

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA – UNIPAMPA,
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS – PPGPP**

MARCONI SEVERO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR NA FRONTEIRA OESTE
DO RIO GRANDE DO SUL: O PRONAF EM SÃO BORJA (2014-2017)**

**São Borja
2019**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA – UNIPAMPA,
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS – PPGPP**

MARCONI SEVERO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR NA FRONTEIRA OESTE
DO RIO GRANDE DO SUL: O PRONAF EM SÃO BORJA (2014-2017)**

Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Ronaldo Bernardino Colvero

**São Borja
2019**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo autor através do Módulo de Biblioteca do Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

SS498p Severo, Marconi

Políticas públicas e Agricultura Familiar na Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul: o PRONAF em São Borja (2014-2017)

/ Marconi Severo.

169 p.

Dissertação(Mestrado)-- Universidade Federal do Pampa, MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2019.

"Orientação: Ronaldo Bernardino Colvero".

1. Políticas Públicas. 2. Desenvolvimento Rural. 3. Agricultura Familiar. 4. PRONAF. I. Título.

MARCONI SEVERO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR NA FRONTEIRA OESTE
DO RIO GRANDE DO SUL: O PRONAF EM SÃO BORJA (2014-2017)**

Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Configurações institucionais e dinâmicas sociais em áreas de fronteira.

Dissertação defendida e aprovada em: 05 de abril de 2019.

Banca examinadora:



Prof. Dr. Ronaldo Bernardino Colvero
Orientador
UNIPAMPA



Prof. Dr. Everton Lazzaretti Picolotto
USFM



Prof.ª Dr.ª Lisianne Pintos Sabedra Ceolin
UNIPAMPA

Nunca se poderá aprender nos livros
aquilo que se vê com os próprios olhos.
(DOSTOIÉVSKI, Fiódor M. **Notas de
inverno sobre impressões de verão**)

RESUMO

O investimento socioeconômico, tanto privado quanto público, focado na Agricultura Familiar é fundamental para a promoção de um desenvolvimento rural que seja economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto. Nesse sentido, é imprescindível o papel desempenhado pelas políticas públicas, como é o caso, por exemplo, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Este trabalho consiste na análise da implementação desta política pública na região da fronteira oeste gaúcha, com foco especial no município de São Borja, o qual é tido, por uma série de fatores, como representativo da região em análise. Tal empreendimento contou com a análise de dados referentes aos montantes de contratos e de valores contratados, bem como contou com o acompanhamento contínuo e a coleta de informações junto tanto aos beneficiários reais e potenciais do programa quanto aos burocratas de rua – implementadores por excelência desta *policy*. Dentre os principais achados, pode-se destacar que a implementação do programa nesta região, embora não seja severamente obstaculizada, é ao menos condicionada por alguns fatores de natureza macroeconômica, os quais remetem à existência de situações e de prioridades, especialmente com relação ao beneficiário do programa, que diferem de outras regiões do Rio Grande do Sul e mesmo do país (sem, contudo, deixar de apresentar também certas similitudes). De fato, o crédito rural disponibilizado através do PRONAF possibilita aos seus beneficiários o desenvolvimento de atividades agropecuárias em nível familiar (que seriam seriamente comprometidas sem a existência do programa); entretanto, dado a conjuntura socioeconômica regional, os seus efeitos tendem a serem minimizados no médio e longo prazo, o que demonstra a necessidade de repensar a sua implementação pautando-se, especialmente, em duas frentes de atuação: maior publicidade das regras e benefícios do PRONAF e a *valorização social* do investimento econômico-financeiro representado pelo crédito rural destinado ao pequeno agricultor.

Palavras-chave: Agricultura Familiar; Desenvolvimento Rural; Políticas Públicas; PRONAF.

ABSTRACT

The socioeconomic investment, private or public, focused on family agriculture is essential for the promotion of rural development that is economically viable, socially fair and environmentally correct. In this sense, it is essential to the role played by public policies, as is the case, for example, the Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. This work consists in the analysis of the implementation of this public policy in the region of the western frontier gaúcho, with special focus on municipality of the São Borja, which is taken by a number of factors, as representative of the region under analysis. This project relied on the analysis of data concerning the amounts of contracts and contractors, as well as with the continuous monitoring and the collection of information from both the actual and potential beneficiaries of the program regarding street bureaucrats – implementers for excellence of this policy. Among the main findings, it can be noted that the implementation of the program in the region, although not severely hampered is less influenced by some factors of macroeconomic nature, which refer to the existence of situations and priorities, particularly with respect to the beneficiary of the program, which differ from other regions of Rio Grande do Sul and even of the country (without, however, must also submit certain similarities). In fact, rural credit made available through the PRONAF enables beneficiaries the development of farming activities at household level (which would be seriously compromised without the existence of the program); however, given the regional socioeconomic situation, their effects tend to be minimized in the medium and long term, which demonstrates the need to rethink their implementation based especially on two fronts: greater publicity of rules and benefits of PRONAF and the *social value* of economic-financial investment represented by rural credit for the small farmer.

Key-words: Family Agriculture; Rural Development; Public Policies; PRONAF.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Principais terminologias e definições conceituais em políticas públicas.....	33
Tabela 2 – Comparativo de estabelecimentos agropecuários e área, por região.....	65
Tabela 3 – Relação legal do agricultor gaúcho com a terra	66
Tabela 4 – Quantidade e valor dos contratos do PRONAF, por região (2014-2017).....	88
Tabela 5 – Contratação de crédito rural na região sul do Brasil (2014-2017), por quantidade de contratos e valores contratados.....	90
Tabela 6 – Perfil socioeconômico da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul.....	95
Tabela 7 – Comparativo entre Agricultura Familiar e não familiar no COREDE Fronteira Oeste.....	101
Tabela 8 – Comparativo da relação legal do agricultor gaúcho com a terra entre os censos agropecuários de 2006 e 2017.....	103
Tabela 9 – Relação entre escolaridade e área do estabelecimento agropecuário.....	106
Tabela 10 – Quantidade de hectares por módulo fiscal, de acordo com o município.....	109
Tabela 11 – Assentamentos oriundos da Reforma Agrária.....	111
Tabela 12 – Posições dos municípios da fronteira oeste gaúcha no Ranking dos 50 Municípios com maior montante de crédito rural contratado, por safra.....	123
Tabela 13 – Quantidade de contratos e valores dos contratos (R\$ milhões), através do PRONAF, em São Borja (2014-2017).....	130
Tabela 14 – Contratos e valores contratados em São Borja (2014-2017), por atividades e modalidades, de acordo com a finalidade de custeio.....	134
Tabela 15 – Contratos e valores contratados em São Borja (2014-2017), por atividades e modalidades, de acordo com a finalidade de investimento.....	140

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipologias de políticas públicas e suas características.....	39
Quadro 2 – Principais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural brasileiro.....	49
Quadro 3 – Produção agropecuária gaúcha, por número de estabelecimentos e produtividade.....	70
Quadro 4 – Perfil de beneficiários do PRONAF, por grupo.....	81
Quadro 5 – Beneficiários do PRONAF, por linha de crédito e finalidade correspondente.....	83
Quadro 6 – Contratos e valores contratados via PRONAF, por atividade e finalidade, para a Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul (2014 – 2017).....	114

APÊNDICES

Apêndice A – Termo de Consentimento.....	164
Apêndice B – Roteiro para entrevista com os agricultores familiares.....	165
Apêndice C – Roteiro para entrevista com os agentes financeiros.....	166
Apêndice D – Roteiro para entrevista com os extensionistas da EMATER.....	167
Apêndice E – Boletim de Atendimento Externo.....	169

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
ATLAS – Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil – ATLAS
BANRISUL – Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BB – Banco do Brasil
BCB – Banco Nacional do Brasil
BNB – Banco do Nordeste
BNDS – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CAF – Cadastro Nacional da Agricultura Familiar
CDO – Taxa de Cooperação e Defesa da Orizicultura
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento
DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF
EFR – Empreendimentos Familiares Rurais
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FEE – Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal no Brasil
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MAPA – Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONGs – Organizações Não Governamentais
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PBF – Programa Bolsa Família
PIB – Produto Interno Bruto
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNPB – Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel
PNRA – Programa Nacional de Reforma Agrária
PR – Paraná
PROCERA – Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROUNI – Programa Universidade para Todos
PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PTL – Programa Terra Legal
RS – Rio Grande do Sul
SC – Santa Catarina
SEAD – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SICREDI – Sistema de Crédito Cooperativo
SUASA – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal
UF – Unidade Federativa
UFPA – Unidade Familiar de Produção Agrária

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
Classificar, dissimular, reclassificar e evidenciar.....	14
Procedimentos metodológicos e estrutura da obra.....	21
1 POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL	28
1.1 No âmago de uma política pública.....	31
1.1.1 Principais características.....	33
1.1.2 Os atores e as políticas públicas.....	34
1.1.3 Ciclos de uma Política Pública.....	37
1.1.4 Tipos e Tipologias de políticas públicas.....	38
1.2 Desenvolvimento rural, conflito de interesses e formação da agenda.....	41
1.3 Principais Políticas Públicas no universo rural brasileiro.....	47
2 A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL	51
2.1 Aspectos legais e legislação.....	61
2.2 A Agricultura Familiar no Rio Grande do Sul.....	64
3 O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR – PRONAF	72
3.1 Aspectos legais e legislação.....	76
3.2 Caracterização do PRONAF.....	78
3.3 O PRONAF em números.....	88
4 A FRONTEIRA OESTE DO RIO GRANDE DO SUL	92
4.1 Caracterização socioeconômica e setor primário.....	93
4.2 O PRONAF na Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul.....	113
5 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAF EM SÃO BORJA	127
5.1 Implementação e caracterização do PRONAF.....	130
5.2 O PRONAF sob a ótica dos beneficiários e dos burocratas de rua.....	143
CONSIDERAÇÕES FINAIS	155
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	159
APÊNDICES	164

INTRODUÇÃO

O ponto de partida de qualquer abordagem que se pretenda minimamente científica do universo rural brasileiro não pode ser outro senão a compreensão *a priori* de que tanto as atividades da agricultura quanto as da pecuária constituem apenas algumas – talvez as principais, evidentemente – formas de interação cultural, política, social e econômica da população que reside e convive direta ou indiretamente neste universo. Não obstante, é possível dizer que tal universo, infelizmente, ainda é tema de interpretações equivocadas, bem como parece ter sido tratado como um objeto de estudo atribuído a apenas algumas áreas do conhecimento humano que, talvez por negligências de outras, se veem a si mesmas como as únicas autorizadas a falar em seu nome. Abordar o *desenvolvimento rural brasileiro* sem tomar partido por um dos dois polos antagônicos – de um lado, aquele que prioriza o mercado em detrimento do social; de outro, aquele que prioriza apenas o social, esquecendo-se das relações estabelecidas com o mercado –, já constitui, por si só, uma abordagem inovadora. Todavia, tal empreendimento torna-se ainda mais atual e fundamental quando é efetuado pautando-se, sobretudo, nas relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a análise pautada pelo viés das políticas públicas proporciona um ponto de vista completamente distinto sobre as relações estabelecidas entre Estado, governo, sociedade civil e, nesse caso em particular, entre os agricultores (familiares ou não) e o crédito rural estatal. Partindo do pressuposto de que todo ponto de vista nada mais é do que um ponto assumido a partir de uma posição no espaço social onde o observador encontra-se situado, deve-se então ressaltar qual é o objeto deste estudo e quais são os pontos de vista, isto é, as categorias de visão e de percepção utilizadas para abordá-lo. O foco desse trabalho consiste nos agricultores familiares situados na fronteira oeste gaúcha e, em particular, àqueles que são beneficiários do PRONAF. Ao contrário do que se pode imaginar, não se trata de focar unicamente no crédito disponibilizado e contratado através do programa, mas sim em como essa política pública é implementada em uma região geograficamente delimitada, socialmente situada e historicamente datada, bem como quais são seus principais condicionantes no momento de sua implementação. Dito isso, pode-se situar este trabalho no que convencionalmente chamamos de *análise de políticas públicas*.

É necessário ressaltar também que, ao invés de focar em uma concepção tecnicista tipicamente norte-americana da *policy analysis* – que é frequentemente criticada pelos

cientistas sociais, com efeito, ou por não considerar o indivíduo, mas tão somente as relações institucionais que pautam as fases de *formulação, implementação e avaliação* de uma política pública, ou, por outro lado, por crer cegamente em suas capacidades utilitaristas, cujo melhor exemplo é a *rational choice theory* – e, justamente por isso, parcialmente capaz de captar não apenas a realidade, mas também as relações, sempre constantes e mutáveis, presentes nessa realidade, este trabalho focou nos recursos teórico-metodológicos predominantemente conferidos pelas ciências sociais e suas áreas correlatas, com destaque especial para a Ciência Política, Políticas Públicas, Sociologia e Antropologia. Entretanto, para que fosse possível abordar algumas informações e dados de natureza jurídica e econômica, não se hesitou, na medida do possível, em utilizar recursos teóricos que possibilitassem uma melhor compreensão referente a essas áreas: a análise dos princípios jurídicos (legislação, procedimentos institucionais, classificações oficiais etc.) e econômicos, de natureza macro ou micro (produção regional e local, comércio de *commodities*, exigências de mercado etc.), foi efetuada de maneira a se distanciar o mínimo possível do objeto de estudo sem, no entanto, comprometer a análise.

Dito de outra forma, pode-se dizer que evitei o quanto possível as análises isoladas e as exemplificações que fossem alheias ao objeto deste estudo: os exemplos utilizados para ilustrar o sistema político, sua dinâmica de *outputs* e *inputs*, as interações entre Estado e sociedade etc., referem-se especialmente às políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural brasileiro. Por outro lado, manteve-se uma constante cutela – obviamente exigida pelo próprio compromisso científico – para não comprometer a *contribuição universal* deste trabalho: ao abordar uma realidade particular, situada em um vasto *universo de possíveis*, cuidou-se para que os métodos utilizados na coleta de dados fossem transparentes, assim como todos os procedimentos que guiaram a apresentação e discussão dos achados. Embora existam deficiências, sempre passíveis de correção, evitou-se assim recair em dois extremos: de um lado, rejeitou-se a pretensão universalizante baseada em certos “lugares comuns” (“A Agricultura Familiar é um segmento social economicamente viável.”); de outro, recusou-se a confortável ilusão contida no estudo hermeticamente concentrado nas infinitas particularidades inerentes ao caso específico e, conseqüentemente, sem poder ter pretensões de contribuir com outra esfera que não àquela onde se encontra situado o objeto estudado (“O agricultor familiar dessa região prioriza a bovinocultura.”).

Trata-se, como visto, de revelar o que o que há de autêntico no caso particular, assim como o que há igualmente de universal nessa particularidade. Mantém-se, assim, o viés

científico que permite a comparação dos achados (e dos procedimentos utilizados para a obtenção dos mesmos) com outras realidades do universo rural brasileiro. Afinal, se a contratação de crédito rural, efetuada através do PRONAF, constitui o foco de uma política pública, e se uma política pública pode ser entendida como uma solução a um problema igualmente público (SOUZA, 2006), tem-se, então, que o crédito destinado ao agricultor familiar nada mais é do que uma solução a um problema de natureza pública, ou seja, um problema social. E, como bem destacou Abramovay (2004), é fato consensual que nenhum fenômeno social possui causa única; tampouco é permitido reduzi-lo a uma dimensão psicológica individual que, em última análise, consiste em tomar o indivíduo como o próprio culpado por sua condição de *vítima*. Em outros termos, não é possível analisar uma política pública como essa (assim como outras) sem levar em consideração a complexidade inerente ao contexto social onde ela é implementada (daí o amparo no suporte teórico-metodológico conferido por áreas importantes como, por exemplo, a Sociologia e a Antropologia).

Como se pode perceber, não é possível dissociar uma visão desse universo social, em particular, das relações estabelecidas com o mercado de *commodities*; assim como igualmente é impossível dissociar as relações mantidas entre o agricultor familiar e o agricultor não familiar (fatos que constituem apenas alguns exemplos, dentre um corolário de fatores a serem considerados na *policy analysis*). Não obstante, a análise efetuada nesse sentido – com atenção específica, em *nível local*, para município de São Borja –, é capaz de fornecer um quadro com vivos matizes da situação estrutural geral e singular da Agricultura Familiar nessa região. (O que não quer dizer, evidentemente, que se operou uma mera descrição do objeto estudado; mas sim que se buscou captar, decodificar e *teorizar* as relações apreendidas na realidade desse universo rural específico e, sobretudo, as relações estabelecidas entre os agricultores familiares beneficiários do PRONAF e os implementadores – executores – desta *policy*.)

Classificar, dissimular; reclassificar e evidenciar.

Na fase de implementação de uma política pública é imprescindível analisar o papel desempenhado pelos burocratas de rua junto aos beneficiários – nesse caso em específico, entre os extensionistas e os agentes bancários e os agricultores familiares que contratam crédito rural através do PRONAF. No momento em que ocorre essa interação, os burocratas de rua lançam mão de classificações institucionais e legais, previamente definidas, para operacionalizar, selecionar e encaminhar os beneficiários de uma política pública. Atentar

para este processo é crucial; afinal, o que aparentemente soa como algo simples, quiçá insignificante, pode ser o resultado de um longo e imperceptível processo de dissimulação que, no mais das vezes, é inconscientemente praticado: este é o caso das classificações legais, isto é, oficiais. Assim, antes de partir para a análise propriamente dita, seria propício questionar o seguinte: o que possuem em comum e o que representam (o que não quer dizer que representem conscientemente) termos como *beneficiário*, *agricultor*, *produtor rural*, *produtor sem-terra* etc.?

Sem ter a pretensão de esgotar o assunto, tampouco de elaborar uma discussão conceitual, pode-se dizer, sem erro, que esses termos carregam consigo uma conotação que nem sempre é a mais favorável aos seus destinatários – mas nem por isso deixam de ser inculcados, dissimulados e reproduzidos, processos que inclusive devem muito às instituições escolares. O próprio termo “beneficiário” (utilizado neste trabalho) carrega consigo certos estigmas que, em última análise, nada mais são do que frutos de uma construção teórica tipicamente técnica (e economicista) que remontam a própria institucionalização acadêmica, tipicamente norte-americana, da área das *public policies*. Como os assim chamados *beneficiários* estão situados em um contexto internacional no qual predominam atualmente as concepções políticas e econômicas tipicamente neoliberais, não é difícil encontrarmos alegações – das mais variadas fontes – que condenam as políticas públicas de transferência ou de redistribuição de riquezas. O Programa Bolsa Família – PBF é um caso paradigmático. Mas não somente esse programa, pois também há outros que frequentemente figuram como objeto principal dos acusadores neoliberais, os quais, através de um jogo de palavras, contribuem para disseminar a ideia de que o *beneficiário* nada mais é do que aquele que se *beneficia do Estado*, isto é, que *vive à custa* do Estado.

É interessante, nesse sentido, revisitar a construção teórica de Pierre Bourdieu (1998; 2001). Para ele, o Estado possuiria duas mãos: a “mão esquerda” e a “mão direita”. No primeiro caso predomina o aspecto social e, no segundo, o aspecto econômico. De acordo com essa teoria, podemos situar o beneficiário de uma política pública no lado esquerdo do Estado, ao passo que os gestores (políticos e altos burocratas), que detêm e administram os recursos econômicos e políticos, estariam localizados no lado direito do Estado. Complementa ainda o autor que predomina, no campo de poder, o lado direito do Estado – o que equivale a dizer o *fator econômico*. Tal construção teórica subsidia a compreensão da visão que algumas pessoas possuem em relação ao beneficiário de uma política pública, tido por elas como oneroso ao erário público. Essa é a razão pela qual o termo beneficiário é, às vezes, utilizado

com certo estigma (por vezes, pelos próprios burocratas de rua). Ora, em uma conjuntura global onde predomina o neoliberalismo – na qual o Brasil situa-se em uma posição relativamente vulnerável frente às coerções econômicas advindas de nações economicamente hegemônicas –, e, conseqüentemente, suas sanções de Estado mínimo, o principal suspeito da “ineficiência econômica” são os gastos sociais elevados e economicamente pouco lucrativos que, não por acaso, remetem às políticas de inclusão social.

Pode-se afirmar que essa realidade é explicitada, sem maiores receios, pelos próprios agentes financeiros que atendem os beneficiários do PRONAF: o empréstimo de quantias pequenas, sob condições facilitadas, embora seja crucial para o pequeno agricultor, desperta pouco interesse para as agências bancárias que operacionalizam o crédito rural. Na lógica do lucro, quanto maior o empréstimo, melhor. A existência de posições e de tomadas de posição como essa, observadas inclusive em instituições bancárias *públicas* (pensa-se, por exemplo, no Banco do Brasil) é, no mínimo, paradoxal. Sem que seja necessário nos furtarmos à lógica estritamente econômica, pode-se dizer que os acusadores da “onerosidade das políticas públicas sociais” esquecem-se do seu potencial econômico: para citar apenas o caso do PRONAF, foram injetados nos treze municípios que compõem a fronteira oeste gaúcha, entre janeiro de 2014 a dezembro de 2017, nada menos do que 292 milhões de reais e, o melhor, diretamente através do beneficiário deste programa, ou seja, o pequeno agricultor ¹. Não obstante, é possível afirmar que tal lógica de classificações e dissimulações não se limita apenas ao caso específico do termo “beneficiário” – aqui utilizado para se referir àquelas pessoas que se beneficiam de uma conquista social e política, garantida e reconhecida perante o Estado –, uma vez que outras terminologias também se fazem mais presentes do que gostaríamos. Este é o caso do termo *produtor rural*.

São realmente poucas as ocasiões em que se pode ver de forma tão evidente como a *lei de mercado* (ou seja, “a lei do mais forte”, segundo Bourdieu) exerce sua perversa influência sobre as classificações oficiais, isto é, conhecidas e reconhecidas pelo Estado. O sistema político, ao reconhecer a importância social da Agricultura Familiar, consagrando-a por meio de legislação específica, não o faz sem antes considerá-la por suas capacidades econômicas e produtivas: pelo fato de reduzirem o indivíduo às simples variantes neoliberais do cidadão (como bem relatam os termos *consumidor* ou *produtor*), e ao considerá-lo apenas pelo que ele

¹ Cf. o Quadro 6, no quarto capítulo. Para ver contraste dos valores contratados pelo agricultor familiar frente ao médio e grande agricultor basta comparar os dados deste quadro com aqueles apresentados na Tabela 12, do mesmo capítulo.

é capaz de produzir e quantificar – daí o termo *produtor*, acrescido do seu contexto de produção *rural* –, esses termos legalmente amparados tornam possíveis a existência de estranhos paradoxos como, por exemplo, *produtor rural sem-terra*. O que seria isso senão uma prova irrefutável de que a “coerção econômica se disfarça muitas vezes de razões jurídicas”, como bem afirmou Bourdieu (1998, p.31)?

Ora, se é verdade que, “de maneira geral, a igualdade formal dentro da desigualdade real é favorável aos dominantes”², então pode-se compreender todo o significado da sátira de Lima Barreto ao afirmar, ainda em 1922³, que “o crédito agrícola é, por isso, até prejudicial à lavoura da paradoxal República”. Em outras palavras, se os agricultores são formalmente iguais perante a lei, mas desiguais social e economicamente, como não conceber que a contratação de crédito rural pode, sim, ser prejudicial ao *desenvolvimento rural brasileiro*, uma vez que contribui, sob as atuais circunstâncias, para aprofundar ainda mais as desigualdades sociais? Basta pensar que tanto o pequeno quanto o grande agricultor podem contratar crédito rural estatal; mas enquanto os primeiros contratam pequenos montantes, os últimos contratam enormes quantias (favorecidas, inclusive, pela própria lógica bancária que visa o lucro econômico). Dito de outra forma, como alguém que contrata um montante de R\$ 15 000,00 e o aplica geralmente sob condições instáveis, pode concorrer no mercado com aquele que contrata R\$ 150 000,00?

Não é sem bons motivos que se deve ter cautela com o termo *produtor rural*; afinal, ele deve ser entendido como uma espécie de eufemismo utilizado antes para a *classificação econômica* – e dissimulação dessa mesma classificação – do que como uma forma de *reconhecimento social* – e, por extensão, legal –, além de ser o principal responsável por uma lógica que legitima várias formas de dominação. Como é possível perceber, estamos muito longe de uma simples equivalência semântica. E, por sinal, não há melhor exemplo disso do que àquela proporcionado pelo estudo etnológico: durante cerca de dois anos, de forma semelhante aos testes experimentais típicos das ciências naturais, utilizei os termos *agricultor* e *produtor rural* em constantes experimentos efetuados juntos aos agricultores e aos representantes de diversas instituições ligadas ao meio rural onde foi efetuada a pesquisa, com intuito era apreender as diferentes reações atribuídas a um ou outro dos termos. De antemão,

² Cf. Pierre Bourdieu (2001, p. 102 ss.).

³ A fim de realçar tal contraste entre passado e presente, as citações que compõem as epígrafes de cada um dos cinco capítulos foram retiradas da obra original (atualizando apenas o português e citando o ano de sua publicação). Como se observa, em todos os casos há uma evidente atualidade, embora exista cerca de um século que separa este trabalho dos escritos de Lima Barreto.

pode-se afirmar que o uso do termo “agricultor” (o qual engloba tanto as atividades de cultivo quanto as da pecuária) é significativamente menos utilizado, de forma geral, do que o termo “produtor rural”. Mas isso ainda diz pouco; e descobrir que a segunda expressão predomina em propagandas institucionais, em veículos diversos de comunicação, além de constar na própria legislação pertinente não é o suficiente para explicar porque o uso de um ou de outro desses termos causa reações *discretamente* diversas.

Se partirmos do entendimento de que a legislação classifica o indivíduo que mantém atividades agropecuárias pela sua exclusiva – e, no caso do pequeno agricultor, *quantificável* – capacidade de produzir; e que o resultado dessa classificação (produtor rural) é legitimado ao mesmo tempo em que é dissimulado, bem como conhecido, reconhecido e reproduzido por diversas instituições – como as escolares que, às vezes, atuam de forma ainda mais sombria, como se verá a seguir –, torna-se compreensível a existência de afinidades ou repulsas com certas terminologias⁴. Ora, se em um universo que prioriza sobretudo a produção e aquele que a produz, simbolicamente não há nada mais vantajoso do que ser identificado como o próprio “produtor”; ao contrário do agricultor, que, embora produza, não é imediatamente reconhecido por tal capacidade. Disto decorre uma espécie de *cogito*: “produzo, logo existo”. Isso explica porque entre os pequenos, e mesmo entre alguns agricultores de porte médio, o uso alternado dos termos *agricultor* e *produtor* não causava nenhuma reação; ao passo que entre os agricultores mais capitalizados o uso “experimental” do termo *agricultor* causava, às vezes, um discreto desconforto que, ao longo do diálogo, era corrigido pelo próprio indivíduo ao se autointitular *produtor rural*. Sem dúvida alguma, são observações como essas que posso afirmar serem as mais interessantes.

Essa constatação está na origem de uma segunda observação: o uso do termo *produtor rural sem-terra*. Pela própria lógica de classificação econômica é impossível conceber algo mais paradoxal: como conceber alguém como *produtor rural* sem que essa pessoa possua o principal meio de produção, ou seja, a *terra*? O uso de uma aberração conceitual dessa natureza só é possível quando o seu pretense significado é dissimulado para, concomitantemente, ser inculcada nos indivíduos de tal forma que não ocasione nenhuma reflexão prévia ao seu uso. Aliás, é digno de nota que quando são abordados os agricultores familiares sem-terra, ou mesmo os beneficiários da reforma agrária, tem-se a impressão de

⁴ Cedendo às facilidades argumentativas, mesmo com pleno conhecimento de que a antinomia rural x urbano há muito foi ultrapassada, pode-se questionar: existe o termo *produtor urbano*? Antecipando qualquer recusa, não haveria também no universo rural uma vasta diversidade de profissões e de atividades que igualmente impedem o uso de um termo homogeneizador, como se pretende o *produtor rural*?

estarmos frente a um universo paralelo, completamente distinto dos próprios agricultores familiares “convencionais” – já sem falar dos médios e grandes agricultores da região. E também não causaria surpresa saber que, já que estão legalmente amparadas, tais terminologias são frequentemente utilizadas inclusive por órgãos de pesquisa pretensamente oficiais, cujos Censos Agropecuários efetuados pelo IBGE constituem os casos mais paradigmáticos.

Mesmo entre aquelas pessoas das quais se pode dizer que são privilegiadas com todos os meios necessários para formar uma concepção minimamente coerente – e, por que não, *humana* –, há ainda aqueles que percebem o *rural* como um universo incrivelmente distante e paralelo, relativamente ao meio urbano. Muito embora não seja difícil encontrar pesquisadores, gestores e representantes dispostos a abordar o universo rural regional, conquanto que seja através de toda a comodidade de sua torre de marfim, ainda assim parecem persistir certos “mitos” (encantos e desencantos) relacionados a este *objeto de pesquisa*. Para ficar só em um exemplo, entre centenas, pode-se dizer que ainda causa surpresa a alguns pesquisadores do *desenvolvimento regional* o fato de que só muito raramente, para não dizer que não existem, é possível localizar algum latifúndio cujo sistema produtivo seja a arcaica exploração extensiva.

