

THIAGO LEITE GONÇALVES

**CAPTAÇÃO DESIGUAL DE CRÉDITO DO PRONAF EM MUNICÍPIOS
BRASILEIROS: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS DISPOSITIVOS LEGAIS E DA
DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL POR PERÍODOS GOVERNAMENTAIS**

**Botucatu
2022**

THIAGO LEITE GONÇALVES

**CAPTAÇÃO DESIGUAL DE CRÉDITO DO PRONAF EM MUNICÍPIOS
BRASILEIROS: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS DISPOSITIVOS LEGAIS E DA
DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL POR PERÍODOS GOVERNAMENTAIS**

Dissertação apresentada à Faculdade de
Ciências Agronômicas da Unesp Câmpus
de Botucatu, para obtenção do título de
Mestre em Agronomia.

Orientador: Osmar de Carvalho Bueno

**Botucatu
2022**

G635c

Gonçalves, Thiago Leite

Captação desigual de crédito do PRONAF em municípios brasileiros : uma análise a partir dos dispositivos legais e da distribuição territorial por períodos governamentais / Thiago Leite Gonçalves. -- Botucatu, 2022

86 p. : tabs., mapas

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Agrônômicas, Botucatu

Orientador: Osmar de Carvalho Bueno

1. Agricultura familiar. 2. Crédito rural. 3. Mapa. 4. Contrato. 5. Financiamento. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Agrônômicas, Botucatu. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Câmpus de Botucatu



CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: CAPTAÇÃO DESIGUAL DE CRÉDITO DO PRONAF EM MUNICÍPIOS
BRASILEIROS: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS DISPOSITIVOS LEGAIS E
DA DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL POR PERÍODOS GOVERNAMENTAIS

AUTOR: THIAGO LEITE GONÇALVES

ORIENTADOR: OSMAR DE CARVALHO BUENO

Aprovado como parte das exigências para obtenção do Título de Mestre em Agronomia (Energia na
Agricultura), pela Comissão Examinadora:


Prof. Dr. OSMAR DE CARVALHO BUENO (Participação Virtual)
Engenharia Rural e Socioeconomia / Faculdade de Ciências Agrômicas de Botucatu UNESP


Prof.ª Dr.ª ANA MARIA DIETRICH (Participação Virtual)
Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas / Universidade Federal do ABC


Prof. Dr. MATEUS DE ALMEIDA PRADO SAMPAIO (Participação Virtual)
Pós-Doutorando - Departamento de Geografia / Faculdade de Ciências e Tecnologia

Botucatu, 01 de novembro de 2022

AGRADECIMENTOS

À minha família, aos amigos, aos professores e funcionários das instituições de ensino e ao orientador pelo apoio proporcionado neste processo.

À UNESP, à UFABC e às escolas públicas de ensino fundamental e médio pelo acesso ao conhecimento e pelo privilégio do convívio estudantil.

Aos movimentos sociais e suas organizações que reafirmaram meu lugar de luta frente às injustiças.

À Deus por todo o fortalecimento, amor e cuidado fundamentais para minha existência.

O presente trabalho foi realizado com aporte financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil – CAPES – Código de financiamento 001.

RESUMO

Destacada a importância da agricultura familiar para o Brasil como principal mantenedora da ocupação humana no rural e produtora majoritária dos alimentos agrícolas consumidos internamente, este trabalho tem como objetivo geral apresentar um panorama sobre a distribuição dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – o PRONAF.

O PRONAF é um programa federal com função de subsídio aos agricultores familiares no custeio e no investimento de atividades geradoras de renda que possibilitem a sua permanência e o desenvolvimento do estabelecimento ou empreendimento rural, sendo estas produtivas, capacitivas, comerciais, compras de cota parte, de preservação da natureza e agropecuárias ou não – como o artesanato, a indústria caseira e o ecoturismo.

Reconhecendo que o agricultor familiar é o camponês, o beneficiário da Reforma Agrária, o remanescente de quilombos, o indígena, o extrativista, o pescador artesanal, o ribeirinho, o aquicultor, o silvicultor e o pequeno produtor rural, se faz necessário o estudo da operacionalização do programa em função da equidade em sua distribuição geográfica.

Para tal, os métodos abordados partem de uma revisão sobre os dispositivos legais do programa de 1996 a 2015 a partir da consulta realizada junto ao sítio eletrônico do Planalto Federal e da distribuição espacializada do número e do valor de contratos concedidos municipalmente entre custeio e investimento em todo território brasileiro no período compreendido entre 1999 e 2022.

Os dados do programa foram agrupados por períodos governamentais, de forma a promover a comparação dos montantes financiados e a sua adesão territorial. Os valores monetários foram corrigidos de acordo com o IPCA de junho de 2022. O software utilizado para a construção dos mapas foi o Philcarto, a matriz cartográfica de 2015 adquirida do IBGE, e o editor para finalização de cores e edição o Inkscape. Durante a introdução buscou-se apresentar o contexto secular que formou o PRONAF, caracterizado pela apresentação dos sistemas tradicionais de produção agrícola e pecuário, os seus processos de transformação e o desenvolvimento com foco em latifúndios e na exportação, a formação dos arranjos agroindustriais, a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural e o fornecimento público de assistência técnica e extensão rural.

A ação desempenhada pelo PRONAF é recente no cenário de incentivo público às atividades rurais e foi resultante de lutas dos agricultores familiares. Agricultores estes que apesar da árdua competição iniciada na Revolução Verde, mantiveram-se resilientes em função do pertencimento adquirido por suas relações culturais, sociais, trabalhistas e econômicas integradas à natureza e à ação comunitária local.

Palavras-chave: agricultura familiar; crédito rural; mapa; contrato; financiamento.

ABSTRACT

Highlighting the importance of family farming for Brazil as the main maintainer of human occupation in rural areas and the majority producer of agricultural food consumed internally, this work has the general objective of presenting an overview of the distribution of resources of the National Program for Strengthening Family Agriculture - the PRONAF.

PRONAF is a federal program with the function of subsidy to family farmers in the cost and investment of income-generating activities that allow their permanence and the development of the establishment or rural enterprise, being these productive, capacity-building, commercial, share purchases, preservation of nature and agriculture or not – such as handicrafts, home industry and ecotourism.

Recognizing that the family farmer is the peasant, the beneficiary of the Agrarian Reform, the remnant of *quilombos*, the indigenous, the extractive, the artisanal fisherman, the riverside, the aquaculture, the forestry and the small rural producer, it is necessary to study the operationalization of the program based on equity in its geographic distribution.

To this end, the methods addressed are based on a review of the legal provisions of the program from 1996 to 2015 based on the consultation carried out on the Federal Planalto Federal website and the spatial distribution of the number and value of contracts granted municipally between funding and investment in throughout Brazilian territory in the period between 1999 and 2022.

Program data were grouped by governmental periods, in order to promote the comparison of financed amounts and their territorial adherence. Monetary values were corrected according to the June 2022 IPCA. The software used to build the maps was Philcarto, the 2015 cartographic matrix acquired from IBGE, and the editor for color finishing and editing was Inkscape.

During the introduction, an attempt was made to present the secular context that formed PRONAF, characterized by the presentation of traditional agricultural and livestock production systems, their processes of transformation and development with a focus on large estates and exports, the formation of agro-industrial arrangements, the creation of the National Rural Credit System and the public provision of technical assistance and rural extension.

The action carried out by PRONAF is recent in the context of public incentives for rural activities and was the result of the struggles of family farmers. These farmers, despite the arduous competition that began in the Green Revolution, remained resilient due to the belonging acquired through their cultural, social, labor and economic relationships integrated with nature and local community action.

Keywords: family farming; rural credit; map; contract; financing.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	DISPOSITIVOS LEGAIS.....	18
2.1	Exigibilidade.....	23
2.2	Operacionalidade.....	25
2.3	Desafios para descentralização.....	41
2.4	Considerações parciais.....	45
3	DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS RECURSOS.....	47
3.1	Metodologia para distribuição territorial.....	49
3.2	Dinâmica territorial.....	53
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
	REFERÊNCIAS.....	84

1 INTRODUÇÃO

A implementação de políticas públicas destinadas ao setor rural do Brasil desde 1960 manteve suas ações voltadas, principalmente, à modernização produtiva, composta pelas estratégias norte-americanas de desenvolvimento do setor cunhadas na mecanização do processo produtivo e na utilização de insumos artificiais necessárias à [ao mito da] ampliação da produção alimentícia destinada à soberania alimentar nacional (FERNANDES, 2012).

A política de modernização rural propiciou um novo modelo, que adentrou o espaço do sistema de relações econômicas ocupado majoritariamente pelo cultivo e comercialização do setor cafeeiro no Brasil¹, com a finalidade de estruturar a formação dos complexos agroindustriais, principalmente, os setores avícola, da carne, sucroalcooleiro e da soja (KAGEYAMA, 1987; SILVA, 1996).

Atualmente, o Complexo Agroindustrial (CAI)² denomina relações intersetorialmente marcadas da agricultura, da indústria, do comércio, dos serviços e das instituições públicas devido à interligação e dependência em atividades de pesquisa, financiamento, produção, armazenamento, distribuição e comercialização, necessárias para preparação dos produtos e subprodutos constituintes da cadeia (GONÇALVES, 2005; FAJARDO, 2008).

O direcionamento político brasileiro dado para o estímulo à modernização da produção rural embasou-se pelas premissas de um crescimento econômico voltado ao desenvolvimento de *commodities* e da figuração do país como grande mantenedor de produtos primários e de produtos de baixa complexidade no mercado mundial (TEIXEIRA, 2005).

Por definição, *commodities* são produtos padronizados e não-diferenciados, originados na produção agropecuária ou nas atividades de mineração, podendo ter algum grau de processamento industrial destinados ao consumidor final ou para uso em outros segmentos industriais³, nos quais os preços estão normalmente constituídos pelas bolsas de mercadorias do próprio país ou do exterior (NAKAHODO, 1982).

O financiamento público como prática de auxílio às atividades da modernização produtiva no campo foi institucionalizado através da Lei 4.829, de 05 de novembro de 1965, que determinou as regras do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), na qual definiu o Conselho Monetário Nacional como gestor

dos valores financiados e o Banco Central como controlador e fiscalizador da operacionalização do crédito do SNCR.

O grupo de beneficiados pelo SNCR esteve composto pelos grandes e os médios produtores rurais, especialmente os localizados no Sul e no Sudeste do país, que possuíam capacidade comprobatória de renda de acordo com as exigências das agências operacionalizadoras de crédito à aquisição de bens de alto valor monetário, como maquinários, veículos agrícolas, insumos químicos (fertilizantes, corretivos e defensivos agrícolas) e sementes modificadas (SCHENEIDER; AQUINO, 2014; VILLELA, 2016; TEIXEIRA, 2005).

Chamado de Revolução Verde, estratégia desenhada para os países sulamericanos incorporarem sistemas produtivos, definidos por norte-americanos, necessários para a expansão produtiva nacional no meio rural a partir da introdução de novos maquinários, novos insumos e novas técnicas alterando a relação de trabalho (BRUM, 1988 apud VILLELA, 2016).

Neste modelo o aporte externo à incorporação das medidas de modernização do processo produtivo no meio rural do país adotante estaria amparado unicamente durante um período de experimentação do pacote tecnológico e posteriormente o governo local incumbir-se-ia de sua continuidade e expansão através de bases próprias para a adoção, adaptabilidade e a difusão de todo o pacote apreendido (BRUM, 1988 apud VILLELA, 2016).

Villela (2016) aponta que o forte interesse na adoção do pacote tecnológico era a ampliação do mercado consumidor para escoamento dos maquinários e insumos produzidos internacionalmente sob a vestimenta de um avanço proporcionado aos países adotantes do “pacote tecnológico”. Então, provido o aporte financeiro público local necessário para a adoção deste mecanismo, o modelo não encontraria problemas para a sua inserção.

Brum (1988), apud Teixeira (2008), destaca que as justificativas do governo brasileiro para a escolha do modelo Revolução Verde foram: “1) a elevação da produtividade do trabalho visando o aumento do lucro do produtor; 2) a redução dos custos unitários de produção [nacional] para vencer a concorrência [externa]; 3) a necessidade de superar os conflitos entre capital e o latifúndio, visto que a modernização levantou também a questão da renda da terra; 4) possibilitar a implantação do complexo agroindustrial no país”.

Assim, o sucesso do produtor passou a se manter dependente da diminuição de custos de seu produto através *“da exploração de economias de escala e escopo, dos ganhos de produtividade, da racionalização dos processos produtivos, do acesso aos recursos naturais, das condições da infraestrutura e da logística. Pois, este possui pouco ou nenhum controle sobre o preço da commodity”* (NAKAHODO, 1982).

No início da década de 1970 foram criadas a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) – Lei nº 5.851, de 07 de dezembro de 1972, e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) – Lei nº 6.126, de 06 de novembro 1974, instituições públicas com ações voltadas à pesquisa, à experimentação agropecuária direcionada à geração e adequação de tecnologias para modernização agrícola, à difusão da alta tecnologia e de conhecimentos gerenciais (VILELLA, 2016).

Além do crédito público para manutenção e investimento produtivo pelo SNCR, os grandes e médios agropecuários receberam serviço público para pesquisa, experimentação e o treinamento tecnológico para o aprimoramento de seu processo produtivo, de forma a engrenar a estrutura do sistema para a produção brasileira de *commodities* a ser vendida ao mercado externo (BERGAMASCO *et al.*, 2017; TEIXEIRA, 2005; GRAZIANO, 1985)

A produtividade surgiu, então, como interferência substancial na escala produtiva em 1975⁴(ALVES; CONTINI; GASQUES, 2008), transformando o crescimento que era gradual, contínuo e conjunto à evolução da área cultivada desde 1931, [promovendo a alteração das relações de trabalho tradicionais, antes de parceria entre o proprietário e os trabalhadores,] para o modelo de empresas rurais (GRAZIANO, 1982).

Devido ao receio dos grandes proprietários no pagamento de indenizações de seus trabalhadores frente ao avanço das leis trabalhistas, estes foram dispensando seus trabalhadores, que ficaram sem residência, sem o trabalho que estavam aptos, terra para trabalhar por conta própria e recursos financeiros para se manterem até o início de outra atividade – a emergencial miserabilidade e a migração para os centros urbanos foi o destino da maioria.

A resultante dessa alteração de relação de trabalho foi a diminuição da ocupação humana no campo e uma situação de insustentabilidade socioambiental intensificada nos centros urbanos (SANTOS, 2011) que foram os receptores da

mão de obra desocupada e faminta advinda do rural que se integrariam às cidades sem estas estarem estruturados para recebê-los, aprofundando, assim, as desigualdades sociais.

Villela (2016) enumera, ainda, os principais impactos ambientais proporcionados pelo avanço das *commodities* em: 1) desmatamento e queimadas; 2) compactação, impermeabilização e empobrecimento dos solos; 3) aparecimento de processos erosivos, arenizações e desertificação; 4) poluição e contaminação do solo por defensivos agrícolas e insumos químicos; 5) emissão de gases de efeito estufa; 6) perda da biodiversidade.

A década de 1980 ficou marcada pelo fim da ditadura militar (1985) e pela redemocratização instaurada pela Constituição Brasileira de 1988, fruto de movimentos sociais que levaram à discussão novos métodos de avaliação e (re)construção política promotora do paradigma recente para o desenvolvimento agrário (SCHENEIDER E AQUINO, 2014) e da inclusão de agricultores de subsistência à assistência pública de incentivo produtivo em 1990 (BELIK apud SCHENEIDER E AQUINO, 2014).

Os não médios e grandes agricultores tiveram uma primeira política pública de crédito específico aplicada para o custeio produtivo direcionado à safra de verão 1994/1995 à taxa efetiva de juros de 4% ao ano por meio do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE), definido pelo Banco Central pela Resolução nº 2101, de 24 de agosto de 1994.

O PROVAPE foi conquista de quatro décadas de luta dos agricultores familiares e seus arranjos sociais – principalmente, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), frente ao governo sob a reivindicação de crédito para a manutenção da unidade produtiva rural (MATTEI, 2005)⁵.

De acordo com a Resolução de criação do PROVAPE foi determinado um primeiro conjunto de características para designar pequena produção rural, que foi tratada com semelhança à agricultura de subsistência utilizada por alguns autores como Scheneider, Aquino e Belik que será associado na América Latina como agricultura familiar no final do século XX.

1) Pertencer a cooperativa, associação, grupo ou condomínio de produtores rurais; 2) deter área não superior a 4 (quatro) módulos fiscais⁷; 3) ter no mínimo 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual proveniente da agricultura; 4) não ter empregado permanente; 5) não ser beneficiário de financiamento concedido com recursos dos Fundos Constitucionais ou do Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária (PROCERA), para a mesma finalidade (BRASIL, 1994).

Através de reformulações do PROVAPE⁵ foi promulgado o Decreto nº1946, de 28 de junho de 1996, que cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) para auxiliar os agricultores familiares em sua permanência no campo (SILVA E BERNARDES, 2014) através da oferta de crédito público destinada às atividades de manutenção, de comercialização e integralização produtiva dos agricultores familiares e suas associações (BATISTA E NEDER, 2014).

¹ O sistema cafeeiro brasileiro teve seu processo de decadência gradual inaugurado pelo processo de abolição da escravidão constituído pela Lei Eusébio de Queirós de 1850, pela Lei do Ventre Livre de 1871, pela Lei dos Sexagenários de 1885 e pela Lei Áurea de 1888 extinguidora da mão de obra escrava que compunha a principal força de trabalho da atividade; seguida pela imigração estrangeira durante os séculos XIX e XX que foi promovida pela política nacional de branqueamento que introduziu uma força de trabalho no meio rural autônoma e promotor de outros cultivos; finalizada pela “Depressão Econômica Mundial” iniciada em 1927 e aprofundada pela quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929 com a não importação do café brasileiro pelos países estrangeiros (GONÇALVES, 2005).

² Complexo Agroindustrial (CAI) foi utilizado pela primeira vez no Brasil por Alberto Passos Guimarães em 1976 para designar a integração técnica e produtiva entre o setor da agricultura e o setor industrial (GUIMARÃES, 1979).

³ Exemplos de *commodities* brutas: algodão, amendoim, cereais (arroz, milho, trigo, cevada), oleaginosas, bananas, borracha, cacau, café, madeira cortada, carvão, gás natural, minério de ferro e petróleo, entre outros. Exemplos de *commodities* processadas: arroz beneficiado, farelos em geral, óleo de soja, açúcar, fios de algodão, carnes em geral, madeira, celulose, suco de laranja concentrado e congelado, produtos do refino do petróleo, alumínio, etc (NAKAHODO, 1982).

⁴ Dados de produção, área cultivada e produtividade do setor de grãos, possuindo a soja [*Glycine max* (L.) Merrill] como cultivo principal entre milho (*Zea mays* L.), trigo (*Triticum aestivum* L. em. Thell), arroz (*Oryza sativa* L.) e feijão (*Phaseolus vulgaris* L.) durante o período entre 1931 a 2007, fornecidos pelo Censo Agropecuário de 2007.

⁵ A partir da Constituição de 1988, conhecida como “Constituição cidadã”, as reivindicações por políticas específicas para a agricultura familiar ganharam evidência, quando o movimento sindical elaborou uma proposta de Lei Agrícola que incluía uma política de crédito voltada para a agricultura familiar. A proposta contemplava não apenas taxas de juros ou preços diferenciados, mas, sobretudo, a garantia de que os agricultores familiares pudessem ter acesso ao sistema bancário, e que encontrassem meios para afirmar sua capacidade produtiva. A Constituição criou Fundos Constitucionais que viriam a aportar financeiramente o PRONAF e outras políticas públicas direcionadas à agricultura familiar (JESUS, 2007, p. 111).

⁶ “As regras de financiamento foram estabelecidas em 24 de agosto de 1995, pela Resolução nº. 22.191 do Conselho Monetário Nacional e, posteriormente, através do Decreto Presidencial Nº. 946, de 28/06/96, criando o PRONAF, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e das exigibilidades bancárias (MDA/SAF/2000) (JESUS, 2007, p. 112)”.

⁷ O módulo fiscal é determinado pela unidade de governo local a partir do conceito de gestão

da menor unidade territorial necessária para uma produção agropecuária economicamente viável, expresso em hectares. Ele depende de características como a distância entre a unidade produtiva e os centros consumidores, tipologias climáticas e territoriais, e a infraestrutura que é disponibilizada para uso no local produtivo (EMBRAPA, 2010).

2 DISPOSITIVOS LEGAIS

O Programa Nacional de Financiamento da Agricultura Familiar (PRONAF) passou por seis decretos (nº 1.946 de 1996, nº 2.025 de 1996, nº 3.200 de 1999, nº 3.508 de 2000, nº 3.992 de 2001, e nº 4.854 de 2003) e três leis (nº 11.326 de 2006, 12.058 de 2009 e nº 12.512 de 2011) que alteram sua estrutura organizativa, disponibilizados pela plataforma digital do Governo Federal Brasileiro <<http://www.planalto.gov.br>>, e acessada em 28 de março de 2020.

Estes regimentos tangem a regulamentação do PRONAF sobre os objetivos do programa, a exigibilidade do agricultor familiar, a operacionalidade do crédito e planos, as competências e composições dos órgãos dirigentes e consultivos, os fundos de custeio e as ferramentas de auxílio abordados em síntese na Tabela 1 e sua ampliação disposta entre os subcapítulos 1 e 2. No subcapítulo 3 foi proposta uma discussão entre os dispositivos legais do programa e os desafios para a democracia.

Tabela 1. Síntese da regulamentação do PRONAF entre 1996 e 2015.

Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996	- Objetivo superior: promoção do desenvolvimento rural ambientalmente sustentado. - Objetivos do programa: estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar; ao aprimoramento profissional do próprio agricultor familiar sobre técnicas gerenciais e novos padrões tecnológicos; à adequação e implantação de infraestrutura física e social para um melhor desempenho produtivo; o apoio à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola; o acesso e a permanência do agricultor familiar no mercado em condições competitivas; o estímulo e fortalecimento das experiências técnicas adotadas pelos agricultores e suas organizações. - Sistema gestor: forma descentralizada, parcerias voluntárias entre as unidades de governo federal, estaduais e municipais, entidades civis e agricultores familiares; criação de conselhos: nacional, estaduais e municipais; desenvolvimento de um plano nacional específico para o PRONAF, e planos estaduais e municipais de desenvolvimento rural; formação de Secretarias-Executivas Nacional e Estaduais, e de Delegacias Federais da Agricultura. - Operacionalidade: comprovação documental específica e adaptada aos agricultores familiares para a conferência de crédito. Como
--	---

	unidades concessionárias de crédito foram determinadas as agências financeiras existentes. - Prioridades de atendimento: municípios que tivessem o PRONAF incluso em seu PMDR.
Decreto nº 2.025, de 9 de outubro de 1996	- Sistema gestor: ao BACEN não é mais atribuído o levantamento de dados e estatísticas sobre o PRONAF. - Operacionalidade: os beneficiários do PRONAF podem executar mais de um contrato em uma mesma finalidade sem o término de um contrato anterior.
Decreto nº 3.200, de 06 de outubro de 1999	- Objetivos do programa: financiar a capacitação e a profissionalização dos agricultores familiares e de suas organizações e parceiros em tecnologias aplicadas ao beneficiamento, agroindustrialização, comercialização; estimular atividades não-agropecuárias como o artesanato, a indústria caseira e ecoturismo; e a utilizar do sistema de arranjos cooperativos de agricultores familiares para difusão tecnológica. - Sistema gestor: é criado um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural alinhado às diretrizes dos objetivos e metas do Programa Nacional de Reforma Agrária conjuntamente com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; mantiveram-se as Secretarias-executivas Nacional e Estaduais; criação de Superintendências do Incra. - Operacionalidade: beneficiários dos programas de reforma agrária foram definidos como beneficiários do PRONAF.
Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000	- Sistema gestor: formulação do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural que integrou metas e objetivos do Programa Nacional de Reforma Agrária, Fundo de Terras e Reforma Agrária (Banco da Terra), de Fortalecimento da Agricultura Familiar e o de Geração de Renda do Setor Rural. Aprovação anual do Plano Safra da agricultura familiar, com previsão de recursos, distribuição geográfica e sazonal dos financiamentos, e a destinação por categoria de produtores. Delimitação dos fundos responsáveis pelo PRONAF: Orçamento Fiscal da União, o Fundo de Amparo ao Trabalhador e os Fundos Constitucionais. Agregação da nomenclatura sustentável aos Conselhos e Planos; formação da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário. - Operacionalidade: os beneficiários de projetos de assentamento integrantes do Programa Nacional da Reforma Agrária e do Banco da Terra foram definidos como beneficiários do PRONAF; comunidades indígenas e quilombolas passam também a terem direito ao PRONAF.

