luís de Montes Belos. Contemplando um contexto maior, observa-se que o estado de Goiás possui 6.778.772 habitantes, dos quais 135.692 são produtores rurais, seja na forma de proprietários, posseiros, arrendatários, ocupantes, parceiros ou produtores sem área. Do total, 88.326 são produtores agrícolas familiares, o que corresponde a 65% das unidades rurais do estado.

Tendo em vista o objetivo central que norteou esta investigação, alguns objetivos secundários foram elencados de forma a orientar o desenvolvimento da pesquisa. Desse modo, procurou-se: 1) identificar os principais conceitos e discussões que cercam o universo da agricultura familiar, bem como as políticas públicas orientadas ao atendimento desse complexo grupo; 2) compreender como as políticas públicas voltadas à agricultura familiar foram desenvolvidas no Brasil, considerando o contexto político; 3) apresentar os principais resultados da implementação do Pronaf, em nível Brasil, e revisar propostas de avaliação do programa em nível nacional, com foco para a identificação de desigualdades regionais e várias escalas temporais; 4) regionalizar a avaliação de impacto, para a identificação de desconexões em escala mais local; 5) apresentar dados referentes à implementação do Pronaf no município selecionado e analisar como essa política pública tem atuado como propulsora do desenvolvimento local, na forma de geradora de emprego, renda e garantia de autoconsumo; e 6) compreender quais são os gargalos que envolvem a efetivação de programas federais de fomento à agricultura familiar e os obstáculos para a sua operacionalização em nível municipal.

Esta dissertação foi sistematizada em três etapas, apresentadas sob forma de capítulos. Assim, o primeiro capítulo busca compor um referencial teórico sobre o tema abordado; para tanto, conceitos são analisados, e discussões preliminares,

¹ Valores extraídos do site do IBGE.

empreendidas. Além disso, é feita uma breve apresentação da realidade dos agricultores familiares no Brasil, e como estes são vistos no contexto da legislação brasileira.

O segundo capítulo, igualmente pautado em revisão teórico-metodológica, propõe uma análise de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. Desse modo, realiza-se, em um primeiro momento, a conceituação de políticas públicas por meio da apresentação de um breve histórico, além de uma discussão. Em seguida, é apresentado o contexto político de criação e implementação de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, com foco especial no Pronaf, com apontamento dos principais resultados, além da análise dos dados no contexto nacional.

O terceiro capítulo visa à aplicação da avaliação de impacto nas escalas estadual, regional e municipal, por meio de uma investigação empírica, com pesquisa de campo e investigação de dados em fontes públicas – MDA, Instituto Mauro Borges (IMB), IBGE, além de órgãos públicos estaduais, como a Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SEDA), Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária (EMATER), entre outros.

Como resultado, tem-se uma avaliação de impacto positiva para a aplicação e execução do Pronaf entre os anos de 2003 e 2017 em todas as escalas investigadas, sendo que, para o município estudado, esses impactos são pronunciados nos aspectos social, econômico, demográfico, além de outras repercussões significativas, inclusive para o Produto Interno Bruto (PIB). Constatou-se também que a aplicação dos recursos não é uniforme e está atrelada a situações de dívidas, insegurança ou mesmo de desconhecimento das formas de financiamento. Em paralelo, verificou-se que o município não dispõe de nenhum outro programa associado ao Pronaf, bem como não faz uso de outras formas de crédito do programa, além do custeio e investimento. De todas as inconformidades encontradas no município, a mais grave consiste na falta de integração entre o Pronaf e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de tal forma que apenas 1,15% da produção é destinada às escolas municipais; o restante é destinado à subsistência e ao comércio popular – feiras municipais e regionais –, que se configuram, por sua vez, em interessantes espaços comerciais de geração de emprego, renda e fomento da circulação do mercado local.

CAPÍTULO 1 – DISCUSSÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA PRELIMINAR SOBRE A AGRICULTURA FAMILIAR

A efetiva e qualitativa análise das políticas públicas relacionadas à agricultura familiar no município de São Luís de Montes Belos envolve uma série de desafios, desde a compreensão dos conceitos básicos até a adoção de uma metodologia capaz de avaliar, de forma eficaz e representativa, como se desenvolveu a agricultura familiar nesse município. Ademais, faz-se necessário identificar os principais gargalos, de modo a prover soluções para garantir maior acesso aos capitais de fomento da atividade.

Diante disso, o presente capítulo propõe-se a: fazer uma revisão teórica sobre a agricultura familiar, com o objetivo de discutir os principais conceitos sobre o tema; apresentar um breve histórico acerca do tema em questão; promover discussão sobre a realidade brasileira; expor como a agricultura familiar está contemplada pela legislação; analisar as principais vertentes sobre a agricultura familiar e o desenvolvimento territorial local.

1.1 Agricultura familiar: conceito e discussões preliminares

Divergências conceituais envolvem a agricultura familiar, com discussões que perpassam o espaço geográfico, a realidade econômica, a diversidade social e a aplicabilidade dos investimentos estatais no setor.

A presente investigação entende como agricultor familiar o proprietário/posseiro/assentado que faz da agricultura de pequeno porte a sua principal fonte de renda, e que conta quase exclusivamente com o apoio familiar para o desenvolvimento dessa atividade. Porém, apesar da simplicidade da visão sobre o agricultor familiar e a existência de definição por lei sobre quem é o agricultor familiar, pensar em um único panorama seria não se atentar à realidade. Neste sentido, Jungmann (2001, p. 5) afirma:

A agricultura familiar não é percebida. Ela não tem um recorte, um limite, uma cara. Geralmente, é associada à economia agrícola de subsistência, ao pequeno produtor e ao pobre. O processo de revalorização da agricultura familiar vem na esteira de um conjunto de mudanças que está acontecendo na economia e na sociedade, além de estar fortemente atrelado a um processo de globalização – de rápidas mudanças tecnológicas.

Como pontuado, a agricultura familiar possui uma máscara, na qual repousam muitos achismos e uma forte marca de atraso, de tendência ao êxodo rural, e os números revelam a verdadeira influência dessa atividade econômica na produção nacional. Dados divulgados pelo Governo Federal, por meio de um portal de notícias na internet, revelam que 70% dos alimentos consumidos pelos brasileiros são produzidos por agricultores familiares².

Neste contexto, o autor destaca a heterogeneidade da agricultura familiar, que reúne desde pequenos proprietários de terra na região Nordeste, que vivem em condições paupérrimas, até donos de grandes propriedades no Sul do país, que produzem, exportam, tomam crédito, fazem uso de tecnologia, etc.

O Projeto de Cooperação Técnica do Instituto de Colonização e Reforma Agrária e Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (INCRA/FAO, 2010, p. 10) considera a delimitação do universo agrário uma atividade extremamente complexa:

[...] seja em função da grande diversidade da paisagem agrária [meio físico, ambiente, variáveis econômicas, etc.], seja em virtude da existência de diferentes tipos de agricultores, os quais tem interesses particulares, estratégias próprias de sobrevivência e de produção e que, portanto, respondem de maneira diferenciada a desafios e restrições semelhantes.

Na prática, os agricultores familiares têm como característica comum a utilização da mão de obra familiar. Segundo Abramovay (1992), a produção familiar na agricultura configura-se em setor único, não havendo outro tipo de atividade econômica em que o trabalho e a gestão estruturam-se tão fortemente em torno de laços de parentesco e onde a participação da mão de obra não contratada seja tão importante.

Acerca da continuidade da prática agrícola familiar, mesmo em um universo extremamente urbanizado, Jungmann (2001, p. 7) pontua que:

De fato, a agricultura familiar é também cidadania. É também, como disse o professor José de Souza Martins, um modo de vida. E as pessoas querem a perpetuação do seu modo de vida. Nesse sentido, a agricultura familiar contém um conjunto muito grande de possibilidades que evolui também o retorno ao campo, e que pode propiciar que as atividades não-agrícolas ou

² Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/07/agricultura-familiar-produz-70-dos-alimentos-consumidos-por-brasileiro>>. Publicado em: 24 jul. 2015. Acesso em: 26 out. 2017.

consoziadas, em termos de geração de emprego e renda, tenham um caminho aberto.

Para Oliveira e Ribeiro (2002), a agricultura familiar apresenta-se como alternativa modeladora de um desenvolvimento menos excludente e ambientalmente mais equilibrado. No debate sobre o desenvolvimento local, as especificidades produtivas e geradoras de renda e ocupação, expressivas na agricultura familiar, têm importância econômica e social, e são motivadoras de políticas públicas. Supera-se, assim, as opiniões que consideram a agricultura familiar um modo de produção que mais cedo ou mais tarde será suplantado pelo modelo capitalista, baseado nas grandes propriedades e na mão de obra assalariada.

Essa nova roupagem que envolve a discussão sobre a agricultura familiar fundamentou os trabalhos desenvolvidos e conduzidos pela FAO. Destaca-se, nesse contexto, a aprovação da Resolução 66/222, que declarou o ano de 2014 como o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF, 2014 apud CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, p. 12), cujo lema foi: “Alimentar o mundo, cuidar o planeta”, após incessantes discussões coordenadas pelo Fórum Rural Mundial (FRM) e sociedade civil global durante a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU).

O objetivo da ONU/FAO foi promover a conscientização a respeito do significativo papel dos agricultores familiares e pequenos agricultores na questão da segurança alimentar e nutricional, da proteção e do gerenciamento dos recursos naturais e da busca por um desenvolvimento sustentável. Segmento que, considerado de um modo geral como sendo o conjunto das atividades agrícolas gerenciadas e operadas por uma família e que dependem predominantemente da mão de obra familiar, é de longe a forma de agricultura que predomina no planeta, com cerca de 500 milhões de um total de 570 milhões de estabelecimentos agrícolas em todo o mundo (LOWDER; SKOET; SINGH, 2014).

No Brasil, isso não é diferente. O IBGE, por meio do Censo Agropecuário de 2006, apontou que, de um total de 5,2 milhões de estabelecimentos agropecuários no país, 84% (4,3 milhões) consistiam em propriedades agrícolas familiares. Portanto, faz-se necessária a discussão que versa sobre esse universo, de forma a inseri-lo, definitivamente, nas discussões econômicas brasileiras, fortalecendo-o enquanto política pública de caráter nacional.

1.2 Agricultura familiar: a realidade brasileira sob uma perspectiva histórica

Acerca da agricultura familiar moderna, Navarro (2010) aponta duas histórias interpretativas principais e distintas. Uma delas é a norte-americana, desenvolvida entre 1950 e meados de 1980; e outra é a europeia, continente onde a produção agrícola sob gestão familiar recebeu a atenção de cientistas sociais antes mesmo de a expressão agricultura familiar passar a ser usada com maior frequência, a partir de meados da década de 1980.

De acordo com o autor supracitado, no Brasil a agricultura familiar, como expressão da agenda nacional, adentrou no cenário político apenas na primeira metade dos anos 1990, sendo que os pequenos proprietários eram conhecidos até então como minifundiários, pequenos produtores, agricultores de subsistência, camponeses, lavradores, entre outros.

Temporalmente, não é um desafio indicar com precisão as origens da expressão agricultura familiar no Brasil, quando esta se tornou pública, incorporando-se à agenda política. Seu nascimento [...] se correlaciona com ações político-sindicais comandadas pela Confederação Nacional dos Trabalhados na Agricultura (CONTAG), contando também com a participação, embora periférica, do antigo departamento rural da Central Única dos Trabalhadores (CUT), o qual originou a atual Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF). (NAVARRO, 2010, p. 193)

Na sequência, muitas foram as pressões coordenadas por essas entidades para a promoção dos pequenos proprietários. Como resultado dessas primeiras articulações, foi assinada a Portaria Ministerial n. 692, de 30 de fevereiro de 1993, definindo um grupo de trabalho para analisar temas relacionados com a agricultura familiar, elaborando, inclusive, uma classificação de pequenos produtores.

O grupo realizou diversas reuniões, o que culminou na proposta de um programa, assinado pelo Presidente da República, em outubro de 1994, intitulado de Programa de Viabilização da Pequena Propriedade. Importa mencionar que esse programa não se centrava exclusivamente no tema do crédito diferenciado para os pequenos produtores, mas continha também uma série de diagnósticos e recomendações em diversas áreas de ação governamental, como seguro rural, cooperativismo e associativismo, extensão rural, pesquisa, ações em infraestrutura, educação rural, entre outros (BRASIL, 1994).

De acordo com Niederle, Fialho e Conterato (2014, p. 1):

Nem o mais otimista líder sindical em Brasília em meados de 1994, no primeiro Grito da Terra Brasil, poderia imaginar que a AF (agricultura familiar) se tornaria uma categoria reconhecida e legitimada pelo Estado e pela Sociedade tal qual presenciamos atualmente.

É fato que as demandas relacionadas à agricultura familiar ainda são muitas: reforma agrária, crédito agrícola, preservação ambiental, direitos sociais e trabalhistas, previdência social e saúde, política energética; porém, são inegáveis os avanços alcançados nas três últimas décadas.

Na esteira desse primeiro movimento (Grito da Terra Brasil), no ano seguinte foi lançado o Pronaf, em julho de 1995, por meio do Decreto n. 1.946, promovendo a consagração definitiva da expressão Agricultura Familiar. Esse programa é resultado de intensos diálogos entre academia, governo e movimentos sindicais, que trouxeram novos dados para o definitivo reconhecimento da capacidade da agricultura familiar em absorver mão de obra rural e ampliar a oferta de alimentos. Outra importante vitória foi a criação do MDA³, por meio do Decreto n. 3.338/2000.

Enquanto camponês, colono, meeiro, parceiro, lavrador, pequeno produtor e tantas outras designações regionais foram equivocadamente tomadas como expressão de uma agricultura atrasada em vias de extinção, a agricultura familiar emergia como identidade aglutinadora de uma forma social de produção funcional ao moderno capitalismo agrário. (NIEDERLE; FIALHO; CONTERATO, 2014, p. 13)

Segundo dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB, 2012), em 2009 a agricultura familiar era responsável por mais de 80% da ocupação no setor rural, respondendo, no Brasil, por 7 de cada 10 empregos no campo, e por cerca de 40% da produção agrícola. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) aduz que suas cadeias produtivas correspondem a 10% do PIB do país, além de ser responsável pela maioria dos alimentos na mesa dos brasileiros (MDS, 2010). Esses dados são questionados em razão da falta de definição precisa sobre qual propriedade de fato é familiar ou não, inserindo-se, portanto, na categoria de agricultura patronal. Na prática, a definição de critérios para separar os estabelecimentos familiares dos não familiares ou patronais não tem

³ Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socio-econômicos e Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; Ministério do Desenvolvimento Agrário. Estatísticas do Meio Rural: 2010-2011.

consenso entre os pesquisadores, mesmo a lei os definindo. Nesta investigação, serão tomados dados divulgados pelo IBGE - Censo Agropecuário e Demográfico.

Com base em dados oficiais, Guilhoto et al. (2007), em pesquisa que estimou o PIB do agronegócio familiar para todas as unidades federativas do Brasil, afirmam que:

O segmento familiar da agricultura brasileira, ainda que muito heterogêneo, responde por expressiva parcela da produção agropecuária e do produto gerado pelo agronegócio brasileiro, devido a seu inter-relacionamento com importantes segmentos da economia. (GUILHOTO et al., 2007, p. 8)

A diversificação dos produtos do agronegócio familiar e patronal determina a distribuição dos setores secundários. Por exemplo, frutas e hortaliças oriundas da agricultura familiar exigem menor grau de processamento até chegar ao consumo final, ao passo que produtos como soja, cana de açúcar e algodão consistem em sistemas altamente processados, elevando as taxas de participação industrial na composição do PIB do agronegócio patronal.

Abramovay (1997) destaca que o sucesso da agricultura familiar, em contraposição à agricultura patronal, não depende exclusivamente da iniciativa e da transferência de recursos por parte do Estado, mas fundamentalmente da mobilização das próprias forças sociais interessadas na valorização do meio rural. Segundo o autor, “é daí que poderão nascer as novas instituições capazes de impulsionar o desenvolvimento de regiões vistas socialmente como condenadas ao atraso e ao abandono” (ABRAMOVAY, 1997, p. 1).

Salienta-se que importantes avanços foram observados no setor, tais como: a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), as Secretarias Municipais de Agricultura, a pressão sobre os recursos dos Fundos Constitucionais e sobre a própria política agrícola, a experiência de construção dos assentamentos e outros. Contudo, esses avanços ainda são incipientes, e não há avaliações qualitativas e quantitativas sobre o desempenho dessas novas instituições.

A agricultura familiar deve ser concebida tendo como base um contexto territorial inovador, que visa criar condições para a valorização do produto agrícola familiar, muito mais que o integrar diretamente à indústria, por meio de um conjunto variado de atividades e de mercados. Esse contexto compõe o que é compreendido

por desenvolvimento territorial, que, conforme Boisier (1997), consiste em uma expressão ampla, que inclui o desenvolvimento do espaço rural, onde se encontram as pequenas localidades, as mudanças de ordem socioeconômica e de caráter estrutural e os sistemas e processos decisórios, que teriam de ser democraticamente construídos com o território, a comunidade e a sociedade.

O desenvolvimento rural, portanto, não pode ser concebido como simples expansão das atividades agropecuárias [...] há que se delimitar a construção de novos mercados [...] que não vão resultar da ação espontânea dos agentes privados, mas sim da organização dos produtores apoiada de maneira decisiva pelos movimentos sociais e pelo poder público. (ABRAMOVAY, 1997, p. 14)

Atualmente, pode-se dizer que a agricultura patronal é responsável pela produção de *commodities* para exportação; por outro lado, cabe à agricultura familiar a produção de alimentos que chegam às mesas dos brasileiros. Portanto, são mercados absolutamente diferentes e que devem ser concebidos e desenvolvidos de forma diferenciada.

Ainda com foco no desenvolvimento dos agricultores familiares de menor porte, definidos como de subsistência, é imperioso e urgente romper com as situações de pobreza no campo, a fim de prover a manutenção das propriedades agrícolas e gerar qualidade de vida. Isso só é possível mediante ações que atendam efetivamente essa parcela de agricultores familiares.

Jazairy, Alamgir e Panuccio (1992, p. 24) afirmam que, nas situações de pobreza, a produtividade do trabalho pode ser ampliada com base em investimentos relativamente modestos. Muitos são os resultados de propostas já implementadas nesse sentido. Diante disso, Abramovay (1997) destaca que a rentabilidade dos investimentos nos ambientes em que predomina a pobreza rural depende fundamentalmente da capacidade que terão as organizações locais e o poder público de alterar a maneira como os beneficiários dos projetos se relacionam com o restante da sociedade.

Estudos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1996) demonstram que o sucesso de certas regiões rurais de países desenvolvidos, na geração de ocupações produtivas, não pode ser atribuído a uma composição setorial favorável. Os bons desempenhos na criação de empregos resultam de uma dinâmica territorial específica, que ainda não é bem compreendida,

mas que comporta provavelmente alguns aspectos, tais como: identidade regional, clima favorável ao espírito empreendedor, existência de redes públicas e privadas ou a atração do meio ambiente cultural e natural.

Quanto maior for o dinamismo e a diversificação das cidades impulsionados pela interiorização do processo de crescimento econômico, mais significativas serão também as chances para que a população rural preencha um conjunto variado de funções para a sociedade e por aí deixe de ser encarada como um 'reservatório de mão-de-obra sobrando'. O desenvolvimento brasileiro, pela diversificação de seu sistema urbano, vai exigir uma nova dinâmica territorial, onde o papel das unidades familiares pode ser decisivo. (ABRAMOVAY, 1997, p. 2)

Abramovay (1997) destaca outro ponto importante inserido no contexto do desenvolvimento territorial local voltado para a agricultura familiar: a proximidade social. Essa conexão permite uma forma de coordenação entre os atores, sendo capaz de valorizar o conjunto do ambiente em que atuam e, portanto, convertê-lo em base para empreendimentos inovadores. Observa-se que não somente a coordenação local, mas também as leis promulgadas nos últimos anos em prol da agricultura familiar podem atuar na promoção dessas conexões entre os atores sociais, a fim de potencializar os resultados desse setor. Nesse sentido, faz-se necessário levantar os aspectos relevantes da agricultura familiar no atual contexto da Legislação Brasileira.

1.3 Agricultura familiar no contexto da legislação brasileira

Na legislação brasileira, a definição de propriedade familiar está consignada no Inciso II do art. 4º do Estatuto da Terra, estabelecido pela Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, com a seguinte redação:

Propriedade familiar: o imóvel que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros. (BRASIL, 1964, s. p.)

O Estatuto da Terra, em suas disposições preliminares, expõe, como objetivo central, os direitos e as obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. Esse

documento trouxe também uma primeira definição de propriedade familiar, concebendo-a como imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, absorva-lhes toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso socioeconômico, com área máxima fixada para cada região, assim como seu tipo de exploração, podendo ser, eventualmente, trabalhada com a ajuda de terceiros.

Nesse sentido, o Estatuto da Terra, além de definir propriedade familiar, discute ainda a Reforma Agrária na forma de um conjunto de medidas que objetivam a democratização do acesso a terra por meio de modificações no regime de posse e uso.

Nessa mesma linha de raciocínio, que visa ao desenvolvimento da função social da propriedade da terra, a Lei da Política Agrícola (n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991) traçou alguns objetivos importantes para a sua execução, a saber: 1) eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômicas e sociais da agricultura; 2) compatibilizar as ações da política agrícola com as de reforma agrária, assegurando aos beneficiários o apoio à sua integração ao sistema produtivo; 3) possibilitar a participação efetiva de todos os segmentos atuantes no meio rural na definição dos rumos da agricultura brasileira; e 4) melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural.

Importa ressaltar que a Política Agrícola foi implementada em um contexto político-econômico neoliberal, no qual políticas públicas tinham como objetivo fomentar o desenvolvimento econômico. Assim sendo, com a política agrícola aplicada à agricultura familiar, isso não foi diferente.

Com base nesse molde de promoção de desenvolvimento econômico da categoria, em 24 de julho de 2006 foi sancionada a Lei n. 11.326/06 (BRASIL, 2006), que legalizou a agricultura familiar. Essa lei estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, e propôs uma nova definição para agricultor familiar, como demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Parâmetros para enquadramento do agricultor familiar segundo a Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006

Parâmetros para enquadramento do agricultor familiar
Não deter área maior do que quatro módulos fiscais (unidade padrão para todo o território nacional) ⁴ .
Utilizar predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu empreendimento.
Ter percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento.
Dirigir o estabelecimento ou empreendimento com auxílio de pessoas da família.

