

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**RODOLFO BORGES DE FARIA**

**A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E A APLICAÇÃO DO PROGRAMA  
NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO  
MUNICÍPIO DE CLARAVAL-MG**

**FRANCA**

**2019**

**RODOLFO BORGES DE FARIA**

**A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E A APLICAÇÃO DO PROGRAMA  
NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO  
MUNICÍPIO DE CLARAVAL-MG**

**Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Área de Concentração: Desenvolvimento Social.**

**Orientadora: Profa. Dra. Regina Aparecida Leite de Camargo**

**FRANCA**

**2019**

F224i	<p>Faria, Rodolfo Borges de</p> <p>A inovação no setor público e a aplicação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no município de Claraval-MG / Rodolfo Borges de Faria. -- Franca, 2019</p> <p>103 p.</p> <p>Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca</p> <p>Orientadora: Regina Aparecida Leite de Camargo</p> <p>1. inovação no setor público. 2. agricultura familiar. 3. pronaf. I. Título.</p>
-------	--

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Fac de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

**INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E A APLICAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL  
DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE  
CLARAVAL - MG.**

**Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Área de Concentração: Desenvolvimento social.**

**BANCA EXAMINADORA**

**Presidente:** \_\_\_\_\_  
**Profa. Dra. Regina Aparecida Leite de Camargo - UNESP/ Jaboticabal**

**1º Examinador:** \_\_\_\_\_  
**Profa. Dra. Vanilde Ferreira de Souza Esquerdo – UNICAMP/Campinas/SP**

**2º Examinador:** \_\_\_\_\_  
**Profa. Dra. Fernanda Mello Sant`Anna – UNESP/Franca**

**Franca, 2 de setembro de 2019**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a UNESP por ter me permitido cursar na graduação, e agora na pós-graduação *stricto sensu*, um ensino superior público e de qualidade. Que de alguma forma eu possa retornar esse privilégio para a sociedade.

Agradeço aos senhores Dorival e Luiza, meus pais, sem os quais eu não teria alcançado este momento. Eu vos amo e dedico este trabalho a vocês também.

Agradeço ao meu irmão Rafael, companheiro de todos os momentos, por tudo que já contribuiu e continua a contribuir em minha vida. Esta conquista também é sua, pois você ajudou a construí-la.

Agradeço a todos que contribuíram para a minha formação acadêmica, aos amigos de São José do Rio Preto Reginaldo, Fernando e Rafael e suas respectivas famílias, aos amigos da época de graduação na UNESP Jaboticabal, colegas da república Alambique com quem dividi moradia por anos, Leandro Jorge, Caio Humberto, Renan Alves, Robson Gomes, Paulo Alexandre e Paulo Pakes, aos amigos de trabalho no Banco do Brasil na cidade de Taquaritinga-SP, Lilian, Danilo e Juliana e aos amigos de Banco do Brasil na cidade de Franca-SP, Jorge Remo, Marcelinho, Rodrigo, Sérgio, Sandra, Camila e Patrícia.

Dedico um parágrafo para agradecer aos amigos que pude fazer no mestrado, Adolfo, Eli, Valquíria, Guilherme, Jorge, Flávia, Claudia, Maria Aparecida e Viviane. O convívio, a troca de experiências e o espírito motivador que compartilhamos refletiu e contribuiu para conclusão deste trabalho. Agradeço também ao amigo Paulo Pakes, companheiro desde os tempos de graduação e que tive a grata oportunidade de reencontrar e me reaproximar nos anos de mestrado na cidade de Franca-SP.

Agradeço à professora doutora Patrícia Soraya Mustafa, docente do curso de Serviço Social da UNESP Franca, por ter aberto as portas para que eu tivesse a rica e gratificante experiência de ter feito estágio docência na disciplina de Políticas Sociais.

Agradeço aos participantes desta pesquisa, a gerente de contas para crédito rural do Banco do Brasil na agência que atende os produtores rurais que fazem jus ao PRONAF na região de Franca-SP, o técnico da EMATER-MG no município de Claraval, a presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e aos presidentes das cinco instituições da agricultura familiar pertencentes ao universo de pesquisa deste trabalho.

Agradeço a professora doutora Vanilde Ferreira de Souza Esquerdo da UNICAMP e a professora doutora Fernanda Mello Sant`Anna da UNESP Franca por terem aceitado participar da minha banca de defesa de mestrado.

Agradeço em especial a professora doutora Regina Aparecida Leite de Camargo, pelas ideias, orientações, pela paciência nos momentos críticos e pela seriedade com que conduziu todo o processo de construção deste trabalho. Sem tal apoio, este trabalho não se concretizaria. À senhora, minha sincera gratidão.

**“Afagar a terra  
Conhecer os desejos da terra  
Cio da terra, a propícia estação  
E fecundar o chão”**

**Cio da terra**

**Milton Nascimento**

FARIA, Rodolfo Borges de. **A inovação no setor público e a aplicação do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar no município de Claraval-MG**. 2019. 105 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2019.

## RESUMO

Esse trabalho teve como objeto de estudo o fenômeno da inovação no setor público através da análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no município de Claraval-MG, enquanto agente promotor de mudanças nesta política pública para o campo, e se propôs averiguar se havia e quais eram os aspectos inovadores presentes na aplicação do PRONAF naquele município. A partir do pressuposto de que as políticas públicas para a agricultura familiar devem superar o espectro da inserção mercadológica e buscar o enfoque do desenvolvimento rural, tendo como base a manutenção e continuidade da família rural no campo, este estudo buscou, à luz da teoria da inovação no setor público, avaliar quais aspectos são barreiras e quais são indutores da inovação na agricultura familiar do município para promoção de mudanças e desenvolvimento. Para a realização do estudo optou-se, como escolha metodológica, pela abordagem qualitativa através da aplicação do estudo de caso. As fontes secundárias de investigação desta pesquisa foram os registros em arquivos nos sítios eletrônicos da antiga Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento (SEAD), atualmente Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. Para melhor compreender o funcionamento do Programa no município, foram realizadas entrevistas que serviram de fonte para a investigação da realidade e do fenômeno objeto desta pesquisa, bem como para a análise qualitativa dos dados. Os estudos que embasaram esta pesquisa, no que condiz às políticas públicas para o campo, se alicerçam em teóricos como Cátia Grisa e Sérgio Schneider, e no que condiz ao fenômeno da inovação no setor público, no trabalho de Marta Ferreira dos Santos Farah. Os resultados apontaram para a importância da ação do Estado para o fortalecimento da agricultura familiar da agricultura familiar do município, através do trabalho da EMATER, sendo essa instituição a principal disseminadora de inovações que levaram à transformação do contexto da agricultura familiar do município. O crédito do PRONAF contribuiu com o desenvolvimento da agricultura, mas não foi decisivo no processo de inovação.

Palavras – Chave: Inovação no Setor Público, Agricultura Familiar, PRONAF



FARIA, Rodolfo Borges de. **A inovação no setor público e a aplicação do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar no município de Claraval-MG**. 2019. 105 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2019.

### **ABSTRACT**

The objective of this work was to study the phenomenon of public sector innovation through the analysis of the National Program for the Strengthening of Family Farming (PRONAF) in the municipality of Claraval-MG, as a promoter of changes in this public policy for the countryside and proposed to find out if there were and what were the innovative aspects present in the application of PRONAF at that municipality. Based on the assumption that public policies for family farming should go beyond the spectrum of market insertion and focus on rural development, based on the maintenance and permanence of the rural family in the countryside, this study sought, in the light of innovation of the public sector, assess which aspects are barriers and which are inducers of innovation in family farming in the municipality to promote change and development. For the accomplishment of the study it was opted to, as methodological choice, the qualitative approach through the application of the case study. The secondary sources of investigation of this research were the archival records on the websites of former Special Secretariat of Family Farming and Development (SEAD), now the Secretariat of Family Farming and Cooperatives. To better understand the functioning of the Program in the municipality, interviews were conducted that served as source for the investigation of the reality and the phenomenon object of this research, as well as for the qualitative analysis of the data. The studies that support this research, regarding public policies for the countryside, are based on theorists such as Cátia Grisa and Sérgio Schneider, and on the phenomenon of innovation in the public sector, in the work of Marta Ferreira dos Santos Farah. The results pointed the importance of the State action for the transformation of family farming in the municipality, through the work of EMATER. This institution was the main disseminator of the innovations that led to the transformation of family farming in the municipality. The PRONAF credit contributes to agricultural development, but not decisive in innovation process.

Key words: Public Sector Innovation, Family Farming, PRONAF

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 – Mapa das cidades limítrofes de Franca-SP .....	22
---	----

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Caracterização do produtor e da produção agropecuária de Claraval.....	23
QUADRO 2 – Caracterização das instituições de produtores familiares de Claraval.....	28
QUADRO 3 – As unidades de análise por pontos de interesse de avaliação da pesquisa.....	29
QUADRO 4 – Principais tópicos e referências utilizadas no roteiro de entrevistas .....	30
QUADRO 5 – A importância do PRONAF para a agricultura familiar .....	68
QUADRO 6 – Motivos de dificuldades de acesso ao programa .....	70
QUADRO 7 – Inadimplência dos produtores ao PRONAF.....	71
QUADRO 8 – Acesso dos produtores ao PRONAF e a outras linhas de crédito .....	73
QUADRO 9 – Aspectos inovadores que diferem agricultores associados e não associados...	78
QUADRO 10 – Indutores da inovação na dinâmica da agricultura familiar de Claraval.....	81
QUADRO 11 – Barreiras e Indutores da inovação para a tomada de crédito do PRONAF....	83

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Estabelecimentos que cultivam café em relação ao total de estabelecimentos .	25
TABELA 2 – Dados do PRONAF e da área agrícola dos municípios da região de Franca ....	31
TABELA 3 – Participação percentual da agricultura familiar na produção regional – Brasil- 1996 - 2006.....	50
TABELA 4 – Participação percentual do valor da produção de produtos da lavoura perene da agricultura familiar - Brasil – 1996 - 2006.....	51
TABELA 5 – Participação percentual do valor da produção de produtos da lavoura temporária da agricultura familiar – Brasil – 1996 - 2006.....	51
TABELA 6 – Comparação do Valor/ha (R\$/ha) produzido pela agricultura familiar e não familiar segundo o censo de 2006.....	52

## LISTA DE SIGLAS

<b>BACEN</b>	Banco Central
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>CEPEA</b>	Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
<b>CMDR</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
<b>CNA</b>	Confederação Nacional da Agricultura
<b>CONDRAF</b>	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
<b>CONTAG</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
<b>CUT</b>	Central Única dos Trabalhadores
<b>DAP</b>	Declaração de Aptidão ao PRONAF
<b>DNRT</b>	Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da CUT
<b>EMATER</b>	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization
<b>FAT</b>	Fundo de Amparo ao Trabalhador
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas
<b>ITESP</b>	Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo
<b>MAPA</b>	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<b>MESA</b> Fome	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>MCR</b>	Manual de Crédito Rural
<b>MST</b>	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
<b>NAP</b>	Nova Administração Pública
<b>OSs</b>	Organizações Sociais

<b>OSCIPs</b>	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>PAA</b>	Programa de Aquisição de Alimentos
<b>PAC</b>	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>PGPM</b>	Política de Garantia de Preços Mínimos
<b>PGPM-Bio</b> sóciobiodiversidade	Política de Garantia de Preços Mínimos para produtos da sóciobiodiversidade
<b>PGPAF</b>	Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>PNAE</b>	Programa Nacional de Alimentação Escolar
<b>PNPB</b>	Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel
<b>PROINF</b>	Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços
<b>PRONACAMPO</b>	Programa Nacional de Educação do Campo
<b>PRONAF</b>	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
<b>PRONAMP</b>	Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural
<b>PRONAT</b> Territórios Rurais	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
<b>PRONATEC</b>	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
<b>PROVAP</b>	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
<b>PTC</b>	Programa Territórios da Cidadania
<b>SAF</b>	Secretaria de Agricultura Familiar
<b>SDT</b>	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
<b>SEAD</b>	Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo
<b>SEAF</b>	Seguro da Agricultura Familiar
<b>SNCR</b>	Sistema Nacional de Crédito Rural
<b>VBP</b>	Valor Bruto da Produção

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>1.1 Contextualização .....</b>	<b>17</b>
<b>1.2 Objetivos.....</b>	<b>21</b>
<b>1.3 Caracterização do município de Claraval-MG .....</b>	<b>21</b>
<b>2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>26</b>
<b>2.1 Método de Pesquisa.....</b>	<b>26</b>
<b>2.2 Técnica de coleta de dados.....</b>	<b>27</b>
<b>2.3 Análise de dados.....</b>	<b>32</b>
<b>3 FÊNOMENO DE INOVAÇÃO .....</b>	<b>33</b>
<b>3.1 Inovação no setor público .....</b>	<b>33</b>
<b>3.2 Inovação em governos locais.....</b>	<b>35</b>
<b>3.3 Fatores da inovação.....</b>	<b>39</b>
<b>4 POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL.....</b>	<b>41</b>
<b>4.1 A categoria social do agricultor familiar .....</b>	<b>47</b>
<b>5 POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL E O PRONAF .....</b>	<b>53</b>
<b>5.1 O PRONAF enquanto política de crédito rural .....</b>	<b>54</b>
<b>5.2 O PRONAF e a inovação no setor público .....</b>	<b>65</b>
<b>6 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>67</b>
<b>6.1 PRONAF.....</b>	<b>67</b>
<b>6.2 Desenvolvimento da agricultura familiar.....</b>	<b>74</b>
<b>6.3 Barreiras e indutores da inovação .....</b>	<b>80</b>

<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>84</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>88</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>93</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>101</b>





## 1 INTRODUÇÃO

O tema agricultura familiar deve ser pauta estratégica para as políticas públicas nacionais por influenciar e impactar em vários aspectos a sociedade contemporânea. Seja no combate à fome, problema social que segundo a última pesquisa do PNAD do IBGE, em 2017 atingiu 14,8 milhões de pessoas no Brasil, seja pela significativa participação na melhora da alimentação da população em vulnerabilidade alimentar, seja no debate sobre as políticas de desenvolvimento rural sustentável ou ainda o importante estudo das relações campo-cidade.

No que tange ao combate à fome, o relatório da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO, afirma que no Brasil 70 % dos gêneros alimentícios são produzidos pela agricultura familiar (FAO, 2016). Dados da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD, 2017), baseados no Censo Agropecuário de 2006, revelam que 84% do total de estabelecimentos agropecuários são de agricultura familiar e esses são responsáveis pela base econômica de 90% dos municípios do país com até vinte mil habitantes.

Ademais, a agricultura familiar é o principal instrumento de ligação entre desenvolvimento local e melhora da alimentação da população socialmente mais vulnerável (FAO, 2016; PEIXINHO, 2013). Nesse sentido, o modo de produção familiar faz parte, estrategicamente, de um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, o PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar, regulamentado pela Lei federal 11.947 de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009) e que atendeu em 2017 mais de 41 milhões de estudantes do ensino público brasileiro (FNDE, 2017).

Há também a importante sinergia entre o campo e a cidade. Em seu estudo sobre desenvolvimento rural, Veiga (2000) afirma que não existe desenvolvimento rural separado e independente do desenvolvimento urbano. Abramovay (1999) aponta para a mesma direção ao afirmar que as políticas para as unidades de agricultura familiar terão mais sucesso quanto maior forem as relações com as dinâmicas das cidades.

O autor alerta ainda para a importância do acesso à terra e da reforma agrária como condição necessária para o desenvolvimento territorial, de forma que a população rural tenha condições de alterar o ambiente local e institucional.

Em tentativa de resposta às demandas dos produtores familiares e suas instituições representativas surgiu, no ano de 1995, a principal inovação em política pública para o

segmento: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (SCHNEIDER *et al*, 2004).

Trata-se de um programa do governo federal para acesso à linhas de crédito com taxas de juros subsidiadas para pequenos e micro produtores rurais familiares e beneficiários de programas de colonização e reforma agrária (BRASIL, 2017a). É a primeira vez que as atenções públicas se voltam para a até então marginalizada ou pouco inserida agricultura familiar, de forma regulamentada e abrangente em todo território nacional (SCHNEIDER; SILVA; MARQUES, 2004) e essa última prerrogativa é o que qualifica a criação do Programa como inovador: o fator da inclusão e abrangência.

A inovação, enquanto fenômeno, se destaca nos estudos sobre políticas públicas pois na sua elaboração, sob uma pauta redemocratizante e descentralizadora, a Constituição de 1988 adotou a repartição de competências entre os entes federativos e transferiu recursos e responsabilidades para estados e municípios (SUGIYAMA, 2008).

Segundo Farah (2006), nesse contexto de ganho de importância das esferas subnacionais surge a necessidade de inovação por parte dos governos locais. A autora conceitua inovação nos governos locais a partir de dois eixos: produtos e processos.

A inovação por produtos diz respeito aos produtos oriundos da ação do Estado, ou seja, as próprias políticas públicas e seus resultados atuando diretamente para determinado segmento da população. Já a inovação por processo se refere à mudanças ligadas à formulação, implementação e controle das políticas, com ênfase especialmente na participação de novos atores e novos processos decisórios (FARAH, 2006).

Portanto, diante da importância da agricultura familiar no contexto das políticas públicas para o campo e a atualidade do fenômeno da inovação enquanto agente promotor de mudanças, este estudo se justifica por aprofundar, na cidade de Claraval-MG, a compreensão do principal programa de política pública para a agricultura familiar no Brasil. O trabalho pretende também ser uma contribuição enquanto estudo de gestão pública local.

O município de Claraval foi escolhido por ter um perfil rural diferente das demais realidades da região, ao possuir maior área, maior quantidade de estabelecimentos de agricultura familiar e maior volume de crédito tomado pelo PRONAF.

## **1.1 Contextualização**

Desde os primórdios de sua existência, o Brasil foi um país economicamente dependente dos “frutos da sua terra”, com ciclos econômicos alicerçados em uns poucos

produtos para exportação. No período inicial da colonização houve o ciclo do pau Brasil, depois os ciclos da cana-de-açúcar e do ouro, e, como país independente, passou pelo ciclo do algodão, do café e da borracha.

O setor primário sempre teve papel protuberante na economia brasileira e atualmente esse papel de destaque cabe à agropecuária. Em termos de dinâmica econômica, nos últimos vinte anos o PIB Agropecuário cresceu mais que o PIB Total (IBGE, 2016) e em tempos de recessão econômica, como no ano de 2016, mesmo com o decréscimo do PIB agropecuário<sup>1</sup>, a cadeia do agronegócio pontuou positivamente na balança comercial (CEPEA, 2017).

No aspecto produção de riqueza<sup>2</sup>, foi o único setor da balança comercial a fechar em crescimento no ano (período de 2015 para 2016): o PIB do agronegócio cresceu 4,48% (CEPEA, 2017) enquanto que a economia como um todo recuou 3,6 % (IBGE, 2016)<sup>3</sup>.

Tais números demonstram o peso do setor primário na economia brasileira, a força do agronegócio nessa dinâmica econômica e acendem um alerta para a necessidade de políticas públicas que amenizem os problemas históricos da estrutura fundiária, e reforcem a luta pela terra no país e a preocupação com a população rural que ficou às margens deste modelo de desenvolvimento.

Diante desse contexto, ganhou corpo o debate sobre a importância da agricultura familiar, modo de produção que segundo o Censo Agropecuário realizado em 2006, ocupa 77% da mão de obra no campo, abrange 84 % dos estabelecimentos agropecuários e produz 70% dos alimentos consumidos no país.

O reconhecimento recente da importância socioeconômica da agricultura familiar brasileira levou à criação de programas de políticas públicas que buscaram promover a inclusão e a competitividade aos empreendimentos familiares (GUANZIROLI; BUAINAIN; SABBATO, 2012; TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

---

<sup>1</sup> A metodologia de análise do IBGE considera a produção da: “porteira para dentro” (bens primários), enquanto que a metodologia utilizada pelo CEPEA/CNA considera a cadeia do agronegócio como um todo analisando quatro segmentos: insumo, primário, agroindústria e serviço.

<sup>2</sup> Observar que produção de riqueza difere do conceito de distribuição de riqueza. O primeiro se refere ao acúmulo e o segundo à repartição dos bens produzidos.

<sup>3</sup> Mais recentemente, o PIB agropecuário cresceu 13% no ano de 2017<sup>3</sup> e 0,1% em 2018<sup>3</sup> enquanto que o PIB do agronegócio cresceu 7,6% em 2017<sup>3</sup> e recuou 0,01% em 2018<sup>3</sup>. Já o PIB nacional cresceu 1% em 2017<sup>3</sup> e 1,1% em 2019<sup>3</sup>. O menor crescimento do PIB agropecuário e o decréscimo do PIB do agronegócio foram causados, segundo explicações de técnicos do CEPEA por conta da elevação dos custos de produção e a fraca demanda nos diversos segmentos e atividades pecuárias (CEPEA, 2019).

Em outras palavras, o direcionamento das políticas públicas para esse segmento se voltou para ações na tentativa de inserir profissionalmente a pequena unidade de agricultura familiar no mercado empresarial.

Nesse contexto o PRONAF, principal programa federal de política pública para a agricultura familiar, sob o discurso institucional de gerar emprego e renda no campo, se pautou por aplicar uma política de empréstimos e financiamentos com vistas a estimular a tecnificação da produção, o cultivo de culturas e a criação de animais mais rentáveis comercialmente (SCHNEIDER; SILVA; MARQUES, 2004; GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Este modelo de atuação implicou na especialização da produção de gêneros agropecuários tradicionais da grande agroindústria, que privilegia regiões e grupos de produtores familiares mais capitalizados e desestimula a produção diversificada, tradicionais da produção na agricultura familiar brasileira e do modo de vida no campo (SCHNEIDER; SILVA; MARQUES, 2004; GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Tal situação sugere que o PRONAF acabe por atuar como um programa de política pública setorial, por priorizar e estimular o desenvolvimento para o mercado e favorecer os produtores que possuem o que Bebbington (1999) classificou de “ativos de capital para meios de vida”, que se trata de adereços e capacidades necessários para a inserção na dinâmica econômica.

Desta forma, os agricultores mais pobres e descapitalizados continuaram à margem da dinâmica produtiva. Se trata nesse caso de observar as brechas e falhas de alcance do Programa, que recaem justamente nos grupos de agricultores mais descapitalizados e pouco ou não inserido na dinâmica econômica.

Neste ponto, a importância do fenômeno da inovação se dá por ser o Programa um potencial agente indutor de mudanças. Segundo a Comissão Europeia, a inovação pode ser definida como o processo de geração e implementação de novas ideias com vistas à criação de valor para a sociedade, com foco interno ou externo à administração pública (Comissão Europeia, 2013).

Farah (2006) afirma que a inovação no setor público ultrapassa aspectos relacionados tão somente a custos e receitas e abrange situações mais amplas tais quais questões sociais tratadas em leis, instituições e na participação social.

No que tange ao fenômeno da inovação, o direcionamento das políticas públicas para o campo remete à discussão entre inovação no setor público e inovação no setor privado.

Hartley (2005) enfatiza uma importante diferença entre os dois modelos de inovação que é a competitividade. A inovação no setor privado se dá estimulada pela busca da vantagem

competitiva enquanto que no setor público, numa lógica oposta, é importante formar parcerias para o compartilhamento de novas ideias com parceiros estratégicos, tais quais organizações sociais, outros entes públicos, e até mesmo com o próprio setor privado. Enquanto a inovação no setor privado prima pela competição, no setor público a inovação deve se pautar pela cooperação.