Decreto nº 3.992, de 30 de outubro de 2001	- Sistema gestor: elaboração e proposição do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável com base nos objetivos e metas dos programas que promovam o acesso à terra, o fortalecimento da agricultura familiar e a diversificação das economias rurais com foco na participação local no processo de zoneamento ecológico-econômico; na incitação às articulações locais participativas, municipais e intermunicipais, na valorização da biodiversidade, no aproveitamento da biomassa e na adoção de biotecnologias baseadas no princípio da precaução; a redução das desigualdades de renda, gênero, etnia e idade; além de manter o estímulo a orientação e criação de Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.
Decreto nº 4.854, de 08 de outubro de 2003	- Sistema gestor: alteração da sigla CNDRS para CONDRAF. Ao CONDRAF ficou atribuída a designação de subsídios para a formulação de políticas públicas; proposições para o desenvolvimento agrário e para a agricultura familiar; a consideração do território rural como foco do planejamento e da gestão de programas de desenvolvimento rural sustentável, a partir das inter-relações, articulações e complementaridades entre os espaços rurais e urbanos; estratégias de acompanhamento, monitoramento e avaliação, bem como de participação no processo deliberativo de diretrizes e procedimentos das políticas relacionadas com o desenvolvimento rural sustentável; a adequação de políticas públicas federais às demandas da sociedade e às necessidades do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, incorporando experiências, considerando a necessidade da articulação de uma economia territorial e a importância de suas externalidades, harmonizando esforços e estimulando ações que visem superar a pobreza por meio da geração de renda e emprego, reduzir as desigualdades de renda, gênero, geração e etnia, inclusive as desigualdades regionais; a diversificação das atividades econômicas e sua articulação dentro e fora dos territórios rurais, a adoção de instrumentos de participação e controle social nas fases estratégicas de planejamento e de execução de políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável; propiciar a geração, a apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações rurais; subsidiar as áreas competentes, nas adequações de políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável, especialmente das atividades relacionadas com o ordenamento territorial, o zoneamento ecológico-econômico, a erradicação da fome, a soberania e a segurança alimentar

	e ampliação do acesso à educação formal e não formal na área rural.
Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006	- Definição de agricultor familiar: o agricultor deve possuir área de até quatro módulos fiscais, ter uma receita familiar advinda predominantemente da atividade desempenhada na unidade agrária; uma administração das atividades desempenhadas na unidade agrária majoritariamente realizada pelos entes da família, dirigir seu estabelecimento ou empreendimento junto a sua família, e caso se enquadrar como condômino rural e morador de formas coletivas de propriedade não exceder a fração de quatro módulos fiscais por cada proprietário.
Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009	- Sistema decisório e implementação: ao Conselho Monetário Nacional (CMN) ficou a função da determinação de critérios e condições adicionais de enquadramentos das linhas de crédito do PRONAF aos agricultores familiares, suas cooperativas e as associações.
Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011	- Alterações e novas incorporações à definição de agricultor familiar: consta influência de renda mínima a ser originada das atividades econômicas no estabelecimento ou empreendimento; beneficiários desde enquadrados na Lei Nº 12.058 de 2009, os silvicultores que cultivarem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; os aquicultores que explorem reservatórios hídricos com superfície total de até dois hectares ou ocupem até 500m³ de água, quando a exploração ocorrer em tanques-rede; extrativistas que exerçam essa atividade no meio rural, com exceção de faiscadores e os garimpeiros; pescadores que exerçam atividade artesanal; indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais.

Fonte: Governo Federal Brasileiro. Elaboração própria.

2.1 Exigibilidade

O PRONAF tem como objetivos específicos: o incentivo à pesquisa, o desenvolvimento e a difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar; o aprimoramento profissional do próprio agricultor familiar sobre técnicas gerenciais e novos padrões tecnológicos; a adequação e implantação de infraestrutura física e social para um melhor desempenho produtivo; o apoio à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola; o acesso e a permanência do agricultor familiar no mercado em condições

competitivas; o estímulo e fortalecimento das experiências técnicas adotadas pelos agricultores e suas associações (DECRETO Nº1946, DE 28 DE JUNHO DE 1996).

De acordo com o Decreto nº 3.200, de 06 de outubro de 1999, foram incorporadas aos objetivos de incentivo do PRONAF: a capacitação e a profissionalização em tecnologias aplicadas ao beneficiamento, à agroindustrialização e à comercialização dos agricultores familiares e suas associações; o estímulo às atividades não-agropecuárias como: o artesanato, a indústria caseira e o ecoturismo; e a escolha do sistema de cooperativas de agricultores familiares para a difusão tecnológica.

Nos 10 primeiros anos de PRONAF não houve uma definição própria do programa sobre a caracterização de agricultor familiar, mas redefinições acerca do pequeno produtor rural que partiu da criação do PROVAPE à respeito da unicidade do trabalho familiar, renda familiar composta por 80% das atividades agropecuárias e área não superior à quatro módulos fiscais, e incorporações dos beneficiários da Política de Reforma Agrária pelo Decreto nº 3.200, de 06 de outubro de 1999, das comunidades quilombolas e dos grupos indígenas pelo Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000.

A definição do termo agricultor familiar apareceu por meio da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, mantendo o critério de extensão territorial máxima da propriedade não superior a quatro módulos fiscais; e alterando para uma utilização predominantemente de mão-de-obra familiar durante as atividades econômicas desempenhadas em seu estabelecimento ou empreendimento, e não apenas única como estava anteriormente; possuir um percentual efetivo de renda familiar originada das atividades econômicas de seu estabelecimento ou empreendimento (parte acrescida pela Lei nº12.512, de 14 de outubro de 2011, Art. nº 39), embora não tenha expressado o valor numericamente; a direção do estabelecimento ou empreendimento deve ser familiar; e no caso de condôminos rurais e morador de formas coletivas, a propriedade não deve exceder a fração de quatro módulos fiscais por proprietário.

Considerados beneficiários, ainda, desde que enquadrados nos critérios anteriores, os silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; os aquicultores que explorem reservatórios hídricos com superfície total de até dois hectares ou

ocupem o volume de até 500m³ de água, quando a exploração acontecer em tanques-rede; extrativistas que exerçam essa atividade no meio rural, com exceção os faiscadores e os garimpeiros; pescadores, que exerçam atividade pesqueira artesanal; reforçando a incorporação dos povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e acrescido demais povos e comunidades tradicionais (LEI Nº 12.512, DE 2011).

A análise do perfil do agricultor familiar para o crédito do programa esteve sob a competência das instituições financeiras que através de suas agências e agentes o operacionalizavam a partir de suas exigibilidades até a Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, que definiu o Conselho Monetário Nacional (CMN) como proponente de critérios e condições adicionais de enquadramentos das linhas de financiamento.

Conjuntamente às exigibilidades bancárias o agricultor familiar requerente também tem a obrigatoriedade documental da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) conferida por uma entidade credenciada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário até 2016, momento de sua extinção, passando suas atribuições para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (SEAD).

2.2 Operacionalidade

Sob o ponto de vista da descentralização a União propôs um processo conjunto aos órgãos administrativos estaduais, aos órgãos administrativos municipais, aos agricultores familiares e às entidades sem fins lucrativos para a gestão, na qual compreensões locais se somariam e o programa contaria com uma capacidade perceptiva maior sobre a diversidade das necessidades.

Pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, foi definido que as parcerias entre órgãos intergovernamentais, entidades civis e agricultores familiares fossem de adesão voluntária. Foi determinado um Conselho Nacional para o PRONAF e o estímulo à formação de Conselhos Estaduais (CEDRs) e Conselhos Municipais (CMDRs) para a realização da gestão compartilhada.

Foram criadas Delegacias Federais da Agricultura (DFAs) para assessorar, instruir, dar apoio técnico e fomentar a participação de estados, municípios, organizações de agricultura familiar e suas entidades parceiras na elaboração e acompanhamento de convênios junto ao Ministério da Agricultura e do

Abastecimento, além de fiscalizar a descentralização dos recursos e a forma deliberativa do programa.

Os municípios que tivessem incluso o PRONAF em seu Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) teriam prioridade no financiamento do programa. A criação das várias assessorias (ver Tabela 4) foi uma forma de atuação do governo federal em pró da incorporação de Conselhos estaduais e municipais uma vez que teriam conhecimento da falta de capacidade econômica local e da falta de condições técnicas próprias da maioria esmagadora dos municípios.

Tabela 4: Entidades competentes e ferramentas de auxílio ao PRONAF – Brasil – 1996 a 2014.

Decreto nº 1.946 1996	Decreto nº 3.200 1999	Decreto nº 3.508 2000	Decreto nº 3.992 2001	Decreto nº 4.854 2003
Entidades	Entidades	Entidades	Entidades	Entidades
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural – CNDR	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural – CNDR	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF
Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural – CEDR	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural – CEDR	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS
Plano Municipal de Conselho Rural- PMDR	Plano Municipal de Conselho Rural – PMDR	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS

Secretarias- executivas Estaduais	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – PNDRS	Planos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PEDRS	Planos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PEDRS	Planos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PEDRS
Delegacias Federais da Agricultura – DFA	Secretarias- executivas Estaduais	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável –PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável –PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável –PNDRS
Secretaria- Executiva Nacional	Superintendências do INCRA	Conselho Curador do Banco da Terra	Conselho Curador do Banco da Terra	Conselho Curador do Banco da Terra
Órgãos públicos e privados vinculados à agricultura e à proteção do meio Ambiente	Secretaria- executiva Nacional	Secretaria da Agricultura Familiar/MDA	Secretaria da Agricultura Familiar/MDA	Secretaria da Agricultura Familiar/MDA
		Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEADR)	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEADR)	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEADR)
		Câmaras Técnicas	Câmara Técnica de Acesso a Terra	Câmara Técnica de Acesso a Terra
			Câmara Técnica de Fortalecimento da Agricultura Familiar	Câmara Técnica de Fortalecimento da Agricultura Familiar
			Câmara Técnica de Diversificação das Economias Rurais	Câmara Técnica de Diversificação das Economias Rurais
				Comitês e grupos temáticos

Fonte: BRASIL. Palácio do Planalto/ Presidência da República. Disponível em

<<http://www2.planalto.gov.br/>>, acesso em 28 de março de 2020. Obs.: Elaboração própria.

O PRONAF apresentou um aumento progressivo na quantidade e pluralidade de representantes em seu Conselho Nacional de 1996 a 2003, e equilibrou gradativamente o número entre representantes governamentais e representantes de entidades civis sem fins lucrativos e no último ano este número ultrapassou o grupo de representantes governamentais.

Em 1996, O Conselho Nacional para o PRONAF contou com oito representantes governamentais e dois representantes de entidades civis sem fins lucrativos; em 1999, contou com 13 representantes governamentais e cinco de entidades civis sem fins lucrativos; em 2000, contou com 14 representantes governamentais, e oito de entidades civis sem fins lucrativos; em 2001, contou com 16 representantes governamentais e 13 de entidades civis sem fins lucrativos; e a partir de 2003, com 17 representantes governamentais e 21 de entidades civis sem fins lucrativos (consultar Tabela 5).

Os membros do Conselho Nacional do PRONAF eram indicados pelo Ministro da Agricultura e do Abastecimento, sendo eles um membro de cada área: o Secretário-executivo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento como Presidente do Conselho; um representante do Ministério da Fazenda; um representante do Ministério do Planejamento e Orçamento; um representante do Ministério do Trabalho; um representante da Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério de Planejamento e Orçamento; um representante da Secretaria-executiva do Programa Comunidade Solidária

Ainda com possibilidade de inclusão como membro do Conselho Nacional, um representante do Fórum dos Secretários Estaduais de Agricultura, um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), um representante da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e um representante da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER).

Ao Conselho Nacional foi dada a competência de proposição das diretrizes nacionais para o PRONAF; as adequações das políticas públicas nacionais às necessidades da agricultura familiar e integralização dos programas; a definição das normas operacionais para o programa; a identificação das fontes de recurso; a recomendação de critérios para a alocação de recursos; a aprovação da programação físico-financeira anual e o exame dos relatórios de execução e de avaliação do programa realizadas pelas Secretarias-executivas Estaduais e a

Secretaria- executiva Nacional.

Dentre as obrigações dos Conselhos Municipais estiveram definidas a participação na execução, no acompanhamento e na fiscalização do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural no qual o PRONAF estivesse incluso o município receberia prioridade no financiamento; a celebração de acordos, convênios e contratos entre entidades parceiras; a promoção, a divulgação e o apoio político institucional ao programa.

Os Conselhos Estaduais, por sua vez, estiveram encarregados de relatar seus planos de distribuição de recursos à Secretaria-Executiva Nacional, da participação na execução, no acompanhamento e na fiscalização do PRONAF em âmbito estadual, da celebração de acordos, de convênios e de contratos com órgãos da administração pública e privada, e da promoção, divulgação e articulação no apoio político institucional do PRONAF.

Tabela 5: Composição do Conselho Nacional para o Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) – Brasil – 1996 a 2014.

Indicador	Decreto nº 1.946		Decreto nº 3.200		Decreto nº 3.508		Decreto nº 3.992		Decreto nº 4.854	
	1996		1999		2000		2001		2003	
	Nº	Instituição	Nº	Instituição	Nº	Instituição	Nº	Instituição	Nº	Instituição
Participantes	2	Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento	1	Ministério Extraordinário de Política Fundiária	1	Ministério do Desenvolvimento Agrário	1	Ministério do Desenvolvimento Agrário	1	Ministério do Desenvolvimento Agrário
	1	Ministério do Planejamento e Orçamento	1	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
	1	Ministério do Trabalho e Emprego	1	Ministério do Trabalho e Emprego	1	Ministério do Trabalho e Emprego	1	Ministério do Trabalho e Emprego	1	Ministério do Trabalho e Emprego
	1	Ministério da Fazenda	1	Ministério da Fazenda	1	Ministério da Fazenda	1	Ministério da Fazenda	1	Ministério da Fazenda
	1	Secretaria Especial de Políticas Regionais /MPO	1	Ministério da Integração Nacional	1	Ministério da Integração Nacional	1	Ministério da Integração Nacional	1	Ministério da Integração Nacional
	1	Fórum dos Secretários Estaduais da Agricultura (FNSA)	1	Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento	1	Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento	1	Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento	1	Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento

	1	Confederação Nacional do Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)	1	Ministério da Educação	1	Ministério da Educação	1	Ministério da educação	1	Ministério da Educação
	1	Organização das cooperativas Brasileiras (OCB)	1	Ministério da Saúde	1	Ministério da Saúde	1	Ministério da Saúde	1	Ministério da Saúde
	1	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER)	1	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)	1	Ministério da Fazenda	1	Ministério da Fazenda	1	Ministério da Fazenda
			1	Programa Comunidade Solidária	1	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)	1	Secretaria da Reforma Agrária	1	Ministério das Cidades
			3	Estados, Distrito Federal e Municípios	1	Programa Comunidade Solidária	1	Secretaria da Agricultura Familiar	1	Gabinete Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

		2	Entidades civis sem fins lucrativos (ESFL) atreladas ao desenvolvimento rural sustentável	3	Estados, Distrito Federal e Municípios	1	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)	1	Políticas para as Mulheres da Presidência da República
		2	Beneficiários de assentamento integrantes de programas da reforma agrária	2	ESFL representativas dos trabalhadores rurais	1	Programa Comunidade Solidária	1	Aquicultura e Pesca da Presidência da República
		1	Cooperativas de pequenos produtores rurais	2	ESFL representativas de beneficiários de assentamentos integrantes de programas da reforma agrária	1	Fórum Nacional dos Secretários de Agricultura (FNSA)	1	Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República
				2	ESFL que exerçam funções relacionadas com o desenvolvimento rural sustentável	1	Associação Brasileira das Empresas de Extensão Rural (ASBRAER)	1	Federação Nacional dos Secretários de Agricultura (FNSA)

				1	ESFL relacionada ao setor de produção agrícola ou primário	1	Fundação Cultural Palmares	1	Associação Nacional dos Órgãos da Terra (ANOTER)
				1	Cooperativas de pequenos produtores rurais	1	Associação Nacional dos Órgãos da Terra (ANOTER)	1	Associação Brasileira das Empresas de Extensão Rural (ASBRAER)
						1	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)	1	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)
						1	Associações de municípios	1	Associações de municípios
						3	ESFL representantes da agricultura familiar	3	ESFL representantes da agricultura familiar ou assentados da reforma agrária
						1	ESFL representativa dos trabalhadores agrícolas assalariados	1	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)

						1	ESFL dos trabalhadores rurais do setor secundário	1	ESFL representativa dos trabalhadores rurais assalariados
						1	ESFL dos trabalhadores rurais do setor terciário	2	Mulheres Trabalhadoras rurais
						1	ESFL representativas dos Afrodescendentes	1	Comunidades remanescentes de quilombos
						3	ESFL que estudem ou promovam ações voltadas ao desenvolvimento rural sustentável	1	Comunidades Indígenas
								1	ESFL representativas dos pescadores artesanais
								5	ESFL representativas das diferentes regiões do Brasil, envolvidas com o desenvolvimento territorial, a reforma agrária e a agricultura familiar

								1	Centros familiares de formação por alternância
								1	Rede de cooperativismo de crédito para a agricultura familiar
								1	Rede de agroecologia
								1	ESFL representativa dos trabalhadores da extensão rural
Total de participantes	10		18		22		29	38	
Total de grupos	9		14		17		25	31	

Fonte: BRASIL. Palácio do Planalto/ Presidência da República. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/>>, acesso em 08 de abril de 2020. Obs.:
Elaboração própria

Através do Decreto nº 3.200, de 06 de outubro de 1999, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR) passou a deliberar sobre um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural alinhado às diretrizes dos objetivos e metas do Programa Nacional de Reforma Agrária e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, cabendo-lhe a coordenação, a articulação e a adequação de políticas públicas federais às necessidades da reforma agrária e da agricultura familiar; a programação físico-financeira anual do Programa Nacional da Reforma Agrária e do PRONAF e acompanhamento de seu desempenho; o reconhecimento dos Conselhos Municipais e Estaduais e suas articulações; a avaliação de estudos do PRONAF e do Programa Nacional de Reforma Agrária; a proposição de direcionamentos e a aprovação do seu próprio regimento técnico interno.

A composição do CNDR, conselho que incorporou as atribuições conferidas ao Conselho Nacional criado para o PRONAF, ficou com a seguinte configuração: o Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária ficou como presidente do Conselho; os Ministros ou seus Representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Agricultura e do Abastecimento; do Trabalho e Emprego; o Secretário-Executivo do Programa Comunidade Solidária continuaram membros do conselho; novos participantes foram incorporados: o Ministro ou seu Representante do Ministério da Educação; da Saúde; da Integração Nacional; do Meio Ambiente; o Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); três representantes de Estados, Distrito Federal e Municípios; dois representantes de entidades civis ligados ao desenvolvimento rural sustentável; dois representantes de entidades civis beneficiários de projetos de assentamento integrantes de programas de reforma agrária; e um representante das cooperativas de pequenos produtores rurais. A composição dos membros do Conselho Nacional continuou decidida pelo presidente do Conselho Nacional que se baseou em indicações de representantes dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos titulares das entidades representadas por agricultores familiares.

Aos Conselhos Municipais foram competidos a avaliação sobre a viabilidade técnica e financeira dos PMDRs e o provimento da garantia de representatividade das necessidades e prioridades dos agricultores familiares. As Delegacias Federais, então, foram extintas. As funções de assessoria aos estados, municípios, agricultores familiares e suas entidades parceiras, como também a fiscalização dos recursos e a

formação de convênios do PRONAF passam a ser de responsabilidade das Superintendências Regionais do INCRA.

Pelo Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), órgão colegiado integrante da estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que teve por finalidade deliberar sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), que integrou as metas e objetivos do Programa Nacional de Reforma Agrária, Fundo de Terras e Reforma Agrária (Banco da Terra), de Fortalecimento da Agricultura Familiar e o de Geração de Renda do Setor Rural.

Entre as atribuições do CNDRS acrescentou-se às funções anteriormente destacadas do CNDR: a aprovação anual do Plano Safra da agricultura familiar, com a previsão de recursos, a distribuição geográfica e sazonal dos financiamentos, e a destinação por categoria de produtores. Através do mesmo Decreto foram definidos os fundos responsáveis pelos repasses dos recursos necessários às atividades do programa: o Orçamento Fiscal da União, o Fundo de Amparo ao Trabalhador e os Fundos Constitucionais.

O Conselho Nacional passou a ser presidido pelo ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário; mantidos os ministros ou representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Integração Nacional; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Meio Ambiente; do Trabalho e Emprego; da Educação e da Saúde; incluído o ministro da Fazenda; o presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; acrescentaram-se o secretário-executivo do Programa Comunidade Solidária; três representantes de Estados, Distrito Federal e Municípios; dois representantes de entidades civis sem fins lucrativos representativas dos trabalhadores rurais; dois representantes de entidades civis sem fins lucrativos de beneficiários de projetos de assentamentos integrantes de programas de reforma agrária; dois representantes de entidades civis sem fins lucrativos que tivessem funções relacionadas com o desenvolvimento rural sustentável; um representante de entidade civil sem fins lucrativos relacionada ao setor de produção agrícola ou primária; um membro de cooperativas de pequenos produtores rurais.

Houve formação de Câmaras Técnicas para assistência à Secretaria Nacional em estudos e debates à adequação de políticas públicas ao desenvolvimento rural sustentável; à mobilização de recursos financeiros, materiais e humanos, em respectivas áreas de atuação, para apoio às ações do PNDRS e dos Planos Estaduais

e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável; e à mobilização e orientação das unidades estaduais e municipais, no sentido de integrá-las na operacionalização desses Planos.

Foi criado o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural a fim de assistir o Conselho Nacional na promoção e coordenação de estudos sobre a reforma agrária e a agricultura familiar, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, especialmente, em relação ao impacto socioeconômico e ao bem-estar das famílias assentadas e de produtores familiares, difundindo informações, experiências e projetos; o acompanhamento e promoção de avaliações técnicas sobre programas da reforma agrária e agricultura familiar, inclusive os decorrentes de acordos de cooperação técnica nacional e internacional, articulando-se com a Secretaria-executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com o CNDRS e com o Conselho Curador do Banco da Terra.

Os Conselhos Estaduais do PRONAF foram substituídos pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável; os Conselhos Municipais, pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS); o PMDR passou a se chamar Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) e o PEDR, Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (PEDRS).

Dentre as atribuições dos CMDRS ficaram formadas a adequação de políticas estaduais e federais à realidade municipal; a compatibilização da programação físico-financeira anual dos programas que integram o CNDRS e os conselhos estaduais, a continuação do acompanhamento do desenvolvimento do programa, apreciação de relatórios de execução, e a avaliação dos impactos das ações dos programas de desenvolvimento municipal, assim, como direcioná-los.

O Conselho Municipal passou a ser formado, além dos representantes do Poder Público municipal, das organizações de agricultores familiares e suas associações, por beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária e das organizações da sociedade civil. Representantes ligados à proteção do meio ambiente passaram a não ter representatividades garantidas legalmente nos Conselhos Municipais.

O planejamento, a coordenação e a supervisão do PRONAF ficou atribuída à Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, cabendo-lhe apoiar a reorganização institucional, parcerias com os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, as organizações dos agricultores familiares, as

entidades civis e agentes financeiros; propor linhas de financiamento à sustentabilidade da agricultura familiar; propor mecanismos adequados à concessão de crédito e orientação de acesso e reembolso aos agricultores familiares; propor a distribuição geográfica e sazonal dos financiamentos; acompanhar a execução dos planos de trabalho dos agentes financeiros referentes aos recursos provenientes do Orçamento Fiscal da União, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos Fundos Constitucionais, para verificar o cumprimento das metas e objetivos do PRONAF e Plano Safra; elaborar a proposta de programação físico-financeira anual do PRONAF; liberar os fundos dos projetos aprovados pelos Conselhos Municipais; consolidar as demandas estaduais, a partir das informações dos Conselhos Municipais e subsidiar a Secretaria do CNDRS na elaboração de propostas anuais de alocação de recursos para financiamento do PRONAF.