Sem pretender reconstruir a gênese dessas concepções equivocadas, seria suficiente apenas exemplificar, sob pena de parecer um exagero, alguns procedimentos escolares que ainda contribuem para estigmatizar negativamente o universo rural brasileiro. Penso, por exemplo, nas “ingênuas” festas juninas. O agricultor comicamente encenado nas escolas brasileiras não é outro senão o pequeno agricultor: tomado ao extremo do ridículo através de interpretações infantis – incentivadas pelos pais e professores –, o pequeno agricultor é tido por um ser primitivo, dado aos prazeres carnais, iletrado e lacônico, não afeito à higiene e portador de um sotaque que não existe senão nessas tristes ocasiões. A encenação desse *protótipo de agricultor* (chamado nessas ocasiões bizarras de *caipira*), que talvez encontre um equivalente apenas nos idos do século XIX, como o “único culpado” por suas mazelas e negligências – cujo ápice é o “casamento na ponta da faca” – não seria também uma forma de preconceito velado e muito eficientemente dissimulado? Ou, dito de outra forma, não seria essa uma atitude de pura má-fé, porém minimizada por seu aspecto infantil?

Embora esses eventos arranquem forçosamente algumas gargalhadas e aplausos, me questiono como se sentiriam os agricultores mais vulneráveis presentes no universo rural

brasileiro – que estão mais perto de nós do que possamos imaginar –, ao saberem que são tomados como protótipos de chacota e zombaria, e isso justamente no local onde deveria ser ensinado sobre alteridade e o respeito à condição humana. Cedendo às inquietações filosóficas, não seria exagero refletir como essa criança agirá, quando adolescente ou adulta, no momento em que estiver frente a um agricultor que use roupas sujas ou remendadas – o que faz as delícias dos espectadores nessas ocasiões, embora seja algo ainda tão convencional entre alguns perfis de *trabalhadores rurais*. Seria o riso de escárnio admitido na infância, porém condenado na vida adulta? Ou seria apenas negligenciado? Ou então esse “ser humano” seria excluído do convívio social e, em seu lugar, passaria a figurar, dado que o caminho está previamente pavimentado, o que convencionalmente se chama de *produtor rural*?

Mas, afinal, quem é este que ora chamamos de agricultor familiar? Esta é a pessoa que, segundo o Censo Agropecuário de 2006, administra junto com sua família mais de 84% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros – embora represente apenas 24,3% do total da área ocupada. É esse o segmento social responsável pela alta produção alimentar, com destaque especial para o cultivo de milho e mandioca, assim como soja e feijão – apesar de que apenas 20% do total de estabelecimentos familiares brasileiros (4 367 902) recebem algum tipo de assistência técnica, bem como apenas 30% do total desses estabelecimentos possuem tração mecânica. Mesmo assim, especificamente no caso do Rio Grande do Sul, foram mapeados 378 546 estabelecimentos agropecuários familiares, que mesmo ocupando apenas 30,55% de área total dessa unidade federativa, segundo o Censo Agropecuário de 2006, produziram nada menos do que 2 079 863 338 litros de leite, 113 508 631 aves de corte e 89 068 762 quilos de feijão preto, ao passo que a agricultura convencional apresentou, respectivamente, 375 747 938 litros de leite, 27 981 483 aves e 17 401 815 quilos de feijão.⁵ Como se percebe, não há nenhum motivo para tomar o agricultor familiar como “improdutivo”, “oneroso” ou mesmo um “caipira desqualificado”, mas antes o contrário – sem que para isso seja preciso recair no outro extremo, que é justamente aquele condensado na expressão produtor rural.

Mas, para que seja verdadeiramente possível combater as diversas formas de dominação mapeadas neste trabalho – a dominação simbólica, exercida pelo poder de orientar as condutas individuais; a dominação econômica, pela coerção explícita ou implícita,

⁵ Cf. o Quadro 3 do segundo capítulo, onde são apresentados alguns itens da produção agropecuária gaúcha.

especialmente pela alta concentração fundiária e produção de *commodities*; a dominação política, pela representação e predominância dos interesses daqueles que são economicamente abastados (inclusive os próprios representantes); a dominação masculina, evidenciada pelos altos índices de população rural masculina etc. –, é imprescindível a tomada de consciência dos meios pelos quais elas se exercem e se reproduzem. Evidenciar sua dissimulação, reconhecer suas formas veladas e cumplicidades mútuas de legitimação (“A lei permite.”; “É melhor você vender.”, “Deixo que meu marido decida.”), assim como observar, até mesmo na legislação, que o reconhecimento do pequeno agricultor pelo Estado é fundamentalmente econômico (medido por sua capacidade de produzir), constituem apenas algumas das várias formas que possibilitam *agir* social e politicamente no combate efetivo a tais práticas.

Por outro lado, deve-se ressaltar que se está ciente de que a simples “tomada de consciência” não consiste em uma garantia infalível para subsidiar a *ação* consciente e ponderada. Para evitar recair no mesmo erro daqueles que acreditam que a resistência à dominação (em suas inúmeras manifestações) resulta da simples tomada de consciência – o que explica o fracasso de alguns movimentos sociais espontâneos que creem no poder milagroso de “descoberta” –, é preciso ter em mente que a grande parte dos seres humanos pessoas agem conforme uma “extraordinária inércia”, resultante, por sua vez, “da inscrição das estruturas sociais nos corpos” (BOURDIEU, 2001, p. 209). Em outras palavras, este é um trabalho para ser efetuado em longo prazo – no qual o PRONAF é, sem dúvida, um bom começo.

Procedimentos metodológicos e estrutura da obra

É preciso afirmar, de antemão, que grande parte das constatações e dos achados se devem a um fator primordial: a possibilidade de unir a atuação profissional junto à pesquisa acadêmica. A atuação como extensionista rural proporcionada pelo Instituto Rio Grandense do Arroz – IRGA, que se inicia praticamente no mesmo período de ingresso no Mestrado Profissional em Políticas Públicas – PPGPP, proporcionou uma série de vantagens que auxiliaram significativamente no decorrer dessa pesquisa. Dentre os inúmeros exemplos resultantes dessa homologia de interesses, pode-se citar: (1) o acompanhamento contínuo junto aos vários perfis de agricultores da fronteira oeste e, mais *especificamente*, os de São Borja; (2) a construção de relações interpessoais que permitiram mobilizar um significativo capital social; (3) e isso sem esquecer-se dos meios e recursos utilizados ao longo deste trabalho, os quais se devem quase que exclusivamente à atuação profissional: o deslocamento

praticamente diário, às vezes, através de grandes distâncias, a aplicação de questionários e a coleta de informações, bem como a atuação propriamente técnica são alguns exemplos das atividades desenvolvidas como *técnico orizícola* do IRGA.

A apresentação dessas informações, em tom de preâmbulo, é essencial para entendimento de alguns processos metodológicos utilizados ao longo desta pesquisa. Isso permite afirmar que a confecção deste texto não esteve em momento algum alheada ao material empírico: evitou-se assim a estranha prática de construir antes um “suporte teórico” para, só então, apreender o “empírico”. O que não quer dizer, evidentemente, que este trabalho é antes um fruto da atuação profissional do que de uma pesquisa verdadeiramente científica: é fato que houve uma sintonia entre pesquisa e atuação técnica (o que, embora soe como algo normal ao *Homo academicus*, constitui um verdadeiro acaso quando se trata de outras profissões). Dessa forma, é possível dizer que o período de pesquisa foi integralmente o mesmo ocupado para elaboração deste trabalho, ou seja, cerca de dois anos (daí as constantes reescritas e atualizações) – razão pela qual o que se apresenta aqui não deve ser entendido como um “olhar parcial”, tomado a partir de um ponto de vista situado longe do objeto empírico, tampouco como uma reflexão que “advoga” em prol deste objeto, mas sim como uma tentativa que, crê-se, obteve êxito em teorizar as relações práticas observadas na realidade regional e local. Delinearei assim, mais ou menos na ordem que foram processados, os passos e procedimentos metodológicos que possibilitaram a construção deste trabalho.

Em primeiro lugar, procurei colocar em prática o que Bourdieu (2004, p. 112) chama de “objetivação do sujeito objetivador”, isto é, do próprio pesquisador. Esse procedimento é tanto mais necessário quanto mais próximo encontra-se o pesquisador com o campo estudado, com a “condição de saber que se pertence ao campo” e, justamente por essa pertença, possui-se “interesses aferentes”. A objetivação objetivante pode, justamente por isso, “controlar os efeitos dessa inserção no campo e retirar daí as experiências e informações necessárias para produzir uma objetivação não redutora, capaz de superar a alternativa do interior e do exterior, da vinculação cega e da lucidez parcial”. Por vinculação cega entende-se o efeito de advogar em prol do objeto estudado (“tomar partido”); por lucidez parcial entendem-se as situações em que o pesquisador “apreende” apenas alguns aspectos do objeto de estudo que, aliás, nem sempre são condizentes com a realidade que se busca apreender.

Sob este último aspecto, no que se refere ao objeto deste trabalho, pode-se afirmar, sem erro, que a ausência do domínio dos códigos de linguagem necessários para decodificar e

apreender as mais diversas informações, a postura mesmo pessoal do pesquisador, o diálogo informal e repetitivo – utilizado para “quebrar a barreira” que existe entre o agricultor e o pesquisador –, praticamente obstaculiza, se não inviabilizar completamente, qualquer pesquisa dessa natureza. Este é o motivo pelo qual se considera que o diário de campo e as entrevistas informais, métodos oriundos da pesquisa etnológica, são infinitamente mais apropriados e capazes de captar as relações humanas presentes na realidade espacial em tela. Os achados oriundos desses procedimentos certamente não poderiam ser apreendidos com a mesma magnitude, ainda que se contasse com o consentimento dos agricultores, por meio de uma entrevista gravada, a qual atuaria de forma semelhante a uma fotografia, uma vez que *capta apenas o momento*, mais ou menos ensaiado e consciente e que, justamente por isso, pode esconder ou evidenciar informações de forma mais ou menos premeditada. Isso não quer dizer que desconheço os benefícios proporcionados por tais recursos metodológicos, mas sim que, pelo menos no presente caso, a prática demonstrou que a fotografia e a entrevista com gravação de áudio não possui o mesmo potencial, em termos de coleta de informações, como àquele representado por outros métodos (como é o caso dos anteriormente e citados) ⁶.

Nos primeiros momentos de pesquisa, visou-se reunir material bibliográfico referente a três áreas: (1) políticas públicas; (2) Agricultura Familiar e, por fim, (3) sobre o PRONAF. Com base nesse material, foi possível definir as estratégias e os métodos teóricos que melhor se aplicariam à coleta das informações desejadas (já considerando, como visto, a sua viabilidade prática). Foi com base nessa pesquisa inicial e predominantemente teórica que pude localizar, também, algumas fontes e bancos de dados, como é o caso da Matriz de Crédito Rural do Banco Central do Brasil. Para ficar apenas em dois exemplos, poderia dizer que a elaboração do Quadro 2 do primeiro capítulo, onde constam as principais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural brasileiro, ou mesmo da Tabela 2 do segundo capítulo, onde apresento o comparativo de estabelecimentos agropecuários e área, por região, constituem já os primeiros achados dessa pesquisa inicial.

Adjunto a esta fase, iniciou-se a pesquisa *in loco*, isto é, junto aos agricultores e as pessoas e instituições a eles ligadas, quer seja direta ou indiretamente. O acompanhamento

⁶ Tanto os agricultores quanto os burocratas de rua – e, dentre esses últimos, especialmente os agentes bancários – demonstraram severa resistência com a gravação de áudio, havendo inúmeros casos em que foi prontamente explicitado o desejo de que não houvesse nenhuma espécie de gravação.

etnológico do universo rural local e regional ⁷ focou não apenas no agricultor familiar beneficiário do PRONAF, mas em todos os perfis de agricultores situados nessa região. Foi isso que permitiu apreender as mais diversas interações tanto entre os agricultores quanto entre estes e as demais pessoas que possuíam alguma ligação com esse universo (daí a possibilidade de apreender as reações diversas acerca de diferenças aparentemente triviais, como as nomenclaturas agricultor e produtor rural). Ainda nessa linha de raciocínio, pode-se destacar o acompanhamento efetuado junto às empresas privadas, representantes públicos, profissionais, sindicais, políticos e industriais, bem como a participação ativa – e institucional –, em órgãos como o Conselho Municipal do Desenvolvimento Rural CONDES-Rural, além de instituições como a EMATER e a equipe do IBGE responsável pelo Censo Agropecuário de 2017 na região (o que permitiu o acesso a dados decisivos para o desenvolvimento desse trabalho). Ao destacar essas pessoas e instituições, automaticamente estou me referindo à “amostragem” do objeto de estudo.

Embora o acompanhamento contínuo tenha se concentrado exclusivamente nos agricultores familiares e, dentre estes, naqueles que contratam crédito rural por meio do PRONAF, os quais somam cerca de trinta agricultores, também foram acompanhados nesse período cerca de outros oitenta agricultores de médio e grande porte. Foi esse acompanhamento que possibilitou compreender a razão pela qual alguns agricultores, ainda que sejam beneficiários em potencial, não contratam crédito rural (desinformação e receio de contrair dívidas são as palavras-chaves nesse caso). O deslocamento e a coleta de informações (tanto pelo viés profissional quanto científico) foram possibilitados e registrados, além do diário de campo, também pelo Boletim de Atendimento Externo (Apêndice E). A coleta de informações, no que se refere aos objetivos desta pesquisa, pautou-se junto aos agricultores familiares pelas perguntas contidas no Apêndice B: no entanto, é importante ressaltar que enquanto para alguns agricultores as respostas eram obtidas sem a necessidade de aplicação estruturada do roteiro de perguntas, para outros, como foi o caso dos hortigranjeiros (não assistidos pelo IRGA), optou-se por aplicá-lo linearmente. As informações coletadas, especialmente àquelas referentes ao diário de campo, unidas a certo capital social constituído neste período, possibilitaram tanto formular as perguntas contidas nos Apêndices C e D quanto aplicá-las, em forma de questionário.

⁷ A lotação profissional do autor concentra-se na sub-região da Fronteira Oeste gaúcha, segundo a divisão do IRGA (que difere da divisão do COREDE Fronteira Oeste, utilizada nessa pesquisa). Entretanto, como estou lotado no 8º Núcleo de Assistência Técnica e Extensão Rural – 8º NATE, com sede em São Borja, compete estritamente à jurisdição de minha atuação técnica, além do município-sede, também os seguintes: Caibaté, Itacurubi, Garruchos e Santo Antônio das Missões.

Tanto no caso dos burocratas de rua (como foi o caso da EMATER, Banco do Brasil, BANRISUL e SICREDI), quanto nos casos dos agricultores familiares em que foi possível aplicar o questionário de forma completa, isto é, conforme previsto e com prévia aprovação totalmente voluntária de ambas as partes, foi apresentado e deixado cópia do Termo de Consentimento (Apêndice A), onde constava a finalidade daquela entrevista e explicitava-se que as informações ali coletadas serviram para fins exclusivamente científicos, além de ser mantido o regime de anonimato na coleta de informações. Praticamente em uma via de mão dupla, a análise dos dados obtidos foi complementada pelos dados pesquisados junto às fontes secundárias, das quais se pode destacar duas: os censos agropecuários efetuados pelo IBGE (2006 e 2017 – resultados preliminares), e o já mencionado banco de dados do Banco Central do Brasil. Optou-se por apresentar os dados obtidos basicamente através de três técnicas: quadros, tabelas e textualmente. Não foram acrescentados mapas ou imagens ao texto porque julgou-se que não havia necessidade de complementar as informações e as discussões elaboradas por meio desses recursos.

Como não se pretende reconstruir a gênese e a estrutura do universo rural local, também se decidiu pelo uso de recursos teóricos que fossem capazes de proporcionar o suporte necessário para atingir o objetivo proposto (que consiste principalmente em identificar e analisar os principais limitantes na fase de implementação do PRONAF na região). Dessa forma, ao invés de focar em uma possível reconstituição histórica dessa região como um recurso analítico-interpretativo, optou-se pelo uso de informações e de dados quantitativos de natureza social e econômica. Caso não baste esse aporte teórico para justificar a abordagem acerca da implementação do PRONAF, ainda posso justificar os procedimentos utilizados pelo seu viés propriamente científico: ao utilizar métodos, dados e fontes de dados primários e secundários que podem ser auferidos e utilizados quase do mesmo modo para analisar outros casos singulares, garante-se, assim, o *efeito de comparabilidade*. Dito de outra de outra forma, se a análise da implementação desta política pública na região se pautasse por concepções acadêmicas focadas na vaga e imprecisa “formação cultural” – impossível de ser quantificada –, ou mesmo na concepção histórica que não se cansa de ressaltar o passado missionário regional, ou ainda na sua peculiaridade de região fronteira, como seria possível testar a confiabilidade científica dos métodos e dos achados desta pesquisa em outro lugar que não seja esse?

Resta ainda esclarecer alguns apontamentos sobre o recorte temporal e geográfico utilizados para situar o objeto de pesquisa. A utilização do espaço de tempo compreendido

entre janeiro de 2014 e dezembro de 2017 serviu apenas, como a prática demonstrou, para nortear a pesquisa de dados junto ao Banco Central do Brasil. Quando este recorte temporal era aplicado ao método etnográfico ou mesmo em algum questionário (cf. Apêndices C e D), o seu efeito era praticamente nulo, dado que os respondentes geralmente não interagiram muito bem em relação a uma data fixa e pré-definida. Quanto ao recorte espacial dessa pesquisa, a escolha da divisão representada pelo COREDE Fronteira Oeste em detrimento daquela utilizada pelo IRGA Fronteira Oeste (ou qualquer outra), se deve a duas razões bastante simples e objetivas: de um lado, a divisão sub-regional representada pelo COREDE foi planejada e é utilizada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul para a promoção do desenvolvimento socioeconômico da região compreendida neste espaço ⁸; por outro lado, a divisão espacial do IRGA é efetuada de acordo com os municípios produtores de arroz, o que, por este ângulo, limitaria a análise ⁹. Como se percebe, a escolha de uma divisão sub-regional em detrimento de outra pautou-se mais pela homologia entre os objetivos do PRONAF e os fins institucionais de cada uma do que pelos seus municípios (aliás, sob este aspecto, é interessante ressaltar que a diferença seria pouco significativa, dado que o COREDE Fronteira Oeste é composto por treze municípios, ao passo que o IRGA Fronteira Oeste é composto por doze).

Com base nesses procedimentos, escolhas, seleções (e exclusões), métodos e técnicas, elaborou-se a estrutura textual deste trabalho, composto por cinco capítulos. No capítulo inicial são abordadas as discussões teóricas acerca da área das Políticas Públicas e sua relação com o universo rural brasileiro, apresentando, nesse espaço, alguns exemplos de políticas públicas atualmente em vigor; o segundo capítulo é dedicado inteiramente à análise do heterogêneo e complexo universo socioeconômico composto pela Agricultura Familiar brasileira e gaúcha; no terceiro capítulo o foco da abordagem recai justamente na principal política pública voltada para o universo da Agricultura Familiar, isto é, o PRONAF. Nesse capítulo são apresentados e discutidos alguns dos principais aspectos teóricos, legais e institucionais referentes ao programa, além de situar sua importância através de alguns dados relacionados à contratação de crédito rural efetuada por seu intermédio. Os dois últimos capítulos são reservados, respectivamente, para a análise da Agricultura Familiar e do

⁸ Cf. a primeira nota de rodapé do cap. 4.

⁹ São sedes de NATEs os seguintes municípios: São Borja (8° NATE); Itaqui (19° NATE), Alegrete (9° NATE), Uruguaiana (12° NATE) e, por fim, Quaraí (29° NATE). Cada NATE abrange uma porção específica e variável de municípios.

PRONAF no COREDE Fronteira Oeste, o que subsidia a análise *in loco* da implementação desta política pública, tomando como base o município de São Borja, tema do último capítulo.

A escolha do município de São Borja como o local possível para aprofundar a análise se deve a dois fatores convergentes: primeiro, porque este município é o que possui, dentre os treze, o quantitativo de estabelecimentos agropecuários familiares (626) que está mais próximo da média da fronteira oeste (631), o que torna a sua análise local representativa do recorte regional; em segundo lugar, São Borja pertence à área de abrangência do 8º NATE que, como visto, permitiu unir a atuação profissional à pesquisa científica, do que resultou uma espécie de simbiose entre as duas frentes de atuação, multiplicando os ganhos. Por fim, resta dizer que todos os capítulos foram elaborados de tal forma que se crê que ao findar a leitura dos mesmos, seria dispensável um elemento de natureza pós-textual; entretanto, ainda assim ao final dos capítulos é possível encontrar algumas *considerações finais* que retomam, sem por isso serem repetitivas ou redundantes, os pontos principais desse trabalho. Optou-se, também, por evidenciar alguns métodos de coletas de dados e informações, através dos apêndices. Todavia, é necessário ressaltar que os resultados aqui apresentados devem muito aos procedimentos coloquiais e informais presentes no cotidiano da atuação prática; os quais possibilitaram formular as perguntas apropriadas, “traduzi-las” e apreender as respostas obtidas a fim de tornar inteligível o que se pretende tanto ao leitor pretensamente erudito quanto ao mais vulnerável dos agricultores acompanhado no decorrer desses dois anos de intensas pesquisas e coleta de informações.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL

Demais, com terras tão férteis, climas variados, a permitir uma agricultura fácil e rendosa, este caminho estava naturalmente indicado. (LIMA BARRETO, Afonso H. **Triste fim de Policarpo Quaresma**, 1915).

Estado, governo e sociedade civil são temas complexos e fortemente correlacionados, além de possuírem indubitável relevância política, social e científica. Atualmente, tais temas compõem o escopo principal de algumas áreas do conhecimento humano, como é o caso, por exemplo, da Ciência Política, Administração Pública, Sociologia Política e, não menos importante, das Políticas Públicas. É nesse sentido que é permitido inferir que, ao se analisar uma política pública como PRONAF, invariavelmente também se analisa um conjunto de temas que dizem respeito tanto à sociedade civil – a começar pelo próprio programa –, quanto à sua relação com os governos eleitos, assim como entre estes e o sistema político, além, é claro, do próprio Estado. Embora pareça haver certa linearidade, a complexidade inerente apenas ao sistema político, desconsiderando as demais instituições, já é suficiente para descartar tal concepção: ora, se é verdade que a principal característica da atividade política consiste na resolução pacífica de conflitos de interesses (BOBBIO, 2009), também é correto afirmar que nem sempre essa resolução recai em uma sequência linear (SOUZA, 2018).

As políticas públicas, além de constituírem um dos canais mais convencionais de interação entre o governo eleito e a sociedade civil, também consistem no veículo pelo qual as agendas governamentais são colocadas em ação (SECCHI, 2013; SOUZA, 2006). Como se pode perceber, não é por acaso que autores como Frey (2000) e Penk (2011) afirmam que as políticas públicas constituem-se em um importante *locus* para analisar, debater e compreender importantes questões de cunho social, cultural e econômico de uma determinada sociedade. Devido à sua capacidade de abordarem temas que dizem respeito não apenas a grupos isolados, mas sim à sociedade como um todo, é que reside a importância de uma *policy*: por exemplo, o êxodo rural, embora seja um problema público relacionado a determinado grupo, afeta direta ou indiretamente outras pessoas, e não somente os emigrantes do meio rural, razão pela qual uma política destinada a este público pode ter efeitos benéficos para outros setores da sociedade civil (o que reflete em uma melhor infraestrutura rural e urbana, qualidade de vida, empregos e rendas etc.).

Essa lógica permite compreender a assertiva de Secchi (2013), segundo o qual a política pública é o resultado de um vasto e complexo conjunto de decisões políticas que envolvem desde posicionamentos explícitos até omissões, cujos efeitos se fazem presentes tanto no curto e médio prazo, quanto ecoar ao longo de gerações, dependendo da especificidade de cada caso (SOUZA, 2006). O que difere uma política pública de uma decisão política é que, no primeiro caso, há um problema de natureza reconhecidamente pública, bem como possui um público-alvo delimitado, geograficamente e/ou temporalmente situado, e, sendo um problema, requer soluções pautadas em objetivos definidos e constantemente avaliados (FREY, 2000; SOUZA, 2006) e também coordenados (SOUZA, 2018). A formulação de uma política pública (e mesmo a decisão política) requer a construção de diálogo e argumentação, ao contrário das decisões de caráter administrativo: por exemplo, uma ação governamental que solucionou o problema da falta de crédito rural para o pequeno agricultor, como é o caso do PRONAF, trata-se de uma política pública; uma reorganização burocrática ou uma emenda parlamentar destinada para A ou B nada mais é do que uma decisão política. Contudo, ambas possuem naturezas e graus de complexidade variáveis (por exemplo, uma decisão política sobre temas como a intervenção armada, possui elevado grau de complexidade). O que deve ficar claro, no entanto, é que não se pode afirmar que uma decisão política se sobressaia em relação à política pública; assim como o contrário também é verdadeiro (afinal, a extinção de uma *policy*, na maioria das vezes, resulta de uma decisão política).

Não obstante, se é fato que existe atualmente uma enorme pluralidade na sociedade civil contemporânea (BOBBIO, 2009; SOUZA, 2006), também é permitido dizer que essa mesma pluralidade reflete no sistema político, conforme comprova a existência de variados grupos de pressão, representantes eleitos, movimentos sociais e, especialmente, a diversidade de demandas. Estas, por sua vez, podem ser altamente distintas, ainda que os demandantes possuam certas semelhanças, conforme comprova a diversidade de políticas públicas voltadas para setor primário brasileiro (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004; SCHNEIDER, 2010; SILVA, 2018). Esse cenário não evidencia outra coisa senão que, assim como afirmou Frey (2000), para que se possa efetuar uma análise minimamente coerente em torno de uma política pública, é necessário um suporte analítico-metodológico flexível e coerente com o objeto de estudo, desde que bem fundamentado. Tal opinião é corroborada também por Penk (2011), ao afirmar que esta área é, por excelência, multidisciplinar, dado que as políticas públicas são, na maioria dos casos, setoriais (políticas públicas de educação, de saneamento,

de segurança pública etc.). Em outras palavras, cada *policy* possuiria uma natureza geral (sua relação com o governo, o sistema político etc.) e uma natureza específica (seu foco em áreas como saúde pública, educação infantil etc.), o que, obviamente, demanda conhecimentos igualmente específicos conforme o escopo de cada política pública.

Quanto aos governos eleitos, de modo geral, pode-se dizer que os mesmos possuem para ratificar, aprimorar e modificar determinadas políticas públicas (segundo sua agenda, orientação ideológica, influências internas e externas, tais como pressões de movimentos sociais, partidos, *lobbies*, organizações internacionais), além, é claro, de formular e implementar novas *policies*. É interessante ressaltar que a análise das relações de poder presentes entre as principais instituições políticas e mesmo entre os poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), possibilita evidenciar a complexidade do *sistema político* (principal *locus* de discussão). Não é por acaso que a influência que a sociedade civil exerce sobre administração pública (governo) pode ser analisada, também, através de uma política pública, uma vez que os mecanismos políticos ativados neste contexto, segundo Saravia, são estabelecidos “entre políticas públicas e política, de um lado, e entre governo e sociedade, de outro” (2006, p. 27). Todavia, cabe ao Estado, enquanto principal instituição política, ser o responsável *par excellence* em legitimar e conferir autoridade legal às decisões políticas que, frutos de relações de poder, geram, dentre outros resultados, as políticas públicas.

O sistema político possui em seu interior uma grande diversidade de subsistemas, como é o caso, por exemplo, das comissões e subcomissões presentes no Congresso Nacional. Esses subsistemas possuem papel de efetuar, dentre outras funções, a apreciação de demandas e levá-las (ou não) à apreciação pelo sistema político. Para que a demanda torne-se uma política pública, em um modelo ideal, é preciso que, uma vez apreciada pelo sistema político, este reconheça a necessidade de responder esta demanda através de uma política pública, ou, de forma mais simples, de fornecer uma solução ao problema apresentado (o que, é claro, nem sempre recai em políticas públicas). Em outros termos, o que se observa são relações de poder e de conflitos de interesse e, *a fortiori*, a própria essência da atividade política. Um exemplo do que se quer dizer, e que será retomado doravante, pode ser encontrado em temas como a reforma agrária e o crédito rural estatal, típicos objetos do debate em torno de políticas públicas voltadas para o universo rural brasileiro.

Obviamente que este processo de formação da agenda envolve uma variedade significativa de atores sociais e políticos, a começar pelos próprios interessados na *policy*, mas também pelos representantes eleitos, de classe e grupos, instituições públicas e privadas etc., todos, direta ou indiretamente, correlacionados no todo ou em parte ao Estado, governo e sociedade civil. Com certeza este envolvimento entre diferentes atores e esferas público/privadas é um dos principais motivos que levou Frey a afirmar que o “conhecimento teórico referente às inter-relações entre estruturas e processos do sistema político-administrativo por um lado e os conteúdos da política estatal por outro” (2000, p. 243), é imprescindível para que se possa fomentar o desenvolvimento socioeconômico de uma região, seja em nível local, regional ou nacional.