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Conforme preconiza a Lei n. 11.326/2006, além dos parâmetros para enquadramento do agricultor familiar, o Conselho Monetário Nacional (CMN) pode ainda estabelecer critérios e condições adicionais de enquadramento para fins de acesso a créditos específicos destinados a agricultores familiares.

A referida lei tem como princípios fundamentais: descentralização; sustentabilidade ambiental, social e econômica; e equidade na aplicação das políticas, além de garantir a participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da Política Nacional da Agricultura Familiar.

Uma vez delimitados as leis, as normativas específicas e os parâmetros para o melhor enquadramento do agricultor familiar no contexto da legislação brasileira, importa agora compreender como a agricultura familiar se insere no desenvolvimento territorial local, para então discutir a inserção dessa atividade nas políticas públicas nacionais.

⁴ Decreto n. 84.685/1980.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DE POLÍTICAS VOLTADAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

O desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*) levou à emergência de um campo social já existente, denominado de análise de políticas públicas, no qual o Estado passou a ser questionado quanto à eficácia no desempenho de suas funções de interventor no campo social. O fortalecimento da democracia e a promoção do bem-estar social condicionaram mudanças significativas no âmbito da política brasileira.

Ressalta-se que, no Brasil, um marco importante no cenário político institucional e nas dinâmicas sociais foi a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), vigente desde então. Isso indica, portanto, uma análise contextualizada dos últimos 30 anos. Durante esse período muitas mudanças foram sentidas, especialmente nas relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil.

Novos espaços de participação social foram criados, novos atores políticos emergiram e foram reconhecidos como sujeitos de direito, criaram-se regras e instrumentos de P. P. (Políticas Públicas), que foram institucionalizados, e novos referenciais globais e setoriais orientaram as ações do Estado e permitiram redefinir regras e compreensões que afetaram mais ou menos as condições socioeconômicas da população. (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 126)

Diante disso, o presente capítulo tem como objetivo analisar as políticas públicas e a gestão de políticas voltadas para a agricultura familiar, tendo como base diferentes aportes oferecidos pela literatura econômica especializada no tema.

Para tanto, este capítulo está estruturado em duas partes. A primeira busca conceituar políticas públicas e entender o contexto de sua formação no Brasil. A segunda parte tem como objetivo compreender como ocorreu a inserção da agricultura familiar nas políticas públicas brasileiras, e quais foram os resultados dessa agenda política. Esta última parte foi sistematizada em três tópicos, para discussões mais objetivas.

2.1 Políticas públicas: conceitos, breve histórico e discussão

Existem várias correntes na Ciência Política acerca do que venha a ser política pública. Souza e Valente (2006, p. 26) a definem como “ [...] o campo do

conhecimento que busca, ao mesmo tempo ‘colocar o governo em ação’ e analisar essa ação”. Contudo, um entendimento mais abrangente acerca de política pública requer, a priori, a compreensão do termo política sob três ópticas conceituais, quais sejam: 1) política diz respeito a tudo o que envolve a vida coletiva das pessoas em sociedade; 2) política é utilizada por grupos ou indivíduos para conquistarem e manterem-se no poder; e 3) política é a arte de governar e satisfazer o bem público, que trata o organismo social como uma totalidade, e não como uma individualidade.

Com base nessas definições, Teixeira (2002 apud PAULA, 2012) entende que o objetivo das políticas públicas é dar respostas às demandas, em especial, aos setores vulneráveis da sociedade. Além disso, objetivam promover o desenvolvimento, mediante geração de empregos e renda, para compensar ajustes realizados por outras políticas, como as econômicas.

Grisa (2012) e Grisa e Schineider (2015) ressaltam o papel do conjunto de atores sociais (públicos e privados). “As políticas públicas refletem, portanto, o entendimento dos grupos sociais sobre sua própria condição e sobre a sociedade em geral, bem como sobre os instrumentos necessários para aperfeiçoar esta condição” (GRISA; SCHINEIDER, 2015, p. 127)⁵. Neste sentido, as políticas públicas são elaboradas com base em crenças comuns e de representações de mundo por meio da visão de um conjunto de atores.

Souza e Valente (2006) destaca algumas importantes características das políticas públicas, a saber: 1) permitem distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; 2) envolvem vários atores e níveis de decisão, e embora sejam materializadas por meio dos governos, não necessariamente se restringem a participantes formais, já que os informais são também importantes; e 3) por mais que tenham impactos em curto prazo, são políticas de longo prazo.

Na prática, uma das inúmeras dificuldades que envolvem o processo de elaboração, execução e avaliação das políticas públicas consiste na atualização permanente das bases conceituais das formalizações dessas políticas, na medida em que devem ser acrescidas ou excluídas variáveis, de forma que os sistemas políticos e as sociedades estejam contextualizados com as políticas postas em execução. Isso ocorre especialmente quando se considera a força da

⁵ “O que não implica em desconsiderar que outros elementos também interferem na conformação das políticas públicas, a exemplo das instituições e dos interesses” (GRISA; SCHINEIDER, 2015, p. 129).

transnacionalização da economia, da mundialização dos problemas sociais e dos acelerados avanços tecnológicos.

Sobre o processo de produção de políticas públicas, Labra (1999, p. 133) faz a seguinte consideração:

No plano nacional, esse conjunto de fenômenos se traduz em um processo de crescente setorialização, compartimentação e segmentação dos interesses envolvidos em cada problema objeto de deliberação e de resolução política. Além do que, a própria natureza da área de política influi nas variáveis ou dimensões relevantes para sua análise. Isso tudo quer dizer que não se dispõe de modelos acabados ou consensuais para o estudo do processo de produção de uma determinada política, mas de variadas correntes de pensamento ou abordagens.

São amplas e complexas as vertentes que, atualmente, se dedicam à formulação e à implementação de políticas públicas, especialmente por causa da complexidade nas relações entre Estado e sociedade. “Essa afirmação se aplica tanto à disciplina acadêmica que estuda as práticas sociais presentes nos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas, quanto às práticas ou ações de atores e decisores políticos” (CORTES; LIMA, 2012, p. 33). Neste sentido, todo o processo de construção, implementação e avaliação de políticas públicas requer uma análise do contexto político e econômico que fomentou o início do processo.

A seguir, é apresentado cronologicamente o desenvolvimento das políticas públicas orientadas para a agricultura familiar.

2.2 Contexto político de criação e implementação de políticas públicas para a agricultura familiar

Desde a segunda metade da década de 1950, o governo brasileiro adotou, de forma mais acentuada, a estratégia de industrialização por substituição de importações, como tentativa de superar a defasagem que separava o Brasil das economias capitalistas industrializadas (BIELSCHOWSKY, 2006). Mediante essa estratégia nacional-desenvolvimentista, o Estado atuou como agente produtivo, por meio da criação de uma infraestrutura estatal, agente financeiro, promovendo a transformação da estrutura industrial, articulador de capitais privados nacionais e internacionais e formulador e executor de políticas macroeconômicas e setoriais, privilegiando a constituição de uma economia industrial (DELGADO, 2010). Desse

período até a década de 1960 predominou a ênfase política na avaliação de políticas públicas sobre a função de informação, tendo como foco a melhoria dos programas, sendo a avaliação um mecanismo de *feedback* (DERLIEN, 2001).

Entretanto, no início da década de 1960, essa estratégia apresentou sintomas de crise em razão das dificuldades de abastecimento interno, do aumento da inflação, do esgotamento da capacidade de importar bens necessários à industrialização do país e da emergência de críticas ao padrão dependente e excludente seguido pela industrialização (COELHO, 2001; DELGADO, 2010; CASTRO, 1984 apud GRISA; SCHINEIDER, 2015). Desde então, a função de (re)alocação predominou, mantendo-se até a década de 1980, quando o Brasil enfrentou graves crises econômicas e precisou realocar e redirecionar os recursos da União.

A partir de 1990 predominou a função de legitimação no processo de avaliação de políticas públicas. De acordo com Derlien (2001) e Faria (2005), essa legitimação derivou da modificação dos atores sociais e de fatores políticos e econômicos. Assim, inúmeras iniciativas não foram tratadas com zelo, no sentido de desmistificar o tamanho e a eficiência do setor público no desenvolvimento de políticas públicas.

Faria (2005) destaca dois supostos básicos para a remodelação das reformas do setor público no contexto da fase de legitimação das avaliações:

[...] a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, de busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, em um processo no qual o 'consumidor' dos bens e serviços públicos estaria, supostamente, em primeiro plano. O segundo propósito ou expectativa é de que tais reformas pudessem contribuir para uma avaliação da pertinência das organizações governamentais preservarem todo o seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços. (FARIA, 2005, p. 99)

Com o processo de legitimação e o advento da CF/88, significativas mudanças foram constatadas, sobretudo com o advento de movimentações setoriais que clamavam por mudanças no padrão econômico excludente até então em voga. Dentre os movimentos sociais, destacam-se: as Ligas Camponesas, União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Confederação Nacional dos Trabalhadores

na Agricultura (Contag), entre outros, que clamavam “[...] por um conjunto de reformas de base, entre elas a agrária, visando dinamizar o mercado interno” (GRISA; SCHINEIDER, 2015, p. 129). Em contraposição a esses movimentos, outra vertente propunha a modernização tecnológica na agricultura (DELGADO, 2005).

O ajuste entre o setor da agricultura e a industrialização da economia do país passou a ser realizado por um conjunto de ações e políticas públicas, como crédito rural, garantia de preços mínimos, seguro agrícola, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural, incentivos fiscais às exportações, minidesvalorizações cambiais, subsídios à aquisição de insumos, expansão da fronteira agrícola e o desenvolvimento de infraestrutura. (GRISA; SCHINEIDER, 2015, p. 129)

Conforme Draibe e Riesgo (2009), essa mudança foi impulsionada pela crescente importância que a questão da promoção do desenvolvimento conjugado a políticas sociais passou a ocupar na agenda governamental. Grisa (2012) destaca o interesse do governo federal em manter a ordem social no campo e certa influência no sindicalismo dos trabalhadores rurais, situação emergente no início da década de 1990. Observa-se que trabalhadores rurais e sindicalistas vieram a compor a Primeira Geração de Políticas para a Agricultura Familiar. Nota-se também a atuação de outros atores nesse contexto, quais sejam: políticos, gestores públicos e estudiosos do mundo rural. Os principais frutos desse período foram: o Pronaf, o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), o Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e os assentamentos de reforma agrária (GRISA; SCHINEIDER, 2015).

No final da década de 1990 e início dos anos 2000, com o advento do neoliberalismo pelos governos brasileiros – Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva –, as políticas para a agricultura familiar foram orientadas por um novo referencial, com foco em ações sociais e assistenciais, marcando o início da Segunda Geração de Políticas para a Agricultura Familiar. Nesse momento, a compreensão era a de que o Estado deveria “corrigir falhas de mercado”, atuando, notadamente, no combate à pobreza rural (BANCO MUNDIAL, 1994).

Essa segunda fase foi, em grande parte, motivada não apenas pela mudança na configuração política, mas também pelo não atendimento ao objetivo central da política pública, que era atuar com os agricultores de baixa renda. Os resultados da primeira fase concluíram pela concentração de investimentos em unidades agrícolas já produtivas que passavam por modernização, não atuando, de maneira mais forte,

juntos aos pequenos agricultores. Para estes, foram criadas novas políticas, não apenas de caráter econômico, mas também de caráter social.

Essa política social teve início no governo Fernando Henrique Cardoso, sob o título de Programa Comunidade Solidária⁶, que se consolidou no governo Lula, por meio do Programa Fome Zero e Programa Vida Digna no Campo. Ainda no governo Fernando Henrique foi criado o Programa Garantia Safra (2002), voltado para o segmento mais vulnerável da categoria de agricultores familiares localizados na região Nordeste do país, no norte de Minas Gerais – Vale do Mucuri e Vale do Jequitinhonha – e no norte do Espírito Santo, que sofreram com a perda de safra por fatores climáticos.

Em 2003, primeiro ano do Governo Lula, foi criado o Programa de Habitação Rural (PNHR), que propunha garantir subsídios financeiros para a aquisição de materiais para construção/conclusão e reforma/ampliação de unidades habitacionais de agricultores familiares e trabalhadores inscritos no Pronaf. Ainda naquele ano foi extinto o Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, e criado o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT).

Os Territórios ‘despertavam’ como um espaço intermediário entre os municípios e os estados, possibilitando a participação da sociedade civil vinculada à agricultura familiar nas decisões de desenvolvimento. Ainda que o PRONAT não tenha emergido explicitamente com um viés para combater a pobreza rural, na delimitação dos territórios foram priorizados, dentre outros critérios, contextos com maior concentração do público prioritário do MDA, portanto com maior intensidade de demanda social. (DELGADO; LEITE, 2011, p. 95)

O lançamento do Plano Safra passou a ocorrer todos os anos, com o direito à fala dos Presidentes e/ou Dirigentes da Contag, do FETRAF (Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais – DNTR/CUT – e Frente Sul da Agricultura Familiar) e do Movimento de Pequenos Agricultura (MPA) - Via Campesina, que passaram a fazer um balanço do Plano anterior e uma avaliação do novo Plano. Os dirigentes do Banco do Brasil, do Banco do Nordeste, do Banco da Amazônia e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) assumiam

⁶ A proposta do Programa Comunidade Solidária era conferir selo de prioridade a 16 programas governamentais em seis áreas de atuação: redução da mortalidade na infância, alimentação, apoio ao ensino fundamental e pré-escolar, habitação e saneamento, geração de ocupação e renda e qualificação profissional, e fortalecimento da agricultura familiar (BRASIL, COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1998).

publicamente o compromisso de aplicar as metas anunciadas, do mesmo modo que as instituições federais envolvidas com o Programa (BIANCHINI, 2010).

Na safra 2004/2005 uma nova fonte de financiamento foi incorporada ao Pronaf, a Poupança Real, que se tornaria, segundo Bianchini (2010), a principal fonte de financiamento desse programa. Além dessa, outras importantes medidas foram tomadas, tais como: a criação do Custeio da Agroindústria Familiar, a nova Política de Assistência Técnica e Extensão Rural, Pronaf Jovem, além de uma nova linha de crédito específica para o Pronaf Mulher e a criação do Seguro da Agricultura Familiar.

Em um balanço do primeiro mandato do governo Lula, houve um acréscimo de 900.000 famílias ao sistema de crédito, e um incremento de R\$ 4,5 bilhões na safra 2002/2003, R\$ 7,5 bilhões na safra 2005/2006 e R\$ 10 bilhões na safra 2006/2007, com aumento de crédito da ordem de 122% em relação ao anunciado, e de 208,7% em relação ao disponibilizado. Na safra 2009/2010 foram disponibilizados R\$ 15 bilhões, dos quais foram aplicados R\$ 12,6 bilhões em 1.752.988 contratos. Para a safra seguinte, verificou-se um decréscimo no número de contratos para 1.598.920, totalizando R\$ 13,3 bilhões de reais (BIANCHINI, 2010).

Posteriormente, no governo Dilma Rousseff, essas ações foram retomadas e potencializadas com a criação do Plano Brasil Sem Miséria (2011), com o incremento do Programa Bolsa Família, a criação do Brasil Carinhoso e do Programa Bolsa Verde, e com ações que objetivavam a inclusão socioprodutiva da população rural em pobreza extrema por meio da disponibilização de crédito de fomento a fundo perdido (R\$ 2.400,00/família), para aquisição de insumos e equipamentos, assistência técnica diferenciada para esse público e doação de sementes e tecnologias da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a fim de iniciar os processos produtivos (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

No decorrer dos anos, este referencial de política pública orientado pelo social e socioassistencial passou a apresentar certas ambiguidades referentes à sua origem e aos seus propósitos. Por um lado, representantes da agricultura familiar, gestores públicos e estudiosos do mundo rural passaram a reivindicar um 'olhar' mais atento do Estado aos grupos vulneráveis da categoria social e do mundo rural e reivindicam políticas sociais para estes, seja no sentido de contribuir e garantir a sua reprodução social, seja com vistas a dar condições para que estes atores conseguissem minimamente alterar suas condições sociais e econômicas e passassem a interagir nos mercados agrícolas e de trabalho. (MATTEI, 2006 apud GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 136)

Infere-se que essa separação entre políticas orientadas para investimento e financiamento da agricultura familiar e políticas sociais foi a base para a formação da Segunda Geração de Políticas para a Agricultura Familiar. As políticas inovadoras dessa fase foram: Pronaf Infraestrutura, Garantia Safra, PNHHR e Bolsa Família.

A presente pesquisa procurou dar foco às políticas públicas que viabilizaram investimentos nas propriedades rurais e os respectivos resultados econômicos, com especial atenção às propriedades que se desenvolveram no formato da agricultura familiar.

2.3 A inserção da agricultura familiar nas políticas públicas: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

O Pronaf surgiu na década de 1990, em um contexto de elevado custo e escassez de crédito para o mercado agrícola familiar. Diante desse cenário, foi promovida uma série de reivindicações e lutas para a reestruturação produtiva dos agricultores familiares prejudicados pela abertura comercial da economia. Dentre os atores dessas ações, destacam-se: Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais e o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (SCHINEIDER, 2003).

Essas reivindicações, que ficaram conhecidas como Grito da Terra Brasil, tiveram como resultado a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), em 1994. No ano seguinte, esse programa passou por uma reformulação⁷ e ganhou um novo nome, Pronaf, instituído pelo Decreto Presidencial n. 1946, de 28 de julho de 1996 (SCHINEIDER, 2003).

Observa-se que o Pronaf surgiu com o propósito de legitimar uma nova categoria social até então invisível. Teve como objetivo inicial oferecer crédito rural aos pequenos agricultores a baixas taxas de juros.

Em 1997, o programa ampliou-se, passando a oferecer crédito para as áreas de investimentos, infraestrutura, capacitação e pesquisa, na forma de projetos individuais ou coletivos que gerassem renda aos agricultores familiares e aos assentamentos de reforma agrária.

⁷ Reformulação de concepção e de área de abrangência (PAULA, 2012).

Desde o início, o Pronaf adotou uma política de subsídio, de fixação da taxa de juros preferencial, além do estabelecimento de outras condições especiais de pagamento e operação de crédito. Conforme Guanziroli (2007), o conjunto de soluções mais brandas baseou-se no fato de que os produtores familiares, com pouco ou nenhum capital e com baixa produtividade, não teriam condições de tomar recursos no mercado convencional, considerando as taxas.

As condições de pagamento e de cobrança de juros são, portanto, determinantes da dinâmica do PRONAF. Dadas certas taxas de juros e demais condições, os produtores elegerão investimentos compatíveis com o pagamento do crédito. (GUANZIROLI, 2007, p. 302-303)

Para obter financiamento do Pronaf, os agricultores devem, primeiramente, adquirir a Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP), emitida conforme a renda do agricultor. Em seguida, o trabalhador será direcionado para uma linha específica de crédito, que, por sua vez, está classificada em grupos de A a E, segundo dados do Banco do Brasil (2011), conforme demonstrado no Quadro 2:

Quadro 2 – Classificação em grupos de tipos de agricultores familiares (continua)

Grupo	Características
A	Abrange agricultores assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA); ou que são beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); ou agricultores reassentados devido à construção de barragens.
B	Agricultores que sejam proprietários, posseiros, arrendatários ou parceiros da terra que exploram; mantenham residência fixa na propriedade ou nas proximidades; possuam, no mínimo, 30% da renda oriunda da exploração agropecuária ou não agropecuária da propriedade; possuam área de até quatro módulos fiscais; a mão de obra seja predominantemente da própria família; possuam renda bruta familiar nos últimos doze meses que antecedem à solicitação do AP de até R\$ 6.000,00, provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento agrícola como também fora dele.
A/C	Inclui agricultores familiares assentados pelo PRNA que já tenham realizado a primeira operação de crédito no grupo A e que não tenham adquirido o financiamento de custeio.

Quadro 3 – Classificação em grupos de tipos de agricultores familiares (conclusão)

C	Agricultores familiares que explorem parte da terra na condição de proprietário, posseiro ou concessionário do PNRA; residam na propriedade ou local próximo; não disponham de qualquer título de área superior a quatro módulos fiscais; obtenham, no mínimo, 60% da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho assalariado, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária; e obtenham renda bruta anual familiar de R\$ 4.000,00 a R\$ 18.000,00.
D	Agricultores familiares considerados proprietários, arrendatários, posseiros, parceiros ou concessionários do PNRA; a área do estabelecimento deve ter até quatro módulos fiscais; mantenham residência no estabelecimento agrícola ou nas proximidades; apresentem uma renda familiar que seja, no mínimo, 70% provenientes de atividades agropecuárias e não agropecuárias do estabelecimento; a mão de obra deve ser predominantemente familiar, utilizando eventualmente o trabalho assalariado, de acordo com a sazonalidade das atividades agropecuárias, podendo manter até dois empregados permanentes; possuam renda bruta familiar nos últimos doze meses que antecedem à solicitação do DAP de R\$ 6.000,00 a R\$ 110.000,00.
E	Agricultores familiares que sejam pescadores artesanais e que se dedicam à pesca artesanal com fins comerciais; silvicultores, que cultivem florestas nativas e realizam manejo sustentável; extrativistas, que realizam seu trabalho de forma ecologicamente sustentável; aquícultores e piscicultores; comunidades quilombolas que pratiquem atividades agrícolas e não agrícolas com fins comerciais; agricultores familiares que trabalhem com a criação de animais silvestres com fins comerciais; a renda anual deve ser de até R\$ 100.000,00, podendo manter até dois empregados permanentes.

Fonte: Adaptado de Banco Central do Brasil (2017).

Além dos agricultores familiares, também são beneficiários do Pronaf, mediante apresentação de DAP válida, pessoas que:

- a) atendam, no que couber, às exigências previstas – agricultores familiares – e que sejam:

1. Pescadores artesanais que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais;
 2. Aquicultores que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida e que explorem área não superior a dois hectares de lâmina d'água ou ocupem até 500m³ de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede;
 3. Silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes.
- b) se enquadrem nas alíneas "a", "b", "d", "e" e "f" do tópico IV – agricultores familiares – e que sejam:
1. Extrativistas que exerçam o extrativismo artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores;
 2. Integrantes de comunidades quilombolas rurais;
 3. Povos indígenas;
 4. Demais povos e comunidades tradicionais.