Através do Decreto nº 3.992, de 30 de outubro de 2001, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) foram atribuídos a elaboração e proposição do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), com base nos objetivos e metas dos programas que promovam o acesso à terra, ao fortalecimento da agricultura familiar à diversificação das economias rurais de forma a coordenar, articular e propor adequação das políticas públicas federais às necessidades pautadas; o acompanhamento e o desempenho de programas que integram o PNDRS; o acompanhamento do cumprimento dos objetivos e das metas dos programas que possam comprovar o acesso à terra; o acompanhamento do cumprimento dos objetivos e das metas dos programas de fortalecimento da agricultura familiar; a proposição de políticas de desenvolvimento rural que busquem a participação local no processo de zoneamento ecológico-econômico; a incitação às articulações locais participativas, municipais e intermunicipais, a valorização da biodiversidade, o aproveitamento da biomassa e da adoção de biotecnologias baseadas no princípio da precaução; a redução das desigualdades de renda, gênero, etnia e idade; além de manter o estímulo a orientação e criação de Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável como a aprovação do seu próprio regimento técnico interno.

O CNDRS passou a ser constituído pelos ministros ou seus representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário com atuação de presidente do conselho; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda; da Integração Nacional; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Meio Ambiente; do Trabalho e Emprego;

da Educação; da Saúde; o Secretário da Reforma Agrária; o Secretário de Agricultura Familiar; o Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); o Secretário-Executivo do Programa Comunidade Solidária; um representante das organizações: Fórum Nacional dos Secretários de Agricultura (FNSA); Associação Brasileira das Empresas de Extensão Rural (ASBRAER); Fundação Cultural Palmares; Associação Nacional dos Órgãos de Terra (ANOTER); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas empresas (SEBRAE); associações de municípios; entidade sem fins lucrativos representativa dos trabalhadores agrícolas assalariados; entidade sem fins lucrativos representativa dos trabalhadores rurais do setor secundário; entidade sem fins lucrativos representativa dos trabalhadores rurais no setor terciário; entidade sem fins lucrativos representativa dos Afrodescendentes; três representantes de entidades sem fins lucrativos representantes da agricultura familiar; e três representantes de entidades civis sem fins lucrativos que estudem ou promovam ações voltadas ao desenvolvimento rural sustentável. Foram instauradas três câmaras técnicas específicas e permanentes para criação e coordenação de comissões de trabalho: a Câmara Técnica de Acesso à Terra, presidida pelo secretário de reforma Agrária e como membro o Presidente do INCRA; a Câmara Técnica de Fortalecimento da Agricultura Familiar, presidida por representante do secretário da Agricultura Familiar e como membro um representante do secretário-executivo do Programa Comunidade Solidária; e a Câmara Técnica de Diversificação das Economias Rurais, presidida por um representante do secretário-executivo do CNDRS e um membro do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural.

O último decreto a alterar o PRONAF foi o Decreto nº 4.854, de 08 de outubro de 2003, no qual o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, recebe a sigla CONDRAF, e se manteve institucionalizado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário com a finalidade propositiva de diretrizes, formulação e implementação de políticas públicas sob um espaço de articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações de sociedade civil para o desenvolvimento do rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar.

Ao CONDRAF atribuiu-se a designação de subsídios para a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento agrário e para a agricultura familiar; a consideração do território rural como foco do planejamento e da gestão de programas

de desenvolvimento rural sustentável, a partir das inter-relações, articulações e complementaridades entre os espaços rurais e urbanos; a proposição de estratégias de acompanhamento, monitoramento e avaliação, bem como de participação no processo deliberativo de diretrizes e procedimentos das políticas relacionadas com o desenvolvimento rural sustentável; a adequação de políticas públicas federais às demandas da sociedade e às necessidades do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, incorporando experiências, considerando a necessidade da articulação de uma economia territorial e a importância de suas externalidades, harmonizando esforços e estimulando ações que visem superar a pobreza por meio da geração de renda e emprego, reduzir as desigualdades de renda, gênero, geração e etnia, inclusive as desigualdades regionais; a diversificação das atividades econômicas e sua articulação dentro e fora dos territórios rurais, a adoção de instrumentos de participação e controle social nas fases estratégicas de planejamento e de execução de políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável; propiciar a geração, a apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações rurais; subsidiar as áreas competentes, nas adequações de políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável, especialmente das atividades relacionadas com o ordenamento territorial, o zoneamento ecológico-econômico, a erradicação da fome, a soberania e a segurança alimentar e ampliação do acesso à educação formal e não formal na área rural.

Ainda sob a competência do CONDRAF, ficaram a realização de estudos, debates e pesquisas sobre aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário; o desenvolvimento, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido do estabelecimento de metas e procedimentos com base nesses índices para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o desenvolvimento rural sustentável; a ampliação de mecanismos e o aperfeiçoamento de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais, territoriais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar; a atualização da legislação relacionada com as atividades de desenvolvimento rural sustentável, reforma agrária e agricultura familiar; a definição de diretrizes de ação do

Colegiado; a elaboração de seu regimento interno e a decisão sobre as propostas de seus membros.

Da composição e do funcionamento do CONDRAF, o Ministro do Desenvolvimento Agrário manteve-se como presidente do Conselho, e como demais representantes os ministros ou secretários do Planejamento, Orçamento e União; da Fazenda; da Integração Nacional; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Meio Ambiente; do Trabalho e Emprego; da Educação; da Saúde; das Cidades; do Gabinete Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome; de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; da Aquicultura e Pesca da Presidência da República; das Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República. Incluído um representante das organizações: Fórum Nacional dos Secretários de Agricultura (FNSA); Associação Nacional dos Órgãos de Terra (ANOTER); Associação Brasileira das Empresas de Extensão Rural (ASBRAER); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); associações de municípios; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); entidade sem fins lucrativos representativa dos trabalhadores rurais assalariados; comunidades remanescentes de quilombos; comunidades indígenas; entidades sem fins lucrativos representativa dos pescadores artesanais; Centros Familiares de Formação por alternância; rede de cooperativismo de crédito para a agricultura familiar; rede de agroecologia; entidade sem fins lucrativos representativa dos trabalhadores da extensão rural; dois representantes das mulheres trabalhadoras rurais; três representantes de entidades sem fins lucrativos representativas dos agricultores familiares ou dos assentados da reforma agrária; cinco de entidades sem fins lucrativos representativas das diferentes regiões do Brasil, envolvidas com o desenvolvimento territorial, a reforma agrária e a agricultura familiar; um dos Centros Familiares de Formação por alternância.

O Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) manteve-se vinculado ao CONDRAF como prestador de assistência e com as seguintes atribuições: a promoção e coordenação da análises sobre desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária, a agricultura familiar e a diversificação das economias rurais; a avaliação de políticas públicas e programas desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, priorizando o uso de metodologias que permitam medir os impactos sobre a econômica e social das famílias beneficiadas, como de projetos

financiados por agências multilaterais de crédito ou definidos pelo CONDRAF; a criação de rede nacional para a construção de observatório do desenvolvimento rural, fomentando o intercâmbio de informações e experiências nas atividades relacionadas com o desenvolvimento rural e sustentável; a cooperação e parceria, no Brasil e no exterior, com vistas à captação de novos conhecimentos e à divulgação de projetos, estudos, pesquisas relativas ao desenvolvimento rural sustentável, bem como outras determinadas pelo ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário.

2.3 Desafios para descentralização

Para que uma política pública tenha êxito em sua descentralização é preciso que o município tenha capacidade econômica própria e condição técnica-administrativa local para a ação de formulação, de implementação e de acompanhamento. Realidade sensível àqueles com população igual ou superior a 100 mil habitantes (ARRETCHE, 1999) – 5% (cinco por cento) do total de municípios brasileiros em 2010 (IBGE, 2010).

A principal fonte de recursos para os municípios de até 50 mil habitantes foi originada do repasse federativo por meio do Fundo de Participação Municipal (FPM) e naqueles acima desses 50 mil habitantes o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e as receitas tributárias foram as maiores em 2010 (estudo elaborado por Santos (2011) – ver tabela 6).

Os municípios, em sua maioria insuficientes de recursos, acabaram ainda por desempenhar atribuições competidas aos estados e união, comprometendo mais sua renda, ação desempenhada devido às pressões de munícipes (SANTOS, 2011). Segundo Bremaeker (2005), os municípios com até 10 mil habitantes gastaram em média 10,85% de sua receita com serviços que deveriam ser desempenhados por outros governos em 2004.

Nos municípios de até 20 mil habitantes os residentes permanentes possuem rendimentos menores em comparação aos rendimentos dos residentes permanentes de municípios com maior quantidade populacional (consultar tabela 7). Em 2010, essa diferença chegou a 228% na comparação entre municípios com população de até 20 mil habitantes e municípios com população superior a 500 mil habitantes.

Tabela 6 – Estrutura das receitas municipais e participação dos investimentos nas despesas municipais –Brasil – 2010.

Classes de tamanho/indicadores	Receitas tributárias (%)	FPM (%)	ICMS (%)	Investimentos (%)
0-30 mil (4.192)	6,45	35,16	19,97	13,03
30-50 mil (440)	10,92	23,46	20,74	11,28
50-100 mil (309)	12,60	18,82	21,72	10,08
100-300 mil (194)	18,44	12,60	23,49	11,43
300-500 mil (40)	22,94	8,37	22,87	11,85
500-1.000 mil (23)	22,56	7,44	23,52	9,18
+ de 1.000 mil (14)	35,85	3,95	16,69	8,57

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/FINBRA, 2010. Notas: Elaboração (SANTOS, 2011). Em 2010, havia dados disponíveis para 5.212 municípios. Os números entre parênteses referem-se ao número de municípios segundo as classes de tamanho de sua população.

Tabela 7 – Valor médio do rendimento mensal total nominal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, residentes em domicílios particulares permanentes segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – Brasil – 2010.

Classes de tamanho/Grandes Regiões	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
0-5 mil	772,5	676,5	492	760,5	915	816
5-10 mil	736,5	686,5	486,5	780,5	896,5	872
10- 20 mil	724,5	668,5	488,5	842	941,5	922
20-50 mil	803	658	537,5	968	1047	985,5
50-100 mil	943	757,5	645,5	1132,5	1126,5	1094,5
100-500 mil	1215,5	1094	857	1295,5	1363,5	1096
+ de 500 mil	1701	1314,5	1330	1785,5	1953,5	2023

Fonte: Censo Demográfico/ IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/tabelas_pdf/tab17.pdf>. Acessado em acesso em 20 de abril de 2020. Notas: Elaboração própria.

Existe também expressiva disparidade no rendimento entre as distintas regionalidades de residência permanente: os rendimentos dos residentes na região centro-oeste foram 153% maior do que os rendimentos dos residentes na região norte em 2010.

Essa disparidade econômica ajuda a compreender a orientação da população migrante que se desloca para um município de maior porte populacional e termina por

agravar o crescimento desordenado naquele local gerando uma insustentabilidade econômica, social e ambiental (ARRETCHE, 1999; SANTOS, 2011).

É dentro desta problemática contextualizada pelo crescimento negativo dos municípios com população de até 10 mil habitantes e pelo crescimento populacional extremamente positivo nos municípios com população superior a 100 mil habitantes que o processo de descentralização do PRONAF e demais políticas sociais se inserem contemporaneamente.

Segundo Santos (2011), é evidente que a descentralização de políticas sociais proporciona um melhor desenvolvimento e qualidade de serviço público oferecido à população devido à proximidade dos administradores com a própria necessidade dos cidadãos.

A oferta local de serviços públicos revela ainda um custo menor de prestação comparada a oferta de serviços semelhantes disponibilizados pelos estados ou federação (BREMAEKER, 2005), que pode ser explicada pelos gastos demandantes de uma engenharia operacional maior destes em relação aos desempenhados no local (ARRETCHE, 1999).

De acordo com Lijphart (2003), os países democráticos são aqueles que possuem instituições que objetivam ampliar ao máximo a participação de todos os grupos sociais na representação proporcional no regime político, na existência de multipartidarismo e no compartilhamento do poder executivo – a construção de uma cidadania ativa pressupõe a participação, a deliberação e a autorrealização.

No Brasil, a participação social emergiu por manifestações de grupos sociais e vem sendo construída, paulatinamente, de baixo para cima através de lutas e conquistas (ROMÃO, 2014, apud CUNHA e GUIMARÃES, 2015; HONNETH, 2003). Processo que segundo Tobar (1991) ocorre frequentemente a partir do repasse decisório do nível nacional para os níveis subnacionais, em função de uma maior equidade de autoridade para o desenvolvimento de políticas públicas (TOBAR, 1991).

Honneth (2003) afirma que à medida que os movimentos sociais avançam na esfera pública para a causa que defendem, maior a possibilidade de aumentar na sociedade o valor social e a reputação de seus membros – “uma vez que os confrontos econômicos pertencem constitutivamente a essa forma de luta por reconhecimento”.

É possível a associação da ampliação do Conselho Nacional e o fomento dos Conselhos estaduais, Conselhos municipais e assessorias do PRONAF com o princípio de paridade de participação de Fraser (2002), apud Resende e Mafra (2016),

uma vez que a pluralidade dos representantes membros do Conselho aumentaram gradativamente à medida que o número de representantes governamentais e representantes da sociedade civil, principalmente os representantes dos agricultores familiares, membros do Conselho tornou-se mais equitativo.

Os CMRDS podem ser vistos à luz da política pública inovativa, uma vez que estes tem o papel de fomentar a participação ativa de um maior número de beneficiários do programa, pois as decisões são tomadas em “âmbito local” e “no momento de sua criação e difusão, respeitando o agricultor familiar como sujeito de direito garantido juridicamente (RESENDE e MAFRA, 2016; HONNETH, 2003).

Entretanto, há entraves para o efetivo trabalho dos Conselhos e assessorias, uma vez que para a aquisição de repasses públicos estes devem atender a legalidade, que nem sempre “compreende” a realidade na qual estarão inseridos:

Os conselhos [em quantias significativas de casos] são formados estritamente como contrapartida à exigência legal para a obtenção de recursos públicos por parte dos municípios e não expressam uma dinâmica local significativa (ABRAMOVAY, 2001).

Entidades competentes foram sofrendo modificações e as ferramentas de auxílio à União, aos estados, aos municípios, aos agricultores familiares e às entidades sem fins lucrativos com o intuito do oferecimento de pareceres, avaliações, pesquisas, planejamentos, acordos, articulações de rede e capacitações foram criadas nos anos 2000, de forma a colaborar principalmente nas instancias locais (listadas na tabela 4).

Destacadas as Delegacias Federais da Agricultura (DFA), Secretarias-executivas nacional e estaduais, Superintendências do INCRA, Secretaria da Agricultura Familiar/ Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEADR), Câmara Técnica de Acesso à Terra, Câmara Técnica de Fortalecimento da Agricultura Familiar, Câmara Técnica de Diversificação das Economias Rurais e Comitês e grupos temáticos.

Portanto, mecanismos que atendessem a participação local em projetos a serem financiados pelo PRONAF foram propostos legalmente, o que denota a necessidade de estudos específicos à respeito da forma com a qual executaram-se, como as organizações aderiram ao PRONAF a partir dessa instrumentação e se foram efetivamente suficientes para descentralização.

2.4 Considerações parciais

O PRONAF apresentou forte diversificação entre os agentes deliberativos nacionais, a composição inicial do Conselho Nacional composta por 10 membros passou para 27. Composição esta ocasionadora de maior pluralidade, agregando setores ministeriais do desenvolvimento agrário, meio ambiente, educação, saúde, cidades, segurança alimentar e combate à fome, mulheres e igualdade racial; e da sociedade civil, órgãos de terra, assentados da reforma agrária, bispos, trabalhadores rurais assalariados, mulheres trabalhadoras rurais e remanescentes de quilombos.

Houve um aumento significativo de entidades competentes e instrumentos de apoio, partiu de 8 atingindo 14, nestes somaram-se os Planos Estaduais e Plano Nacional de Desenvolvimento Rural; as Delegacias foram extinguidas e foram integrados o Conselho Curador do Banco da Terra, a Secretaria da Agricultura Familiar, a Câmara Técnica de Acesso a Terra, a Câmara Técnica de Fortalecimento da Agricultura Familiar, a Câmara Técnica de Diversificação das Economias Rurais, comitês e grupos temáticos; e o espaço antes destinado às entidades públicas e privadas relacionadas à agricultura e proteção do meio ambiente cedeu lugar ao Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural.

Foi elaborada também uma inclusão gradativa de produtores à concepção de agricultura familiar, na qual contemplam-se além de agricultores proprietários de até 4 módulos fiscais e fortemente atuantes na produção, silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas promotoras de manejo sustentável, aquicultores que explorem reservatórios hídricos com superfície total de até dois hectares ou ocupem até 500m³, extrativistas no meio rural com exceção de fiscoadores e garimpeiros, pescadores artesanais, povos indígenas, integrantes remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais.

No entanto, a falta de recursos técnicos e financeiros encontrada majoritariamente nos municípios brasileiros dificulta a deliberação e o planejamento local da política, sem expressão de um dinamismo local significativo promovido pelo angariamento de recursos estatais sem contrapartida essencial de desenvolvimento rural. O município que apresenta o PRONAF em seu Plano Municipal de Desenvolvimento Rural possui preferência subsidiária aos seus municípios.

A competência na proposição de critérios e condições adicionais de enquadramento das linhas de crédito do PRONAF aos agricultores familiares e suas associações dada ao Conselho Monetário Nacional pode conferir enfrentamentos às

deliberações democráticas definidas pelos Conselhos, cerceando, então a pluralidade paulatinamente conquistada, além da formação dos Conselhos municipais estar sujeita a um princípio de cumprimento ordinário com necessidade de ser mais ativo.

Estas representam alguns dos desafios encontrados nos aspectos legais para uma política mais descentralizada e democrática do PRONAF. Junto à análise normativa, um estudo a partir da espacialização dos recursos do programa distribuídos durante os mesmos decênios possui alto grau contributivo para o desempenho de uma assistência mais equitativa, através do apontamento dos sítios formados pela concentração de agricultores familiares não beneficiados.

3 DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS RECURSOS DO PRONAF

Apesar de a permanência dos agricultores de base familiar ter sido fortemente obstaculizada pelo avanço territorial dos grandes e médios agricultores subsidiados instrumentalmente pelo governo com foco na modernização produtiva promovida pelos agentes globais, a agricultura familiar resiste e mantém-se protagonista no cenário econômico e social brasileiro.

Segundo a Iniciativa para o uso da Terra do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com valores atualizados para 2019, entre 2003 e 2016 a evolução do Plano Agrícola e Pecuário, em bilhões de reais distribuídos anualmente, foi de cerca de 50 para 190, totalizando o montante de aproximadamente R\$1,5 trilhões durante o período; enquanto, a evolução do PRONAF foi de 10 para 30, totalizando R\$250 bilhões.

Baccarin e Oliveira (2020) apontam que a agricultura familiar do Nordeste permaneceu a mais vulnerável a pobreza (renda média de R\$7.174,86) enquanto do Sul a mais capitalizada (R\$32.356,93), a partir de dados do Censo Agropecuário de 2006, relataram ainda que dos 4.366.267 estabelecimentos familiares, 50,1% pertenciam à região nordeste, 19,5% à região sul, 16% à região sudeste, 9,5% à região norte e 5% à região centro-oeste.

De acordo com o Censo Agropecuário de 2017, de todo o pessoal ocupado em agropecuária no país, cerca de 10,1 milhões de pessoas, 67% por ela era constituída, e também o equivalente a 23% de toda a produção agropecuária estimada no valor de R\$107 bilhões. Somaram cerca de 3,9 milhões de estabelecimentos, 77% do total, em uma área correspondente a 23% da ocupada por estabelecimentos agropecuários.

O PRONAF apresenta-se ínfimo em relação ao montante disponibilizado aos médios e grandes agricultores pelo SNCR, mesmo sendo a agricultura de base familiar a principal mantenedora da ocupação humana no rural e produtora majoritária dos alimentos agrícolas consumidos internamente, o próprio programa parece assumir um direcionamento aos agricultores familiares dispostos à migração para uma base capitalista, excluindo os não aptos ou adaptados.

A globalização é o fenômeno pelo qual a racionalização dos interesses dos agentes globais é colada em prática, dependente das forças internas e externas do local, que aderem ou rejeitam essa intencionalidade dentro de um gradiente único que varia conforme as particularidades existentes e constituintes de sua capilaridade no

espaço geográfico (SANTOS,1996).

Este é formado por características naturais e artificializadas pelo homem, que se utiliza de técnicas para a articulação, refinamento e construção de seus objetos. A racionalização torna-se assertiva à medida que é dado o aprimoramento da técnica e do objeto que se mantêm em constante transformação em prol do alcance de seus interesses.

Há um conjunto de características materiais e imateriais herdadas e em metamorfose dentro do espaço, que articuladas promovem um processo de totalização gerador de uma totalidade em determinada temporalidade. A investigação do espaço permite, portanto, estudar o processo constituinte social e possibilidades de condução.

A globalização é o fenômeno pelo qual a racionalização dos interesses dos agentes globais é colada em prática, dependente das forças internas e externas do local, que aderem ou repelem essa intencionalidade dentro de um gradiente único que varia conforme as particularidades existentes e constituintes de sua capilaridade.

A cultura, a política, a economia e o ambiente presentes no espaço formador e formado pela sociedade imbricam em eventos passíveis de continuidades e descontinuidades. Composto por características naturais e artificializadas pelo homem, que se utiliza de técnicas para a articulação, refinamento e construção de seus objetos. Seu mecanismo permite analisar a construção de objetos e de técnicas, o alvo simbólico de sua intencionalidade.

O processo de modernização do setor agropecuário brasileiro é movido por agentes globais interessados na lucratividade pela financeirização oriunda de empréstimos destinados à atualização produtiva, do escoamento de pacotes tecnológicos internacionais, principalmente máquinas e insumos, e da intensificação do país como exportador de produtos primários de baixa complexidade.

Este processo mantém-se imbricado à lógica produtiva no sucesso de escala e de escopo em ganhos de produtividade por meio da aquisição de bens de alto valor de consumo; portanto, os médios e os grandes proprietários de terras formavam-se o público alvo a se beneficiar com a racionalização cunhada pela Revolução Verde brasileira, mantendo os pequenos produtores afastados do SNCR.

Anteriormente a essa revolução tecnológica, os grandes e pequenos produtores rurais evoluíam juntos durante o processo produtivo. A financeirização da

modernização agropecuária brasileira ocasionou não apenas disparidades na produção, mas também a diminuição drástica da ocupação humana no campo e sérios problemas ambientais.

Os pequenos produtores inviabilizados de modernizarem-se e sem a mínima capacidade competitiva foram obrigados a migrar para os grandes centros urbanos em busca de novas atividades econômicas para sobrevivência, o que acentuou as desigualdades sociais locais devido ao alto e rápido adensamento humano sem planejamento e estrutura adequada.

A racionalização que teve o SNCR como principal instrumento financiador parece apropriar-se do PRONAF, que apesar de ter sido cunhado à diminuição das desigualdades sociais tem realizado uma adoção privilegiada na assistência aos agricultores familiares mais capacitados e organizados.

A relevância desta pesquisa está na formação de um estudo sobre os mecanismos decisórios e constituintes do PRONAF e uma espacialização dos recursos municipalmente por ele distribuídos durante o período de 1995 a 2022 como meios para a identificação de sua proposição intencional e da verificação da dinâmica alocativa da assistência.

Apesar do PRONAF ter ampliado os recursos concedidos, aumentado o número de atendidos, melhorado as condições financeiras, facilitado o acesso ao crédito e ter expandido os recursos regionalmente, concentrou sua assistência aos produtores de *commodities*, formado pelos agricultores familiares mais capitalizados residentes nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, de acordo com Bittencourt (2003) e Leite (2001), citados por Grisa et al. (2014).

Gazolla e Schneider (2013) reforçam ainda em seus estudos que o PRONAF vem fazendo “mais do mesmo” em relação ao destino do investimento aplicado à Agricultura Familiar que persiste na adoção dos pacotes tecnológicos para o reforço e a ampliação da produção de *commodities* brasileiras, e “mais com os mesmos” devido ao favorecimento daqueles produtores historicamente e regionalmente fortalecidos.

Muitos avanços precisam ocorrer para que o Pronaf rompa com certa “dependência de caminho” do crédito rural tradicional. Contudo, é preciso que seja reconhecido seu caráter inovador por fornecer crédito àqueles que estavam alijados de um atendimento ordenado pelo SNCR (BACCARIN e OLIVEIRA, 2020), mantidas as críticas quanto ao modelo de desenvolvimento rural estimulado e o favorecimento

à agricultura capitalista.