Klering e Andrade (2006), ao compararem as diferenças metodológicas entre inovação no setor público e inovação no setor privado, ressaltam que métodos de gestão pública embasados na Nova Administração Pública (NAP)<sup>4</sup>, por estarem enraizados nos princípios do mercado competitivo, se aplicados sem critério nas pesquisas no âmbito da gestão pública, podem trazer resultados adversos.

De Paula (2005) afirma que o modelo gerencialista, tradicional da administração de empresas, mostra-se inapto para lidar com as complexidades do setor público, pois ao priorizar as dimensões econômica, financeira e administrativa, foca na rigidez da produtividade e desconsidera aspectos inovadores e de comprometimento com a participação da sociedade.

Aproximando mais dos interesses desta pesquisa, escolheu-se o município de Claraval para a análise da teoria da inovação no setor público por conta de sua relevância regional na tomada de crédito do PRONAF, sua característica de agricultura majoritariamente de base familiar, tanto em termos de área agrícola quanto em termos de quantidade de estabelecimentos e sua recente organização dos produtores familiares em associações ou cooperativas, sendo este último dado componente da hipótese deste trabalho.

Diante disso, a pergunta que gerou a hipótese do trabalho foi: quais os possíveis aspectos inovadores no desenvolvimento rural de Claraval e qual a influência do PRONAF nesse contexto?

Partiu-se da hipótese de que os possíveis aspectos inovadores na aplicação do PRONAF no município de Claraval se alicerçam no associativismo e no cooperativismo, mas favorecem a inserção mercadológica setorial, mesmo entre os agricultores associados, e não atingem a totalidade do universo dos agricultores familiares da análise. A confirmação dessa hipótese permitiu a indicação, no final desse trabalho, de ações locais para o Programa.

Para testar a hipótese, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os atores que compõe as unidades de análise desta pesquisa: os dirigentes das cinco organizações de

---

<sup>4</sup> A Nova Administração Pública, NAP, é o conjunto de doutrinas em gestão pública baseadas nas ferramentas da gestão do setor privado, que foi trazido pela primeira vez para o Brasil em 1995 através do Plano Diretor de Reforma do Estado editado pelo então ministro de Administração e Reforma do Estado Luiz Carlos Bresser Pereira. É também conhecida como modelo gerencialista de administração pública.

produtores familiares, o técnico da EMATER-MG, a gerente de contas de crédito rural do Banco do Brasil, que atende ao PRONAF no município de Claraval e a presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) do município.

Esses atores foram escolhidos por fazerem parte, total ou parcialmente, do processo de tomada de crédito do PRONAF ou por serem atores ativos no contexto da agricultura familiar do município.

A hipótese deste trabalho foi confirmada ao se averiguar que os produtores cooperados ou associados que aderiram à produção orgânica ampliaram seus canais de escoação, e aqueles que o fizeram diversificando a produção ampliaram ainda mais as possibilidades de mercado. Essa constatação faz parte de uma das propostas de intervenção deste trabalho.

## **1.2 Objetivos**

A pesquisa teve como objetivo geral verificar se há aspectos inovadores na implementação do PRONAF em Claraval e se tais aspectos influenciam a agricultura familiar e o desenvolvimento rural no município.

Como objetivos específicos, tinha-se:

- a) Caracterizar a agricultura familiar de Claraval.
- b) Descrever quais características favorecem ou desestimulam a adoção de aspectos inovadores no contexto da agricultura familiar no município e qual a participação do PRONAF nesse contexto.
- c) Verificar se os supostos aspectos inovadores influenciam e promovem mudanças no sentido de gerar condições socioeconômicas de desenvolvimento da agricultura familiar;
- d) Propor soluções de políticas locais para o aprimoramento do desenvolvimento rural da agricultura familiar. Indicar ações para o Pronaf ou outras medidas de políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento da agricultura familiar.

## **1.3 Caracterização do município de Claraval-MG**

O município de Claraval se localiza na massoregião do sul e sudoeste do estado de Minas Gerais e faz limite com os municípios de Ibiraci-MG, Franca-SP, Cristais Paulista-SP e Pedregulho-SP. O município de Claraval está na divisa do sul do estado de Minas Gerais com o nordeste do estado de São Paulo. A figura abaixo, a partir dos municípios limítrofes de Franca, demonstra essa região:

Figura 1: Mapa das cidades limítrofes de Franca-SP



Fonte: Google Maps, 2019<sup>5</sup>

A população estimada do município, em 2018, era de 4810 habitantes (IBGE CIDADES, 2019). Segundo informações do técnico da EMATER no município, as principais atividades agropecuárias dos agricultores familiares são: cafeicultura convencional e cafeicultura orgânica certificada, pecuária de leite, horticultura orgânica certificada, fruticultura (banana e uva) e criação de galinha caipira.

Ainda segundo o mesmo técnico, a cafeicultura em Claraval está atualmente entrando na era da tecnificação, com o uso de máquinas, cultivares modernos e manejo com preocupação de proteção do solo e conservação da água. A mão de obra é predominantemente familiar e faz uso da contratação de mão de obra externa assalariada somente em épocas específicas, como a colheita.

Conforme a Tabela 2 da página 31, o município de Claraval possui um perfil majoritariamente de agricultura familiar, com uma porcentagem muito expressiva de

<sup>5</sup>Disponível em:

<[https://www.google.com.br/search?q=mapa+franca+claraval&source=Inms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwigwIf2ZXkAhVxI7kGHZ9HBhkQ\\_AUIEigC&biw=1350&bih=640#imgrc=QimmoUPCw6Zl7M](https://www.google.com.br/search?q=mapa+franca+claraval&source=Inms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwigwIf2ZXkAhVxI7kGHZ9HBhkQ_AUIEigC&biw=1350&bih=640#imgrc=QimmoUPCw6Zl7M)>



estabelecimentos classificados como familiares, que ocupam também a maior parte da área agrícola.

Somado a isso, resultados preliminares do Censo Agropecuário de 2017 na plataforma do IBGE CIDADES, informam que: a maior parte dos produtores rurais dirigentes de estabelecimento do município são homens; a combinação da adubação química e orgânica é a mais utilizada; quase a totalidade da produção é de lavouras perenes, a maior parte dos produtores não fazem uso de empréstimos e financiamentos e a linha de crédito mais acessada é o PRONAF, conforme o quadro abaixo:

Quadro 1: Caracterização do produtor e da produção agropecuária de Claraval-MG

<b>Característica</b>		<b>Quantidade</b>
<b>Sexo do produtor</b>	Masculino	556 estabelecimentos
	Feminino	50 estabelecimentos
<b>Tipos de adubação</b>	Química	171 estabelecimentos
	Orgânica	27 estabelecimentos
	Mista	286 estabelecimentos
<b>Utilização das terras</b>	Lavouras perenes	458 estabelecimentos
	Lavouras temporárias	67 estabelecimentos
<b>Obtenção de empréstimos e Financiamentos</b>	Sim	190 estabelecimentos
	Não	416 estabelecimentos
<b>Origem dos recursos do Financiamento</b>	PRONAF	120 estabelecimentos
	PRONAMP	8 estabelecimentos
	Outros	66 estabelecimentos

Fonte: IBGE CIDADES (2019)

Os dados do Quadro 1 permitem supor que a maioria dos estabelecimentos possui a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) emitida em nome de algum membro masculino da família, o que não significa que haja menor participação feminina na dinâmica produtiva da agricultura familiar. Ou seja, a despeito da participação das mulheres na produção da agricultura familiar, a gerência e a titulação da DAP encontram-se majoritariamente sob a responsabilidade de um membro homem da família.

No que concerne à participação de mulheres na dinâmica da agricultura familiar do município, essa se mostrou bastante ativa. Das oito instituições analisadas nesta pesquisa, quatro foram representadas por mulheres: presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural; gerente de contas do Banco do Brasil e duas presidentes das associações de produtores rurais.

Quanto a adubação, observa-se uma maior quantidade de estabelecimentos que praticam adubação mista, com o uso de fertilizantes orgânicos e químicos, seguida de uma quantidade expressiva de produtores que praticam exclusivamente adubação química e uma menor quantidade de estabelecimentos que praticam somente a adubação orgânica. Este fato sugere que o cultivo orgânico esteja em disseminação no município, fenômeno analisado nesta pesquisa.

A maior parte das lavouras é perene, ou seja, produzem durante vários ciclos produtivos. Segundo informações do técnico da EMATER, o tamanho médio das propriedades rurais varia entre 5 e 10 hectares.

Dado que o módulo fiscal do município de Claraval é de 28 hectares (MDA, 2019) e que para ser considerado familiar, o estabelecimento deve possuir até quatro módulos fiscais, o tamanho médio das propriedades do município é pequeno, mesmo para os critérios de emissão da DAP.

No que se refere à obtenção de empréstimos, uma menor parte dos estabelecimentos rurais (familiares e não familiares) tomaram crédito e dentre aqueles que tomaram, a maior parte fez uso do PRONAF. Esta informação demonstra que os principais tomadores de crédito rural são os agricultores familiares, o que reforça a característica predominante de familiar da agricultura do município, conforme aparece no Quadro 1.

É importante observar que o café, conforme relata Camargo (2010), é propício e economicamente viável para ser cultivado em pequenas áreas e com a utilização apenas de mão de obra familiar, já que a maior demanda de trabalho está concentrada apenas na época da colheita, o que permite a utilização da mão de obra familiar para outras atividades durante o ano.

O café é a cultura predominante na região, mas no caso de Claraval tal característica é ainda mais relevante, conforme demonstra a tabela abaixo, num comparativo entre Claraval e os municípios limítrofes<sup>6</sup>:

---

<sup>6</sup> Nas informações disponíveis no sítio eletrônico do IBGE CIDADES, os estabelecimentos que cultivam café não necessariamente cultivam apenas café. Os dados disponíveis se referem ao cultivo do café no estabelecimento rural, mas não há menção se a lavoura é solteira ou intercalada com outros cultivos.

Tabela 1: Estabelecimentos rurais que cultivam café em relação ao total de estabelecimentos

<b>Município</b>	<b>Total de Estabelecimentos Agropecuários</b>	<b>Estabelecimentos que cultivam café</b>	<b>Porcentagem de estabelecimentos que cultivam café</b>
Claraval – MG	606	448	74 %
Franca- SP	540	275	51 %
Cristais Paulista – SP	444	244	55 %
Pedregulho – SP	429	242	56 %

Fonte: IBGE CIDADES (2019).

Segundo o técnico da EMATER, 25 % dos produtores familiares de Claraval são associados ou cooperados para escoar a produção. Este trabalho teve como universo de pesquisa essa fração de produtores que são associados ou cooperados, por ter como hipótese que o associativismo e o cooperativismo são fatores determinantes para o perfil rural do município.

## **2 PROCEDIMENTO METODOLÓGICOS**

Este trabalho possui uma abordagem qualitativa, por buscar maior compreensão sobre o fenômeno à luz da interpretação teórica (BRYMAN, 1989). Godoy (1995) destaca que o interesse da pesquisa qualitativa está no processo e não simplesmente nos resultados ou no produto. Tal característica vai de encontro com o interesse e objetivos de pesquisa deste trabalho, que busca compreender a implementação do PRONAF na cidade de Claraval.

Neves (1996) complementa que a pesquisa qualitativa procura, através de um conjunto de técnicas interpretativas, descrever e decodificar os componentes de um sistema de significados. Tem por finalidade traduzir o sentido dos fenômenos.

Se faz necessário informar que esta pesquisa apresenta caráter descritivo. Gil (2002) informa que a pesquisa descritiva se dedica a descrever características de determinada população ou fenômeno. Godoy (1995) destaca que a pesquisa qualitativa é descritiva. No caso deste trabalho, isso se mostra com o estudo e caracterização do PRONAF como um todo e o seu funcionamento no município de Claraval.

Yin (2015) informa que pesquisas descritivas buscam verificar a teoria utilizada em determinado estudo, sob contextos devidamente complexos. Ao descrever um fenômeno considerado complexo à luz da teoria sobre inovação, este trabalho pode ser classificado como descritivo.

### **2.1 Método de pesquisa**

O método a ser utilizado para este trabalho é o estudo de caso único. “O estudo de caso é uma investigação empírica que: investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes” (YIN, 2015, p.17).

Isso significa compreender que o estudo de caso é um método de pesquisa que assume que o fenômeno a ser estudado engloba condições e situações contextuais pertinentes especificamente ao seu caso (YIN, 2015). Fica claro que o fenômeno jamais poderá ser dissociado do seu contexto.

O autor ainda levanta a situação em que o contexto e o fenômeno não são claramente distinguíveis e adiciona como características metodológicas do estudo de caso : a)

enfrentamento de situações tecnicamente diferenciadas em que existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados; b) a existência de variadas fontes de evidência com a necessidade de que os dados convirjam de maneira triangular e c) o aproveitamento do desenvolvimento de teorias anteriores para orientar a coleta e a análise de dados.

No que condiz à essa metodologia de pesquisa, é essencial salientar a importância da quantidade de casos que perfará o estudo. Nota-se que a adoção de um caso único para o estudo sofre da limitação da validação externa, que nada mais é que a dificuldade que o estudo sobre o fenômeno tem, em ser generalizado por alguma teoria já formulada (YIN, 2015). O autor ainda explica que as generalizações raramente são baseadas em um experimento único, mas são por vezes baseadas em um conjunto múltiplo de experimentos que replicaram os mesmos fenômenos sob condições diferentes.

Por outro lado, Lipset et al (1956) *apud* Yin (2015) informam que o objetivo do estudo de caso único é fazer uma análise “generalizante” e não uma “particularizante”. Isto significa afirmar que estudos de caso único, como os experimentos, são (ou não) generalizáveis às proposições teóricas e não às populações ou universos, ou seja, podem testar uma hipótese para determinado fenômeno, mas não podem representar um universo amostral.

Ao destacar a justificativa do estudo de caso único como método de pesquisa, Yin (2015) informa que este método ocorre quando o fenômeno representa um caso crítico, o que nada mais é que a ênfase dos adereços que o destaca dos demais fenômenos e que justificam a importância da utilização do método.

Esta pesquisa justifica-se enquanto um estudo de caso único por adotar como universo de pesquisa a agricultura familiar de Claraval, diferenciada por ter parte dos agricultores familiares associados ou cooperados para a escoação do produto e vultuosa participação na tomada de crédito em relação aos outros municípios da região.

## **2.2 Técnica de coleta de dados**

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com todos os atores que correspondem às unidades de análise deste trabalho: os presidentes das quatro associações e uma cooperativa de produtores rurais do município, a gerente da carteira de crédito rural do Banco do Brasil no município de Franca, que atende aos produtores familiares de Claraval, o técnico da EMATER-MG no município de Claraval, e a presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR). As organizações dos produtores serão aqui denominadas de associação R1, R2, R3, R4 e R5, independentemente de serem uma associação ou cooperativa.

Esses atores foram escolhidos em função de participarem total ou parcialmente dos pontos de interesse da avaliação da pesquisa, que são a fenômeno da inovação tanto no contexto do desenvolvimento da agricultura familiar no município, quanto na tomada de crédito do PRONAF.

O técnico da EMATER e os representantes das cinco organizações de produtores rurais são atores que participam ativamente em todos os pontos mencionados. A gerente de contas do Banco do Brasil se enquadra no contexto de importância do PRONAF como um agente que pode promover a inovação e o desenvolvimento da agricultura familiar local e a presidente do CMDR no que se refere à importância da agricultura familiar do município.

É necessário salientar a importância do profissional técnico da EMATER na pesquisa e as informações relativas a ele. Este técnico tem a visão da produção orgânica e possui como norte de trabalho a divulgação e a aplicação desse modo de agricultura. Segundo suas informações, as associações R1 e R4 são as que mais aderiram à produção de orgânicos. A associação R5 possui produtores menores e pouco inseridos economicamente e nas associações R2 e R3 os produtores se organizaram apenas para a extração de água e não aderiram a produção orgânica.

O quadro abaixo caracteriza as associações de produtores rurais, componentes do universo de pesquisa deste trabalho:

Quadro 2: Caracterização das instituições de produtores familiares Claraval-MG

INSTITUIÇÃO	DATA DE FUNDAÇÃO	PRINCIPAIS PRODUTOS PRODUZIDOS	CANAIS DE ESCOÇÃO	QUANTIDADE ASSOCIADOS	PARTICIPAÇÃO EM MERCADOS INSTITUCIONAIS	PRONAF AGROECOLOGIA
<b>R1</b>	10/07/2017	Café orgânico, Hortaliças orgânicas, Morango orgânico	Café no mercado internacional, hortaliças e frutas em Franca, Claraval e Ibiraci	35	PNAE	SIM, 1 produtor
<b>R2</b>	20/09/2015	Café	Cooperativa Empresarial X	12	NÃO	NÃO
<b>R3</b>	2010	Café	Cooperativa Empresarial X	22	NÃO	NÃO
<b>R4</b>	14/08/2013	Café orgânico, Hortaliça orgânica e implantação de morango orgânico	Cooperativa Empresarial X, hortaliças e frutas em Franca, Claraval e Ibiraci	15	PNAE	NÃO
<b>R5</b>	05/06/2014	Café	Cooperativa Empresarial X	18	NÃO	NÃO

Fonte: elaborado pelo autor, 2019

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural é outro importante ator no cenário, por se tratar de órgão responsável por intermediar as demandas dos produtores rurais na esfera do poder legislativo e executivo.

No que tange à instituição financeira tomada como base neste estudo, trata-se de um grande banco operador das linhas do PRONAF, o Banco do Brasil, e se situa na cidade de Franca. Essa agência centralizou em uma carteira de crédito todos os produtores rurais que se enquadram para o pronaf dos municípios de Franca, Restinga, Cristais Paulista e Claraval, todos municípios circunvizinhos à Franca e que não possuem instituição financeira que opere as linhas do Programa. Foi entrevistada a gerente de contas responsável por essa carteira de crédito rural

Elucida-se que entre as cinco organizações representativas dos produtores rurais, quatro são associações e uma é cooperativa. Para a facilitação da escrita e da compreensão textual, as unidades de análise serão assim denominadas neste trabalho: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural como CMDR, a gerente do banco como Banco, o técnico da EMATER como EMATER e os presidentes das organizações como Produtores ou Associações.

Apesar de pertencer ao estado de Minas Gerais, a cidade de Claraval fica circunvizinha à Franca-SP, maior cidade ao seu redor. Por conta dessa proximidade, os serviços bancários não supridos em Claraval, são atendidos em Franca, como no caso do crédito do PRONAF.

Como já informado, o técnico da EMATER estima que aproximadamente 25% do universo de agricultores familiares do município de Claraval participam de alguma associação ou cooperativa local. Ainda segundo o mesmo técnico, e de relatos dos próprios entrevistados, a organização em associações ou cooperativas é um acontecimento recente, dos últimos 5 anos (desde 2013, portanto), o que coincide e é consequência da vinda do profissional para o município. Antes da atuação desse profissional da EMATER, havia apenas uma associação no município, a instituição R3.

Optou-se por usar o termo Associações para generalizar as formas de organização coletiva dos produtores rurais do município, que são as associações e cooperativas, porque o foco deste trabalho não é estudar essas formas de organização, mas entender se o fato dos agricultores familiares se organizarem coletivamente interfere na problemática da pesquisa. O Quadro 3 abaixo sintetiza essas informações sob o ponto de vista do interesse do estudo do fenômeno da inovação:

Quadro 3: As unidades de análise por pontos de interesse da avaliação da pesquisa

<b>Pontos de Interesse de Avaliação da Pesquisa</b>	<b>Unidades de Análise</b>
Desenvolvimento da Agricultura Familiar	- CMDR
PRONAF	- Banco

Ambos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EMATER</li> <li>- Produtores</li> </ul>
-------	--

Fonte: elaborado pelo autor, 2019

Optou-se pela adoção da entrevista como forma de investigação da problemática, por permitir maior proximidade com os atores que compõe o universo de pesquisa e maior liberdade de resposta, a fim de captar fatos relevantes na análise de dados. A entrevista semiestruturada, em específico, se deu por conta da opção por um roteiro pré-estabelecido que delineava o assunto tratado e sua relação com a hipótese proposta.

Todas as entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa foram feitas presencialmente, gravadas e transcritas na íntegra.

Com relação às entrevistas semiestruturadas, Bardin (2016) informa que estas devem ser feitas através de um roteiro com perguntas a fim de atingir os objetivos pretendidos. A autora explica também que a natureza da entrevista semiestruturada é ser fenomenológica, na qual o objetivo é atingir o máximo de clareza possível nas descrições do fenômeno estudado, o que foi explorado com os atores selecionados para as entrevistas.

Para este trabalho, elencou-se algumas temáticas que nortearam o roteiro de entrevistas, baseados na teoria da inovação no setor público e os principais indutores e barreiras à inovação, conforme o quadro abaixo:

Quadro 4: Principais tópicos e referência utilizados no roteiro de entrevistas

UNIDADE DE ANÁLISE	FATORES DA INOVAÇÃO	REFERENCIAL
Banco	<ul style="list-style-type: none"> <li>- acesso à informação</li> <li>- inclusão de novas pessoas ou instituições na formulação e participação das Políticas Públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- FARAH (2008)</li> <li>- FARAH (2006)</li> </ul>
Emater	<ul style="list-style-type: none"> <li>- acesso à informação</li> <li>- inclusão de novas pessoas ou instituições na formulação e participação das Políticas Públicas</li> <li>-- parceria com outras instituições e interlocução com diversos atores</li> <li>- receptividade da gestão municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- FARAH (2008)</li> <li>- FARAH (2006)</li> <li>- FARAH (2008)</li> <li>- FARAH (2006)</li> </ul>
CMDR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- inclusão de novas pessoas ou instituições na formulação e participação das Políticas Públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- FARAH (2006)</li> </ul>



	- receptividade da gestão municipal	- FARAH (2006)
Produtores Rurais	- percepção da relevância do problema ou desafio	- FARAH (2008)
	- parceria com outras instituições e interlocução com diversos atores	- FARAH (2008)
	- inclusão de novas pessoas ou instituições na formulação e participação de Políticas Públicas	- FARAH (2006)

Fonte: elaborado pelo autor, 2019.

Com relação ao PRONAF, este pode também ser operado pelos bancos comerciais autorizados pelo Banco Central (MCR, 2018).

Quando se compara os números do PRONAF e a presença de estabelecimentos familiares dos municípios atendidos pela agência do Banco do Brasil de Franca, através dos dados do painel SEAD (2017) e do Censo Agropecuário de 2006, observa-se o destaque do município de Claraval pelo expressivo volume de crédito cedido em relação aos demais municípios e pelo fato de ser o município com maior porcentagem de estabelecimentos familiares, ocupando mais de 50% da área agrícola.