1.1 No âmago de uma política pública

A gênese de uma política pública pode ser encontrada no exato momento em que uma demanda/problema (*inputs*) de determinado segmento da sociedade civil é reconhecido enquanto tal pelo sistema político, ou seja, *é formada a agenda*. Esse processo, nas palavras de Teixeira (2002), é extremamente “dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses”, ou seja, um processo permeado por disputas políticas, cujo melhor exemplo é a organização político-partidária presente neste cenário; organização esta que atua tanto na proposição de novas pautas quanto obstaculização das já existentes (SILVA, 2010; SOUZA, 2006). Uma vez apreciada a demanda, é apresentada uma solução ao problema (*output*). Como se percebe, o ponto nevrálgico deste processo está no sistema de *inputs* e *outputs* (BOBBIO, 2009; SECCHI, 2013), ou, em uma expressão no vernáculo, nas *entradas* e *saídas* do sistema político. Esse sistema, por sua vez, possui uma retroalimentação contínua; todavia, tanto o excesso quanto a ausência de demandas constitui-se em algo potencialmente letal para o seu correto funcionamento. O excesso de *inputs*, que acarreta na demora em fornecer soluções (causada, sobretudo, pelo *congestionamento de demandas*), é frequentemente a principal causa de crises político-instrucionais, como pôde ser observado com as Manifestações de Junho de 2013 e seus posteriores desencadeamentos (SEVERO, 2018).

Como são ações políticas pautadas em relações de poder, torna-se compreensível o motivo pelo qual Teixeira (2002, p.2) afirma que a análise de uma política pública permite “definir *quem* decide *o quê*, *quando*, com que *consequências* e *para quem*”. Entretanto, cabe aqui questionar o seguinte: existe um conceito de política pública que permita operacionalizar

a análise científica ou a atuação gerencial/profissional? Para Celina Souza (2006) não há uma única e nem melhor definição do que seria uma *policy*; por outro lado, existem características consideradas como consensuais em termos de literatura especializada (FREY, 2000; SECCHI, 2013). Segundo Celina Souza (2006, 2018), uma das concepções mais consensuais do que seriam as políticas públicas pode ser encontrada na interpretação que as consideram como soluções para problemas tidos como públicos. Disto decorre que também é possível afirmar que elas são capazes de traduzir e efetivar um conjunto de decisões destinadas tanto a *manter o equilíbrio social* quanto *introduzir desequilíbrios* esperados, conforme atestado por Saravia (2006), isto é, a política pública consiste indubitavelmente em uma *intervenção planejada*.

Essa concepção é reforçada por Souza (2006), pois para a autora, esse é o campo do conhecimento humano que permite analisar e avaliar as ações colocadas em prática pelos governos e, quando for conveniente, também permite propor alterações, conforme destaca Schneider (2010) para o caso de políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Quanto à formulação de políticas públicas, a autora diz que esta etapa pode ser entendida como o “estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (2006, p. 26), fato este que possibilita a avaliação de governos ou setores públicos com base em políticas públicas ao mesmo tempo que confirma o *planejamento da ação* (fato que lembra a proximidade dessa área com a Ciência Política, sua matriz disciplinar). Nesse sentido, é importante ressaltar que, se para alguns autores a própria Ciência Política constitui uma área do conhecimento científico recente no universo acadêmico brasileiro (FERES JÚNIOR, 2000; KEINERT; SILVA, 2010; LEITE, 2010), o caso das políticas públicas, sob este ponto de vista, é ainda mais emblemático (FREY, 2000; SECCHI, 2013; SOUZA, 2006, 2018;). Todavia, ambas possuem um ponto de convergência: no Brasil, a matriz teórico-conceitual tanto da Ciência Política quanto da Política Pública é fortemente influenciada pela visão norte-americana.

A taxativa afirmação de João Feres Jr. fornece uma dimensão do assunto: “a Ciência Política é uma invenção americana. Apesar de aparentemente exagerada, essa afirmação é em boa medida verdadeira”, (2000, p. 97). Ainda que este arcabouço teórico predomine nos trabalhos acadêmicos efetuados no Brasil, não se deve negligenciar, de forma alguma, o potencial analítico e científico representado pela interpretação sociológica (BOURDIEU, 1998, 2001, 2004; CORTES; LIMA, 2012; PIRES, 2016). Entende-se que em diversos momentos da *policy analysis* a sociologia é capaz de fornecer aquilo que se pode chamar de

“sólido embasamento teórico-conceitual”, necessário para melhor interpretar a realidade das interações não apenas sociais, mas também institucionais. Não obstante, é importante salientar que a filiação à matriz teórica norte-americana é a principal razão pela qual não são poucas as terminologias que não encontram tradução correspondente no vernáculo, até mesmo porque algumas terminologias são antes conceitos originais do que meras palavras com semânticas passíveis de tradução. Por este motivo, faz-se necessário apresentá-las, ainda que brevemente, a fim de elucidar alguns aspectos teórico-conceituais. Com este intuito, elaborou-se a Tabela 1, onde constam as principais terminologias presentes na área de políticas públicas, bem como sua definição corrente, de acordo com a literatura especializada.

Tabela 1: Principais terminologias e definições conceituais em políticas públicas.

TERMINOLOGIA	DEFINIÇÃO
<i>Policymakers</i>	Decisores políticos
<i>Politic/Politics</i>	Política/processo político
<i>Policy Analysis</i>	Análise de Políticas Públicas
<i>Policy Cycle</i>	Ciclo de uma política pública
<i>Stakeholders</i>	Atores/Pessoas interessadas na <i>policy</i>
<i>Polity</i>	Sociedade política/instituições políticas
<i>Policy</i>	Política Pública/conteúdo desta Política Pública

Fonte: Elaboração própria, com base em Frey (2000), Secchi (2013), Souza (2006) e Rua e Romanini (2013).

Os termos *polity*, *politics* e *policy* permitem ainda uma maior problematização. De acordo com Frey (2000, p. 216-217), a referência ao termo *polity* reporta “à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”; enquanto o termo *politics* refere-se ao “processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição”; e, por fim, o termo *policy* diz respeito “aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas”. Evidentemente, a principal finalidade de tais terminologias consiste em operacionalizar o processo de análise e avaliação de políticas públicas.

1.1.1 Principais características

As principais características de uma *policy* podem ser encontradas em seus objetivos estruturais, mais ou menos consensuais em termos de literatura especializada. Por exemplo, para Teixeira (2002) a existência de uma *policy* deve-se ao fato de atender demandas, principalmente de setores socialmente marginalizados; ampliar e efetivar direitos e conquistas

em termos de cidadania; promover o desenvolvimento, especialmente o fomento econômico e geração de renda; regular conflitos, tantos sociais quanto (e principalmente) econômicos, uma vez que, segundo o autor, os atores hegemônicos e a livre organização do mercado não são suficientes para tal finalidade, opinião corroborada por Abramovay (2004), Bourdieu (1998; 2001) e Silva (2018).

De acordo com Celina Souza (2006), cuja opinião é comungada também por Secchi (2013) e Frey (2000), além do já citado Teixeira (2002), ainda pode-se destacar como uma das principais características de uma *policy* o fato de ela “permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz” (fato que remete ao *electoral accountability*, típico tema da Ciência Política). Também através de uma *policy* é possível analisar a participação de diferentes atores que atuam em vários níveis de decisão. Ainda de acordo com Souza (2006, p. 36), é característico o fato de que uma política pública “não se limita a leis e regras”, por mais que ela seja uma “ação intencional, com objetivos a serem alcançados”, justamente pelo fato de que esses mesmos objetivos, uma vez alcançados, podem interferir na realidade tanto no curto prazo como em longo prazo.

Cabe aqui um adendo: a existência de efeitos esperados (e também inesperados) justifica a necessidade de constante acompanhamento e coordenação de uma política pública, o que ultrapassa as fases de formulação, implementação e avaliação (SILVA, 2006, 2018). Também é interessante mencionar que se essas características são consensuais na literatura especializada, nem por isso estão imunes a possíveis alterações, conforme a corrente teórica e o autor. Entretanto, a noção de uma estratégia planeja que visa promover equilíbrios ou desequilíbrios na sociedade, sendo esta estratégia fruto de uma reivindicação da sociedade ou mesmo uma solução formulada pelo próprio sistema político (antecipação ao problema) – ou, ainda, por ambos –, parece ser a forma mais corriqueira e universal pela qual a literatura especializada aborda uma política pública.

1.1.2 Os atores e as políticas públicas

Como o sistema político é decisivo no que se refere à formulação de políticas públicas, nada é natural do que encontrar neste ambiente, assim como em todo o *policy cycle*, pessoas que tenham algum interesse, seja ele direto ou não, no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Essas pessoas são chamadas de *stakeholders* ou, em uma tradução geral do termo, de atores políticos (RUA; ROMANINI, 2013). Uma vez implementadas, o fato de atingir os objetivos propostos por uma determinada política pública

é algo que está diretamente condicionado ao papel desempenhado pelos atores políticos, uma vez que estes podem agir tanto como facilitadores do acesso por parte dos beneficiários quanto podem obstaculizá-lo – cabe lembrar que essa atuação pode ser tanto uma atitude consciente quanto inconsciente (PIRES, 2016). Como é de se imaginar, a título de exemplificação, se os interesses e os *stakeholders* variam conforme a política pública é possível inferir que aqueles envolvidos com o PRONAF, por exemplo, podem ser relativamente indiferentes a uma política como o Programa Universidade para Todos – PROUNI.

A literatura especializada costuma classificar os atores de acordo com as esferas de sua atuação, ou seja, pública ou privada. Os atores públicos são aqueles que possuem relações diretas com a gestão pública; os atores privados, como o próprio nome sugere, são aqueles que possuem relação *principalmente* com o âmbito privado como, por exemplo, os empresários, trabalhadores, grupos de interesse e associações profissionais (RUA; ROMANINI, 2013). Com relação aos atores públicos, estes se subdividem em duas categorias: os políticos e os burocratas. Os *atores políticos* são aqueles que possuem maior poder de decisão, responsáveis, geralmente enquanto candidatos eleitos, pela efetivação de sua agenda política (guiada por ideologia, plano de governo etc.), e, justamente por esta razão, estão sujeitos ao *electoral accountability*, cujos exemplos, *a fortiori*, são os parlamentares, governadores, prefeitos e presidentes eleitos. No entanto, ainda dentro desta categoria, existem aqueles atores políticos que não são necessariamente eleitos, mas que exercem influência política via nomeação/indicação, como é o caso dos ministros de Estado, dos secretários estaduais e municipais, além daqueles que ocupam cargos vinculados ao Estado (presidência e diretoria de empresas públicas, autarquias, fundações etc.).

Os burocratas, ao contrário dos atores eleitos e/ou indicados, podem ser encontrados nos planos de carreira do funcionalismo público. No caso do Brasil, estão vinculados a dois regimes trabalhistas predominantes: o estatutário e o celetista. O provimento dos cargos ocupados pelos burocratas geralmente é efetuado com base uma seleção pública, a qual exige a posse de conhecimento específico prévio e condizente com a função a ser exercida (daí a necessidade explícita dos pré-requisitos em um certame público). Devido a sua participação na gestão pública, os limites de atuação entre os burocratas e os políticos de carreira são

tênuas, podendo, inclusive, estarem correlacionadas ¹⁰. Enquanto atores públicos, os burocratas também estão sujeitos a normas legais específicas (inclusive condutas ético-profissionais), o que torna seu papel decisivo em relação a uma política pública. Na *policy analysis*, o burocrata de rua como, por exemplo, professores, extensionistas, gerentes de banco etc., são tidos como os atores decisivos para o sucesso ou fracasso de uma política pública (SCHNEIDER, 2010; PIRES, 2016; SECCHI, 2013), justamente pelo contato direto estabelecido entre estes atores e os beneficiários.

É oportuno mencionar que o papel desempenhado pelos atores junto aos beneficiários tem conquistado espaço nas análises científicas, conforme atesta Pires (2016). Segundo o autor, existe uma corrente da sociologia francesa que se encarrega especificamente de analisar as relações estabelecidas entre os burocratas em nível de rua e os beneficiários, a qual ficou conhecida como *sociologia do guichê*. Nesse caso, é particularmente interessante a noção de mobilização de seres heterogêneos. Tal heterogeneidade refere-se ao papel desempenhado pelos burocratas em nível de rua, que, dentre outras funções, também são responsáveis por interpretar as diferentes reivindicações dos beneficiários para melhor classificá-las e atendê-las, conforme o proposto pela diretriz do programa em questão (nesse caso, a previdência social francesa). A importância dessa relação é realçada quando se tem em mente que é através da mediação efetuada pelo burocrata que o beneficiário pode usufruir dos benefícios propostos pela política pública a ele destinada.

Essa relação permite compreender o que algumas correntes sociológicas, notoriamente àquelas de matriz weberiana, chamam de personificação das instituições políticas através dos seus atores: por exemplo, o agente da EMATER encarregado de fornecer a Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP, no caso do agricultor familiar brasileiro, estaria institucionalmente legitimado pelo Estado para tanto; logo, perante o beneficiário, este agente seria a própria personificação do Estado (ou, pelo menos, uma das várias personificações possíveis). Essa concepção sugere uma interessante matriz interpretativa para analisar o poder institucional do qual se revestem os burocratas. Isso permite compreender, de acordo com a sociologia da dominação, como é exercida a violência institucional e simbólica sobre os beneficiários, o que é capaz de estigmatizá-los e até mesmo fazer com que incorporem esses

¹⁰ Não é difícil encontrar casos no qual o burocrata, ao utilizar as vantagens ofertadas pelo cargo ocupado, somado ao capital político e social acumulado de suas funções, lança-se ao pleito eleitoral. Este contexto é particularmente visível no caso de candidaturas para Poder Legislativo (MENEGUELLO, 2012).

estigmas (“Sou ‘grupo A’, e você?” ou “Ele é repetente.”), o que pode comprometer decisivamente, no todo ou em parte, os objetivos propostos por uma política pública.

Todavia é importante ressaltar que os beneficiários também são capazes de desenvolver estratégias frente ao burocrata de rua (daí o “guichê”, literalmente), a fim de se imporem enquanto beneficiários (PIRES, 2016). Como pode ser observado, o papel desenvolvido pelos *stakeholders*, tanto mais se consideradas as possíveis parcerias com os atores privados (assistência técnica, associações profissionais, comerciais etc.), é deveras decisivo em todos os ciclos de uma política pública, embora a literatura aponte o seu momento mais decisivo no momento da implementação, especialmente em se tratando dos burocratas em nível de rua (PIRES, 2016; SOUZA, 2018).

1.1.3 Ciclos de uma Política Pública

Compreender o ciclo de uma política pública é imprescindível para efetuar-se uma *policy analysis* (SECCHI, 2013; SOUZA, 2006). Segundo Frey (2000, p.229), o ciclo de uma *policy* é capaz de fornecer um “quadro de referência para a análise processual”, o que torna possível a coordenação (SILVA, 2018) e a avaliação de políticas públicas (FREY, 2000; SECCHI, 2013; SOUZA, 2006). Apesar de apresentar algumas variações, é praticamente consensual entre os autores que um ciclo é composto por três principais fases, que recaem na tríade *formulação – implantação – avaliação*. Para alguns autores, esta última etapa assume uma distinção notória sobre as demais. Este é o caso de Frey (2000, p. 226), segundo o qual a avaliação se caracteriza pelo “controle dos impactos das políticas”, ou seja, trata-se, como o próprio nome sugere, de avaliar o sucesso ou fracasso, seja parcial ou total, de uma determinada *policy*. A avaliação pode ocorrer simultaneamente durante o desenvolver de todo o ciclo, e não apenas no seu final; mas, de acordo com esta concepção, que recairia em uma “avaliação contínua”, é preferível que se utilize a expressão *coordenação de políticas públicas*, conforme sugere Celina Souza (2018).

O que leva Frey (2000) afirmar a importância da fase de avaliação sobre as demais, ao contrário de Pires (2016), que prioriza pela fase de implementação, é precisamente o fato de que neste momento é possível, além de avaliar quais objetivos foram alcançados, e com qual custo de eficácia e eficiência, também propor, caso haja necessidade, a continuidade do ciclo, ou seja, a instauração de “uma nova fase de percepção e definição”, o que recairia, por sua vez, na “elaboração de um novo programa político” ou mesmo na “modificação do programa anterior” (FREY, 2000, p. 228-229). Essa concepção encontra eco nos achados de Grisa e

Schneider (2014), quando os autores, ao pesquisarem sobre o que eles chamam de “três gerações de políticas públicas” voltadas para o meio rural brasileiro, constataram que diversas políticas não encerraram seu ciclo, mas, pelo contrário, foram constantemente aprimoradas (como é o caso do próprio PRONAF).

O *policy cycle* está diretamente relacionado com a noção de uma “sequência de passos” necessários à solução do problema que originou a *policy*, o que não quer dizer que esta sequência seja necessariamente seguida, tampouco que, uma vez executado o ciclo, ele se extinguirá. Decidir pelo término, assim como pela maior abrangência de uma política pública, pode ser uma decisão altamente complexa em termos de *electoral accountability*. Ademais, conforme atesta Frey, os “processos de aprendizagem política e administrativa encontram-se de fato em todas as fases do ciclo político”, o que reflete diretamente no fato de que o “controle de impacto não tem que ser realizado exclusivamente no final do processo político”, mas sim durante as “diversas fases do processo e conduzir a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar uma reformulação contínua da política” (FREY, 2000, p. 229), razão pela qual se prefere o termo *coordenação de políticas públicas* ao invés da noção de “avaliação contínua”, até mesmo porque a coordenação pode ser efetuada tanto na fase de formulação quanto de implementação (SOUZA, 2018). É necessário ressaltar também que, eventualmente, pode ocorrer que o ciclo sequer seja iniciado, afinal, nem sempre a política pública formulada é acompanhada da garantia de sua execução, ou seja, de que ela será de fato implementada.

1.1.4 Tipos e Tipologias de políticas públicas

De forma geral, as políticas públicas não podem ser classificadas de acordo com uma tipologia unidimensional, o que é o mesmo que dizer que nem todas as políticas públicas possuem a mesma natureza, no seu sentido ontológico. Essa é a razão que incitou alguns autores interessados na área a construir um universo teórico-conceitual capaz de classificá-las com base na existência de diferentes tipologias, a fim de operacionalizar futuras análises (SECCHI, 2013). A classificação de uma determinada *policy* de acordo com sua tipologia predominante tornou-se, de fato, um interessante recurso metodológico, especialmente pela praticidade analítica que proporciona aos interessados na *policy analysis* (SOUZA, 2018).

Dito isso, pode-se inferir que a classificação de uma *policy* como redistributiva ou distributiva, por si só, já é elucidativa em termos de sua natureza estrutural, o que é capaz de evidenciar os principais interesses em jogo (especialmente ao longo do *policy cycle*), bem

como o seu *modus operandi* característico do contexto de sua formação – desde o processo de formação da agenda até a definição de *quem* será o beneficiário. Como esse é um tema importante para *policy analysis*, procurou-se, junto a autores como Frey (2000), Rua e Romanini (2013) e também Secchi (2013), elaborar um quadro de referência no qual fosse possível apresentar as principais tipologias e suas características, conforme atesta o Quadro 1. Nele, são apresentadas as quatro tipologias usualmente concebidas para a classificação de políticas públicas; são elas: distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva (ou estruturadora).

Quadro 1: Tipologias de políticas públicas e suas características.

TIPOLOGIA	CARACTERÍSTICA
Políticas Distributivas	Baixo grau de conflito no processo político. Atuam na distribuição de vantagens oriundas da coletividade, não acarretando em custos diretamente perceptíveis pelo grupo político. Ex.: construção de rodovias, salário desemprego etc.
Políticas Redistributivas	Alto grau de conflito no processo político. Visam à distribuição de vantagens oriundas de segmentos específicos, entre as camadas e/ou grupos sociais que se encontram em situação vulnerável ou desfavorecida. Ex.: Reforma Agrária, distribuição de <i>royalties</i> do petróleo etc.
Políticas Regulatórias	Caráter burocrático. Atuam com proibições, decretos, portarias, regulamentações, etc., altamente suscetíveis aos <i>stakeholders</i> . Benefícios e custos são previamente determinados e dependem unicamente da configuração efetiva das <i>policies</i> . Ex.: Código Florestal, Legislação Trabalhista etc.
Políticas Constitutivas/Estruturadoras	Caráter burocrático. Determinam e consolidam as “regras do jogo”, pois sua influência na estrutura e nos processos políticos é determinante para com as demais tipologias. Ex.: regras constitucionais diversas, regimento interno do Senado Federal etc.

Fonte: Elaboração do autor com base em Frey (2000, p. 223-224), Rua e Romanini (2013, p. 47-52) e Secchi (2013, p. 23-42).

Conforme pode ser observado neste quadro, de fato uma tipologia fornece meios para classificar e analisar uma determinada *policy* com base em suas principais finalidades e características, como é o caso, também, do PRONAF. Para Resende e Mafra (2016), por exemplo, o PRONAF seria uma *policy* redistributiva, ao passo que para Aquino e Schneider (2016) assim como Gehlen (2004), trata-se de uma *policy* distributiva. Considerando as características presentes na tipologia redistributiva, somadas ao suporte bibliográfico, este trabalho também optou por considerar o PRONAF como uma política pública redistributiva. Tal opção deve-se ao fato de que esta *policy* caracteriza-se por possuir um grande contingente de beneficiários, caracterizados, sobretudo, por uma alta heterogeneidade e, em alguns casos,

vulnerabilidade socioeconômica (especialmente presente nos grupos compostos pelos assentados da reforma agrária), o que o torna semelhante ao Programa Bolsa Família – PBF.

Essa opinião é corroborada por Ramos (2016), segundo o qual nos últimos 15 anos, em todos os continentes que com presença de agricultura em pequena e média escala, as políticas públicas voltadas para a Agricultura Familiar caracterizaram-se principalmente pelo seu aspecto de “justiça social e redistributiva”, constatação reforçada por Resende e Mafra (2016, p. 270), segundo os quais o PRONAF se caracteriza por ser “uma política redistributiva de caráter afirmativo”. É justamente este fator *redistributivo* e *setorial* do programa que levou tanto Beduschi Filho e Abramovay (2004) quanto Gehlen (2004) e Silva (2012) a concordarem que, dentre outros benefícios, o PRONAF também é capaz de injetar significativas somas de dinheiro em economias locais e regionais, o que pode ser decisivo para o desenvolvimento de regiões geograficamente isoladas e/ou economicamente vulneráveis.

É importante salientar que esta noção de desenvolvimento rural local e regional fez com que Beduschi Filho e Abramovay (2004) considerassem o PRONAF como uma *política de desenvolvimento territorial*¹¹ atuante no Brasil contemporâneo. Opinião semelhante é a de Araújo e Vieira Filho (2018, p. 14), segundo os quais o PRONAF é um “programa não apenas destinado à oferta de crédito, mas também focado no planejamento territorial, objetivando o avanço do desenvolvimento das áreas rurais”, razão pela qual ele não pode ser visto de forma isolada, uma vez que compõe uma amálgama de política social, econômica, territorial. Tal concepção é particularmente interessante – independente da política pública –, justamente porque quando ocorre a “dissociação entre economia e sociedade”, ou até mesmo “entre políticas sociais e políticas de desenvolvimento” (BEDUSCHI; ABRAMOVAY, 2004, p. 64) compromete-se *a priori* o sucesso de uma *policy*.

1.2 Desenvolvimento rural, conflito de interesses e formação da agenda

A literatura é consensual quanto ao fato de que existem hoje várias políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural brasileiro (ARAÚJO; VIEIRA FILHO, 2018; GRISA; SCHNEIDER, 2014, 2015; SCHNEIDER, 2010; SILVA, 2018); mas nem por isso inexistente uma reivindicação por outras políticas públicas, além de interesse por aprimorar àquelas já

¹¹ Por política de desenvolvimento territorial, Beduschi Filho e Abramovay (2004, p. 44), entendem o seguinte: “a política territorial não consiste mais em redistribuir recursos e riquezas já criadas e existentes, mas, ao contrário, em despertar os potenciais para a criação de riquezas, iniciativas e coordenações novas”. (grifo dos autores).

existentes (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004; SILVA, 2010). Essa constante demanda pode ser explicada, sobretudo, pela grande diversidade socioeconômica e cultural presente no meio rural brasileiro, o que recai na heterogeneidade dos beneficiários reais e potenciais. Não obstante, este cenário permite compreender porque inúmeras políticas públicas, segundo Grisa e Schneider (2014), não foram extintas após completarem o seu ciclo: ora, se há uma constante demanda, conseqüentemente, isto faz com que diversas *policies* reiniciem seu ciclo.

O interesse em torno de políticas públicas voltadas para o setor primário brasileiro, como é de se esperar, não recai apenas sobre as *policies* já implementadas, pois também abrange as pautas que formam a agenda política (modelo de *outputs* e *inputs*). De forma geral, quando o desenvolvimento rural brasileiro é debatido nas esferas intelectuais e políticas, há uma tendência em se destacar dois grandes e heterogêneos grupos: de um lado, os representantes do agronegócio, de outro, os pequenos agricultores. No entanto, deve-se ter cautela em não estabelecer nenhuma espécie de antagonismo entre estes perfis; até mesmo porque ambos estão integrados em uma mesma economia de mercado (SCHNEIDER, 2010; SILVA, 2010), a qual, por sua vez, também não deve ser nem demonizada e nem endeusada pelos cientistas sociais, conforme ressaltou Abramovay (2004).

Todavia, é importante salientar que, de acordo com Schneider (2010) e Silva (2010), ainda assim haveria em curso no país uma concepção maniqueísta que visa colocar em franca oposição a Agricultura Familiar frente ao agronegócio, o que é potencialmente prejudicial para a primeira, dada a posse de capital econômico e político do agronegócio. É nesse sentido que, para Silva (2010, p. 158), essa visão maniqueísta, caracterizada por demonizar o agronegócio, “poderá levar ao isolamento completo – do ponto de vista político e social – do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)” e, evidentemente, isso acarretará em “prejuízos para todos os que apostam na peculiar reforma agrária brasileira via assentamentos como uma dinâmica inclusiva que reintegra, no dia a dia, os excluídos pela política de modernização conservadora vigente no país há décadas”. De fato, as deficiências na política de assentamentos, embora não sejam atribuídas especificamente a tal oposição, figuram entre os principais achados e constatações de Beduschi Filho e Abramovay (2004), Gehlen (2004) e Silva (2018).

É fato que não se poder negar a existência de algumas suposições que levaram a crer em certa oposição entre os grandes e os pequenos agricultores, conforme atestaram Araújo e

Vieira Filho (2018). Segundo os autores, a existência, de um lado, do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e, de outro, do Ministério da Pecuária, Agricultura e Abastecimento (ou seja, de dois ministérios com funções semelhantes, porém que denotavam objetivos distintos), foi interpretada como uma forma de reconhecimento político-institucional dessa oposição. Deve-se ressaltar, no entanto, que em 2016 o MDA foi unido ao MAPA, bem como suas competências foram transferidas para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, que, posteriormente, passou a integrar a Casa Civil da Presidência da República, conforme dispõe o decreto nº 8.865/2016. O que a literatura e o debate intelectual contemporâneo têm apontado como a melhor forma possível para abordar essa diferença entre pequenos e grandes agricultores, consiste justamente na utilização de conceitos como Agricultura Familiar e *agribusiness*.

A agricultura familiar, como o próprio nome sugere, diz respeito às atividades agropecuárias desenvolvidas em pequena e média escala ¹²; o *agribusiness* pode ser literalmente traduzido como agronegócio (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004; SILVA, 2010; SCHNEIDER, 2010). Evidentemente, essas *classificações* não são suficientes para comportar toda a pluralidade existente no meio rural brasileiro, até mesmo porque há uma significativa diversidade entre os agricultores que não se enquadram na Agricultura Familiar ou no agronegócio. Ter em mente a existência de tais segmentos é essencial para que se possa compreender alguns debates que dizem respeito a importantes temas relacionados ao desenvolvimento rural brasileiro, dentre os quais merecem destaque o interesse por crédito rural estatal e a reforma agrária. Mas antes de exemplificar como esses temas são debatidos no sistema político, cabe problematizar um pouco mais sobre o conceito de *agribusiness* – o que recai, em última análise, na problematização da representação do agronegócio brasileiro através daquilo que ficou conhecido por *bancada ruralista*.