Os créditos do Pronaf destinam-se a custeio, investimento e integralização de cotas-partes pelos beneficiários nas cooperativas de produção, conforme Quadro 3:

Quadro 4 – Tipo de crédito Pronaf, características e tipo de destinatário

	Tipo de Crédito	Características
Individual ⁸	Custeio	Destinam-se a financiar atividades agropecuárias e não agropecuárias, de beneficiamento ou de industrialização da produção própria ou de terceiros enquadrados no Pronaf, de acordo com projetos específicos ou propostas de financiamento.
	Investimento	Destinam-se a financiar atividades agropecuárias ou não agropecuárias, para implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos específicos.
Coletivo	Integralização	Destinam-se a financiar a capitalização de cooperativas de produção agropecuárias formadas por beneficiários do Pronaf.

Fonte: Adaptado de Banco Central do Brasil (2017).

Os créditos de investimento devem ser concedidos mediante apresentação de projeto técnico, o qual poderá ser substituído, a critério da instituição financeira, por proposta simplificada de crédito, desde que as inversões programadas envolvam técnicas simples e bem assimiladas pelos agricultores da região ou se trate de crédito destinado à ampliação dos investimentos já financiados. Esse tipo de crédito destina-se a promover o aumento da produção e da produtividade e a redução dos custos de produção, visando a elevação da renda da família produtora rural. Os créditos de investimento estão restritos ao financiamento de itens diretamente relacionados com a 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 passível de financiamento; ainda, a aquisição de equipamentos e de programas de informática voltados para melhoria da gestão

⁸ Os créditos individuais, independentemente da classificação dos beneficiários a que se destinam, devem objetivar, sempre que possível, o desenvolvimento do estabelecimento rural como um todo.

dos empreendimentos rurais, de acordo com projetos técnicos específicos (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017).

Além das formas convencionais de financiamento (custeio e investimento), que mudam conforme o limite financiado, o programa possui linhas específicas de crédito, tais como: Pronaf Agroindústria, Pronaf Agroecologia, Pronaf Eco, Pronaf Semiárido, Pronaf Floresta, Pronaf Jovem, Pronaf Mulher, Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares, Pronaf Mais Alimentos, Pronaf Cota-Parte e Microcrédito Rural (PAULA, 2012). As características de cada uma das linhas de crédito estão expostas no Quadro 4:

Quadro 5 – Linhas de crédito Pronaf (continua)

Tipo de Crédito	Características
Pronaf Agroindústria	<p>Os financiamentos ao amparo da Linha de Crédito de Investimento para Agregação de Renda (Pronaf Agroindústria) têm como finalidades investimentos, inclusive em infraestrutura, que visem ao beneficiamento, à armazenagem, ao processamento e à comercialização da produção agropecuária, de produtos florestais, do extrativismo, de produtos artesanais e da exploração de turismo rural, incluindo:</p> <p>a) implantação de pequenas e médias agroindústrias, isoladas ou em forma de rede;</p> <p>b) implantação de unidades centrais de apoio gerencial, nos casos de projetos de agroindústrias em rede, para a prestação de serviços de controle de qualidade do processamento, de marketing, de aquisição, de distribuição e de comercialização da produção;</p> <p>c) ampliação, recuperação ou modernização de unidades agroindustriais de beneficiários do Pronaf já instaladas e em funcionamento, inclusive de armazenagem;</p> <p>d) aquisição de equipamentos e de programas de informática voltados para melhoria da gestão das unidades agroindustriais, mediante indicação em projeto técnico;</p> <p>e) capital de giro associado, limitado a 35% (trinta e cinco por cento) do financiamento para investimento;</p> <p>f) integralização de cotas-partes vinculadas ao projeto a ser financiado;</p> <p>g) admite-se que, no plano ou projeto de investimento individual, haja previsão de uso de parte dos recursos do financiamento para empreendimentos de uso coletivo.</p>

Quadro 6 – Linhas de crédito Pronaf (continuação)

<p align="center">Pronaf Agroecologia</p>	<p>A Linha de Crédito de Investimento para Agroecologia (Pronaf Agroecologia) está sujeita às seguintes condições básicas:</p> <p>a) são beneficiários os agricultores familiares beneficiários do Pronaf, desde que apresentem projeto técnico ou proposta simplificada para:</p> <p>I - sistemas de produção de base agroecológica, ou em transição para sistemas de base agroecológica, conforme normas estabelecidas pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);</p> <p>II - sistemas orgânicos de produção, conforme normas estabelecidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA);</p> <p>b) a finalidade desse programa é o financiamento dos sistemas de base agroecológica ou orgânicos, incluindo os custos relativos à implantação e à manutenção do empreendimento.</p>
<p align="center">Pronaf Semiárido</p>	<p>Os créditos ao amparo do Pronaf Semiárido têm como finalidade 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>No mínimo, 50% do valor do crédito devem ser destinados a implantação, construção, ampliação, recuperação ou modernização da infraestrutura hídrica, e o valor restante pode ser destinado ao plantio, tratos culturais e implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infraestruturas de produção e serviços agropecuários e não agropecuários, em conformidade com o cronograma de liberação constante do projeto técnico ou da proposta simplificada.</p> <p>A assistência técnica é obrigatória.</p> <p>A mesma unidade familiar de produção pode contratar até dois financiamentos nessa linha, sendo que o segundo fica condicionado ao pagamento de duas parcelas do financiamento anterior e à apresentação de laudo da assistência técnica que confirme a situação de regularidade do empreendimento financiado e capacidade de pagamento.</p>

Quadro 7 – Linhas de crédito Pronaf (continuação)

<p>Pronaf Floresta</p>	<p>Os financiamentos ao amparo da Linha de Crédito de Investimento para Sistemas Agroflorestais (Pronaf Floresta) estão sujeitos às seguintes finalidades, limites e encargos financeiros:</p> <p>a) finalidades: projetos técnicos que preencham os requisitos definidos pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) referentes a:</p> <p>I - sistemas agroflorestais;</p> <p>II - exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo e manejo florestal, incluindo os custos relativos à implantação e à manutenção do empreendimento;</p> <p>III - recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas, para o cumprimento de legislação ambiental;</p> <p>IV - enriquecimento de áreas que já apresentam cobertura florestal diversificada, com o plantio de uma ou mais espécie florestal, nativa do bioma.</p> <p>b) limites por beneficiário:</p> <p>I - quando destinados exclusivamente para projetos de sistemas agroflorestais, exceto para beneficiários enquadrados nos Grupos "A", "A/C" e "B": até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais);</p> <p>II - para as demais finalidades: até R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais);</p> <p>III - para os beneficiários enquadrados nos Grupos "A", "B" e "A/C": até R\$15.000,00 (quinze mil reais).</p> <p>c) encargos financeiros: taxa efetiva de juros de 2,5% a.a. (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).</p>
<p>Pronaf Jovem</p>	<p>Os créditos ao amparo da Linha de Crédito de Investimento para Jovens (Pronaf Jovem) têm como beneficiários jovens maiores de 16 (dezesesseis) anos e com até 29 (vinte e nove) anos, integrantes de unidades familiares, que atendam a uma ou mais das seguintes condições, além da apresentação de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativa:</p> <p>I - tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares rurais de formação por alternância, que atendam à legislação em vigor para instituições de ensino;</p> <p>II - tenham concluído ou estejam cursando o último ano em escolas técnicas agrícolas de nível médio ou, ainda, há mais de um ano, curso de ciências agrárias ou veterinária em instituição de ensino superior, que atendam à legislação em vigor para instituições de ensino;</p> <p>III - tenham orientação e acompanhamento de empresa de assistência técnica</p>

	<p>e extensão rural reconhecida pela SAF/MDA e pela instituição financeira;</p> <p>IV - tenham participado de cursos de formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) ou do Programa Nacional de Educação no Campo (Pronacampo).</p> <p>O limite por beneficiário é de até R\$15.000,00 (quinze mil reais), observado que podem ser concedidos até 3 (três) financiamentos para cada beneficiário, e a contratação do novo crédito fica condicionada à prévia liquidação do financiamento anterior;</p> <p>A taxa efetiva de juros é de 2,5% a.a. (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).</p>
<p>Pronaf Mulher</p>	<p>Os créditos ao amparo da Linha de Crédito de Investimento para Mulheres (Pronaf Mulher) têm como finalidade o atendimento de propostas de crédito de mulher agricultora, conforme projeto técnico ou proposta simplificada.</p>
<p>Pronaf Mais Alimentos</p>	<p>a) limites de crédito por beneficiário a cada ano agrícola:</p> <p>I - Até R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); e</p> <p>II - Até R\$300.000,00 (trezentos mil reais) para atividades de suinocultura, avicultura e fruticultura;</p> <p>b) admite-se o financiamento de construção, reforma ou ampliação de benfeitorias e instalações permanentes, máquinas, equipamentos, inclusive de irrigação, e implementos agropecuários e estruturas de armazenagem, de uso comum, na forma de crédito coletivo, com limite de até R\$750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), desde que observado o limite individual de que trata a alínea "a" por beneficiário participante e desde que a soma dos valores das operações individuais e da participação do beneficiário na operação coletiva não ultrapasse o limite de até R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) por beneficiário e por ano agrícola;</p> <p>c) encargos financeiros:</p> <p>I - Taxa efetiva de juros de 2,5% a.a. (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano) para operações de até R\$10.000,00 (dez mil reais);</p> <p>II - Taxa efetiva de juros de 4,5% a.a. (quatro inteiros e cinco décimos por cento ao ano) para operações acima de R\$10.000,00 (dez mil reais) até R\$30.000,00 (trinta mil reais);</p> <p>III - taxa efetiva de juros de 5,5% a.a. (cinco inteiros e cinco décimos por cento ao ano) para operações acima de R\$30.000,00 (trinta mil reais);</p> <p>IV - Caso o mutuário contrate nova operação de investimento que, somada ao valor contratado no mesmo ano agrícola, ultrapasse um dos limites estabelecidos nos incisos I e II, o novo financiamento deve ser contratado com o encargo financeiro da faixa superior, conforme o caso.</p>

Quadro 8 – Linhas de crédito Pronaf (conclusão)

<p>Pronaf Cota-Parte e Microcrédito Rural</p>	<p>Os financiamentos ao amparo da Linha de Crédito para Grupo "B" do Pronaf (Microcrédito Produtivo Rural), sem prejuízo da observância dos demais procedimentos relativos ao Grupo "B" do Pronaf, sujeitam-se às seguintes condições básicas:</p> <p>a) são beneficiários os agricultores cuja renda bruta familiar anual não seja superior a R\$20.000,00 (vinte mil reais) e que não contratem trabalho assalariado permanente;</p> <p>b) uma das finalidades é o financiamento de investimento das atividades agropecuárias e não agropecuárias desenvolvidas no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, assim como implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e prestação de serviços agropecuários e não agropecuários, observadas as propostas ou planos simples específicos, entendendo-se por prestação de serviços as atividades não agropecuárias, como o turismo rural, a produção de artesanato ou outras atividades que sejam compatíveis com o melhor emprego da mão de obra familiar no meio rural, podendo os créditos cobrir qualquer demanda que possa gerar renda para a família atendida, 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. Outra finalidade é o financiamento de custeio das atividades descritas anteriormente, exceto para as atividades agrícolas.</p>
--	--

Fonte: Banco Central do Brasil (2017).

Com base na apresentação do histórico do Pronaf e em como este vem sendo desenvolvido, pode-se afirmar que o programa possui instrumentos essenciais para o fortalecimento da agricultura familiar e tem potencial para contribuir consideravelmente para o ganho do produtor. No entanto, há inúmeros fatores que se configuram como obstáculos para a promoção de uma série de benefícios ou o próprio acesso ao crédito. Esses entraves serão mais bem explorados no próximo capítulo.

O Pronaf surgiu por meio de uma demanda justificável de uma parcela importante da sociedade civil organizada. Com o tempo, o programa estruturou-se e passou por reformulações necessárias que permitiram atender de forma mais justa cada uma das classes de produtores rurais, conforme suas particularidades. Contudo, fazer o levantamento dos resultados da implementação do programa em

nível nacional consiste em uma parte importante do processo de análise em escala local.

2.4 Resultados da implementação do Pronaf em nível nacional: Série histórica – Pesquisas externas

A criação do Pronaf demonstra um avanço significativo no atendimento às necessidades contemporâneas do agricultor familiar (como a comercialização, distribuição e, ocasionalmente, a disputa com grandes produtores), que, por questões diversas, apresenta muitas dificuldades para produção, desenvolvimento e comércio das suas atividades agrícolas. Portanto, antes de se estabelecer uma avaliação da política pública propriamente dita, este tópico tem como objetivo apresentar, de forma descritiva, os resultados do Pronaf e destacar comentários importantes de pesquisas já elaboradas e avaliadas para o programa.

Dentro de um recorte histórico, de 4.366.267 agricultores familiares, segundo o Censo Agropecuário de 2006, foram realizados 26.910.858 contratos entre as safras de 1994 e 2015, que, juntas, totalizaram um montante de R\$ 158.972.554.986, conforme observado na Tabela 1:

Tabela 1 – Resultados do Pronaf em quantidades de contratos e valores em reais (continua)

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar		
Safra	Quantidade de contratos	Valor em Reais (R\$)
1994/1995	2.009	3.424.029
1995/1996	184.033	307.430.190
1996/1997	295.781	729.663.400
1997/1998	533.483	1.337.651.634
1998/1999	644.639	1.466.839.202
1999/2000	933.770	2.107.554.623
2000/2001	847.668	2.165.462.651
2001/2002	827.099	2.429.138.098
2002/2003	814.052	2.281.190.595
2003/2004	1.091.850	3.451.554.166
2004/2005	1710.028	4.640.191.208

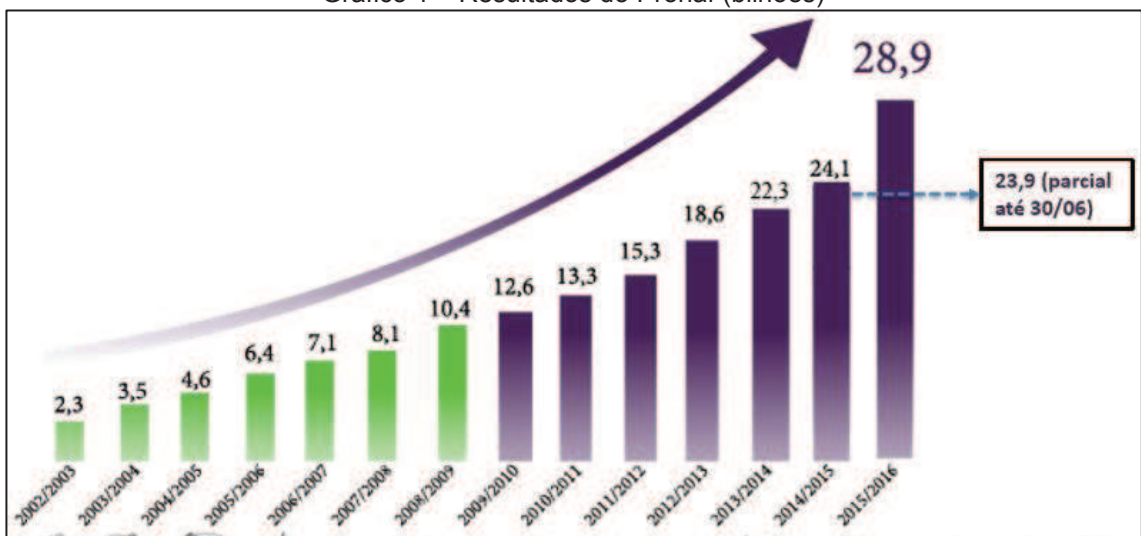
Tabela 1 – Resultados do Pronaf em quantidades de contratos e valores em reais (conclusão)

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar		
Safra	Quantidade de contratos	Valor em Reais (R\$)
2005/2006	2.546.517	6.380.792.369
2006/2007	2.326.178	7.121.459.846
2007/2008	1713.962	8.124.447.999
2008/2009	1.552.844	10.358.543.233
2009/2010	1.752.988	12.592.915.933
2010/2011	1.598.920	13.325.911.401
2011/2012	1.591.191	15.267.188.474
2012/2013	2.141.262	18.634.696.592
2013/2014	1.903.524	22.283.480.628
2014/2015	1.899.060	23.963.018.715
TOTAL	26.910.858	158.972.554.986

Fonte: Adaptado de Ministério do Desenvolvimento Agrário (2017).

Os números revelam dados bastante expressivos no total de investimentos e números de contratos estabelecidos entre 1994 e 2015, de forma sempre crescente, como demonstrado no Gráfico 1

Gráfico 1 – Resultados do Pronaf (bilhões)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (2017).

Nota-se que os resultados positivos obtidos pelo Pronaf ao longo dos anos são inquestionáveis. De acordo com Guanziroli (2007, p. 302):

Após 10 anos de execução não cabe nenhuma dúvida que o programa se estendeu de forma considerável por todo o território nacional, ampliou o montante financiado, desenvolveu programas especiais para atender diversas categorias, assumiu a assistência técnica e reforçou a infraestrutura dos próprios agricultores como dos municípios em que se encontram.

Contudo, o autor supracitado afirma que o programa deve ser constantemente revisado e aperfeiçoado, para não perder o foco central, que é proteger, de forma eficiente, a agricultura familiar, pois se corre o risco de fomentar continuamente unidades produtivas de grande porte e não atender às pequenas propriedades que realmente necessitam de investimentos por parte do governo federal. Isso porque não teriam a mesma facilidade em obter crédito por meio de fontes bancárias. O próprio Relatório Institucional do Pronaf atesta essa dificuldade: “[...] os bancos são organizações pouco adequadas para liberar recursos a famílias sem condições de lhes oferecer garantias patrimoniais e contrapartidas na tomada de empréstimos” (RELATÓRIO INSTITUCIONAL PRONAF, 2002 apud GUANZIROLI, 2007, p. 304).

Petrelli e Silva (2004), em investigações sobre os resultados e o alcance de público do Pronaf, concluíram que:

[...] no leque no universo considerado como sendo o de agricultores familiares o grupo mais economicamente integrado tem recebido as benesses desta integração e conseguiu fazer parte do processo de modernização conservadora. Podemos verificar a alta participação das liberações para fumo e soja sobre o total financiado, lembrando que estes produtos têm ligação direta com a produção agroindustrial e de exportação. Paralelamente, verificamos a baixíssima participação de liberações para a produção de arroz, feijão e outros produtos dirigidos ao mercado interno. Haveria também domínio quase que total dos recursos na região sul nos primeiros anos de implantação do Pronaf que estaria sendo contrabalanceado nos anos posteriores. (PETRELLI; SILVA, 2004, p. 7)

Corroborando essa ideia, Schineider (2003) aponta para a existência de uma “especialização produtiva”, na qual “o agricultor familiar é levado, pela política pública, a plantar o que financia [...] o que significa continuar financiando o padrão de desenvolvimento vigente até então” (SCHINEIDER, 2003, p. 6).

O PRONAF representou um avanço histórico da política agrícola, já que pela primeira vez foram construídos organizações e procedimentos que respondem pelo fato de o crédito chegar a um número inédito de agricultores familiares. Apesar do sucesso destas políticas, é inegável a insuficiência do sistema bancário de responder à demanda do público visado pelo governo: se for verdade que a circulação dos recursos governamentais por meio de organizações de caráter bancário funciona

objetivamente como um escudo contra a inadimplência generalizada, o fato é que os bancos só podem operar selecionando sua clientela com base nos critérios econômicos e contábeis que pautam suas operações. Cada gerente é responsável pela lucratividade da sua agência e tende a privilegiar os clientes capazes de oferecer garantias e contrapartidas. (BITTENCOURT; ABRAMOVAY, 2001, p. 20)

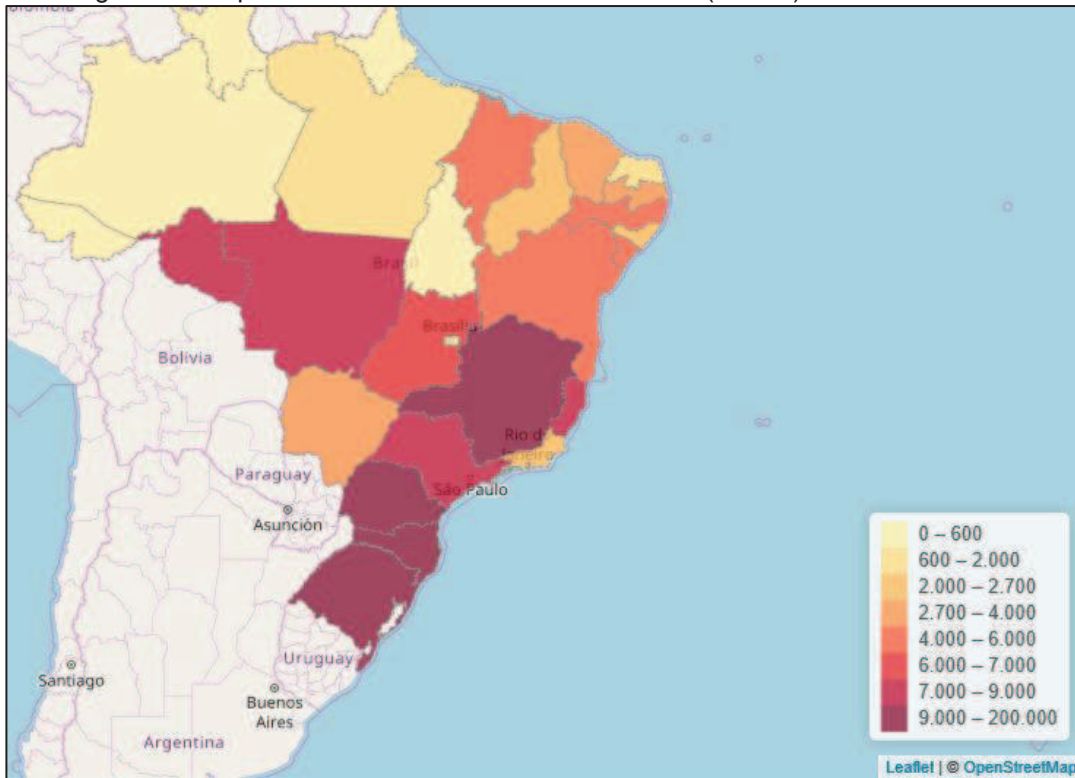
Para além da distribuição não democrática dos recursos, destaca-se a existência de um número crescente de organizações locais, que têm se envolvido na busca de organizar esquemas de garantia de crédito e também no auxílio aos bancos em tarefas administrativas para a concessão de crédito. “Gera-se, paulatinamente, uma rede de agentes que envolvem os sindicatos (que atestam o fato de o demandante do crédito ser um agricultor familiar), equipes de prefeituras, além de agentes envolvidos com apoio e monitoramento” (PETRELLI; SILVA, 2004 apud GUANZIROLI, 2007, p. 304).