Tabela 2: Dados do PRONAF e da área agrícola dos municípios da região de Franca

	<b>Franca-SP</b>	<b>RESTINGA-SP</b>	<b>CRISTAIS PAULISTA-SP</b>	<b>CLARAVAL-MG</b>
<b>Valor Total Crédito</b>	750.193,24	876.158,11	2.279.740,35	9.488.672,33
<b>Linha Custeio</b>	453.617,05	282.368,11	1.325.105,80	6.810.555,14
<b>Linha Investimento</b>	296.576,19	593.790,00	954.634,55	2.678.117,19
<b>Área Agrícola Total (mil ha)</b>	44.680	16.925	24.740	16.965
<b>Estabelecimentos da Agricultura Familiar (%)</b>	65,8	65,4	44,41	86,21
<b>Área Agricultura Familiar (%)</b>	14,90	13,47	11,73	56,9

Fonte: elaborado pelo autor com dados da SEAD para contratos do PRONAF em 2017 e do Censo Agropecuário de 2006 para aos estabelecimentos agropecuários.

### 2.3 Análise de dados

Segundo Yin (2010), a análise de evidências em estudos de caso é complexa e não apresenta técnicas definitivas. Portanto, cabe ao pesquisador determinar as prioridades sobre o que irá analisar (YIN, 2010).

Para a análise dos dados coletados via entrevista semiestruturada, optou-se por aplicar a ferramenta da análise de conteúdo. Por ser uma ferramenta de cunho empírico, Bardin (2016, p.) explica que não há como ser desenvolvido em um modelo exato. A autora complementa que a análise de conteúdo relaciona as estruturas semânticas (significados) com estruturas sociológicas (significantes) e, através do cruzamento entre eles, articula superfícies dos textos com aspectos que determinam seus adereços (variáveis psicossociais, contexto cultural, contexto e processo de produção de mensagem).

É necessário esclarecer que será utilizado tão somente a análise de conteúdo para proceder às análises das entrevistas deste trabalho.

Para a análise dos dados coletados via entrevista semiestruturada, através da análise de conteúdo, optou-se por utilizar a técnica de análise temática acerca dos assuntos abordados. Bardin (2016, p.135) explica: “Fazer uma análise temática consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõe a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido.”

Isso significa que buscou-se, através do encadeamento lógico das perguntas, encontrar respostas e significados que respondessem às hipóteses e aos objetos de análise do trabalho.

Nesse sentido, ao tomar contato com o material de entrevista coletada (Mattos, 2005), através da técnica de análise temática, levantou-se os temas abordados por mais de um ator da unidade de análise e procedeu-se à análise.

Os temas mais abordados nas entrevistas deste trabalho foram: Escolha do Produto, Apoio Municipal nas Demandas da Agricultura Familiar, Concorrência de Outras Linhas de Crédito, Fiscalização do Uso do Recursos, Dificuldade de Acesso ao Crédito, Acesso à informação, Atuação da EMATER, Jovens e Mulheres, Produção Orgânica, Associativismo e Mercados Institucionais.

### **3 O FENÔMENO DA INOVAÇÃO**

Neste capítulo, para tratar sobre o fenômeno da inovação, dividiu-se a abordagem em três subcapítulos: Inovação no Setor Público, Inovação em Governos Locais e Fatores da Inovação.

#### **3.1 Inovação no Setor Público**

O setor público tem enfrentado grande pressão para a busca por melhores práticas e resultados de gestão pública. A pressão por redução de custos, a busca pela melhoria da eficiência e a necessidade de aplicação de novas tecnologias são fatores que atendem a interesses de diversos atores sociais e, por conta disso, a inovação no setor público se torna fenômeno necessário nesta dinâmica (ROBERTSON; BALL, 2002; FARAH, 2006).

No que tange à gestão, a OCDE (2015) defende que a inovação significa a introdução de novos elementos em um serviço público, na forma de novos conhecimentos, nova organização e/ou nova habilidade de gestão ou processual.

No bojo da Constituição de 1988, com a repartição de competências e a transferências de recursos e responsabilidades da União para os entes federativos, ganham importância a participação e a aplicação das políticas públicas no âmbito do governo local.

Nesse ponto, a professora Ana Paes de Paula da UFMG, em sua teoria em defesa da gestão social como contraponto ao gerencialismo de Bresser Pereira e a professora Marta Ferreira Santos Farah da FGV, estudiosa do fenômeno da inovação em governos locais, defendem a maior participação social nas esferas de tomadas de decisões por parte dos atores envolvidos e/ou interessados nas políticas públicas.

Para as autoras, a possibilidade de maior inclusão de pessoas ou instituições afetadas pelas políticas públicas na sua formulação configura importante aspecto inovador no que diz respeito à gestão no setor público (DE PAULA, 2005; FARAH, 2006).

Arretche (2004), entretanto, informa que a capacidade de os estados coordenarem políticas nacionais depende de como estão estruturadas as relações em cada estado. A autora alerta que as coalizões de governo aumentam a base vertical de apoio aos presidentes e que por conta de competição por recursos por parte dos entes subnacionais (estados e municípios), o governo federal pode, em maior ou menor medida, influenciar os programas de políticas públicas locais.

Damanpour e Schneider (2008) argumentam que o conceito de inovação no setor público é uma construção complexa e contínua e que deve ser estudada a partir de múltiplas perspectivas e diferentes níveis de análise.

Koch e Hauknes (2005) afirmam que a inovação no setor público pode incluir a produção de materiais ou produtos, mas além disso pode implicar no desenvolvimento de um novo conjunto de ações sociais, através da criação de novas políticas e mudanças organizacionais. Os autores complementam que a inovação está ligada a alterações de comportamento, induzidas ou não, dos atores inseridos em determinados ambientes e que as unidades de análise para identificação da inovação podem ser organizações, indivíduos ou cenários específicos.

Hartley (2005) defende que inovação nas organizações públicas não se caracteriza como um artefato físico, mas como alteração nas relações entre usuários e prestadores de serviços. O mesmo autor alerta ainda sobre a questão da competitividade, que estimula a dinâmica do funcionamento da inovação no setor privado mas que não deve pautar a inovação no setor público.

Para o estudioso, na inovação no setor público é importante formar parcerias para o compartilhamento de novas ideias com parceiros tais quais organizações sociais, instituições privadas e outros entes públicos. Enquanto a inovação no setor privado se pauta pela competição, a inovação no setor público se pauta pela cooperação.

A inovação no setor público, portanto, leva em consideração os múltiplos interesses, a participação social nas esferas de tomada de decisões das políticas, a pluralidade de possibilidades de unidades de análise, a preocupação da relação entre usuários e prestadores de serviço, ou seja, se pauta pela continuidade e pelo desenvolvimento de novas ações sociais e mudanças organizacionais.

Considerado este arcabouço teórico acerca do fenômeno da inovação, foi utilizada como base teórica e analítica para este estudo, a teoria da inovação da autora Marta Ferreira dos Santos Farah, estudiosa do fenômeno da inovação no setor público em governos locais, em especial o capítulo de livro intitulado: *Inovação e governo local no Brasil contemporâneo*, da obra *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> JACOBI, P. Pinho, J. A (org). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

A autora analisa a inovação no setor público a partir do contexto do federalismo brasileiro e da descentralização de poderes e responsabilidades que a Constituição de 1988 impôs no cenário das políticas públicas.

Farah (2006, p.42) ao analisar o processo de crescente descentralização do poder federal em relação aos entes subnacionais, com estes assumindo maior responsabilidade nos gastos públicos e implementação de políticas sociais, enumera os fatores que contribuíram para a maior relevância dos governos locais:

- a democratização e a ênfase conferida à descentralização na agenda democratizante, em decorrência da associação entre centralização e autoritarismo;
- a crise fiscal, que veio limitar a capacidade de ação do governo central, levando à incorporação pelas elites locais da tese que defende a descentralização como instrumento de redução do tamanho do Estado e de ajuste fiscal;
- a globalização e a redefinição do papel dos Estados nacionais, processos que acabaram por “transferir parcialmente” aos governos locais temas como desenvolvimento e questão social.

O contexto em que se dão estas mudanças coloca, de um lado, os novos desafios enfrentados pelos municípios e outras gestões locais e, de outro, a reformulação do papel do Estado, motivada desde o final do anos 1970 por movimentos sociais insatisfeitos com o padrão da relação Estado -Sociedade no país (FARAH,2006).

Para a autora, tratar de inovação no setor público é, antes de mais nada, compreender a ampliação da participação e das responsabilidades dos entes subnacionais, mas também a superação das características críticas do modo de gestão de políticas públicas precedentes à esta ampliação (FARAH, 2006). Segundo as próprias palavras da autora: “[...] significa que os municípios não apenas ‘fazem mais’: ao assumir crescentes responsabilidades, os governos locais também ‘fazem diferente’”.

A autora explana que a inovação em governos locais deve conter uma mudança substantiva no conteúdo das políticas e também nos processos que permeiam sua formulação, implementação e acompanhamento.

### **3.2 Inovação em Governos Locais**

Ao tratar inovação em governos locais, Farah (2006) discute inovação e mudança do papel do Estado, a questão da ênfase da inovação na eficiência ou na democracia, novas políticas e novos processos e as perspectivas de direito e sustentabilidade.

No que tange ao cenário de mudança do papel do Estado na sociedade e o fenômeno da inovação no setor público, a autora traça um paralelo entre a revolução de 30 e o período do final dos anos 80 iniciado com a promulgação da Constituição de 1988.

Com a revolução de 1930, iniciou-se um novo ciclo centralizador no federalismo brasileiro que definiu um novo papel para o Estado: o de indutor do desenvolvimento nacional, responsável pela construção de uma identidade nacional e articulador das políticas públicas. Diante disso, as décadas que se seguiram foram marcadas por um processo de inovação institucional e de novas práticas na administração pública brasileira (FARAH, 2006).

No contexto da revolução de 1930, o governo central buscou criar novas formas de relacionamento com a sociedade civil que superassem o patrimonialismo e o clientelismo da era anterior, ao mesmo tempo em que criou novas instituições e incorporou novos quadros à administração pública federal (FARAH, 2006).<sup>8</sup>

O período que se inicia ao final dos anos de 1980 também pode ser contextualizado nesse mesmo sentido, sem a exclusão da ativa e importante participação do governo central. O lugar comum entre a revolução de 1930 e o período do final dos anos 1980 à despeito da inovação, se dá pela necessidade da construção de instituições antes inexistentes num nível de governo relativamente frágil (FARAH, 2006)

O período que, do ponto de vista do modo de atuação do Estado, encerra o ciclo iniciado em 1930 e começa um novo ciclo a partir do final dos anos 1980, é fruto do esgotamento e descontentamento da sociedade civil com a relação Estado – Sociedade (FARAH, 2006).

Farah (2006) classifica os fatores que levaram a tal esgotamento como características críticas e os elenca: centralização decisória e financeira na esfera federal; fragmentação institucional; gestão das políticas sociais a partir de uma lógica financeira, o que implicou na segmentação e exclusão de contingentes populacionais no acesso aos serviços públicos; atuação setorial; influência dos interesses privados na estrutura estatal; aplicação de políticas sociais segundo lógicas clientelistas; padrão verticalizado de tomada de decisões e alta burocratização dos procedimentos.

A descentralização de responsabilidades e recursos pelo qual o federalismo brasileiro passou a partir do final da década de 1980 foi acompanhado por transformações na gestão pública local. Nesse processo de transformação, de um lado ficaram as novas políticas públicas e de outro as novas instituições e novas práticas de governança na esfera local de governo.

---

<sup>8</sup> A autora deixa claro que no período que se seguiu após a revolução de 1930 e também após o final da década de 1980, o patrimonialismo e o clientelismo não foram de fato exterminados da prática política nacional.

Nesse sentido, Farah (2006) lança o debate acerca da inovação na eficiência ou na democracia. Esse debate traz à luz a tendência das políticas públicas terem foco maior na participação social nas esferas de decisão ou foco maior na forma de gestão da aplicação das políticas. Esse entrave se traduz em: maior participação social versus eficiência na gestão.

É importante notar que a descentralização do poder foi tendência tanto no plano de ação das políticas públicas neoliberais como no plano de ação de políticas públicas sociais democratas (FARAH, 2006). Ao mesmo tempo em que a repartição de competências trouxe à tona a maior inclusão social e participação nas políticas públicas, a situação econômica de arrocho fiscal dos anos 1990, trouxe novos elementos para compor a agenda de reformas: a busca da eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal (FARAH, 2006).

A autora explica que a tendência de ênfase na maior participação social nas políticas públicas se iniciou nos anos de 1980 e o debate acerca da eficiência da ação estatal se iniciou nos anos 1990, este oriundo do campo neoliberal. A *accountability*<sup>9</sup> foi a principal ferramenta de ação política defendida no campo da eficiência da ação estatal.

Tendo por base o conceito central da autora, inovação é mudança ou ruptura incremental em relação às características das políticas públicas anteriores da administração pública (FARAH, 2006). No contexto pós Constituição de 1988, com duas vertentes de política pública emergindo no cenário, de campos ideológicos diferentes, a autora cerceia a discussão acerca de inovação sob o prisma da participação social (novas políticas) e da eficiência e eficácia na ação estatal (novos processos).

A partir do exposto acima Farah (2006) conceitua a inovação no âmbito público em inovação por produto e inovação por processo. Essa conceituação implica o fenômeno da inovação no âmbito local, dado que no contexto de maior responsabilidade e acesso a recursos pelos entes subnacionais, os gestores municipais devem estar em conformidade com a agenda de reforma estatal<sup>10</sup>.

A inovação por produto diz respeito ao conteúdo das políticas públicas: para quem são direcionadas e sob quais abordagens e perspectivas. A inovação, neste contexto, é orientada para a democratização no intuito da inclusão de novas parcelas da população no eixo de atuação

---

<sup>9</sup> O termo *accountability* pode ser traduzido para o português como responsabilidade com ética. Outra interpretação possível é responsabilização. Em administração pública, *accountability* é uma ferramenta de gestão proposta pela teoria da Administração Pública Gerencial pelo professor e ex ministro da fazenda Bresser Pereira. É também conhecida como NAP – Nova Administração Pública e propõe a aplicação de ferramentas de gestão do setor privado no setor público. Se trata da linha de ação de política pública do campo neoliberal, que prioriza eficiência e responsabilidade no uso dos recursos.

<sup>10</sup> Reforma Estatal entendida não como o processo de diminuição do Estado, como apregoa o campo ideológico do liberalismo e como usualmente a expressão é compreendida, mas como o estado da arte acerca da mudança da atuação do estado através da participação democrática e através de formas mais eficientes de gestão.

das políticas públicas e pela adoção da perspectiva de direitos, à qual permeia a própria noção de cidadania.

Já a inovação por processo diz respeito à processos políticos e administrativos, inerentes ao como fazer e como aplicar o conteúdo das políticas públicas. Neste ponto, a inovação é orientada para quem são os atores envolvidos na formulação e implementação das políticas, como se relacionam entre si, o quanto estes processos são flexíveis e o nível de eficiência no uso dos recursos públicos.

Nesse caso, a inovação estabelece novos processos decisórios, novas formas de gestão e novas formas de provisão de serviços públicos, além da democratização dos processos, que se refere à inclusão de novos atores sociais nas decisões relativas à formulação, implementação e controle das políticas públicas (FARAH, 2006).

Dito em outras palavras, a inovação por produto está relacionada a inclusão de novos beneficiários de uma política pública e a inovação por processo, relaciona-se à participação de maior leque de atores nos processos decisão, formulação e implementação de uma política pública.

É importante salientar que é considerado uma iniciativa inovadora tanto as inovações propriamente ditas, ou seja, as criações originais de um governo em determinada localidade quanto a adoção de inovações criadas originalmente em outra localidade. Essas inovações só terão sentido se contribuírem para uma mudança abrangente da ação dos governos locais (FARAH, 2006).

No exercício da adoção de uma inovação de governo local de outra localidade, torna-se necessário a adaptação às condições diferenciadas, na qual há a oportunidade de ocorrer uma inovação na base, ou seja, a implantação da inovação de outra realidade tende a sofrer uma adaptação às características e desafios da região e gerar uma nova inovação dentro do próprio processo de inovação.

Para Farah (2006) as políticas sociais são baseadas nas perspectivas dos direitos e por conta disso, as novas políticas e programas são orientados para a universalização do acesso, no intuito de romper com a segmentação e exclusão de contingentes populacionais. Desse modo, os governos locais devem buscar adaptação através de iniciativas inovadoras para poderem, conforme agenda assumida na Constituição de 1988, “fazerem mais” e “fazerem diferente” (FARAH, 2006, p.)

Farah (2006) considera a inovação no setor público um fenômeno contínuo e não um fim em si mesmo. Conforme as demandas são superadas por iniciativas inovadoras, novos



contextos são gerados e com eles novas demandas da sociedade civil para o desafio das políticas públicas.

Por conta disso, a sustentabilidade surge dentro da pauta da inovação em governos locais. Por se tratar de um fenômeno contínuo, as contingências da sociedade civil estão sempre demandando inovações por parte do poder público. Diante disso, se faz necessário desenvolver políticas públicas de longo prazo e o fenômeno da inovação, como resposta à essas demandas deve ser igualmente estimulado a longo prazo.

Farah (2006) demonstra que, nesse sentido, as inovações em políticas públicas locais devem buscar a emancipação das comunidades atendidas, com o objetivo de romper com o paternalismo dos programas públicos tradicionais.

Portanto, inovação em governos locais tem por base a reformulação do papel do Estado desde o final dos anos 1980, na qual os entes subnacionais assumiram maiores recursos e responsabilidades, o desafio de estimular iniciativas inovadoras do ponto de vista do alcance e democratização das políticas públicas (inovação por produto) e do ponto de vista da gestão (inovação por processo), considera-se também fundamental a perspectiva do direito nas políticas públicas, a qual combate a ação setorial do estado, estimula a universalização do acesso e pauta pela sustentabilidade de longo prazo, dado que as demandas sociais são contínuas.

### **3.3 Fatores da inovação**

Para contribuir com este trabalho, traçou-se os fatores da inovação que foram levados em conta na análise. Tomou-se por base duas obras: Farah (2006) e Farah (2008).

No contexto da descentralização de poder pós Constituição de 1988, a autora salienta a importância da inovação em âmbito local, necessária devido à transferência das responsabilidades sociais e políticas para os entes locais, notadamente o município (FARAH, 2006). Neste sentido, ela enfatiza a inclusão de novas pessoas ou instituições na formulação das políticas públicas como um fator fundamental no modelo de federalismo brasileiro pós 1988.

Como houve transferência de poder do ente federativo para os âmbitos locais, a população local deve participar da formulação e da aplicação da política pública. A participação social e a inclusão de pessoas ou grupos de pessoas que antes não estavam inseridos, são fatores da inovação primários na concepção da autora.

Neste contexto de aumento de importância dos entes subnacionais, o município tem importância central. A autora explica que os municípios possuem novas atribuições e são responsáveis, em última instância, pela aplicação das políticas públicas (FARAH, 2006). Neste caso, a receptividade da gestão municipal às políticas públicas se torna primordial para o sucesso de sua aplicação (FARAH, 2006).

Ademais, Farah (2008) enumera os fatores que determinam o processo de disseminação da inovação:

- Características intrínsecas da inovação: capacidade de dar resposta efetiva a problemas ou desafios enfrentados
- Natureza do problema enfrentado pela Política ou Programa: o problema ou desafio é comum a outras localidades ou peculiar à região.
- Percepção da Relevância do Problema ou Desafio: se os políticos e atores sociais consideram os problemas como relevantes. Quanto maior a percepção e entendimento, maior a tendência em buscar soluções inovadoras.
- Convergência com a Agenda de Políticas Públicas de diferentes localidades: é o grau de convergência entre o problema tratado pela política e a agenda institucional de políticas públicas de diferentes localidades
- Acesso à informação: grau de relação direta entre o município de análise e outras localidades a partir de relações de vizinhanças ou de semelhanças.
- Seleção de inovações por atores envolvidos no processo decisório nas localidades receptoras: atores sociais e políticos internos agem para incorporar uma determinada inovação (podendo também rejeitá-la, influenciando o processo de disseminação).

Para adequação aos objetivos da pesquisa deste trabalho, levou-se em consideração os fatores: inclusão de novas pessoas ou instituições na formulação das políticas públicas (FARAH, 2006), receptividade da gestão municipal (FARAH, 2006), acesso à informação (FARAH, 2008), parceria com outras instituições e interlocução com diversos atores (FARAH, 2008), como elencado no Quadro 4, página 15.

#### **4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL**

É necessário tratar as políticas públicas para o campo sob o olhar dos interesses através dos quais tais políticas se materializaram. Nesse sentido, é interessante o estudo de Delgado (2001) a esse respeito.

Ao estudar as formas de intervenção do Estado, o autor classifica as políticas em macroeconômicas e setoriais. As políticas comerciais, monetárias, fiscais e cambiais são as que compõem a política macroeconômica. Trata-se de esferas de grandes abrangências que afetam e influenciam toda a economia, inclusive o setor agropecuário. A política macroeconômica tem a capacidade de facilitar ou inviabilizar determinado setor da economia, inclusive o agropecuário.

A despeito da política setorial, estas são políticas de cunho econômico que buscam atingir determinado nicho ou setor específico. Delgado (2001) classifica para o campo três modalidades de políticas setoriais: políticas agrícolas, políticas agrárias e políticas diferenciadas de desenvolvimento rural.

Segundo o autor, as políticas agrícolas são programas de intervenção do Estado formados pelas políticas de mercado dos produtos agropecuários, tais como preços, comercialização e crédito e pelas políticas estruturais nas quais os interesses são relacionados à pesquisa tecnológica, serviços de extensão rural, infraestrutura, meio ambiente e recursos naturais. A política agrícola tem a capacidade de influenciar o comportamento de preços e estrutura de mercado, por isso é considerada conjuntural.

Com relação às políticas agrárias, estas se referem à estrutura da propriedade e posse da terra. O autor explica que esta política é de caráter conjuntural de longo prazo, podendo influenciar não só o desenvolvimento agrícola como também o desenvolvimento rural sustentável.

Já as políticas diferenciadas de desenvolvimento rural têm por objetivos atingir segmentos do campo marginalizados ou excluídos da modernização produtiva, fenômeno que ocorreu no Brasil a partir dos anos de 1960. As políticas diferenciadas de desenvolvimento rural buscam integrar as políticas agrícolas e agrárias para compor as políticas públicas para o campo. Delgado (2001) afirma que até o início dos anos 2000 as políticas diferenciadas de desenvolvimento rural tiveram pouco sucesso, o que sugere haver, na prática, conflitos entre as políticas agrícolas e as políticas agrárias.

O PRONAF, objeto de estudo deste trabalho, surge como política de desenvolvimento rural, no contexto dos interesses da política agrícola e da política agrária dos anos 1990, como será abordado mais à frente neste trabalho.

No que tange à dimensão histórica, Grisa e Schneider (2015) classificam cronologicamente três gerações de referenciais de política pública para o campo, a saber: 1) o referencial agrícola e agrário; 2) o referencial assistencial e 3) o referencial de construção de mercados para a segurança alimentar e sustentabilidade ambiental. Os autores, no entanto, alertam que:

[...] isto não quer dizer que estas gerações de políticas possuem uma linearidade longitudinal e nem que uma geração precede a outra, como se houvesse uma ampliação de escala ou redirecionamento do enfoque. As três gerações de políticas identificadas não encerram seu ciclo, continuam em funcionamento e seguidamente sofrem ajustes e/ou alterações em sua formulação ou escopo. (GRISA e SCHNEIDER, 2015, p.128).