De acordo com Silva (2018, p. 86), o *agribusiness* representa uma “expansão da economia vinculada aos produtos de origem agropecuária para além do mundo rural”, uma vez que as atividades tipicamente agropecuárias seriam integradas a um “conjunto de atividades industriais e financeiras, ampliando o alcance da economia rural no conjunto das economias nacionais”, ou seja, a economia de mercado – o que é especialmente visível através da produção e exportação de *commodities*, como, por exemplo, algodão, arroz, soja etc. Isto levou o autor a afirmar que o agronegócio é hoje “símbolo da expansão do

¹² Cf. cap. 2.

capitalismo agrário e verdadeira plataforma de articulação política de interesses” (p. 87). Para Silva (2010, p. 170), seria essa articulação de interesses, além da própria modernização da agricultura brasileira (inacessível para todos), a principal razão que levou a aprofundar ainda mais o “fosso existente entre a representação formal e a representação real do patronato rural brasileiro”.

Esse *fosso* diz respeito à representação política dos interesses relacionados ao agronegócio brasileiro, o que é efetuado, sobretudo, através da *bancada ruralista*¹³. É através da atuação desta bancada, junto ao sistema político, que Graziano Silva (2010) efetua uma interessante problematização sobre o endividamento e a inadimplência com crédito rural estatal. De acordo com esse autor, as negociações efetuadas no sistema político sobre esses temas, além de acarretarem em altos custos para a União, também contribuem potencialmente para promover o “desgaste político para o Congresso Nacional frente à sociedade brasileira” (SILVA, 2010, p. 174), uma vez que as intuições políticas passam a ser interpretadas pela opinião pública como um instrumento utilizado para benefícios de poucos, em detrimento de muitos¹⁴. Segundo Silva, a primeira grande renegociação de dívidas públicas deu-se em 1995. Dessa renegociação resultou em uma série de benefícios para o pagamento dos débitos, como, por exemplo, prazo estendido (que superaram 20 anos) com direito a carência e juros baixos. Ainda assim, a bancada ruralista conseguiu, em 2001, efetuar uma segunda grande renegociação.

Neste segundo processo, aqueles que pagassem suas dívidas (no valor de até R\$ 200 mil) – já com condições facilitadas –, receberiam um “desconto de 25% e poderiam alongar o saldo até 2025, com juros de 3% a.a. e as dívidas remanescentes corrigidas pela variação do preço mínimo de um dos produtos garantido, escolhido pelo devedor, além de se oferecer um desconto de 65% no pagamento em dia” (SILVA, 2010, p. 175-176). Como se isto não fosse

¹³ Cabe destacar que este não é o único caso em que a bancada ruralista manifesta interesse especial por políticas regulatórias, pois questões ambientais (Código Florestal) e fundiárias (Reforma Agrária e organização fundiária) também são frequentemente motivos de acirrados encontros políticos. Para maiores informações, ver mais em Beduschi Filho e Abramovay (2004), Schneider (2010), Silva (2010), Silva (2018), e no livro organizado por Gasques, Vieira Filho, e Navarro (2010), além do volumoso trabalho desenvolvido por Buainain *et al.* (2014).

¹⁴ Em um trabalho anterior (SEVERO, 2018), foi possível observar que o nível de confiança institucional dos brasileiros, especialmente em relação às suas instituições políticas (partidos políticos, Congresso Nacional, Governo Federal) é extremamente baixo, e, inclusive, vem demonstrando uma queda acentuada desde o ano de 2013. Por outro lado, instituições como as Forças Armadas e Igrejas têm apresentado ligeira oscilação ascendente nos níveis de confiança institucional. Em resumo, essa análise sugere que o “desgaste” das instituições políticas, conforme se referiu Silva (2010), certamente é uma das causas da atual polarização política no Brasil, bem como dos discursos que pregam, por um lado, “a corrupção endêmica nas instituições políticas” (o que contribui para agravar ainda mais a situação) e, de outro, a promoção política – leia-se projeção – de representantes das Forças Armadas e das Igrejas (especialmente as neopentecostais).

suficiente, ainda assim os mais de 32 mil contratos remanescentes da renegociação de 1995 apresentavam, neste período, uma taxa de inadimplência de 96%, revelando “clara intenção de não pagar” (esse seria o “núcleo duro” de devedores). Não é sem motivo que o autor afirma ainda (com mordaz ironia) que se fossem divulgados os nomes desses devedores, não “seria surpresa encontrar sobrenomes muito conhecidos!” (p. 176), provavelmente referindo-se a alguns membros da bancada ruralista.

É interessante frisar o fato de que a inadimplência não se deve a problemas de natureza estrutural, como as más colheitas, uma vez que ela persiste “tanto nos anos de frustrações de safras como nos anos de excedentes e bons preços”, o que leva a crer que se os compromissos não são saldados é porque esses agricultores estariam “acostumados a sempre prorrogarem suas dívidas em melhores condições”, ou seja, “estes devedores habituaram-se simplesmente a não pagar” (SILVA, 2010, p. 178). Apenas para que se tenha uma noção dos efeitos dessa situação, a cada quatro reais de recursos do crédito rural contratado pelos grandes agricultores, para o banco, um real já estaria *a priori* comprometido “com a rolagem de dívidas de maus pagadores”, dívidas essas que “historicamente resultam num perdão total (ou quase isto), com o correspondente prejuízo repassado ao Tesouro Nacional (vale dizer, aos contribuintes!).” Disso resulta que “os ‘bons pagadores’ se tornem literalmente solidários (o que significa ‘pagar por’, na terminologia bancária) com os inadimplentes” (*idem*, p. 180). Toda esta situação subsidia o autor de forma axiomática quando, laconicamente, ele afirma que “os grandes devedores são os piores pagadores”.

Não obstante a inadimplência, doravante o questionamento mais importante a ser efetuado é o seguinte: *como* isso é possível? Segundo Silva (2010), através da representação política do agronegócio por meio da bancada ruralista. Mas não é só nesse caso que é possível observar uma complexa relação de forças políticas e econômicas agindo em torno de áreas que dizem respeito ao desenvolvimento rural brasileiro e aos conflitos de interesses daí decorrentes. A organização fundiária, do qual a reforma agrária é sem dúvida o melhor exemplo, também merece destaque. A reforma agrária constitui uma demanda historicamente reivindicada por diversos segmentos da sociedade civil, principalmente por àqueles presentes no meio rural; contudo, devido aos significativos conflitos de interesses presentes em torno

desta questão, a discussão sobre a organização fundiária brasileira ainda é extremamente polarizada.¹⁵

Para Gehlen (2004) há no Brasil uma “teorização modernizadora-conservadora” que legitima o latifúndio ao mesmo tempo em que prejudica o discurso progressista (favorável à reforma agrária), opinião que é corroborada por Beduschi Filho e Abramovay (2004) e Silva (2018). De acordo com este último autor, apesar de terem sido assentadas 1.373 milhão de famílias até o ano de 2016, ainda assim haveria uma clara tendência à estabilidade na concentração fundiária. Em outras palavras, ainda que atualmente exista um quantitativo de assentamentos do que alhures, isso não é capaz de alterar a estrutura fundiária do país, justamente porque a “posição relativa e hegemônica da grande propriedade permanece” (SILVA, 2018, p. 103). Em outras palavras, isto quer dizer que os processos esporádicos de reorganização fundiária possuem por pano de fundo a inclusão e a integração (limitadas) das classes mais desfavorecidas ao sistema hegemônico de produção capitalista, e não a superação da estrutura de concentração fundiária, como era de se esperar em um modelo ideal. Ao afirmar isto, o autor aponta, de antemão, para a ineficácia da reforma agrária sob tais circunstâncias, dado que seus principais objetivos seriam antes os de dissimular a acumulação de capital financeiro e garantir o *status quo*, do que realmente promover a inclusão baseada no *valor social da propriedade*.

Essa opinião é corroborada por Beduschi Filho e Abramovay (2004), segundo os quais apesar do quantitativo crescente de famílias assentadas, a reforma agrária, em algumas situações, torna-se ineficiente. Isto se daria por fatores demasiadamente simples como, por exemplo, a implantação de assentamentos em locais com dinâmicas agropecuárias que não sejam favoráveis às práticas familiares, assim como a existência de negociações estabelecidas diretamente entre as lideranças dos movimentos sociais e os representantes do governo federal, mas que não contam com a participação dos possíveis beneficiários neste processo. Estes fatores seriam a causa principal da dependência direta por parte dos beneficiários em relação ao governo federal, justamente pelo fato de que o assentamento consistiria em uma “*espécie de enclave do governo federal, um corpo estranho às forças sociais da região onde se insere*” (2004, p. 63, grifos dos autores). Embora não caibam aqui generalizações, os autores ainda apontam que, se em alguns outros países as políticas públicas de redistribuição

¹⁵ Segundo Gehlen (2004), a reforma agrária tem gerado discussões políticas que, desde a década de 1950, só podem ser equiparadas ao processo da constituinte de 1988, o que atesta sua relevância. Já para Silva (2018), a negligência política com este tema, e a ausência de soluções efetivas, tem acarretado em elevados níveis de violência privada no campo, além de obstaculizar a ação do Estado que visa coibir essa violência.

fundiária “tiveram um papel decisivo no fortalecimento do tecido social”, aqui elas resultaram em assentamentos que não possuem capacidade para atingirem, em médio e longo prazo, uma emancipação socioeconômica em relação ao Estado.

Obviamente que isto não quer dizer que a política de assentamentos seja totalmente inviável, tampouco que seus efeitos tenham corroborado mais para aprofundar as desigualdades existentes do que para combatê-las; mas antes contrário, pois sugere importantes lacunas que devem ser revistas e aprimoradas, sob condição de que não sejam atingidos os reais objetivos da reforma agrária (em um modelo ideal). Segundo Silva (2018), a existência desse problema, em grande parte, é atribuída ao bloqueio que a reforma agrária sofre no momento da formação da agenda política. A origem deste bloqueio, ou seja, da dificuldade em traduzir esse problema de natureza pública em uma solução efetiva, pode ser encontrada justamente na falta de representatividade política destes setores, os quais não teriam representantes eleitos e nem capital político suficiente para impor suas demandas, ao contrário daqueles que defendem o agronegócio. Veja-se que não se trata de corroborar para a existência de um maniqueísmo, mas apenas de evidenciar que, de fato, há um fosso em termos de representação política dos diversos segmentos sociais presentes no meio rural brasileiro.

Uma opinião semelhante a esta é compartilhada por Schneider (2010), para quem o debate sobre o desenvolvimento rural no Brasil, especialmente no que diz respeito aos pequenos agricultores, tem sido colocado na agenda política menos por parte dos próprios demandantes, do que por terceiros. Para este último autor, são os intelectuais, acadêmicos e colaboradores interessados nesta área que produzem e levam – e isto desde o início dos anos 1990 –, diversas interpretações do meio rural brasileiro para apreciação do sistema político. Isso não exclui, todavia, o papel desempenhado pelos movimentos sociais, até mesmo porque ele não é apenas reivindicativo e contestatório, mas também proativo e propositivo – o que é particularmente visível quando se trata de barrar ou fomentar determinadas pautas no sistema político (SCHNEIDER, 2010).

A exposição destes casos, ou seja, da inadimplência com crédito rural estatal e da organização fundiária, sendo que ambos consistem em temas relevantes para o desenvolvimento rural brasileiro, não ressalta outra coisa senão o quão complexo é o processo de formação da agenda política (FREY, 2000, SECCHI, 2013; SOUZA, 2006) e como isto é decisivo para o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas que digam respeito ao universo rural brasileiro (SCHNEIDER, 2010; SILVA, 2010; SILVA

2018). Ademais, o contexto exposto de fato confirma, conforme expressão de Silva (2018, p. 118), a “continuidade, ao nível das estruturas de dominação política, da presença da grande propriedade territorial na sociedade brasileira, o que constrange e limita as possibilidades dos imaginários alternativos”, razão pela qual “abrir as caixas-pretas do capitalismo agrário brasileiro” é assim uma condição *sine qua non* para a formulação de políticas públicas voltadas para um desenvolvimento socioeconômico que seja realmente democrático e efetivo.

1.3 Principais Políticas Públicas no universo rural brasileiro

De acordo com Schneider (2010), a emergência do debate sobre políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural no Brasil deve-se a quatro fatores; são eles: (1) o debate em torno da trajetória de reconhecimento político, social e econômico da Agricultura Familiar, (2) o crescente papel desempenhado pelo Estado em relação não apenas à agricultura em nível familiar, mas, também, com relação à organização fundiária, o financiamento agrícola etc., (3) as mudanças de caráter político e ideológico, se caracteriza pelo embate entre duas representações do rural brasileiro: de um lado, os pequenos agricultores e seus representantes, de outro, os grandes agricultores, representando o agronegócio e, por fim, (4) o crescente interesse político e social por temas que digam respeito à sustentabilidade ambiental, o que leva invariavelmente a abordar o desenvolvimento rural no Brasil de acordo com a ótica do *ecologicamente sustentável*.

São esses fatores, no todo ou em partes, que fazem da Agricultura Familiar um foco importante para a *policy analysis*. No entanto, é necessário ressaltar que, se existe atualmente uma variedade de políticas públicas voltadas para o pequeno agricultor, dentre elas o PRONAF, não se pode ignorar que essa é uma realidade recente: de acordo com Silva (2012), o que hoje se conhece por Agricultura Familiar, compõe um heterogêneo grupo que, a despeito de toda a sua importância socioeconômica, fora negligenciado em termos de formulação de políticas públicas até, pelo menos, a primeira metade dos anos 1990. É aproximadamente neste período, de acordo com Grisa e Schneider (2014), que se pode encontrar a origem das “gerações” de políticas públicas voltadas especialmente para as atividades agropecuárias com base na instituição familiar. Estas gerações, em número de três, seriam caracterizadas pelos seguintes aspectos: a primeira, pelo referencial agrícola e agrário (que antecede a década de 1990); a segunda, pelo referencial social e assistencial; e, por fim, a terceira, com foco na construção de mercados para a segurança alimentar e sustentabilidade ambiental.

A primeira geração ficou demarcada pela visão governamental de que o desenvolvimento econômico deveria ocorrer também por meio das atividades características da agropecuária e esta, por sua vez, necessitaria modernizar-se. De acordo com os autores, a primeira geração beneficiou principalmente os médios e grandes agricultores, geralmente mais capitalizados financeiramente. Como se percebe, essa é a fase da constituição do *agrobusiness* no Brasil (SCHNEIDER, 2010; SILVA, 2010). A segunda geração de políticas públicas destacou-se por focar em questões de cunho social e assistencial. As *policies* desta geração ficaram conhecidas por serem as “responsáveis pela redução da pobreza e da desigualdade no meio rural” (2014, p. 137). A terceira geração, por sua vez, contou com uma efetiva participação de *stakeholders* interessados especialmente na temática da “segurança alimentar e nutricional”, ao mesmo tempo em que uniam forças, segundo Grisa e Schneider (2014, p. 140) com as “organizações agroecológicas, entidades da agricultura familiar, gestores públicos e estudiosos da agricultura familiar, segurança e abastecimento alimentar” a fim de atingirem seus dois principais objetivos, quais sejam: a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável.

Quanto à segurança alimentar, Schmitt (2005) aponta que esse é um tema que tem corroborado ainda mais para o reconhecimento político do potencial social e econômico da produção de alimentos pela Agricultura Familiar. Tal produção, que geralmente encontra-se associada à qualidade alimentar e à sustentabilidade ecológica, tem sido reforçada pelo próprio Estado, o que pode ser observado através da implementação de outras políticas públicas que tenham por intuito fomentar a atividade socioeconômica da Agricultura Familiar, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. É interessante mencionar que a crescente interação com outras políticas públicas, visível especialmente nesta última geração, é confirmada também por Schneider (2010), segundo o qual temas de teor ecológico e sustentável têm influenciado cada vez mais a formulação de políticas públicas, notadamente àquelas que dizem respeito ao desenvolvimento rural brasileiro.

Não obstante, para Grisa e Schneider (2015), nos últimos anos, as políticas de viés agrícola e agrário (onde estes temas se fazem presentes) têm conquistado interesse crescente entre intelectuais e burocratas. Segundo os autores, as *políticas agrícolas* se caracterizam pelo viés da produção, comercialização, relações econômicas e agregação de valor (como é o caso do PRONAF); as *políticas agrárias*, por sua vez, caracterizam-se pelos meios necessários a esta produção, o que lhe confere uma primazia sobre a questão fundiária (como assentamentos e Reforma Agrária, por exemplo). De forma geral, este interesse pela área leva a questionar o seguinte: quais são as políticas públicas que frequentemente compõem o escopo da literatura

focada no desenvolvimento rural brasileiro? É importante salientar que a resposta para uma questão desta natureza também é capaz de demonstrar, via exemplificação, o reconhecimento da Agricultura Familiar pelo Estado brasileiro. Ademais, para que seja possível responder essa questão, além de utilizar o suporte fornecido pela própria literatura, efetuou-se uma pesquisa junto ao extinto MDA e ao Banco Central. Os achados permitiram a elaboração do Quadro 2, no qual são apresentadas as principais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo (com foco no pequeno e médio agricultor), bem como os seus objetivos e perfil do respectivo público-alvo.

Quadro 2: Principais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural brasileiro.

NOMENCLATURA	OBJETIVOS	BENEFICIÁRIOS
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF*	Concessão de crédito rural facilitado para promoção do desenvolvimento da Agricultura Familiar.	Agricultores Familiares, assentados da Reforma Agrária e comunidades quilombolas e/ou indígenas.
Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER	Promoção de assistência técnica nos estabelecimentos agropecuários.	Assentados da Reforma Agrária.
Programa de Aquisição de Alimentos - PAA	Atender às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo, fortalecendo a Agricultura Familiar.	Agricultores Familiares, assentados da Reforma Agrária e comunidades quilombolas e/ou indígenas.
Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	Prevê que, no mínimo, 30% dos alimentos comprados para serem servidos nas escolas da rede pública de ensino sejam provenientes da Agricultura Familiar	Agricultores Familiares; Comunidade Escolar; Economia Local.
Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF	Facilitar o acesso a terra e, conseqüentemente, aumentar a renda dos trabalhadores rurais.	Trabalhadores rurais sem-terra e/ou minifundiários.
Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal – SUASA	Legalizar e acelerar a implantação de novas agroindústrias.	Trabalhadores rurais, em geral e economia local.
Programa Terra Legal – PTL	Assegurar a titulação de terras públicas federais na região da Amazônia Legal.	Pequenos e médios proprietários com posse fundiária não regularizada e ocupada anteriormente a 2004.
Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel – PNPB	Estimular a produção e o consumo de combustíveis que não sejam derivados de petróleo.	Agricultores Familiares
Garantia-Safra	Garantir aos agricultores familiares uma renda mínima, em caso de perda de produção causada por problemas climáticos, como a seca, granizo etc.	Agricultores com renda familiar de até 1,5 salário mínimo mensal, desde que possuem DAP e tenham feito a adesão ao Garantia-Safra.

Fonte: MDA, 2013; 2016. *O PRONAF se subdivide em linhas de crédito, além de possuir critérios específicos para classificação do público beneficiário conforme cada linha.

Se considerada a teoria das “três gerações de políticas públicas”, conforme apresentada por Grisa e Schneider (2014), percebe-se que a maioria das *policies* apresentadas neste quadro se encaixariam na segunda e terceira geração, aliás, com demasiada concentração nesta última. Outro fator interessante é que uma mesma pessoa pode ser beneficiária, simultaneamente, de mais de uma *policy*. A situação dos assentados da reforma agrária é um exemplo que, segundo Gehlen (2004), justifica a existência de mais de uma política pública atuando em conjunto: basta pensar que, apenas com a terra, o agricultor ainda estaria limitado, pois necessitaria de ferramentas, crédito rural, assistência etc., para que pudesse atingir sua independência econômica em relação ao governo federal (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004). Outro exemplo de atuação conjunta, além do PAA, pode ser observado com o PNAE.

Também é possível perceber que algumas políticas públicas visam beneficiar não apenas um indivíduo, mas sim um grupo de indivíduos ou mesmo todo um local, como é o caso, por exemplo, do PRONAF, do PNAE e do SUASA. Isso não quer dizer que pelo simples fato de uma política pública beneficiar diretamente uma pessoa (o contratante de crédito rural, por exemplo), não recaia também em benefícios mútuos: somente através do PRONAF, entre os anos de 2014 e 2017, foram injetados nada menos do que R\$ 292,73 milhões nos treze municípios que compõem o COREDE Fronteira Oeste. Esse exemplo demonstra que as políticas públicas apresentadas no Quadro 2 possuem como característica o potencial de investir diretamente no agricultor e no seu entorno; investimento este que não é apenas financeiro, mas também social.

De forma geral, ao se analisar a Agricultura Familiar através de políticas públicas focadas no desenvolvimento rural, fica evidente que este é um segmento da sociedade brasileira que tem conquistado espaço na agenda política (o que não significa negar que inexistam conflitos de interesses, bloqueios de agenda e importantes desafios a serem enfrentados pelo agricultor familiar e seus representantes). Ademais, o reconhecimento político da Agricultura Familiar não é outra coisa senão o reflexo do seu potencial socioeconômico – o qual se faz presente, e com alta heterogeneidade, em todo o país. Ao se fomentar este potencial, obviamente, também se investe na diversidade cultural, turismo, organização fundiária, sustentabilidade ecológica, segurança alimentar, além de um corolário de outros temas cujos benefícios não se restringem apenas ao meio rural, uma vez que atingem a sociedade como um todo.

2 A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

– Em toda a parte, não acha, meu padrinho?, há terras férteis.

– Mas como no Brasil – apressou-se ele em dizer – há poucos países que as tenham. Vou fazer o que tu dizes: plantar, criar, cultivar o milho, o feijão, a batata-inglesa... Tu irás ver as minhas culturas, a minha horta, e meu pomar. Então é que te convencerás como são fecundas as nossas terras! (LIMA BARRETO, Afonso H. **Triste fim de Policarpo Quaresma**, 1915).

Se o reconhecimento político da Agricultura Familiar remonta a um passado relativamente recente – segundo Grisa e Schneider (2014), a formulação de políticas públicas específicas para os agricultores familiares data da primeira metade da década de 1990 –, nem por isso, quando se trata de abordar o desenvolvimento socioeconômico do meio rural brasileiro, a literatura tem deixado de ser unânime ao ressaltar o ascendente potencial representado por este segmento social. O fator responsável pelo fato de que as atividades agropecuárias desenvolvidas com base na instituição familiar conquistem cada vez mais espaço tanto nas esferas políticas quanto no mercado (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004), é essencialmente a sua capacidade em absorver e compensar investimentos (especialmente estatais) de forma não apenas economicamente lucrativa, mas também socialmente satisfatória. Ademais, a alta heterogeneidade deste público, aliada ao seu potencial produtivo, faz com que o termo Agricultura Familiar seja entendido, conforme sugere Silva (2010, p. 159), como um conceito analítico “cuja operacionalização tem profundas implicações para a formulação das políticas públicas”.

Antes de esboçar os principais aspectos teórico-conceituais que envolvem esta importante forma de organização socioeconômica, é interessante dimensionar o que significa a Agricultura Familiar para o universo rural brasileiro. Para que isso seja possível, foram consultadas as informações disponibilizadas pelo Censo Agropecuário de 2006¹⁶. De acordo com o IBGE (2006), nada menos do que 84% do total de estabelecimentos agropecuários brasileiros pertencem à Agricultura Familiar (embora, em termos de área ocupada, representem apenas 24,3% da total), o que equivale a dizer que foram recenseados 4 367 902

¹⁶ Como ainda não foram publicadas maiores informações a respeito do Censo Agropecuário de 2017, especificamente no que tange à Agricultura Familiar, optou-se por utilizar as informações do Censo Agropecuário de 2006. Entretanto, é importante salientar que já estão disponíveis algumas informações referentes ao universo rural brasileiro, embora sem a distinção entre agricultores familiares e não familiares. Para maiores informações, ver mais em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>. Acesso em: 30 out. 2018.

estabelecimentos agropecuários que se enquadram na Lei nº 11.326/2006. Se for considerada a localização geográfica destes mais de quatro milhões de estabelecimentos agropecuários familiares, percebe-se que o maior quantitativo (2 187 295) localiza-se na região nordeste, ao passo que o menor quantitativo corresponde à região centro-oeste (217 531). Em termos de área média ocupada, tem-se o seguinte panorama: 18,3 hectares para os estabelecimentos familiares e 313 hectares para os estabelecimentos não familiares ¹⁷. De acordo com o IBGE, ainda é possível afirmar que 60% dos estabelecimentos agropecuários com área média igual ou inferior a 20 hectares localizam-se nas regiões nordeste e sul, enquanto que as maiores áreas encontram-se nas regiões centro-oeste e norte, cuja média é igual ou superior a 40 hectares.

No seu conjunto, essas informações permitem elaborar um interessante panorama da Agricultura Familiar no Brasil: é possível perceber, por exemplo, que a região nordeste e a região sul apresentam, respectivamente, o maior quantitativo de estabelecimentos agropecuários familiares; entretanto, a área média destes estabelecimentos é a menor de todo o país; realidade inversa pode ser observada na região centro-oeste e norte, onde é possível encontrar o menor quantitativo de estabelecimentos agropecuários familiares, porém, são justamente esses estabelecimentos que possuem a maior média em termos de área. Como é de se supor, um cenário como este, sem dúvida, influencia diretamente no processo de formulação e implementação de políticas públicas (pelo menos é o que se espera em um *modelo ideal*). Isso se deve pelo fato de que uma mesma política pública pode apresentar efeitos distintos conforme o local em que é implementada, isto é, conforme o contexto no qual o agricultor encontra-se temporal e geograficamente situado. Nesse sentido, é interessante mencionar os achados de Araújo e Vieira Filho (2018) em relação ao PRONAF.

De acordo com os autores, a região nordeste responde pelo *maior quantitativo de contratos*, porém apresenta o menor valor médio contratual; por outro lado, a região centro-oeste responde pelo *menor quantitativo de contratos*, entretanto, possui o maior valor médio contratual de todo o país. Como é possível observar, os achados desses autores estão em plena sintonia com o panorama da Agricultura Familiar brasileira, o que permite inferir que existe uma evidente correspondência entre a organização fundiária de uma determinada região e a contratação de crédito rural via PRONAF. Isto permite afirmar que a área média dos

¹⁷ De acordo com a Lei nº 11.326/2006, o estabelecimento agropecuário familiar não pode ultrapassar quatro módulos fiscais de área (medida em hectares, e variável conforme o local). Dessa forma, a média aqui referida tem por finalidade apenas ilustrar panoramicamente a realidade do universo rural brasileiro.

estabelecimentos consiste em uma informação interessante, justamente pelo fato de que, com base nela, é possível verificar convergências e assimetrias entre agricultores familiares: por exemplo, se a área de um estabelecimento agropecuário varia conforme a organização fundiária do local onde ele está situado (daí a diversidade de hectares por módulo fiscal), também variam as atividades agropecuárias desenvolvidas pelo agricultor em função da disponibilidade de área (o que é verdade tanto para o pequeno e médio, quanto para o grande agricultor). Em outras palavras, se o *fator fundiário* não constitui o condicionante direto na contratação de crédito via PRONAF, sem dúvida ele influencia decisivamente nas atividades agropecuárias desenvolvidas pelos agricultores – e isto sim, constitui um condicionante na contratação de crédito rural –, razão pela qual se considera a organização fundiária como uma das mais importantes estruturas estruturantes presentes no meio rural.

Isso não quer dizer, entretanto, que o fator responsável pelas diferenças entre os agricultores (ou melhor, entre as atividades agropecuárias por eles desenvolvidas) seja essencialmente de natureza fundiária, o que consistiria em grave erro justamente pelo fato de ignorar outros condicionantes, tais como mercado local, relevo, biomas, capitalização financeira, composição étnico-cultural etc. O que se quer dizer é que a organização fundiária de uma determinada região exerce forte influência sobre o agricultor e as atividades econômicas por ele desenvolvidas; o que é visível, sobretudo, no caso dos agricultores familiares. Compreender que esta é uma dinâmica socialmente condicionada e historicamente constituída torna-se imprescindível para que se possa efetuar uma análise crítica que não se deixe levar por suposições ingênuas: por exemplo, se os agricultores familiares da fronteira oeste gaúcha, beneficiários do PRONAF, priorizam mais pelas atividades da pecuária (em prol das agrícolas), certamente há nisso antes uma *condicionalidade* imposta pelo contexto do que uma mera *preferência* deste agricultor.

Seguindo tal raciocínio, percebe-se que outra informação sumamente interessante para delinear o panorama da Agricultura Familiar brasileira diz respeito à produção agropecuária típica deste segmento social. Segundo os dados do Censo Agropecuário de 2006, as atividades agropecuárias familiares destacam-se especialmente pela produção vegetal. Isto quer dizer que, de modo geral, predominam entre os pequenos agricultores as atividades de cultivo (lavoura) sobre as atividades da pecuária (criação). O destaque da produção vegetal deve-se, sobretudo, aos cultivos de milho e mandioca (presente em nada menos do que 90% dos municípios recenseados em 2006); entretanto, também merecem destaque os cultivos de soja, arroz, feijão e café (respectivamente, por ordem produtiva). Não obstante, a produção agropecuária

geralmente está atrelada à noção de assistência técnica especializada. Nesse sentido, de acordo com Antunes (2011), pode-se dizer que a assistência técnica é uma realidade presente em apenas 20% dos estabelecimentos agropecuários familiares. Essa constatação lembra os apontamentos de Gehlen (2004) e Silva (2018), segundo os quais a falta de assistência constitui um dos principais motivos que contribuem, senão para fracasso completo, ao menos para a existência de comprometedoras deficiências em algumas políticas públicas (notoriamente a política de assentamentos). Apenas a reforma agrária, sem o suporte de outras políticas, não é suficiente para promover, e muito menos para garantir, o que Beduschi Filho e Abramovay (2004) chamam de autonomia e independência financeira do pequeno agricultor.