Além da distribuição irregular entre as categorias de agricultores familiares, outra grande contradição evidente apontada no processo de execução do Pronaf foi a distribuição espacial regional do crédito, que Guanziroli (2007, p. 306) caracterizou como “suposto erro ou desvio de foco a algo considerado como ideal de distribuição, em termos regionais e sociais”; aqui, caracterizada como desigualdades regionais.

Embora seja um programa nacional, o Pronaf aplicou a maior parte de seus recursos na região Sul do país, mesmo 50% dos agricultores familiares do país estarem, de acordo com o IBGE (2009), localizados na região Nordeste. Esse fato evidencia a falta de proporção entre a distribuição dos agricultores familiares pelo território brasileiro e a distribuição dos recursos do Pronaf (IPEA, 2014).

A Figura 1, que mostra a distribuição espacial do número total de contratos de custeio cedidos pelo Pronaf no ano de 2013, evidencia essa tendência de regionalização, na qual o Sul do país é privilegiado em detrimento dos investimentos a serem feitos na região Norte, por exemplo:

Figura 1 – Mapa de números de contratos de custeio (Pronaf): safra 2013/2014



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (2017).

Além da observação espacial, a Tabela 2, que traz dados sobre o volume de crédito rural contratado por intermédio do Pronaf por macrorregiões, por meio dos dados divulgados pelo MDA, permite identificar a regionalização dos investimentos para a região Sul em detrimento de outras regiões, como o Norte e o Nordeste:

Tabela 2 – Brasil e macrorregiões: volume de crédito rural contratado por intermédio do Pronaf (2000-2010)

Macrorregião	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
2000	314.422.745	1.147.477.142	827.446.882	1.930.912.842	393.722.399	4.613.992.005
2001	160.724.799	660.637.952	689.630.847	1.935.732.641	409.948.114	3.856.794.353
2002	252.631.895	601.851.059	572.153.201	1.944.190.003	307.276.073	3.678.102.170
2003	686.131.322	901.400.192	1.023.807.921	2.705.196.219	452.024.242	5.768.559.895
2004	854.315.299	1.407.207.026	1.170.974.741	3.099.347.081	487.247.501	7.019.091.658
2005	704.416.837	1.976.809.876	1.483.447.056	3.133.404.562	561.624.478	7.839.804.809
2006	918.946.212	2.560.001.792	1.874.240.321	3.680.734.749	595.324.042	9.629.147.056
2007	760.452.870	2.052.085.769	2.075.151.019	3.957.341.672	646.930.459	9.491.931.789
2008	642.877.533	1.234.149.015	1.921.739.465	4.623.412.879	505.806.715	8.907.985.628
2009	935.740.351	1.244.272.547	2.525.342.279	5.697.928.934	828.227.597	11.331.491.708
2010	867.363.224	1.934.366.969	2.676.646.985	5.256.620.578	808.619.044	11.543.678.800
Total	7.097.933.047	15.720.419.279	16.920.640.717	37.944.806.170	5.996.780.658	83.680.579.871

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário; IPEA (2014).

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), essa falta de proporção pode ser explicada por uma série de fatores, dentre os quais se destacam:

- A maior integração dos agricultores familiares da região Sul aos mercados, e a maior dependência da aquisição de insumos agrícolas para garantir a produção;
- A melhor estrutura de divulgação e operacionalização montada pela assistência técnica oficial nos estados da região Sul em relação às demais regiões;
- A pressão do movimento sindical junto ao governo e aos bancos;
- A existência de uma rede bancária mais bem distribuída pelos municípios em relação às demais regiões;
- A presença da assistência técnica pública na maioria dos municípios – EMATER e Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri); e
- O surgimento do cooperativismo de crédito.

Quando da observação em nível municipal (Figura 2), a espacialização regional, além de se confirmar, traz novas estruturas que devem ser investigadas em diferentes escalas de observação e de comparação.

Figura 2 – Distribuição dos recursos do Pronaf em nível municipal (2000-2010)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário; IPEA (2014).

Vários autores propuseram-se a analisar esses possíveis desvios em termos regionais e sociais desde as safras de 1999 até 2010, o que será discutido na sequência.

Mattei (2005) fornece dados da distribuição regional do montante de recursos disponíveis para cada região do país para a safra de 1999 e 2004, e entre as safras 2000 e 2010. Para a safra de 1999, o montante foi distribuído por região, no qual 50% foram destinados à região Sul, 26%, à região Nordeste, 16%, à região Sudeste, 5% à região Centro-Oeste e 3% à região Norte. Para a safra de 2004, algumas modificações foram sentidas, porém sem a efetividade da otimização de atendimento igualitário ou proporcional entre as regiões do Brasil. O autor obteve os seguintes dados: Sul, 46%; Nordeste, 18%; Sudeste, 17%; Centro-Oeste, 6%; e Norte, 12% (MATTEI, 2005).

Souza e Silva (2007), assim como Silva, Corrêa e Neder (2006), também chegaram à conclusão de que o maior número de concessões de crédito ocorreu na região Sul, que, por sua vez, possui um número inferior de agricultores familiares em relação à região Nordeste, por exemplo. Isso evidencia a dificuldade de a política pública atingir, de fato, os agricultores familiares mais carentes, que, historicamente, estão concentrados na região Nordeste.

Souza e Valente (2006) demonstraram ainda que, na região Sul, os maiores privilegiados com recursos eram agricultores familiares com faixas de renda mais elevadas. Esse acesso preferencial aos agricultores de maior poder aquisitivo era previsto pela equipe de implantação do Pronaf. Segundo ela,

[...] o sistema financeiro não seria acessível aos agricultores familiares mais marginalizados, e por isso seria adotado uma estratégia de início de encorajar os agricultores situados mais no topo da escala de modernização a reivindicar outro modelo de desenvolvimento. (MARQUES, 2004, p. 56)

Acerca desse fato, Guanzioli (2007) esclarece que:

De fato, o projeto FAO/INCRA (1994) no documento conhecido como 'Diretrizes de Política Agrária Sustentável' propunha políticas diferenciadas para as diferentes categorias da agricultura familiar, privilegiando com crédito de infraestrutura aos agricultores em transição e com políticas agrárias e sociais aos periféricos⁹, que deveriam, em função disso, tentar ascender à categoria B. (GUANZIOLI, 2007, p. 309)

De acordo com Mattei (2014), quando se analisa os resultados da distribuição regional do programa, fica evidente a sua elevada concentração na região Sul do país. Na primeira safra da série, essa região concentrava 52% do total de recursos, contra apenas 5% da região Norte. Esse percentual chegou a ser reduzido para 43% na safra 2003/2004; entretanto, voltou a crescer nos últimos anos da série, chegando a 51%. A distribuição dos contratos e o montante de recursos por regiões estão expostos na Tabela 3:

⁹ Guanzioli (2007) afirma que, dentre os agricultores familiares de mais baixa renda, 50% deles sequer haviam desenvolvido uma operação de financiamento bancário anterior ao Pronaf, o que justifica a necessidade de observação dessa classe de modo distinto, inclusive com a instalação de políticas de cunho social e só, posteriormente, políticas de cessão de crédito bancário.

Tabela 3 – Distribuição dos contratos e montante de recursos do Pronaf para o país e por grandes regiões entre os anos-safra 2000/2001 e 2009/2010

Safra	Variável	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
Safra 2000/2001	Contratos	28.943	196.960	33.081	106.673	527.384	893.112
	Montante	287.582.624	851.515.998	210.969.255	673.866.163	2.263.347.903	4.287.569.137
Safra 2001/2002	Contratos	31.195	264.340	24.256	125.479	487.657	932.927
	Montante	380.179.265	593.221.560	181.896.335	682.177.618	2.140.551.879	3.978.026.658
Safra 2002/2003	Contratos	30.104	285.595	35.145	118.358	435.009	904.214
	Montante	310.633.139	654.161.641	334.625.562	648.844.405	2.006.447.572	3.954.752.576
Safra 2003/2004	Contratos	57.881	545.745	91.729	194.640	500.171	1.390.168
	Montante	473.370.129	1.218.636.798	753.714.463	1.074.879.260	2.642.094.620	6.162.719.016
Safra 2004/2005	Contratos	57.704	562.860	99.592	236.569	678.312	1.635.051
	Montante	471.724.408	1.480.909.409	759.927.636	1.301.490.814	3.572.097.148	7.586.417.168
Safra 2005/2006	Contratos	67.443	809.245	101.594	303.940	630.821	1.913.043
	Montante	636.223.019	2.333.957.856	862.337.489	1.764.739.724	3.500.144.549	9.097.402.637
Safra 2006/2007	Contratos	61.425	708.788	104.941	277.424	539.967	1.692.545
	Montante	666.055.261	2.410.141.246	966.510.985	2.112.064.519	3.692.137.089	9.846.909.100
Safra 2007/2008	Contratos	63.932	560.076	94.893	298.403	631.983	1.649.287
	Montante	634.022.942	1.837.825.163	778.656.632	2.231.876.607	4.737.724.835	10.220.106.178
Safra 2008/2009	Contratos	47.894	452.174	75.051	252.096	622.465	1.449.680
	Montante	632.634.017	1.609.666.268	688.428.523	2.369.547.616	5.615.624.663	10.915.901.088
Safra 2009/2010	contratos	48.749	415.387	42.963	233.553	625.674	1.366.326
	Montante	819.480.122	1.353.149.070	519.022.865	2.509.375.796	5.425.234.399	10.626.262.252

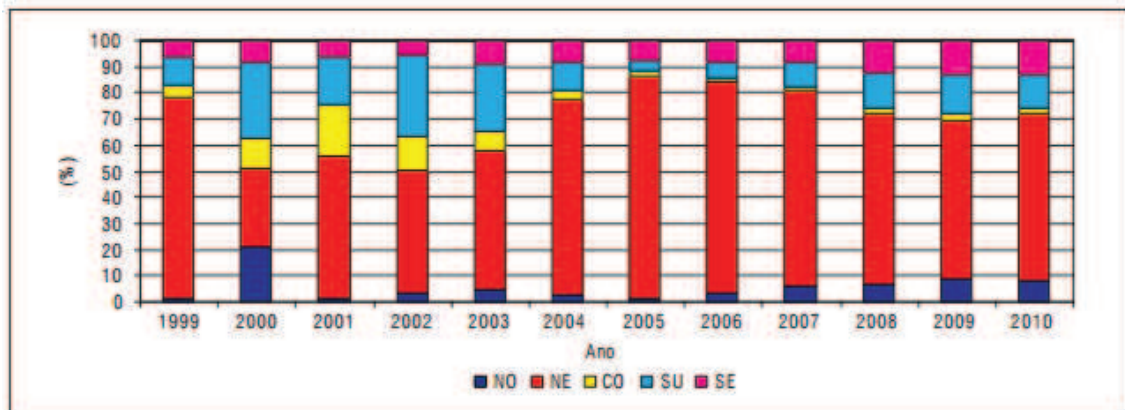
Fonte: Mattei (2014).

Estudos mais recentes, publicados por Souza et al. (2013), apresentam dados obtidos entre 1999 e 2010, que permitem observar as mudanças ocorridas na distribuição dos contratos de custeio entre as unidades da federação, considerando as linhas de financiamento agrícola e pecuário.

Segundo os autores, no que concerne à distribuição dos contratos, houve, de maneira geral (na escala temporal), uma redução da desigualdade entre as regiões. Porém, quando se analisa cada linha de crédito separadamente, os resultados são adversos e, possivelmente, concentradores. Por exemplo, a linha de investimentos¹⁰, outrora concentrada na região Nordeste, passou, ao longo do tempo e com sucessivas modificações, a ser difundida também para as regiões Sul e Sudeste, mesmo mantendo seu predomínio na região semiárida (Gráfico 2). Os contratos mantiveram-se especialmente nos seguintes estados: Bahia, Ceará, Maranhão e Pernambuco. Recentemente, destaca-se o crescente número de contratos nos estados do Tocantins, do Rio Grande do Norte, do Piauí, da Paraíba e do Mato Grosso (SOUZA et al., 2013).

¹⁰ Os produtos mais financiados pelo Pronaf na linha de investimento são: bovinos, pastagens, automóveis, máquinas agrícolas, estruturas de armazenamento de grãos, sistemas de correção intensiva de solo e outros.

Gráfico 2 – Participação regional na distribuição dos contratos de crédito do Pronaf: linha investimento (1999-2010)

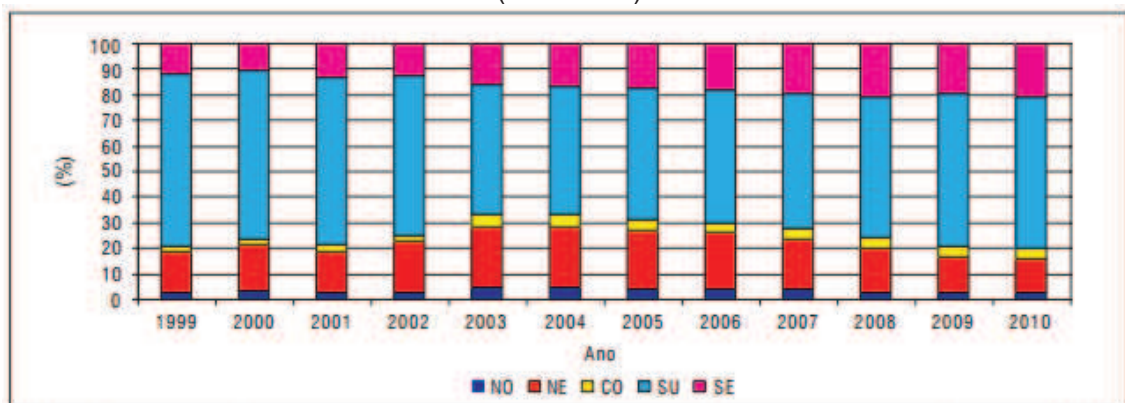


Fonte: Souza et al. (2013).

Embora alguma melhora tenha sido observada desde o início da série (Gráfico 3), nota-se que a desigualdade na distribuição dos contratos de custeio¹¹ se manteve, visto que continuam a se concentrar na região Sul.

Contraditoriamente, a redução da desigualdade na distribuição dos contratos, que resultou de uma melhoria na distribuição dos contratos de investimento, não é uma mudança que implica em maior justiça distributiva. Ao contrário, a concentração da distribuição dos contratos de investimentos em estados da região Nordeste, aparentemente injusta, contribuía para que essa região aquinhoasse uma parcela maior do valor total dos recursos, fortemente concentrados na região Sul. Nesse sentido, não é sem razão que, ao longo de todo o período, a desigualdade na distribuição do valor dos financiamentos concedidos pelo programa manteve-se e, inclusive, se acentuou nos últimos anos. (SOUZA et al., 2013, p. 32)

Gráfico 3 – Participação regional na distribuição dos contratos de crédito do Pronaf: linha custeio (1999-2010)



Fonte: Souza et al. (2013).

¹¹ Os produtos mais financiados pelo Pronaf na linha de custeio são: bovinos, soja, milho, mandioca, arroz, piscicultura, café, alface, entre outros.

Como demonstrado no Gráfico 3, há um forte predomínio da região Sul no total de contratos. Após um período inicial de crescimento da participação da região Nordeste nos contratos de custeio, o predomínio da região Sul voltou a se fortalecer na segunda metade da série, acompanhado também de crescimento na participação da região Sudeste.

A Tabela 4 apresenta dados da distribuição dos recursos por modalidades de financiamento ao longo do período selecionado. É possível observar que, na safra 2000/2001, o crédito de custeio respondia por 83%, decrescendo nos anos seguintes, chegando a 54% do total na safra 2009/2010. Em contrapartida, a linha de crédito de investimentos experimentou crescimento constante, chegando a 49% na última safra analisada.

Tabela 4 – Número de contratos e montante de recursos do Pronaf por modalidade e ano safra: 2000/2001 e 2009/2010

Ano	Modalidade	Contratos	Montante a preços de 2009/2010 (R\$)
2000/2001	Custeio	745.011	2.870.026.159,76
	Investimento	148.101	1.417.542.977,26
2001/2002	Custeio	688.792	2.421.406.864,32
	Investimento	244.135	1.556.619.793,43
2002/2003	Custeio	656.489	2.319.088.289,70
	Investimento	247.725	1.635.664.286,74
2003/2004	Custeio	914.970	3.521.607.435,61
	Investimento	475.198	2.641.111.580,47
2004/2005	Custeio	1.083.129	4.700.455.783,09
	Investimento	551.922	2.885.961.384,51
2005/2006	Custeio	1.077.666	4.886.741.455,30
	Investimento	835.372	4.210.556.705,94
	Outros Custeios	5	104.474,85
2006/2007	Custeio	1.015.287	6.345.095.349,10
	Investimento	677.258	3.501.813.751,07
2007/2008	Custeio	1.054.277	6.603.194.709,50
	Investimento	595.010	3.616.911.468,65
	Comercialização	5	160.218,68
2008/2009	Custeio	900.177	6.011.989.432,52
	Investimento	549.473	4.902.997.598,75
	Outros Custeios	30	914.055,95
2009/2010	Custeio	737.133	5.364.111.881,86
	Investimento	629.193	5.262.150.369,87
Total:		14.927.066	76.676.226.026,92

Fonte: Souza et al. (2013).

Souza et al. (2013) divulgaram dados sobre o número de contratos e o montante de recursos destinados a cada enquadramento de tipo de agricultor familiar por safra entre 2000 até 2008, conforme Tabela 5:

Tabela 5 – Número de contratos e montante de recursos do Pronaf por enquadramento e ano-safra entre 2000 e 2008

Ano	Enquadramento	Contratos	Montante a preços de 2009/2010 (R\$ 1,00)	
2000/2001	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	117.265	582.342.048,13	
	Grupo A	44.338	637.866.409,47	
	Grupo A/C	6.150	18.315.275,14	
	Grupo B	52.442	51.559.049,13	
	Grupo C	359.210	1.048.665.068,12	
	Grupo D	313.707	1.948.821.287,03	
2001/2002	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	61.313	281.587.185,34	
	Grupo A	40564	712.175.133,05	
	Grupo A/C	6.420	18.364.435,46	
	Grupo B	154.481	140.114.514,90	
	Grupo C	382.820	1.079.342.135,74	
	Grupo D	287.329	1.746.443.253,27	
2002/2003	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	11.848	65.241.991,39	
	Grupo A	46823	768.601.599,79	
	Grupo A/C	10.670	32.613.963,74	
	Grupo B	139.760	116.220.977,26	
	Grupo C	421.272	1.348.877.105,18	
	Grupo D	273.841	1.823.196.939,07	
2003/2004	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	3.293	67.955.243,67	
	Grupo A	39670	706.147.186,84	
	Grupo A/C	25.600	81.582.738,47	
	Grupo B	333.555	448.787.631,15	
	Grupo C	608.040	1.755.457.078,27	
	Grupo D	341.321	2.533.549.044,55	
	Grupo E	38.687	551.618.196,77	
	Identificado/Não Registrado	2	17.621.896,35	
	Agroindústria Familiar	4	61.925,29	
2004/2005	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	98.039	629.081.029,12	
	Grupo A	35.661	563.537.519,63	
	Grupo A/C	17.384	55.454.030,06	
	Grupo B	358.456	443.675.867,43	
	Grupo C	621.961	1.798.730.192,79	
	Grupo D	366.025	2.827.489.309,71	
	Grupo E	51.878	862.576.902,67	
	Mini-produtores	85.643	405.810.390,90	
2005/2006	Agroindústria Familiar	76	1.015.119,08	
	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	194.509	1.113.643.996,52	
	Grupo A	36185	676.677.618,43	
	Grupo A/C	16.391	50.620.481,20	
	Grupo B	559.664	670.993.089,55	
	Grupo C	634.812	2.068.759.249,47	
	Grupo D	400.742	3.288.688.230,80	
	Grupo E	70.613	1.221.174.812,01	
		Identificado/Não Registrado	51	5.830.039,02
		Agroindústria Familiar	48	553.883,15
2006/2007	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	3416	68.652.697,88	
	Grupo A	31.556	577.838.965,97	
	Grupo A/C	12.184	35.471.300,87	
	Grupo B	468.411	692.362.195,24	
	Grupo C	533.769	1.736.113.052,44	
	Grupo D	516.839	4.526.604.852,18	
	Grupo E	125.980	2.203.399.618,09	
	Identificado/Não Registrado	315	5.041.608,18	
	Variável	27	870.926,18	
2007/2008	Exigibilidade Bancária (sem enquadramento)	229.581	2.087.564.065,65	
	Grupo A	25.622	424.428.984,71	
	Grupo A/C	12.033	40.140.015,09	
	Grupo B	396.324	633.846.936,66	
	Grupo C	478.920	1.603.275.839,33	
	Grupo D	409.619	3.584.131.519,31	
	Grupo E	96.348	1.830.356.613,85	
		Identificado/Não Registrado	784	14.167.336,97
	Variável	56	2.194.866,57	
Total:		11.010.347	55.133.902.469,27	

Fonte: Souza et al. (2013).

CAPÍTULO 3 – AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PRONAF NA CIDADE DE SÃO LUÍS DE MONTES BELOS: UMA ANÁLISE EM ESCALA REGIONAL

A avaliação de políticas públicas assumiu, com a modernização da administração pública, grande relevância para as funções de planejamento e gestão de governo, tendo como base, especialmente, as experiências anteriores e os resultados alcançados. Porém, é imperioso destacar que os estudos e as análises sobre as políticas públicas também cooperaram para o delineamento dessa nova realidade.

Neste contexto, a avaliação de impacto é estruturada para medir a efetividade das ações de governo na prática, e utiliza uma modelagem com base em resultados, tendo como foco o aperfeiçoamento dos processos de formulação, gestão e controle dos programas governamentais em congruência com as demandas sociais, políticas e econômicas identificadas e analisadas pela administração pública, conforme preconizam Oliveira e Martins (2003).