A consolidação do programa enquanto política de desenvolvimento rural efetiva ainda depende de importantes avanços operacionais e institucionais (AQUINO e SCHNEIDER, 2010; BASTOS, 2006; BITTENCOURT, 2003; ABRAMOVAY e VEIGA, 1999 apud GRISA et al., 2013) para que a articulação entre o financiamento, a assistência técnica, a extensão rural e os programas de comercialização cheguem aos agricultores familiares com níveis de renda inferiores e incite as transformações no desenvolvimento da produção rural.

O uso do espaço racional pelo reconhecimento do espaço como elemento constituído e constituinte da sociedade, carregado de historicidade, contradições, hereditariedade, continuidades, descontinuidades e possibilidades, no qual é inserido o ordenamento global com maior ou menor eficácia, é capaz de traduzir com coerência a formação social.

Discutir os mecanismos necessários para esse comando, constituídos pelo objeto e pela técnica que passam por constantes transformações de aprimoramento tornam a condução dos agentes globais mais refinada. É no próprio espaço também que são detectadas formas de resistência e conformações únicas capazes de uma existência menos condicionada, de forma que o PRONAF não reproduza uma assistência semelhante à proporcionada pelo SNCR.

3.1 Metodologia para distribuição territorial

Os dados referenciados sobre o PRONAF, número de contratos e valores financiados municipalmente entre 1996 e 2014 foram adquiridos junto ao Banco Central (BACEN) através da solicitação junto ao Sistema Eletrônico do Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), presente em <<http://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.html>>, protocolo 18600001921201661. O material de 2015 a junho de 2022 foi retirado do próprio sítio disponibilizado eletronicamente pelo BACEN.

As camadas territoriais de georreferenciamento foram adquiridas junto ao portal do IBGE <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_dtb_int.shtm>, acessado em 26 de março de 2020. A base mais recente encontrada foi a do exercício de 2015 com 5.670 municípios, como este trabalho analisa dados de 1999 até 2022 foi necessário revisar alterações nas nomenclaturas, emancipações e extinções

municipais, desta bade a de 2013 com 5.667 municípios.

Os dados adquiridos junto ao Bacen de 1999 a 2014 estavam sem a identificação do código geográfico (geocod) de cada município, portanto, foi necessário um extenso processo de mineração pelas nomenclaturas municipais de ano a ano e suas referências, as quais continham erros ortográficos, incompatibilidade de acentos, tremas, cedilhas, hífen e outros caracteres com a base do IBGE para, posteriormente, atribuir o código de referência geográfica necessário para a construção de mapas.

Na associação entre do banco de dados do Bacen com base georreferenciada do IBGE foram 27 casos de divergência de nomenclatura pela ortografia, 4 casos de não atualização da nomenclatura, além de terem sido identificados 9 casos de valores de contratos sem a devida referência disponibilizada pelo Bacen (ver Tabela 8). Também em 2013, foram criados os municípios Balneário Rincão/SC, Mojuí dos Campos/PA, Paraíso das Águas/MS, Pescaria Brava/SC e Pinto Bandeira/RS

Tabela 8. Correções de nomenclaturas municipais entre a base de dados entre BACEN de 1999 a 2014 e IBGE de 2013.

	Municípios	Correções
1	ALVORADA DO OESTE-RO	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
2	AMPARO DO SERRA-MG	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
3	ASSÚ-RN	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
4	BELÉM DE SÃO FRANCISCO-PE	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
5	BRAZÓPOLIS-MG	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
6	CAMPO DE SANTANA-PB	Alterado para TACIMA em 2009
7	DONA EUZÉBIA-MG	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
8	ELDORADO DO CARAJÁS-PA	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
9	EMBU DAS ARTES-SP	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
10	FLORÍNEA-SP	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
11	GRACHO CARDOSO-SE	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
12	IGUARACY-PE	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
13	IPANGUAÇU-RN	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
14	ITAPAJÉ-CE	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
15	LAGOA DO ITAENGA-PE	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
16	LUIS ALVES-SC	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
17	MOGI GUAÇU-SP	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
18	MOGI MIRIM-SP	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
19	MUQUÉM DO SÃO FRANCISCO-BA	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
20	NAZÁRIA-PI	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
21	OLHO D'ÁGUA DO BORGES-RN	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
22	PASSA VINTE-MG	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
23	PINGO D'ÁGUA-MG	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial

24	POXORÉU-MT	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
25	PRESIDENTE JUSCELINO-RN	Alterado para SERRA CAIADA em 2012
26	SANTA IZABEL DO PARÁ-PA	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
27	SANT'ANA DO LIVRAMENTO-RS	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
28	SANTARÉM-PB	Alterado para JOCA CLAUDINO em 2010
29	SÃO TOMÉ DAS LETRAS-MG	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
30	SÃO VALERIO DA NATIVIDADE-TO	Caracteres não coincidentes com a grafia oficial
31	SERIDÓ-PB	Alterado para SÃO VICENTE DO SERIDÓ em 1968
32	MUNICIPIO NAO CADASTRADO-ES	Dados não utilizados
33	MUNICIPIO NAO CADASTRADO-MG	Dados não utilizados
34	MUNICIPIO NAO CADASTRADO-MT	Dados não utilizados
35	MUNICIPIO NAO CADASTRADO-PB	Dados não utilizados
36	MUNICIPIO NAO CADASTRADO-PI	Dados não utilizados
37	MUNICIPIO NAO CADASTRADO-RN	Dados não utilizados
38	MUNICIPIO NAO CADASTRADO-RO	Dados não utilizados
39	MUNICIPIO NAO CADASTRADO-RS	Dados não utilizados
40	MUNICIPIO NAO CADASTRADO-SP	Dados não utilizados

Fonte: Bacen e IBGE. Elaboração própria.

Como o projeto via a análise da concessão de recursos do PRONAF municipalmente distribuída em todo o território nacional de 1999 a 2022 utilizando mapas como uma das principais ferramentas de estudo foi necessária a adoção de um método de agrupamento para facilitar a verificação. Adotou-se a visualização disposta por quadriênios correspondentes aos períodos governamentais o que permite leituras dos fluxos de intensidade e localização do capital financiado pelo programa em cada gestão.

Os municípios abordados compõem 5.567 dos 5.570 oficializados e listados pelo IBGE em 2015 por serem os compostos pela matriz de geoprocessamento adquirida junto ao IBGE. Os dados espacializados são o número de contratos e valores financiados municipalmente de custeio e investimento pelo PRONAF durante o período compreendido entre janeiro de 1999 e junho de 2022.

O tipo de mapa eleito para interpretação individualizada das variáveis quantitativas número de unidades de contratos e montante de valores monetários foi de círculos proporcionais, e para a taxa criada entre o total financiado e total de contratos de cada município foi o coroplético, sob o arranjo de cinco classes – a primeira com amplitude de 1.112, segunda com 1.113, a terceira com 1.113, a quarta com 1.113 e a quinta com 1.112.

Os valores monetários foram corrigidos inflacionariamente para junho de 2022

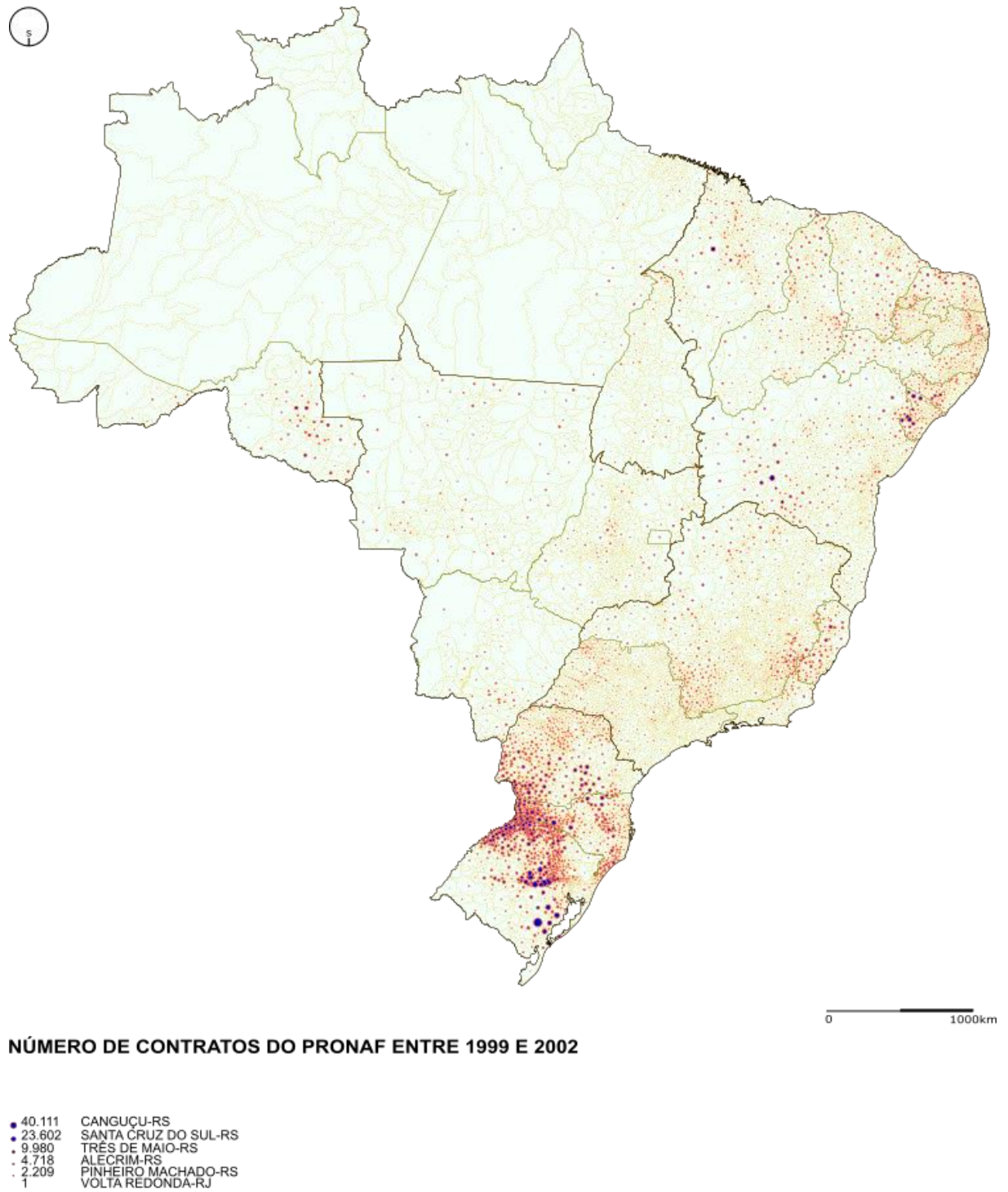
através do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)⁸, calculado pelo IBGE. O IPCA é o medidor oficial de inflação no país e o governo o usa como referência para verificar se a meta estabelecida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para controle da inflação está sendo cumprida desde 1999 (IBGE, 2017).

As famílias abordadas pelo IPCA são as com renda entre um e 40 salários mínimos, com fonte de rendimento qualquer e domiciliadas nas regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, Brasília e no município de Goiânia. O IPCA difere do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), principalmente, pela abordagem da renda das famílias e sua fonte que neste último é de 1 a 5 salários mínimos e composta, principalmente, de assalariados no perímetro urbano.

Pelos agricultores familiares possuem sua atividade principal na zona rural e sua renda ser composta por até R\$360.000 (trezentos e sessenta mil reais) bruto por ano, o equivalente a proximadamente 27 salários mínimos mensais, e se descontados os gastos com insumos 30% hipoteticamente, ainda sim, estariam mais próximos da faixa de renda das famílias abordadas no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

⁸Na construção do IPCA são 9 grupos de produtos e serviços na qual a soma da despesa é medida a partir do total de gastos familiares mensais. Os grupos são: alimentação e bebidas, transportes, habitação, saúde e cuidados pessoas, despesas pessoais, vestuário, comunicação, artigos de residência e educação (IBGE, 2017).

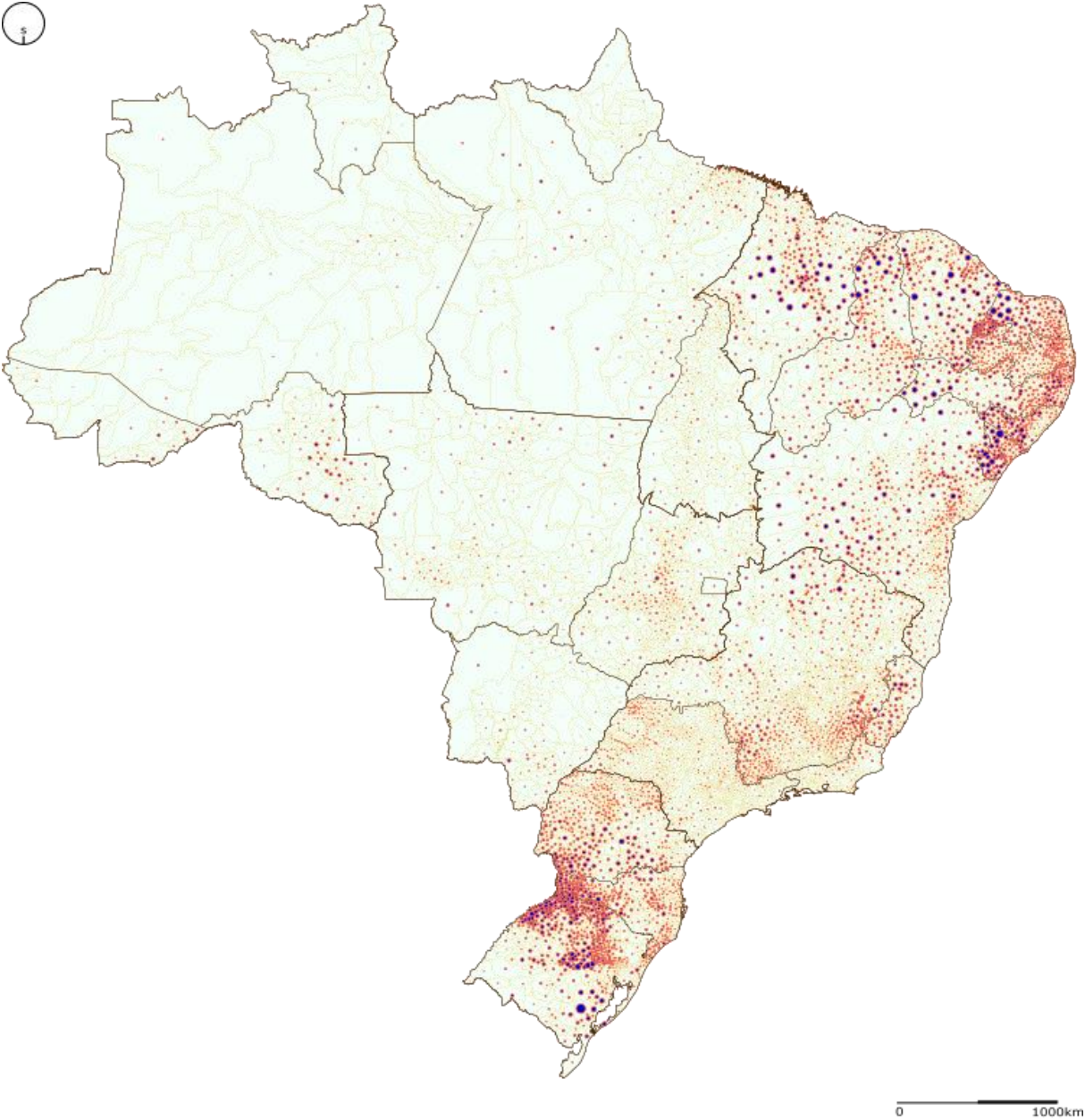
3.2 Dinâmica territorial



THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 1



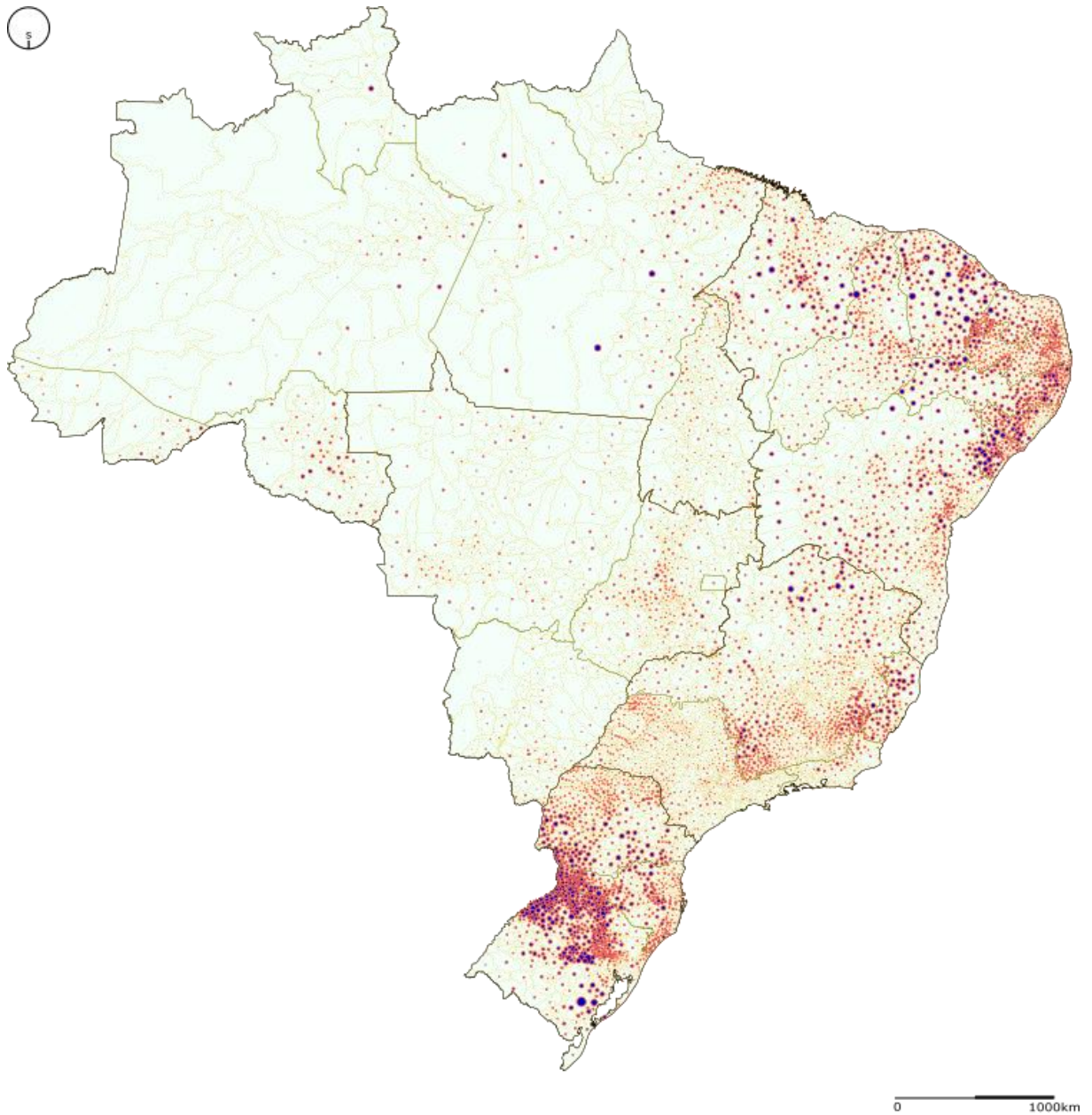
NÚMERO DE CONTRATOS DO PRONAF ENTRE 2003 E 2006

- 35.070 CANGUÇU-RS
- 23.625 PORTO DA FOLHA-SE
- 8.527 FRANCISCO BELTRAO-PR
- 4.506 BRASÍLIA DE MINAS-MG
- 2.302 BOA VENTURA DE SÃO ROQUE-PR
- 1 BARUERI-SP

THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 2



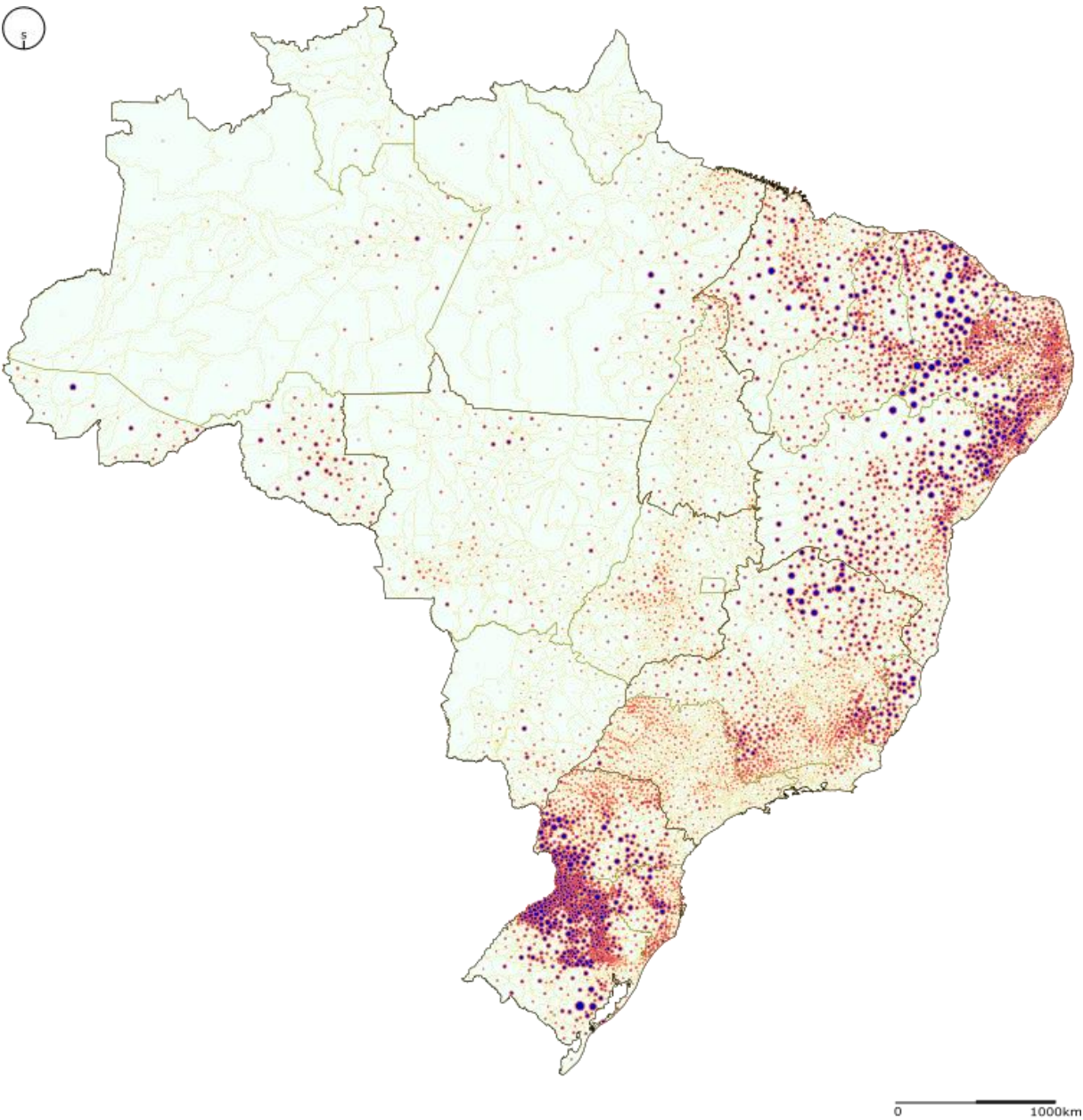
NÚMERO DE CONTRATOS DO PRONAF ENTRE 2007 E 2010

● 26.676	CANGUÇU-RS
● 25.681	SANTA CRUZ DO SUL-RS
● 6.471	ARATIBA-RS
● 3.599	TUCUNDUVA-RS
● 1.942	MOITA BONITA-SE
● 1	MATHIAS LOBATO-MG

THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 3



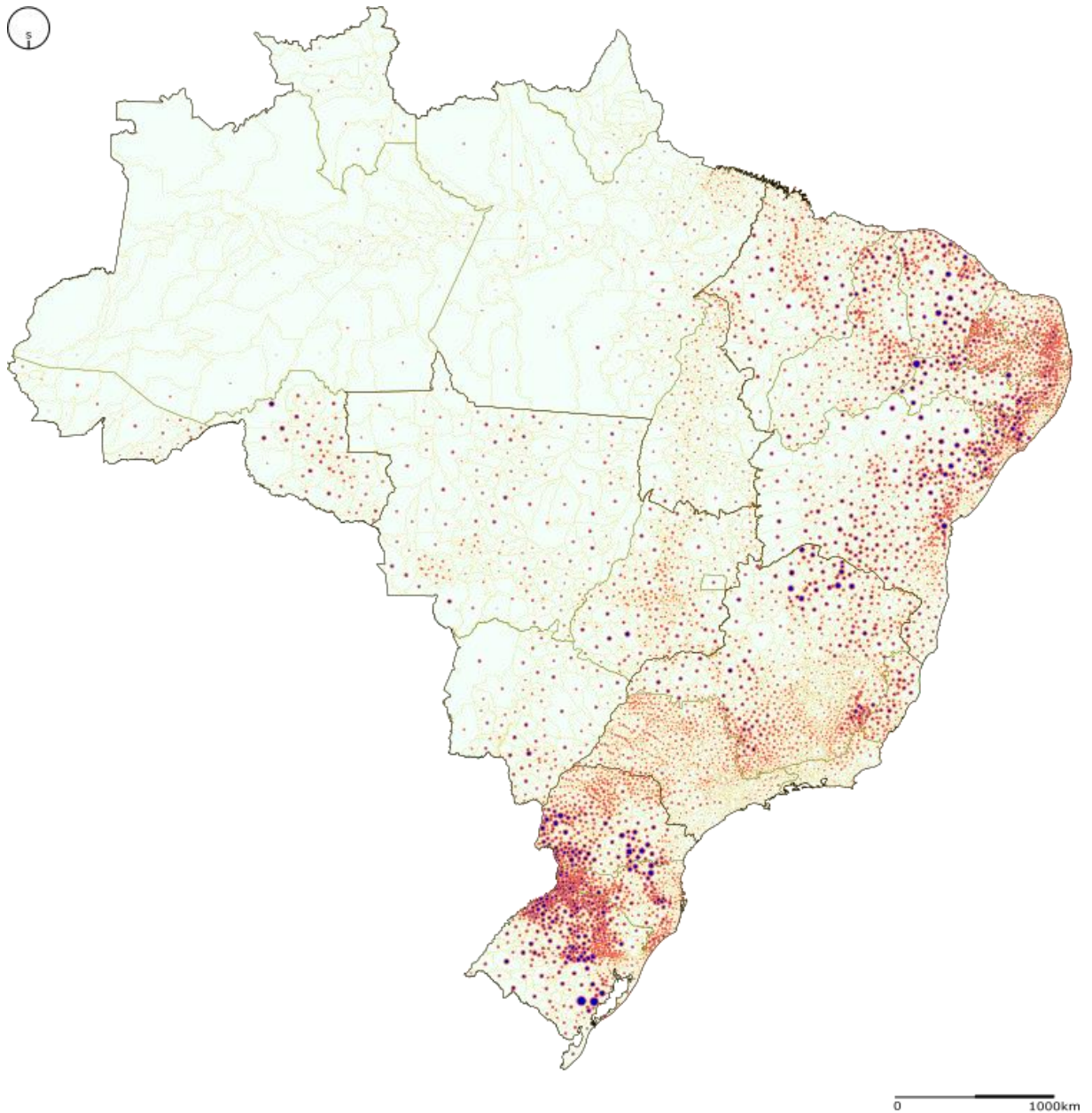
NÚMERO DE CONTRATOS DO PRONAF ENTRE 2011 E 2014

- 17.988 CANGUÇU-RS
- 8.230 VENÂNCIO AIRES-RS
- 4.977 INDEPENDÊNCIA-CE
- 2.987 CABECEIRAS DO PIAUÍ-PI
- 1.635 GARIBALDI-RS
- 1 AMÉRICO BRÁSILIENSE-SP

THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 4



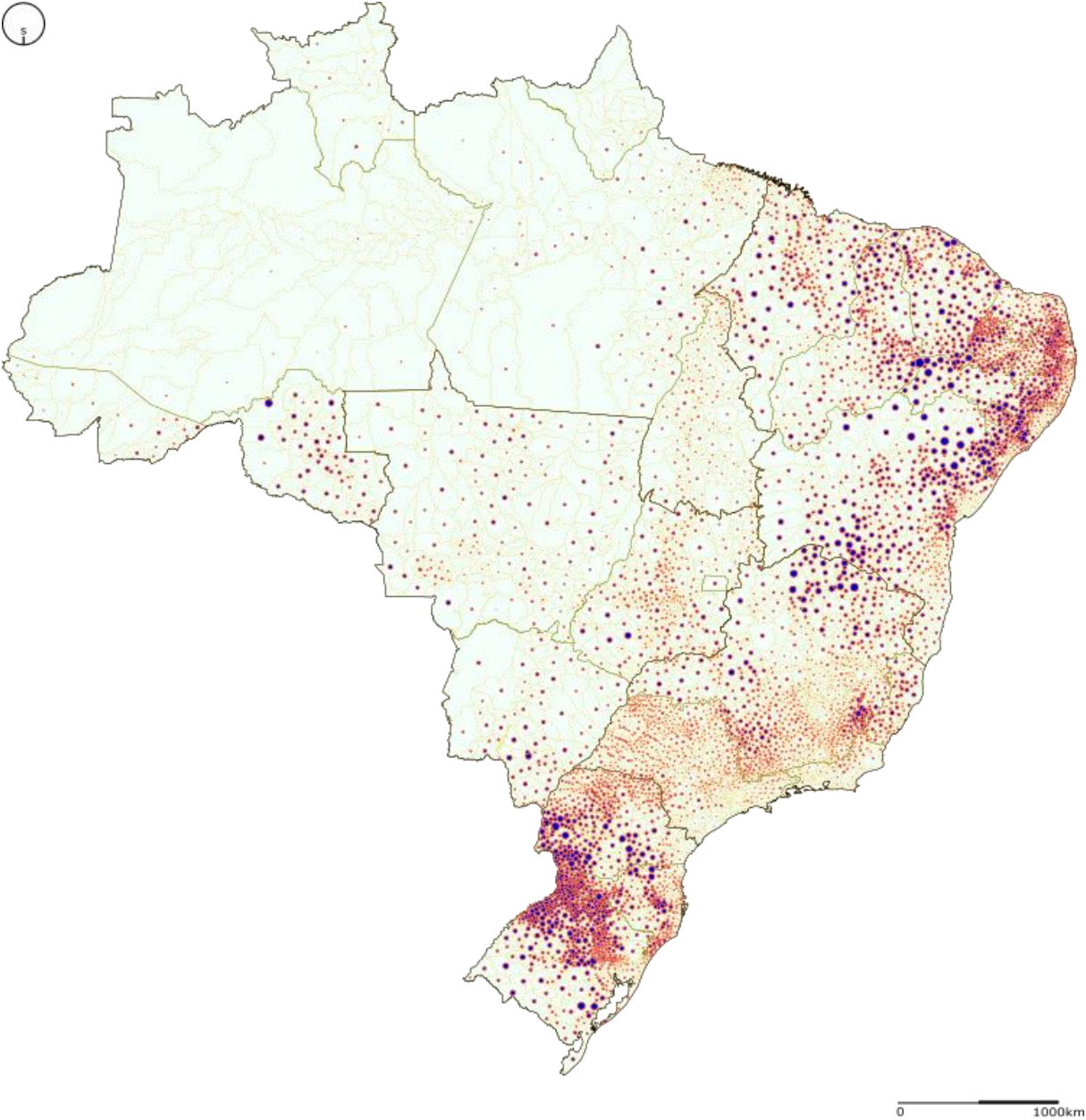
NÚMERO DE CONTRATOS DO PRONAF ENTRE 2015 E 2018

● 9.331	CANGUÇU-RS
● 5.948	ARARIPINA-PE
● 2.118	DORMENTES-PE
● 1.133	INHAPIM-MG
● 620	CAMPO GRANDE-MS
● 1	MIGUEL PEREIRA-RJ

THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 5



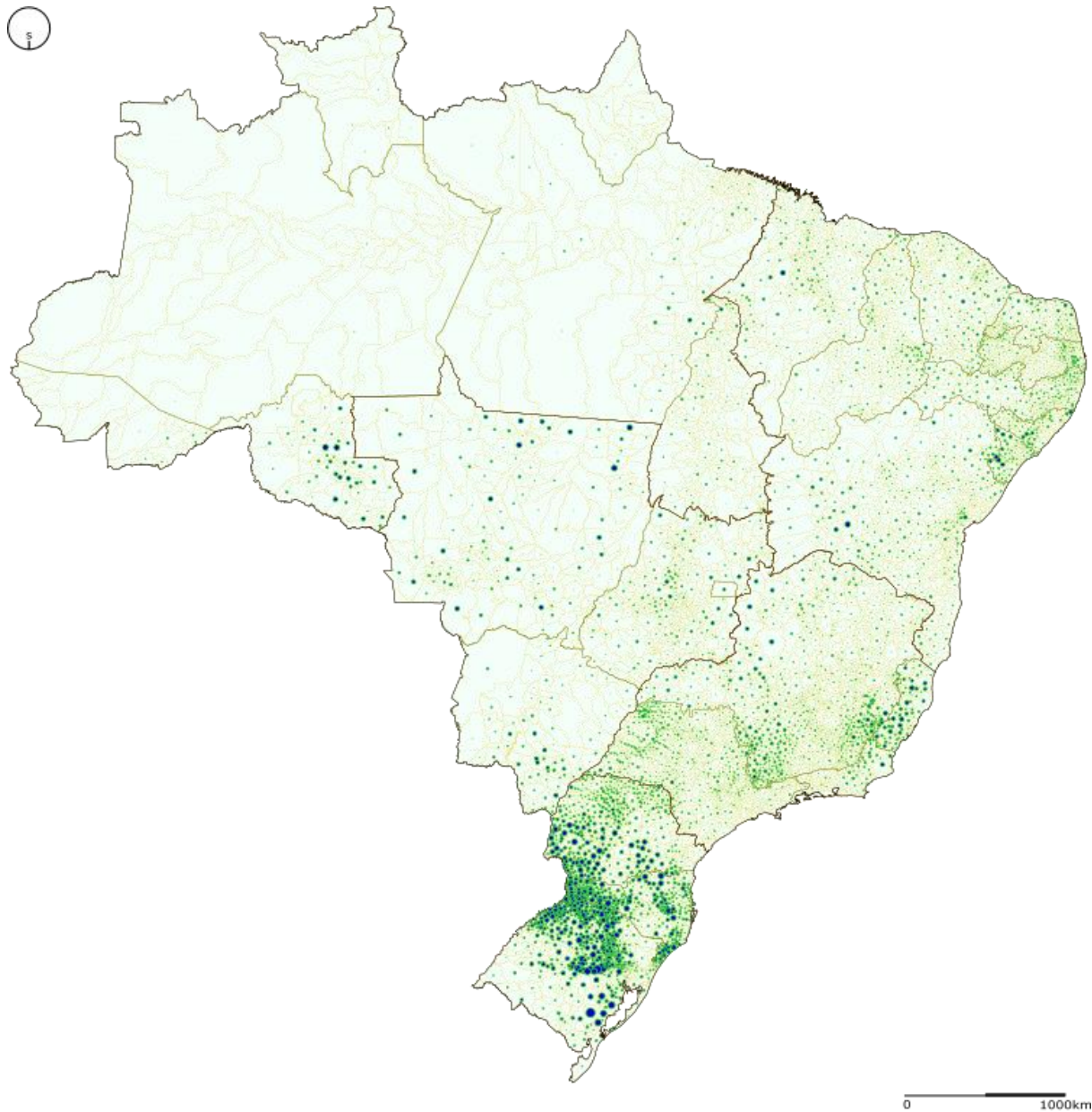
NÚMERO DE CONTRATOS DO PRONAF ENTRE 2019 E 2022

- 4.871 ARARIPINA-PE
- 2.122 PATROCÍNIO-MG
- 1.271 IPUEIRAS-CE
- 765 SANTANA DO MATOS-RN
- 431 PEDRO GOMES-MS
- 1 ILHABELA-SP

THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 6



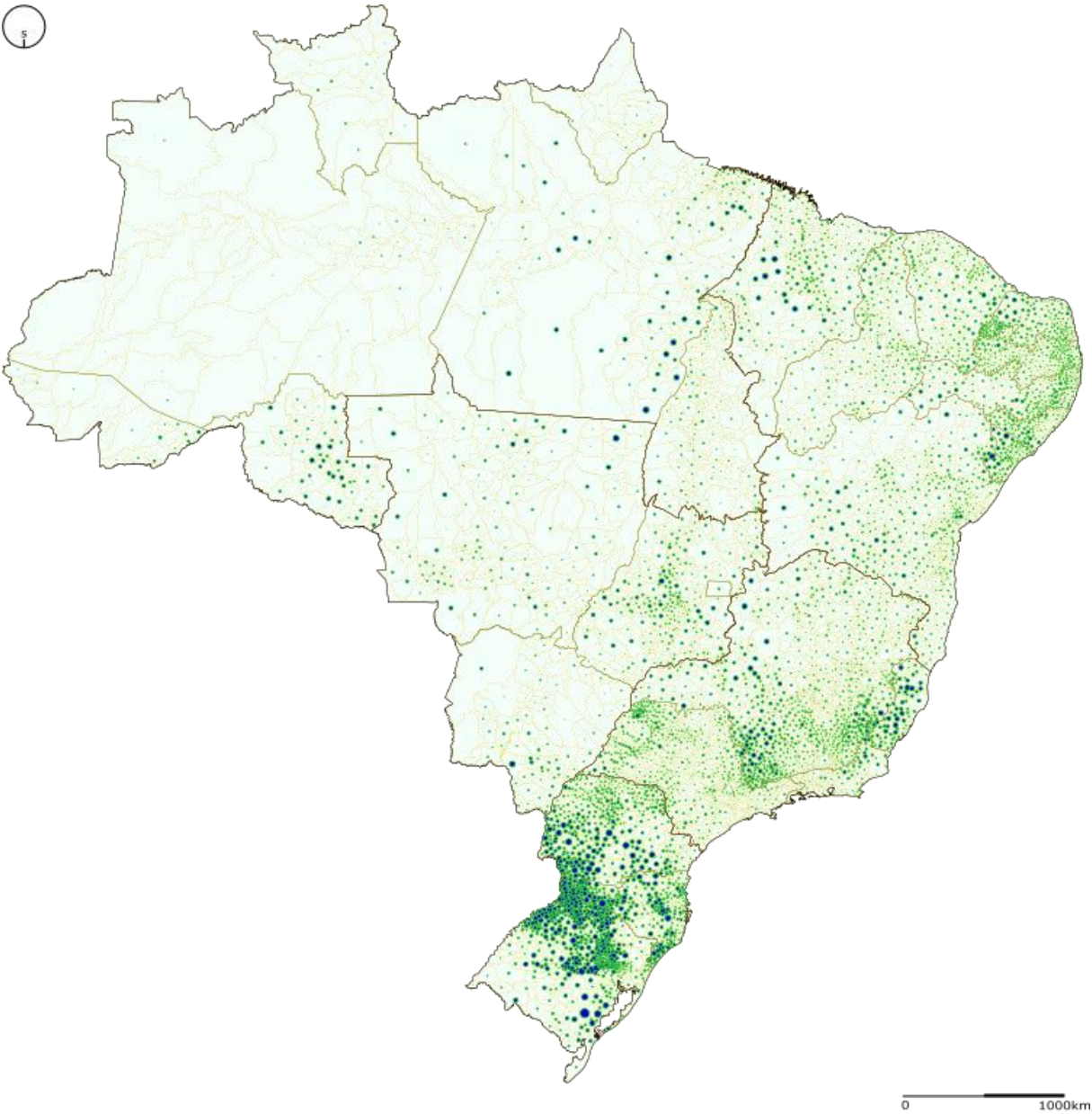
FINANCIAMENTO EM (R\$) DO PRONAF ENTRE 1999 E 2002
* corrigido pelo IPCA de 2022

• 220.185.535	VENÂNCIO AIRES-RS
• 193.006.616	SANTA CRUZ DO SUL-RS
• 62.634.940	ABELARDO LUZ-SC
• 32.335.597	BOQUEIRÃO DO LEÃO-RS
• 15.844.691	ITARANA-ES
• 1.808	SÃO FERNANDO-RN

THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 7



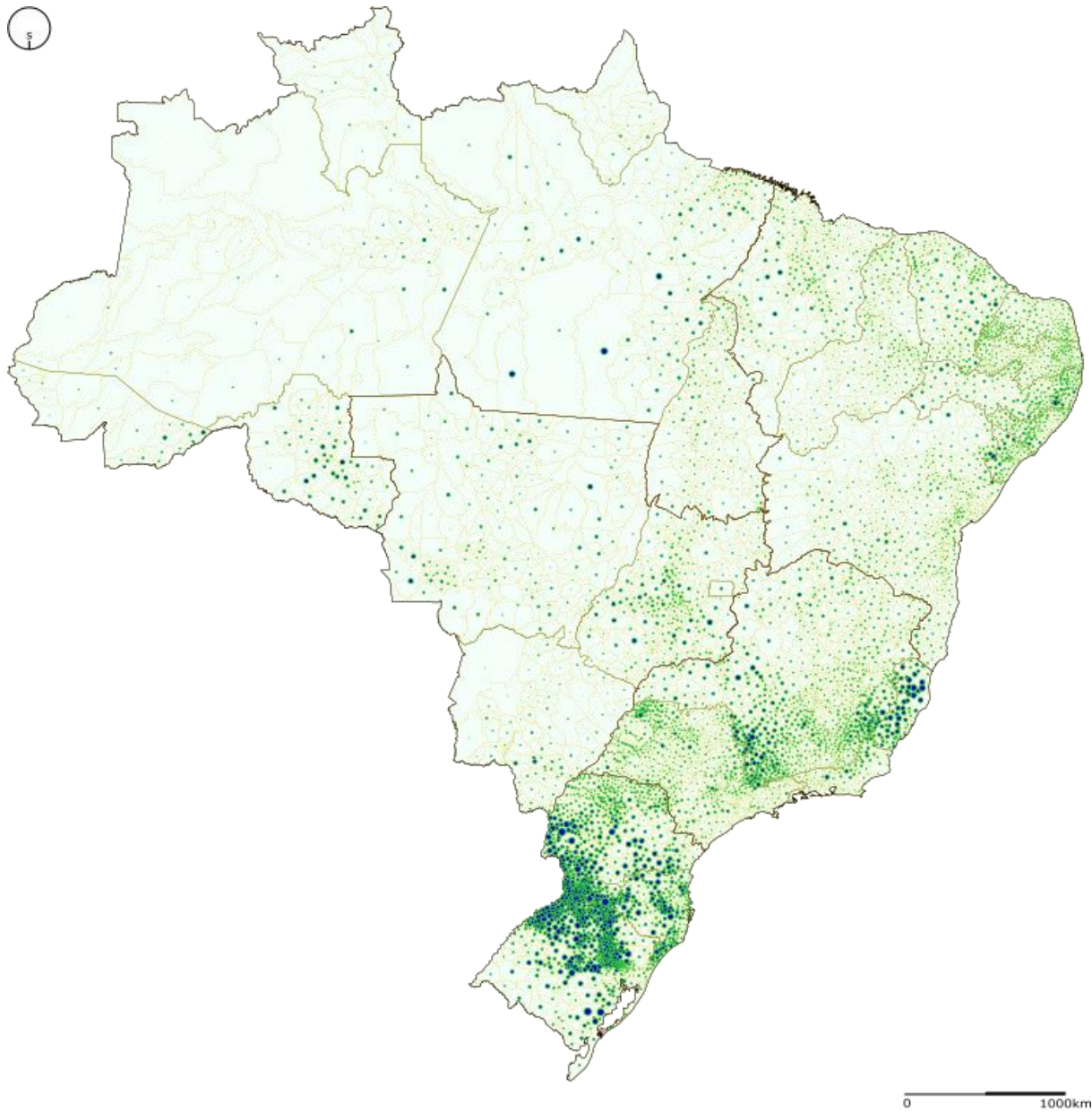
FINANCIAMENTO EM (R\$) DO PRONAF ENTRE 2003 E 2006
* corrigido pelo IPCA de 2022

244.979.579	CANGUÇU-RS
101.570.115	CONFRESA-MT
61.750.949	BOM JARDIM-MA
35.651.583	TUNTUM-MA
18.624.290	FORMOSA DO RIO PRETO-BA
2.244	MURICILÂNDIA-TO

THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 8



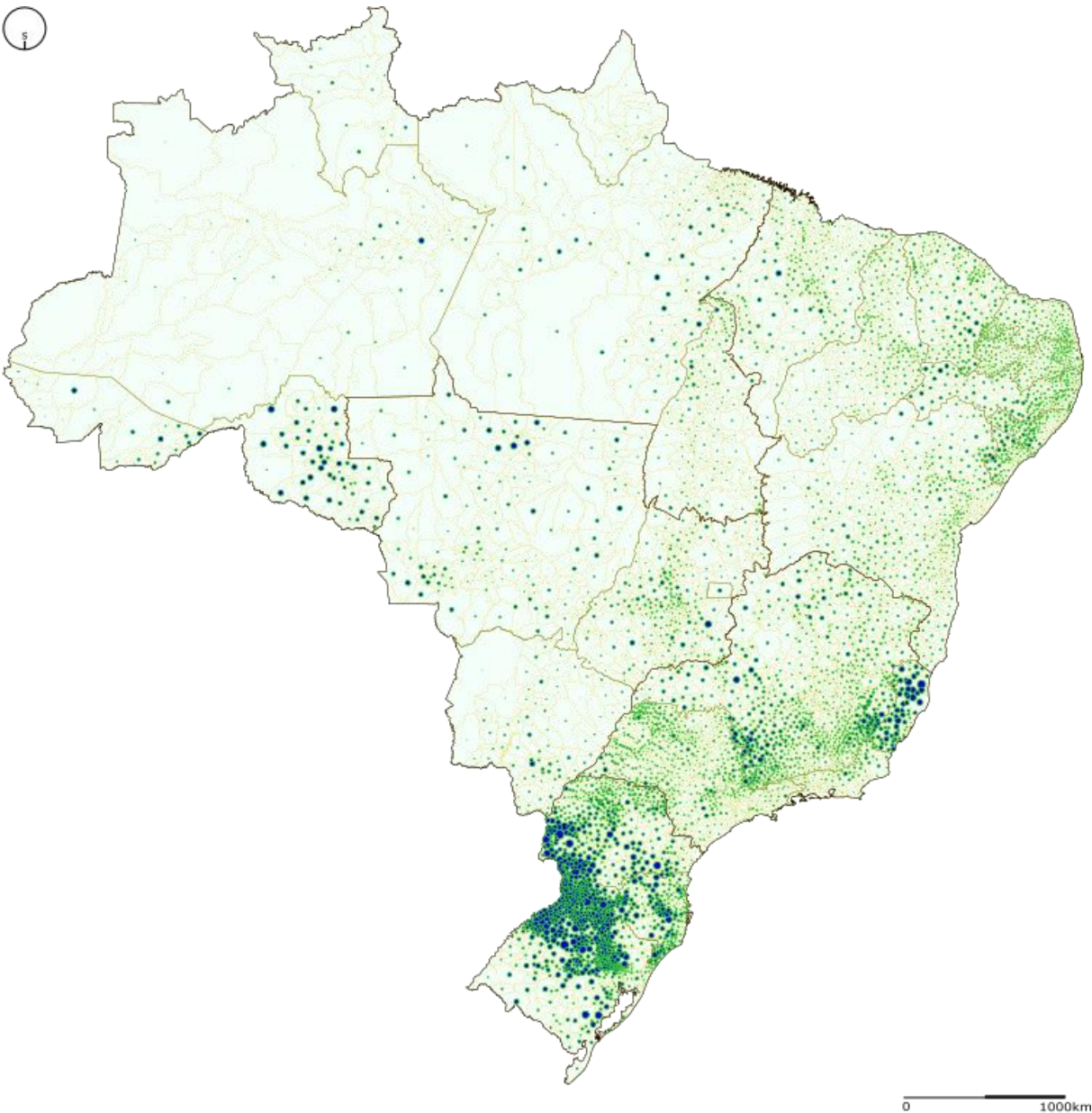
FINANCIAMENTO EM (R\$) DO PRONAF ENTRE 2007 E 2010
* corrigido pelo IPCA de 2022

● 372.108.988	PINHALZINHO-SC
● 213.257.658	SÃO MIGUEL DO OESTE-SC
● 113.617.529	CATUIPE-RS
● 64.280.979	PANCAS-ES
● 33.115.592	VISTA ALEGRE DO PRATA-RS
● 3.636	OSASCO-SP

THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 9



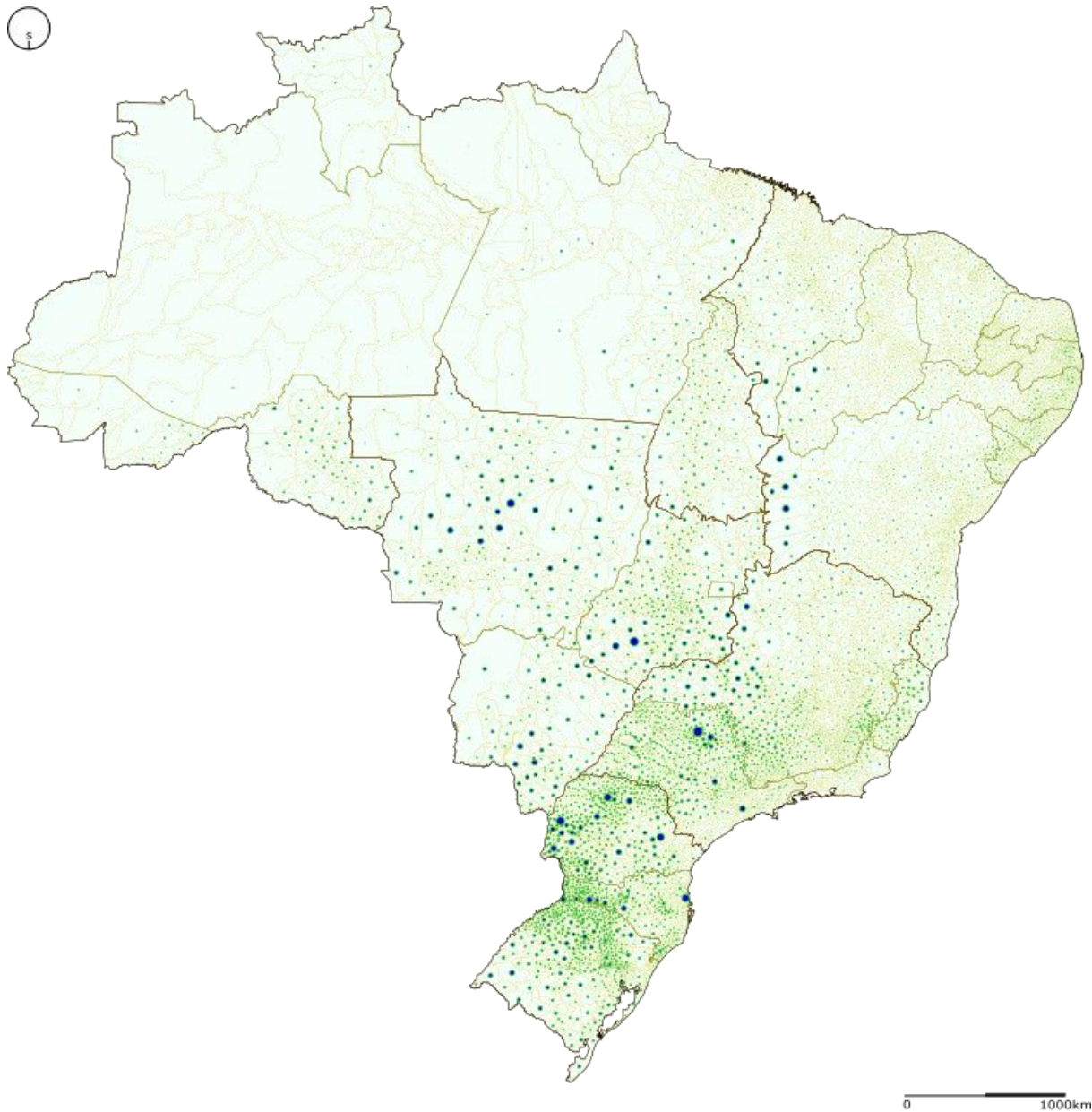
FINANCIAMENTO EM (R\$) DO PRONAF ENTRE 2011 E 2014
* corrigido pelo IPCA de 2022

- 430.412.070 MARECHAL CÂNDIDO RONDON-PR
- 248.427.892 SÃO MIGUEL DO IGUAÇU-PR
- 156.057.648 ERECHIM-RS
- 92.916.805 PATO BRAGADO-PR
- 47.853.839 PEQUIZEIRO-TO
- 3.230 ROSEIRA-SP

THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 10



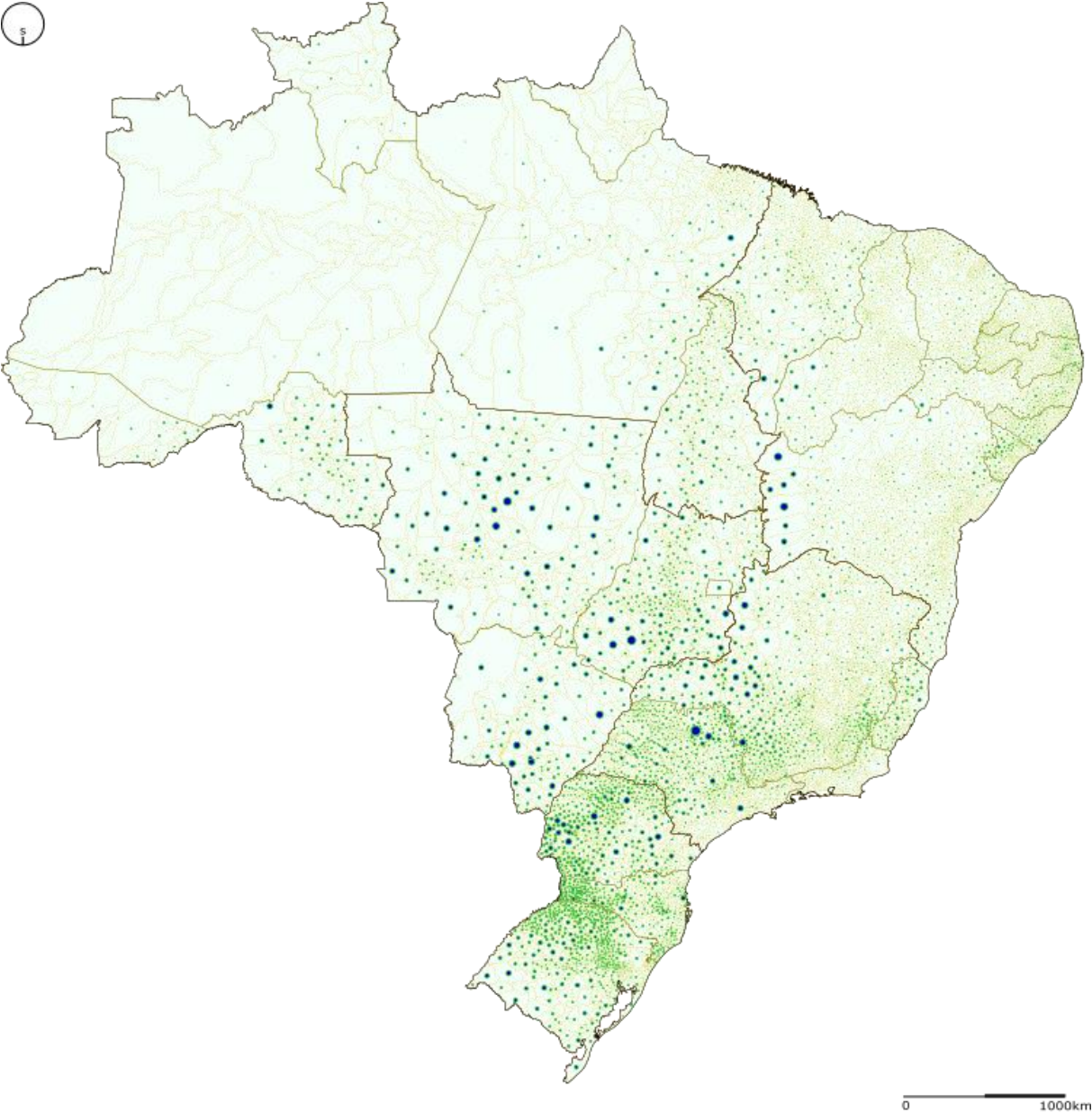
FINANCIAMENTO EM (R\$) DO PRONAF ENTRE 2015 E 2018
* corrigido pelo IPCA de 2022

- 1.976.577.172 BEBEDOURO-SP
- 1.168.245.374 MARINGÁ-PR
- 587.728.611 PATROCÍNIO-MG
- 294.402.524 PALMITOS-SC
- 124.415.112 ALFENAS-MG
- 6.328 IMBE-RS

THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 11



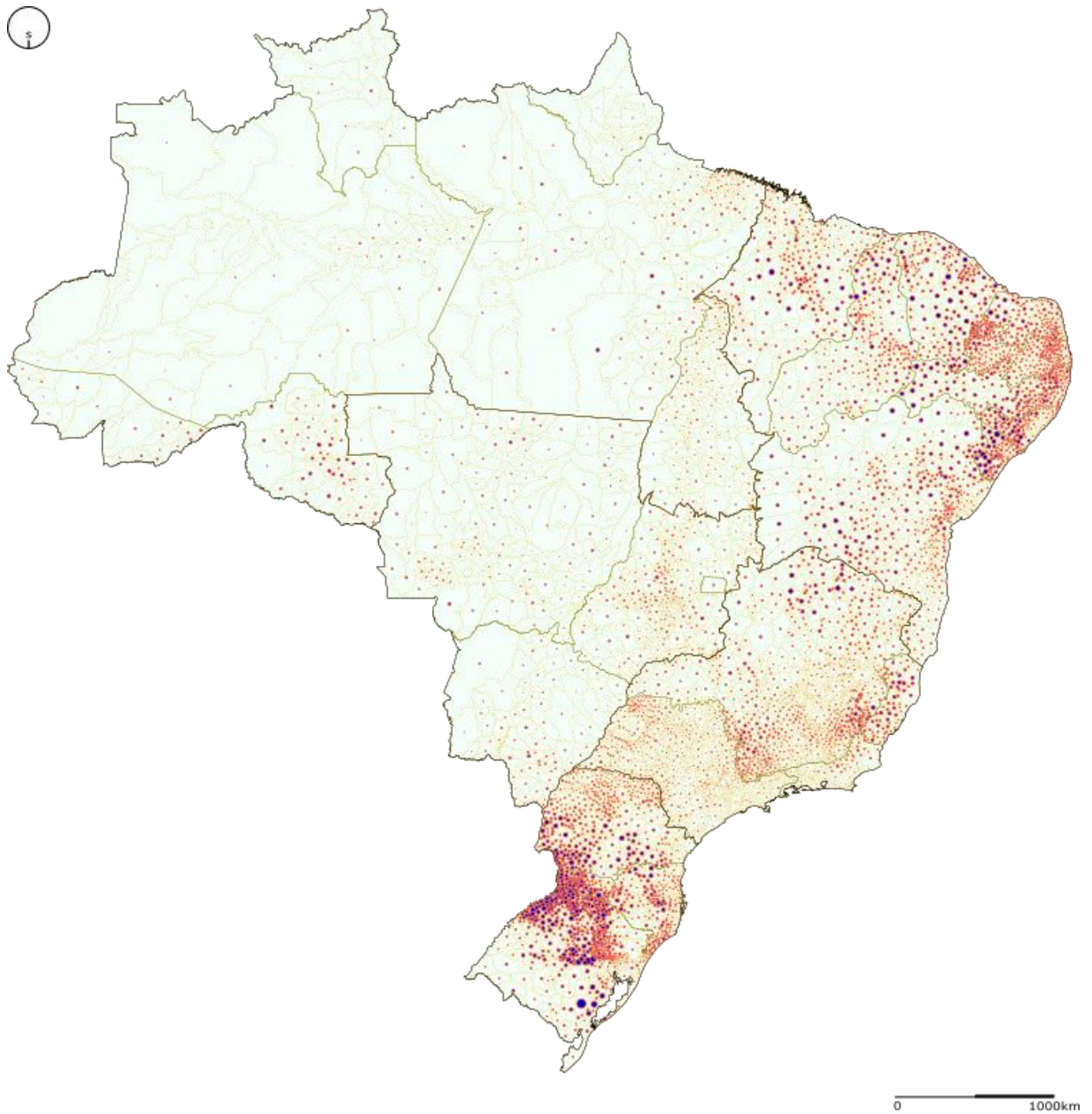
FINANCIAMENTO EM (R\$) DO PRONAF ENTRE 2019 E 2022
* corrigido pelo IPCA de 2022

- 1.675.683.745 BEBEDOURO-SP
- 915.163.494 NOVA MUTUM-MT
- 443.906.878 ASSIS CHATEAUBRIAND-PR
- 228.617.996 ROSARIO DO SUL-RS
- 108.170.984 PELOTAS-RS
- 1.354 ITAPARICA-BA

THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 12



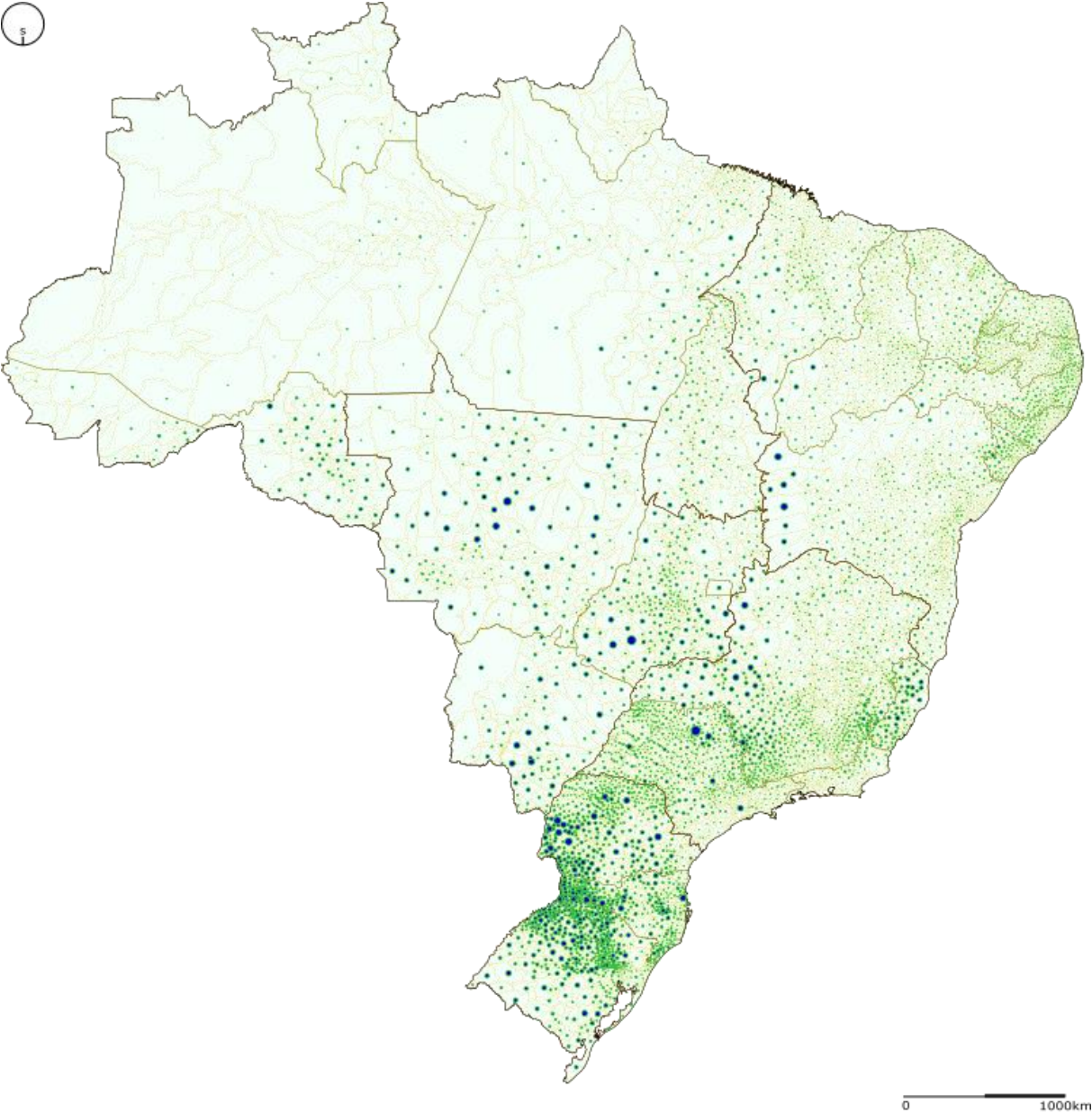
NÚMERO DE CONTRATOS DO PRONAF ENTRE 1999 E 2022

● 132.383	CANGUÇU-RS
● 32.198	QUIXADA-CE
● 18.347	BACABAL-MA
● 9.745	LAGOA DO OURO-PE
● 3.886	TURUCU-RS
● 1	CACHOEIRINHA-RS

THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 13



FINANCIAMENTO EM (R\$) DO PRONAF ENTRE 1999 E 2022
* corrigido pelo IPCA de 2022

3.684.466.006	BEBEDOURO-SP
2.608.957.047	SORRISO-MT
1.163.759.408	FRANCISCO BELTRÃO-PR
572.453.400	ERECHIM-RS
274.616.406	ROQUE GONZALES-RS
3.636	OSASCO-SP

THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 14

As primeiras informações públicas adquiridas sobre a concessão de financiamentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar foram disponibilizadas pelo Banco Central a partir de 1999, embora o programa tenha sido criado em 1996. Este é o motivo desta pesquisa não iniciar seu banco de dados com números relativos a 1996 para o estudo da distribuição territorial dos recursos do PRONAF.

O PRONAF entre 1999 e 2002 esteve presente em 91,42% dos municípios brasileiros com contratos que partiram de 1 a 40.111 unidades por município; a região sul foi a que apresentou maior concentração de municípios com alta incidência de contratos, região central longitudinal do Rio Grande do Sul, centro-oeste de Santa Catarina e sudoeste do Paraná predominantemente (Mapa 1). Os três municípios que tiveram maior número de contratos concedidos nesse período estavam todos situados no estado do Rio Grande do Sul. Foram eles: Canguçu, Venâncio Aires e Santa Cruz do Sul com um total cada um respectivo de 40.111, 26.060 e 23.602.

Sobre a distribuição dos valores financiados entre 1999 e 2002, a região sul obteve maior expressão na aquisição de recursos e com localidades próximas às áreas de maiores contratos; Espírito Santo, o leste de Rondônia e a região periférica do estado do Mato Grosso também obtiveram destaque (Mapa 5). Os municípios com maior estímulo financeiro foram: Venâncio Aires, com R\$220,2 milhões; Canguçu, com R\$214,3 milhões; e Santa Cruz do Sul, com R\$192,8 milhões.

No período compreendido entre 2003 e 2006, o total de municípios abrangidos pelo PRONAF foi de 97,86%; houve aumento de contratos na região sul em comparação ao período anterior; os estados de Rondônia e Espírito Santo tornaram-se mais proeminentes nas concessões contratuais; o Nordeste e Minas Gerais apresentaram expressividade na captação de contratos (Mapa 2). Os municípios que receberam maior número de contratos foram Canguçu (RS), Porto da Folha (SE) e Canindé (CE) com, respectivamente, 35.070, 23.625 e 16.596 concessões.

Sobre a distribuição do montante financiado entre 2003 e 2006 foi intensificada a região sul (central longitudinal do Rio Grande do Sul, o centro-oeste de Santa Catarina e centro-sul do Paraná), Rondônia, Mato Grosso, Espírito Santo, Minas Gerais, Maranhão, Goiás e Sergipe (Mapa 6). Os municípios com maior incidência de recursos financeiros foram Canguçu (RS) com R\$244 milhões, Concórdia (SC) com R\$139,4 milhões e São Lourenço do Sul (RS) com R\$132,7 milhões.

Entre 2007 e 2010, o PRONAF abrangeu 98,88% dos municípios brasileiros. Mantiveram-se intensificadas as regiões anteriores de predominância contratual, com acréscimo principalmente de contratos na região Norte (Mapa 3). Sobre o montante financiado neste período percebeu-se poucas alterações no fluxo, intensificado o estado do Espírito Santo e menos destacado Sergipe (Mapa 7).

Os municípios que mais obtiveram contratos concedidos do PRONAF neste período foram Canguçu (RS), Santa Cruz do Sul (RS) e Teresina (PI) com, respectivamente, 26.676, 25.681, 14.244 contratos. Sobre a concentração financeira ela ficou representada por Pinhalzinho (SC), Santa Cruz do Sul (RS) e Palmitos (SC) com, respectivamente, R\$372 milhões, R\$298,9 milhões e R\$275 milhões. O Município de Canguçu (RS) foi o sexto município que mais recebeu financiamento, R\$233,7 milhões, deixando de ocupar o primeiro lugar.

Entre 2011 e 2014 a abrangência municipal do PRONAF foi de 99,11%, expressando um forte aumento na difusão municipal de recursos, intensificando a lógica detectada a partir de 2002. Houve destaque para a concessão de contratos no Nordeste e Sul, principalmente (Mapa 4). Sobre os valores financiados, concentração na região sul, Espírito Santo, Mato Grosso, Rondônia, Goiás e o estado de Minas Gerais (Mapa 8).

Os municípios que mais receberam contratos foram Canguçu (RS), Araripina (PE) e Mombaça (CE), respectivamente, com 17.988, 14.312 e 13.057 unidades. Do crédito concedido os principais municípios favorecidos foram Marechal Cândido Rondon (PR), Chapecó (SC) e Toledo (PR), com respectivamente R\$429,3 milhões, R\$399 milhões e 391,1 milhões.

Entre 1999 e 2014 o PRONAF abrangeu 5.543 municípios (99,56% do total), e a não presença desses municípios simultaneamente no cenário entre 2011 e 2014 como beneficiários apresentou que o programa passou por adesões progressivas de novos municípios no decorrer dos anos e por casos de municípios que não se mantiveram no grupo entre os beneficiados (LEITE GONÇALVES e BUENO, 2022).

De 2015 a 2018, 98,65% dos municípios foram beneficiados, houve drástica diminuição do número de contratos por municípios, porém, a região centro-oeste manteve-se em sua expressividade (Mapa 5). A dinâmica territorial provinda dos fluxos de financiamento anteriores foi alterada. Rio Grande do Sul e Santa Catarina, apesar de continuarem entre os estados mais financiados, apresentaram queda em sua expressão do financiamento recebido; Paraná, São Paulo, oeste de Minas Gerais,

interior da Bahia, interior do Piauí, interior do Maranhão e Rondônia agregaram o grupo dos mais financiados (Mapa 9).

Os municípios que mais firmaram contratos do PRONAF entre 2015 e 2018 foram Canguçu/RS, Santa Cruz do Sul/RS e Araripina/PE, com respectivamente 9.331, 8.338 e 5.948 unidades. Aqueles com maior capital financiado foram Bebedouro/SP, Rio Verde/GO e Palotina/PR, com R\$1,9 bilhões, R\$1,6 bilhões e 1,4 bilhões.

Entre 2019 a junho de 2022, houve corroboração das regiões anteriores de intensificação na concessão de contratos (Mapa 6) e nos principais locais de financiamento, acrescido do leste do Pará e Tocantins (Mapa 10). O número de municípios beneficiados abaixou para 98,06%. Então, dois fluxos territoriais de financiamento do PRONAF distintos foram evidenciados: o primeiro que permeia 1999 a 2014 e um segundo de 2015 a junho de 2022.

Os municípios com maior número de contratos do PRONAF entre 2019 e junho de 2022 foram Araripina/PE, Monte Santo/BA e Rio Pardo de Minas/MG, com respectivamente 4.871, 3.849 e 3.830 unidades. Aqueles com maior capital financiado foram Bebedouro/SP, Rio Verde/GO e Sorriso/MT, com R\$1,6 bilhões, R\$1,3 bilhões e 1,1 bilhões.

Entre 1999 e 2022, sobre a concessão de contratos: a região norte (destacado Sergipe), a região sul, Rondônia, Minas Gerais e Espírito Santo formaram os maiores detentores (Mapa 13). O investimento concentrado no centro-oeste nos últimos 8 anos agravou a desigualdade territorial pré-existente nos financiamentos. Espírito Santo manteve-se com expressividade devido aos seus 16 primeiros anos de investimento e Rondônia pela intensificação dos últimos oito anos (Mapa 14). O total de municípios contemplados foi de 99,64%.

Os municípios que mais obtiveram contratos do PRONAF entre 1999 e 2022 foram Canguçu, Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, todos situados no estado do Rio Grande do Sul, com respectivamente 132.383, 76.761 e 60.520 unidades. Aqueles com maior capital financiado Bebedouro/SP, Rio Verde/GO e Sorriso/MT, com R\$3,6 bilhões, R\$3,2 bilhões e 2,6 bilhões (Tabela 9). Canguçu/RS, mesmo estando entre os municípios mais financiados, seu valor médio financiado por contrato ficou R\$15.233 abaixo da média nacional (Tabela 10).