A literatura remete à década de 1960 como o ponto de partida das atenções das políticas públicas para o campo. Na época, o Brasil encontrava-se atrasado no processo de industrialização e acreditava-se que um dos obstáculos à modernização produtiva no país era a agricultura, considerada atrasada, dominada pelo latifúndio pouco produtivo e avessa às novas tecnologias, o que impactava negativamente a economia (KAGEYAMA *et al*, 1990; DELGADO, 2001).

Esse período inicial tratou-se, na classificação de Grisa e Schneider (2015), do momento da construção do referencial agrícola e agrário das políticas públicas para o campo.

Para o enfrentamento da situação, criou-se um conjunto de medidas para promover a industrialização, notadamente a de base, como o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. Gonçalves Neto (1997) explica que esse Plano Trienal, proposto pelo economista Celso Furtado e aplicado de 1963 a 1965, colocou sob o Estado a responsabilidade de propulsor de uma economia desenvolvimentista nacional.

O modelo de desenvolvimento adotado naquele momento chamou-se Industrialização por Substituição das Importações (GRISA e SCHNEIDER, 2015; DELGADO, 2001; GONÇALVES NETO, 1997). Foi um modelo de crescimento econômico baseado no desenvolvimento industrial, na qual o Estado atuou como agente produtivo por meio da criação de infraestruturas estatais, agente financeiro, articulador de capitais privados e formulador de políticas macroeconômicas e setoriais (DELGADO, 2010).

Tratava-se de um Estado altamente intervencionista que buscou financiar um modelo de crescimento que pretendia, em um curto período histórico de tempo, industrializar o país

atrasado frente às nações capitalistas desenvolvidas e apostava no crescimento industrial e no desenvolvimento do setor produtivo como modo de recuperar o atraso econômico.

No campo isso se refletiu na adoção de uma racionalidade empresarial nos moldes industriais. Grisa e Schneider (2015) explicam que sob o argumento de que era necessário fazer um ajuste produtivo entre a agricultura e a industrialização da economia, adotou-se um conjunto de medidas com intuito de modernizar a produção agropecuária no país.

Foi criado, nesse período, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), o Seguro Agropecuário, os institutos de pesquisa agropecuária, programas de assistência técnica e extensão rural, incentivos fiscais à exportação, o desenvolvimento de infraestruturas e o crédito rural (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

O crédito rural, em especial, foi um importante mecanismo de intervenção estatal no setor. O SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural, criado através da lei 4829 de 1965 funcionou como instrumento do Estado para subsidiar o que viria a ser chamado de modernização produtiva da agricultura.

A oferta farta e barata de crédito possibilitou a expansão da utilização de equipamentos agrícolas, uso de defensivos e implementação de novas tecnologias na produção agropecuária, que somado ao investimento estatal em assistência, pesquisa e extensão rural acabaram por cumprir a função de aumentar a produtividade agrícola e fornecer as matérias primas para o setor urbano industrial (GONÇALVES NETO, 1997).

Favareto (2010), Grisa e Schneider (2015), Kageyana *et al* (1990), Delgado (2010) afirmam que o modelo de industrialização por substituição das importações predominante no país durante vinte anos, apresentou caráter seletivo, beneficiando os médios e grandes produtores rurais, especialmente das regiões Sul e Sudeste e favoreceu a produção para exportação e os interesses de grupos agroindustriais.

Esse período correspondeu, na classificação de Grisa e Schneider (2015), ao período de construção do referencial agrícola e agrário das políticas públicas para o campo e ao que Delgado (2001) classificou como uma política setorial para o campo e denominou de política agrícola ativa.

Este modelo começa a entrar em crise em meados da década de 1970 com a mudança do caráter propositivo para um caráter reivindicatório, com o surgimento de novos atores na cena política do país, dentre eles os novos movimentos sociais do campo que levantaram a bandeira em prol da reforma agrária (GRISA e SCHNEIDER, 2015). Destaca-se no período a atuação da CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais), que ganhou nova

força na década de 1980, com o início do período da chamada redemocratização do Brasil, que teve como marco histórico a promulgação da Constituição de 1988.

Desse momento histórico nasceram e se institucionalizaram movimentos sociais como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983, o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da CUT (DNRT) em 1988 e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) em 1984.

Os anos de 1990 adentravam com ares de mudança e participação democrática, com o surgimento de novos atores no espaço da cena política, ao mesmo tempo em, sob a orientação do Consenso de Washington, se desenhava um novo referencial global de economia e política pública: o neoliberalismo.

Especialmente sob os governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso (FHC) este referencial ganha escopo e o modo de atuação do Estado, antes intervencionista e responsável por conduzir o desenvolvimento do país, dá lugar à livre iniciativa e a desregulamentação da economia.

Em 1990 ocorre a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e a desregulamentação da economia se materializa com a flexibilização do câmbio e a abertura do país às grandes empresas estrangeiras com alcance global, as chamadas multinacionais.

No bojo deste referencial global de política, ao Estado ficava a missão de corrigir os “desequilíbrios do mercado” e atuar no combate à pobreza. Deste contexto de readequação da função do Estado, agora com viés assistencialista e da efervescência dos movimentos sociais nascidos na década de 1980, com visibilidade e força política pós-constituição de 1988, é que surge o que Grisa e Schneider (2015) denominaram de referencial assistencial de política pública para a agricultura familiar.

Nesse sentido, durante o governo FHC iniciou-se uma série de programas assistencialistas que aproximaram a agricultura familiar das políticas sociais (GRISA e SCHNEIDER, 2015). O primeiro intento nessa direção foi a criação do programa Comunidade Solidária em 1995, que previa ações de políticas assistenciais em 16 programas governamentais e colocava a agricultura familiar como um dos seus campos de atuação (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

A criação da linha Infraestrutura e Serviços Municipais do Pronaf em 1997, que visava conceder crédito com taxas subsidiadas para municípios mais periféricos e/ou pobres investirem em infraestrutura e em serviços municipais foi outra ação governamental no sentido de vincular

as políticas públicas para agricultura familiar com políticas assistências (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Apesar da resistência das organizações representativas da agricultura familiar a essa tendência, elas próprias começaram a entender a diversidade socioeconômica da agricultura familiar e a existência de agricultores descapitalizados e em situação de vulnerabilidade social e a concordar com a necessidade de programas sociais com o objetivo de atender esse público. O que na esfera política culminou na criação do “Pronafinho” em 1997 e do Grupo B em 1999 (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Casados com o ideal assistencialista das políticas públicas da época, entre 1998 e 2000 surgiram programas de transferência de renda que incluíam os produtores familiares, tais como: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Em 2003, já na gestão Lula da Silva, o Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais é extinto e dá lugar ao Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) que mesmo não tendo como foco institucional combater a pobreza rural, tinha como um dos públicos priorizados os agricultores atendidos pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Nesse mesmo sentido, em 2008 foi criado o Programa Territórios da Cidadania (PTC) que visava fortalecer, através do assistencialismo, um conjunto de políticas públicas para atender territórios com baixos índices de acesso a serviços básicos e baixa capacidade de geração de renda (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Fica assim claro o lugar dado à agricultura familiar na pauta das políticas públicas na década de 1990: a priorização do assistencialismo em detrimento da capacitação para possibilitar a essa categoria alterar a sua situação econômica e social. Esta última condição é ilustrada como necessária para o desenvolvimento do campo (mesmo antes do período em questão) por estudiosos do meio rural como ABRAMOVAY (1999), DELGADO (2012), MATTEI (2006) e BIANCHINI (2010).

Com a eleição de Lula em 2002 há uma mudança no jogo de forças e instituições. Atores e intelectuais posicionados ideologicamente mais à esquerda política, que antes eram coadjuvantes ou estavam marginais no campo de disputas das políticas públicas, passaram, a partir de então, a ocupar posições de dominância no cenário e mudar o espectro de ação das políticas públicas para a agricultura familiar (GRISA e SCHNEIDER, 2015). Sobre esse momento de passagem, os autores afirmam:

[...]Estes atores vinham propondo e disputando as políticas públicas desde o início dos anos de 1990; no entanto, é apenas com a mudança política em 2002, que os mesmos conseguiram pautar a construção e a institucionalização das políticas públicas para a agricultura familiar com base em um novo referencial orientado pela construção de novos mercados para a segurança alimentar e sustentabilidade. (GRISA e SCHNEIDER, 2015, p.138)

É nessa mudança de rumo das políticas públicas para o campo que foi criado, em 2003, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e através da nomeação de um importante intelectual das políticas públicas para o campo, José Graziano da Silva, acontece a estruturação e a implementação do Programa Fome Zero.

O programa Fome Zero, enquanto programa de política pública, partiu da premissa e da prioridade do direito humano à alimentação e da constatação da incompatibilidade dos preços dos alimentos em relação ao poder de compra da população (GRISA e SCHNEIDER, 2015). O Programa tomou como linha de ação melhorias na renda da população socialmente vulnerável e estímulo do aumento da oferta de alimentos considerados básicos para a população brasileira. (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Para tal, pautou-se em algumas experiências de estados e municípios no atendimento ao direito à alimentação de populações socialmente vulneráveis e desenvolveu uma política de estímulo ao acesso à mercados institucionais pela agricultura familiar para a oferta de alimentos tidos como básicos, com vistas a compatibilizar o aumento de renda com a maior disponibilidade de alimentos para a população em situação de risco de fome (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

A diversidade regional de cardápios foi considerada e a agricultura familiar tida como modo produtivo estratégico no desenvolvimento dos programas governamentais focados na segurança alimentar e sustentabilidade ambiental que surgiram após o Fome Zero, tais quais: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em 2009, o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) em 2004 e a Política de Garantia dos Preços Mínimos (PGPM) para os produtos da sociobiodiversidade (PGPM Bio) em 2008, que buscava atender um conjunto específico de extrativistas dentro da PGPM (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Um elemento importante a ser salientado é a aproximação entre Estado e sociedade civil a partir dos anos de 1990 no que Dagnino (2002) *apud* Grisa e Schneider (2015) classificou de “confluência perversa” entre o projeto neoliberal (que dominou o espectro das políticas públicas do início dos anos de 1990 até meados dos anos 2000) e o projeto participativo democratizante de governo (que se sobressaiu na cena política a partir da eleição de Lula em 2002).



Tanto em um como em outro, as propostas consideraram a participação ativa da sociedade civil, e isso se deu na prática com a criação de personalidades jurídicas como as Organizações Sociais (OSs- Lei n. 9637/1998) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs – Lei n. 9790/1999). No campo das políticas de desenvolvimento rural, os programas acima citados também são exemplos deste fenômeno, dado a participação de diversos atores da sociedade civil na sua formulação e nas esferas decisórias.

#### **4.1 A categoria social do agricultor familiar**

Como este estudo trata sobre um programa de política pública para a agricultura familiar, se faz necessário debruçar sobre os conceitos e definições deste modo de produção e sua relação com as demais formas de agricultura do rural brasileiro.

Schneider (2009) informa que a discussão sobre agricultura familiar chega ao debate acadêmico tardiamente, por volta do início dos anos 1990 e a concepção que se tinha nesse período era aquela identificada com a teoria clássica a respeito do problema agrário e a luta das classes sociais no campo. O autor ainda afirma que a formação do termo agricultura familiar, enquanto categoria social, se deu por um conjunto de fatores dentre os quais a criação e a participação do Brasil no Mercosul em 1991, que expôs agricultura familiar brasileira a uma concorrência estrangeira desfavorável, em razão das diferenças competitivas de seus produtos.

Além disso, o sindicalismo rural naquela década, notadamente a CONTAG, começou a adotar a “expressão agricultura familiar” para descrever pequenos proprietários rurais, assentados, arrendatários e agricultores ligados à agroindústria (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2009, p.2).

Maria Nazareth Wanderley em sua obra “Agricultura Familiar: realidades e perspectivas” de 1999, explica que a agricultura familiar não é uma categoria social recente nem corresponde a uma categoria analítica nova na Sociologia Rural. Neste estudo ela aprofunda a pesquisa nas características da agricultura familiar e afirma que o segmento apresenta adaptabilidade aos diferentes contextos socioeconômicos sem uma ruptura total e definitiva com as formas anteriores, dentre elas o campesinato.

Isso significa que a agricultura familiar contemporânea, com diferentes níveis de capitalização, com sistemas de produção mais ou menos intensivos, com maior ou menor grau de integração ao mercado, e em muitos casos se integrando à agroindústria, ainda mantém traços da agricultura camponesa do passado, anterior ao período de industrialização e urbanização do Brasil (WANDERLEY, 1999).

Nesse mesmo sentido, Schneider (2009) afirma que a categoria síntese classificada como agricultura familiar engloba pequenos produtores rurais, assentados, arrendatários e agricultores rurais que mesmo pequenos, estão interligados à indústria.

Camargo (2010, p.84), em sua tese sobre agricultura familiar e ruralidade no município de Ouro Fino - MG, afirma que no espectro da agricultura familiar do seu estudo, é possível falar em esferas de relativa autonomia e total integração, conforme abaixo:

O grau de autonomia deriva de condicionantes como o acesso aos meios de produção, aos mercados e serviços urbanos, o pertencimento à uma sociedade de interconhecimento que estimula laços de reciprocidade, a possibilidade de atender parte das necessidades de consumo da família sem passar pelo circuito das trocas mercantis, o suporte formado pelo conjunto de tradições socioculturais e assim por diante. Já a integração é garantida pelos meios de comunicação e transporte, o acesso à bens de consumo à educação e demais serviços garantidos pelo Estado e o fato indiscutível de serem esses agricultores atores parte e participantes da sociedade capitalista.

Wanderley (1996), ao sintetizar os estudos de diversos autores sobre a agricultura familiar, classifica como ponto comum entre todos eles: a) a agricultura familiar busca um projeto futuro de patrimônio para a manutenção e reprodução familiar; b) a pluriatividade e o trabalho externo não representam necessariamente o desmonte da agricultura camponesa, mas podem se tornar estratégia de manutenção e reprodução da família no campo; c) a agricultura camponesa é, no geral, pequena, dispõe de poucos recursos e tem limitações para potencializar suas forças produtivas, mas enfatiza que ela não é camponesa por ser pequena, ou seja, não é a dimensão que a determina e sim a forma de reprodução social, que tem como premissa a gestão familiar da produção.

Saliente notar que dentre o conjunto de estratégias que o agricultor familiar executa para garantir a sua reprodução social, estão a renda advinda do manejo da terra, a prestação de serviços e o assalariamento, as quais podem parecer contraditórios entre si, mas que são mecanismos tradicionais herdadas do modo de vida camponês.

Em relação às políticas públicas, um trabalho pioneiro no Brasil feito para caracterizar a agricultura familiar em contraposição à agricultura não familiar foi o denominado “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável - FAO/INCRA” de 1996 de Carlos Guanzioli. Neste trabalho Guanzioli propõe três modalidades para a agricultura familiar com base na renda do estabelecimento agropecuário: agricultores periféricos, em transição e consolidados e assim como Wanderley (1996) salienta que não há relação direta entre eles e o tamanho da propriedade.

Entre os adereços apontados para caracterizar a agricultura familiar, estão: trabalho e meios de produção intimamente ligados, enquanto que no modelo patronal clássico há uma separação entre os dois; direção do processo produtivo exercida diretamente pelo chefe da unidade familiar ou integrante da família; ênfase na diversificação enquanto que no modelo patronal há uma ênfase na especialização; ênfase na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida enquanto que no modelo patronal priorizam-se as práticas padronizadas; trabalho assalariado complementar enquanto na agricultura não familiar o trabalho assalariado é predominante; decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo, enquanto que no modelo patronal as tecnologias são dirigidas em função de decisões de “terreno” e de “momento”.

Diante do exposto, temos que a agricultura familiar, assim como explica Abramovay (1992), é mais que um modo de produção econômico, é um modo de vida. Como tal, é um modo que associa produção agropecuária e família, propriedade dos meios de produção e gestão direta do trabalho. Saliente informar que arrendatários e parceiros também se enquadram nessa categoria, mesmo sem a posse da terra, se tiverem os demais meios de produção e trabalharem diretamente na terra com gestão própria do trabalho.

Os resultados do censo agropecuário de 2006, o último realizado e divulgado por completo<sup>11</sup>, quando comparados com o censo agropecuário de 1996 (o anterior ao de 2006), apresenta dados relevantes sobre a agricultura familiar brasileira.

Guanziroli; Buainain; Di Sabbato (2012) ao interpretarem as informações do último censo agropecuário, informam que 17% dos produtores classificados como de agricultura familiar possuem entre 50 e 100 hectares e respondem por 63 % de toda a terra pertencente aos estabelecimentos familiares, e, em regiões específicas, respondem pela maior parte da produção da agricultura familiar. Os autores citam como exemplos os produtores gaúchos e paranaenses de soja e trigo, os produtores de leite em Minas Gerais, os produtores catarinenses de milho e aves e os produtores de frutas do nordeste.

Em contraposição a esse conjunto de produtores, os mesmo autores demonstram que aproximadamente 39% do total dos agricultores familiares brasileiros possuem apenas 3 % do total da área, suas propriedades têm menos de cinco hectares e suas contribuições, em termos de produção, é pouco significativa. A produção dessa fatia de agricultores familiares é

---

<sup>11</sup> O censo agropecuário é realizado a cada dez anos, entretanto, sob o argumento de falta de recursos por parte do governo federal, o último censo só foi realizado em 2017, e os resultados divulgados até a conclusão deste trabalho ainda são preliminares.

majoritariamente para a subsistência e a condição destes produtores traz à luz o problema fundiário ainda não resolvido no Brasil.

Os autores afirmam ainda entre 1996 e 2006 a agricultura familiar conseguiu crescer praticamente no mesmo ritmo das demais cadeias produtivas agropecuárias brasileiras o que, segundo os autores, reitera a importância da agricultura familiar enquanto produtora de alimentos e geradora de empregos no campo.

Guazirolí; Buainain; Di Sabbato (2012) afirmam ainda que o maior crescimento da agricultura familiar se deu na região nordeste do Brasil e sugerem que isso aconteceu devido à forte atuação de programas sociais como o PRONAF e o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR). A tabela abaixo demonstra a evolução da participação da agricultura familiar por região do país.

Tabela 3: Participação percentual da agricultura familiar na produção regional. Brasil – 1996-2006

<b>Região</b>	<b>1996</b>	<b>2006</b>
<b>Norte</b>	58,26	60,18
<b>Nordeste</b>	42,98	47,38
<b>Sudeste</b>	24,43	22,28
<b>Sul</b>	57,13	54,43
<b>Centro-Oeste</b>	16,31	14,53

Fonte: Guazirolí; Buainain; Di Sabbato (2012)

As regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentaram leve queda na participação da agricultura familiar na produção agrícola total, o que segundo os autores não significa estagnação da participação da agricultura familiar no total da produção agrícola do país, visto que nessas regiões houve, no período analisado, um boom do agronegócio, e isso indica que a agricultura familiar cresceu praticamente no mesmo ritmo que o restante das cadeias produtivas agrícolas do país, o que indica também que parte da agricultura familiar está integrada às cadeias agroindustriais (GUAZIROLI; BUAINAIN; DI SABBATO, 2012).

No que tange à criação de animais, os dados analisados pelos autores demonstram uma perceptível queda na participação na produção da pecuária de corte e tal fato é coerente, dado à necessidade de grandes espaços para a prática desse tipo de criação no Brasil, geralmente feita de forma extensiva. Entretanto, houve aumento na produção de leite, tradicionalmente uma atividade de prática de produtores familiares (GUAZIROLI; BUAINAIN; DI SABBATO, 2012).

Com respeito às lavouras perenes e temporárias, no primeiro caso houve aumento no valor bruto da produção (VBP), que conforme sugerem os autores pode se tratar tanto do

aumento da produtividade como também indicar uma tendência à substituição de produtos de origem animal por produtos da agricultura. A tabela abaixo ilustra melhor a situação:

Tabela 4: Participação percentual do valor da produção de produtos da lavoura permanente da agricultura familiar – Brasil – 1996 - 2006

<b>PRODUTO</b>	<b>1996</b>	<b>2006</b>
<b>Banana</b>	57,58	62,40
<b>Café</b>	25,47	29,67
<b>Laranja</b>	26,96	25,25
<b>Uva</b>	47,02	53,63

Fonte: Guazirolí ; Buainain ; Di Sabbato (2012)

Com relação às lavouras temporárias, a análise de Guazirolí; Buainain; Di Sabbato (2012) indica uma tendência ao aumento da produção familiar dos seguintes produtos: arroz, feijão, mandioca e milho. As culturas de fumo e cebola mantiveram percentuais estáveis e quase inalteráveis, pois são culturas cuja produção é quase totalmente realizada pela agricultura familiar. Os dados confirmam a importância da agricultura familiar para produtos alimentares, notadamente arroz, milho, feijão e mandioca. Entretanto, produtos tradicionalmente característicos do agronegócio apresentaram uma queda na produção familiar, como no caso da soja e trigo. A tabela abaixo ilustra esses dados:

Tabela 5: Participação percentual do valor da produção de produtos da lavoura temporária da agricultura familiar – Brasil – 1996 - 2006

<b>PRODUTO</b>	<b>1996</b>	<b>2006</b>
<b>Arroz</b>	30,87	39,19
<b>Cana-de-açúcar</b>	9,55	10,24
<b>Cebola</b>	72,37	69,59
<b>Feijão</b>	67,23	76,57
<b>Fumo</b>	97,18	95,67
<b>Mandioca</b>	83,88	93,17
<b>Milho</b>	48,57	51,90
<b>Soja</b>	31,62	23,60
<b>Trigo</b>	46,04	36,38

Fonte: Guazirolí; Buainain; Di Sabbato (2012)

É importante salientar que a agricultura familiar possui, historicamente, um rendimento por área maior que a agricultura não familiar. Ao se considerar o valor de todos os produtos produzidos numa certa área (VBP/ha), em 1996 a contribuição da agricultura familiar era 39 % maior que a não familiar enquanto que em 2006 essa diferença caiu para 17%.

Baseados na literatura internacional, Guazirolí; Buainain; Di Sabbato (2012) afirmam que este fenômeno se dá por que o agricultor familiar faz uso mais intensivo da terra, por esta ser um recurso mais escasso, o que não significa que os grandes produtores da cadeia do

agronegócio, como, por exemplo, os produtores de soja do Centro – Oeste, não apresentem eficiência produtiva. Pelo contrário, esses são a camada de produtores rurais que dispõe de maior tecnologia e recursos para garantir sua eficiência, mas também possuem espaços dentro das propriedades que não são usados para a produção, o que faz com que a média nacional de VBP por área dos produtores não familiares seja menor que a dos familiares.

Outro fato relevante é a comparação entre VBP e o acesso a financiamentos. No ano de 2006, com acesso a apenas 29 % do total dos financiamentos, a agricultura familiar produziu 36,11 % do total do VBP da agropecuária brasileira, o que claramente implica em maior produção com menos recursos de financiamentos (GUAZIROLI; BUAINAIN; DI SABBATO, 2012). A tabela abaixo compara o rendimento econômico, por hectare, entre produtores familiares e não familiares, e demonstra como apenas na região sudeste o valor gerado por hectare é menor na agricultura familiar.

Tabela 6: Comparação do Valor/ha (\$/ha) produzido pela agricultura familiar e não familiar segundo o censo de 2006.