Diferentemente do que foi observado na Europa e nos Estados Unidos, que tiveram estudos intensificados sobre a avaliação de políticas públicas no pós-guerra, na América Latina e, particularmente, no Brasil, essa análise é recente. De forma mais específica, Melo (1999 apud COSTA, 2013) constatou um crescimento do tema no país somente após a década de 1980. Segundo o autor, isso está vinculado a três fatores, a saber: 1) deslocamento da agenda pública com o processo de redemocratização, e a descoberta de temas como descentralização, participação, transparência e redefinição do *mix* público-privado; 2) constatação da permanência de obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas; e 3) difusão internacional da ideia de reforma do Estado. Neste sentido, Arretche (2003) destaca o incremento substancial no número de dissertações e teses sobre temas relacionados com as políticas governamentais, além da inserção de disciplinas voltadas para políticas públicas em programas de graduação e pós-graduação.

No que tange aos estudos sobre avaliação de políticas públicas, Faria (2005) pontua que “[...] parte significativa dos estudos sobre o tema [...] referem-se às questões de ordem metodológica e/ou às distintas maneiras de se classificar a avaliação, uma vez que tal classificação pode se dá sob vários critérios”.

Tendo em vista as deficiências identificadas em estudos sobre as avaliações de políticas públicas, o presente capítulo não pretende analisar uma metodologia, e

sim apresentar os resultados do Pronaf em escalas estadual e regional – de forma breve – e municipal (São Luís de Montes Belos), e, por meio disso, avaliar os impactos e as possíveis disparidades regionais. Para tanto, faz-se necessário empreender uma discussão sobre o conceito de políticas públicas, contextualizar seus objetivos teóricos e apresentar o processo de avaliação das políticas públicas adotado na pesquisa.

3.1 Avaliação de políticas públicas no Brasil: conceito, objetivos e metodologias aplicadas à análise de impacto do Pronaf

O processo de avaliação de políticas públicas tem objetivo semelhante ao próprio processo de criação dessas políticas, isto é, melhorar a qualidade de vida da população, mediante aplicação correta de investimentos, distribuição de renda, otimização de resultados observados com aplicação de projetos; enfim, busca promover o desenvolvimento econômico-social.

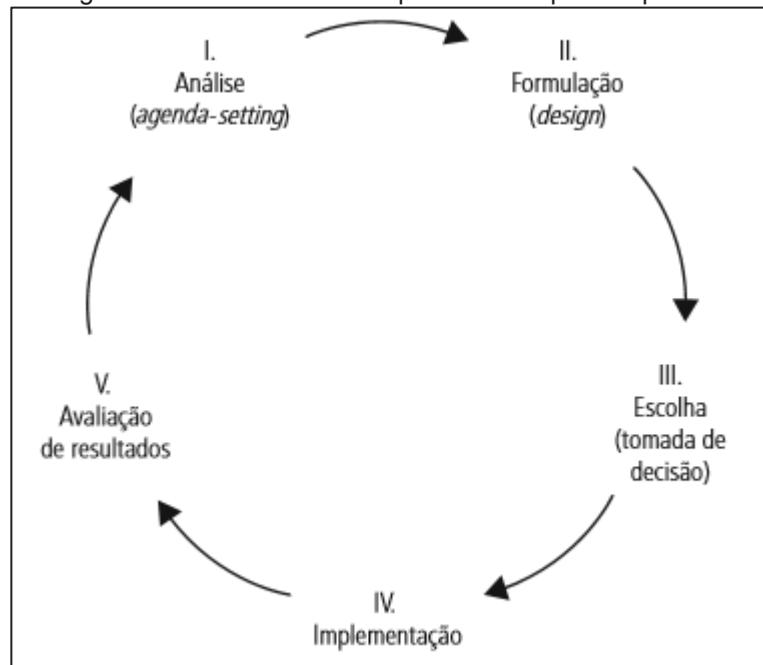
Tendo como base o objetivo central, as avaliações das políticas públicas podem ser divididas em diversos níveis de complexidade e analisadas mediante diversas metodologias – que serão apresentadas brevemente –, com base nas seguintes questões: se a política funciona, se soluciona o problema ou se pelo menos o reduz, e quais as consequências desses resultados para o desenvolvimento regional. Contudo, até que esses apontamentos sejam esclarecidos de fato, alguns elementos, dados e sistemas de informação, devem ser levados em consideração (BARTIK; BINGHAM, 1995).

As avaliações visam responder a questões ‘quando’ e ‘como’ intervenções ou programas funcionam e têm por objetivo dar subsídios para decisões em relação a melhorias, ampliações ou modificações que podem ser feitas em uma política ou programa específico. (BARTIK; BINGHAM, 1995, p. 13)

Entende-se que o processo de avaliação muito tem a cooperar em todos os ciclos de vida de uma política pública; porém, é usual que esteja associado à fase final de seu modelo cíclico, isto é, após as seguintes fases: i) análise; ii) formulação; iii) escolha; iv) implementação; e v) avaliação de resultados. Essa avaliação tardia se justifica pela identificação dos reais efeitos e a utilização estes como subsídios para definição de modificações na política ou mesmo optando pela sua extinção.

Esse modelo cíclico, proposto por Ian e Wegrich (2007), conforme Figura 3, não é único e possui diversas limitações.

Figura 3 – Modelo cíclico do processo de política pública



Fonte: IPEA (2014).

A ideia de que as políticas públicas compreendem um ciclo, como o proposto pelos autores citados, adquiriu certo consenso entre diversos estudiosos, trata-se do *Policy Cycle* ou Ciclo Conceitual das Políticas Públicas; isto é, um recurso analítico que objetiva facilitar a compreensão do caráter dinâmico e temporal em que se desenvolvem os processos relacionados com a política pública.

Adotando a mesma linha de raciocínio, porém não cíclica, Franco e Cohen (1992) destacam que a política pública se insere entre uma situação existente e outra desejada, como demonstrado na Figura 4:

Figura 4 – Processo de política pública



Fonte: Adaptado de Franco; Cohen (1992).

Por meio da análise da imagem, é possível compreender que a situação modificada, ou seja, pós-aplicação da política pública, contém o impacto a ser avaliado; se possível, medido, interpretado e analisado. Em resumo:

Avaliar os impactos das diversas intervenções de política pública no território brasileiro é de suma importância para se ter uma ideia mais precisa sobre como essas políticas (tanto as regionais quanto as não espaciais explicitamente) influenciam a dinâmica do desenvolvimento regional no Brasil. Uma evidência é que os impactos das políticas públicas não são regionalmente neutros, e tendem a reforçar a concentração geográfica das atividades econômicas. (BAER, 2012, p. 13)

Para o objetivo desta pesquisa, é imperioso destacar que esse processo avaliativo possui uma perspectiva territorial, e, como esclarecido por Baer (2012), os impactos das políticas públicas não são regionalmente neutros.

A perspectiva territorial justifica-se pela necessidade da análise e avaliação em escalas que sejam produtivas, com base em uma metodologia comparativa. Não por acaso, essa é uma metodologia que tem sido cada vez mais utilizada pelo Brasil e outros países.

O processo de avaliação do Pronaf valeu-se de dados divulgados pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), IBGE e IMB, além de dados divulgados por órgãos públicos, como secretarias de governo e Ministério das Cidades.

Metodologicamente, discute-se a avaliação de impactos dos empréstimos do Pronaf, suas vantagens e seus problemas por meio de uma avaliação de impacto. Esta, segundo Menezes Filho (2012), consiste em um instrumento estatístico para estimar os efeitos de um programa ou política sobre os seus beneficiários, ou seja, busca averiguar se o programa atingiu ou não seus objetivos iniciais e qual a magnitude do efeito. Ainda de acordo com o autor, para se atingir esse intento é necessário ter indicadores objetivos e mensuráveis que permitam a aferição do desempenho da política pública sob investigação.

Diante disso, o presente capítulo tem como objetivo avaliar os empréstimos do Pronaf e seus impactos sobre o crescimento do PIB *per capita* e PIB agronegócio das microrregiões do estado de Goiás, com base nos dados divulgados.

As especificações utilizadas para avaliar os impactos dos empréstimos do Pronaf sobre o crescimento econômico regional foram desenvolvidas por Resende (2014), utilizando os modelos tradicionais de dados em painel, conforme

apresentado por Durlauf, Jonhson e Temple (2005). Nesses modelos as taxas de crescimento do PIB *per capita* são regredidas contra a variável de interesse (Pronaf) e algumas variáveis de controle (PIB *per capita* no início do período, escolaridade da população etc.). A variável dependente diz respeito à taxa de crescimento médio anual do PIB *per capita* (e, alternativamente, à taxa de crescimento médio anual do PIB agropecuário) dos municípios entre 2000 e 2010. Para as análises com dados em painel, foi utilizado o crescimento médio anual do PIB *per capita* em cinco subperíodos: 2000/2002, 2002/2004, 2004/2006, 2006/2008 e 2008/2010. O PIB total e agropecuário dos municípios brasileiros é calculado anualmente pelo IBGE, desde 1999. Utilizou-se, também, o total de empréstimos do Pronaf como proporção do PIB agropecuário municipal no início de cada período. Dessa forma, foi possível avaliar a robustez dos impactos do Pronaf total, tanto em relação à economia como um todo quanto, especificamente, ao setor agropecuário. O IBGE também foi fonte de informação da população residente total em nível municipal, utilizada para o cálculo do PIB *per capita*. Por fim, as variáveis de controle utilizadas para o início de cada período nas estimações de dados em painel incluem: anos de escolaridade média dos trabalhadores, calculados com base em dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); densidade populacional, calculada com base em dados do Ipeadata; PIB *per capita*; e PIB agropecuário (IPEA, 2014).

3.2 Resultados do Pronaf por região no estado de Goiás: volume e distribuição de recursos e suas repercussões nos indicadores de desenvolvimento socioeconômico

Este tópico tem como objetivo apresentar e analisar dados entendidos como Resultados do Pronaf no âmbito do estado de Goiás e, ao mesmo tempo, pontuar alguns desafios práticos e metodológicos para a discussão da questão regional.

Segundo dados do MDA, com base nos dados do Censo Agropecuário de 2006 – desatualizado, porém os mais recentes –, o estado de Goiás possui 246 municípios com Agricultura Familiar consolidada, totalizando 88.436 agricultores familiares. Destes, 53.257 possuem DAPs¹² ativas¹³, em um universo de 104.782

¹² A DAP é utilizada para identificação e qualificação da Unidade Familiar de Produção Rural (UFPR). Esta se refere ao conjunto composto pela família e agregados denominados, em seu conjunto, como

DAPs emitidas no estado. A série histórica de emissão de DAP, bem como o número de DAPs ativas está apresentada na Tabela 6:

Tabela 6 – Número de Declarações de Aptidão ao Pronaf Pessoa Física emitidas e ativas (acumulativas) até outubro de 2015

Goiás	Declaração de Aptidão ao Pronaf DAPs	
	Pessoa Física*(out/15)	
	Emitidas	Ativas
2003	5.166	7.192
2004	9.067	16.205
2005	394	16.592
2006	12.008	18.404
2007	6.274	23.444
2008	6.827	25.096
2009	13.184	37.788
2010	13.299	38.929
2011	11.514	43.992
2012	10.965	46.567
2013	15.106	53.419
2014	12.599	57.628
2015	1.764	54.206

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (2016).

Os dados que permitiram avaliar, empiricamente, os resultados do Pronaf em âmbito estadual derivam de dados das Contas Regionais do Brasil (IBGE), Ipeadata, MDA, além de informações obtidas em fontes científicas, como periódicos e boletins informativos.

agricultores familiares, que exploram uma combinação de fatores de produção com a finalidade de atender à demanda interna por alimentos e outros bens que contribuem para o abastecimento da sociedade brasileira e na geração de divisas.

¹³ DAPs ativas possibilitam o acesso dos agricultores familiares às políticas públicas dirigidas a essa categoria de produtores rurais. É assim denominada desde que combine dois atributos: última versão e válida. A última versão consiste na DAP mais recente emitida e registrada na Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

estado são gigantescas, a começar pela área ocupada, com indícios de grande concentração de terra.

Enquanto o percentual de estabelecimentos agropecuários familiares corresponde a 69% dos estabelecimentos totais, a área ocupada por esses empreendimentos familiares é de apenas 9% da área total. Essa desproporção não se verifica quanto ao percentual de pessoas ocupadas nos estabelecimentos familiares em relação ao total de pessoas ocupadas em todos os estabelecimentos agropecuários, 53%. Apesar de a agricultura familiar ter grande contribuição no número de estabelecimentos e pessoal ocupado, a sua participação no valor da produção ainda é baixa; para o estado de Goiás, é de 16,4% (Tabela 7).

Tabela 7 – Número de estabelecimentos agropecuários, área e pessoal ocupado na agricultura familiar e não familiar na região Centro-Oeste (2006)

Unidades da Federação	N. de Estabelecimentos Agropecuários		Área territorial total dos estabelecimentos agropecuários (ha)		Pessoal ocupado nos estabelecimentos		TOTAL
	Total	AF *	Total	AF	Total	AF	
	Goiás	135.683	88.436	25.683.548	3.329.630	212.980	
Centro-Oeste	317.478	217.531	103.797.328	9.414.915	532.009	477.877	1.009.886
Brasil	5.175.489	4.367.902	329.941.393	80.250.453	12.730.966	2.666.296	16.567.544

*Agricultura Familiar.

Fonte: Adaptado de Castro (2014).

Para a escala microrregional, os impactos foram semelhantes; contudo, maiores do que na escala municipal. Para a escala mesorregional, os resultados foram ainda mais positivos em relação à microrregional. Resende, Carvalho e Sakowski (2013) argumentam que, no nível mais agregado, o coeficiente do Pronaf pode estar “inflado” por transbordamentos positivos ou complementariedades estratégicas do programa dentro dos municípios pertencentes a uma mesma microrregião. O entendimento dessas complementariedades estratégicas exige que os dados sejam avaliados em cada município, de tal forma que a análise conjunta não promova uma generalização e linearização desses dados, e sim o entendimento do contexto regional, respeitada as especificidades de cada município.

A horizontalidade dos resultados em baixos níveis de avaliação é condicionada por uma série de fatores, com especial destaque para o não acesso de um grande número de agricultores ao crédito para o desenvolvimento de suas

atividades produtivas, seja por desconhecimento, seja por medo de contrair dívidas, conforme sistematizado por Castro (2014), na Tabela 8, com avaliação das escalas estadual, regional e nacional.

O Grupo Informal do Pronaf, constituído por representantes da Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás (FAEG), da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Irrigação (SEAGRO), Superintendência do Banco do Brasil e Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário (DFDA), destacou que, “mesmo com os incrementos constantes nos valores de custeio e investimento, os resultados para o desenvolvimento do Pronaf ainda não foram considerados satisfatórios”¹⁴. Segundo o Grupo, problemas foram identificados, como o alto nível de endividamento.

Tabela 8 – Motivos que levaram a não obtenção de financiamento (2006)

UF	Causas	Total de estabelecimentos	Falta de garantia pessoal	Desconhecimento	Burocracia	Inadimplência	Medo de Contrair Dívidas	Outro motivo	Não precisou
Goiás		116.912	1.498	1.027	8.511	2.372	17.878	10.949	74.677
Centro-Oeste		273.068	5.195	2.385	30.615	7.274	36.260	32.052	159.287
Brasil		4.254.808	77.984	61.733	355.751	133.419	878.623	538.368	2.208.930

Fonte: IBGE (2009); Castro (2014).

De acordo com dados do Ipea (2014), em escala de análise municipal para a Região Centro-Oeste e, especificamente, para o estado de Goiás, não foi verificado nenhum impacto – numericamente mencionável – do Pronaf sobre as variáveis analisadas (PIB municipal e PIB agropecuário). Os impactos foram interpretados como limitados ou nulos no período analisado (2000-2010). Segundo o Instituto, uma explicação plausível diz respeito à participação relativa da agricultura familiar no PIB agropecuário regional. Para Castro (2014), mesmo a agricultura familiar possuindo grande participação em termos de número de estabelecimentos e pessoal ocupado, a sua participação no valor da produção ainda é baixa, cerca de 13,5% – média dos

¹⁴ Disponível em: <<http://sistemafaeg.com.br/noticias/3159-grupo-se-reune-para-avaliar-a-aplicacao-do-pronaf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

estados da região Centro-Oeste –, cabendo ao estado de Goiás a participação de 16,4%. Esse fato decorre do próprio processo de efetiva ocupação do estado de Goiás, formalizado a partir da colonização agrícola na região, que priorizou um padrão voltado para a agropecuária de grande escala, com a utilização de insumos produtivos preconizados pela Revolução Verde, como tratores, máquinas agrícolas, adubos e defensivos químicos.

A Revolução Verde, entendida como um fenômeno de desenvolvimento, ocorreu mediante atuação do Estado, que garantiu, por meio de pacotes tecnológicos e financiamentos, a concentração de terras nas mãos de grandes produtores e, automaticamente, a exclusão do camponês e do trabalhador rural, promovendo profunda transformação no modelo de produção do país. Para Graziano Neto (1982, p. 26):

A modernização significa muito mais que isso. Ao mesmo tempo em que vai ocorrendo aquele progresso técnico na agricultura, vai-se modificando também a organização da produção, do espaço, que diz respeito às relações sociais e de trabalho. O trabalho é modificado, pois a mão-de-obra é substituída pela máquina, gerando profundas transformações na produção agropecuária no país, e promovendo a intensificação do êxodo rural pelos trabalhadores substituídos pelas máquinas, migrando para a cidade em busca de novas condições de trabalho, visto pois que nem todos conseguiam empregos. A composição e a utilização do trabalho modificam e intensificam o uso do 'boia-fria' ou trabalhador volante; a forma de pagamento da mão-de-obra é cada vez mais a assalariada; os pequenos produtores, sejam proprietários, parceiros ou posseiros, vão sendo expropriados, dando lugar, em certas regiões, à organização da produção em moldes empresariais.

Esse fato desencadeou uma realidade de expropriação dos pequenos produtores, que perderam suas condições de sobrevivência. Assim, cresceu o número de posseiros às margens das propriedades, a proletarianização do trabalhador rural nas cidades e, por conseguinte, o crescimento da miséria e da pobreza (MELO, 2006).

Goiás ainda continua sendo um referencial de política de modernização da agricultura no Brasil. Contudo, a consequência social disso é a exclusão de pequenos produtores do processo de ascensão econômica, tal como esclarece Borges e Calaça (2007, p. 42):

Este processo desencadeou um desenvolvimento desigual e contraditório no cerrado, processo dialético, resultante das novas relações estabelecidas entre homem x natureza e homem x homem para territorializar-se, se fez em

detrimento à exclusão de uma parcela da população, isto é, da desterritorialização do camponês e da ascensão dos grandes produtores.

Na prática, o que se verifica é o acompanhamento do modelo excludente brasileiro, configurado com base em um conjunto de políticas públicas que gerou a ocupação mais adensada do Centro-Oeste brasileiro. Esse processo teve início no governo Getúlio Vargas, com a Marcha para o Oeste, e permanece até hoje, por meio de Programas de Desenvolvimento Agrícola orientados para subsidiar grandes produtores. Neste sentido, Chaveiro (apud BORGES; CALAÇA, 2007, p. 47) pontua que:

É possível encadear uma síntese das intenções políticas que perpassam todas as políticas territoriais dos anos 30 até os nossos dias, nos diversos padrões territoriais constituídos nesse ínterim: da política do Estado Novo, passando por 50 com o desenvolvimentismo de JK; de 60 a 80, com desenvolvimentismo, graduando-se com a denominada abertura de fronteiras para o capital estrangeiro, refuncionalizando partes antes destinadas a atividades econômicas desintegradas, e apresentando o milagre econômico como salvação do que se referia como uma economia dependente; e de 90 aos nossos dias, com a caracterização dos modelos de modernização da agricultura, mediante a consolidação do parque industrial brasileiro, do novo sistema de comunicação aparatado pela transição democrática e servindo a internacionalização do neoliberalismo, percebe-se o esforço do estado brasileiro, sustentados por pactos entre elites, às vezes nacional, outras vezes, dessa com a internacional, utilizar o território brasileiro para incorporar o país a uma dinâmica de uma economia internacional.

Esse “investimento” nacional e estadual em grandes propriedades por meio de políticas públicas pode ser observado mediante comparações entre o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) e o próprio Pronaf, no período de 2000 a 2003. No FCO, foram investidos R\$ 832.229.600,90 em grandes empreendimentos rurais. Desse total, R\$ 107.107.381,97 foi orientado para o comércio e a prestação de serviço, que geraram 8.510 empregos; na indústria, o investimento foi de R\$ 362.649.050,41, gerando 47.468 empregos. Para o Pronaf, foram destinados R\$ 46.358.031,61, gerando 29.357 empregos. Observa-se que, embora os investimentos do Pronaf ligados à pequena produção sejam menores, os gastos com a geração de empregos também são menores. Isso evidencia que as políticas desenvolvidas pelo Estado priorizam a grande produção, e não a geração de emprego.

No decorrer dos anos, esse contexto foi sendo modificado, por meio de políticas sociais de desenvolvimento à agricultura. Para o ano de 2015, os recursos

provisionais do FCO foram divididos em duas partes iguais (50% e 50%) entre o FCO Empresarial e o FCO Rural no estado de Goiás, além de um incremento significativo do fundo Pronaf, conforme demonstrado na Tabela 9:

Tabela 9 – Destinação de recursos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (2015)

FCO Empresarial	926.949.780,21
Industrial	326.644.973,67
Infraestrutura	60.837.626,35
Turismo	102.484.860,49
Comércio e serviços	436.982.319,70
FCO Rural	926.949.780,21
Pronaf	315.162.925,27
Demais rurais	611.786.854,94

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (2017).

Quando da análise em escala local, é possível observar impactos positivos do Pronaf no processo de desenvolvimento urbano, especialmente em cidades que tenham, na agropecuária, a maior fonte de riqueza. Nesse sentido, os recursos do Pronaf estão associados, mesmo que de forma tímida, aos aumentos do PIB total e, principalmente, do PIB setorial (agrícola, industrial e de serviços) dos municípios goianos. Além disso, verifica-se, por meio de relatórios e boletins de órgãos governamentais e associações rurais, um aumento significativo na geração de pontos formais de trabalho e na renda média dos trabalhadores. Conseqüentemente, nota-se a geração de receitas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), o que coopera com o incremento tributário municipal.