É possível, ainda, mencionar outras interessantes características da Agricultura Familiar brasileira com base na sua distribuição geográfica. De acordo com Antunes (2011, p. 117), a região sul do país diferencia-se das demais regiões brasileiras por dois fatores: primeiro, porque nela encontra-se o maior percentual de associações e cooperativas (com 15%, enquanto que a média brasileira é de apenas 5%); segundo, porque é nesta mesma região que se observa o maior percentual de agricultores familiares com acesso à tração mecânica, cuja média atinge 50% (percentual que pode ser equiparado à média nacional da agricultura convencional – também de 50% –, enquanto que a média da tração mecânica para a Agricultura Familiar brasileira é de apenas 30%). Esses dados sugerem que os agricultores familiares presentes na porção meridional do país destacam-se, em relação aos demais agricultores e regiões, pelo seu perfil mais cooperativo, capitalizado e produtivo.

Novamente, corroboram com esta constatação os achados de Araújo e Vieira Filho (2018). Segundo os autores, é na região sul do país onde se observa o maior montante total de crédito rural contratado via PRONAF. Quanto ao valor médio contratual, os dados analisados pelos autores demonstram certa equidade, uma vez que não há uma concentração de elevados montantes em poucos contratos (como na região centro-oeste), tampouco que valor médio contratado é demasiadamente baixo (como na região nordeste). Este breve panorama da Agricultura Familiar brasileira permite perceber que, de fato, há uma enorme diversidade de agricultores familiares e de atividades por eles desenvolvidas (o que consiste, aliás, em outro consenso na literatura especializada). Cabe, então, questionar o seguinte: existe algum conceito que permita operacionalizar o que hoje se conhece por Agricultura Familiar?

De forma geral, a maioria dos estudos focados nas atividades agropecuárias desenvolvidas em caráter familiar, sejam eles acadêmicos ou oficiais (como é o caso do

próprio Censo Agropecuário), pautam-se, sobretudo, nas definições presentes na legislação pertinente (que será abordada a seguir). No entanto, vários são os autores que já destacaram o fato de que pautar-se apenas nos pressupostos contidos na legislação, essencialmente utilizados pelo Estado para apreender e caracterizar as dinâmicas inerentes à Agricultura Familiar, não constitui um recurso teórico-conceitual suficiente para analisar e formular políticas públicas condizentes com as mais diversas realidades presentes no meio rural brasileiro.

De modo geral, sem ignorar a existência de variantes conceituais, os autores e a legislação costumam definir a Agricultura Familiar como uma organização socioeconômica baseada na instituição familiar, cujos objetivos consistem, predominantemente, no desenvolvimento de atividades agropecuárias (mas também não agropecuárias) com base na mão-de-obra familiar. Partindo desse pressuposto, o papel conferido pela legislação é, essencialmente, o de delimitar quantitativamente algumas características inerentes à classificação legal da Agricultura Familiar (mão-de-obra, renda, tamanho do estabelecimento agropecuário etc.). No entanto, é importante destacar que, em alguns casos, a inobservância de lógicas específicas (não previstas em lei), também constitui um dos principais fatores responsáveis pelo fracasso de políticas públicas e ações governamentais.

Nesse sentido, um exemplo recente pode ser observado através da polêmica que envolveu a regulamentação da mão-de-obra diarista e os fumicultores gaúchos¹⁸ (o que gerou a necessidade de efetuarem-se análises específicas em torno deste importante segmento da Agricultura Familiar gaúcha). Não se pode negar que a própria legislação determina a existência, entre os agricultores familiares, de algumas características semelhantes, independente da região onde estão situados; entretanto, isto não permite negar que é igualmente verídico que existem diferenças significativas entre os agricultores familiares, o que pode ser observado, inclusive, em uma mesma região geograficamente delimitada. É nesse sentido que se pode compreender a ressalva efetuada por Antunes (2011, p. 114). Segundo a autora, há uma enorme heterogeneidade social, econômica, política e cultural contida no termo Agricultura Familiar, uma vez que ele compreende desde os pequenos agricultores do Brasil meridional (os “herdeiros da ‘policultura colonial’ dos migrantes

¹⁸A maioria das polêmicas envolvendo a Agricultura Familiar e a fumicultura são motivadas, sobretudo, por uma colossal ignorância do que verdadeiramente ocorre neste contexto. O exemplo da inobservância do que representa a mão-de-obra diarista para a lavoura de tabaco constitui só mais um exemplo entre tantos.

européus do século XIX”)¹⁹ até os ribeirinhos presentes nos ambientes fluviais típicos da Amazônia, além dos agricultores presentes no agreste nordestino e daqueles que convivem entremeio aos latifúndios da região centro-oeste do país.

Em termos de definição conceitual da Agricultura Familiar, de acordo com Silva (2010) é possível encontrar na literatura brasileira pelo menos quatro “estereótipos de senso comum” (todos pautados basicamente na produção agropecuária característica deste segmento social). São eles: (1) o produtor de subsistência, (2) a propriedade familiar eficiente, (3) o produtor *part-time* e, (4) a família pluriativa. O primeiro “estereótipo” pode ser caracterizado pela concepção da Agricultura Familiar como uma mera “economia de excedentes”; já o modelo de propriedade familiar eficiente – muito próximo, segundo o autor, da *family farm* norte americana –, seria caracterizado pela redução de custos e o investimento no aumento dos rendimentos provenientes da terra (daí o *produzir mais*, de forma intensiva e eficiente). Por outro lado, os dois últimos “estereótipos” são relativamente mais recentes, bem como apresentam como principal característica o maior distanciamento da propriedade rural e das atividades nela desenvolvidas.

Dessa forma, o perfil do produtor *part-time* caracteriza-se pela sua origem mais próxima do meio urbano e por manter uma atividade econômica paralela, razão pela qual dedicaria apenas parte do seu tempo (daí o *part-time*) às atividades agrícolas (além de geralmente contratar serviços externos à unidade familiar). Já a concepção de “família pluriativa” (muito utilizado pelo autor), refere-se aos agricultores familiares que possuem tanto atividades agrícolas quanto não agrícolas, conseqüentemente diversificando as fontes de renda e diminuindo a dependência exclusiva das atividades tipicamente agropecuárias (esta duplicidade de fonte de rendas, assim como um maior envolvimento da unidade familiar com outras atividades que não somente às agropecuárias é o que difere este modelo do produtor *part-time*).

Para Silva (2010), especialmente baseado nesta última concepção, a Agricultura Familiar brasileira sofre hoje uma mutação nunca antes observada, uma vez que as “atividades desenvolvidas nos estabelecimentos agropecuárias estão deixando cada vez mais

¹⁹ Em algumas análises da Agricultura Familiar, cujo recorte espacial possua dimensão nacional ou subnacional, costuma-se destacar o agricultor familiar presente na região sul do país como portador de certa homogeneidade cultural, atribuída, por sua vez, ao que Antunes (2011) chamou de perfil composto por “herdeiros da policultura colonial”. No entanto, ao se afirmar isso, comete-se um grave erro analítico, justamente por ignorarem-se as especificidades existentes em algumas regiões (como é o caso da fronteira oeste gaúcha) que não foram (ou foram pouco) influenciadas tanto pela imigração quanto pela migração de europeus ocorrida no final do século XIX e início do século XX.

de ser responsabilidade do conjunto dos membros da família para serem de um ou outro membro dela, em geral o pai e um dos filhos homens” (2010, p. 166). A observação efetuada pelo autor merece destaque especial, uma vez que quaisquer fatores que possam influenciar na estrutura familiar são potencialmente comprometedores para a manutenção dessa organização socioeconômica conhecida como Agricultura Familiar. Ora, em uma realidade na qual somente alguns membros da família (geralmente os homens) possuem interesse em explorar economicamente o *estabelecimento agropecuário familiar* e, adjunto a isso, também mantenham outras atividades paralelas – sejam elas rurais ou urbanas, ou ainda ambas –, o que se pode concluir disso é que não há nada é mais evidente do que o fato de que esse conjunto de fatores compromete potencialmente a reprodução intergeracional deste segmento social (justamente por desestabilizá-lo enquanto organização socioeconômica focada na *exploração familiar* do seu estabelecimento agropecuário).

Embora o autor não faça nenhuma alusão direta à influência do fator econômico neste processo, é possível supor que o acesso obstaculizado aos meios de produção (não somente a terra, mas também maquinários, benfeitorias, assistência técnica), atua também como uma estrutura estruturante cujo resultado não é outro senão a reprodução de uma violência econômica dissimulada entre os pequenos e médios agricultores, cujos efeitos, obviamente, se fazem sentir em diferentes escalas. Em outras palavras, quanto maior a pressão exercida pelo contexto socioeconômico sobre o indivíduo socialmente situado, maior será a sua necessidade de manter atividades paralelas em relação àquelas tipicamente familiares, seja ao trabalhar em outras atividades agropecuárias além do escopo familiar, seja ao desenvolver aptidões que, em alguns casos, não possuem sequer vínculo com o universo rural (atuando em profissões como eletricista, pintor, mecânico, etc.). Segundo os achados de Silva (2010, p. 165), dentre as famílias que alegaram manter alguma atividade paralela, a ampla maioria destacou as *atividades não agropecuárias* como as mais frequentes, o que curiosamente motivou o autor a afirmar “a importância relativa do trabalho não agrícola fora do domicílio para a reprodução das unidades agrícolas familiares”.

Uma afirmação como essa é, no mínimo, estranha às práticas típicas da Agricultura Familiar: como se pode conceber como algo benéfico para os agricultores familiares o fato de que apenas alguns indivíduos da família mantenham atividades agropecuárias, ao passo que outros não? Ademais, como que a desestruturação da organização familiar, ou melhor, da sua organização enquanto instituição de exploração econômica, por meio da diversificação das atividades (especialmente quando estas não possuem relação com o meio rural), pode ser um

fator positivo para a “reprodução das unidades agrícolas familiares”? Em outras palavras, como que o interesse de apenas alguns membros – notoriamente os homens – pode ser promissor para a reprodução intergeracional da Agricultura Familiar, considerando que esta é uma forma de organização que, como o próprio termo sugere, envolve toda a família, e não apenas alguns membros? Obviamente que não se argumenta em prol de uma “instituição total”, na qual toda a família estaria invariavelmente ocupada.

Entretanto, é interessante observar que essa diversidade de atividades e, de certa forma, a existência de um alheamento por parte de alguns membros da instituição familiar com as atividades agropecuárias, contribui para que ocorra uma espécie de “mutação na Agricultura Familiar” a tal ponto que, possivelmente, é capaz de alterar a configuração da instituição familiar como uma organização socioeconômica de exploração agropecuária. Como se percebe, a complexidade desta argumentação recai novamente na lógica de mercado: é inegável que, se as condições de uma família situada no meio rural brasileiro forem economicamente degradantes, as atividades paralelas podem representar uma fonte de renda, embora igualmente possam, em contrapartida, desestabilizar a instituição familiar (no sentido exposto anteriormente). Não basta apenas apreender os fenômenos presentes na realidade em que se encontram situados os agricultores familiares; é necessário apreender também as relações presentes nesta realidade: isto é, antes de observar o benefício financeiro que as atividades paralelas podem representar para os pequenos agricultores (cuja importância não se questiona), deve-se, e isto sim, proporcionar meios, geralmente de natureza macroeconômica (criar e fomentar mercados, assistir tecnicamente os agricultores, auxiliá-los com políticas específicas etc.), que permitam que toda a família desenvolva atividades agropecuárias em sua propriedade e, com base nesta produção, conquiste autonomia financeira e se sinta interessada tanto por dar continuidade nas atividades agropecuárias quanto, conseqüentemente, permanecer no campo (o que recai, conseqüentemente – e beneficentemente – no combate ao êxodo rural).

Não é possível ignorar que Silva (2010) fez referência especialmente ao caso das *famílias pluriativas*, as quais constituiriam um perfil singular entre os agricultores familiares. Todavia, é importante destacar que, pelo menos uma grande parcela dos agricultores familiares gaúchos e, em especial, os agricultores da fronteira oeste gaúcha, não dedicam “apenas parte do seu tempo às atividades agropecuárias”, assim como não residem mais em meios urbanos do que no meio rural (apesar de existir uma altíssima concentração no perímetro urbano na maior parte dos treze municípios da região). O agricultor que dedica

apenas parte de seu tempo, que contrata mão de obra alheia à família e que reside principalmente no meio urbano é essencialmente o perfil daquele agricultor mais capitalizado financeiramente; e não o caso dos agricultores familiares. Evidentemente, não é possível (e nem conveniente) generalizar os distintos perfis de agricultores familiares; assim como também é verdade que não se pode negligenciar o clássico perfil do agricultor familiar que reside com sua família no meio rural e, junto dela, mantém as atividades agropecuárias em sua propriedade.

Quanto à constatação de que, de fato, existe em curso no Brasil uma “mutação da Agricultura Familiar”, não se pode negá-la; agora, afirmar que alguns aspectos dessa mutação sejam benéficos para a reprodução social da Agricultura Familiar é algo que constitui uma afirmação de outra grandeza, aliás, totalmente peculiar. De forma geral, as evidências demonstram que essa mutação recai, em última análise, em uma *atividade agropecuária individual*, o que, embora pareça redundante, constitui algo totalmente distinto de uma *atividade agropecuária familiar*. Além disso, esse conjunto de informações sugere a necessidade de atentar para outros dois fatores sumamente importantes e já aludidos anteriormente, ou seja, a dimensão econômica da produção e a influência exercida pelo contexto sobre o indivíduo: isto é, a análise desses fatores – que se constituem na força motriz de tal mutação –, permite formular explicações plausíveis para que se possa compreender o interesse (ou, pelo contrário, o desinteresse) dos agricultores familiares em procurar alternativas para complementarem sua renda, bem como as influências desse processo tanto na organização familiar quanto nas atividades por ela desenvolvidas ²⁰.

Nesse sentido, pode-se dizer que um bom exemplo das relações estabelecidas entre o contexto socioeconômico e o agricultor familiar, no exato momento da implementação de uma política pública, encontra-se nos achados de Gazolla e Schneider (2013). Ao pesquisarem sobre a contratação de crédito rural via PRONAF, com foco nos agricultores familiares situados na região norte do Rio Grande do Sul, os autores detectaram algumas interessantes deficiências na implementação desta *policy*. Por exemplo, os agricultores familiares costumam alegar, frente à instituição financeira responsável por fornecer o crédito rural, que o crédito contratado será aplicado em determinada cultura, porém, na prática, aplicam-no em outras culturas economicamente presentes na região.

²⁰ Essa argumentação é antes um fruto da realidade historicamente datada na qual encontra-se situada na Agricultura Familiar gaúcha (especialmente a porção situada no COREDE Fronteira Oeste), do que uma formulação teórica aplicada à realidade empírica. Em outras palavras, o *poder de teoria* consiste em efetuar uma leitura da realidade e, com base nisso, construir uma argumentação teórica que seja capaz de descrevê-la.

Isto que dizer que os valores contratados são investidos em atividades econômicas como, por exemplo, a produção de *commodities* (notadamente a sojicultura), o que consequentemente deturpa os objetivos do próprio PRONAF: ao aplicarem o crédito nessas culturas, os agricultores familiares não fomentam a diversidade de atividades agropecuárias tipicamente atribuídas à Agricultura Familiar, tampouco contribuem para a almejada estabilidade socioeconômica do pequeno agricultor. Entretanto, o que causa essa anomalia? Segundo os autores, são essencialmente dois fatores que contribuem para que isso ocorra: primeiro, o interesse dos próprios agricultores em subsidiar atividades ditas convencionais, o que acarreta na monocultura em pequena e média escala que, por sua vez, não é capaz de concorrer economicamente com a produção em larga escala; segundo, a atuação de alguns burocratas de rua, notoriamente os agentes financeiros, que incentivam a aplicação do crédito contratado em atividades agropecuárias já consolidadas na região, o que impede *a priori* a diversificação de atividades agropecuárias. De acordo com os autores, quando o agricultor familiar não diversifica a produção agropecuária, ele consequentemente contribui para o aumento da sua vulnerabilidade socioeconômica; quanto ao papel exercido pelos burocratas de rua, o que lembra os apontamentos de Pires (2016), percebe-se nessa atuação o exercício de uma violência institucional, materializada por meio da coação exercida pelo burocrata sobre o agricultor familiar (o que, obviamente, compromete a implementação do PRONAF).

Entretanto, mais importante do que os fenômenos descritos, são as relações presentes neste contexto: afinal, por que os agricultores investiriam em atividades que contribuem para aumentar a sua vulnerabilidade socioeconômica? Novamente, destacam-se dois fenômenos: o primeiro, diz respeito ao medo de contrair dívidas e não poder quitá-las, o que os leva a investir em atividades como a produção de *commodities*, ou seja, “investir onde dá retorno”, segundo um dos entrevistados de Gazolla e Schneider (2013); o segundo fenômeno nada mais é do que uma consequência do primeiro, uma vez que os agricultores são coagidos pelo próprio contexto socioeconômico em que se encontram a aplicarem os recursos contratados justamente em atividades que possuem alguma garantia, ainda que minimamente viável, de comercialização economicamente rentável, o que explica, por exemplo, o investimento antes na triticultura (atividade consolidada, porém associada à agricultura convencional) do que na olericultura (atividade familiar, porém com mercado incerto). Essa constatação permite inferir que, se for verdade que uma política pública consiste no *governo em ação* (SOUZA, 2006), e que essa mesma ação somente será materializada no momento de sua implementação (PIRES,

2016), então também é correto afirmar que essa fase do *policy cycle* é potencialmente a mais comprometedora para o sucesso de uma ação governamental.

2.1 Aspectos legais e legislação

Quando se trata de apreender a relação estabelecida entre a Agricultura Familiar e o Estado, sem dúvida, a melhor forma é através da análise da legislação específica. É por meio da legislação que o Estado confere caráter legal – isto é, reconhecimento público estatal – à Agricultura Familiar. Essa concepção é sumamente importante para a *policy analysis*, uma vez que somente é possível conceber uma política pública se houver suporte legal *a priori* que possibilite sua formulação, implementação e avaliação. Dessa forma, o suporte legal deve ser entendido como uma forma de orientação básica utilizada para as ações estatais e governamentais que digam respeito aos agricultores familiares. Isso é possível porque, de forma geral, a legislação prevê determinadas características que podem ser observadas, como menor ou maior incidência, em todos os estabelecimentos agropecuários familiares do país, tais como área previamente definida, mão-de-obra utilizada, produção agropecuária, etc.

Antes de abordar a legislação específica, é importante destacar alguns pressupostos legais previstos na Constituição Federal de 1988. Dentre eles, merece destaque o art. 5º, inciso XXVI, onde consta que “a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento”; assim como o art. 185, inciso I, onde está explícito que a “pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra”, não será objeto “de desapropriação para fins de reforma agrária” (BRASIL, 2013). A constituição assegura, também, o direito pleno que os pequenos agricultores possuem, mediante contribuição obrigatória, de aposentadoria (preenchidos as condições e requisitos previstos em lei). Como se percebe, esses trechos permitem afirmar que os primeiros indícios do reconhecimento da Agricultura Familiar e da importância socioeconômica do pequeno agricultor estão consolidados na própria Constituição Federal brasileira.

A materialização efetiva deste reconhecimento, entretanto, só foi possível através da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, também conhecida como Lei da Agricultura Familiar. Essa lei (recentemente regulamentada pelo Decreto Presidencial nº 9.064, de 31 de maio de 2017) estabelece as principais diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Quanto ao Decreto nº

9.064/2017, pode-se dizer que sua principal finalidade consiste em corrigir e aprimorar a Lei nº 11.326/2006, além de também dispor sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária – UFPA e instituir o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF. Segundo informações do *site* oficial da Casa Civil ²¹, a importância do decreto nº 9.064/2017 reside em sua capacidade de esclarecer alguns aspectos obtusos da lei nº 11.326/2006, “a fim de não gerar dúvidas quanto à sua operacionalização” (BRASIL, 2018). Dentre as principais aprimorações concebidas por meio deste decreto, pode-se destacar a delimitação (quantificação) mínima de elementos como a mão-de-obra, composição familiar, renda, gestão e fatores de produção.

Dessa forma, o decreto contribui para a identificação dos Empreendimentos Familiares Rurais – EFR (já citados na Lei nº 11.326/2006), uma vez que estabelece classificações e distinções entre “empresa familiar rural, cooperativa singular da agricultura familiar, cooperativa central da agricultura familiar e associação da agricultura familiar” (BRASIL, 2017). Partindo do pressuposto que o decreto regulamenta a lei que o precede, poder-se dissertar sobre suas diretrizes e, inclusive, sobre as sintonias e dissonâncias em relação à Lei nº 11.326/2006. Nesse sentido, percebe-se que o artigo primeiro do Decreto nº 9.064/2017 é taxativo ao estabelecer que “as políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e aos empreendimentos familiares rurais deverá considerar a Unidade Familiar de Produção Agrária – UFPA” (uma inovação) assim como “os empreendimentos familiares rurais e o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF” (BRASIL, 2017). Quanto ao que se entende por família, estabelecimento, módulo fiscal imóvel agrário e empreendimento familiar rural, cabe ao segundo artigo especificar. Entretanto, merece destaque a inovação trazida pelo conceito de UFPA.

De acordo com o Decreto nº 9.064/2017, em seu artigo segundo, inciso I, a UFPA consiste em um “conjunto de indivíduos composto por família que explore uma combinação de fatores de produção, com a finalidade de atender à própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos e por outros bens e serviços, e que resida no estabelecimento ou em local próximo a ele” (BRASIL, 2017). A UFPA mantém algumas características presentes na Lei nº 11.326/2006, tais como o tamanho da propriedade familiar (que não pode ultrapassar

²¹ Para mais informações, cf.: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/regulamenta%C3%A7%C3%A3o-da-lei-da-agricultura-familiar-ganhos-para-o-brasil>. Acesso em: 29 out. 2018.

quatro módulos fiscais²²) e o fato de que a gestão do estabelecimento deve ser estritamente familiar. Entretanto, o decreto inova ao estabelecer um “quantitativo mínimo” para mão-de-obra “predominantemente familiar” (assim prevista na Lei nº 22.326/2006), uma vez que a UFPA deve utilizar, “no mínimo, metade da força de trabalho familiar”. Exemplo semelhante pode ser observado com o “percentual mínimo de renda” (Lei nº 22.326/2006), o qual foi delimitado em, pelo menos, “metade da renda familiar” (Decreto nº 9.064/2017), desde que oriunda das atividades econômicas desenvolvidas em seu estabelecimento ou empreendimento. Em ambos os casos, como pode ser observado, é delimitado um quantitativo de 50% do total de força de trabalho e renda, corrigindo assim uma imprecisão presente na Lei da Agricultura Familiar.

Outra inovação crucial diz respeito à instituição, pelo art. 4º deste Decreto, do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF, destinado à identificação e qualificação da UFPA e do empreendimento familiar rural. A implementação e a gestão do CAF está sujeita à administração da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD. O cadastro ativo no CAF tornou-se um requisito obrigatório para o “acesso às ações e às políticas públicas destinadas à UFPA e ao empreendimento familiar rural” (BRASIL, 2017). De acordo com o art. 6º do Decreto nº 9.064/2017, ficou estabelecido que o CAF substituirá a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF para fins “de acesso às ações e às políticas públicas destinadas à UFPA e aos empreendimentos familiares rurais”. No entanto, no mesmo artigo, em seu parágrafo único, consta que até que se conclua a implementação do CAF, a Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP permanece como instrumento de identificação e de qualificação da UFPA e dos empreendimentos familiares rurais. Curiosamente, como não há um prazo estabelecido para a extinção da DAP²³, ambas as documentações estão em pleno processo de emissão, permanecendo, assim, a vigência da DAP como um pré-requisito necessário para o acesso ao crédito rural disponibilizado via PRONAF.

²² Segundo o Decreto nº 9.064/2017, art. 2, inciso IV, o módulo fiscal consiste em uma “unidade de medida agrária” (expressa em hectares) utilizada para a classificação fundiária do imóvel rural. Esta medida pode variar conforme o município, e é calculada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

²³ Foi contatada a SEAD (via telefone e *e-mail*) com o intuito de solicitar maiores informações sobre esse assunto. No entanto, além da informação verbal da vigência de ambos (DAP e CAF), não se obteve qualquer informação referente ao prazo de conclusão da implementação do CAF. Embora tenha sido solicitado o envio de um novo *e-mail* com as dúvidas manifestadas, até o presente momento, o mesmo ainda não logrou retorno.

2.2 A Agricultura Familiar no Rio Grande do Sul

Assim como se observa em nível nacional, os agricultores familiares gaúchos constituem, também, um grupo significativamente heterogêneo. De acordo com os dados do Censo Agropecuário de 2006, pode-se dizer que a Agricultura Familiar gaúcha apresenta uma distribuição geográfica tal, que permite compará-la com algumas regiões brasileiras: por exemplo, a menor densidade demográfica, assim como o menor número de estabelecimentos agropecuários familiares (mas com a maior área média ocupada), situam-se na região oeste e sul do Rio Grande do Sul – regiões que, juntas, abrangem praticamente todo o *bioma pampa* –, ou seja, apresentam características que permitem compará-las à região centro-oeste do país; por outro lado, algumas regiões do norte e centro-leste do estado possuem uma alta densidade demográfica, assim como um maior número de estabelecimentos agropecuários familiares (porém com menor área média ocupada), características que permitem compará-las com a realidade da porção setentrional e meridional da Agricultura Familiar brasileira.

Dessa forma, pode-se inferir que coexistem, no interior do Rio Grande do Sul, determinados contextos socioeconômicos distintos em relação às práticas agropecuárias desenvolvidas em nível familiar: isto é, alguns, como a Serra Gaúcha, seriam mais favoráveis, ao passo que outros, como a Fronteira Oeste, nem tanto ²⁴. Essa observação se deve aos diversos estudos efetuados em nível nacional ou subnacional que tendem a apontar a Agricultura Familiar da região sul (com foco no Rio Grande do Sul) como uma organização socioeconômica portadora de certa homogeneidade, bem como politizada e organizada, características que explicariam a grande demanda por elevados montantes de crédito rural contratados via PRONAF (ANTUNES, 2011; ARAÚJO; VIEIRA FILHO, 2010; MATTEI, 2006). A cautela ao se destacar as diferenças presentes na Agricultura Familiar gaúcha é motivada, também, pelo fato de que esta análise concentra-se na região da fronteira oeste gaúcha, ou seja, justamente onde o contexto socioeconômico não constitui um dos mais favoráveis às práticas agropecuárias em pequena e média escala.

Não obstante, cabe questionar o seguinte: o que representa, em quantitativo de estabelecimentos e em área ocupada, a Agricultura Familiar gaúcha para região sul do país,

²⁴ Para citar apenas um exemplo das diferenças entre os agricultores familiares gaúchos (partindo do pressuposto de que a organização fundiária é um condicionante direto das atividades produtivas), basta observar que, em Bento Gonçalves, na serra gaúcha, um módulo fiscal possui 12 hectares, ao passo que em Manoel Viana, na fronteira oeste, um módulo fiscal equivale a 35 hectares. Disto resulta que o estabelecimento agropecuário familiar presente em Bento Gonçalves pode ter até 48 hectares, ao passo que em Manoel Viana o mesmo estabelecimento pode atingir até 140 hectares.

assim como para o Brasil como um todo? Para que seja possível responder a este questionamento, foram utilizados os dados fornecidos pelo Censo Agropecuário de 2006. A análise deste material, por sua vez, permitiu a elaboração da Tabela 2. Nesta tabela, além das informações referentes aos três recortes geográficos (Brasil, região sul e Rio Grande do Sul), também é possível verificar as distinções entre os estabelecimentos agropecuários familiares e não familiares (por quantitativo de estabelecimentos e percentual de área ocupada).

Tabela 2: Comparativo de estabelecimentos agropecuários e área, por região.

	Agricultura familiar		Não familiar	
	Estabelecimentos	% Área (ha)	Estabelecimentos	% Área (ha)
Brasil	4 367 902	24,25	807 587	75,75
Sul	849 997	31,46	156 184	68,54
Rio Grande do Sul	378 546	30,55	62 921	69,45

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 2006.