<b>Brasil e regiões</b>	<b>Valor produzido não Familiar</b>	<b>Valor produzido Familiar</b>
<b>Norte</b>	111,3	241,0
<b>Nordeste</b>	378,3	390,7
<b>Sudeste</b>	1054,6	737,8
<b>Sul</b>	837,3	1.337,6
<b>Centro-Oeste</b>	271,7	285,1
<b>Brasil</b>	461,7	554,6

Fonte: Guazirolí; Buainain; Di Sabbato (2012)

Com relação à ocupação de mão de obra no campo, segundo os dados do censo de 2006, a agricultura familiar é responsável por 78,75% do total das ocupações. Entretanto, no que diz respeito à produtividade do trabalho, os dados apontam para uma menor produtividade entre os agricultores familiares, com emprego de uma maior quantidade de mão de obra por hectare. Segundo Guazirolí; Buainain; Di Sabbato (2012), isso ocorre por que os produtores familiares preferem manter e empregar seus filhos na agricultura ou pecuária da propriedade familiar que deixá-los sair em busca de emprego nas cidades.

## 5. POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL E O PRONAF

Segundo o Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central do Brasil (BACEN 2017, sem paginação): “crédito rural é o suprimento de recursos financeiros, por instituições do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), para a aplicação exclusiva nas finalidades e condições estabelecidas neste manual”.

Segundo o MCR, existem três modalidades de crédito rural, a saber: 1) crédito rural corrente, que é a cessão de recursos para a atividade rural sem prestação de assistência técnica por empresa especializada; 2) crédito rural educativo, que é a cessão de recursos para a atividade rural juntamente à prestação de assistência técnica através de elaboração de projeto ou plano técnico e orientação ao produtor e; 3) crédito rural especial, que é o recurso cedido às cooperativas de produtores rurais e programas de colonização ou reformas agrárias previstos em lei.

Quanto às finalidades, o MCR do BACEN estipula que o crédito rural pode ser de custeio, investimento ou comercialização. O crédito rural de custeio destina-se a cobrir despesas normais do ciclo produtivo. O crédito rural de investimento destina-se a aplicações em bens e serviços que perdure utilização durante vários ciclos produtivos. O crédito rural de comercialização destina-se a cobrir despesas da fase posterior à produção (venda) ou converter em espécie os títulos oriundos da venda ou entrega da produção pelos produtores ou cooperativas.

Quanto à origem, a instrução número seis do MRC do Bacen informa que os recursos são do tipo controlados e não controlados. Os recursos controlados são aqueles em que há controle governamental quanto ao valor de remuneração cobrado sobre as operações de crédito, enquanto que nos recursos não controlados a remuneração é livremente pactuada entre instituição financeira e tomador.

Dentre os recursos controlados, destacam-se os obrigatórios, os do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e os da poupança rural. Entre os recursos não controlados, destacam-se os livres e os também da poupança rural.

Apenas os bancos comerciais e múltiplos com carteira comercial operam compulsoriamente (recursos controlados obrigatórios) no segmento de crédito rural com recursos próprios, advindos de 25% dos volumes médios dos depósitos à vista e demais recursos de terceiros, conforme exigibilidade periodicamente apurada (MCR, 2018).

Muitos bancos privados optam por não operar o crédito rural e repassam a exigibilidade de aplicação para o Banco do Brasil (maior operador de crédito rural no país) via Depósito Interfinanceiro vinculado ao crédito rural, com prazo mínimo de 60 dias. Tais bancos podem repassar também a exigibilidade para o BACEN sem obter qualquer remuneração (MCR, 2017).

No que diz respeito à criação do crédito rural, este deriva de um contexto de início das atenções das políticas públicas para o meio rural. Trata-se do que Grisa e Schneider (2015) classificaram como período de referencial agrário e agrícola das políticas públicas para o campo. Esse período perdurou de meados da década de 1960 até início dos anos de 1990 e buscava adaptar ao campo o ritmo e o padrão da industrialização urbana sob um modelo de desenvolvimento que primou a industrialização de base nacional em todos os setores produtivos (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

O crédito rural foi instituído pela Lei 4.829 de 5 novembro de 1965 e tratou pela primeira vez na história os produtores rurais de forma diferenciada enquanto agentes do setor produtivo. Na prática, neste primeiro período de duração do referencial de política pública agrícola e agrário refletiu no favorecimento dos médios e grandes produtores e a marginalização dos demais atores do rural brasileiro. Mas na década de 1980 os atores excluídos voltaram a se organizar em sindicatos e movimentos sociais, o que culminou, na década 1990, no reconhecimento da agricultura familiar enquanto categoria social do campo, materializada institucionalmente com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o PRONAF (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

O PRONAF foi criado em 1995 durante a gestão Fernando Henrique Cardoso, e como faz parte da política agrícola de crédito rural, é regido pelo Capítulo 10 do Manual de Crédito Rural do Banco Central (MCR, 2018).

### **5.1 O PRONAF enquanto política de crédito rural**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar consiste em financiar projetos que gerem renda aos agricultores familiares, quilombolas e assentados da reforma agrária. Segundo a norma 10.1 do MCR, destina-se a estimular a geração de renda e melhorar o uso de mão de obra familiar, por meio de financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas (MCR, 2018).

Conforme a Lei nº 11.326/2006, é considerado agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, possui área de até quatro módulos



fiscais, mão de obra da própria família, renda familiar vinculada ao próprio estabelecimento e gerenciamento do estabelecimento ou empreendimento pela própria família.

Como já colocado, o Programa é fruto das agitações sociais no campo na década de 1980 e sua institucionalização buscou atender uma grande parte de atores do campo excluídos do modelo de desenvolvimento do país nas décadas anteriores (GRISA e SCHNEIDER, 2015). No contexto de um referencial de política pública assistencialista para o campo, o PRONAF nasceu como uma política pública setorial (GRISA e SCHNEIDER, 2015), fato confirmado pelo trabalho de Dias e Aguiar (2016) em um estudo no município de São João Del Rei- MG.

A criação do PRONAF, no que se refere à atenção da agenda pública para o campo, representou o reconhecimento e legitimação por parte do Estado de uma nova categoria no campo: os agricultores familiares, antes designados por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência (SCHNEIDER *et al.*, 2004). O autor ressalta esse fato ao explicar que no programa que antecedeu ao PRONAF, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), esses produtores eram tratados como “mini produtores”.

Do ponto de vista operacional, o PRONAF possui três grandes linhas de atuação: a) crédito de custeio e investimento destinados às atividades produtivas rurais; b) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares através de cursos e treinamentos; c) financiamento da pesquisa e da extensão rural visando a transferência de tecnologias para os agricultores familiares MCR (2018).

Em relação ao público-alvo, segundo o MCR (2018) o programa atende produtores enquadrados nos seguintes critérios: a) explorar a terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária, ou permissionário de áreas públicas; b) residir na propriedade ou local próximo; c) não dispor de área superior a quatro módulos fiscais, contíguos ou não; d) obter, no mínimo, 50% da renda bruta familiar originada da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; e) ter o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho assalariado, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor ou igual ao número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar - exceto na Linha PRONAF Microcrédito (Grupo “B”), em que não se admite a manutenção de qualquer empregado assalariado, em caráter permanente; f) e ter obtido renda bruta anual familiar de até R\$ 360 mil nos últimos 12 meses de produção normal que antecedem a solicitação da DAP, considerando neste limite a soma de todo o Valor Bruto de Produção (VBP), 100% do valor da receita

recebida de entidade integradora e das demais rendas provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, recebidas por qualquer componente familiar, exceto os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais.

Os recursos disponíveis para o Programa eram determinados anualmente até o ano de 2016, mas atualmente isso é feito de forma quadrienal, conforme o Plano Safra da Agricultura Familiar. As principais fontes desses recursos são: Poupança Rural, Fundos Constitucionais, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Recursos Livres ou Recursos Próprios Equalizáveis e Tesouro Nacional (MCR, 2018).

Araújo e Vieira Filho (2018) destacam que de 2013 a 2016 as principais fontes financiadoras do PRONAF foram a poupança rural e os recursos obrigatórios, com uma contribuição de 56 % e 13 % respectivamente. Já os estudos de Teles (2007) e Maia (2011) demonstraram que de 1996 a 2007 a principal fonte financiadora do PRONAF foi o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

O debate atual acerca do PRONAF se dá em torno da concentração em determinadas culturas comercialmente mais rentáveis como a soja e o milho, a concentração espacial do acesso ao recurso financeiro, notadamente mais ao sul do Brasil. Salientam-se também as consequências sociais da concentração fundiária e a distância entre uma elite da agricultura familiar, maior detentora de terras e da produção agrícola, e a camada mais pobre e descapitalizada, que possui poucas terras e produção agrícola pouco significativa, mas é um grupo numeroso no total dos agricultores familiares. Essa situação replica, de certa forma, o modelo da estrutura fundiária brasileira concentradora.

No que tange ao ambiente político e institucional que remete às origens do PRONAF, Schneider, Kunrath e Marques (2004) afirmam que na década de noventa ocorreram fatores que foram fundamentais para desembocar na criação do Programa. Segundo os autores, por conta da abertura comercial, com a entrada do Brasil no MERCOSUL, e a concorrência que os produtos agrícolas brasileiros começaram a sofrer dos países vizinhos, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e a Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) passaram a endurecer as reivindicações para a reconstrução produtiva dos agricultores familiares.

Grisa *et al* (2017) explicam que “medidas econômicas neoliberais” enfraqueceram ainda mais a frágil agricultura familiar brasileira e, diante disso, num contexto de pós constituição de 1988 com forte presença de novos atores na cena pública brasileira, as organizações da agricultura familiar apertaram as pressões e contestações políticas. Os autores

destacam a manifestação “O Grito da Terra”, em 1994, como o principal evento do movimento sindical do campo, e um grande marco mobilizador em prol da maior atenção das políticas públicas para o campo. No mesmo período, também a academia passou a dar maior importância para esse segmento, como já acontecia em outros países.

Grisa (2012), Schneider, Cazella e Mattei (2004) salientam que também contribuiu para a criação do PRONAF o interesse do corpo político nacional e explicam que gestores públicos ligados à Secretaria do Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) começaram a legitimar a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento do país, em grande medida para acalmar os movimentos sociais que emergiram nos finais da década 1980 e início de 1990. Esse interesse culmina, no ano de 1999, na criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) à qual o PRONAF passa a ser então vinculado.

Portanto, o ambiente político institucional que antecede à criação do PRONAF remete a dois fatores complementares: o fato de que até meados dos anos 1990 os pequenos produtores rurais ainda não haviam sido abarcados por um programa de política pública com alcance nacional, e o contexto pós-constituição de 1988 em que os mais diversos atores sociais começaram a ter espaço na cena política do país e as organizações e movimentos sociais do campo ganharam força e visibilidade. Em um ambiente econômico de escassez de crédito e alto custo de produção, o PRONAF surge como o reconhecimento da agricultura familiar pelo Estado e torna-se o primeiro programa de abrangência nacional que atende a essa camada de produtores.

Assim Grisa e Schneider (2015) e Schneider, Cazzela e Mattei (2004) ressaltam que o Programa nasceu com o intuito de ceder crédito agrícola à camada de pequenos produtores rurais até então fora do alcance das políticas públicas, e que encontrava dificuldade em se manter no campo.

Para execução do Programa foi necessário estruturar um amplo arranjo institucional, que envolvia diferentes atores sociais em diversas arenas de participação e para tal foram criados órgãos como: Conselho Nacional do Pronaf (atualmente CONDRAF), os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (GRISA *et al*, 2017).

O Programa foi criado pela Resolução 2191 de 24/08/1995 do Conselho Monetário Nacional e pelo decreto presidencial 1.946 de 28/07/1996, ano em que apenas as ações relativas à crédito de custeio foram implementadas, Somente em 1997 houve a extensão do Programa para as áreas de investimentos e infraestrutura e serviços municipais, momento em que o

Programa ampliou e passou a operar de forma integrada em todo o território nacional (SCHNEIDER, CAZZELA e MATTEI, 2004).

Além de financiar a produção agrícola, através das linhas de custeio e investimento, o PRONAF abarcou outras três áreas de atuação: a) infraestrutura, que deu origem ao PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais; b) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares, conselheiros municipais e equipe de pessoas responsáveis para a implementação dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural; c) negociação com órgãos setoriais para o tratamento do interesse e das necessidades dos agricultores familiares (GRISA *et al*, 2017).

Cabe salientar que no ano de 1997 foi criado o “Pronafinho”, linha de crédito direcionada aos produtores descapitalizados. Também chamado de “Pronaf Especial”, a partir do ano de 1999 passa a operar as linhas de custeio e investimento e a partir da safra deste ano (safra 1998/1999) se consolida e vai se tornar a maior linha de crédito do Programa, no que tange aos agricultores familiares em transição, até sua extinção no Plano Safra 2008/2009. Este modelo deu origem ao grupo B, mais abaixo discriminado.

Também neste ano, através da portaria 386/1997, estabeleceu-se a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), como um certificado de adequação dos produtores como agricultores familiares, a ser fornecida pelos sindicatos filiados à CONTAG e à CNA (Confederação Nacional da Agricultura) e pelas empresas estaduais de extensão rural (GRISA *et al*, 2017). A DAP se tornou um eficiente mecanismo de interligação entre políticas públicas, e atualmente é utilizada em 16 programas de políticas públicas para a agricultura familiar.

Schneider, Cazella e Mattei (2004) afirmam que os estudos realizados conjuntamente pela FAO/INCRA em 1999 definiram com maior assertividade a categoria agricultura familiar e estabeleceram as diretrizes para a criação de programas mais adequadas aos diferentes tipos de produtores familiares.

Destes estudos surgiu a segmentação do Pronaf em seis categorias de beneficiários: grupo A com agricultores assentados de reforma agrária; grupo B com agricultores familiares, quilombolas, trabalhadores rurais e indígenas com renda bruta anual até R\$ 2.000,00. Neste grupo está incluso as famílias rurais com baixa produção e com pouco potencial produtivo; grupo C com agricultores familiares com renda bruta anual entre R\$ 2.000, e R\$ 14.000,00; grupo A/C agricultores da reforma agrária que passam a receber o primeiro crédito de custeio após terem obtido um crédito de investimento inicial; grupo D agricultores com renda bruta entre anual entre R\$14.000,00 e R\$40.000,00 e grupo E (Proger Família Rural), agricultores com renda bruta anual entre R\$40.000,00 e R\$60.000,00, criado em 2004.

No ano de 1999, além da criação do MDA e da SAF, foi criado o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) e o Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF) (GRISA *et al*, 2017; GRISA e SCHNEIDER, 2015). Estas ações buscavam garantir segurança de mercado e proteger a produção familiar das intempéries da atividade agrícola.

Se os novos arranjos institucionais dos anos 1990 foram fruto de um contexto político de maior força das entidades ligadas à agricultura familiar, e a legitimação do Estado a essa categoria, se deu em grande medida para a contensão e pacificação dos movimentos sociais, os anos 2000 adentram com a eleição de um governo de centro-esquerda, o que cria um ambiente político- institucional favorável para colocar a agricultura familiar no centro da agenda política do país para o campo (GRISA *et al*, 2017; GRISA e SCHNEIDER, 2015).

A partir da eleição de Lula da Silva, criam-se novas fontes de financiamento do PRONAF, com maior incremento da participação dos recursos obrigatórios (exigibilidades bancárias), maior flexibilidade financeira (reduções nas taxas de juros e ampliação do prazo para pagamento), aumento do limite dos recursos por contrato, diversificação do público beneficiário do Programa (mulheres, jovens, ribeirinhos, extrativistas, quilombolas, pescadores artesanais), diversificação das atividades econômicas apoiadas, aumento nos municípios abrangidos, facilitação para a obtenção da DAP e aumento da renda para fins de enquadramento de um maior público ao Programa (GRISA e WESZ JUNIOR, 2010; MATTEI, 2011).

No que diz respeito aos valores aplicados, entre os anos de 1997 e 2002 mantiveram-se estáveis, com valores anuais por volta de R\$ 2 bilhões por ano. Já após 2002, há um incremento de 662 % em volumes destinados para o Programa até 2012, chegando neste último ano a R\$16 bilhões de reais (GRISA, WESZ JUNIOR e BUCHWEITZ, 2014). No ano de 2015, um ano antes do impeachment da presidente Dilma Roussef, as liberações atingiram a cifra de R\$ 21,7 bilhões de reais (GRISA *et al*, 2017)

Quanto aos valores médios dos contratos, Grisa, Wezs Juniiior e Buchweitz (2014) afirmam que entre 2004 e 2005 as variações nos valores não apontam para uma tendência mais geral, mas a partir de 2005 ocorrem aumentos ininterruptos até o ano de 2012, com um incremento de 240 % neste período. Os autores afirmam que os valores mais baixos nos anos de 2005 e 2006 coincidem com a expansão do número de contratos no nordeste. Os autores exemplificam o aumento dos valores médios dos contratos, comparando o valor de R\$ 1.952,34 em 1996 com o de R\$8.878,60 em 2012.

Foi durante a gestão do governo Lula da Silva que houve a separação do PRONAF Crédito, que ficou a cargo da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) e o PRONAF

Infraestrutura, transformado em PROINF/PRONAT, a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) (MATTEI, 2011).

Na safra de 2003/2004 foram realizadas diversas alterações quanto aos públicos a ser beneficiado pelo Programa e foram criados o PRONAF Jovem, o PRONAF Mulher, PRONAF Pesca, Pronaf Turismo Rural, Pronaf Semiárido e PRONAF Máquinas e Equipamentos, numa tentativa de superar a classificação apenas pelo aspecto financeiro (renda bruta anual), e em resposta à demandas da sociedade civil para atender os novos atores que apareceram na cena pública nacional (MATTEI, 2011; Araújo *et al*, 2016).

O PRONAF Máquinas e Equipamentos foi depois agregado ao PRONAF Mais Alimentos. Merece destaque as linhas PRONAF Jovem e PRONAF Mulher, demandas dessas categorias sociais. O PRONAF Mulher marca o reconhecimento das políticas públicas para as mulheres rurais. Nesse contexto, para essa linha foi criado grupos de trabalhos com o objetivo de identificar as dificuldades que envolviam o acesso das mulheres produtoras rurais ao crédito. Segundo o censo agropecuário de 2006, 74,4% das trabalhadoras rurais estavam em propriedades familiares e as mulheres representam 30% da força de trabalho em empreendimentos rurais.

Chegou-se à conclusão que as principais barreiras existentes para essas agricultoras eram a pouca autonomia econômica e possibilidade de gerenciamento dos recursos, a falta de documentação básica e da posse do título de propriedade da terra, desconhecimento por parte do marido da existência da linha de crédito e necessidade da obtenção da DAP (ARAÚJO *et al*, 2016). Dados do Plano Safra 2015/2016 revelam que foram cedidos através dessa linha R\$57 milhões.

Já no que condiz ao PRONAF Jovem, segundo o Manual de Crédito Rural (MCR, 2018), esta é uma linha específica para jovens agricultores entre 15 e 29 anos de idade, na qual o recurso deve ser utilizado para a produção e serviços nos estabelecimentos rurais. O Plano Safra 2017/2020 define os pré-requisitos para que o jovem agricultor possa acessar a linha : a) tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros rurais de formação; b) tenham concluído ou estejam cursando o último ano em escolas técnicas agrícolas de nível médio ou estejam há mais de um ano em um curso de ciências agrárias e veterinárias que atendam a legislação em vigor; c) tenham participado de curso ou estágio de formação profissional que preencham os requisitos definidos pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar (SEAF); d) tenham orientação e acompanhamento de empresa de assistência técnica e extensão rural reconhecida pela SEAF; e) tenham participado de curso de formação do Programa Nacional de

Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), ou Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo).

Para acessar essa linha, o jovem agricultor precisa ter uma DAP acessória e para tal é necessário ser membro de uma família que possua a DAP principal.

Ainda durante a gestão Lula da Silva, e no contexto da crise dos alimentos do ano de 2007, foi criado, em 2008, o PRONAF Mais Alimentos, uma linha de crédito para investimentos que tinha por objetivo financiar a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas para fortalecer e aumentar a capacidade produtiva de alimentos da agricultura familiar (MATTEI, 2011; GRISA *et al*, 2017).

GRISA *et al* (2017) vão além e afirmam que a criação desta linha emergiu do protagonismo da burocracia estatal em resposta à situação de crise internacional e após esse período foi apropriada pelas entidades representativas da agricultura familiar, que passaram a cobrar e exigir a permanência e ampliação da linha.

Os autores ainda reiteram que o PRONAF Mais Alimentos surgiu num contexto de execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e além de servir de linha de crédito rural de investimento, serviu também para dinamizar a indústria nacional de maquinário agrícola.

Em 2016, com o impeachment da presidente Dilma e a ascensão ao poder de Michel Temer, há novamente mudanças na direção das políticas públicas e novamente, nesse contexto, a agricultura familiar perde o papel de protagonismo na agenda pública. Neste ano é anunciado e executado o fechamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário, incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário a qual se reporta à Casa Civil. Oficialmente, o MDA foi extinto em 12 de maio de 2016. Em 27 de maio de 2016 é criada a Secretaria Especial de Agricultura Especial e Desenvolvimento Agrário que passa a cuidar da aplicação do PRONAF em todo o território nacional. Essa competência é agora da Secretaria da Agricultura Familiar e Cooperativismo, ligada novamente ao MAPA. Com relação aos recursos do PRONAF, enquanto o Programa sofreu reajustes anuais desde sua criação, aumentando constantemente o montante de recursos de crédito para a agricultura familiar, o novo Plano Safra 2017/2020, estipula um valor fixo de R\$ 30 bilhões nos próximos quatro anos.

Apesar da constatação dos pontos fortes do PRONAF, especialmente a partir e durante o Governo Lula da Silva, com ganhos de espaço na agenda da política pública e vários marcos de evolução e mudanças no Programa, autores como Sabourin (2007), Schneider e Aquino (2015), Guanzirolli, Buaianin e Di Sabbato (2012), Delgado (2012) e Araújo e Vieira Filho (2018) analisam mais profunda e criticamente sua execução.

Ao analisar as políticas públicas para a agricultura familiar no segundo governo Lula, Sabourin (2007) chama a atenção para a dualidade entre agricultura familiar e agronegócio. Segundo o autor, essa oposição é exagerada pois ambos modelos, em maior ou menor intensidade podem contribuir para a mesma cadeia produtiva e tal oposição essencialmente ideológica tende a esconder uma questão chave, minimizada no debate político: o modelo de agricultura familiar.

Nesse sentido, Sabourin (2007) afirma que o verdadeiro debate em torno da agricultura familiar deveria ser o que constrói uma política mais adaptada à diversidade das agriculturas familiares e camponesas no Brasil. O autor argumenta que a política que se sobressaiu foi a de dar apoio aos agricultores familiares mais integrados ao mercado capitalista; e aos agricultores mais descapitalizados ou menos integrados ao mercado foi dispensado um tratamento social, através de programas sociais de combate à pobreza.

Nessa mesma linha, o autor crítica a forma como se deu o aumento de crédito pelo PRONAF no segundo governo Lula, ao explicar que o processo de diversificação das modalidades de crédito, com a criação das linhas PRONAF jovem, mulher, semiárido, floresta, agroecologia, continuou o apoio a uma produção voltada ao mercado capitalista e os agricultores familiares mais pobres continuaram a ficar fora do alcance das linhas.