Os desafios futuros para o desenvolvimento agropecuário da agricultura familiar no estado de Goiás, com o apoio de políticas públicas específicas, como o Pronaf, derivam de um conjunto de iniciativas que ofereçam um horizonte de melhores condições para o desenvolvimento da atividade. Dentre essas iniciativas, incluem-se: melhoria da infraestrutura logística, investimentos em inovação e difusão tecnológica, ampliação do acesso ao crédito, formação de organizações civis e formação de equipe técnica de trabalho que atue junto com os agricultores para otimização das safras por meio de novas práticas de cultivo. Nesse contexto de mudanças necessárias, Castro (2014, p. 32) entende que “a superação de cada um

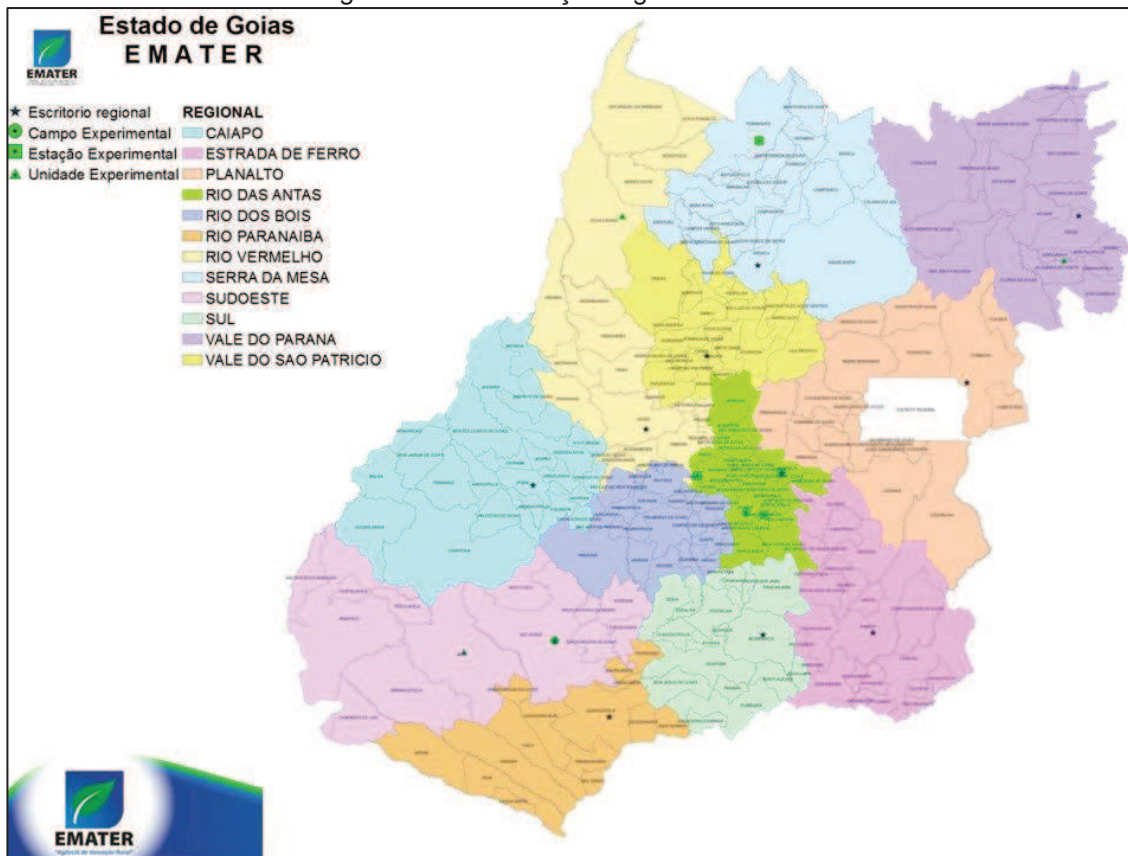
dos gargalos produtivos é em si mesma a oportunidade de desenvolvimento, as quais somadas exercem externalidades positivas umas sobre as outras”.

3.3 Desigualdades regionais da aplicação do Pronaf: uma avaliação crítica-analítica

O estudo sobre as desigualdades regionais é um dos produtos analíticos do processo de avaliação de uma política pública. Nesta pesquisa, adotou-se como referência regional a classificação dada pela EMATER, que compartimentou o estado de Goiás em 12 regiões, com base em critérios geográficos e socioeconômicos (Figura 7).

Essa delimitação visa à apresentação dos principais indicadores do meio rural nas unidades federativas, além de fornecer informações específicas sobre cada município, com vistas a oferecer maior embasamento técnico para tomada de decisões e para a elaboração e execução do Plano de Desenvolvimento Rural dos Municípios. Portanto, trata-se da compartimentação regional que melhor se adequa aos objetivos propostos para esta investigação.

Figura 7 – Classificação regional EMATER

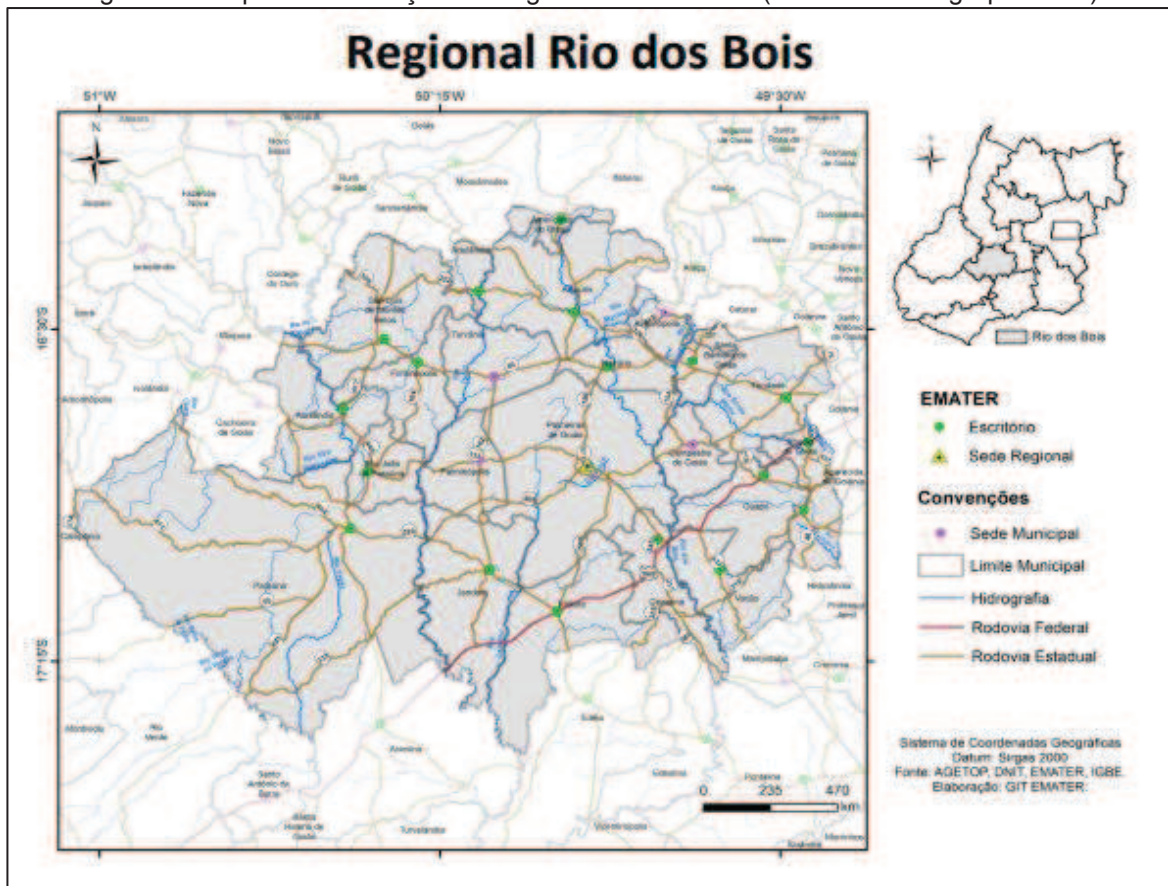


Fonte: EMATER (2017).

A classificação regional EMATER, bem como os dados divulgados, tem como fonte bases de dados públicas, além de informações provenientes do próprio sistema da EMATER, com o propósito de oferecer o máximo de confiabilidade das informações prestadas. Deve-se levar em conta que, devido à defasagem do Censo Agropecuário de 2006, esses dados não foram considerados.

O município de São Luís de Montes Belos insere-se na Regional Rio dos Bois, que inclui ainda os municípios de Paraúna, Abreulândia, Firminópolis, São João da Paraúna, Adelândia, Turvânia, Palminópolis, Jandaia, Indiara, Palmeiras de Goiás, Nazário, Anicuns, Americano do Brasil, Avelinópolis, Santa Barbara de Goiás, Campestre de Goiás, Guapó, Varjão, Aragoiânia, Abadia de Goiás e Trindade, como apresentado na Figura 8.

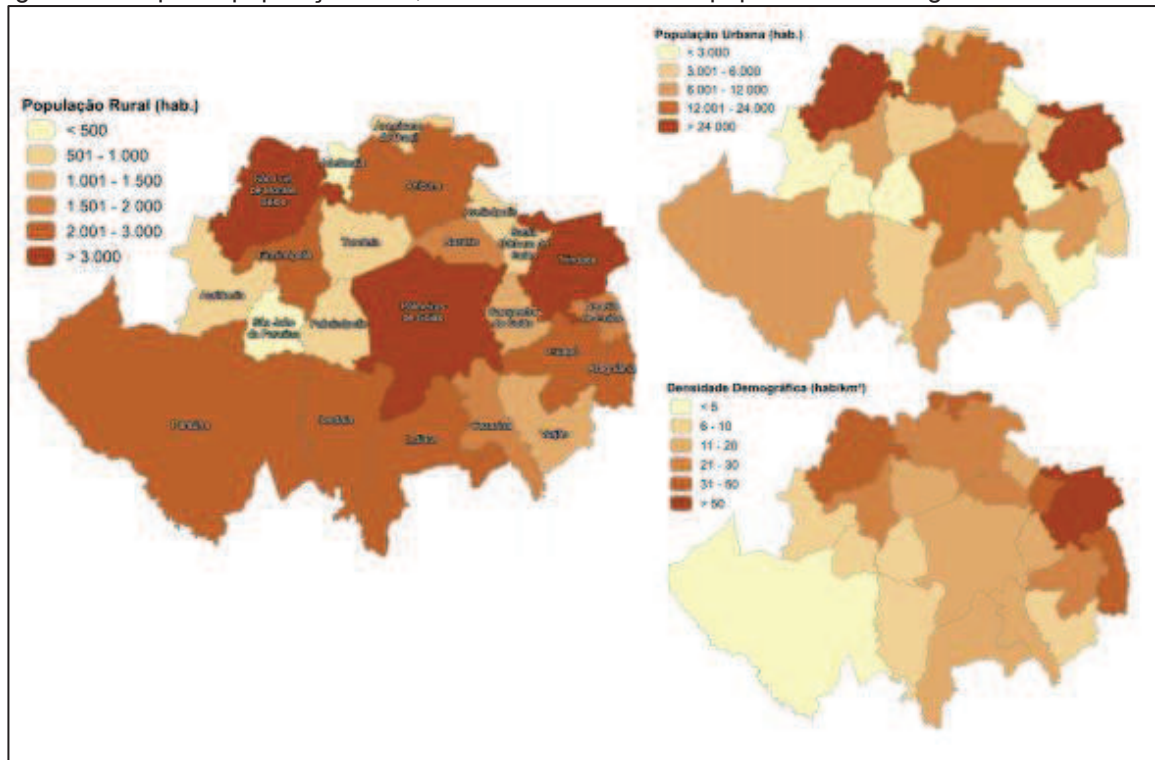
Figura 8 – Mapa de localização da Regional Rio dos Bois (Atlas Rural e Agropecuário)



Fonte: EMATER (2017).

A região compartimentada como Rio dos Bois possui 22 cidades, com diferentes características socioeconômicas entre si, a começar pelo aspecto demográfico, que varia amplamente tanto em número total de habitantes quanto em termos de população concentrada no espaço rural, como mostra a Figura 9:

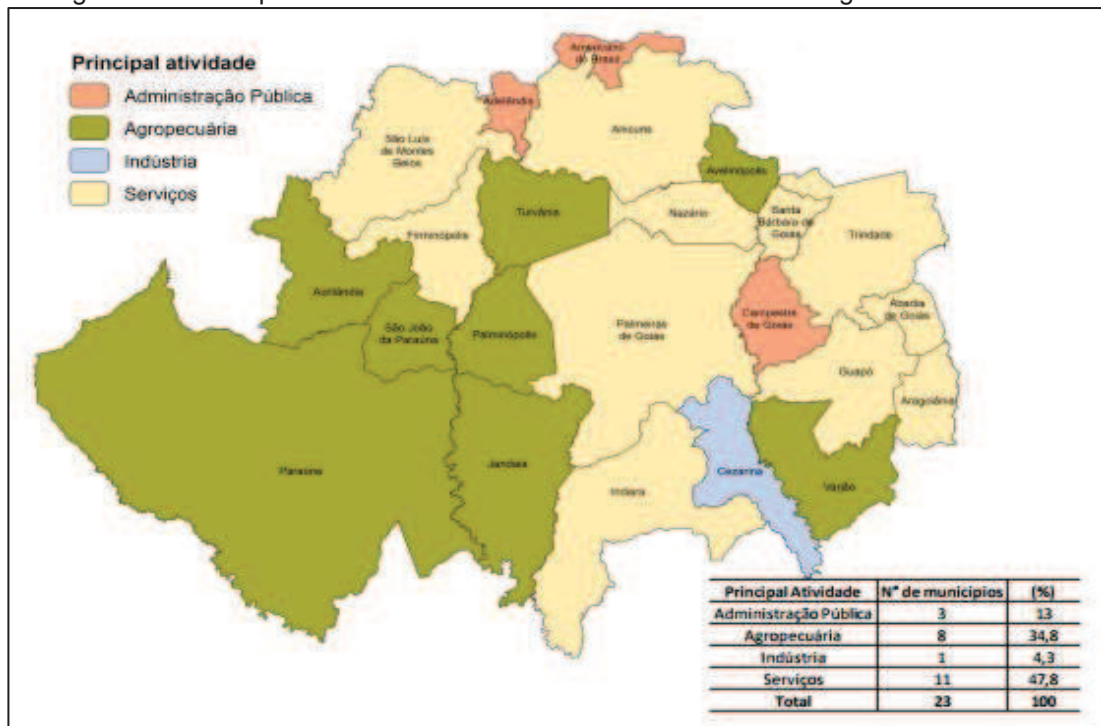
Figura 9 – Mapa de população rural, urbana e de densidade populacional da região do Rio dos Bois



Fonte: EMATER (2017).

Do total populacional, apenas uma pequena parte está alocada em assentamentos de Reforma Agrária, distribuídos em 8 assentamentos, nas cidades de Paraúna (3 assentamentos, com 33 famílias assentadas, que ocupam 1.475 ha), Jandaia (2 assentamentos, com 34 famílias em uma área de 1.058 ha), Varjão (1 assentamento, com 61 famílias organizadas em uma área de 1.012 ha), Palmeiras (1 assentamento, com 316 famílias em uma área de 13.255 ha) e Anicuns (1 assentamento, com 41 famílias dispostas em 391 ha). A distribuição em números absolutos de assentamentos está exposta na Figura 10.

Figura 11 – Principais atividades econômicas desenvolvidas na Regional Rio dos Bois



Fonte: EMATER (2017).

Dados referentes à economia e o reflexo da agropecuária no PIB da região estão expostos na Tabela 10.

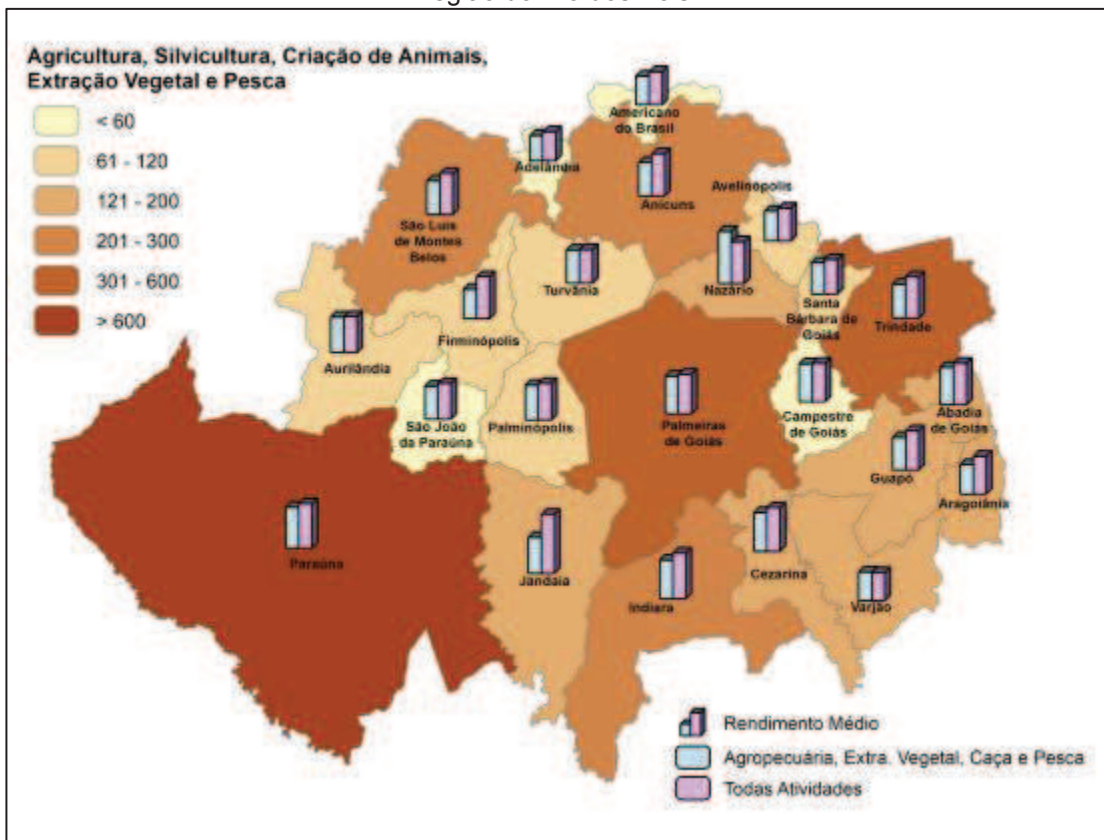
Tabela 10 – Dados econômicos da Regional Rio dos Bois

Município	PIB (R\$ mil)			Ranking PIB Agro	PIBAgro / PIBTot	Variação real (2010-2014)			ICMS (R\$ mil)	
	Total	per capita	Agro			PIBAgro	PIBTot	PIBpercap	Total	Agro
Abadia de Goiás	184.114,04	23.938,19	4.795,53	236	3,1%	-6,0%	146,8%	119,2%	4.902	4
Adelândia	30.333,82	11.876,98	5.971,96	231	23,0%	10,1%	10,3%	7,2%	111	1
Americano do Brasil	56.788,74	8.851,47	8.422,47	213	16,3%	-24,3%	-36,9%	-40,7%	282	4
Anicuns	358.423,89	15.844,31	53.500,42	76	14,9%	-17,0%	-8,4%	-13,0%	6.040	123
Aragoiânia	92.712,65	8.992,74	8.027,26	216	9,7%	19,7%	26,1%	13,8%	1.048	9
Aurilândia	53.879,28	14.164,45	17.746,14	161	34,8%	21,4%	25,5%	29,0%	790	26
Avelinópolis	43.258,25	16.296,38	15.509,31	171	38,2%	14,3%	0,9%	-1,2%	303	6
Cachoeira de Goiás	24.084,13	15.842,05	5.965,20	232	28,9%	33,5%	16,0%	14,9%	79	23
Campestre de Goiás	46.156,32	13.246,16	13.975,20	179	29,6%	19,7%	32,7%	26,3%	84	2
Cezarina	272.787,96	33.598,71	17.173,62	165	6,7%	33,2%	-20,2%	-25,8%	24.125	35
Firminópolis	134.949,60	10.802,88	32.323,78	112	24,0%	71,6%	27,7%	18,7%	1.280	171
Guapó	163.839,65	11.362,76	21.054,54	148	12,9%	23,9%	11,8%	8,6%	1.008	14
Indiara	314.986,89	21.453,38	60.585,58	66	19,2%	47,3%	32,6%	23,4%	3.687	81
Jandaia	196.226,89	31.400,56	60.016,19	67	30,4%	15,8%	5,5%	3,6%	7.028	71
Nazário	134.287,68	14.739,30	14.871,77	176	11,1%	-10,6%	15,5%	6,6%	4.138	2.159
Palmeiras de Goiás	771.221,25	28.753,91	96.841,29	41	12,7%	0,0%	21,3%	9,2%	25.195	599
Palminópolis	54.486,90	14.164,50	21.958,16	144	39,6%	33,8%	19,7%	16,5%	1.715	338
Paraúna	623.517,95	54.735,94	275.178,75	9	44,3%	24,0%	45,4%	41,1%	11.175	4.191
Santa Bárbara de Goiás	111.334,37	16.989,07	10.356,03	205	9,3%	20,4%	16,3%	8,0%	1.609	4
São João da Paraúna	40.977,88	24.248,23	15.849,76	169	41,1%	27,6%	30,3%	35,9%	212	42
São Luís de Montes Belos	604.805,33	17.834,89	36.968,80	105	6,3%	26,3%	-1,1%	-7,6%	14.171	249
Trindade	1.604.549,58	13.904,47	53.038,64	78	3,3%	28,5%	22,9%	11,2%	72.406	362
Turvânia	85.224,64	16.679,85	37.430,42	103	44,6%	28,4%	13,7%	12,8%	530	276
Varjão	53.674,51	14.076,71	17.308,23	164	34,1%	28,5%	27,4%	22,3%	313	3
Total Geral	5.065.622,20	17.536,09	917.869,02	-	15,1%	18,2%	16,4%	7,9%	185.231	8.793
% GO	3,7%	73,3%	5,9%	-	100,0%	97,5%	75,6%	66,2%	1,5%	4,3%

Fonte: EMATER (2017).