Tabela 9: Relação dos 30 municípios com maior valor financiado pelo PRONAF – Brasil – 1999 a 2022.

	Município	Financiamento (R\$)	Nº de Contratos	Média (R\$)
1	BEBEDOURO-SP	3.684.466.006	2.181	1.689.347
2	RIO VERDE-GO	3.234.339.585	11.944	270.792
3	SORRISO-MT	2.608.957.047	3.717	701.899
4	PALOTINA-PR	2.195.869.758	10.683	205.548
5	CASCADEL-PR	2.164.945.437	30.799	70.293
6	JATAI-GO	1.978.376.519	6.909	286.348
7	SAO DESIDERIO-BA	1.977.642.654	14.071	140.547
8	CASTRO-PR	1.944.981.675	10.019	194.129
9	FORMOSA DO RIO PRETO-BA	1.882.024.148	15.391	122.281
10	NOVA MUTUM-MT	1.879.335.290	3.535	531.637
11	CHAPECO-SC	1.751.277.635	23.228	75.395
12	TOLEDO-PR	1.743.380.043	31.131	56.001
13	DOURADOS-MS	1.732.378.303	12.783	135.522
14	UNAI-MG	1.724.053.041	13.736	125.513
15	ITAJAI-SC	1.668.279.266	929	1.795.780
16	LONDRINA-PR	1.625.973.507	8.436	192.742
17	PATROCINIO-MG	1.595.389.665	16.251	98.172
18	CAMPO MOURAO-PR	1.580.251.558	4.355	362.859
19	MARECHAL CANDIDO RONDON-PR	1.558.605.452	30.371	51.319
20	MARACAJU-MS	1.535.285.157	3.359	457.066
21	SERTAOZINHO-SP	1.518.792.398	400	3.796.981
22	MEDIANEIRA-PR	1.496.684.910	13.772	108.676
23	MARINGA-PR	1.479.487.221	2.798	528.766
24	CONCORDIA-SC	1.449.631.578	46.247	31.345
25	PONTA PORA-MS	1.437.218.057	10.564	136.049
26	DIAMANTINO-MT	1.433.694.136	3.294	435.244
27	CAMPOS NOVOS-SC	1.408.464.381	25.702	54.800
28	ASSIS CHATEAUBRIAND-PR	1.405.715.675	29.676	47.369
29	NOVA UBIRATA-MT	1.381.323.798	4.047	341.320
30	CANGUÇU-RS	1.361.716.610	132.383	10.286

Fonte: Banco Central. Obs.: Elaboração própria. Os valores monetários foram corrigidos através do IPCA de junho de 2022 – data final da base de dados. Referente a contratos de custeio e investimento.

Enquanto 60% dos municípios brasileiros (3.340) somaram 14,22% do total financiado do PRONAF entre 1999 e junho de 2022, 20% dos municípios foram subsidiados com 66,62% (Tabela 10). Embora a desigualdade a respeito do número de contratos esteja reduzida em comparação ao capital financiado, em 20% dos municípios 40,42% dos contratos foram aplicados. Em 80% dos municípios o valor médio de contrato esteve inferior à média nacional de R\$25.519.

Tabela 10: Relação entre contratos efetuados e o valor financiado do PRONAF por municípios – Brasil – 1999 a 2022.

Classe	Municípios	%	Financiamento (R\$)	%	Nº de Contratos	%	Valor médio de contrato (R\$)
Faixa 1	1.114	20,01	493.132.173.473	66,62	11.724.559	40,42	42.060
Faixa 2	1.113	19,99	141.802.580.820	19,16	6.640.528	22,89	21.354
Faixa 3	1.113	19,99	65.431.037.298	8,84	5.423.140	18,70	12.065
Faixa 4	1.113	19,99	30.214.359.437	4,08	3.705.637	12,77	8.154
Faixa 5	1.114	20,01	9.645.581.699	1,30	1.513.226	5,22	6.374
Total	5.567	99,99	740.225.732.727	100	29.007.090	100	25.519

Fonte: Banco Central. Obs.: Elaboração própria. Os valores monetários foram corrigidos através do IPCA de junho de 2022 – data final da base de dados. Referente a contratos de custeio e investimento.

Sobre os investimentos nacionais para operacionalização do PRONAF nos seis ciclos compreendidos entre 1999 e junho de 2022 (Tabela 11) verificou-se um aumento de 2,09 vezes no número de contratos do período entre 1999-2002 e 2003-2006. Entre 2007 e 2010, o número de contratos decaiu 368.229 unidades. No período entre 2011 e 2014, ocorreu o maior número de contratos disponibilizados, 7.286.640 unidades, decaindo para 2.419.570 entre 2015 e 2018 e para 1.939.563 entre 2019 e 2022.

O montante financiado pelo PRONAF em cada período compreendido entre 1999 e 2022 compreendeu um aumento progressivo (Tabela C). De 1999 a 2002, o valor financiado foi de R\$35,6 bilhões; de 2003 a 2006, R\$59,1 bilhões; de 2007 a 2010, R\$93 bilhões; de 2011 a 2014, R\$139,8 bilhões; de 2015 a 2018, R\$199,7 bilhões; de 2019 a 2022, R\$212,7 bilhões. O montante financiado de 1999 a junho de 2022 foi de R\$ R\$704,2 bilhões (Tabela 11).

Tabela 11: Contratos efetuados e valores financiados pelo PRONAF por quadriênios – Brasil – 1999 a 2022.

	Contratos	Financiamento (R\$)	Média (R\$)
1999-2002	3.418.928	35.609.031.583	10.415
2003-2006	7.155.309	59.182.288.267	8.271
2007-2010	6.787.080	93.075.634.444	13.714
2011-2014	7.286.640	139.833.466.755	19.190
2015-2018	2.419.570	199.788.839.159	82.572
2019-2022	1.939.563	212.736.472.519	109.683
1999-2022	29.007.090	740.225.732.727	25.519

Fonte: Banco Central. Obs.: Elaboração própria. Os valores monetários foram corrigidos através do IPCA de junho de 2022 – data final da base de dados. Referente a contratos de custeio e investimento.

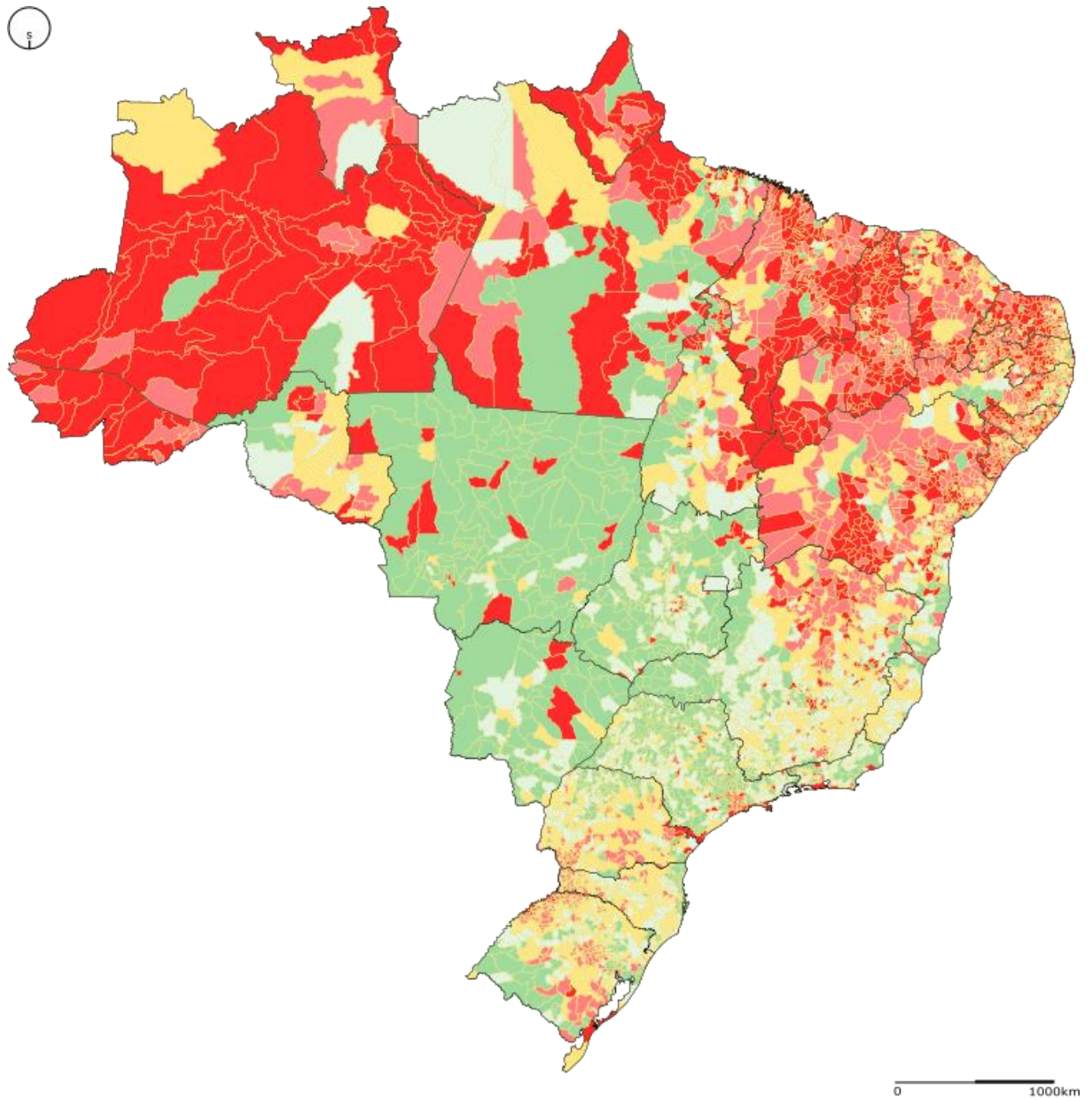
A medida que o montante financiado pelo PRONAF em cada ciclo de governo foi aumentando, a partir de 2015 houve drástica diminuição na concessão de contratos o que resultou numa concentração de crédito ainda mais acentuada, vistos pela alta na comparação de médias de valores de contrato na Tabela 11 e nos Mapas 15 a 21.

Através da análise dos mapas de financiamento pelo número de contratos do PRONAF (Mapa 15 a 18) pôde-se observar uma irradiação dos recursos partindo do centro-oeste para oeste do Amazonas, Acre, Roraima, Amapá, Rondônia, Tocantins, Pará, oeste de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo e a região sul até 2014. Leite Gonçalves (2022) reconhece uma faixa da captação de recursos do PRONAF constituída por Rondônia, Mato Grosso, Goiás, nordeste do Mato Grosso do Sul, oeste de Minas Gerais e nordeste de São Paulo.

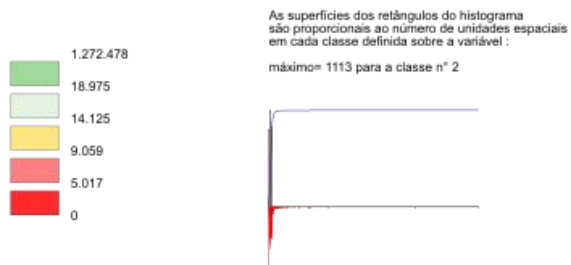
Durante 2015 e 2018, a região interiorana da Bahia, do Maranhão e do Piauí estiveram pela primeira vez entre os mais subsidiados; o investimento no centro-oeste continuou perpetuado; o leste da Amazônia esteve entre os locais de alto financiamento junto ao Acre, Rio Grande do Sul, a região central-longitudinal de São Paulo, o oeste de Minas Gerais, Rondônia, Roraima, Amapá, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina (Mapa 19). A média de valor financiado por contrato neste período foi maior do que o quádruplo do ciclo anterior (Tabela 11).

O período de 2019 a junho de 2022, mesmo sem fechar o último ano de sua gestão governamental correspondente, caracterizou o maior volume financeiro empregado pelo PRONAF (Mapa 20) e a menor concessão histórica de unidades de contratos, resultando na maior média histórica de valor de contratos para custeio e investimento, R\$109.683 (Tabela 11), consequentemente, maior concentração territorial de financiamento do programa.

A região centro-oeste e o estado do Tocantins foram os mais privilegiados, seguidos de São Paulo, Pará, Rondônia, oeste de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Roraima, Acre, o sul e o oeste da Amazônia, o interior do Maranhão, o interior do Ceará e o interior da Bahia (Mapa 20). Configuração semelhante, acrescida da intensificação no leste do Amapá, foi descrita no Mapa 21 que descreve uma totalização dos recursos do PRONAF entre 1999 a junho de 2022.



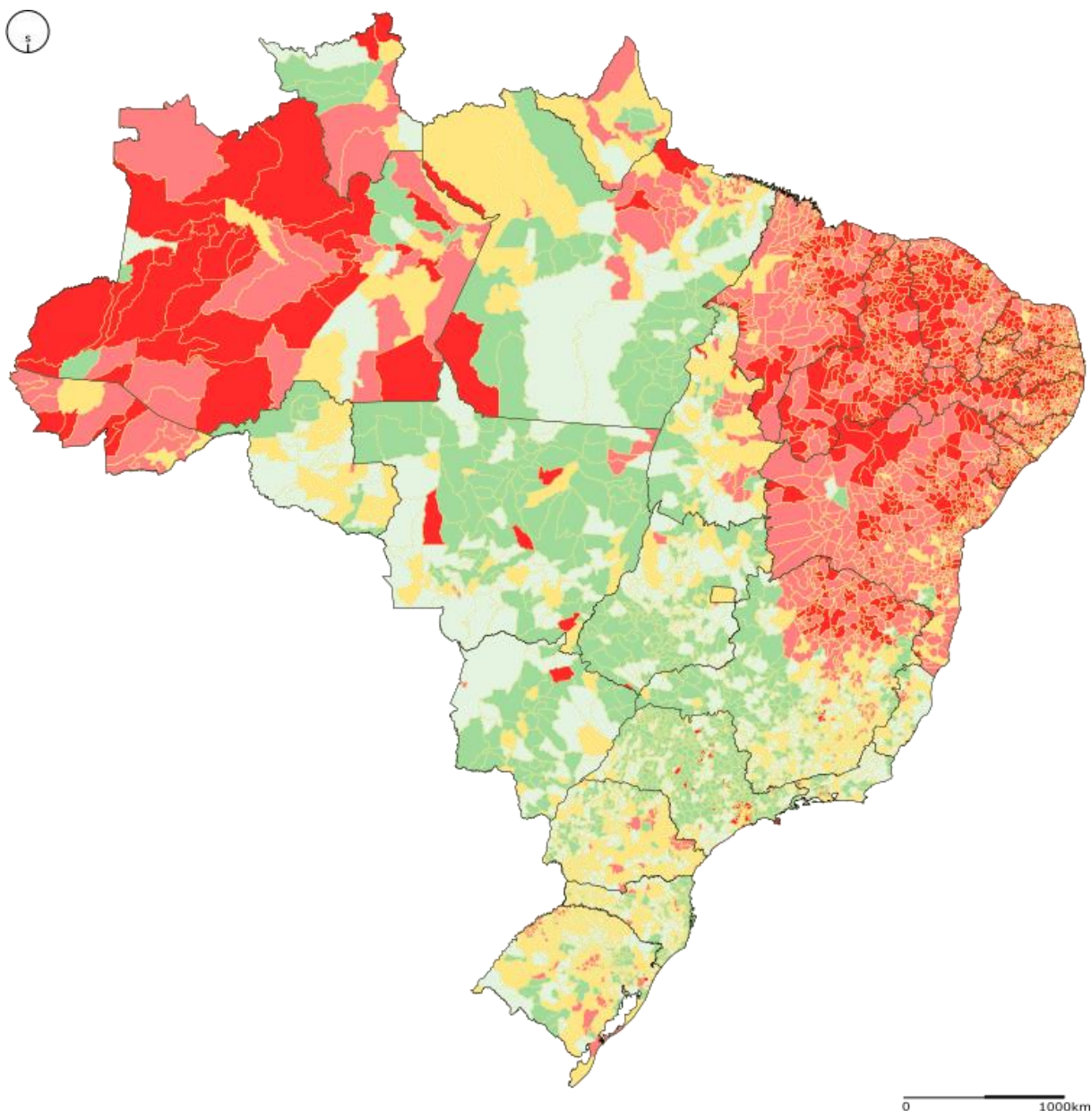
TAXA DE FINANCIAMENTO EM (R\$) PELO NÚMERO DE CONTRATOS DO PRONAF ENTRE 1999 E 2002
 * corrigido pelo IPCA de 2022



THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

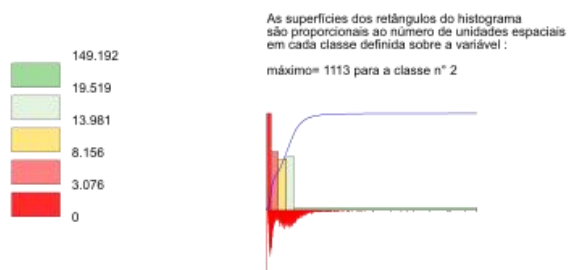
FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 15



TAXA DE FINANCIAMENTO EM (R\$) PELO NÚMERO DE CONTRATOS DO PRONAF ENTRE 2003 E 2006

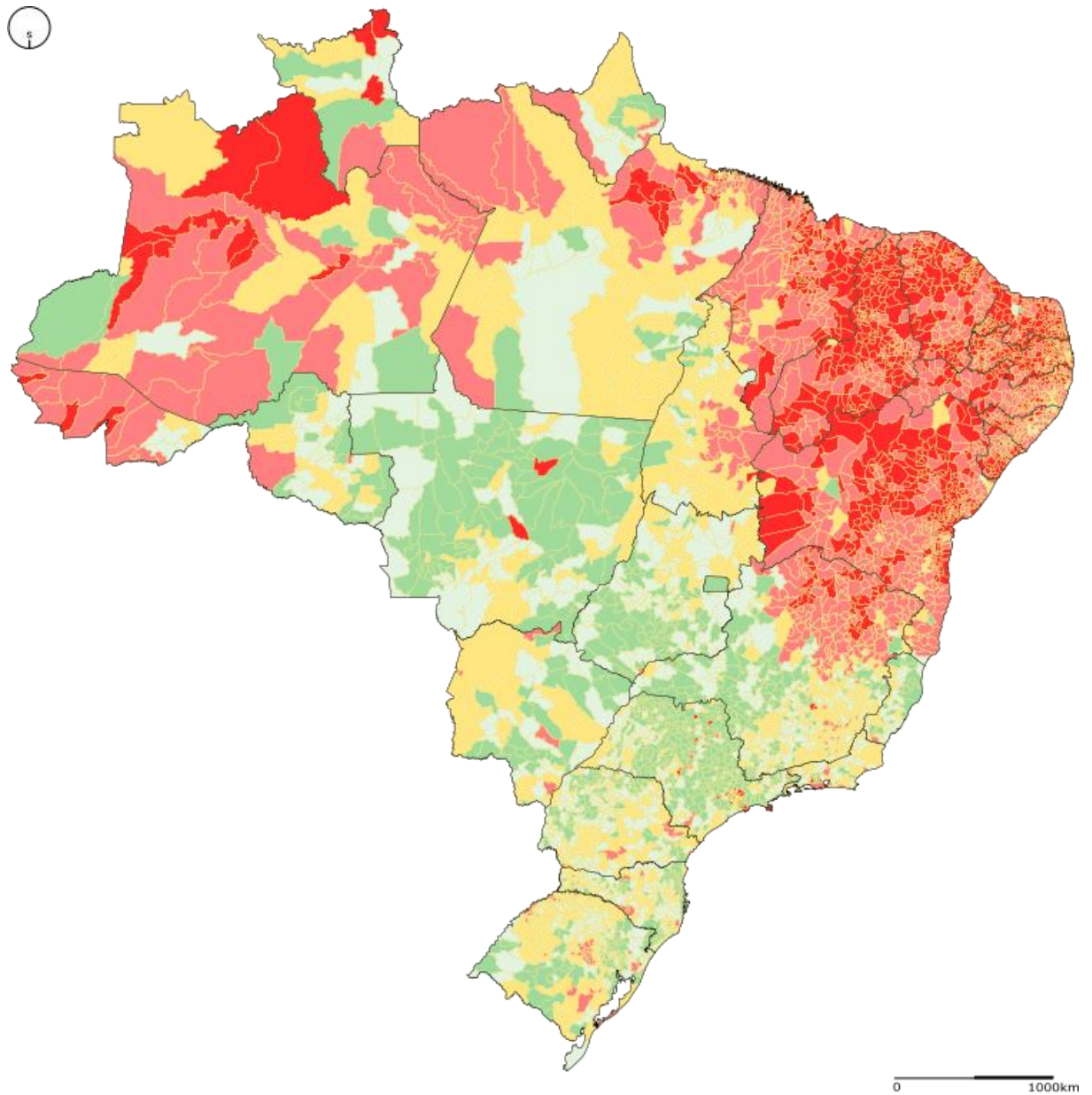
* corrigido pelo IPCA de 2022



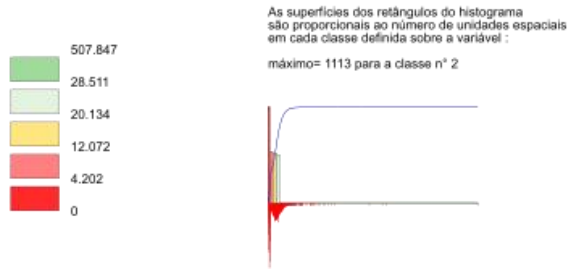
THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 16



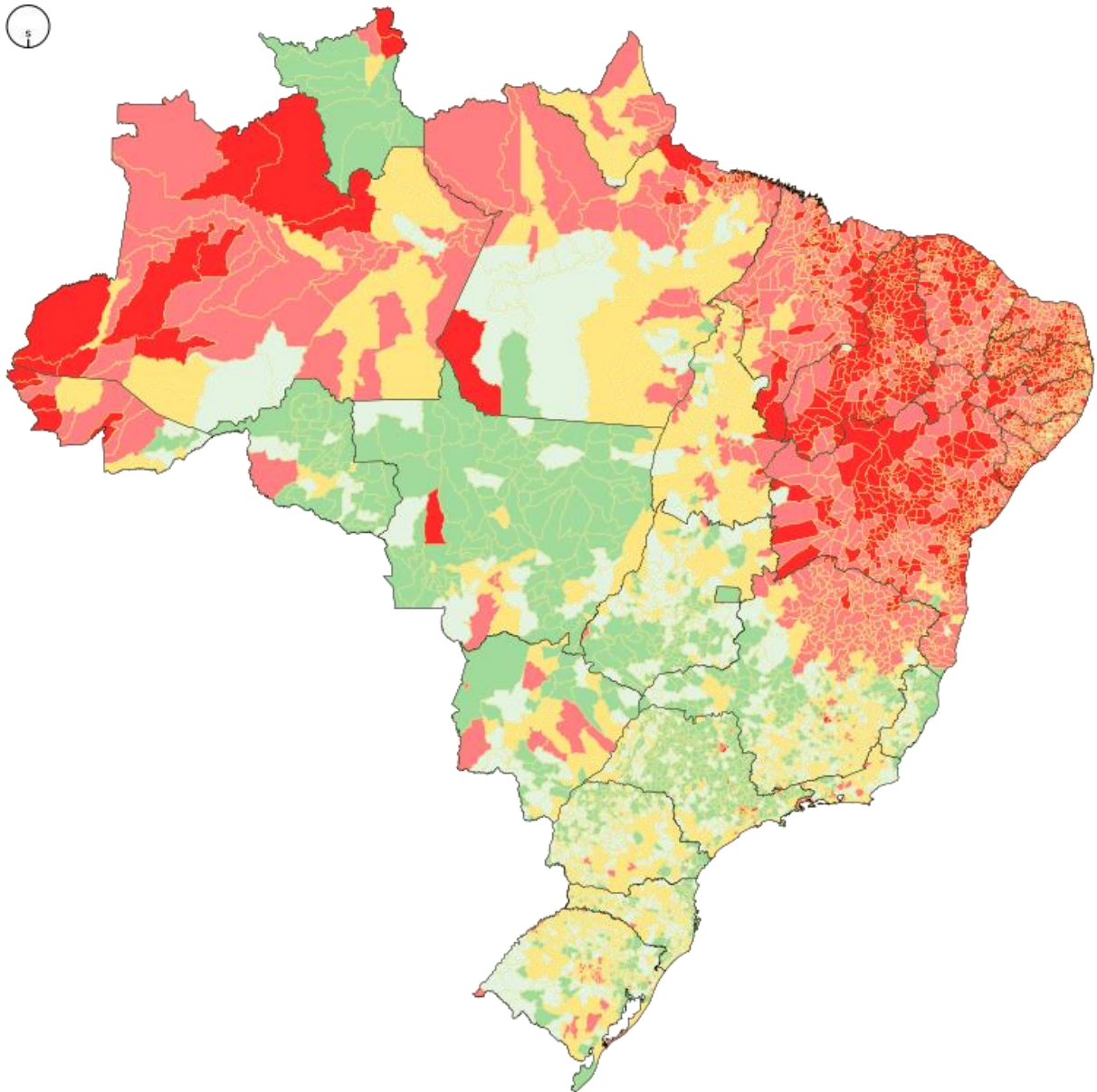
TAXA DE FINANCIAMENTO EM (R\$) PELO NÚMERO DE CONTRATOS DO PRONAF ENTRE 2007 E 2010
* corrigido pelo IPCA de 2022



THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

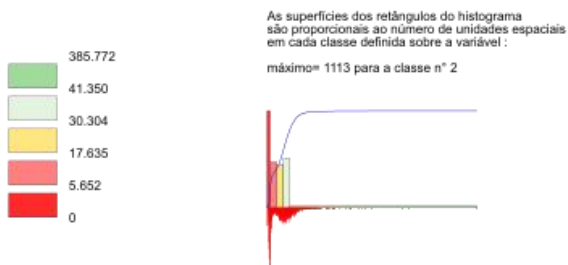
Mapa 17



0 1000km

TAXA DE FINANCIAMENTO EM (R\$) PELO NÚMERO DE CONTRATOS DO PRONAF ENTRE 2011 E 2014

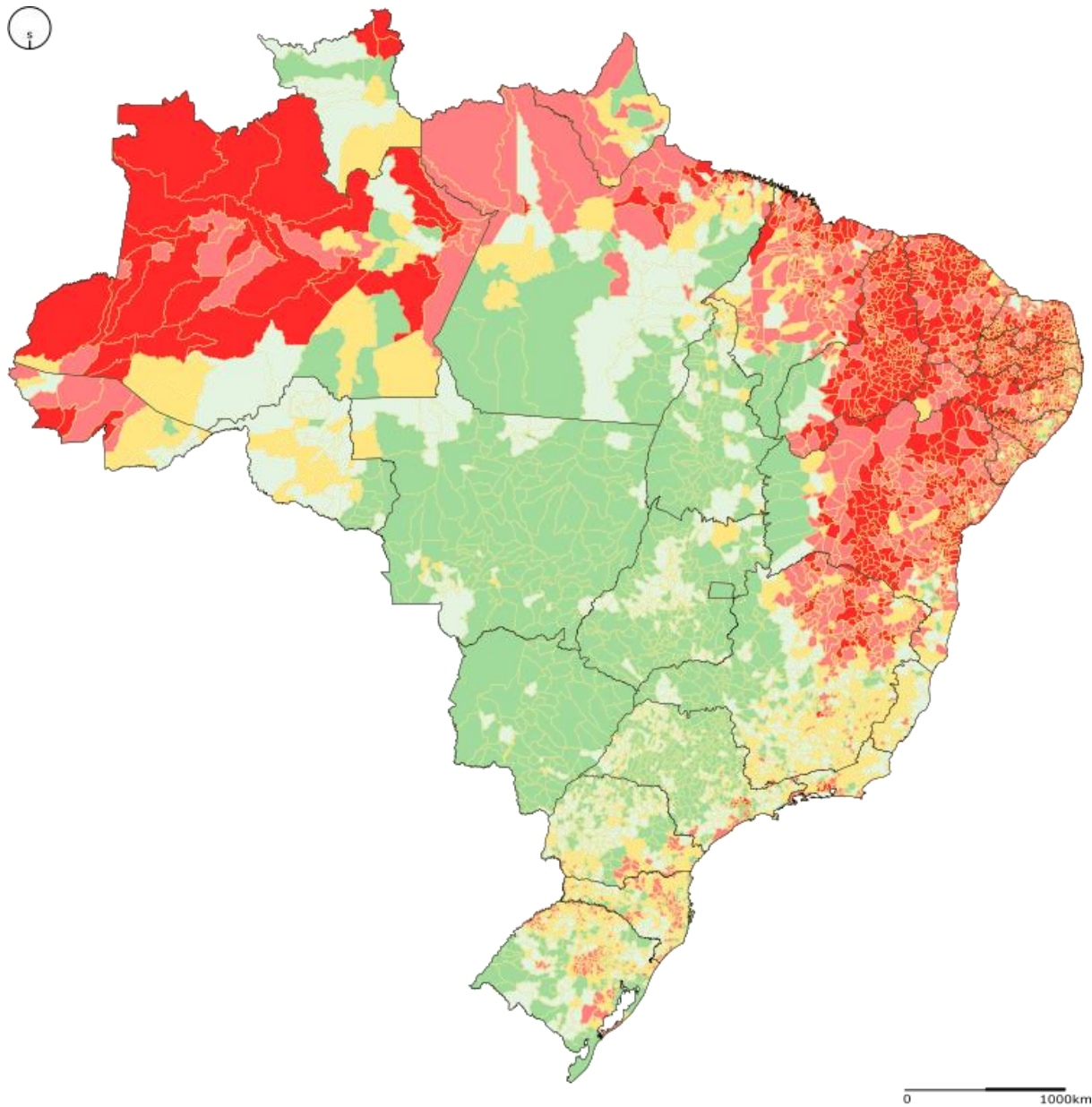
* corrigido pelo IPCA de 2022



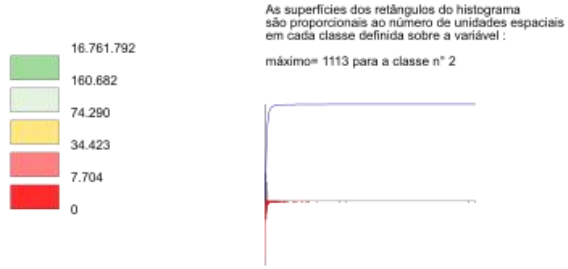
THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 18



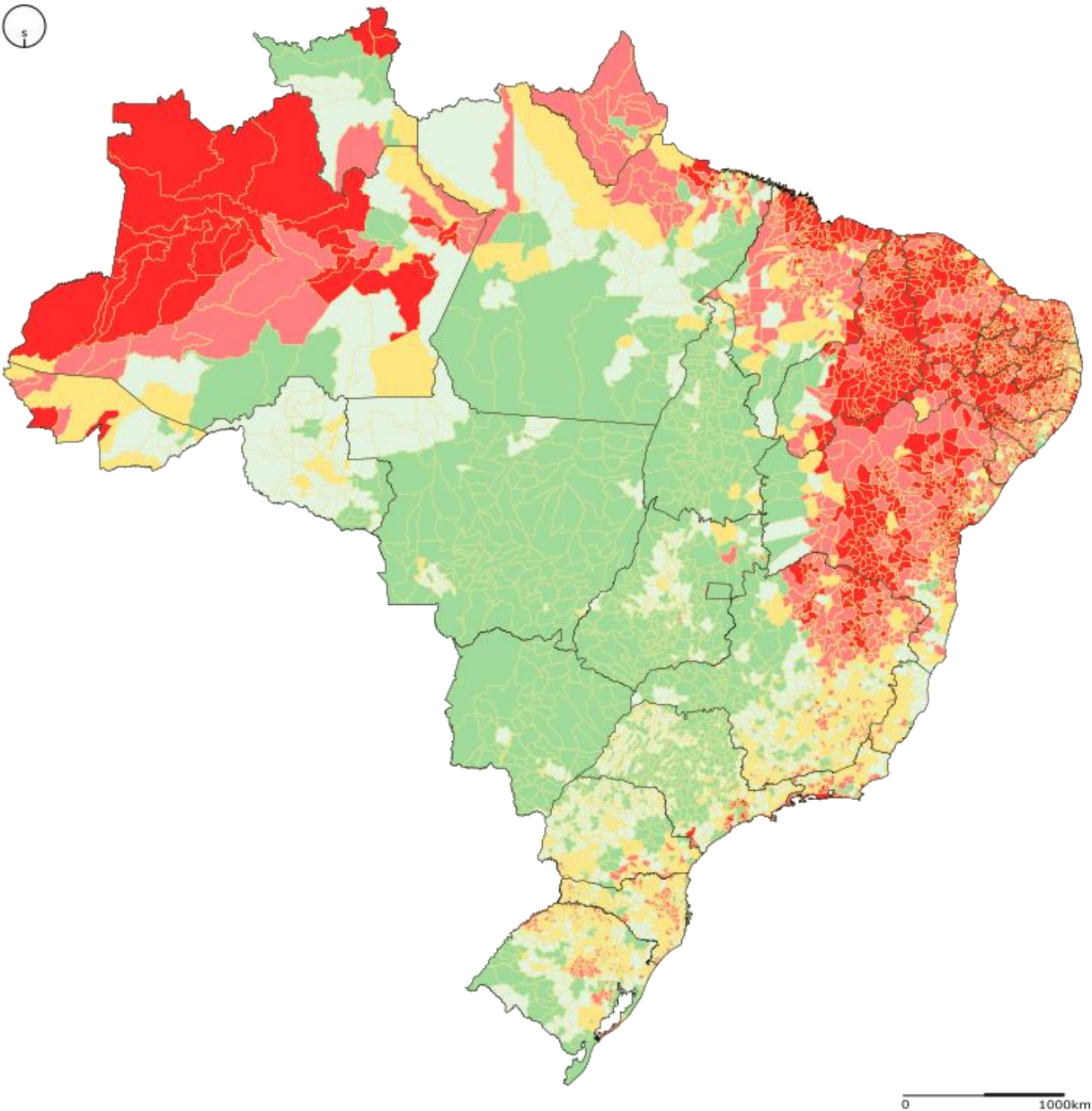
TAXA DE FINANCIAMENTO EM (R\$) PELO NÚMERO DE CONTRATOS DO PRONAF ENTRE 2015 E 2018
* corrigido pelo IPCA de 2022



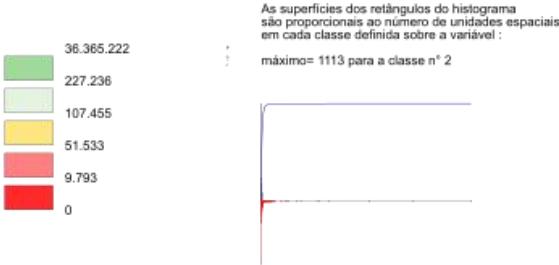
THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 19



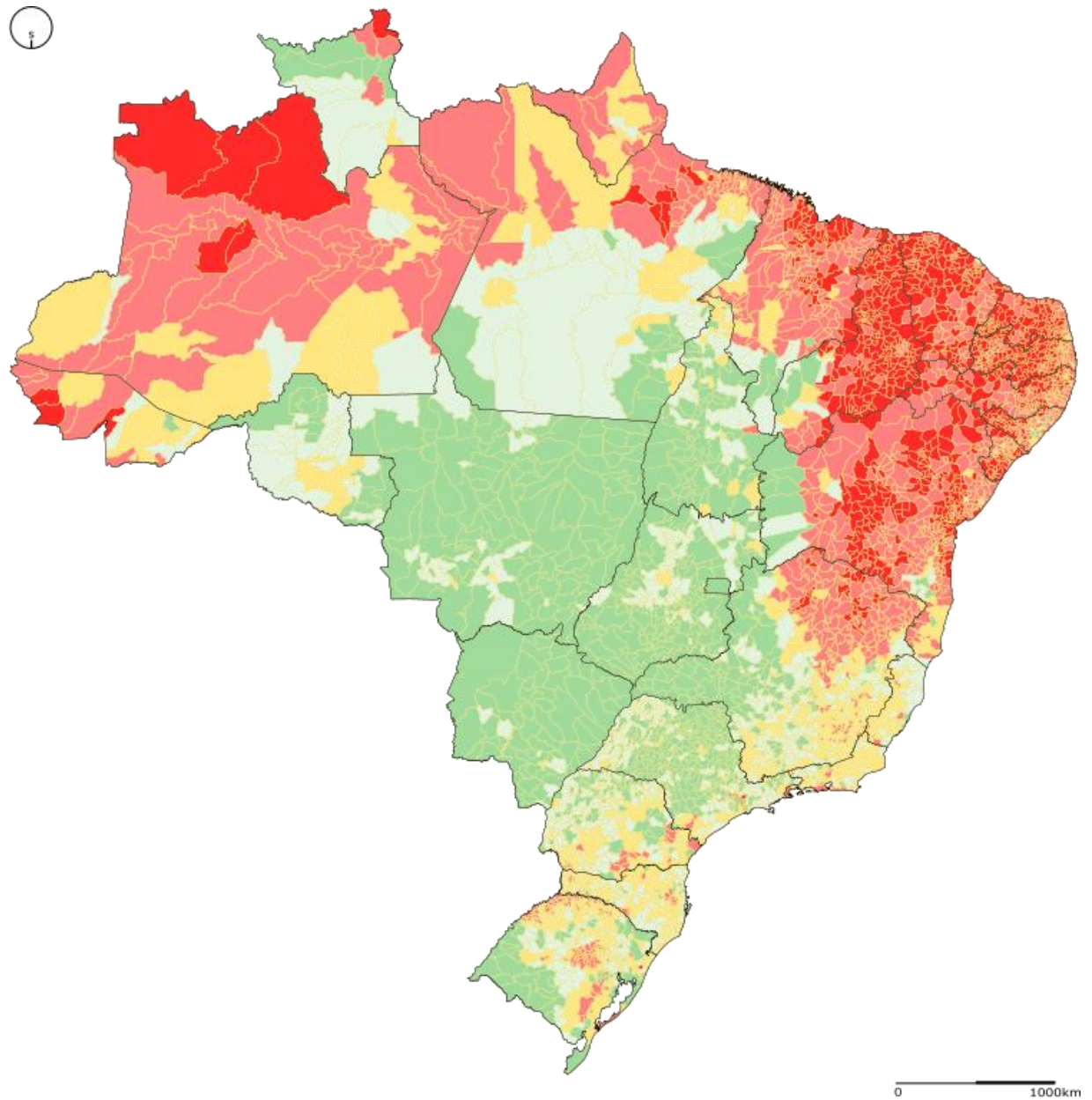
TAXA DE FINANCIAMENTO EM (R\$) PELO NÚMERO DE CONTRATOS DO PRONAF ENTRE 2019 E 2022
* corrigido pelo IPCA de 2022



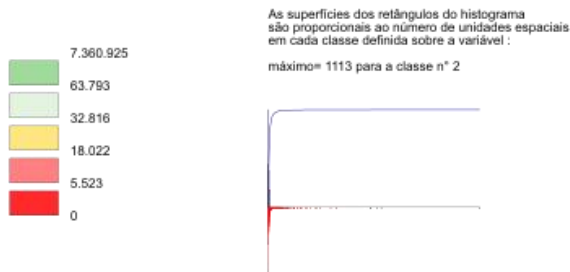
THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 20



TAXA DE FINANCIAMENTO EM (R\$) PELO NÚMERO DE CONTRATOS DO PRONAF ENTRE 1999 E 2022
* corrigido pelo IPCA de 2022



THIAGO LEITE GONÇALVES
UNESP

FONTE: Elaboração própria a partir do BACEN (2022)

Mapa 21

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dois fluxos distintos sobre a distribuição territorial de recursos do PRONAF foram verificados, um de 1999 a 2014 que permeia valores médios de contratos mais baixos e indica uma diminuição da desigualdade na amplitude municipal da concessão, mesmo que lenta; outra que resulta na consolidação do centro-oeste, Tocantins e o estado de São Paulo como cerne dos entes beneficiados e o alto valor financiado por contrato é utilizado como instrumento de validação deste ordenamento.

O estudo apresenta limitação quanto a amplitude da totalidade do capital financiado mediante a escolha comparativa entre governos presidenciais e o êxito de aquisição dos dados de financiamento para o período analisado ser de custeio e investimento, embora estes somados representem majoritariamente os recursos empregados pelo programa. Dados relativos a financiamentos de comercialização e industrialização foram disponibilizados a partir de 2013.

A relação da diversificação nos Conselhos dirigentes, o aumento do número de representantes, a adoção de ferramentas e outras formas de apoio aos municípios com foco na participação local e numa gestão democrática frequentemente estimulada legalmente desde 1999 até 2011 pode ser vista como resistência à intensa acumulação de capital disposta a partir do governo de 2015. A extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário em maio de 2016 termina no agravamento da desigualdade.

O Nordeste apesar de concentrar mais da metade dos agricultores familiares e este formar o grupo daqueles mais vulneráveis à pobreza no território nacional, em nenhuma gestão presidencial este ficou evidenciado dentre os principais beneficiados financeiramente pelo PRONAF. Adentrando de financiamento na região de Floresta Amazônica foram apresentados por todas as gestões, porém, sua massificação, principalmente na Amazônia, a partir de 2015.

O propósito deste trabalho foi atuar como instrumento de auxílio à permanência de agricultores familiares, que são resilientes às adversidades no rural, físicas e antrópicas, em razão do pertencimento desenvolvido junto ao seu local de moradia e que perpetua suas principais relações de vivência, cultura e trabalho unidas à natureza e sua comunidade, a partir da descrição territorial distributiva do crédito de sua principal política afirmativa.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, v. 15 (43), p. 121-140, 2001.

AQUINO, Joacir Rufino de; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. Dualismo no Campo e Desigualdades Internas na Agricultura Familiar Brasileira. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 123-142, mar. 2018.

AQUINO, Joacir; SCHNEIDER, Sérgio. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: Katia Grisa e Sérgio SCHNEIDER (orgs.), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. 1 ed. UFRGS, p. 53, 2015.

ARCHELA, R. S.; THÉRY, H. Orientação metodológica para construção e leitura de mapas temáticos, *Confins*, 3, 2008. URL : <http://journals.openedition.org/confins/3483> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/confins.3483>, acesso em 20 de maio de 2022.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *RBCS*, vol. 14, nº 40, junho, 1999.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NORMALIZAÇÃO. Disponível em <www.abnt.org.br>, acesso em 21 de dezembro de 2022.

AZEVEDO, Francisco; PESSOA, Vera. O programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil: uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, ano 23, n. 3, 2011. 483-489 p. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/12573/pdf>>. Acesso em: 08 de junho de 2020.

BACCARIN, José; OLIVEIRA, Jonatan. Uma avaliação da distribuição do Pronaf entre as regiões geográficas do Brasil. *Revista Grifos*, v. 30, n. 51, p. 114-140, 28 set. 2020.

BATISTA, Henrique; NEDER, Henrique. Efeitos do Pronaf sobre a pobreza rural no Brasil (2001- 2009). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.52, 2014. 147-166 p. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600008>. Acesso em: 03 de março de 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, Brasília, 1996.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Condi%C3%A7%C3%B5es%20do%20Cr%C3%A9dito%202014-2015.pdf>. Acesso em: 22 de março de 2020.

BREMAEKER, François. Pacto Federativo: um futuro para os municípios. IBAM, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.oim.tmmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documento/29939E08-D74F-924A-C8E82205BD68C38420032015102449.pdf&i=2751>. Acesso em: 03 de março de 2020.

BRUM, Argemiro. Modernização da Agricultura – Trigo e Soja. Petrópolis, Vozes, 1988.

BRUMER, Anita. Previdência social rural e gênero. Sociologias, Porto Alegre, ano 4, n.7, 2002. 50-81 p. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n7/a03n7.pdf>>. Acesso em: 03 de março de 2020.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. Institucional. A CUT nacional. Histórico. Disponível em: <www.cut.org.br>. Acesso em: 03 de março de 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. Quem somos.

CONTAG 50 ANOS. Disponível em: <www.contag.org.br>. Acesso em: 03 de março de 2020.

CUNHA, M. GUIMARÃES, P. Participação social e democracia: o debate em torno do sistema nacional de participação social (Decreto nº 8.243/2014). VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 26-28 de maio, 2015. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1303/1/PARTICIPA%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20E%20DEMOCRACIA.pdf>>. Acesso em: 03 de março de 2020.

DELGADO, Guilherme; SCHWARZER, Helmut. Evolução histórico-legal e formas de financiamento da previdência rural no Brasil. Guilherme Delgado e José Celso Cardoso Jr. (orgs.), A universalização de direitos sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90, Brasília: IPEA, p. 87-210, 2000.

FAJARDO, Sergio. Complexo agroindustrial, modernização da agricultura e participação das cooperativas agropecuárias no estado do Paraná. Caminhos de Geografia, Uberlândia, v. 9, n. 27, 31-44, 2008. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/viewFile/15725/8898>>. Acesso em: 03 de março de 2020.

GONÇALVES, Jackson Eduardo. Contextualização do complexo agroindustrial brasileiro. XLIII Congresso da Sober, Ribeirão Preto (SP), 2005. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/2/919.pdf>>. Acesso em: 03 de março de 2020.

GRAZIANO DA SILVA, José. A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

GRISA, Catia; WESZ JUNIOR, Valdemar João; BUCHWEITZ, Vitor Duarte. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, v. 52, n. 2, p. 323- 346, 2014.

GUANZIROLI, Carlos E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. RER, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, p. 301-328, 2007.

GUIMARÃES, Alberto P. A crise agrária. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.

HERVÉ THÉRY, Rosely Sampaio Archela et. Orientação metodológica para construção e leitura de mapas temáticos. Confins, 3, 23 de junho de 2008. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/3483>; DOI: <<https://doi.org/10.4000/confins.3483>>. Acesso em 27 de novembro de 2020.

HONNETH, A. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.

IBGE, 2017. Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaulttab.shtml. Acesso em: 03 de março de 2020.

INICIATIVA PARA O USO DA TERRA. Evolução do crédito rural no Brasil entre 2003-2016. IPEA, 2019. Disponível em: <https://www.inputbrasil.org/wp-content/uploads/2016/08/Evolucao_do_Credito_Rural_CPI.pdf>. Acesso em 07 de dezembro de 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo agropecuário, 2006. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf>. Acesso em: 03 de março de 2020.

KAGEYAMA, Angela (coord.). O novo padrão agrícola brasileiro: do Complexo Rural aos Complexos Agroindustriais. Campinas, 1987. Disponível em: <http://docslide.com.br/documents/o-novo-padrao-agricola-brasileiro-do-complexo-rural-aos-complexos-agroindustriais.html>>. Acesso em: 03 de março de 2020.

LEITE GONÇALVES, T.; BUENO, O. C. Desigualdades no consumo do PRONAF entre municípios brasileiros. Anais do 60º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), 2022. ISBN: 978-65-5941-281-5

LEITE GONCALVES, Thiago. Mapa da operacionalização municipalizada do PRONAF. Anais do XX Encontro Nacional de Geógrafas e Geógrafos, 2022.

LIJPHART, A. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MATTEI, Lauro. Impactos do PRONAF: Análise de Indicadores. Brasília, Série Estudos 11 NEAD, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005.

RESENDE, Cátia Meire; MAFRA, Rennan Lanna Martins. Desenvolvimento Rural e Reconhecimento: tensões e dilemas envolvendo o Pronaf. Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, v. 54, n. 2, p. 261-280, 2016.

ROMÃO, J. E. E. A participação social como método de realização do Estado Democrático de Direito. Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, n. 58, 2014., pp. 35-37. In: M. Guimarães Cunha, 2015.

SAMPAIO, M. A. P. Cartografia temática enquanto método e resultado de pesquisa: a relação entre o Philcarto e o IBGE. Cadernos CERU (USP), v. 28,p. 33-42, 2017.

SANTOS, A. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, nº 120, 209-230, jan/jun, 2011.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço. EDUSP, São Paulo, 4º Edição, 9º reimpressão, 2017. SILVA, Sérgio. Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil. Alfaômega, São Paulo, 1976.

SILVA, E. H. F. M.; BERNARDES, E. M. Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf. Revista de Administração Pública, v. 48, n. 3, p. 721-743, 2014.

TEIXEIRA, Jodenir. Modernização da agricultura no Brasil: impactos econômicos, sociais e ambientais. Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros, Três Lagoas, v. 2, n. 2, 2005.

TOBAR, Frederico. O conceito de descentralização: usos e abusos. Planejamento e políticas públicas, nº5, junho, 1991.

VILLELA, Pollyana de Macêdo. Impactos ambientais da modernização agropecuária em Goiás. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Goiás, 2016.