Saborin (2007) analisa que, até aquele momento, nenhuma medida havia sido tomada no sentido de fortalecer estratégias de autoconsumo, venda direta ou implementação de estímulo aos mercados locais ou circuitos curtos entre produtores e consumidores, aspectos que segundo o autor devem ser prioritários no debate do Programa.

Guanziroli, Buaiainin e Di Sabbato (2012), num artigo que compara os dados do censo agropecuário de 1996 com o de 2006, ressaltam que no período de dez anos de abrangência do estudo, constatou-se crescimento de participação na produção do segmento mais abastado da agricultura familiar e corroboram Sabourin (2007) ao constatar o crescimento numérico dos grupos mais pobres, sem que houvesse o correspondente acréscimo na produção.

Guanziroli, Buaiainin e Di Sabbato (2012) salientam que a maior especialização nos critérios para enquadramento no grupo A e o crescimento de recursos liberados e acessados pelo PRONAF custeio ocasionaram uma concentração de renda e concentração na produção de determinadas culturas, o que também desemboca na concentração de renda.

Em um estudo recente pelo Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA) sobre os impactos do PRONAF na agricultura brasileira, Araújo e Vieira Filho (2018) demonstram que o resultado do impulso de crédito gerou um retorno positivo sobre a área plantada, o valor de produção e a produtividade da terra durante um período de tempo, mas depois essas variáveis



mutaram de direção até convergir à zero. Ao analisarem quando o choque ocorre na quantidade de contratos, encontraram resultados opostos.

Tal fato demonstra que o Programa possui caráter seletivo e não estimula a diversificação da produção, o que deveras compromete o desenvolvimento rural da categoria e a redução da pobreza rural. Esta constatação corrobora com Schneider e Aquino (2011) e Grisa e Schneider (2015).

Um problema recorrente do PRONAF é a concentração espacial na distribuição dos recursos. Delgado (2012) informa que em 2002, início do governo Lula da Silva, 56 % dos recursos totais do PRONAF estavam concentrados na região sul e que se somados aos recursos direcionados para a região sudeste, completaria 71% dos recursos do Programa.

A partir de 2003 começa a ocorrer uma brusca mudança na distribuição espacial dos recursos, de forma que em 2006 a região sul teve expressiva diminuição no montante relativo dos recursos do Programa com 39 %, a região sudeste 20 % e o nordeste apresenta aumento na participação para 26 %.

Esta tendência de mudança de concentração espacial no acesso aos recursos do Programa cessa em 2007, momento a partir do qual as tendências observadas em 2002 voltam a aparecer. No ano de 2008 a região sul volta a canalizar 52% dos recursos do PRONAF, a região sudeste se mantém em 20%, a participação da região nordeste volta a cair e acumula 16% do total. A participação conjunta do sul e sudeste do Brasil, da mesma forma como no ano de 2002, volta a acumular 72 % do total dos recursos (DELGADO, 2012).

Esta tendência de concentração continua durante os próximos anos, em 2016 chegando a 53% do valor total na região sul, 18 % na região sudeste, 14,34 % na região nordeste e as regiões centro-oeste e norte com os menores repasses, respectivamente 6,95% e 7,71% (ARAÚJO e VIERA FILHO, 2018).

Essa distribuição desigual dos recursos, mesmo sem considerar a quantidade de produtores familiares por região, já sugere, por si só, um quadro favorável à manutenção das desigualdades regionais, ao invés de diminuí-la.

Ao se considerar a quantidade de produtores familiares por região do Brasil, mensurada pelo censo agropecuário de 2006, essa tendência se confirma. A região nordeste aparece como a que possui a maior quantidade de estabelecimentos de agricultura familiar do país, com 2.187,131 estabelecimentos de um total de 4.366,267. Ou seja, por volta de 50 % do total, enquanto que a região sul, com 849.693 estabelecimentos de agricultura familiar, representa por volta de 20 % do total.

No que se refere à quantidade e tipo de contratos, Araújo e Vieira Filho (2018) destacam que, para o ano de 2016, os bancos públicos operaram 79,5% dos contratos do PRONAF e detiveram 56,3% do valor total do crédito liberado. Com relação à quantidade de contratos, a maior concentração se deu nos contratos de investimentos, com 65,17% do total. No que se refere a valores absolutos, 63,88% estão centrados nas linhas de custeio (ARAÚJO e VIEIRA FILHOS, 2018).

Em relação às instituições financeiras, a participação das instituições privadas é bastante pequena. Apenas 29,67 % do valor do crédito são operados por instituições financeiras privadas, que somam 5,69% do total de contratos. As cooperativas de crédito operaram no ano de 2016 um total de 12,43 % do valor liberado pelo Programa (ARAÚJO e VIEIRA FILHO, 2018).

Diante dessa contextualização do PRONAF e sua aplicação no território nacional, consta-se que ainda restam arestas para serem mais bem preenchidas, tais quais: a melhor distribuição dos recursos pelo espaço (por regiões do país), a tendência de concentração em culturas comercialmente mais rentáveis, já exploradas pelo agronegócio notadamente para a exportação, o que revela a necessidade de superação de uma política que favoreça os agricultores familiares mais inseridos empresarialmente e alcance os agricultores menos capitalizados, ou seja, que atinja a diversidade da agricultura familiar brasileira. Nesse sentido, Sabourin (2007) argumenta que para tal torna-se necessário desenvolver políticas de autoconsumo, venda direta e estímulo aos mercados locais. Apesar da tentativa de ampliação do público alvo do PRONAF entre os anos 2003 e 2004, com a criação de linhas como o PRONAF Jovem, Mulher, Semiárido, Floresta e Agroecologia, os agricultores mais pobres estatisticamente ainda ficam fora do alcance das linhas do Programa.

No que se refere ao espaço da agricultura familiar e do PRONAF na agenda das políticas públicas brasileiras, o novo governo iniciado em 2019 foi eleito com parte de sua base de apoio formada por entidades representativas do agronegócio. O desafio atual para as entidades representativas da agricultura familiar é voltar a galgar espaços na agenda pública e manter as conquistas advindas desde a década de 1990. Como política e institucionalmente os horizontes parecem mais sombrios para a agricultura familiar nesse novo governo, sob a tutela do presidente Jair Bolsonaro, as entidades da agricultura familiar deverão fazer valer os movimentos e protestos sociais que deram início às lutas em prol da categoria.

## 5.2 O PRONAF e a nova inovação no setor público

Segundo Grisa e Schneider (2015), desde o advento do modelo de desenvolvimento por substituição das importações no início dos anos 1960, o Estado, e conseqüentemente as políticas públicas, se voltaram para um modelo de crescimento baseado no investimento e atenção à chamada indústria de base. No período, as políticas para o campo existiam no contexto de atender as necessidades da cidade e nesse período a categoria de agricultor familiar ainda não era reconhecida.

A situação começou a mudar após as agitações sociais que se formavam no campo a partir da década de 1980, em que novos atores sociais vieram participar da cena política brasileira, dentre eles pequenos produtores rurais e movimentos sociais de reivindicação pela terra e pela reforma agrária.

Esse processo cria as bases para o que Grisa e Schneider (2015); Matei; Cazella (2015) chamam de inovação em termos de política pública para o campo: a criação do PRONAF, fruto do reconhecimento e da legitimação do Estado em relação às especificidades de uma nova categoria social, até então designada por termos como pequenos produtores, produtores de subsistência e produtores de baixa renda e que passou a ser legalmente reconhecida como de agricultores familiares.

De um modo geral, pode-se dizer que até o início da década de 1990 não havia nenhum tipo de política especial, com abrangência nacional, voltada para esse segmento da agricultura brasileira, e a criação do PRONAF passa a ser o que FARAH (2006) chama de inovação por produto em política pública.

A autora conceitua inovação por produto as ações oriundas do Estado de forma que a própria política pública, nesse caso o PRONAF, seja algo novo (o produto) diretamente atuando sobre um determinado segmento social que ainda não alcançava.

É interessante observar que o nascimento de políticas públicas para o campo corrobora a teoria da inovação no setor público e a importância dos governos locais, ambas ancoradas no processo de descentralização do federalismo brasileiro a partir de constituição de 1988.

De um lado, autores sobre políticas públicas no campo, como Grisa e Schneider (2015); Matei e Cazella (2015) explicam que os movimentos sociais no campo no final dos anos 1980 pressionaram o reconhecimento da categoria de agricultor familiar, que se concretiza no início dos anos 1990. Por outro lado Farah (2006), estudiosa no campo da inovação em governos locais, explica que o descontentamento da sociedade civil com a relação Estado-Sociedade no

início dos anos 1970 culminou no processo de descentralização do poder federal e implicou na teoria da inovação em governos locais a partir do início dos anos 1990.

Tanto as políticas públicas para a agricultura familiar quanto a teoria da inovação em governos locais surgem nos anos de 1990 e o ponto comum entre eles é descentralização do poder. É esse processo de descentralização que liga os dois campos de estudos. O PRONAF enquanto política pública federal, com linhas para públicos mais específicos como PRONAF Reforma Agrária, PRONAF Semiárido, PRONAF Jovem e PRONAF Mulher acompanha a tendência de descentralização, principalmente através da atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR).

Portanto, o PRONAF como política pública para o campo é inovador ao incluir e reconhecer o agricultor familiar como um ator específico do cenário rural, e ao mesmo tempo distinguir diferentes segmentos, com suas especificidades dentro do universo genericamente denominado de agricultura familiar através de suas linhas de crédito mais específicas, num processo que também pode ser reconhecido como inovação dentro do próprio PRONAF.

A estratificação do Programa, em linhas como as mencionadas acima, se caracteriza como inovação por produto, enquanto que a criação dos conselhos municipais de desenvolvimento rural, para a participação da sociedade civil nas políticas municipais se caracteriza como inovação por processo. A modificação dessas linhas ao longo do tempo pode ser tomada como exemplo do processo contínuo de inovação dentro do PRONAF – inovação dentro da inovação.

Portanto, constata-se de o Programa opera uma inovação por produto, dado o histórico de inclusão de novos públicos e ao mesmo tempo permite experiências inovadoras no âmbito da gestão local, o que caracteriza uma inovação por processo, através de intervenções de atores locais na aplicação da política.

## **6 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Esta seção se dedica a análise dos resultados da pesquisa, a partir das entrevistas realizadas. Os dados foram analisados através das categorias que foram criadas, derivadas dos instrumentos aplicados, a saber: PRONAF, Desenvolvimento da Agricultura Familiar e Barreiras e Indutores da Inovação.

No que tange a categoria PRONAF, apresenta-se o que os entrevistados desta pesquisa entendem como PRONAF, a avaliação que fazem do Programa, quesito no qual demonstrar-se-á as dificuldades relacionadas ao acesso a este crédito, a inadimplência, fiscalização do recurso e o acesso de jovens e mulheres. Ainda será evidenciado as barreiras e indutores relativos a tomada de crédito do PRONAF, os impactos deste Programa, bem como o acesso a outros tipos de crédito rural.

O desenvolvimento da agricultura familiar do município, será analisado a partir das falas dos sujeitos: como a agricultura familiar se configura em Claraval, os impactos da assistência técnica para a agricultura familiar do município (acesso a informação como indutor da inovação, volta da família ao campo, diversidade da produção, produção orgânica, autonomia financeira e conseqüente mudança de vida). Também analisar-se-á o apoio dos órgãos públicos, inclusive a prefeitura municipal para o desenvolvimento da agricultura familiar, o papel das associações neste contexto bem como seus impactos e a escoação da produção, tanto para mercados institucionais quanto para privados. E por último, a gestão participativa através da avaliação do papel do CMDR para o desenvolvimento da agricultura familiar.

Como terceira categoria desta pesquisa, será evidenciado as Barreiras e Indutores da inovação, seja para a agricultura familiar ou para o PRONAF.

### **6.1 PRONAF**

A avaliação da importância do PRONAF para a agricultura familiar do município foi abordada pelas unidades de análise: associações, EMATER e CMDR.

Em relação às associações, por se tratar de uma unidade de análise com vários atores, construiu-se um quadro para a análise das repostas dos seus representantes, de acordo com o tema da questão da entrevista, conforme o quadro abaixo:

Quadro 5: A importância do PRONAF para a agricultura familiar

RESPONDENTE	PRONAF É IMPORTANTE?	PORQUE?
R1	SIM	Juros menores para o pequeno agricultor investir e trabalhar
R2	MUITO IMPORTANTE	Não soube explicar
R3	SIM	Porque é uma ajuda necessária do governo
R4	É IMPORTANTE.	Por que ajuda a realizar melhorias na propriedade e é uma linha de crédito que favorece a agricultura familiar
R5	Sim	Juros menores para o pequeno agricultor

Fonte: elaborado pelo autor, 2019

Pelas respostas podemos observar unanimidade quanto a afirmação da importância das linhas de crédito do Programa, mas explicações diferentes sobre o motivo pelo qual o este é importante.

Um dos entrevistados diz acreditar que o programa é importante mas desconhece os motivos. Dois dos entrevistados relacionaram os juros baixos à importância do Programa para a agricultura familiar. Um entrevistado relaciona a linha de crédito com ‘fazer alguma coisa na propriedade’, ou seja, a linha de crédito é importante para a dinâmica econômica da propriedade, e outro entrevistado apenas afirma que os agricultores familiares precisam da linha de crédito.

Porém, percebe-se que não há uma percepção clara sobre o funcionamento do Programa e de suas linhas de crédito, e de como ele pode beneficiar os produtores rurais familiares. Há, por parte dos agricultores associados, um desconhecimento sobre o PRONAF enquanto política pública.

Já na resposta da presidente do CMDR, há novamente uma reafirmação da importância do Programa, e menção deste enquanto instrumento de política pública, conforme abaixo:

O PRONAF é uma das coisas que veio muito a calhar com a agricultura familiar, então eu acho que é de suma importância e acho que é um instrumento de política pública que tem de ser trabalhada, melhorada, intensificada porque o produtor merece. (Presidente do CMDR, 2019).

Na opinião do técnico da EMATER, quando questionado se o PRONAF favorece a manutenção da atividade econômica da família rural, há a afirmação concreta da importância do programa enquanto instrumento de política pública para o campo, que se dá de forma positiva e atuante, conforme relato abaixo:

Com toda certeza, temos vários casos que através do PRONAF, o agricultor conseguiu fazer os investimentos necessários na propriedade, aumentando a sua renda, sua qualidade de vida e trazendo de volta os filhos que trabalhavam em Franca. (Técnico da EMATER).

Em síntese, há a unanimidade de que o PRONAF é um Programa importante e positivo para a agricultura familiar, entretanto há desconhecimento sobre o seu funcionamento enquanto programa de política pública, exceto pelo técnico da EMATER, que é assertivo nos argumentos quanto a atuação do Programa.

No que diz respeito as dificuldades relacionadas ao acesso ao crédito, tem-se que na percepção da respondente do Banco do Brasil, responsável por essa carteira de crédito, as dificuldades elencadas são variadas, a saber: dificuldade em apresentar garantia adicional (fiança), dificuldade de apresentar anuência em terras de condomínio pró indiviso, restrições junto aos órgãos de proteção ao crédito e inadimplência em outros bancos.

Nas entrevistas com os dirigentes das associações, dois entre cinco entrevistados (os respondentes R2 e R3) relataram ter dificuldades de acesso ao crédito ligadas à questões burocráticas como documentação e avalistas.

Por parte da EMATER, o entrave relatado foi a dificuldade de comunicação por telefone com as agências, a qual foi sanada com a centralização do atendimento dos produtores que acessam ao pronaf em uma só agência na cidade de Franca-SP. O técnico afirmou ainda 'com toda certeza' que a maior barreira para os produtores rurais para a contratação do PRONAF é a exigência de avalistas e fiadores.

O mesmo técnico da Emater elenca também a concorrência de uma cooperativa empresarial que atua o município como barreira para os produtores rurais contratarem o PRONAF, porém tal barreira não impede que os produtores já inseridos no PRONAF continuem contratando o crédito.

O Quadro 6, abaixo, expõe todas as dificuldades de acesso ao crédito relatadas por cada um dos atores entrevistados e na Figura 1 é possível visualizar a proporção de todas as respostas em relação ao principal motivo apontado como causa da dificuldade de acesso ao PRONAF, a garantia de fiança ou avalista.

Quadro 6: Motivos de dificuldade de acesso ao crédito

<b>Unidade de Análise</b>	<b>Motivos Citados</b>
Associação	Avalista - citados 2 vezes
EMATER	- Comunicação com as agências - Avalistas e Fiadores - Concorrência de outra instituição
Banco	- Fiança e Avalista - Anuência em terras condomínio pró indiviso - Restrições do órgão de proteção ao crédito - Inadimplência em outros bancos

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Portanto, a fiança e o avalista, tipos de garantias chamadas fidejussórias, ou seja, garantias pessoais, são as principais barreiras apontadas nessa categoria de análise da pesquisa. Foram citadas pelos três atores das unidades de pesquisa entrevistados e perfaz 44% de todos os motivos apontados como dificuldade de acesso ao crédito.

No que concerne a inadimplência do Programa no município, a gerente de contas do Banco do Brasil afirma que está dentro dos padrões aceitáveis pelo banco, no patamar de 1%.

O técnico da EMATER, ao ser questionado sobre o assunto, afirma também que a inadimplência é baixa, conforme trecho de sua fala:

Em Claraval, é baixo, prova disso é o volume de crédito do município. O agricultor familiar é comprometido e cumpridor de seus deveres. Ele sabe da importância de manter o bom nome para acessar o crédito, o Banco do Brasil é o principal parceiro e operacionalizador do PRONAF, por isso ele faz questão de manter em dia o pagamento dos seus empréstimos. (Técnico da EMATER, 2019).

Para os respondentes das associações, traçou-se o quadro abaixo:



Quadro 7: Inadimplência dos produtores ao PRONAF.

<b>RESPONDENTE</b>	<b>Inadimplência dos produtores ao PRONAF é alta?</b>	<b>Se sim, porquê?</b>
R1	Desconheço	
R2	Desconheço	
R3	Baixa	“[...] povo paga certinho.”
R4	Não é alta	“Ela se torna assim, um pouco mais complicada só quando tem problema com o clima mesmo, chuva de pedra, geada.”
R5	Não	“[...]quando o produtor não assume (não consegue pagar a dívida) naquele ano, eles ajudam a ir e renovar o contrato para o próximo ano [...]”

Fonte: elaborado pelo autor, 2019

Apenas duas das respostas foram “Não” ou “Desconheço”, as demais não apontam para a inadimplência enquanto um fator de obstáculo. Um fato relevante foi a constatação de que apenas um entrevistado relacionou a inadimplência ao risco climático do empreendimento rural, situação amplamente aludida na literatura (GRISA e SCHNEIDER, 2015; FREITAS e AGUIAR, 2009).

Uma resposta interessante quanto a importância da inadimplência diz respeito à participação institucional dos outros atores envolvidos nesta pesquisa. Segundo essa resposta, sem especificar qual a instituição, o entrevistado revela que em situação de insolvência financeira, “eles” ajudam a renovar o contrato de financiamento, prorrogando a parcela e o saldo devedor para o ano subsequente. O entrevistado pode estar se referindo ao técnico da EMATER, que de fato participa do processo de tomada de crédito dos agricultores familiares junto ao PRONAF ou apenas ao Banco do Brasil, que aprova as operações de crédito e executa as prorrogações de contratos.

A respeito da fiscalização do uso do recurso, todos os entrevistados responderam não serem responsáveis pela fiscalização, exceto a representante do Banco. Tal fato coincide com o determinado na seção 7 do capítulo 2 do Manual de Crédito Rural (MCR, 2018).

Nas suas respostas, a representante do CMDR entrevistada usa o termo fiscalizar, mas se referindo a averiguar a seriedade do trabalho dos produtores rurais e não ao uso do crédito em conformidade com as normas do Programa ou em consonância com o programa de desenvolvimento rural do município.

Já a responsável pela carteira de crédito do PRONAF no Banco do Brasil afirmou não haver, em Claraval, casos de agricultores pegos em irregularidades pela fiscalização de uso dos recursos promovida pelo Banco.

Portanto, no que se refere ao uso do recurso, a dinâmica de funcionamento do PRONAF no município está normal e dentro das normas legais do Manual de Crédito Rural do Banco Central.

A respeito do acesso às linhas destinadas a jovens e mulheres, o técnico da Emater afirmou que essas linhas do PRONAF não são comercializadas por alegação de falta de recursos da parte dos bancos.

Já a respondente do Banco, contraditoriamente à resposta do técnico, disse observar o aumento da comercialização das linhas do PRONAF Jovem e PRONAF Mulher e citou o Assentamento Boa Sorte em Restinga, município limítrofe a Franca, como exemplo de comunidade onde essas linhas são comercializadas.

Todos os respondentes associados alegaram que não conhecem as linhas do PRONAF ligadas a jovens e mulheres, o que demonstra falta de informação a respeito do Programa e coincide com a informação do técnico da EMATER quanto à não operacionalização destas linhas em Claraval.

Depreende-se, portanto, que as linhas do Programa ligadas à jovens e mulheres são comercializadas pela agencia bancaria que atende aos agricultores familiares de Claraval, entretanto tais linhas não são operacionalizadas para os agricultores de Claraval. Os motivos alegados por cada um dos atores entrevistados variam, entretanto o fato da inexistência de operacionalização no município Claraval é o ponto comum no conteúdo dos relatos de todos eles.

Observa-se assim uma lacuna de atuação do PRONAF em Claraval, já que linhas do Programa, comercializadas pela agência bancária da região, não estão sendo utilizadas no município. Há aqui uma importante brecha de ação política para melhoramento do Programa no município.

Como colocado no início desse trabalho, a inovação pode se dar por produto ou por processo. Na inovação por produto, o acesso a determinada política pública é expandido para novos atores da sociedade. No caso do PRONAF em Claraval, as barreiras à inovação foram analisadas pela subcategoria dificuldades de acesso ao crédito explicitada acima.

Dentro da mesma subcategoria, a fala do técnico da EMATER a seguir, aponta para um indutor à inovação, por facilitar o acesso ao crédito

Antes de 2017 a dificuldade era a comunicação com as agências do Banco do Brasil, que não atendiam aos telefonemas, agora com a centralização do crédito na agência Orlando Dompieri, facilitou essa comunicação[...]. (Técnico da EMATER, 2019).

Portanto, o fato do Banco do Brasil ter centralizado em uma agência bancária o atendimento aos produtores rurais da região que fazem jus ao PRONAF, tratou-se de iniciativa propulsora de inovação, quanto a tomada de crédito do PRONAF pelos produtores de Claraval.

No que concerne à concorrência de outros tipos de crédito, as respostas dadas pelos respondentes das associações confirmaram essa concorrência. Apenas um entrevistado afirmou que os membros da associação R1 tomam crédito apenas do PRONAF. Três representantes de associações afirmaram ter membros que tomam crédito do PRONAF e também de uma cooperativa empresarial no município da qual também são cooperados. Uma síntese das perguntas e respostas a esse respeito aparece no Quadro 8.