O comparativo entre agropecuária (e afins) e a soma de todas as atividades está apresentado na Figura 12. Verifica-se que, apesar de apenas uma parte ter a agropecuária como atividade de maior destaque econômico, em todas as regiões essa atividade ocupa parcela significativa da fonte de recursos do PIB do município, e, conseqüentemente, da região. Tal constatação reforça a ideia central de que é imprescindível pensar e encontrar opções para fomentar a atividade no estado, especialmente por meio de investimentos na agricultura familiar, já que esta é importante para a segurança alimentar da população, e também uma fonte de renda de caráter distributivo; teoricamente, não promove grandes agressões ao meio ambiente, não é condicionada por flutuações do mercado e depende de forma menos restrita das características de relevo da região.

Figura 12 – Rendimento médio econômico das atividades de agropecuária e de demais atividades na região do Rio dos Bois



Fonte: EMATER (2017).

Especificamente, no que se refere à capacidade de geração de emprego e renda, as atividades do campo se destacam tanto em números de postos de trabalho quanto em rendimento, como pode ser visto na Tabela 11.

Tabela 11 – Resultados de emprego e rendimento médio nas cidades que compõe a Regional Rio dos Bois

Município	Empregos					Rendimento médio (R\$)	
	Agricultura, Silvicultura, Criação de Animais, Extração Vegetal e Pesca	Indústria da Borracha, Fumo, Couros, Peles, Produtos Similares e Indústria Diversa	Indústria de Produtos Alimentícios, de Bebida e Alcool Ético	Demais	Total	Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	Total
Abadia de Goiás	183	46	75	1.585	1.889	1.451,54	1.608,19
Adelândia	25	-	-	243	268	969,66	1.118,41
Americano do Brasil	52	59	11	411	533	1.114,29	1.285,06
Anicuns	299	-	118	3.060	3.477	1.284,16	1.619,33
Aragoiânia	150	13	78	816	1.057	1.137,15	1.456,56
Aurilândia	75	-	52	244	371	1.372,06	1.391,96
Avelinópolis	79	-	37	347	463	1.149,09	1.268,29
Campestre de Goiás	54	-	4	299	357	1.461,95	1.483,83
Cezerina	171	1	88	1.229	1.489	1.492,92	1.681,71
Fazenda Nova	94	-	48	967	1.109	1.133,29	1.629,24
Guapó	168	-	-	1.254	1.422	1.250,33	1.507,25
Indiara	295	-	128	2.077	2.500	1.490,37	1.759,61
Jandaia	176	-	8	1.412	1.596	1.389,04	2.279,20
Nazário	164	202	300	685	1.351	2.012,82	1.610,50
Palmeiras de Goiás	564	1	3.924	2.381	5.870	1.455,54	1.531,34
Palminópolis	91	-	12	479	582	1.339,56	1.413,18
Paraúna	1.246	-	28	1.522	2.796	1.574,22	1.714,96
Santa Bárbara de Goiás	71	-	103	862	1.036	1.211,32	1.329,78
São João da Paraúna	60	-	11	224	295	1.273,66	1.380,30
S. Luís de Montes Belos	205	289	240	4.915	4.649	1.284,43	1.573,25
Trindade	451	628	2.917	10.856	14.852	1.308,69	1.590,56
Turvânia	114	-	3	419	536	1.283,26	1.297,32
Varjão	171	-	-	365	536	1.111,17	1.091,01
Total	4.992	1.239	7.185	35.942	51.358	1.320,01	1.499,58
%GO	9%	18%	9%	3%	3%	94%	93%

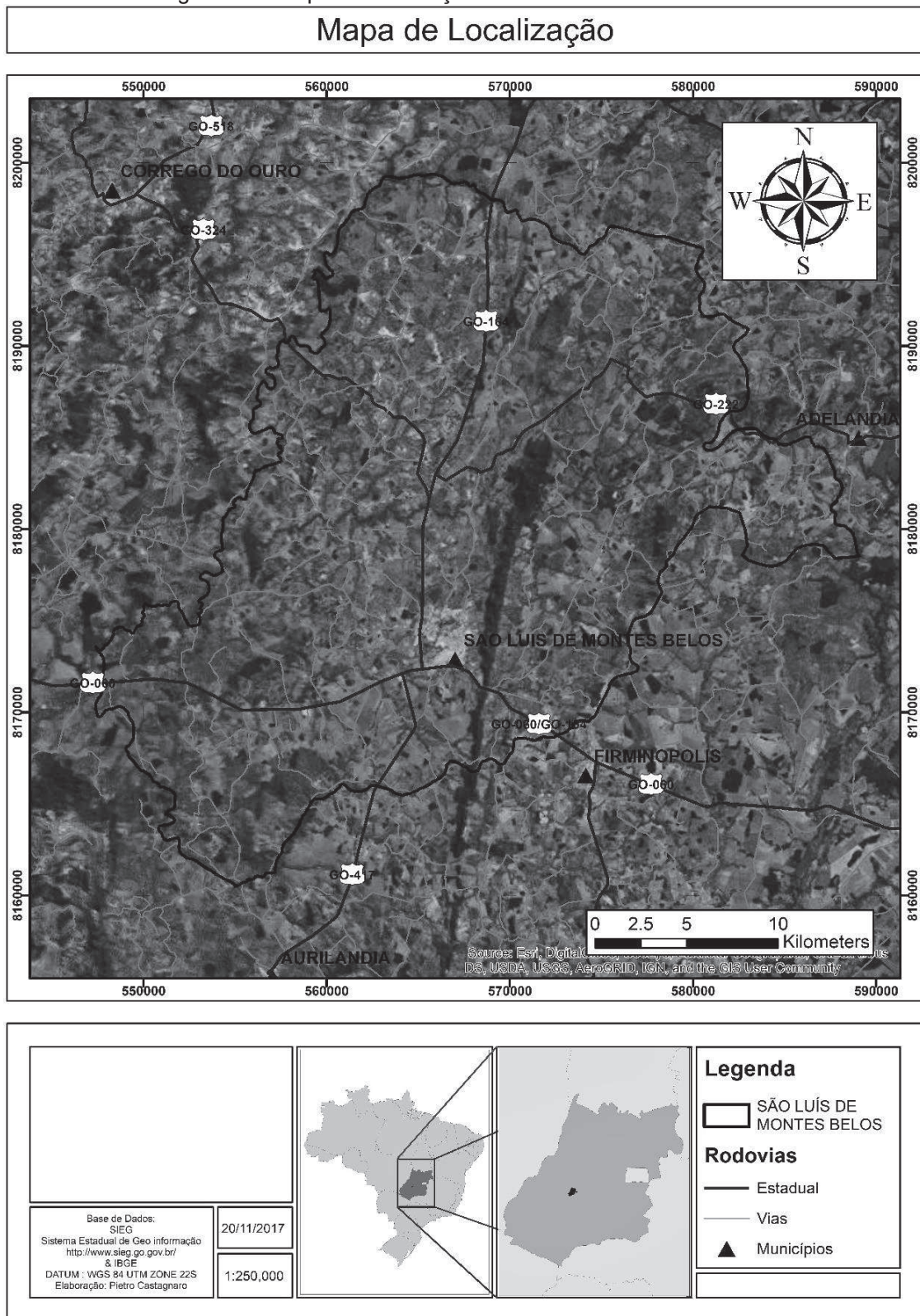
Fonte: EMATER (2017).

3.4 Resultado do Pronaf em São Luís de Montes Belos: avaliação dos impactos socioeconômicos

O processo de avaliação dos impactos socioeconômicos do Pronaf, no município de São Luís de Montes Belos, foi realizado metodologicamente, apoiado na literatura empírica de crescimento econômico, analisado em uma escala temporal, desde a implementação do programa como política pública no Brasil até a atualidade. Partiu-se do princípio de que o avanço dos investimentos na agropecuária, especificamente nos agricultores familiares, promovem a permanência deles no campo, enfraquecendo o franco processo de êxodo rural, além de alavancar o desenvolvimento da agricultura e pecuária. Portanto, trata-se de uma análise empírica que busca comprovação em entrevistas informais com os agricultores familiares do município.

São Luís de Montes Belos está localizado na mesorregião Centro Goiano e na microrregião de Anicuns (Figura 13), distante 150 km da capital do estado, Goiânia; possui uma área de 825.999 km², e está situada a 581 metros de altitude.

Figura 13 – Mapa de localização de São Luís de Montes Belos



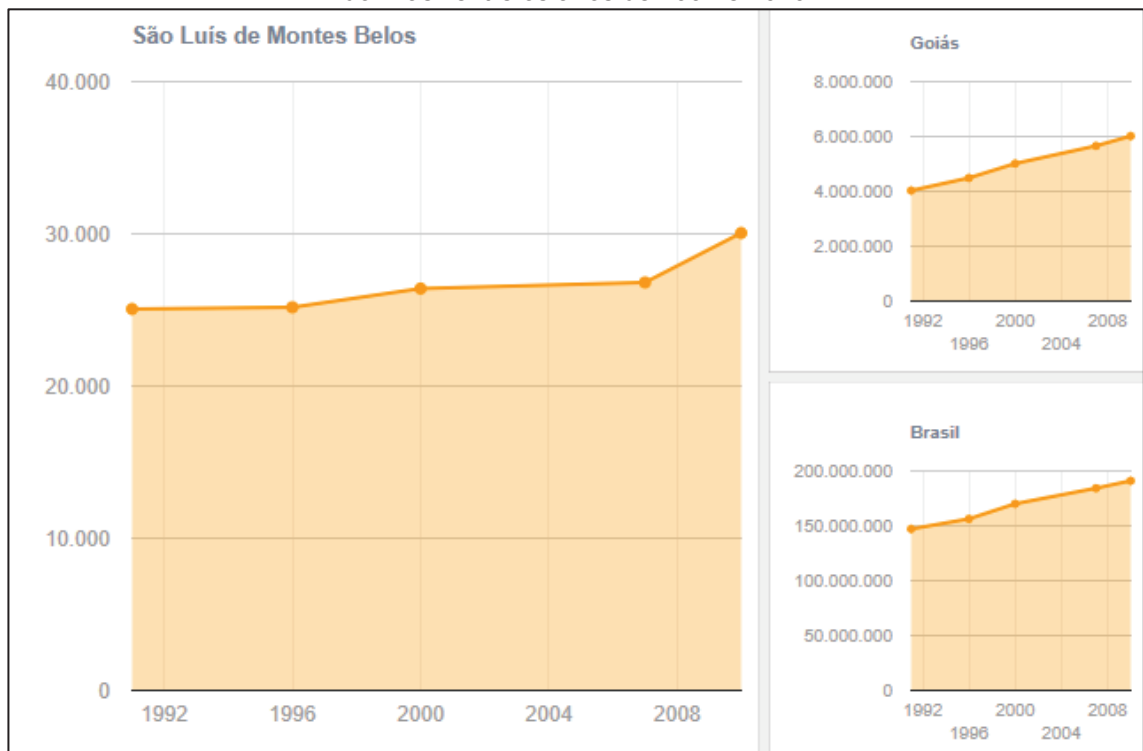
Fonte: ?

Historicamente, o município de São Luís de Montes Belos teve sua criação no ano de 1953, cinco anos após seu desmembramento do município de Goiás. O

crescimento populacional do município varia de baixo a mediano, da ordem de 6.17% entre 1980 e 2010 (Censo 2010), perfazendo, atualmente, um total de 30.034 habitantes, segundo dados do IBGE – Provisional (2017).

Além de apresentar um crescimento de baixo a mediano entre os anos de 1992 a meados de 2005, o Gráfico 4 mostra que, a partir de 2006, houve um incremento populacional na cidade, mas nada que efetivamente se compare, proporcionalmente, ao incremento demográfico observado no estado de Goiás e em nível nacional.

Gráfico 4 – Evolução populacional do município de São Luís de Montes Belos, do estado de Goiás e do Brasil entre os anos de 1992 e 2010



Fonte: IBGE – Censo Demográfico 1991, Contagem Populacional 1996, Censo Demográfico 2000, Contagem Populacional 2007 e Censo Demográfico 2010.

Neste contexto, é importante analisar a ocorrência do movimento migratório campo-cidade entre os anos de 1980 e 2010. Por meio da Tabela 12, é possível concluir que houve um movimento migratório significativo na direção campo-cidade entre os anos de 1980 e 2007, mantendo-se até 2010.

Tabela 12 – População residente por situação de domicílio (1980-2010)

População residente por situação de domicílio			
Ano	Total	Urbana	Rural
1980	25.228	16.561	8.667
2007	26.784	23.439	3.345
2010	30.034	26.585	3.449

Fonte: Adaptado de IBGE – Censo 1980, Contagem Populacional 2007 e Censo 2010.

A evidente manutenção de trabalhadores no campo entre os anos de 2007 e 2010 é admitida como um dos impactos positivos da aplicação do Pronaf em São Luís de Montes Belos, segundo informações dos entrevistados. Se por um lado não houve melhora significativa dos números, por outro, conseguiu estabilizar uma situação de êxodo rural que poderia provocar sérias consequências socioeconômicas, não apenas para os migrantes, que são obrigados a abandonar seu estilo de vida, de produção e de fonte de renda, mas também para o próprio espaço urbano, que, possivelmente, não estaria preparado para receber essa nova parcela da população.

No campo, as atividades são essencialmente definidas por agricultura e pecuária tradicional e em pequena escala, tendo em vista que as limitações geológicas e de relevo impediram ou pelo menos dificultaram a instalação de latifúndios no município, colaborando para o desenvolvimento da agricultura familiar e de pequeno porte. Segundo dados do IBGE (Censo Agropecuário 2006), as áreas dos estabelecimentos agropecuários estão distribuídas conforme dados da Tabela 13; já a Tabela 14 mostra a utilização das terras por área e por unidade no referido município:

Tabela 13 – Área dos estabelecimentos agropecuários por condição do produtor e por unidade

Condição do produtor por área (ha) e unidades	Unidades	
Arrendatário	779 há	19
Ocupante	613 há	26
Proprietário	65.901 há	818

Fonte: Adaptado de IBGE – Censo Agropecuário 2006.

Tabela 14 – Utilização das terras por área (ha) e por unidade

Utilização das terras por área (ha)		Unidades
Construção, benfeitorias ou caminhos		912
Lavouras	Área plantada com forrageiras para corte	13.733
	Permanente	719
	Temporária	1.849
	Naturais	1.597
Pastagens	Plantadas degradadas por manejo inadequado	1.196
	Plantadas em boas condições	35.834
Sistemas Agroflorestais	Áreas com espécies florestais variadas usadas para lavoura e criação de animais	277

Fonte: Adaptado de IBGE – Censo Agropecuário 2006.

Por meio da análise das Tabelas 13 e 14, conclui-se que, de um universo de 863 unidades produtivas dentro do município:

- 59,32% possuem algum tipo de benfeitoria, o que indica, na prática, que há um interesse de uso associado ao terreno;
- 71,72% possuem algum tipo de lavoura;
- A grande maioria¹⁵ possui algum tipo de pastagem para pecuária;
- 13,7% possuem algum tipo de sistema agroflorestal na área da propriedade.

Essa amplitude de uso da terra, seja por agricultura, pastagem, seja por uso misto, consiste, hipoteticamente, em impacto extremamente positivo do Pronaf, dado que o abandono das atividades rurais e a transferência de terras para latifúndios configuram-se como um processo amplamente difundido no estado, até pelo próprio processo de ocupação do Centro-Oeste, como mencionado anteriormente. Nota-se que esse processo foi estabilizado no município de São Luís de Montes Belos, uma vez que as pequenas propriedades têm sido desenvolvidas isoladamente ou em cooperativas com o apoio de políticas públicas nacionais e estaduais.

¹⁵ Não é possível estimar a porcentagem da área de pastagens porque há interpolação de dados, dado que uma mesma unidade produtiva pode ter mais de um tipo de pastagem.

Esse modelo de uso do solo foi descrito por Rodrigues (2003, p. 86) como “sistema diversificado de subsistência entre agricultura e pecuária, localmente especializado em pecuária leiteira”¹⁶. Além do leite, outros alimentos produzidos são: arroz, milho, feijão, banana, mandioca, folhas variadas, e variam entre lavouras permanentes e lavouras temporárias.

A Tabela 15 oferece um panorama dos principais produtos produzidos no município de São Luís à época do Censo Agropecuário 2006. Sabe-se que, daquele momento até aqui, muita coisa mudou, especialmente a quantidade produzida em toneladas (produtividade) e a variedade; porém, não há dados quantitativos divulgados que ofereçam um panorama mais atual.

Tabela 15 – Resumo da produção agrícola por produto no município de São Luís de Montes Belos

Produto	Quantidade produzida (toneladas)	Tipo de lavoura
Arroz em casca	170	Permanente
Milho	2.000	Temporária
Banana	3.699	Permanente
Cana-de-açúcar	1.343	Temporária
Mandioca	47	Temporária
Milho	4.587	Temporária

Fonte: Adaptado de IBGE – Censo Agropecuário, 2006.

Como mostra a Tabela 15, a produção agrícola total do município na época do Censo Agropecuário de 2006, foi de 11.846 toneladas de alimentos. Naquele ano, investiu-se no Pronaf R\$ 2.594.464,00, mais da metade do total, R\$ 4.313.134,00, investidos na safra 2014/2015. Além do incremento do total investido, considera-se a maior integração dos agricultores familiares por meio de associações e cooperativas, além de políticas de auxílio técnico, que foram ofertadas pelo estado para o aumento da produtividade. Portanto, a produtividade agrícola de 2006 foi

¹⁶ Há indicações bastante claras de que a produção leiteira tende a se tornar uma estratégia produtiva dominante entre os produtores familiares de Goiás. Esse processo está relacionado tanto com a dificuldade de ingresso no mercado da lavoura tecnificada quanto com a forte expansão de agroindústrias processadoras de leite na região (RODRIGUES, 2003).

inferior ao produzido nas safras mais recentes, consistindo, assim, em um dos impactos mais importantes da implementação do Pronaf no município.

No que tange à pecuária, as informações sobre a produção no município de São Luís de Montes Belos (Censo Agropecuário de 2006) estão apresentadas na Tabela 16:

Tabela 16 – Produção pecuária por efetivo de rebanho e número de estabelecimentos agropecuários

Asininos	Efetivo do rebanho	10 (cabeças)
	N. de estabelecimentos agropecuários	5 (unidades)
Galináceos	Efetivo do rebanho	101.000 (cabeças)
	N. de estabelecimentos agropecuários	574 (unidades)
Bovinos	Efetivo do rebanho	92.579 (cabeças)
	N. de estabelecimentos agropecuários	775 (unidades)
Bubalinos	Efetivo do rebanho	241 (cabeças)
	N. de estabelecimentos agropecuários	10 (unidades)
Caprinos	Efetivo do rebanho	89 (cabeças)
	N.º de estabelecimentos agropecuários	6 (unidades)
Equinos	Efetivo do rebanho	1.802 (cabeças)
	N. de estabelecimentos agropecuários	605 (unidades)
Muares	Efetivo do rebanho	52 (cabeças)
	N. de estabelecimentos agropecuários	19 (unidades)
Outras aves	Efetivo do rebanho	315 (cabeças)
	N. de estabelecimentos agropecuários	35 (unidades)
Ovinos	Efetivo do rebanho	645 (cabeças)
	N. de estabelecimentos agropecuários	19 (unidades)
Suínos	Efetivo do rebanho	7.363 (cabeças)
	N. de estabelecimentos agropecuários	486 (unidades)

Fonte: Adaptado de IBGE – Censo Agropecuário 2006.

Mediante a análise dos dados apresentados na Tabela 16 e de dados fornecidos pelos próprios moradores, nota-se que grande parte dos lucros absorvidos pelos agricultores familiares provém do desenvolvimento da pecuária. Além do gado de corte, o segmento leiteiro é de extrema importância econômica para o município.

A Tabela 17 traz dados mais recentes da produção pecuária do município com base em dados da EMATER (2017):

Tabela 17 – Produção pecuária no município de São Luís de Montes Belos

Aves (cabeça)	94.000
Bovinos (cabeça)	130.000
Suínos (cabeça)	5.500
Vacas ordenhadas (cabeça)	13.700
Leite (1.000 L)	14.000
Mel de abelha (kg)	180
Ovos de galinha (1.000 dz.)	43

Fonte: EMATER (2017).

Por meio do cruzamento das informações das Tabelas 16 e 17, verifica-se que houve um incremento significativo no número de cabeças de gado, da ordem de 34%, porém com um decréscimo também significativo na produção de suínos. Esses dados evidenciam impactos positivo e negativo, respectivamente, do desenvolvimento do Pronaf no município.

No que se refere à forma da produção, o modelo também é tradicional, predominantemente manual, com o uso animal e, mais raramente, tratores de pequeno porte e maquinário para plantação e colheita. De acordo com dados do IBGE (Censo 2006), em São Luís de Montes Belos existem 87 tratores, parte deles de propriedade de associações e cooperativas de agricultores do município.

Neste contexto de produção agrícola e pecuária de pequeno porte, o município apresenta importante alternativa para produção de alimentos por meio da agricultura familiar, com diminuição dos custos, segundo informação dos próprios agricultores¹⁷. Trata-se da Lavoura Comunitária, que consiste em uma organização civil que conta com a participação de 20 produtores regionais¹⁸, além de órgãos como a Prefeitura Municipal e a EMATER, que auxiliam na gestão dos gastos e no fornecimento de adubos e maquinário agrícola.

Nesse espaço são produzidos alimentos para subsistência e excedente para venda, tais como milho, mandioca, pimenta, alface, cebolinha, dentre outros gêneros (ver Figuras a seguir). Do total produzido, uma pequena parcela é encaminhada para a Organização das Voluntárias de Goiás (OVG).

¹⁷ Ver Oliveira (2010).

¹⁸ Na época da entrevista, infere-se que esse número já tinha aumentado.