Uma das primeiras constatações que se pode efetuar diz respeito à alta concentração fundiária presente nos estabelecimentos agropecuários não familiares (realidade observada nos três recortes territoriais). No caso do Rio Grande do Sul, 85,75% dos estabelecimentos agropecuários são familiares, porém respondem por apenas 30,55% da área ocupada; por outro lado, 14,25% dos estabelecimentos não familiares respondem por nada menos do que 69,45% da área ocupada. Nesse sentido, pode-se dizer que a organização fundiária gaúcha pouco difere dos demais panoramas: na região sul do país, 84,5% dos estabelecimentos agropecuários familiares possuem apenas 31,5% de área ocupada, ao passo que 15,5% dos estabelecimentos não familiares representam 68,5% dessa área; quanto ao panorama brasileiro, observa-se que 84,4% dos estabelecimentos agropecuários familiares representam apenas 24,3% de área ocupada, por outro lado, os 15,6% dos estabelecimentos agropecuários não familiares possuem nada menos do que 75,7% de área ocupada. Os dados apresentados permitem constatar que, sem sombra de dúvida, por mais que os agricultores familiares possuam o maior quantitativo de estabelecimentos agropecuário no país, a área ocupada por eles é significativamente menor do que àquela dos estabelecimentos convencionais.

Essa constatação, entretanto, deve ser efetuada com cautela: primeiro, porque de acordo com a Lei nº 11.326/2006, para que um estabelecimento agropecuário seja considerado como pertencente à Agricultura Familiar, ele deve possuir, no máximo, quatro módulos fiscais (o que não impede que diversos estabelecimentos possuam área ainda menor,

já que quatro módulos fiscais representa o limite de área); em segundo lugar, deve-se considerar que os estabelecimentos agropecuários ditos convencionais não possuem um limite em termos de área ocupada. Ora, no momento em que a legislação determina o tamanho máximo de uma propriedade, obviamente que para fins de classificação legal, automaticamente isso interfere no percentual de área ocupada por estes estabelecimentos agropecuários. Contudo, tal observação não pode ser utilizada como um argumento para justificar tamanha discrepância, uma vez que o percentual de estabelecimentos pertencentes à Agricultura Familiar é visivelmente superior aos não familiares. De forma geral, nada impede de se afirmar que há, de fato, uma concentração fundiária tanto no Brasil quanto no Rio Grande do Sul. (Isso não quer dizer que se pode negligenciar a análise de algumas microrregiões, uma vez que esta é capaz de evidenciar tendências contrárias às acima mencionadas, especialmente quando se trata de locais com forte presença daquele perfil de agricultores familiares que Antunes (2011) chamou de “herdeiros da policultura colonial”).

As informações presentes na Tabela 2 permitem dimensionar comparativamente duas informações importantes, especialmente quando se trata de abordar o desenvolvimento rural: além de observar que a organização fundiária gaúcha não difere da região sul do país, e tampouco da realidade brasileira, também é possível observar que, embora possuam o maior quantitativo de estabelecimentos agropecuários, os agricultores familiares não respondem pela maior parte da área ocupada no meio rural brasileiro. Em outras palavras, quando se trata de analisar as atividades agropecuárias desenvolvidas no meio rural, além de dimensionar a organização fundiária de uma determinada região, também é imprescindível compreender qual é a relação estabelecida entre o agricultor e, tomando emprestado um conceito marxista, *a posse privada dos meios de produção*; isto é, da terra. Nesse sentido, buscou-se, junto às informações disponibilizadas pelo Censo Agropecuário de 2006, contemplar tal perspectiva analítica. Mantendo-se a distinção entre Agricultura Familiar e a agricultura não familiar (cujo objetivo é unicamente traçar um comparativo), elaborou-se a Tabela 3. Nessa tabela é possível observar quais são as relações legais estabelecidas entre os agricultores gaúchos e a terra.

Tabela 3: Relação legal do agricultor gaúcho com a terra.

	Proprietário	Assentado*	Arrendatário	Parceiro	Ocupante	Produtor** sem área	Total
Agricultura Familiar	84%	1,73%	5,68%	2,22%	4,72%	1,65%	100%
Não Familiar	84%	0,76%	8,32%	1,78%	4,18%	0,96%	100%

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 2006. * Assentados, porém sem titulação definitiva. ** O IBGE considera o termo *produtor* ao invés de *agricultor*.

Os dados evidenciam um panorama no qual a principal relação entre agricultores (sejam eles familiares ou não) e a terra é a de proprietário: a predominância de 84% para ambos os casos representa uma patente preferência (obviamente, bastante esperada e justificável) por manter uma relação de posse do principal *meio de produção*, fato este que repercute diretamente na relação agricultor *versus* produto produzido ²⁵. Não obstante, também é possível observar outro caso em que há certa proximidade estatística entre agricultores familiares e não familiares, embora com percentual significativamente inferior do aquele observado na categoria de proprietário: a condição de *ocupante* constitui uma realidade para 4,72% dos agricultores familiares, ao passo que para os agricultores não familiares o percentual é ligeiramente inferior, embora mesmo assim muito próximo, pois representa 4,18%.

Entretanto, realidade diversa pode ser observada quando se analisa as demais categorias. Apesar de haver certa diferença percentual entre *arrendatário* e *parceria*, a distinção mais evidente diz respeito à categoria de *assentado*, com 1,73% para os agricultores familiares e 0,76% para os agricultores não familiares. Evidentemente, não causa surpresa a predominância dos agricultores familiares nesta categoria, uma vez que eles compõem *a fortiori* o principal público potencialmente beneficiário da Reforma Agrária (razão que justifica sua maior incidência nesta categoria, comparativamente aos agricultores não familiares). Inclusive, esse raciocínio é confirmado quando se observa que 1,65% dos agricultores familiares não possuem terra. Aliás, essa informação merece destaque, justamente por seu paradoxismo: ora, como conceber a existência de uma categoria intitulada “produtor”, sendo que essa pessoa (afinal, antes de ser um “produtor”, *é uma pessoa*) não tem sequer onde “produzir”?

Não se pode negar que a informação fornecida pelo IBGE é útil; no entanto, a classificação utilizada por esta instituição, assim como muitos estudos que se dizem científicos, peca justamente por contribuir para a dissimulação e a estigmatização de uma classificação que é outra coisa senão uma concepção estritamente economicista, na qual é retirada toda a agência do indivíduo (enquanto pessoa) para doravante classificá-lo de acordo

²⁵ A propriedade, quando própria, geralmente estimula o agricultor a investir em médio e longo prazo como, por exemplo, em benfeitorias, correção de solos, melhoramento genético e vegetal, etc., o que, em não raras ocasiões, está diretamente condicionado pela relação do agricultor com a terra. Nesse sentido, a estabilidade permitida pela posse traz benefícios economicamente palpáveis, tais como liberdade em relação às taxas de arrendamentos, contratos, percentuais sobre a colheita, etc., além de representar uma “garantida fiduciária” em casos de contratação de crédito rural (especificamente para o caso dos agricultores não familiares).

com sua “capacidade” de interação econômica, isto é, sua capacidade de *consumir e produzir* (ou seja, variantes neoliberais do cidadão, conforme magistralmente demonstrou Pierre Bourdieu). Existem duas razões principais que contribuem para que se destaque esta obtusa categoria: primeiro, pelo seu caráter arbitrário; segundo, por ser utilizada por um órgão como o IBGE, o qual fornece informações sumamente decisivas para a formulação e implementação de políticas públicas.

Como o termo *produtor rural* soa como algo aparentemente simples – assim como todo eufemismo de natureza neoliberal – pode ocorrer que para uma pessoa ingênua e intelectualmente pouco esclarecida (mas detentora de responsabilidade social e política como, por exemplo, burocratas de rua, executivos, acadêmicos, etc.), este termo não desperte maiores problematizações; entretanto, ao se classificar e disseminar uma concepção que subtrai a capacidade de interação humana do indivíduo, substituindo-a por uma obtusa concepção produtivista (ou consumista), o que se faz, em contrapartida, é contribuir para uma consagração de visão pautada pelo lucro – que, em última análise, contribui para propagação de discursos que apresentam o *universo social* como algo oneroso para o Estado (esquecendo que esta é uma instituição diferente do mercado, e mais diferente ainda do *mercado de natureza privada*).

Acrescente-se, também, a existência de certas teorias na área de políticas públicas, notoriamente de matriz norte-americana, responsáveis por classificar os beneficiários de políticas públicas não como cidadãos, mas sim como meros *clientes* do Estado ²⁶, fato que reforça ainda mais uma concepção negativa do universo social, justamente por apreendê-lo por meio de uma visão predominantemente economicista. Embora seja possível questionar a validade de algumas categorias e processos metodológicos utilizados pelo IBGE, não se pode negar a utilidade analiticamente válida de grande parte das informações disponibilizadas por meio deste instituto de pesquisa. Dito isso, é possível dar sequência na análise da Agricultura Familiar gaúcha através dos dados fornecidos pelo Censo Agropecuário de 2006.

Cabe destacar, nesse sentido, as informações referentes às ocupações dos agricultores familiares. Segundo o IBGE, do total de 76 373 estabelecimentos agropecuários familiares sul-rio-grandenses nos quais o agricultor declarou manter alguma espécie de atividade paralela (com evidente finalidade de agregação de renda), chegou-se ao seguinte resultado: 56% não são agropecuárias, 42% são agropecuárias e 2% mantêm ambas as práticas. As

²⁶ Cf. Pires (2016).

atividades agropecuárias compreendem o caso do agricultor que consegue gerir o seu estabelecimento de tal forma que ainda consegue trabalhar em outros estabelecimentos agropecuários, geralmente vizinhos ao seu; as atividades não agropecuárias compreendem aqueles agricultores que possuem alguma atividade (formal ou informal) conciliada com a gestão do seu estabelecimento (como, por exemplo, a atividade de mecânico, caminhoneiro, eletricista, etc.); a última categoria, por clarividência, compreende as anteriores simultaneamente.

Essas informações, no seu conjunto, lembram os apontamentos de Silva (2010). Segundo este autor, o perfil do agricultor familiar que mantém atividades paralelas à unidade agropecuária familiar tem sido cada vez mais frequente no Brasil (constatação esta que o levou a utilizar o sugestivo conceito de *família pluriativa*, conforme abordado anteriormente). Sobre este aspecto, com relação ao perfil do agricultor familiar da fronteira oeste gaúcha, o que se observa é o seguinte: quando o pequeno agricultor desenvolve outras atividades agropecuárias, elas geralmente estão atreladas a outros agricultores mais abastados economicamente: “trabalho alguns dias da semana na granja x”, “cuido do gado na fazenda y”; quanto às atividades não-agropecuárias, apesar de não ser regra, frequentemente se observa que o pequeno agricultor tende a priorizá-la em detrimento da atividade agropecuária tipicamente familiar: “o frete do caminhão dá mais dinheiro”, “o emprego garante no fim do mês; a lavoura não”; quanto ao grupo que mantém ambas as atividades, pode-se dizer que ele é, pelo menos para a região em análise, praticamente inexistente. No entanto, deve-se ressaltar que, uma vez considerado apenas o agricultor familiar que é beneficiário do PRONAF, percebe-se que há uma maior tendência de todos os membros, ou pelo menos àqueles com idade adulta, desenvolverem atividades agropecuárias exclusivamente em ambiente familiar e na propriedade da família (fato evidencia o potencial social contido no programa).

Como as atividades desenvolvidas pelos agricultores estão diretamente atreladas à agregação de renda, e esta, por sua vez, à produção agropecuária, cabe, então, questionar o seguinte: quais são as principais atividades agropecuárias desenvolvidas pelos agricultores familiares gaúchos? Para responder este questionamento, consultou-se o banco dados do Censo Agropecuário de 2006, o que permitiu a elaboração do Quadro 3. Nesse quando é possível observar a produção agropecuária gaúcha (por quantitativo de estabelecimentos e de produção) em uma perspectiva comparada entre a Agricultura Familiar e não familiar. Entretanto, a análise dos dados deve ser efetuada com certa cautela, uma vez que algumas importantes categorias analíticas não foram contempladas neste momento, como é o caso, por

exemplo, da fruticultura, apicultura, fumicultura e piscicultura, ou seja, atividades características da Agricultura Familiar (especialmente a gaúcha).

Quadro 3: Produção agropecuária gaúcha, por número de estabelecimentos e produtividade.

PRODUTO	AGRICULTURA FAMILIAR	NÃO FAMILIAR
Arroz em Casa		
Estabelecimento	7 177	4790
Quantidade produzida (Kg)	575 435 329	4 821 221 897
Feijão Preto		
Estabelecimentos	95 120	8 278
Quantidade produzida (Kg)	89 068 762	17 401 815
Mandioca		
Estabelecimentos	125 245	12 948
Quantidade produzida (Kg)	539 751 753	46 767 205
Milho em grão		
Estabelecimentos	226 311	24 904
Quantidade produzida (Kg)	3 480 534 741	1 753 775 829
Soja		
Estabelecimentos	89 047	16 039
Quantidade produzida (Kg)	2 663 493 931	4 802 161 365
Trigo		
Estabelecimentos	14 382	5 384
Quantidade produzida (Kg)	240 684 137	799 704 230
Bovinos		
Estabelecimentos	283 768	46 133
Número de cabeças	4 063 020	7 121 228
Leite de vaca		
Estabelecimentos	183 249	21 909
Quantidade produzida (l)	2 079 863 338	375 747 938
Aves		
Estabelecimentos	263 230	33 466
Número de cabeças	113 508 631	27 981 483
Ovos de galinha (dz.)	74 253 097	203 583 750
Suínos		
Estabelecimentos	209 282	24 787
Número de cabeças	3 942 427	1 669 004

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 2006.

As informações contidas nesse quadro, pelo menos no que se refere à realidade do Rio Grande do Sul, comprovam empiricamente que alguns itens agropecuários são tipicamente produzidos mais pela Agricultura Familiar do que pela agricultura convencional. Esse é o caso, por exemplo, do feijão preto, da mandioca, do milho em grão, e da produção de leite e de suínos. Nesse sentido, é possível afirmar que os produtos diretamente relacionados à segurança alimentar (como os anteriormente citados) possuem visível relação com a

Agricultura Familiar, ao passo que a produção de *commodities* (arroz, trigo, bovinos) é algo especialmente presente quando se trata da agricultura convencional (GRISA; SCHNEIDER, 2014, SCHMITT, 2005). Os dados referentes à produção de aves, por sua vez, merecem atenção especial: se os estabelecimentos agropecuários familiares possuem 80% do total de aves e os não familiares apenas 20%, o quantitativo da produção de ovos assume uma lógica paradoxal, uma vez que apenas 27% dos ovos produzidos são oriundos da Agricultura Familiar, e o restante da produção (73%) cabe aos estabelecimentos convencionais. A explicação para esta lógica provavelmente recai no foco do investimento: os pequenos agricultores investem mais em aves de corte do que na produção de ovos; assim como o oposto também é verdadeiro.

As informações apresentadas neste quadro realçam sobremaneira as potencialidades socioeconômicas da Agricultura Familiar gaúcha: por exemplo, é evidente que a produção agropecuária familiar consiste em um *locus* real e potencial para investimento não apenas econômico, mas também social, uma vez que gera benefícios diretos e indiretos, no médio e longo prazo, não somente para a própria instituição familiar, mas para a sociedade como um todo, cujo melhor exemplo é, sem dúvida, a produção de alimentos (SCHMITT, 2005). No entanto, grande parte desta produção mantém relação direta com a contratação de crédito rural facilitado ²⁷. E, quando se trata de crédito rural destinado para o agricultor familiar, a principal política pública que se pode destacar é, sem dúvida, o PRONAF.

²⁷ Nos “resultados preliminares para Agricultura Familiar” (IBGE, 2006), é possível encontrar algumas informações, por unidade federativa, sobre os motivos, segundo os agricultores recenseados, que levaram a “não obtenção de financiamento” (para o caso do Rio Grande do Sul, ver a Tabela 3.23.12). No entanto, devido às inúmeras imprecisões e deficiências analíticas (potencialmente comprometedoras para abordagem minimamente coerente), optou-se por não discorrê-las neste texto.

3 O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR – PRONAF

Planejou a sua vida agrícola com a exatidão e meticulosidade que punha em todos os seus projetos. Encarou-a por todas as faces, pesou as vantagens e ônus; e muito contente ficou em vê-la monetariamente atraente, não por ambição de fazer fortuna, mas por haver nisso mais uma demonstração das excelências do Brasil. (LIMA BARRETO, Afonso H. **Triste fim de Policarpo Quaresma**, 1915).

Planejar e investir na Agricultura Familiar brasileira é, sem dúvida, uma das mais eficientes formas de promover o desenvolvimento socioeconômico de uma grande parcela da sociedade brasileira. Nesse sentido, é possível afirmar que um dos principais recursos analíticos utilizados para dimensionar o crescente destaque da Agricultura Familiar no universo rural brasileiro – o que não é senão fruto do seu reconhecimento político, isto é, da *publicação oficial* deste reconhecimento –, consiste na análise das políticas públicas especificamente direcionadas para os pequenos agricultores. Este é o caso, por exemplo, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. A importância desta *policy* para o desenvolvimento socioeconômico da Agricultura Familiar brasileira é algo inegável e consensual em termos de literatura especializada: além do seu empreendedorismo (que serviu de suporte para a formulação de outras políticas públicas, específicas ou adjuntas), o crédito rural disponibilizado via PRONAF é potencialmente decisivo para a promoção do desenvolvimento socioeconômico dos agricultores familiares e, conseqüente, para o desenvolvimento territorial onde estes mesmos agricultores encontram-se situados.

De acordo com Mattei (2006), embora seja relativamente recente, o PRONAF consolidou-se como uma “alternativa concreta” voltada ao desenvolvimento das atividades agropecuárias em nível familiar, o que faz desta *policy* a primeira e mais importante política pública diretamente voltada para o pequeno agricultor. Não é sem motivos que Anjos *et al.* (2004) e Henig e Santos (2016) afirmam que o PRONAF surge como “divisor de águas” na interação entre o Estado e a parcela rural da sociedade brasileira (especificamente o segmento social dos pequenos agricultores). Essa afirmação lembra as contribuições de Cortes e Lima (2012), Pires (2016) e Schneider (2010), especificamente no que se refere às formas de interação entre o Estado e sociedade civil – ou *governo e sociedade civil*, conforme Celina Souza (2006; 2018), uma vez que o desenvolvimento econômico-financeiro proporcionado

pela contratação facilitada de crédito rural (subsidiado pelo Estado) recai, conseqüentemente, também no fomento ao desenvolvimento social, cultural e político dos agricultores familiares. É com base no seu potencial socioeconômico, somado ao fato de que o universo rural brasileiro é composto, em sua ampla maioria, por estabelecimentos agropecuários familiares, que se pode compreender a importância que possui uma política pública como o PRONAF.

Isto permite inferir que a institucionalização do PRONAF constitui um processo *pari passu* com a própria institucionalização do reconhecimento político da Agricultura Familiar brasileira (GRISA; SCHNEIDER, 2014). O surgimento do programa é fruto de uma série de reivindicações e de pressões políticas efetuadas, sobretudo, por movimentos sociais, especialmente de agricultores em situação de vulnerabilidade socioeconômica (MST, ONGs etc.), representações de classe (lideranças políticas, eleitas ou não, sindicatos etc.) e instituições religiosas e acadêmicas (estas últimas especialmente relacionadas às contribuições intelectuais em prol da institucionalização do programa). Para Schneider (2010), apesar de os movimentos sociais possuírem uma inegável importância no que se refere à representação de diversos interesses políticos dos agricultores familiares, foram os intelectuais e mediadores os principais responsáveis pelo encaminhamento das demandas dos pequenos agricultores frente às instituições políticas, isto é, frente ao Estado, ao sistema político e ao Governo. Todavia, é importante salientar que a atuação política, de um lado, dos intelectuais e mediadores e, de outro, dos movimentos sociais, não constitui um antagonismo, mas antes contrário, uma vez que a sua atuação em conjunto é real e potencialmente decisiva no que se refere às relações estabelecidas entre os agricultores familiares e as esferas político-estatais.

Seguindo este raciocínio, para Anjos *et al.* (2004), a pressão política exercida através dos movimentos sociais constitui-se em uma contribuição decisiva para que ocorram “transformações estruturais” que, em última análise, recaem em uma maior “democratização das políticas públicas” voltadas para o desenvolvimento rural brasileiro, especialmente no que se refere ao pequeno agricultor. Entretanto, para que estas transformações de fato ocorram, segundo Schneider (2010), é fundamental a mediação intelectual e, às vezes, política, efetuada pelos estudiosos junto a estes movimentos sociais. Em outras palavras, ambos os autores contribuem para a noção de que as políticas públicas não são outra coisa senão “frutos de negociações políticas” (ANJOS *et al.*, p. 542), o que lembra, evidentemente, o processo característico da dinâmica de *outputs* e *inputs* do sistema político do qual resultou o PRONAF. Nesse sentido, Silva (2012, p. 11) é incisivo ao afirmar que o programa foi planejado e implementado entremeio a discussões e debates em variadas “redes de

organizações” presentes em “diversas escalas governamentais, organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais, dentre outros atores”, o que, aliás, demonstra a típica complexidade no processo de formulação de uma *policy*.

A institucionalização do programa, de acordo com Grisa e Schneider (2014), pode ser temporalmente situada no período que compreende a segunda geração de políticas públicas para a Agricultura Familiar (embora seus indícios iniciais remetam à primeira geração). Para esses autores, com a institucionalização do PRONAF também se iniciava a “construção de um conjunto de medidas orientadas para fortalecer e garantir a produção agrícola dos agricultores familiares” (2014, p. 132), o que permite afirmar que a constituição institucional atual do programa resulta de um processo contínuo (ainda em vigor), o qual é responsável pelas aprimorações estruturais pelas quais o programa passou ao longo destes mais de dois decênios de existência. Ademais, a institucionalização do PRONAF pode ser observada, de uma forma mais nítida, através do seu principal objetivo: empréstimo, com condições facilitadas, de crédito rural aos pequenos agricultores. Supondo que público beneficiário do PRONAF dependesse exclusivamente da lógica de mercado para subsidiar suas atividades agropecuárias (como era até a implementação do programa), pode-se afirmar que a Agricultura Familiar brasileira estaria seriamente comprometida (GEHLEN, 2004; SILVA, 2018).

Nesse sentido, o PRONAF surge como uma política pública de viés não apenas econômico, mas também social (o que influencia diretamente na sua institucionalização): é por seu intermédio que os agricultores têm a possibilidade de contratar crédito rural de acordo com suas demandas e capacidades produtivas, ou, o que dá no mesmo, pode-se dizer que o crédito é disponibilizado de forma facilitada, se comparado às contratações convencionais (que, normalmente, exigem garantias prévias e impõem taxas de juros sobre os empréstimos a tal ponto que, semelhantes a uma cláusula de barreira, se não impedem, ao menos obstaculizam a contratação por parte dos pequenos agricultores). Para a lógica de mercado, especialmente do mercado financeiro, o investimento efetuado no pequeno agricultor, através do PRONAF, não constitui algo economicamente rentável para as instituições bancárias, especialmente por duas razões: primeiro, porque o valor médio contratado, justamente por ser baixo e demandar certas compensações bancárias (o que inviabiliza a cobrança de taxas de juros elevadas), torna o empréstimo pouco lucrativo; segundo, porque nem sempre os pequenos agricultores satisfazem *a priori* as exigências bancárias estabelecidas, isto é, não apresentariam garantias fiduciárias que minimizassem as incertezas referentes à inadimplência com crédito rural.

É por esta razão que o papel do Estado é sumamente importante, uma vez que o mesmo atua como um mediador entre as agências bancárias (tanto públicas quanto privadas) e os agricultores familiares: ao compensar determinados procedimentos bancários, referentes à gerência e à contratação de crédito rural, bem como ao estabelecer oficialmente alguns procedimentos que facilitam a contratação por pequeno agricultor, o Estado transforma um investimento de natureza essencialmente financeiro em um investimento socioeconômico²⁸. Ao contrário do processo de renegociação de dívidas exponenciais referentes à inadimplência por parte dos grandes agricultores (SILVA, 2010), as compensações bancárias proporcionadas pelo Estado, em relação ao PRONAF, não constituem ônus aos cofres públicos. Não obstante, para Schneider (2010), corroborado por Silva (2012), o debate em todo dos empréstimos facilitados de crédito rural têm conquistado espaço crescente nos universos políticos e acadêmicos. Este interesse pelo tema é motivado, dentre outros fatores, pelo fato de que a injeção de crédito rural em economias locais – o que é efetuado diretamente através do beneficiário – possibilita, segundo expressões de Silva (2012) “corrigir e minimizar assimetrias” de natureza socioeconômica diretamente no contexto geográfico onde encontram-se situados os beneficiários.

Esta concepção está em plena sintonia com a noção de *política pública de planejamento territorial*, conforme apontado por Beduschi Filho e Abramovay (2004), corroborados por Araújo e Vieira Filho (2018), uma vez que os recursos injetados nas economias locais através do PRONAF são potencialmente decisivos para o desenvolvimento de dinâmicas socioeconômicas que obviamente, ultrapassam a estrita esfera do círculo familiar. Em outras palavras, o crédito rural injetado na economia local tende a repercutir direta e indiretamente em outros setores, especialmente no comércio e na arrecadação de impostos (o que atesta o seu potencial para alavancar índices como, por exemplo, IDH, renda *per capita*, PIB etc.), conforme atestam as constatações de Gehlen (2004) e de Silva (2012). Dessa forma, é possível afirmar que o crédito estatal possui um papel duplamente importante: primeiro, porque ele é capaz de fomentar dinâmicas econômicas em regiões geograficamente isoladas e com economias enrijecidas; segundo, porque, ao fomentar o desenvolvimento do pequeno agricultor e desencadear uma reação em cadeia, o crédito rural assume a forma de investimento social, cultural e político, uma vez que seus benefícios não se restringem

²⁸ O Estado estabeleceu que a produção agropecuária *prevista no projeto* apresentado à instituição bancária, por si só, constitui-se em a garantia fiduciária, o que facilita o acesso ao empréstimo por parte do pequeno agricultor. Para o funcionamento das compensações bancárias e das fontes de recursos utilizados pelo programa, cf. Conti e Roitman (2011).

unicamente às dinâmicas econômico-financeiras: basta observar os investimentos público/privados efetuados em trafegabilidade, escoamento de produção, transporte público escolar, fomento ao trabalho cooperado e associado etc.²⁹.

3.1 Aspectos legais e legislação

Abordar a legislação pertinente ao PRONAF recai em abordar o próprio processo de institucionalização do programa; fato que torna a sua análise duplamente pertinente. Mas antes de se destacar a constituição legal do programa, o que ocorre na primeira metade da década de 1990, é necessário ressaltar quais foram as condições históricas que possibilitaram o seu surgimento. Partindo do pressuposto de que o PRONAF é uma solução (*output*) fornecida a uma determinada demanda (*input*), o primeiro passo é identificar, neste contexto, quais eram as principais demandas e reivindicações existentes naquele período. Nesse sentido, literatura é consensual ao apontar que, além da reivindicação por soluções para problemas relacionados ao combate do êxodo rural e a uma melhor qualidade de vida, a principal demanda dos agricultores familiares deste período concentrava-se, especialmente, na exigência de uma solução voltada às dificuldades econômicas enfrentadas para subsidiar a produção agropecuária em nível familiar (GRISA; SCHNEIDER, 2014; SILVA, 2012). Assim, com fins de atender a essas demandas, surge, ainda antes do PRONAF, ou seja, em 1994, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural – PROVAP.

Este programa, no entanto, teve uma vida bastante curta. O motivo de sua breve duração (cerca de um ano) se deve, sobretudo, às exigências demasiado rigorosas, estabelecidas por parte das instituições bancárias, para que os pequenos agricultores obtivessem acesso ao crédito rural. Assim, com a aprimoração do PROVAP, uma vez que o mesmo constituiu-se em uma resposta ineficiente frente às demandas que o constituíram, surge, através do Decreto nº 1.946 de 28 de junho de 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF³⁰. Cabe destacar, contudo, que o decreto

²⁹ Com relação a este aspecto do PRONAF, Silva (2012, p. 30-31) muito próximo à linha de raciocínio de Beduschi Filho e Abramovay (2004), argumenta que, “além de ir contra a dicotomia entre política social e política econômica” o PRONAF “também vai contra a dicotomia entre rural e urbano”, uma vez que o programa “demonstra a existência de um vínculo relacional entre diferentes espaços no interior de um território que não pode ser ignorado em uma estratégia de desenvolvimento”.

³⁰ De acordo com Anjos *et al.* (2004), Bianchini (2015) e Grisa e Schneider (2014), o PRONAF foi criado em 1995; porém, para Araújo e Vieira Filho (2018), Henig e Santos (2016) e Silva (2012), ele data de 1996. Este trabalho utiliza a data de 1996, justamente por entender que é somente através do seu *reconhecimento legal*, consagrado e legitimado pela *publicação oficial* do Decreto nº 1.946/1996, que surge, de fato, o PRONAF.

que instituiu o PRONAF foi posteriormente revogado pelo Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999 que, por sua vez, após várias revogações, desencadeou no atual Decreto nº 9.186, de 1º de novembro de 2017, o qual dispõe sobre a composição o funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF. No que tange ao processo de institucionalização do programa, também merecem destaque as resoluções do Banco Central do Brasil, que, durante o período de mais de dois decênios compreendido entre o Decreto nº 1.946/1996 e o Decreto nº 9.186/2017, foram fundamentais para promover as regulações, atualizações e aprimorações do PRONAF (BIANCHINI, 2015; BRASIL, 2016).