Quadro 8: Acesso dos produtores ao PRONAF e a outras linhas de crédito

<b>Respondente</b>	<b>Os membros acessam o PRONAF individualmente?</b>	<b>Os membros acessam outra linha de crédito além do PRONAF? Quais?</b>	<b>Outra linha de crédito acessada</b>
R1	SIM	NÃO	
R2	NÃO	NÃO	
R3	SIM	SIM	COCAPEC
R4	SIM	SIM	COCAPEC
R5	SIM	SIM	COCAPEC

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Constata-se nessa subcategoria da análise, que pelas respostas dos entrevistados um outro tipo de crédito é acessado tanto quanto o PRONAF e que a maior parte dos produtores tomam os dois créditos concomitantemente. Nesse sentido, infere-se que o PRONAF concorre diretamente com a linha de crédito oferecida pela cooperativa empresarial que opera no município.

Respondendo à mesma questão, o técnico da EMATER afirmou que os agricultores inseridos no PRONAF não tomam outra linha de crédito. Apenas os agricultores não inseridos no Programa. Observa-se, portanto, conflito na análise das respostas dadas pelos respondentes das associações e pelo técnico da EMATER quanto aos produtores que tomam e não tomam outra linha de crédito rural, mas fica evidenciado, tanto pelos respondentes das associações quanto pelo técnico da EMATER, que o PRONAF é a linha de crédito mais acessada.

Portanto, depreende-se que apesar do PRONAF sofrer concorrência direta de uma linha de crédito ofertada por uma cooperativa empresarial que atua no município, apresenta melhores condições que a concorrente, como aparece no relato do técnico da EMATER, que afirmou ser o PRONAF a linha de crédito mais importante para os produtores familiares do município.

Um fato relevante depreendido do questionário aplicado aos presidentes das associações foi que há apenas um produtor que acessa a linha PRONAF agroecologia. Esta linha do programa é destinada a produtores rurais pessoas físicas para investimento em sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos à taxa de juros de 2,5% ao ano.

Mesmo passando por transformações no processo produtivo a partir do ano de 2013, com o crescente aumento do associativismo e alguns casos de transição para a produção orgânica, a linha PRONAF Agroecologia, que atende aos produtores que desejam implantar, ampliar ou modernizar a estrutura da produção com base orgânica ou agroecológica, é praticamente inexplorada no município. Segundo o técnico da Emater, a maioria dos produtores que passou para o cultivo orgânico já tinha empréstimo na linha Mais Alimentos e preferiu quitar essa dívida antes de contrair novos empréstimos. Caso aumente o número de produtores orgânicos ou agroecológicos no município, haverá uma brecha para maior atuação do PRONAF Agroecologia no contexto da agricultura familiar de Claraval.

## **6.2 Desenvolvimento da Agricultura Familiar**

Ao ser perguntado sobre o serviço de assistência técnica e extensão rural prestado pela EMATER no município de Claraval, o próprio técnico considerou como fator de diferenciação para a agricultura familiar de Claraval o trabalho da empresa, embasado no manejo sustentável da produção e viabilidade econômica da propriedade. Ou seja, afirmou que a assistência técnica se dá tanto na produção, quanto no apoio para aportes financeiros para investimento na produção.

Como impactos da prestação de assistência técnica desse órgão em Claraval, têm-se: a diversificação da produção, a prática da agricultura orgânica, o associativismo e a abertura de novos canais para a escoação da produção (mercados institucionais e mercado para exportação).

No que tange à importância da EMATER, dois dentre os cinco entrevistados relatam suas opiniões sobre a assistência técnica recebida, conforme trecho abaixo:

[...] por que a vinda desse novo técnico que veio, eu fui entender o que é a EMATER. Por que a EMATER para nós há seis anos atrás era um escritório pra fazer documento. Então com a vinda do novo técnico, a gente aprendeu que a EMATER é uma assistência bem firme para os agricultor. Foi através dele que hoje está onde está. Hoje a propriedade é inteirinha orgânica, saímos

do veneno, voltou a família para a terra, (agora) está os meus dois filhos (trabalhando na terra), (um dos filhos) saiu até da faculdade para trabalhar no campo. E assim, a gente tá muito agradecida com a EMATER e o novo técnico (Respondente Associação R4, 2019).

Já outro respondente, reitera sua percepção do serviço prestado, relatando a certificações orgânicas que conseguiram, conforme abaixo:

[...] depois da chegada do novo técnico a gente mudou nossa vida [...]. Ele trouxe a certificação orgânica de agricultura de hortaliças e o café [...]. A gente hoje tem 12 produtores de hortaliça orgânica e 20 de café orgânico. (Respondente R1).

Ao abrir para observações, novamente os mesmos 2 dentre 5 respondentes associados relataram sobre a aquisição de novos conhecimentos e introdução da prática de agricultura orgânica. Na análise de conteúdo das falas desses 2 respondentes, apreende-se que na opinião deles a atuação da EMATER foi o fator de destaque para a mudança na agricultura familiar de Claraval, dado que deixaram claro no relato que só com a chegada de um novo técnico na EMATER no município houve uma mudança no cenário, conforme fala do respondente da associação R4:

Então, até então a gente desconhecia a EMATER. A EMATER para nós era uma empresa que fazia [pausa] uma pessoa que fazia um projeto para gente tirar dinheiro no banco [pausa], o novo técnico da EMATER, a nossa vida mudou, por que ele trouxe agricultura orgânica [...]e hoje a gente tá diversificado aí com certificados orgânicos, e a gente entrou no PNAE, tentamos entrar no PAA. (Respondente Associação R4).

A respondente R1, reitera a importância da EMATER e a figura específica do técnico da instituição no município. Ela afirma que a partir da presença do atual técnico da EMATER, passou a conhecer e acessar mercados institucionais, conforme abaixo:

A gente até então não sabia o que era entregar no PNAE. O PNAE a gente achava que podia entregar, pegar no CEASA, comprar de outros atravessadores e levar. Ele veio nos ensinar que não, que a gente tem de plantar. (Respondente Associação R1).

Quanto à opinião da respondente pelo CMDR, a entrevistada relaciona o trabalho conjunto da EMATER e do CMDR, conforme trecho: “As pessoas procuram o órgão (CMDR), já procura às vezes ali o responsável pela EMATER e na reunião a gente conversa, fiscaliza o

que a pessoa é [...]” Ela alude ao fato da EMATER ser uma parceira de atuação do CMDR, no sentido de acompanhar a produção daqueles que se reportam ao conselho.

Neste contexto, através da figura do atual funcionário da EMATER no município de Claraval, a instituição se tornou uma disseminadora de inovações. Foi através da atuação da EMATER que alguns produtores conheceram e acessaram mercados institucionais, mudaram a forma de produzir, especialmente da produção tradicional para produção orgânica e começaram a diversificar a produção. Como já mencionado acima, constatou-se também uma parceria institucional de atuação conjunta entre a EMATER e o CMDR.

Portanto, é possível afirmar que atualmente a EMATER é o mais importante órgão de atuação na dinâmica da agricultura familiar de Claraval. No que se refere à implantação do modo de produção orgânica, o incentivo ao associativismo e a diversificação da produção, introduzidos a partir de 2013, com a vinda do atual técnico para o município, temos o que Farah (2006) denomina de inovação por processo, já a abertura de novos canais de escoação da produção através dos mercados institucionais e, no caso de uma das instituições de produtores familiares, também para o mercado externo, trata-se de inovação por produto (FARAH, 2000). Nos dois casos, através da ação de um técnico ligado a um órgão público.

Apreende-se nas respostas das entrevistas que se referem à atuação da EMATER que: a melhor qualidade de prestação de serviço do atual técnico da instituição do município em relação a profissionais anteriores, a assistência técnica prestada tanto na produção quanto na comercialização e no auxílio para a tomada de crédito, e a sua participação ativa no CMDR. A maior aproximação entre a EMATER, os produtores do município e as instituições de produtores familiares são frutos do trabalho diferenciado do atual profissional no município.

Em relação à categoria “Apoio Municipal nas Demandas da Agricultura Familiar”, o técnico da EMATER afirma que a prefeitura municipal é o principal parceiro da EMATER em Claraval, afirma também que são “grandes os resultados” da parceria com o município, que se dá através do apoio a cursos, palestras e eventos, conforme trecho da fala abaixo:

O principal parceiro da Emater no município é a prefeitura, que através de um convênio garante a assistência técnica e extensão rural aos agricultores familiares[...] O apoio na comercialização através do PNAE, a implantação da feira livre do produtor, a distribuição de sementes e mudas de frutas às associações, apoio na capacitação de produtores, viagens técnicas, realização de encontros e seminários. (Técnico da EMATER, 2019).

A respondente do CMDR reitera o relato do Técnico da EMATER, ao afirmar que o auxílio municipal se deu através de cursos e palestras, conforme abaixo:

O poder municipal tem ajudado muito o pessoal, sempre que a gente precisa. Esse apoio é feito de que maneira? Lotação de ônibus pra levar o pessoal pra fazer curso, palestra, conhecer campos fora, com local pra fazer reuniões também aqui na nossa cidade: oferecem locais, oferecem café e também a câmara municipal ajuda oferecendo a câmara para fazer alguns eventos que as vezes a gente vai promover na cidade em relação a isso. Então ajuda sim. O produtor tem sempre esse apoio (Presidente do CMDR).

As respondentes pelas Associações também confirmam a importância da prefeitura municipal, e ressaltam as duas formas em que ele ocorre: auxílio financeiro com implementos agrícolas e auxílio financeiro para cursos de capacitação.

Confirma-se a importância da prefeitura municipal no âmbito da dinâmica da agricultura familiar do município, num processo de inovação através da articulação com outros arranjos institucionais, neste caso com a EMATER, conforme Farah (2006).

Constata-se pelos relatos dos entrevistados que a prefeitura municipal é único órgão público que apoia a agricultura familiar do município e esse apoio se dá na forma do convênio junto a EMATER e ao atendimento a demandas pontuais dos agricultores familiares.

Quanto à categoria “Associativismo”, o tema foi tratado nas entrevistas com duas das unidades da pesquisa: Associações e Técnico da EMATER.

Em relação as Associações, três dentre cinco entrevistados relacionaram a união entre os produtores ou citaram diretamente o termo associativismo, como aspecto inovador que facilita a escoação ou comercialização do produto, conforme quadro abaixo:

Quadro 9: Aspectos inovadores que diferem agricultores associados e não associados.

<b>RESPONDENTE</b>	<b>Qual aspecto inovador difere a produção familiar de agricultores associados e não associados?</b>
R1	União: procuram sempre vender juntos para conseguir um preço melhor
R2	Importâncias de ser associado para conseguir mais apoio do poder público.
R3	Utilização da água de um poço artesiano da associação. (35 famílias)
R4	Divulgação e Reconhecimento do produto: Não associados teriam mais dificuldade para vender o produto
R5	Como associado fica mais fácil vender o produto

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

O respondente Técnico da EMATER, ao tratar diretamente sobre a diferença de produção entre agricultores associados e não associados, informou que os associados são mais assessorados tecnicamente, conforme trecho abaixo:

Para os agricultores que estão em associações ou cooperativas eles são mais bem informados e assessorados tecnicamente, devido as reuniões mensais, aos cursos oferecidos, as capacitações, as trocas de experiências entre os associados/cooperados. Quanto ao acesso ao Pronaf, não tem diferença, a diferença está na aplicação do crédito, no retorno desse investimento, o no bom uso do crédito. (Técnico da EMATER, 2019).

Ao falar sobre a importância do associativismo o técnico cita o caso da instituição R1, que aumentou os canais de escoação dos seus produtos ao acessar mercados institucionais antes não acessados. Atualmente essa associação entrega seus produtos para os municípios de: Ibiraci-MG, Franca-SP e também para Claraval-MG, conforme a seguinte fala: ‘Sim, temos vários exemplos em Claraval. Através da cooperativa os horticultores conseguem vender hortaliças orgânicas para alimentação de Claraval, Franca e Ibiraci’ (Entrevistado R1, 2019).

A formação de quatro das associações precedeu a produção orgânica, já que segundo relato do entrevistado pela EMATER, praticamente não havia produção orgânica antes dos produtores se organizarem em associações para a escoação do produto.

Fica caracterizado portanto que o associativismo, modo recente de organização entre os agricultores familiares de Claraval, foi implantando pelo trabalho do técnico da EMATER no município a partir do ano de 2013, e é fator de inovação por processo (Farah, 2000), já que a partir do associativismo os produtores familiares de Claraval passaram a se reunir com frequência e trocar experiências, receber mais assistência técnica por parte da EMATER, adotar a produção orgânica e a diversificação da produção.

Quanto a importância do modo de produção orgânico, o técnico da EMATER cita tal modo como fator de inserção em novos mercados, em combinação com o associativismo para a escoação da produção, exemplificando com as vendas de alguns produtores associados através de mercados institucionais (PNAE), conforme trechos das falas dos entrevistados citadas acima.

O técnico cita também o exemplo da instituição R1, que exporta café orgânico a melhores preços de mercado, conforme relato: “Nessa safra os produtores de café orgânico conseguiram exportar toda a produção através da Cooperativa, ao preço de R\$ 1.010,00 a saca”<sup>12</sup>.

Os entrevistados R1 e R4 citaram a importância da agricultura orgânica em relatos nas suas entrevistas. O respondente R1 informou que pelo incentivo e influência do técnico da EMATER começaram a plantar orgânicos e, em com a consequente melhoria de renda, os filhos deixaram seus empregos na cidade e voltaram para trabalhar no campo. O respondente R4

---

<sup>12</sup> O preço da saca de café arábica convencional oscila bastante, mas em 2019 girou ao redor de R\$ 400,00/saca



atribui a diversificação e a entrada em mercados institucionais como consequência da plantação de orgânicos.

Apreende-se que a adoção da agricultura orgânica em detrimento da tradicional foi um importante fator de agregação de valor à produção. Nesse sentido, a iniciativa do profissional da EMATER de implantação e acompanhamento da agricultura orgânica no município foi fundamental para os bons resultados alcançados.

No que tange à diversificação da produção, esse fenômeno aparece nas falas dos entrevistados associados, como um dos impactos da assistência técnica da EMATER no município, conforme abaixo:

A gente não vende nem tanto pela diferença de preço, mais é a diversidade que a gente tem aqui na propriedade. A gente já tá plantando uva, agora vai para o morango e é tudo produto 100 % orgânico (Respondente Associação R1, 2019).

Já outro respondente, relata:

[...] o novo técnico a nossa vida mudou, por que ele trouxe a agricultura orgânica, fez a gente conhecer a agricultura orgânica e hoje a gente tá diversificado aí com certificados orgânicos. (Respondente Associação R4, 2019).

Assim como a produção orgânica, a diversificação da produção é posterior e consequência do associativismo, dado que foi este último fenômeno que abriu a possibilidade de maior assessoria pela EMATER aos produtores que aderiram às associações. Desta forma, os produtores associados puderam ter maior contato com as propostas trazidas pela assistência técnica.

Nas que tange ao retorno de pessoas de gerações mais novas das famílias rurais para o campo – mudança de empregos nas cidades para o trabalho com a produção agropecuária familiar, a fala do respondente R1 esclarece que:

[...] meus filhos voltou, não voltou, porque eles não eram assim da roça, mas se interessou tanto que hoje estão na propriedade e mudou [...] Meus filhos casados, cada um deles já conseguiu comprar casa dele [...] Está os filhos todos trabalhando, o esposo, um irmão que mora aqui. Hoje tá 100 % agricultura. (Respondente Associação R1, 2019)

A fala de outro respondente de uma das associações reitera a fala acima:

A minha filha trabalhava na prefeitura de Claraval e hoje trabalha aqui junto. E hoje a gente trabalha tudo junto aqui, a família reunida. Então é muito bom trocar experiências juntos (Respondente Associação R4, 2019).

Percebe-se que o modelo de agricultura familiar do município, a partir da melhoria dos serviços de assistência técnica e extensão rural, adoção da produção orgânica, diversificação da produção e abertura de canais para novos mercados (mercados institucionais e mercados para exportação), foram fatores que possibilitaram a volta dos filhos de alguns produtores familiares, com a migração de empregos nas cidades para o trabalho no campo.

Os impactos da assistência técnica no planejamento e sustentabilidade da produção, através da introdução das mudanças mencionadas acima, podem ser considerados um caso de accountability, devido a atuação do profissional em conformidade com os requisitos do cargo (assistência técnica na produção e no auxílio à tomada de crédito). Vale citar que há relatos na entrevistas que o serviço prestado pela EMATER antes da chegada do atual profissional técnico no município

### **6.3 Barreiras e indutores da Inovação**

A análise realizada neste trabalho permitiu auferir indutores e barreiras da inovação na dinâmica de funcionamento da agricultura familiar de Claraval e na relação com o crédito rural via PRONAF.

Assim como descrito na revisão de literatura, entende-se inovação como uma ruptura com práticas e modelos utilizados anteriormente em função da geração de um novo contexto (FARAH, 2006).

No que se refere aos indutores da inovação na dinâmica da agricultura familiar, pela análise do conteúdo das falas dos entrevistados, todos os agricultores que se associaram melhoraram os resultados financeiros pelas novas possibilidades de escoação da produção, mas aqueles que aderiram à produção orgânica tiveram melhores resultados.

A diversificação da produção foi outro ponto citado como uma mudança que trouxe benefícios econômicos para os produtores. Além disso, a entrada em mercados institucionais e a novos mercados são inovações que chegaram para os agricultores através da assistência técnica, com a introdução do associativismo. Também nesse caso, os produtores que melhor se inseriram foram os que aderiram à produção orgânica.

Não houve menção a barreiras quanto a inovação no desenvolvimento da agricultura familiar, no que diz respeito ao universo dos agricultores associados do município, conforme quadro abaixo:

Quadro 10: Indutores da inovação na dinâmica da agricultura familiar de Claraval - MG

<b>Fatores da Inovação</b>	<b>Unidades de Análise</b>	<b>Fatos Relatados</b>
- Indutores	- EMATER	- associativismo - produção orgânica - diversificação da produção - novos mercados

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019

No que tange a relação com o crédito do PRONAF, observou-se a seguinte barreira: a representante do CMDR aludiu ao banco como instituição mais preparada para informar aos produtores a respeito do Programa e fez um chamamento para uma maior aproximação entre banco e produtores rurais para melhorar o acesso a informações sobre o Programa. Caracteriza-se aí a carência de transferência de informação a respeito do Programa por parte dos bancos.

Observou-se neste trabalho a barreira falta de informação, em relação ao acesso ao PRONAF Jovem e Pronaf Mulher. Neste caso, o acesso à linhas que poderiam representar a inclusão de novos atores sociais como beneficiários do crédito rural, não se concretizou no município de Claraval, apesar dos relatos da entrevistada pelo banco, que afirmou que havia aumentado a comercialização destas linhas pela agência de Franca.

A exigência de garantia fidejussória (avalista ou fiador), na opinião de um entrevistado das associações e dos respondentes da EMATER e do Banco, é o obstáculo comum no acesso ao crédito.

No que concerne aos indutores da inovação, eles aparecem nas unidades de análise Banco e Associações. Em relação ao banco, o técnico da EMATER afirmou que a centralização do atendimento dos produtores em uma só agência da região sanou a barreira da comunicação entre banco, produtores rurais e a assistência técnica.

A assistência técnica prestada pela instituição, caracterizou-se também como indutor da inovação, visto que o estímulo ao associativismo, a introdução da produção orgânica e da diversificação da produção e a entrada em novos mercados podem ser interpretados como fruto da agregação de informação ao processo produtivo e à relação com o mercado.

No que concerne a unidade de análise Associações, foi citado que o trabalho do técnico da EMATER é facilitador do acesso às linhas de crédito. Apesar de tal fato não ser uma inovação, visto que mesmo anteriormente ao atual técnico, segundo o relato dos entrevistados, a EMATER prestava a assistência de forma a auxiliar o acesso ao crédito, as inovações introduzidas embasaram a inovação por processo e produto.

O quadro abaixo demonstra os aspectos indutores e as barreiras da inovação para a tomada de crédito do PRONAF, segundo os apontamentos dos atores respondentes por cada unidade de análise.

Quadro 11: Barreiras e Indutores da inovação para a tomada de crédito do PRONAF

<b>Fatores da Inovação</b>	<b>Unidades de Análise</b>	<b>Fatores Relacionados</b>
Barreiras	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CMDR</li> <li>- Associações</li> <li>- Banco, EMATER e uma Associação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necessidade dos bancos suprirem carência de informações sobre o Programa</li> <li>- Falta de informação dos produtores para acessar o PRONAF Jovem e o PRONAF Mulher</li> <li>- Exigência de garantia fidejussória</li> </ul>
Indutores	<ul style="list-style-type: none"> <li>Banco</li> <li>Duas Associações e EMATER</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralização do atendimento aos produtores pronafianos da região em uma única agência</li> <li>- Assistência técnica da EMATER no auxílio para tomada de crédito e entrada em novos mercados, como os institucionais e de exportação</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Como colocado no subcapítulo 3.3 deste trabalho, Farah (2008) enumera como disseminadores da inovação: as características intrínsecas da inovação, a natureza do problema enfrentado pela política pública, a percepção da relevância do problema ou desafio, a convergência com a agenda das políticas públicas de diferentes localidades, o acesso a informação e a seleção de inovações por atores envolvidos nas localidades receptoras.

A despeito do primeiro item, características intrínsecas da inovação, que é a sua capacidade de dar respostas efetivas a problemas ou desafios enfrentados por parte dos entes

públicos, auferiu-se que a assistência técnica prestada pela EMATER se mostrou um eficiente mecanismo na resolução das demandas da agricultura familiar do município. Pelos relatos dos entrevistados, a instituição foi a responsável pelas mudanças constatadas neste trabalho e sua atuação se pautou efetivamente para mudanças na prática agrícola e na comercialização dos produtos, de forma a propor e implantar soluções inovadoras que respondessem às demandas dos agricultores.

No que se refere a percepção da relevância do problema ou desafio, que leva em consideração se os atores sociais consideram os problemas como relevantes, mais uma vez a EMATER aparece como principal órgão que atua no sentido de atender as demandas dos agricultores na busca de convergência com a política do PRONAF. Nos relatos dos respondentes, o trabalho efetuado através da assistência técnica e extensão rural, facilita o acesso dos produtores às linhas de crédito do Programa. Fica a ressalva da ausência de acesso às linhas destinadas à jovens e mulheres, neste caso justificada pelo técnico da instituição como linhas de financiamento negadas pelo banco, e, diante de um contexto de introdução e crescimento da produção orgânica, o pouco acesso à linha PRONAF Agroecologia.

A respeito da seleção de inovações por atores envolvidos no processo decisório nas localidades receptoras, que se refere a como os atores políticos e sociais internos agem para incorporar uma determinada inovação, constata-se ainda baixo grau inovador, entretanto com potencial de crescimento. Nesse aspecto, averiguou-se que o associativismo para a escoação da produção, uma das inovações analisadas neste trabalho, que no segundo semestre de 2019 atingia o total de 25% dos estabelecimentos rurais familiares, é um fenômeno que encontra-se em processo de disseminação.

Os elementos: natureza do problema enfrentado pela política pública - se os problemas são comuns a outras localidades ou peculiar à região; convergência com a agenda das políticas públicas - o grau de convergência entre o problema tratado pela política e a agenda institucional de políticas públicas de diferentes localidades e acesso à informação, que avalia grau de relação direta entre o município de análise e outras localidades a partir de relações de vizinhanças ou de semelhanças, não puderam ser averiguados neste trabalho.