Figura 14 – Lavoura comunitária

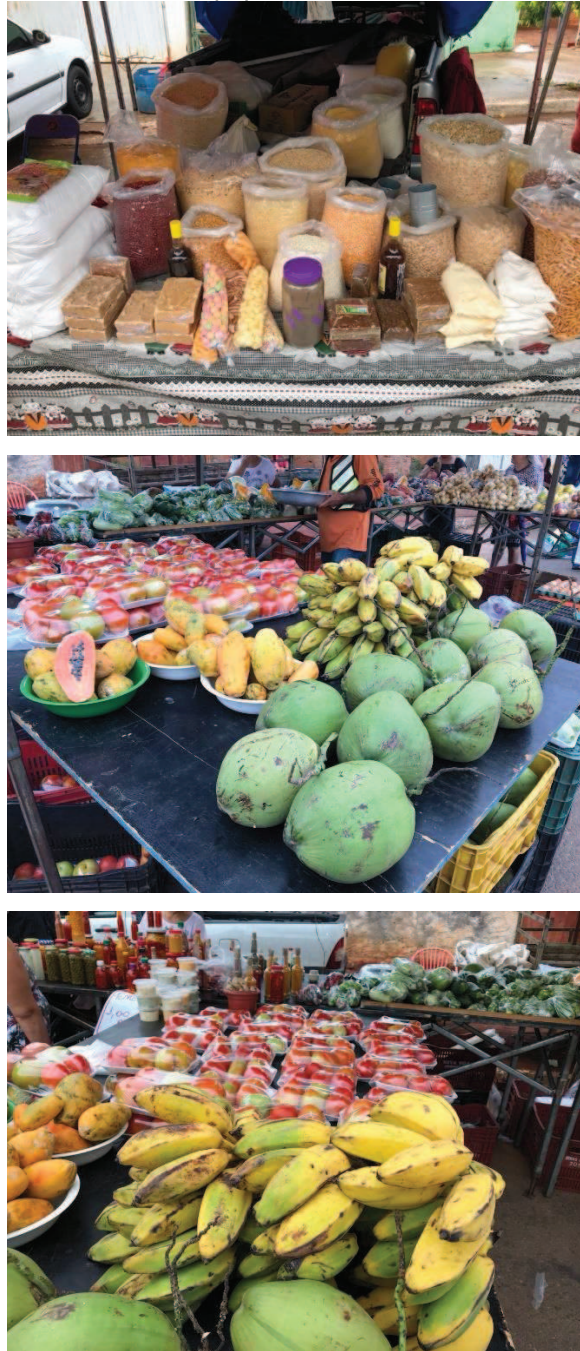




Fonte: Elaborada pela autora (2017).

A comercialização da produção familiar é feita no próprio município, por atravessadores ou diretamente por meio de feiras, conforme pode ser observado nas Figuras 14 e 15. É importante ressaltar que, nas feiras que ocorrem no município e na região, o comércio não é restrito à produção familiar; há diversos gêneros alimentícios produzidos em municípios vizinhos, bem como alimentos que vem da Central de Abastecimento (CEASA) de Goiânia. Essa diversificação de produtos fica evidente nas Figuras apresentadas.

Figura 15 – Comércio popular em São Luís de Montes Belos



Fonte: Elaborada pela autora (2017).

Além da Lavoura Comunitária, São Luís de Montes Belos possui ainda três cooperativas rurais, segundo dados do Atlas Rural e Agropecuário (2017): a Cooperativa de Eletrificação e Telefonia Rural do Mato Grosso Goiano Ltda. (CETERMAGG), que possui 3340 cooperados; a Cooperativa Agropecuária Montes Belos (CAMBEL), com 38; e a Cooperativa Agropecuária de São Luís de Montes Belos (COOPERBELOS), com 101 cooperados. Esse é mais um impacto positivo, reflexo da implementação do Pronaf no município.

Com relação ao Pronaf, de acordo com dados do MDA (Tabela 18), no ano de 2015 foram emitidas 322 DAPs para pessoa física e 1 para pessoa jurídica; foram firmados 75 contratos – o que corresponde a 8,6% do número de unidades produtivas do município –, totalizando R\$ 1.670.280,00 destinados ao desenvolvimento agrícola de São Luís.

Tabela 18 – Resultados Pronaf (Safrá 2015)

Agricultores Familiáres (Censo Agro./06)	Reforma Agrária		DAP*(nov/15)		Pronaf 2015/2016**(nov/15)	
	Famílias Assentadas (nov/15)	Área Reformada (ha) (nov/15)	Pessoa Física	Pessoa Jurídica	Contratos	Valores (R\$)
863	-	-	322	1	75	1.670.280

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (2017).

A quantidade de contratos firmados em 2015 representa um impacto bastante positivo do Pronaf em São Luís de Montes Belos.

Porém, neste contexto importa mencionar também as deficiências ou incompletudes da aplicação do Pronaf no município. Segundo dados do MAD, no ano 2015, somente 1,51% dos gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar no município foi destinado ao PNAE. Esse resultado é bastante negativo, evidenciando a falta de integração dos programas sociais dentro do próprio município, além de aumentar os gastos públicos destinados à alimentação escolar.

Além do PNAE, há diversos outros programas dentro do Pronaf que não foram desenvolvidos dentro do município, como a Arca das Letras, os fundos de investimento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), Crédito Fundiário, dentre outros.

Diferentemente do que foi diagnosticado em nível nacional, que apresentou ascensão permanente de contratos e valores dedicados ao Pronaf, em São Luís de Montes Belos houve uma pequena oscilação de valores na safra 2011/2012, e mais significativamente na safra 2012/2013, tendo seu crescimento novamente alcançado na safra 2013/2014, e estabilização do crescimento na safra 2014/2015, como mostra a Tabela 19:

Tabela 19 – Série histórica de resultados do Pronaf (em quantidade de contratos e valores) de 1999 a 2015

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF*(nov/15)		
Safra	Quantidade de Contratos	Valor em R\$
1999/2000	92	388.320
2000/2001	120	569.132
2001/2002	146	772.787
2002/2003	155	764.801
2003/2004	240	1.393.781
2004/2005	347	2.745.115
2005/2006	362	2.594.464
2006/2007	410	2.985.014
2007/2008	395	3.144.600
2008/2009	370	3.238.968
2009/2010	334	3.485.057
2010/2011	286	3.333.359
2011/2012	264	3.131.627
2012/2013	214	2.677.478
2013/2014	219	3.035.628
2014/2015	251	4.313.134

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (2017).

Nesse contexto de investimentos do Pronaf, é importante estabelecer um paralelo com a economia do município. O PIB de 2015 foi de R\$ 604.805,33. Desse montante, R\$ 36.968,80 foram advindos do PIB Agro, representando o percentual de 6,3% de influência da agropecuária no total de bens produzidos no município. Segundo dados do Atlas Rural e Agropecuário (2017), entre os anos de 2010 e 2014, houve um incremento de 26,3% no PIB Agro em São Luís de Montes Belos, em contraposição a uma queda da arrecadação total de -1,1%. Portanto, se não fosse o expressivo crescimento da produção agropecuária, a recessão econômica do município poderia ser proporcionalmente mais elevada e ter consequências ainda mais graves para o funcionamento da máquina pública. Nota-se que esse é o impacto econômico de maior destaque do Pronaf dentro da área selecionada para estudo.

Como apresentado, apesar de não ser a principal fonte de dividendos para o município, o segmento da agricultura familiar tem um papel crucial em sua economia, por meio da geração de renda, emprego e, indiretamente, pela circulação do comércio. Nesse sentido, o Pronaf, assim como as iniciativas estaduais de apoio, foi imprescindível para o desenvolvimento dessas atividades. Porém, ressalta-se a necessidade de se pensar em políticas públicas municipais ou regionais que permitam a maior inserção de agricultores em associações e cooperativas, com foco na elevação da variedade e produtividade da agricultura familiar no município.

O Quadro 5 discrimina os dados referentes à avaliação de impacto no município de São Luís de Montes Belos:

Quadro 5 – Avaliação de impacto do Pronaf no município de São Luís de Montes Belos, por natureza, prazo e relevância

Impacto	Natureza	Prazo	Relevância
Estabilização das taxas de êxodo rural	Positiva	Médio prazo	>>
Elevadas taxas de uso do solo (benfeitorias, lavouras e pecuária)	Positiva	Longo prazo	>>>
Elevação da produção agrícola total	Positiva	Longo prazo	>>>
Integração entre agricultores (associações e cooperativas)	Positiva	Longo prazo	>
Elevação de DAPs emitidas e válidas	Positiva	Curto prazo	>
Baixa utilização de programas e linhas de crédito Pronaf	Negativa	Médio prazo	>>

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Foi possível constatar que a política pública é positiva em pequena escala, contribuindo para o desenvolvimento agrícola local e de forma crescente nos últimos 15 anos, fomentando o avanço socioeconômico da região. Porém, esse ramo econômico ainda é subdesenvolvido dentro das potencialidades do terreno e do próprio perfil de produção econômica da região.

Como gargalos, foram identificados problemas relacionados à obtenção dos recursos, tais como: endividamento, receio de contrair dívidas, ausência de bens como garantia. Situações essas que devem ser pesquisadas, com o intuito de subsidiar novas políticas públicas para atender essa parcela de agricultores não contemplados. Porém, neste contexto, ressalta-se que as associações e cooperativas, com a ajuda do Estado, por meio de órgãos públicos como a

EMATER, tem auxiliado os produtores de menor poder aquisitivo a desenvolverem conjuntamente a produção agrícola familiar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou identificar, compreender e avaliar, de forma sistemática e com o apoio uma base teórica e de dados divulgados por fontes públicas e privadas e atividades de campo, o impacto do Pronaf – estadual, regional e local – no âmbito do município de São Luís de Montes Belos.

A pesquisa desenvolvida preliminarmente buscou – tendo como base referenciais teóricos importantes e consagrados – compreender o que é a agricultura familiar inserida na realidade brasileira, e como ela é vista sob a ótica da legislação, além de discutir as principais repercussões dessa visão no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas. A aplicação desses conceitos no município de São Luís de Montes Belos demonstrou coerência com a discussão proposta pelos autores estudados.

Com relação ao desenvolvimento de políticas públicas para a agricultura familiar, o resgate da perspectiva histórica contribuiu para compreender a importância da implementação e do constante ajuste dessas políticas às realidades. Com o passar dos anos, o próprio contexto político exigiu um processo de avaliação de impactos, e esta, por sua vez, contribuiu para sanar ou pelo menos melhorar as deficiências identificadas na implementação.

Verifica-se que a criação de linhas de crédito específicas, os montantes investidos e a criação de programas e projetos dentro do Pronaf configuram-se em reflexos positivos do processo avaliativo de impacto da política pública. Espera-se que, em uma escala local, essa avaliação de impacto também promova melhorias para os produtores rurais do município pesquisado.

De forma específica, os impactos do Pronaf foram analisados de acordo com a escala. Isso ocorreu também com as considerações finais. Contudo, uma incoerência teórica e prática foi identificada. Segundo a base conceitual, o processo de avaliação das políticas públicas tem como meta o entendimento de que a política alcançou os resultados esperados ou não, e isso se traduz na forma de expectativas numéricas de crescimento. Esse conceito, se replicado para o Pronaf, não permite uma avaliação precisa, uma vez que o programa não estabeleceu, em suas diretrizes, metas a serem alcançadas, somente citou indicadores que permitem a inferência de um incremento na qualidade de vida dos moradores e também no desenvolvimento do município. Portanto, a avaliação econômica, seguida de uma

conclusão empírica, mostra-se bastante razoável para a promoção dessa avaliação em nível municipal.

A discussão em âmbito nacional demonstrou que o Pronaf está para além de política de desenvolvimento econômico, trata-se de uma política de cunho social que, além de diminuir o êxodo rural e favorecer a manutenção da população no campo, elevou a produtividade do pequeno agricultor e deu condições para a sua inserção no mercado regional. Essa inserção, por sua vez, favoreceu não somente o produtor, como também promoveu maior circulação de bens e produtos, contribuindo para o retorno de capital aos cofres públicos, na forma de pagamento de tributos, como o ICMS.

Ainda em nível nacional, é possível elencar como impactos positivos: 1) aumento gradual do montante investido no programa; 2) entrada constante de novos agricultores familiares ao longo do tempo; 3) o desenvolvimento de linhas de crédito específicas para mulheres, jovens, associações de agricultores, dentre outros; 4) diminuição das desigualdades regionais em uma escala temporal; 5) maior integração entre os produtores agrícolas familiares para obtenção de melhores condições de produção; 6) integração com outros programas do governo federal, como PNAE, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Minha Casa Minha Vida Rural; e 7) Diminuição do êxodo rural.

Quanto aos impactos negativos em nível nacional, destacam-se: 1) baixa capacidade do sistema bancário de gerenciamento de programas sociais; 2) burocracia; 3) concentração de recursos em propriedades maiores e de maior produtividade; e 4) endividamento.

Em nível estadual, chegou-se às mesmas conclusões que em nível nacional. Contudo, verifica-se um impacto de menor relevância no referente à produção econômica. Esse entrave é motivado pelo próprio modelo de desenvolvimento agropecuário do estado de Goiás, focado em grandes propriedades e com taxas elevadas de produtividade. Esse mercado, que apresenta dados econômicos elevados, tornam tímidos os resultados do Pronaf no âmbito econômico. No campo social, as benesses foram mantidas, inclusive com um montante de volume investido bastante significativo e com valores ascendentes desde a sua criação.

No que concerne ao desenvolvimento da região do Vale do Rio dos Bois, não foi possível obter conclusões significativas, haja vista que a região apresenta grande heterogeneidade de produção econômica.

O impacto em nível local foi o mais significativo e evidenciou dados muito positivos, quais sejam: 1) manutenção da população no campo de 2007 a 2010 mesmo dentro de um processo eminente de crescente êxodo rural; 2) elevação do PIB Agro; 3) diminuição da recessão econômica devido ao crescimento do PIB Agro; 4) integração dos produtores familiares em associações e cooperativas com o apoio do Estado; e 4) elevação da produção pecuária total.

Nessa escala os grandes entraves e as dificuldades encontradas giraram em torno da ainda deficiente integração entre os programas sociais e os impedimentos de acesso ao crédito, como endividamento, insegurança de contrair novas dívidas ou mesmo o desconhecimento.

No entanto, de um modo geral, verificam-se impactos positivos em todas as escalas mencionadas, com maior e menor grau de intensidade, com reflexos na economia, na qualidade de vida e em questões demográficas. Notadamente, pontua-se que também foram observados desalinhos e desafios para a perpetuação do programa.

Destaca-se neste estudo que o roteiro metodológico adotado foi de suma importância para a consecução dos objetivos elencados. A revisão bibliográfica permitiu um claro delineamento do conceito de agricultura familiar, bem como permitiu um entendimento mais amplo acerca da dinâmica econômica rural contemporânea. A análise de documentos, boletins, atlas, planilhas e de informações tomadas em reportagens permitiram a desmistificação dos resultados do Pronaf nas escalas propostas. Ainda, de forma mais sistemática e quantitativa, os dados divulgados pelo IBGE, bem como os do MDA e da EMATER, foram imprescindíveis para a análise qualitativa e quantitativa dos dados que subsidiaram a avaliação de impacto. Por fim, as entrevistas com os agricultores familiares permitiram compreender os resultados empíricos observados.

Ademais, este estudo permitiu identificar a necessidade de melhorias para a continuidade e o desenvolvimento da pesquisa. Uma delas consiste em uma clarificação e planificação dos resultados em uma mesma escala temporal, dado que as fontes de dados fornecem informações pontualmente divergentes. Outro aspecto é a investigação mais detalhada do agricultor familiar proprietário e o agricultor familiar posseiro: quais são as reais diferenças entre eles quanto à produção e ao acesso ao crédito do Pronaf? Há alguma especificidade quanto à integração dos agricultores? Esses são questionamentos que não puderam ser respondidos

satisfatoriamente ao longo desta pesquisa, consistindo, assim, em desafios para o futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e uso do solo. **Revista São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 73-78, abr./jun. 1997.

_____. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas-SP: Unicamp, 1992.

AGÊNCIA GOIANA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA, EXTENSÃO RURAL E PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Regional Rio dos Bois**. Disponível em: <<http://www.emater.go.gov.br/w/13704>>. Acesso em:

ARRETCHE, M. Dossiê: agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 7-10, 2003.

BAER, W. **The regional impact of national policies: the case of Brazil**. Edward Elgar Publishing, 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF**. 2017. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/PRONAF.asp>. Acesso em: 01 dez. 2017.

BANCO MUNDIAL. **Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources**. Report nº 11783-BR, v. I, 1994.

BARTIK, T.; BINGHAM, R. Can economic development programs be evaluated? W. E. **Upjohn Institute for Employment Research**, Staff Working Papers, n. 95-29, 1995.

BIANCHINI, V. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e a sustentabilidade da agricultura no Vale do Ribeira – Paraná**. 2010. 415 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

BIELSCHOWSKY, R. Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo. **Revista de La CEPAL**, v. 88, p. 07-15, 2006.

BITTENCOURT, G. A.; ABRAMOVAY, R. Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o Sistema Cresol. **Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 16, n. 1, p. 15-20, 2001.

BOISIER, S. **El vuelva de una cometa: una metamorfose para una teoría del desarrollo territorial**. Santiago: ILPES/CEPAL, 1997.

BORGES, J. C. P.; CALAÇA, M. Desterritorialização: a ótica cultural do processo de modernização da agricultura de Goiás. **X EREGEO Simpósio Regional de Geografia**, Catalão, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004-2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 ago. 2004.

_____. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jul. 2006.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 nov. 1964.

_____. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jan. 1991.

_____. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. **Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural**. Brasília: MAARA/CONTAG, 1994.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Legislação sobre Agricultura Familiar**: dispositivos constitucionais, leis e decretos relacionados a agricultura familiar. Brasília: Edições Câmara, 2016.

CASTRO, C. N. de. **A agropecuária na região centro-oeste**: limitações ao desenvolvimento e desafios futuros. Brasília: IPEA, 2014.

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de Política Agrícola**, ano x, n. 3, p. 3-58, 2001.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Agricultura familiar**. 2012. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125&t=2>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

CORTES, S. V.; LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise de Políticas Públicas. Rede de Revistas Científicas de América latina y el Caribe, España y Portugal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p 33-87. 2012.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: DELGADO, N. G. **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos. Brasília (DF): CONDRAF/NEAD, 2010.

_____. O setor de subsistência na economia brasileira: gênese histórica e formas de reprodução. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília (DF): IPEA, 2005.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. (Orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. Série Desenvolvimento Rural Sustentável.

DERLIEN, H. U. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 105-122, jan./mar. 2001.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. **El Estado de bienestar social en América latina: una nueva estrategia de desarrollo**. Madrid: Fundación Carolina, 2009.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FRANCO, R.; COHEN, E. **Evaluación de proyectos sociales**. México: Siglo XXI, 1992.

GRAZIANO NETO, F. **Questão agrária e ecologia: crítica da moderna agricultura**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C.; SCHINEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **RESR**, Piracicaba -SP, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2015.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociedade Rural**, Brasília, v. 45, n. 2, p. 301-328, 2007.

GUILHOTO, J. J. M. et al. **A importância da Agricultura Familiar no Brasil e em seus estados**. 2007. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A089.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **São Luís de Montes Belos**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/sao-luis-de-montes-belos/panorama>>. Acesso em: 22 out. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036. Segunda versão, mar. 1995.

JAZAIRY, I.; ALAMGIR, M.; PANUCCIO, T. **The state of world rural poverty: an inquiry into its causes and consequences**. New York: New York University Press, 1992.

JUNGMANN, R. Brasil Rural: na virada do milênio. In: BORIN, J.; VEIGA, J. E. **Brasil Rural na virada do milênio: a visão de pesquisadores e jornalistas**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário/Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2001.

LABRA, M. E. Análise de Políticas, Modos de *Policy-Making* e Intermediação de Interesses: uma revisão. **PHYSIS: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 131-166, 1999.

LOWDER, S. K.; SKOET, J.; SINGH, S. What do we really know about the number and distribution of farms and family farms in the world. **Background paper for the State of Food and Agriculture**, v. 8, 2014.

MARQUES, M. Concepções concorrentes em torno das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a construção do PRONAF. **Anais XVII Congresso da SOBER**, Cuiabá, 2004.

MATTEI, L. **Impactos do PRONAF: análise de indicadores**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005.

NAVARRO, Z. **A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica**. Brasília: IPEA, 2010.

NIEDERLE, P. A.; FIALHO, A. V.; CONTERATO, M. A. A pesquisa sobre Agricultura Familiar no Brasil – aprendizagens, esquecimentos e novidades. **RESR**, Piracicaba, v. 52, 2014.

OLIVEIRA, E. R.; RIBEIRO, E. M. Indústria rural, agricultura familiar e desenvolvimento local: o caso da produção de cachaça artesanal em Salinas-Minas Gerais. In: Seminário sobre a Economia Mineira, 10. 2002, **Anais...** Diamantina, MG, 2002.

OLIVEIRA, J. B. de; MARTINS, P. E. M. Avaliação de impacto de Políticas Públicas: uma proposta de medida da efetividade das ações de Governo. **XXXVIII Assembleia Anual CLADEA**, 2003.

PAULA, É. K. L. de. **Políticas Públicas para Agricultura Familiar: uma avaliação sobre a correspondência do PAA e do PRONAF nos Territórios da Cidadania do Rio Grande do Norte – 2008 a 2010**. 2012. 84 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

PETRELLI, C. V.; SILVA, F. O novo desenho do Financiamento Agrícola e as dificuldades para os produtores não integrados. **Anais XVII Congresso da SOBER**. Cuiabá – MT, 2004.

RODRIGUES, J. G. **Estrutura agrária e produção familiar: a modernização da pecuária leiteira de São Luis de Montes Belos**. Goiânia: Dees, 2003.

SCHNEIDER, S. Teoria Social, Agricultura Familiar e Pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, p. 99-121, 2003.

SILVA, F. F.; CORRÊA, V. P.; NEDER, H. D. Estudo comparativo da distribuição de recursos do PRONAF. Crédito e Infraestrutura nas regiões Sul e Nordeste do Brasil – uma abordagem estatística. **XXXIV Encontro Nacional de Economia – ANPEC**, Salvador, 2006.

SOUZA, J. M. P.; VALENTE, A. S. Análise das Liberações dos Recursos do PRONAF– descentralização do Crédito Rural? **XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER)**, Fortaleza-CE, 2006.

SOUZA, M. A.; SILVA J. L. M. Análise da distribuição dos recursos do PRONAF. Crédito entre as regiões Norte e Sul. **Economia e Desenvolvimento**, Recife, v. 7, p. 7-27, 2007.

SOUZA, P. M. et al. A distribuição dos contratos de crédito do PRONAF entre as unidades da federação no período de 1999 a 2010. **Documentos Técnico-Científicos**, v. 44, n. 1, 2013.