Com relação à legislação correlata, além do que foi citado no capítulo anterior, ainda é possível salientar a importância da Lei nº 10.186, de 12 de fevereiro de 2001 (que dispõe sobre a realização de contratos de financiamento relacionados ao PRONAF), sem esquecer, por exemplo, da Lei nº 10.186/2001 que, ao mesmo tempo em que dispõe sobre a realização de contratos por meio do PRONAF, também contempla uma reestruturação da questão fundiária nacional, sobretudo através de questões pertinentes à Reforma Agrária e à posse legal fundiária, ou seja, disposições que remetem diretamente à Lei nº 11.326/2006 e sua posterior regulamentação pelo Decreto nº 9.064/2017. Especificamente em relação ao PRONAF, pode-se dizer que a importância deste último decreto consiste na substituição da Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP e pelo Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF; entretanto, como não fora definida uma data para a entrada em vigor do uso exclusivo do CAF, doravante vigora legalmente ambas as declarações/cadastros. Sobre este aspecto, é interessante mencionar que mesmo com a posterior publicação oficial do Decreto nº 9.186/2017, em nada foi alterada a imprecisão relacionada aos prazos de substituição da DAP pelo CAF.

Ainda que este último decreto não faça nenhuma menção específica em relação ao PRONAF, ao dispor sobre o CONDRAF (seu objetivo) de certa forma, pode-se dizer que ele relaciona-se também ao programa, especialmente devido à sua finalidade: propor diretrizes básicas para políticas públicas voltadas a temas como o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária, o reordenamento fundiário e a Agricultura Familiar, constituindo-se, também, “em órgão para concertação e articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil” (BRASIL, 2017). Como se pode observar, a legislação pertinente ao PRONAF está diretamente correlacionada com o reconhecimento político da própria Agricultura Familiar: por exemplo, a complementariedade presente entre a Lei da Agricultura Familiar e do Decreto nº 9.064/2017 (que a regulamenta), sem esquecer,

obviamente, da Lei nº 10.186/2001, compõe não apenas o principal suporte legal referente ao PRONAF, mas também a legislação basilar utilizada para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas aos pequenos agricultores e, concomitantemente, ao desenvolvimento rural brasileiro.

3.2 Caracterização do PRONAF

Além de ser um *divisor d'águas*, o PRONAF também consiste, segundo Gazolla e Schneider (2013, p. 46), em um “marco na intervenção do Estado na agricultura brasileira”, o que lembra os apontamentos efetuados por Araújo e Vieira Filho (2018) e Silva (2018). Não obstante, é possível destacar que existe, na literatura sobre o PRONAF, um consenso em torno de duas concepções que, embora distintas, são complementares: a primeira concepção é a de que o programa consiste em uma das mais importantes políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do universo rural brasileiro; a segunda concepção, por sua vez, refere-se ao reconhecimento de que o PRONAF é, de fato, a principal *policy* voltada especificamente para a Agricultura Familiar brasileira. Ao fomentar, direta e indiretamente, o desenvolvimento econômico, social, cultural e político dos seus beneficiários, o programa também atua como uma estratégia eficaz no combate do êxodo rural e na promoção do desenvolvimento socioeconômico em nível tanto local quanto regional, atendendo assim as principais demandas que o originaram. É justamente essa conjuntura de benefícios e de frentes de atuação que faz do programa *política de desenvolvimento territorial*, conforme destacaram Beduschi Filho e Abramovay (2004).

Quanto ao desenvolvimento socioeconômico e territorial proporcionado pelo PRONAF, pode-se dizer que ambos constituem apenas alguns dos objetivos institucionais do programa (ou melhor, uma consequência da sua correta implementação). Não obstante, é interessante ressaltar que o PRONAF possui objetivos gerais e específicos. Os objetivos gerais consistem em promover a democratização do crédito rural destinado ao pequeno agricultor, injetar crédito nas receitas municipais, fomentar a capacitação e a melhoria das condições produtivas, contribuir para a formação de profissionais nas áreas de assistência técnica e extensão rural, promover o desenvolvimento socioeconômico, garantir e subsidiar a segurança alimentar, promover a produção economicamente sustentável e ecologicamente correta, dentre outros (MDA, 2016; TEIXEIRA, 2002). Quanto aos objetivos específicos, pode-se afirmar que os mesmos variam conforme os grupos e as linhas de crédito, ou seja, fornecer crédito rural para jovens e mulheres, investir em reflorestamento, na agroindústria

etc. No entanto, segundo a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD, amparada pela literatura pertinente, o principal e mais amplo objetivo do PRONAF consiste especificamente em promover o desenvolvimento sustentável da Agricultura Familiar brasileira, tanto nos seus aspectos sociais e econômicos quanto políticos e culturais. Mas qual é o processo a ser enfrentado para que agricultor familiar possa se beneficiar do crédito rural disponibilizado através do PRONAF e, assim, promover o chamado “desenvolvimento socioeconômico da Agricultura Familiar”?

Para tornar-se um beneficiário do programa, o agricultor familiar deve, em primeiro lugar, procurar instituições como o Sindicato Rural ou a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER situadas no seu município ou, quando inexistentes no local, deve procurá-las nos municípios polos da região onde encontram-se situado. São essas instituições que fornecem a DAP ou o CAF, os quais servem para atestar, perante a instituição financeira, que o seu portador é, de fato, um agricultor familiar. Uma vez comprovada sua aptidão, o beneficiário se dirige à agência bancária para apresentar o seu projeto de investimento que, uma vez aprovado, permite ao agricultor efetuar a contratação do crédito rural. Este projeto, na maioria das vezes, é confeccionado com o auxílio das instituições emissoras da DAP ou do CAF e, em situações específicas, essas instituições podem emitir declarações simplificadas, com igual valor legal, que o substituem.

Dessa forma, com base em algumas informações autodeclaratórias de natureza socioeconômica, (seguidas, conforme a conveniência, de comprovação documental), prestadas no momento da emissão do CAF ou da DAP – tais como relação legal com a terra, tamanho da área ocupada pelo estabelecimento agropecuário, declaração de renda, atividades agropecuárias desenvolvidas no estabelecimento, mão-de-obra utilizada etc. –, o burocrata de rua classifica e orienta o agricultor familiar: primeiro, de acordo com o seu perfil, o que recai nos Grupos do PRONAF (Quadro 4); segundo, de acordo com as intenções do agricultor em relação à contratação de crédito rural, o que recai tanto nas linhas de crédito do PRONAF (Quadro 5), quanto na atividade (agrícola ou pecuária) e na finalidade (custeio, investimento, comercialização e industrialização) desta contratação, como veremos a seguir. Após esta primeira etapa, o agricultor se dirige às instituições financeiras responsáveis por liberar o crédito.

De acordo com Araújo e Vieira Filho (2018), em relação às instituições financeiras, é possível afirmar que predominam os bancos públicos (notoriamente o Banco do Brasil – BB,

mas também com destaque especial para o Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL), seguido, respectivamente, das cooperativas de crédito (onde destaca-se o Sistema de Crédito Cooperativo – SICREDI), dos bancos privados e, por último, dos bancos de desenvolvimento e das agências de fomento, como é o caso, por exemplo, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE. Segundo os autores, entre os anos de 2013 e 2016, os bancos públicos responderam por 79% do valor total contratado e 89% do total de contratos. Essas constatações estão em sintonia com os achado de Conti e Roitman (2011), uma vez que, segundo esses autores, o Banco do Brasil consiste, em todo o país, na principal instituição financeira a operacionalizar o crédito rural relacionado ao PRONAF³¹.

De maneira geral, é possível afirmar que, antes de acessar o crédito rural, o agricultor familiar passa por dois momentos decisivos (ambos intermediados pelo burocrata de rua): o primeiro, pelo processo de emissão do CAF ou da DAP; o segundo, pela apresentação do projeto para contratação de crédito rural frente à instituição financeira. Assim como relatado por Pires (2016) em relação ao sistema da previdência social francesa, também no caso do PRONAF é possível perceber que existe uma decisiva interação entre beneficiários reais e potenciais e os burocratas de rua; razão pela qual se pode afirmar, devido à sua atuação junto ao beneficiário, no sentido de “traduzir” (conforme sugere o autor) e encaminhar suas demandas de acordo com os ritos legais e burocráticos previamente estabelecidos, que o papel desempenhado pelo burocrata de rua é de fundamental relevância para *policy analysis*. Dito de outra forma, o sucesso (ou o fracasso) de uma política pública depende, em grande parte, da interação estabelecida entre atores e beneficiários, o que equivale a dizer, por conseguinte, que, para que os objetivos propostos por uma *policy* sejam atingidos com eficácia e eficiência, é sumamente decisivo, dentre outros fatores, o êxito na fase de implementação (PIRES, 2016).

Além de se conhecer o processo pelo qual o agricultor familiar contrata o crédito rural, também é imprescindível analisar o perfil do beneficiário real e potencial deste programa. Nesse sentido, é possível afirmar, de antemão e axiomáticamente que o PRONAF possui uma enorme pluralidade em termos de público alvo (pluralidade esta que não é outra coisa senão um reflexo da diversidade característica da Agricultura Familiar brasileira). Com relação este público-alvo, a primeira distinção que se pode efetuar, embora frequentemente negligenciada pela literatura, é a de que existem, pelo menos, dois perfis de beneficiários do PRONAF: os diretos e os indiretos. Os beneficiários diretos consistem naquelas pessoas que contratam o

³¹ Sobre as fontes de financiamento do programa cf. Conti e Roitman (2011). Com relação às instituições bancárias e à contratação de crédito rural através do PRONAF, cf. Araújo e Vieira Filho (2018).

crédito rural e dele beneficiam-se, ou seja, o agricultor e sua unidade familiar; os beneficiários indiretos concentram-se tanto na esfera pública quanto privada, uma vez que o crédito rural injetado na economia local ativa uma reação em cadeia capaz de atingir o comércio, a prestação de serviços, arrecadação de impostos e liquidez de crédito etc., ou seja, atinge uma série de beneficiários indiretos através dos recursos oriundos do PRONAF.

De acordo com o Banco Central do Brasil, amparado na Lei ° 11.326/2006, regulamentada pelo decreto n° 9.064/2017, podem ser considerados como agricultores familiares, mediante apresentação de DAP ou CAF, qualquer pessoa que, salvo casos específicos, cumpra com os pré-requisitos previstos em lei, isto é, todos os agricultores contemplados pela legislação acima citada estão aptos para tornarem-se beneficiários do PRONAF. Mas para que seja possível operacionalizar esse heterogêneo conjunto de possíveis beneficiários frente às diretrizes do programa, é necessário efetuar-se uma classificação prévia dos agricultores familiares – processo do qual resulta a constituição de diferentes “grupos de beneficiários”. Com a finalidade de exemplificar quais são esses grupos, bem como os critérios utilizados pelos burocratas de rua para a classificação do agricultor familiar, elaborou-se o Quadro 4. Neste quadro é possível observar os quatro grupos existentes e suas respectivas características em termos de público-alvo, ou seja, de beneficiários.

Quadro 4: Perfil de beneficiários do PRONAF, por grupo.

GRUPO	BENEFICIÁRIOS
Grupo A	Agricultores familiares assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCB que não contrataram operação de investimento sob a égide do PROCERA ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação no âmbito do PRONAF.
Grupo B	Beneficiários que possuam renda bruta familiar não superior, nos últimos 12 meses, a R\$ 20 mil; e que não contratem trabalho assalariado permanente.
Grupo A/C	Agricultores familiares assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCB que: (1) tenham contratado a primeira operação no Grupo A; (2) não tenham contratado financiamento de custeio, exceto no próprio Grupo A/C.
Grupo V	Agricultores familiares com renda familiar anual de até R\$ 360 mil.

Fonte: Banco Central do Brasil (2018).

As informações apresentadas neste quadro permitem observar que cada um dos grupos possui critérios que orientam o burocrata de rua no momento da classificação do agricultor familiar para, posteriormente, encaminhá-lo às linhas de crédito do programa. Ressalve-se que, em alguns casos específicos, o agricultor familiar pode não ser classificado em nenhum dos grupos, como é o caso dos extrativistas, pescadores etc.; no entanto, isto não impede o acesso ao crédito rural através do PRONAF, o que pode ser efetuado mediante a apresentação

da DAP ou do CAF. Embora a legislação não defina as diferenças socioeconômicas presentes entre os agricultores familiares, o critério padrão utilizado para classificação pelo PRONAF é capaz de constituir, na medida do possível, diferentes grupos que abrangem homoganeamente os diferentes perfis de agricultores familiares: dessa forma, pode-se dizer que os agricultores familiares mais capitalizados financeiramente enquadram-se no Grupo V e os mais vulneráveis financeiramente enquadram-se nos Grupos A e A/C (ou seja, os grupos que comportam os beneficiários da reforma agrária).

Outro fator que chama a atenção consiste no fato de que essa classificação institucional pauta-se, dentre outros fatores, também pela presença de outras políticas públicas que atuam paralelamente ao PRONAF, como é caso, por exemplo, do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, do Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária – PROCERA. Vale ressaltar, também, que em consequência do processo de institucionalização do programa, alguns grupos sofreram alterações ao longo do período de vigência do PRONAF (razão pela qual encontram-se referências, na bibliografia pertinente, a grupos e critérios atualmente inexistentes). Este é o caso, por exemplo, dos Grupos D e E, que foram extintos – embora o perfil do agricultor familiar outrora contemplado nesses grupos tenha migrado para o que hoje se conhece por Grupo V. Nesse grupo, como pode ser observado através do Quadro 4, o principal critério atual de classificação é a renda anual variável, cujo máximo permitido é R\$ 360 mil (montante total que consiste no fator principal da sua distinção em relação aos demais grupos).

De forma geral, pode-se dizer que os grupos do PRONAF funcionam como uma etapa principal da classificação do agricultor familiar. Esta etapa antecede uma outra classificação, efetuada, por sua vez, de acordo com a linha pela qual o beneficiário pretende contratar o crédito rural através do programa. Assim como no caso dos grupos, pode acontecer casos em que o agricultor não se enquadre em nenhuma das linhas existentes; no entanto, isto não impede o acesso ao crédito rural (que pode ser contratado, salvo disposições específicas, mediante apresentação do CAF ou da DAP). Nesse sentido, com o intuito de apresentar um panorama atual das linhas de crédito do PRONAF, elaborou-se o Quadro 5. As informações contidas neste quadro, além do fato de que permitem observar o funcionamento das classificações pautadas nos *grupos de beneficiários*, também auxiliam na compreensão das distinções entre as linhas de crédito do programa e suas principais características, de acordo com a finalidade e o perfil do beneficiário.

Quadro 5: Beneficiários do PRONAF, por linha de crédito e finalidade correspondente.

LINHA	BENEFICIÁRIOS	FINALIDADE
PRONAF Mulher	Agricultoras integrantes de unidades familiares enquadradas no Grupo V. Obs.: as mulheres dos demais grupos serão atendidas no PRONAF Grupo B.	Investimento na infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não agropecuários no estabelecimento rural, de interesse da mulher agricultora.
PRONAF Mais Alimentos	Agricultores familiares enquadrados no Grupo V.	Investimento na infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não-agropecuários no estabelecimento rural
PRONAF Agroindústria	Agricultores familiares enquadrados em todos os grupos e suas cooperativas, associações e empreendimentos familiares rurais.	Financiamento para a implantação, ampliação, recuperação ou modernização de pequenas e médias agroindústrias.
PRONAF Jovem	Jovens com idade entre 16 e 29 anos, pertencentes a famílias enquadradas em todos os grupos.	Financiamento da infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não-agropecuários no estabelecimento rural de interesse do jovem agricultor.
PRONAF Custeio de Agroindústria Familiar	Agricultores familiares enquadrados em todos os grupos e suas cooperativas, associações e empreendimentos familiares rurais.	Financiamento do custeio do beneficiamento e industrialização de produção própria e/ou de terceiros.
PRONAF Custeio	Agricultores familiares enquadrados nos Grupos B e Grupo V.	Custeio de atividades agrícolas e pecuárias, inclusive aquisição de animais para recria e engorda.
PRONAF Semiárido	Agricultores familiares enquadrados em todos os grupos.	Investimento destinado à convivência com o semiárido, priorizando a infraestrutura hídrica.
PRONAF Floresta	Agricultores familiares enquadrados em todos os grupos.	Investimento em sistemas agroflorestais; extrativismo ecologicamente sustentável; recomposição e manutenção de APP, reserva legal e recuperação de áreas degradadas.
PRONAF Agroecologia	Agricultores familiares enquadrados em todos os grupos.	Investimento em sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos.
PRONAF ECO	Agricultores familiares enquadrados em todos os grupos.	Investimento em pequenos aproveitamentos hidroenergéticos; tecnologias de energia renovável e projetos de adequação à legislação ambiental; implantação de viveiros de mudas (florestais e frutíferas), desde que fiscalizadas ou certificadas, e silvicultura.
PRONAF Microcrédito Produtivo Grupo A	Agricultores assentados pelo PNRA, com renda bruta anual de até R\$ 20 mil e que não tenha contraído financiamento do PRONAF Grupo A.	Investimento em atividades agropecuárias desenvolvidas no estabelecimento rural, assim como implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e prestação de serviços agropecuários.
PRONAF Produtivo Orientado	Agricultores familiares enquadrados em todos os grupos.	Investimento em inovação tecnológica; implantação de infraestrutura de captação, armazenamento e distribuição de água e agricultura irrigada; sistemas de produção de base agroecológica ou orgânicos; procedimentos ecológicos etc.

Fonte: BCB (2018); MDA (2014; 2016), SEAD (2018); BB (2018); BNB (2018) e BNDS (2018)³².

³² Este quadro foi elaborado com base em dados disponibilizados nos *sites* oficiais dos seguintes locais: Banco Central do Brasil – BCB, Banco do Brasil – BB, Banco do Nordeste do Brasil – BNB, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDS e MDA/SEAD (todos com acesso na data de 13 jun. 2018).

Com base nos dois quadros apresentados, verifica-se que o PRONAF contempla, além de casos especiais, quatro grupos e doze linhas de crédito. Embora este conjunto de classificações disponíveis não contemple toda a diversidade inerente à Agricultura Familiar brasileira, nem por isso o programa deixa de se apresentar como a política pública que possui a maior capilaridade em nível nacional, ou seja, o maior potencial para atingir distintos públicos, presentes em diferentes regiões, e que desenvolvem uma grande diversidade de atividades agropecuárias. As informações contidas no Quadro 5 permitem ter uma noção de quais são os critérios utilizados pelo burocrata de rua para encaminhar o agricultor familiar para a linha de crédito que lhe seja a mais conveniente. A linha de crédito, além de apresentar determinados requisitos específicos, também especifica as possíveis finalidades para a aplicação do crédito rural contratado. Como se observa, as linhas variam segundo critérios sociais (PRONAF Mulher, PRONAF Jovem), regionais (PRONAF Semiárido) e produtivos (PRONAF Agroindústria, PRONAF Custeio); assim como existem determinadas linhas que admitem como beneficiários somente os agricultores classificados em alguns grupos (PRONAF Mais Alimentos), ao passo que existem outras linhas que contemplam todos os grupos (PRONAF Agroecologia).

Esta variedade de grupos e linhas de crédito visa atender (ao mesmo tempo em que é reflexo), a diversidade de atividades agropecuárias desenvolvidas com base na Agricultura familiar brasileira: esta é razão pela qual a estrutura apresentada neste quadro serve como modelo organizacional não apenas para a contratação de crédito rural, diretamente por parte do próprio beneficiário, mas também como um modelo para a classificação e encaminhamento institucional das demandas dos beneficiários pelos burocratas de rua. Após tomar as devidas providências (a começar pela procura dos órgãos encarregados da emissão da DAP/CAF), o agricultor deve projetar para onde serão destinados os recursos contratados, isto é, ele deve se preocupar em especificar *no quê* e *como* será aplicado o crédito contratado através do PRONAF (daí a necessidade de um plano de investimento apresentado às instituições bancárias como pré-requisito para a contratação de crédito rural). Entretanto, não se deve esquecer que, quando se trata de contratar crédito rural através do PRONAF, o passo inicial é dado pelo próprio agricultor: independente da linha, a opção pela contratação nada mais é do que uma decisão unilateral do agricultor em conjunto com sua unidade familiar.

Ao se partir do pressuposto de que o processo de classificação em grupos e em linhas de crédito consiste mais em um modelo institucional utilizado para classificação e encaminhamento das demandas dos possíveis beneficiários pelos burocratas de rua, isto é,

pelos atores, do que como um modelo que realmente se concretiza na prática, é possível conceber que existem algumas dinâmicas empíricas que fogem à linearidade apresentada no desenho institucional do PRONAF. Em outras palavras, a análise desse processo, isto é, da emissão do CAF ou da DAP à contratação do crédito rural, permite apreender algumas *dinâmicas imprevistas*, ou seja, aquilo que, de acordo com a *policy analysis*, são chamados de *novos problemas* surgidos no decorrer da implementação do PRONAF. É por esta razão que se torna particularmente interessante discutir os achados de Mattei (2006), Wez Júnior (2010) e, também, retomar a discussão dos achados de Gazolla e Schneider (2013). Para Mattei (2006), o programa desencadeou algumas *dinâmicas imprevistas* que colocaram em dúvida os reais objetivos do PRONAF, especialmente o seu principal objetivo, qual seja: fomentar o desenvolvimento socioeconômico do pequeno agricultor.

De acordo com este autor, grande parte do crédito rural disponibilizado pelo PRONAF foi contratado por beneficiários cuja capitalização financeira encontrava-se estabilizada relativamente aos Grupos A, B e A/C (ou seja, justamente os grupos em que se enquadram os agricultores mais vulneráveis socioeconomicamente). Decorreu daí uma “tendência de concentração” de crédito rural justamente entre agricultores mais abastados economicamente, o que pode ser evidenciado de duas formas distintas: primeiro, geograficamente, uma vez que o maior montante de crédito concentra-se na região sul do país (o que, aliás, está em sintonia com os achados de Araújo e Vieira Filho, 2018); segundo, pelo perfil dos beneficiários contratantes do crédito rural, dado que o maior volume de recursos contratados encontra-se justamente no que hoje se chama Grupo V (à época, grupos D e E). Esses achados levaram o autor a afirmar que existe uma falha no programa, pois a concentração de crédito rural pode potencialmente desfavorecer os agricultores familiares mais vulneráveis socioeconomicamente por meio da própria lógica produtiva e da concorrência de mercado (que obrigaria os agricultores familiares a concorrerem entre si, apesar de demonstrarem perfis tão distintos a ponto de inviabilizar uma concorrência econômica que seja minimamente viável). Tais achados encontram eco, também, no trabalho de Wesz Júnior (2010).

Segundo este autor, baseado em seu estudo sobre as agroindústrias sulinas cuja matéria-prima é o leite, o crédito rural contratado pelos beneficiários da linha PRONAF Agroindústria desencadeou uma dinâmica produtiva típica da monopolização de mercado, ainda que, neste caso, por meio de cooperativas. Como a contratação individual de crédito rural pelos agricultores familiares fomentou a criação, em nível regional, de grandes cooperativas leiteiras – o que recai antes a competição baseada na lógica de mercado do que o

fomento às pequenas agroindústrias familiares, as quais, por sua vez, agregariam valor à diversidade produtiva da agricultura em pequena e média escala –, o maior prejudicado neste processo passou a ser o pequeno agricultor (justamente ao focar em uma única atividade produtiva – produção de leite –, além de depender diretamente da cooperativa, isto é, reduzindo sua autonomia econômica). Esse processo é semelhante ao observado nas atividades agrícolas, quando o agricultor concentra todo o seu foco produtivo no cultivo de uma única cultura, o que lembra os achados de Gazolla e Schneider (2013). De acordo com esses autores (historicamente delimitados entre 1999 e 2008, e geograficamente situados na região norte do Rio Grande do Sul), nada menos do que 70% dos recursos contratados pelos beneficiários do PRONAF, foram investidos no cultivo de *commodities* (especialmente a soja e o milho).

Comungando da opinião de Wesz Júnior (2010), os autores afirmam que a concentração/monopolização dos investimentos tem contribuído para um severo aumento da vulnerabilidade social entre beneficiários. Esta *dinâmica inesperada* deve-se, segundo os autores, a uma falha institucional do próprio PRONAF, uma vez que o “agricultor familiar é levado, pela política pública, a plantar o que esta financia”, ou seja, “o que é mais fácil, e historicamente as instituições bancárias tem tradição de financiamento e de operacionalização” (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013, p. 56). É por esta razão que, segundo os autores, a *especialização da produção* é letalmente prejudicial para toda a cadeia produtiva da Agricultura Familiar, pois incentiva à redução da diversidade dos sistemas produtivos, assim como “reduz a autonomia das unidades familiares, minando uma das principais características dos processos de reprodução social da agricultura familiar”, qual seja: “a diversificação de cultivos por ela implementados e manejados” (*ibidem*).

Achados como estes levaram os autores afirmar categoricamente que, em uma situação como esta, o PRONAF serve apenas para “aprofundar uma lógica de desenvolvimento preexistente”, lógica esta que é a principal “responsável pela fragilização de muitos agricultores” (2013, p. 58). Dito de outro modo, o que se observa é um condicionante institucional que, em última análise, é um *produto* que *produz* uma dinâmica socioeconômica da qual ele mesmo resulta: em uma conjuntura como essa, o pequeno agricultor é levado consciente ou inconscientemente a investir em dinâmicas que não lhes são as mais favoráveis economicamente; mas, por outro lado, são aquelas que, pelo menos, possuem mercado. Isso explica porque este agricultor investe antes na soja do que na piscicultura ou na olericultura, uma vez que a sojicultura e o cultivo de milho constituem atividades agropecuárias que,

motivadas por uma afinidade de *habitus*, são tomadas como as únicas capazes de fornecer um retorno economicamente viável (o que é expresso, sobretudo, através dos corriqueiros “invisto onde dá dinheiro”, o que equivale a dizer “onde há mercado”). Em uma lógica como essa, com relação aos pequenos agricultores, pelo menos na fronteira oeste gaúcha, o que se observa é o gradual abandono das atividades agropecuárias substituído pela busca por outras atividades paralelas de agregação de renda (sejam agropecuárias ou não), consequentemente desestabilizando a lógica economicamente produtiva e socialmente constitutiva da Agricultura Familiar enquanto instituição utilizada para explorar, em família, as atividades agropecuárias desenvolvidas no estabelecimento agropecuário familiar.

Uma constatação desta magnitude é crucial para a compreensão de como o mau funcionamento de uma determinada *policy* pode desencadear negativamente uma reação em cadeia (assim como o oposto também é verdadeiro). Se forem consideradas as outras políticas públicas que atuam conjuntamente com o PRONAF, pode-se afirmar ainda que o seu correto (ou incorreto) funcionamento é decisivo, também, para o sucesso ou o fracasso dessas políticas, como é o caso, por exemplo, do PAA e do PNAE (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013). Os três exemplos apresentados, com especial destaque para este último caso, não fazem outra coisa senão evidenciar que nem sempre há uma linearidade no processo de implementação do PRONAF: o papel desempenhado pelos burocratas de rua, as práticas condicionadas tanto pelos burocratas quanto pelos próprios dispositivos institucionais, os quais levam ao desvio de finalidade na aplicação do crédito contratado, bem como as dinâmicas imprevistas que, somente no momento da implementação tornam-se passíveis de observação (PIRES, 2016), sugerem que, além da contribuição acadêmica e intelectual (SCHNEIDER, 2010), também a coordenação nas fases de formulação e de implementação de uma política pública, conforme se referiu Celina Souza (2018), são essenciais no que se refere à sua contínua aprimoração – conforme evidenciam os dois decênios de existência do PRONAF.

3.3 O PRONAF em números

É possível afirmar, sem dúvida, que uma das melhores formas para dimensionar a importância do PRONAF perante os agricultores familiares brasileiros consiste na análise quantitativa tanto dos contratos quanto dos montantes contratados: a análise da agricultura familiar, efetuada por meio deste programa, constitui um recurso analítico que permite vislumbrar os reflexos do contexto produtivo, isto é, das atividades agropecuárias

desenvolvidas neste contexto, no qual o agricultor está inserido e como isto influencia na contratação de crédito rural (além de dimensionar outras informações úteis como, por exemplo, a divisão sexual do trabalho). Como observado no capítulo anterior, os valores médios contratados através do PRONAF variam significativamente de uma região à outra, o que não é outra coisa senão o reflexo das dinâmicas socioeconômicas da Agricultura Familiar presentes nesta ou naquela região, constatação que é corroborado por autores como Wesz Júnior (2010), Gazolla, Schneider (2013), Araújo e Vieira Filho (2018). Essa opinião encontra eco nos achados de Bianchini (2015, p. 95-96) que, ao analisar o programa na safra 2014/2015, em sua *finalidade de custeio*, constatou que há uma enorme concentração de contratos e valores contratados em quatro unidades federativas, a saber: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Minas Gerais que, juntas, concentram nada menos do que 93% dos contratos e, igualmente, 93% dos recursos disponibilizados por esta finalidade (custeio) na safra em questão.