No entanto, as características do município de Claraval, como a predominância da cultura do café e da agricultura familiar, são comuns a outros municípios do sul de Minas Gerais (CAMARGO e OLIVEIRA 2012), e as inovações aqui relatadas podem servir de exemplo para outras localidades.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa avaliou o fenômeno da inovação no setor público na agricultura familiar de Claraval-MG e na sua relação com a tomada de crédito do PRONAF.

Para isso, relacionou-se o conceito de inovação no setor público adotado pela autora Marta Ferreira dos Santos Farah com a literatura que trata sobre o PRONAF. Além disso, o estudo teve como objetivos: caracterizar a agricultura familiar de Claraval, a sua relação com a tomada de crédito do PRONAF e identificar possíveis aspectos inovadores na agricultura do município, suas barreiras e induções.

Como contribuição deste trabalho, averiguou-se a preponderância da ação do Estado no contexto do fortalecimento da agricultura familiar do município de análise. Todas as transformações ocorridas estão ligadas à atuação do profissional técnico da EMATER desde 2013 e sua prestação de serviço de assistência técnica. Esse serviço tem se configurado como um indutor de inovações.

Vale ressaltar que foi citado várias vezes, pelos agricultores entrevistados, que os profissionais técnicos até 2013 eram vistos como burocratas que emitiam a DAP e facilitavam ao acesso ao crédito no banco e que um dos diferenciais do profissional técnico que assumiu a partir 2013, além da emissão da DAP, foi a prestação de fato do serviço de assistência técnica, ao acompanhar e orientar todo o processo produtivo, e a transição para a agricultura orgânica em várias propriedades.

Tinha-se por hipótese que a agricultura familiar do município passou por inovações a partir do ano de 2013, em função da chegada de um novo técnico da EMATER, que trouxe novos conhecimentos e práticas para os produtores familiares de Claraval, o que foi determinante para a sua maior inserção econômica. Mas que tais transformações não atingiam todo o universo da agricultura familiar do município, tratando-se, portanto, de um contexto de transformações restrito em relação ao universo de agricultores familiares do município, fato confirmado neste trabalho.

Pode-se afirmar que as mudanças na agricultura familiar de Claraval foram inovadoras para uma parte dos agricultores, que aderiram ao associativismo e ao modo de produção orgânica e através dele o acesso a mercados institucionais e, em um caso, acesso a novos mercados para exportação.

A exigência de garantia fidejussória, a falta de informação quanto à algumas linhas do Pronaf, as falhas no atendimento por parte dos bancos são as principais barreiras da inovação.

Por outro lado, a assistência da EMATER, através de introdução de novos processos, novos produtos e abertura de novos canais para a escoação da produção, é a principal indutora.

A respeito do acesso ao crédito do PRONAF, averiguou-se que, na opinião de todos os entrevistados, este é um fator agregador para o desenvolvimento da agricultura familiar do município. Segundo as análises das entrevistas, é possível afirmar que a tomada de crédito contribui para o desenvolvimento da agricultura familiar do município, mas não é decisiva no processo de inovação analisado nesse trabalho.

As transformações com a mudança nos processos organizativos e produtivos (associativismo, produção orgânica e diversificação) são um caso de inovação por processos, e a entrega de um produto de maior valor agregado em novos mercados, como o caso da associação cujo alguns produtores exportam café, uma situação de inovação por produto (FARAH, 2006).

Quanto à inclusão social, fator da inovação (Farah, 2006) também testado no roteiro de entrevistas, observou-se uma tendência à concentração de renda entre os agricultores. O crescimento financeiro relatado com o aumento dos canais de escoação só foi acessível aos agricultores associados, em sua maior parte àqueles que aderiram a produção orgânica e a diversificação da produção.

Observou-se também o fenômeno do retorno dos filhos dos agricultores familiares dos empregos nas cidades para o trabalho no campo, fato relatado pelos presidentes das instituições que aderiram integralmente ao associativismo e a produção orgânica.

A respeito dos elementos disseminadores da inovação elencados por Farah (2008), constata-se a importância da EMATER enquanto agente disseminador de inovação ao propor e implantar o associativismo, o modo de produção orgânica e a diversificação da produção. No que tange a percepção da relevância do problema ou desafio, observou-se mais uma vez a importância da EMATER, enquanto eficiente proponente de soluções para as demandas da agricultura familiar e a prefeitura municipal, principal apoiadora das ações da EMATER. No que se refere à seleção de inovações por parte dos atores envolvidos no processo decisório nas localidades receptoras, avaliou-se que este ainda é um elemento em disseminação no município, pois as inovações propostas pela EMATER atingem apenas 25% dos produtores atendidos.

Dado o exposto sobre o modelo de desenvolvimento da agricultura familiar de Claraval e sua relação com o crédito, foi feita uma proposta de intervenção.

Diante do mencionado reiteradas vezes que a garantia fidejussória nos contratos é uma barreira de acesso ao crédito, a unanimidade quanto a baixa inadimplência do Programa no

município e que o acesso ao crédito é um fator de desenvolvimento enquanto alavancador do retorno financeiro para o produtor rural, propõe-se ao PRONAF e aos bancos operadores do Programa, um estudo de viabilidade para flexibilização das normas quanto às garantias nos contratos, tornando-as mais alinhadas com às especificidades e realidades locais.

O município já possui destaque regional quanto ao volume de crédito tomado no Programa, entretanto, existem brechas para a participação em linhas ainda não acessadas. A flexibilização das exigências de garantias pessoais nos contratos, pela análise da opinião de todos os entrevistados, é uma possibilidade de solução nesse sentido.

Especificamente, quanto à ausência de acesso às linhas do PRONAF direcionadas para jovens e mulheres, propõe-se uma aproximação do técnico da EMATER com a agência bancária que centraliza as operações de crédito do PRONAF na região, no intuito de abrir oportunidades de contratação dessas linhas.

Nesse mesmo sentido, propõe-se tal aproximação entre banco e EMATER para que os produtores tenham conhecimento sobre o PRONAF Agroecologia, visto que tal linha atende produtores que produzem orgânicos, modo de produção em expansão em Claraval, e foi encontrado apenas um contrato nessa linha no município.

A realização de eventos, palestras e cursos em parceria da EMATER com o Banco do Brasil são formas viáveis de buscar esta aproximação. O fato do Banco ter centralizado o atendimento aos produtores rurais que tomam crédito do PRONAF na região de Franca em uma única agência, facilita a aplicação desta proposta de intervenção.

No caso do município de Claraval, a análise das entrevistas permite afirmar que a tomada de crédito do PRONAF é benéfica para a agricultura familiar, mas não foi encontrado nenhum relato que permitisse auferir que o Programa é determinante para o desenvolvimento da agricultura do município.

Fica a ressalva de que o consumo de crédito, por si só, não é necessariamente um fator positivo para o desenvolvimento rural. O uso do crédito de forma consciente, em conformidade com a legislação, de acordo com a capacidade de pagamento e necessidades do tomador são fatores fundamentais para uma relação assertiva entre desenvolvimento e crédito rural.

O que não significa que a possibilidade de acesso ao crédito, especialmente o de baixo custo, como é o caso do PRONAF, não seja um fator que pode contribuir com o desenvolvimento rural e da agricultura familiar no município de análise.

Por fim, como limitação do trabalho atenta-se ao fato das conclusões desta dissertação não serem passíveis de generalização, pois se trata de um estudo de caso único, com suas



respectivas especificidades. Entretanto, acredita-se que o estudo atendeu aos objetivos propostos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. São Paulo: Anpocs ; Unicamp. Ed. Hucitec, Anpocs, Ed. da Unicamp, 1992.

\_\_\_\_\_. Agricultura familiar e Desenvolvimento Territorial. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Campinas, v. 1, n. 28, p.49-67, 14 out. 1999.

\_\_\_\_\_. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

ARAÚJO, J. A; FILHO, J. E. R. V. Análise dos Impactos do Pronaf na agricultura do Brasil no período de 2007 a 2016. Texto para discussão. **IPEA**. Rio de Janeiro, 2018.

AQUINO, J. R. SCHNEIDER, S. 12 anos da política de crédito do Pronaf no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**. v.1, p. 309-347, 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. rev. e actual. Lisboa: Edições 70, 2016.

BEBBINGTON, A. Capitals and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty. **World Development**. v.27, n.12, p.2021-2044, 1999.

BIANCHINI, V. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF e a sustentabilidade da Agricultura no Vale do Ribeira**. 2010. 411 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

BRASIL. **Lei 11.947**. PNAE – PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm)>. Acesso em: 08 ago. 2017.

BRYMAN, A. Qualitative Research. In: **Research Methods and organization studies**. London: Unwin Hyman, London, 1989. p.135-169.

CAMARGO, R. A. L. **Agricultura familiar em Ouro Fino - MG**. 2010. 256 f. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola). Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, 2010.

**CEPEA** – Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/releases/pib-agro-cepea-impulsionado-por-ramo-agricola-pib-cresce-4-48-em-2016.aspx>. Acesso em 18/11/2017.

COMISSÃO EUROPEIA. **Powering European public sector innovation: towards a new architecture**. Brussels: Directorate General for Research and Innovation; Innovation Union; European Commission, 2013. (Report of the Expert Group on Public Sector Innovation).

DEFANTE, M.; MONTOYA, M. A.; VELOSO, P.R.; COSTA, T. V. M. O papel do crédito agrícola brasileiro e sua distribuição por estratos de produtores. **Teoria e evidência econômica**, Passo Fundo-RS, v. 7, n. 12, p. 87-110, maio 1999.

DELGADO, N. G. Agronegócio e Agricultura Familiar no Brasil: desafios para a transformação democrática no meio rural. **Novos Cadernos NAEA**. Belém, v. 15, n.1, p 85-129, jun 2012.

\_\_\_\_\_. 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, p. 28-78.

\_\_\_\_\_. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In LEITE, Sergio (Org). **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001. P. 15-52.

DE PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE – Revista de Administração de Empresas**. v.45, n1. p.36-49, jan-mar 2005.

DIAS, M. O. D.; AGUIAR, Lígia Maria Brochado de. PRONAF: Agricultura Familiar Camponesa, Desenvolvimento Territorial e Multifuncionalidade em São João Del Rei – MG. **Rev. Geogr. Acadêmica**, Boa Vista –RO, 2016, v.10, n.2, p. 138-153.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **The State of School Feeding World Wide 2013**. World Food Programme, Italy, 2013.

FARAH, M.F.S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Organização & Sociedade**. v15, n.45, abr/jun 2008, p.107-126.

FARAH, M. F. S. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações e Sociedade**, v.7, n.17, p.59-86, jan-abr 2000.

FARAH, M. F. S. Inovação e governo local no Brasil. In JACOBI, P. PINHO, J. A (org). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 207p.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados Estatísticos**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentação-escolar/alimentação-escolar-dados-estatisticos>> Acesso em 20/11/2017.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, A. S. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas possibilidades: Uma revisão histórica dos principais autores e obras que refletem essa metodologia de pesquisa em Ciências Sociais. **Rae**, São Paulo, v. 5, n. 2, p.57-63, 1995. Bimestral.

GUANZIROLI, C. E.; BUAINAIN, A. M.; SABBATO, A. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: (1996 e 2006). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [s.l.], v. 50, n. 2, p.351-370, 14 jun. 2012. Trimesrtal. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-20032012000200009>. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032012000200009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032012000200009&script=sci_arttext)>. Acesso em: 12 mai. 2017.

GUANZIROLI, C.E. **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. FAO/INCRA. Brasília: 1996.

GRISA, C. KATO, K.Y.M. FLEXOR, G.G. ZIMMERMAN, S. A. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural do Brasil: Uma análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Soc e Cult.**, Goiânia, v.20, n.1, p.13-38, jan /jun 2017.

GRISA, C. SCHNEIDER, S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Piracicaba-SP, v.52,supl.1,p.125-146, 2014.

GRISA, C. WESZ JUNIOR, V. J. W. Políticas públicas para a agricultura familiar: entre avanços e desafios. **Boletim do OPPA**, n3, 2010.

GRISA, C. WESZ JUNIOR, V. J. W. BUCCHWEITS, V. D. Revisitando o Pronaf: Velhos questionamentos, novas interpretações. **RESR**. Piracicaba, v.52, n.2, p.326-346. Abr/Jun 2014.

HARTLEY, J. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. **Public money & Management**, p. 27-41, jan 2005.

**IBGE** (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Disponível em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> Acessado em 01/08/2017.

KAGEYAMA, A. et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustrial. In DELGADO, Guilherme Costa; GASQUES, José Garcia; VILLAVARDE, Carlos Monteiro. **Agricultura e Políticas Públicas**. Brasília: 1990, p. 113-223.

KLERING, L. R.; ANDRADE, J. A. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, P; PINHO, J. A. **Inovação no campo da gestão pública local. Novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 77-118.

KOCH, P. HAUKNES, J. Innovation in the Public Sector. Publin Report. n. D.20. Oslo: NIFU STEP, 2005.

MANZINI, E.J. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi-estruturada. In: MARQUEZINE: M. C.; ALMEIDA, M. A.; OMOTE; S. (Orgs.) **Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial**. Londrina:eduel, 2003. p.11-25.

MATTEI, L. Evolução do crédito do PRONAF para as categorias de agricultores A e A/C entre 2000 e 2010. IN Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 49, 2011, Belo Horizonte- MG, anais...SOBER, 2011.

MATTEI, L. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pósredemocratização do país. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 20, n. 1, 2012, p. 301-325.

MATTOS, P. L. C. L. de. A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 823 a 848, jan. 2005. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6789>>. Acesso em: 10 Jan. 2019.

MELO, M. M. **A dinâmica do crédito na economia brasileira. Um ensaio.** 2009. 158f. Tese (Doutorado em Economia) – Curso de pós graduação em Economia. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

**MCR** – Manual de Crédito Rural do Banco Central. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/mcr>> Acesso em 25 de jan. de 2018.

NEVES, J.L. Pesquisa Qualitativa – Características, Usos e Possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração.** São Paulo, v.1, n. 3, p. 1-5, 1996.

OCDE – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The innovation imperative in the Public Sector: setting an agenda for action.** Paris: OECD Publishing, 2015.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 18, p.909-916, 01 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v18n4/02.pdf>> Acesso em: 16 ago. 2017.

ROBERTSON, R.BALL, R. (2002). Innovation and improvement in the delivery of public services: The use of quality management within local government in Canada. **Public Organization Review.** A Global Journal, 2(4), 2005, p.387-405.

SABOURIN, E. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil in **Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas de Futuro.** Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2017, 470 p.

SCHNEIDER, S. CAZZELA, A. A; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S; SILVA, M. K; MARQUES, P. E. M. (org). **Políticas públicas e participação social no Brasil Rural.** Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

**SEAD** – (Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em 17 de nov. de 2017.

**SEAD** – (Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/plano-safra-da-agricultura-familiar-20172020>>. Acesso em 13 mar 2019.

**SNCR** (Sistema Nacional de Crédito Rural). Disponível em: [https://www3.bcb.gov.br/mcr/manual/09021771806f44fb.htm?fullName=2%20-%20Sistema%20Nacional%20de%20Cr%C3%A9dito%20Rural%20\(SNCR\)](https://www3.bcb.gov.br/mcr/manual/09021771806f44fb.htm?fullName=2%20-%20Sistema%20Nacional%20de%20Cr%C3%A9dito%20Rural%20(SNCR)). Acesso em 17 de nov. de 2017.

SUGIYAMA, N. B. Theories of Policy Diffusion Social Sector Reform in Brazil. **Comparative Political Studies.** v.41, n.2, p.193-216, feb. 2008.

TRICHES, R. M.; SHNEIDER, S. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o programa de alimentação**

**escolar**. 2010. 297 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Econômicas, Pós Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VEIGA, J. E. **A face rural do desenvolvimento: natureza, território e agricultura**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000. 197 p.

Yin RK. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. 248p.

WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In TADESCO, João Carlos (Org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas** Passo Fundo: EDIUPF, 1999.

\_\_\_\_\_. Raízes Históricas do Campesinato. **XX Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, Minas Gerais: 1996.

\_\_\_\_\_.A Agricultura Familiar e Campesinato: rupturas e continuidades. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro: CPDA/MAUAD, n.21, outubro, 2003.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. 289p.

**APÊNDICES**

## **APÊNDICE 1: ENTREVISTA A SER APLICADA JUNTO AO GERENTE DE CARTEIRA RURAL DO BB**

### **IDENTIFICAÇÃO**

-Nome:

- Cargo:

- Contato:

- Tempo na Função:

1. Quais linhas do PRONAF são operacionalizadas nesta agência?
2. Que tipo de finalidade de financiamento prevalece: custeio, investimento ou comercialização?
3. Qual o volume de crédito do PRONAF total na sua agência? Destes, qual o volume tomado em investimento, qual o volume tomado em custeio e qual o volume tomado em comercialização?
4. Quais as dificuldades encontradas pela agência para operacionalizar os contratos do PRONAF?
5. Na sua percepção, quais as dificuldades encontradas pelos produtores rurais para terem acesso às linhas de crédito do PRONAF?
6. O banco fiscaliza o uso do recurso financeiro tomado segundo a devida finalidade? Se sim, quais as formas de fiscalizações?
7. Os níveis de inadimplência do PRONAF na sua carteira são mais altos ou mais baixos em relação às outras carteiras de crédito rural do Banco do Brasil nesta praça?
8. Os níveis de inadimplência do PRONAF na sua carteira são mais altos ou mais baixos em relação às outras carteiras de crédito desta agência?
9. Ainda quanto ao nível de inadimplência do PRONAF, ele se dá nos produtores de DAPs Física ou nas DAPs Jurídicas?



10. Com base na sua experiência de trabalho, você acha que mulheres, jovens e assentados têm ao longo do tempo acessado mais as linhas do PRONAF que a eles são destinadas? Por quê?
11. Quantos contratos de PRONAF foram feitos para mulheres, jovens e assentados nesta agência?
12. Você acha que as outras linhas do PRONAF abarcam jovens, mulheres e assentados?
13. Observações que o entrevistado queira fazer

## **APÊNDICE 2: ENTREVISTA A SER APLICADA AO TÉCNICO DA EMATER IDENTIFICAÇÃO**

-Nome:

- Cargo:

- Contato:

- Tempo na Função:

1. Você é o responsável por elaborar os projetos do PRONAF para os agricultores familiares deste município? Elabora projetos para agricultores familiares de outros municípios?
2. A elaboração para produtores de outros municípios do Estado ocorre apenas em ocasiões excepcionais com a anuência do gerente regional.
3. Quais as principais atividades agropecuárias dos agricultores familiares neste município?
4. Em relação ao perfil dos produtores, qual o tamanho médio das propriedades rurais?
5. Qual o nível de tecnificação e o perfil de mão de obra empregada (familiar, empregados contratados)?
6. Existe, além do PRONAF, linhas de crédito rural que os produtores rurais familiares de Claraval acessam? Se sim, quais são elas?
7. Caso existam outras linhas de crédito rural acessadas pelos produtores familiares de Claraval, o senhor acha elas mais significativas que o PRONAF?
8. Quais as dificuldades encontradas, pela Emater, para operacionalizar os contratos do PRONAF?
9. Na sua percepção, quais as dificuldades encontradas pelos produtores rurais para terem acesso às linhas de crédito do PRONAF?
10. Você considera o nível de inadimplência do PRONAF alto ou baixo? Por quê?

11. A Emater também é responsável por fiscalizar a aplicação correta dos recursos emprestados? Acontecem desvios? Se sim, por quê?
12. Quais os motivos, na sua opinião, que levam os produtores rurais a inadimplir no PRONAF?
13. Com base na sua experiência de trabalho, você acha que mulheres, jovens e assentados têm, ao longo do tempo, acessado mais as linhas do PRONAF que a eles são destinadas? Por quê?
14. Você acredita que as linhas de crédito cedidas pelo PRONAF neste município favorecem à manutenção da atividade econômica da família rural e sua permanência no campo? Por quê?
15. Existe diferença nas atividades agropecuárias e no acesso ao Pronaf entre os produtores cooperados e os não afiliados a cooperativas ou associações?
16. Levando em conta que o município de Claraval é considerado como um dos modelos para a agricultura familiar no estado de Minas Gerais, o que o senhor acha que seja o fator que diferencie a produção familiar de Claraval dos demais municípios do estado de Minas Gerais ?
17. Você acredita que todos os agricultores familiares deveriam produzir e comercializar através de cooperativa ou associação? Cite os motivos de sua resposta.
18. Existe apoio do poder municipal para as demandas da agricultura familiar em Claraval-MG? Como este apoio ocorre?
19. Este apoio vem obtendo resultados? Quais os principais resultados?

**APÊNDICE 3: Entrevista com o presidente do CMDR**

-Nome:

- Cargo:

- Contato:

- Tempo na Função

1. Qual a composição do CMDR de Claraval –MG ?
2. De que forma ocorre a participação deste conselho na proposição e fiscalização das políticas locais para a agricultura familiar?
3. Quais as principais demandas dos agricultores familiares ?
4. Qual a sua opinião sobre PRONAF enquanto instrumento de política pública para o campo ?
5. Existe apoio do poder municipal para as demandas da agricultura familiar em Claraval-SP? Se sim, como este apoio ocorre ?
6. Este apoio vem obtendo resultados ? Quais os principais resultados ?
7. Você acha que o CMDR tem importância na demanda dos agricultores familiares de Claraval ? Se sim, qual a importância?
8. Observações que o entrevistado queira fazer.

## **APÊNDICE 4: Entrevista com a presidente das Associações e Cooperativas de Produtores Rurais**

### **Identificação**

- Nome:
- Cargo:
- Contato:
- Tempo na Função:
- Quantidade de Membros :

1. Você acha o crédito rural do PRONAF importante para a agricultura familiar? Por quê?
2. Na sua percepção, há dificuldade por parte dos produtores rurais terem acesso à linhas de crédito do PRONAF? Se sim, quais ?
3. O membros da sua associação acessam individualmente outro tipo de crédito rural que não seja o PRONAF ?
4. Com relação aos produtores rurais que tomam o PRONAF individualmente, a inadimplência é alta ? Por quê a inadimplência é ou não alta ?
5. Qual sua percepção quanto ao nível de assistência técnica recebida ?
6. - Existe apoio para a agricultura familiar de outros órgãos públicos, além da EMATER

7. Existe apoio do poder municipal para as demandas da agricultura familiar em Claraval-MG ? Como este apoio ocorre ?
8. Qual o(s) aspecto(s) inovador(es) que difere(m) a produção familiar não associado com relação aos agricultores associados ?
9. Qual a importância dos mercados institucionais (PAA, PNAE e outros) para a escoação da produção dos associados ?
10. Com base na sua experiência de trabalho, você acha que mulheres, jovens e assentados tem ao longo do tempo acessado mais as linhas do PRONAF que a eles são destinadas ? Por quê ?
11. Outras observações que o entrevistado queira fazer.

**ANEXOS**



Plantação de tomate orgânico na propriedade do respondente R1, 21 agosto de 2019



Hortaliças orgânicas na propriedade do respondente R1, 21 de agosto de 2019



Processo de embalagem de morango orgânico na propriedade do respondente R1, 21 de agosto de 2019



Plantação de morango orgânico na propriedade do respondente R1, 21 de agosto de 2019





Plantação de couve orgânica, 21 de agosto de 2019.



Morango orgânico embalado e pronto para ser comercializado, 21 de agosto de 2019