O que aqui chamamos de *concentração de crédito* constitui algo que deve ser analisado com máxima cautela: frequentemente, a literatura tem apontado para a existência de uma alta demanda por crédito rural na porção meridional do país, entretanto, deve-se frisar que este crédito possui uma distribuição média equitativa entre os contratantes dessa região, isto é, observa-se justamente o oposto do que ocorre em outras regiões como, por exemplo, o centro-oeste brasileiro, onde poucos contratos concentram somas significativas de crédito contratado. Essa constatação, além de apoiar-se nos achados de Araújo e Vieira Filho (2018), pautam-se nos dados apresentados na Tabela 4. Foi justamente com a intenção de mapear o crédito rural disponibilizado via PRONAF, que se elaborou esta tabela. Nela constam o total de contratos, o valor contratado e o valor médio dos contratos, apresentados por região do Brasil.

Tabela 4: Quantidade e valor dos contratos do PRONAF, por região (2014-2017).

Região	Nº de Contratos	Valor Contratado (bilhões/R\$)	Valor Médio Contratual (R\$)
Brasil	8 722 235	638,3	73 187,50
Sul	3 034 488	241,5	79 592,85
Sudeste	1 605 332	170,5	106 243,75
Centro-oeste	656 569	147,6	224 833,91
Nordeste	3 043 725	48,8	16 038,23
Norte	382 121	29,8	78 099,81

Fonte: Banco Central do Brasil (2018).

Se considerado o valor total contratado ao longo do período em tela, o panorama que se descortina deixa visível uma evidente demanda por crédito rural, de fato, na região sul do Brasil (o que vai ao encontro aos achados dos autores anteriormente citados). No entanto, deve-se ressaltar que, em termos comparativos, apesar desta alta demanda por crédito na região sul, o mesmo possui um valor médio por contrato (R\$ 79.592,85) que atesta não haver uma concentração em poucos contratos, isto é, contratos efetuados por agricultores mais capitalizados, especialmente o Grupo V, como é, possivelmente, o caso das regiões sudeste e, principalmente, centro-oeste. Outro dado interessante diz respeito à região nordeste: é nesta região onde se observa o maior quantitativo de contratos (superior, inclusive, à região sul), o que nada mais é do que um reflexo do elevado quantitativo de estabelecimentos agropecuários de caráter familiar presentes nesta região do país (observe-se que o nordeste possui 2 187 295 do total de 4 367 902, o que equivale a 50,07% do total). Ainda sobre a região nordeste, chama a atenção o montante total de crédito contratado pelos agricultores desta região (48,8 bilhões), assim como o valor médio por contrato (R\$ 16.038, 23), ou seja, apesar do elevado número de contratos, o montante total de crédito contratado é pouco expressivo, quando comparado com o de outras regiões.

Possivelmente, esta realidade (cujo maior número de contratos, responde pelo menor montante de crédito) pode ser melhor compreendida se considerado o perfil dos beneficiários: certamente, são mais carentes socioeconomicamente (e, por isso, classificados nos grupos A, B e A/C, nos quais o valor médio dos contratos é pouco expressivo), bem como certamente suas atividades agropecuárias são condicionadas por fatores como relevo e clima, o que influencia diretamente nos possíveis investimentos efetuados através da contratação de crédito rural contratado através do PRONAF. Outro achado interessante diz respeito às regiões centro-oeste e sudeste: em ambas as regiões, o montante total de crédito contratado, se comparado com o valor médio por contrato, atesta, de fato, uma severa concentração de crédito rural em poucos contratos. É possível observar que a distribuição regional do crédito rural tende a refletir, conforme apontado por Mattei (2006), corroborado por Araújo e Vieira Filho (2018), por meio das demandas dos contratantes, o contexto socioeconômico em que o agricultor familiar encontra-se geograficamente e historicamente situado.

Pode-se inferir que as distinções observadas na contratação de crédito rural resultam de uma série de condicionantes, o que demonstra que, mesmo sendo uma política setorial, o PRONAF contempla uma desafiadora diversidade em termos de beneficiários, razão pela qual o programa tem sido constantemente aprimorado em seus grupos e linhas de crédito, ou, dito

de outro modo, sua evolução institucional resulta das aprimorações e exigências (demandas) pautadas nas realidades socioeconômicas dos beneficiários reais e potenciais, o que equivale a dizer os beneficiários atuais e possíveis beneficiários futuros. Se a região sul responde pela maior demanda de crédito rural, conforme demonstram os dados, ratificados pelos achados de Araújo e Vieira Filho (2018), Bianchini (2015) e Wesz Júnior (2010), também é fato que o crédito contratado nesta região tende a ser bem melhor distribuído entre os beneficiários. Esta constatação torna explícita a diferença entre alta demanda de crédito rural e concentração de crédito rural: a concentração de crédito rural pode ser observada através do valor médio contratado em relação ao montante total (como atesta a região centro-oeste); este mesmo processo se aplica, também, para identificar a existência de uma alta demanda de crédito rural, entretanto, para saber se há ou não concentração, o indicador que deve ser utilizado não consiste no valor médio contratual (como é o caso da região sul).

Não se pode, contudo, negligenciar o destaque, em termos de contratação de crédito rural, das três unidades federativas que compõem a região sul do Brasil, uma vez que, além de apresentar um valor médio relativamente mais equitativo do que outras regiões, é frequentemente tomada como parâmetro para análises de contratação de crédito através do PRONAF (GAZOLLA; SCHNEIDER 2013; MATTEI 2006). Dito isso, e considerando também que a região da fronteira oeste gaúcha insere-se neste recorte geográfico, é necessário efetua-se uma análise mais aprofundada do panorama da contratação de crédito rural efetuada através do PRONAF, especialmente com relação às finalidades de contratação e aos montantes totais tanto de contratos quando de valores contratados, por finalidade. É com este objetivo em mente, e, com base nos dados disponibilizados pelo Banco Central para o PRONAF (somando todas as suas linhas de crédito e igualmente considerando o período de 2014 a 2017), que se formulou a Tabela 5. Nela, consta o quantitativo de contratos e de valores contratados (em bilhões de R\$), por finalidade.

Tabela 5: Contratação de crédito rural na região sul do Brasil (2014-2017), por quantidade de contratos e valores contratados.

UF	FINALIDADE								TOTAL	
	Quant. Custeio	Valor Custeio	Quant. Invest.	Valor Invest.	Quant. Comerc.	Valor Comerc.	Quant. Indust.	Valor Indust.	Quant.	Valor
RS	775 769	14,5	163 296	6,7	0	0	178	0,49	939 243	21,7
PR	421 336	10,0	122 270	4,6	2	0,9	54	0,11	543 662	14,8
SC	292 339	6,1	124 857	4,5	0	0	67	0,17	417 263	10,8
TOTAL	1 489 444	30,7	410 423	15,9	2	0,9	299	0,78	1 900 168	47,4

Fonte: Banco Central do Brasil (2018).

A análise das três unidades federativas, em conjunto, demonstra que o maior número de contratos e de valores contratados corresponde respectivamente as finalidade de custeio, investimento, industrialização e, por fim, comercialização. O Rio Grande do Sul destaca-se neste cenário, tanto de quantitativo de contratos quanto de valores contratados, uma vez que detém os maiores índices em nada menos do que três, das quatro finalidades do PRONAF (sendo que a única exceção compete à finalidade de comercialização). Quanto à comercialização, pode-se dizer que os contratos e valores contratados nesta finalidade são pouco expressivos, se comparados aos demais (apenas o Paraná possui valores contratados na finalidade). Se comparados os valores de custeio e de investimento, percebe-se que a maior parte de crédito rural contratado pelos beneficiários é para custear suas atividades produtivas (Santa Catarina apresenta a menor diferença entre essas finalidades).

A expressividade do potencial socioeconômico do PRONAF é evidente: no período analisado, foram injetados na economia local e regional dos três estados que compõem a região sul do país, diretamente através dos beneficiários, cerca de 47,4 bilhões de reais. Injetar um montante de crédito como este, em determinadas regiões e localidades, seria praticamente impossível (considerando a viabilidade econômica do investimento social), se tal empreendimento não fosse efetuado por meio de uma política pública como é o caso do PRONAF. Essa constatação assume matizes ainda mais intensos quando se tem em mente que, em algumas regiões cuja economia está diretamente atrelada ao setor primário, o PRONAF representa uma alternativa com elevado potencial para promover o desenvolvimento socioeconômico familiar, local e regional (e, sucessivamente, o desenvolvimento territorial dessas mesmas regiões).

4 A FRONTEIRA OESTE DO RIO GRANDE DO SUL

Tudo isto se dá porque o fazendeiro ou grande agricultor da Bruzundanga quer ter da sua cultura lucros imensos que lhe proporcionem uma vida de fausto, a ele, aos filhos que estudam para doutor, às filhas para casarem com a nobreza do país. O crédito agrícola é, por isso, até prejudicial à lavoura da paradoxal República.

Em geral, vivem fora das propriedades, nas grandes cidades, sob o pretexto de educarem as filhas e os filhos mas com o secreto intuito de arranjar bons partidos matrimoniais para as meninas. (LIMA BARRETO, Afonso H. Os Bruzundangas, 1922).

A região da fronteira oeste do Rio Grande do Sul é composta, segundo o COREDE Fronteira Oeste ³³, pelos seguintes municípios, em número de treze: Alegrete, Barra do Quaraí, Itacurubi, Itaqui, Maçambará, Manoel Viana, Quaraí, Rosário do Sul, Santa Margarida do Sul, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana (COREDE, 2010; FEE, 2018). Esta região apresenta algumas características peculiares, evidenciadas se comparadas aos demais COREDES do Rio Grande do Sul, dentre as quais merecem destaque as seguintes: possui a maior extensão territorial; possui baixa densidade demográfica (11 habitantes por km²), sua economia é fortemente (na maioria dos municípios, totalmente) influenciada pelo setor primário ³⁴ e, nesta mesma conjuntura, responde pelo maior quantitativo (real e potencial) de latifúndios em solo gaúcho (BERTÊ *et al*, 2016; IBGE, 2017).

É importante ressaltar que estas características estão presentes, em maior ou menor proporção, em todos os 13 municípios. Ademais, somente estes aspectos já constituem, por si só, uma excelente justificativa para empreender um estudo que contemple questões diretamente relacionadas às políticas públicas (especialmente àquelas voltadas para setor primário), ao crédito rural e ao PRONAF. A importância atribuída a esta última *policy* é

³³ O Conselho Regional de Desenvolvimento – COREDE trata-se de uma subdivisão regional do Rio Grande do Sul, cujo objetivo é promoção do desenvolvimento socioeconômico. Para isto, pauta-se, sobretudo, nas estatísticas econômicas e nos levantamentos de dados referentes a cada uma destas subdivisões, as quais são coordenadas pela FEE. Atualmente existem 28 COREDES no Rio Grande do Sul. Há, todavia, outras formas de organização e divisão regional e sub-regional, utilizadas conforme o objetivo (cultural, político-administrativo, geográfico, climatológico etc.), no entanto, o COREDE é o que melhor contempla, de acordo com os objetivos desta pesquisa, as principais características de todos os municípios em tela em um único quadro organizacional.

³⁴ Por *setor primário* entendem-se todas e quaisquer atividades que sejam direta ou indiretamente relacionadas tanto à Agricultura (cultivo), quanto à Pecuária (criação).

evidenciada quando se tem em mente que, para promover o desenvolvimento socioeconômico da Agricultura Familiar nesta região, é necessário considerar algumas dinâmicas que podem não ser as mais favoráveis ao pequeno agricultor (vide, por exemplo, a concentração fundiária e a pressão econômica, explícita e implícita, daí decorrente), o que exerce forte influência entre as possibilidades objetivas e esperanças subjetivas dos indivíduos (como disse Bourdieu), por sua vez retraduzidas, dentre diferentes formas, também no acesso, contratação e aplicação de crédito rural disponibilizado via PRONAF.

4.1 Caracterização socioeconômica e setor primário

A explanação dos achados apresentados e discutidos neste capítulo parte de uma prévia seleção daqueles dados que se apresentam analiticamente como os mais interessantes, de acordo com o foco desta pesquisa, para traçar-se um panorama socioeconômico desta região e, posteriormente, analisar o crédito rural contratado via PRONAF. Pode-se dizer *a priori* que através da interpretação das informações levantadas contribui-se para aprimorar e/ou formular novas políticas públicas, condizentes com a realidade e as demandas desta região, uma vez evidenciado o seu perfil socioeconômico – daí a importância de, antes de analisar a implementação de uma *policy*, ter em mente que é tão ou mais importante apreender o contexto desta implementação. Justamente por este motivo, os dados apresentados nos Censos Agropecuários de 2006 e 2017 (preliminares) são de fundamental relevância, especialmente quando se trata de focar no setor primário regional. Além dos dados apresentados pelo IBGE, são também indispensáveis as informações coletadas junto ao Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil – ATLAS, Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal no Brasil – IFDM e a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser – FEE³⁵.

Averiguar os dados referentes à população total presente nesta região é um dos primeiros passos: com base neste quantitativo, é possível evidenciar outro dado sumamente importante, ou seja, o percentual de população urbana e rural. Esta divisão se faz necessária para compreender alguns dados secundários como, por exemplo, o fato de que a tendência de concentração populacional no perímetro urbano, presente em municípios de porte médio, pode

³⁵ Salvo algumas produções bibliográficas da FEE – citadas, quando for o caso –, as demais informações analisadas junto ao Atlas Brasil e ao Índice FIRJAN dizem respeito integralmente aos seus *sites* oficiais, respectivamente: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>; <http://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/> e, também, <https://www.fee.rs.gov.br/sobre-a-fee/editais-avisos-e-chamadas/>. Todos com acesso entre 05 set. 2018 e 20 nov. 2018.

ser um indício de que o meio rural encontra-se em grande parte desabitado (o que em si parece uma simples relação de causa-efeito, mas que leva a questionar quais as razões desta concentração urbana). O alto percentual de urbanização de alguns municípios é contribuído por fatores econômicos (produção, industrialização, infraestrutura etc.) e sua localização regional (micro polos), o que, por si só, constitui um atrativo para a parcela mais vulnerável da população rural, que veem nos centros urbanos melhores oportunidades econômicas (especialmente de trabalho) ³⁶. O fator populacional, junto a outros dados, tais como a organização fundiária (Tabela 7), módulos fiscais (Tabela 10), contribuem para traçar o perfil socioeconômico regional.

Veja-se que, nesse sentido, é interessante retomar a discussão presente no segundo capítulo: geralmente a porção meridional do Brasil é tida, em análises de larga escala, como aquela que mais contrata crédito rural e que possui uma Agricultura Familiar mais politizada (ARAÚJO, VIEIRA FILHO, 2018; GAZOLLA, SCHNEIDER, 2013). Dentre outras causas, é alegada que a agricultura em nível familiar presente no sul do país possui tal expressividade porque seria “herdeira da policultura colonial” (ANTUNES, 2011), o que acarreta em um contexto relativamente homogêneo, o qual fomentaria reciprocamente as atividades agropecuárias em nível familiar. Estes fatores, obviamente, estão correlacionados, tanto é que os maiores montantes de crédito rural contratado via PRONAF estão presentes justamente nesta porção do país.

Esta realidade, entretanto, torna-se distinta quando se diminui o recorte geográfico da pesquisa: a região da fronteira oeste gaúcha não apresenta as dinâmicas acima mencionadas na mesma proporção que outras regiões do estado, como, por exemplo, a serra gaúcha (esta sim, “herdeira da policultura colonial”). Se for relativamente averiguada a população total e sua distribuição entre urbana e rural, além de considerar fatores decisivos, como o quantitativo de hectares por módulo fiscal, área total do município, relevo e produção econômica no setor primário (para não recairmos na subjetividade dos aspectos históricos ou culturais), pode-se observar que há, na serra gaúcha, um maior quantitativo de agricultores familiares, logo, a contratação de crédito rural via PRONAF também tende a ser significativa.

³⁶ São corriqueiras as observações dos gerentes, capatazes e dos próprios proprietários dos estabelecimentos agropecuários mais capitalizados, de que há uma dificuldade crescente em encontrar mão-de-obra para trabalhos braçais inerentes às atividades agropecuárias, como é o caso, por exemplo, dos aguadores nas lavouras orizícolas (“São só os velhos que ficam, os novos não querem mais isso.”, “Não tem como colocar máquina, precisa ser uma pessoa.”). Ao passo que, do lado dos aguadores, observa-se a presença dessas mesmas expressões, complementadas por outras, em tom de justificativa, “Não pude estudar; foi o que sobrou.”, “Meu filho foi pra cidade; lá, pelo menos, ele tem um ganho certo no fim do mês.”.

Isso, todavia, não quer dizer que o PRONAF não seja importante nesta região, pelo contrário, pois atesta sua vital relevância justamente porque os agricultores familiares desta região encontram-se socialmente situados em um contexto socioeconômico que pode não ser o mais favorável às atividades agropecuárias em nível familiar. Ademais, o crédito rural injetado na fronteira oeste gaúcha via PRONAF, atingiu um montante total acima de R\$ 292 milhões entre 2014 e 2017.

Para complementar os achados populacionais, utilizou-se ainda dois indicadores tão essenciais quanto o primeiro: o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal e a renda *per capita*, ambos para cada município da fronteira oeste. O IFDM é o resultado da análise em conjunto de dados sobre educação, saúde, renda e economia municipal, razão pela qual é de suma importância para esta pesquisa. Quanto aos dados estritamente econômicos, ao invés de evidenciar aqueles que, apesar de interessantes, não seriam de primeira grandeza para o objetivo em tela, optou-se por apresentar apenas o PIB *per capita*. Com base neste material, elaborou-se a Tabela 6. Nela estão explanados, por município, o total da população (para o ano de 2016) e o total de acordo com a divisão urbano-rural (para o ano de 2010), o IFDM (edição 2018, com ano base 2016) e o PIB *per capita* (2015). Todos os dados foram recolhidos de forma a apreenderem o período mais atual possível, o que atende invariavelmente ao recorte temporal da pesquisa.

Tabela 6: Perfil socioeconômico da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul.

Município	População total (2016)*	População urbana% (2010)	População rural % (2010)	IFDM (2016)**	PIB <i>per capita</i> R\$ (2015)
Alegrete	76 860	89,62	10,38	0.7730	23 182,37
Barra do Quaraí	3 808	70,79	29,21	0.6842	43 855,98
Itacurubi	3 221	34,41	65,59	0.6856	22 710,62
Itaqui	38 471	87,30	12,70	0.7552	29 774,22
Maçambará	4 406	27,65	72,35	-	43 435,98
Manoel Viana	6 485	75,82	24,18	0.6571	28 715,75
Quaraí	22 586	92,57	7,43	0.7577	17 223,85
Rosário do Sul	40 448	87,97	12,03	0.7169	20 778,97
Sta. Margarida Sul	2 570	23,47	76,53	0.6747	72 761,17
Sant. Livramento	84 316	90,23	9,77	0.7597	22 915,10
São Borja	61 940	89,41	10,59	0.7160	25 602,16
São Gabriel	61 870	88,99	11,01	0.7203	23 958,19
Uruguaiana	126 660	93,61	6,39	0.7214	20 245,08
Média	41 049	73,22	26,78	0.7184	30 396,88

Fonte: ATLAS (2018), FEE (2018), IFDM (2018). *O percentual da população apresentado pela FEE refere-se ao ano de 2016, já as percentagens da população urbana e rural são baseadas no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, que, por sua vez, referem-se ao total da população para o ano de 2010. **O IFDM resulta do Sistema FIRJAN, o qual acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, e pauta-se em três áreas de atuação: Emprego/renda, Educação e Saúde. Suas estatísticas baseiam-se em dados oficiais disponibilizados pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde.

Segundo os dados apresentados na Tabela 6, a população total da fronteira oeste gaúcha era de 533 641 habitantes (para o ano de 2016)³⁷. Deste total, 73,22% são residentes no perímetro urbano e 26,78% no meio rural. Se observados apenas aqueles municípios considerados por Bertê; *et al* (2016) como micro-polos na fronteira oeste, como é o caso Alegrete, mais ao centro, Santana do Livramento e São Gabriel, mais ao sul, São Borja, ao norte e Uruguaiana a oeste, observa-se que em todos eles a ampla maioria da população reside no perímetro urbano, cujo percentual é altíssimo (o superlativo se justifica, uma vez que os índices estão acima de 88%). Outro dado interessante, também visível nestes municípios, é que o total da população está acima de 60 mil habitantes, o que lhes coloca como os mais populosos da fronteira oeste.

Ainda em termos de população, é interessante ressaltar que, quanto *menor* for o quantitativo total da população local (municípios “menores”), maior é o quantitativo de habitantes no meio rural (salvo o município de Quaraí, o qual apresenta a segunda maior porcentagem de população urbana, ficando atrás apenas de Uruguaiana). O IFDM médio é de 0.7184 e, segundo as classificações da própria plataforma, esta média pode ser considerada como moderada (quando está entre 0,6 e 0,8). Este valor se assemelha ao valor médio do estado: de acordo com o Atlas Brasil, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM do Rio Grande do sul possui, com base no ano de 2010, a média de 0,746. Deve-se ter em mente que o IFDM e o IDHM são indicadores diferentes e que, justamente por esta razão, suas médias podem não ser equivalentes.

Como não foi possível localizar uma média do IFDM gaúcho, optou-se por utilizar aquela disponível pelo IDHM (amalgama dos indicadores de educação, longevidade e renda). De acordo com as classificações desta plataforma, a média 0,746 pode ser considerada alta (IDHM entre 0,700 e 0,799), o que coloca o Rio Grande do Sul na sexta posição entre as 27 unidades federativas brasileiras. O PIB *per capita*, referente ao ano de 2015, demonstra que todos os municípios apresentam um valor moderado; inclusive, nenhum deles está posicionado significativamente distante da média de R\$ 30 396,88 – salvo Santa Margarida do Sul que, aliás, destaca-se por ser o único com um PIB *per capita* acima de R\$ 72 mil, assim como apresenta o menor quantitativo total de população e, por outro lado, a maior porcentagem de população residente no meio rural (este município, além de se destacar dos

³⁷ Segundo a FEE, a população do Rio Grande do Sul, também para o ano de 2016, equivalia a 11 286 500 habitantes, e, de acordo com o Atlas Brasil, (cuja estimativa populacional baseia-se no ano de 2010), 85,10% residia no perímetro urbano e 14,90% no meio rural.

demais, tem 2,4 vezes mais estabelecimentos familiares do que não familiares, o qual fica atrás apenas de Manoel Viana, conforme dados da Tabela 7).

Em termos comparativos, para o mesmo ano, o PIB *per capita* do Rio Grande do Sul foi de R\$ 33 960,36, ao passo que o PIB *per capita* nacional, atingiu a média de R\$ 29 326,33. Devem-se ressaltar alguns aspectos importantes: a comparação entre o PIB *per capita* apresentado pelos municípios, e as média da fronteira oeste, gaúcha e a nacional, ao invés de demonstrar distinções econômicas, tendem a agir mais como fator de homogeneização, visto que todas elas estão relativamente próximas. Este dado, no entanto, não é suficiente para supor a existência ou inexistência de concentração de renda (traduzida, no meio rural, pela concentração fundiária e, conseqüentemente, acumulação de capital).

Apesar de o PIB *per capita* constituir um dado importante para os objetivos desta pesquisa, é necessário verificar o perfil socioeconômico desta região pautando-se também por outros indicadores. A Fronteira Oeste possui uma área de 46.237,1 km², expectativa de vida ao nascer (para o ano de 2000) de 71,57 anos, com as taxas de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais (para o ano de 2010) de 5,83% e o coeficiente de mortalidade infantil (para o ano de 2015) de 10,95 por mil nascidos vivos. Esse conjunto de dados, se somados ao Censo Agropecuário de 2006 e aos resultados preliminares do Censo Agropecuário de 2017, permitem compreender a realidade do setor primário desta região e, *a fortiori*, analisar a implementação do PRONAF.

Segundo os dados mais recentes, disponibilizados pelo Censo Agropecuário de 2017 (resultados preliminares), dos cinco municípios gaúchos que possuem maior área em seus estabelecimentos agropecuários, os quatro primeiros são da Fronteira Oeste: Alegrete, Santana do Livramento, Uruguaiana e São Gabriel com, respectivamente, 750 885 ha, 673 720 ha, 530 149 ha e 490 518 ha. Se analisados os 40 municípios gaúchos com maiores áreas em seus estabelecimentos agropecuários, apenas quatro – do total de treze – não aparecem neste quantitativo, a saber: Barra do Quaraí, Itacurubi, Manoel Viana e Santa Margarida do Sul. Este dado é interessante por duas razões: primeiro, porque Manoel Viana apresenta o maior quantitativo de hectares por módulo fiscal (Tabela 10), mas não é necessariamente onde há maior concentração de área por estabelecimento agropecuário; segundo, fica claro que esta

região possui grandes estabelecimentos agropecuários, o que recai inexoravelmente na existência de latifúndios³⁸.

O fato de que nove municípios desta região figuram entre os 40 primeiros (de um total de 497 municípios gaúchos) com maior área em seus estabelecimentos agropecuários, já é suficiente para *supor*, embora ainda não o seja para afirmar, que nesta região existe uma tendência de concentração fundiária prejudicial ao pequeno agricultor. A cautela ao *supor* é justificada pelo simples fato de que, se a área dos estabelecimentos agropecuários da fronteira oeste gaúcha é significativa, isto vale tanto para os estabelecimentos agropecuários familiares quanto os não familiares: a área é medida em hectares, e o quantitativo de hectares por módulo fiscal varia conforme o município (vide a Tabela 10).

A simples existência de latifúndio não é suficiente para dimensionar se há ou não concentração fundiária na região, o que somente pode ser perceptível através da análise temporal e comparativa. E é justamente esta análise que fora efetuada junto ao IBGE: houve, desde o Censo Agropecuário de 1970 até o Censo Agropecuário de 2017, uma tendência ascendente de concentração fundiária, cujo ápice encontra-se neste último censo, especialmente em relação às propriedades acima de 100 hectares e, simultaneamente, àquelas acima de 1000 hectares. Isto permite constatar que há uma evidente tendência à concentração fundiária no Rio Grande do Sul e, especialmente, nesta região do estado.

Evidentemente, esta é uma lógica essencialmente econômica, pois o que se observa é a concentração de área cada vez maior justamente naqueles estabelecimentos agropecuários que são os mais capitalizados (acima de mil hectares) e que, por serem capitalizados, possuem maior poder aquisitivo (capital financeiro). Em outras palavras, esta tendência à acumulação é um o caso *par excellence* de *lei de mercado*, ou seja, a lei do mais forte. Esta lógica é potencialmente letal em termos de permanência intergeracional do pequeno agricultor no meio rural: há uma pressão, real e potencial, na qual este se vê obstaculizado para competir e fazer frente às grandes propriedades, geralmente produtoras de *commodities*. Além do mais, esta tendência de concentração fundiária retraduz-se, também, em uma tendência à monocultura e à concentração de renda.

³⁸ Ao mencionar a existência de latifúndios, tem-se em mente estritamente o seu sentido semântico, ou seja, grandes extensões territoriais na posse de uma ou mais pessoas (família, empresa rural etc.). Não se pretende adjetivá-los de produtivos ou improdutivos – embora existam práticas agronomicamente ultrapassadas como, por exemplo, a pecuária extensiva, ainda assim não é difícil encontrar latifúndios altamente capitalizados e produtores de *commodities* (geralmente arroz e soja), os quais são economicamente bem mais expressivos.

O acompanhamento contínuo junto aos principais atores políticos, representantes comerciais, industriais e de classe, bem como os agricultores, tem demonstrado que esta concentração é vista de duas formas distintas: (1) *como benéfica* para a economia local, uma vez que o latifundiário “emprega muitas pessoas” (expressão mais ou menos corriqueira junto aos representantes empresariais e políticos); e (2) *como negativa*, pelos fatores anteriormente mencionados (especialmente a vulnerabilidade socioeconômica daí decorrente, que, aliás, ultrapassa as distinções urbano/rural). Em outros termos, o que se observa é certa convivência de alguns representantes políticos (eleitos ou não), os quais tendem a meramente *atenuar* os efeitos estruturais e estruturantes deste problema no curto prazo, apoiando o que se chama de “geração de empregos”.

Alguns representantes de entidades ligadas ao setor primário regional efetuam um jogo duplo, no qual tentam tirar vantagens da situação e traduzi-las em capital social e, principalmente, político: “agrada-se” paliativamente aos pequenos agricultores com o discurso dissimulado de geração de emprego e renda e garante-se, assim, senão o apoio, ao menos a convivência política com relação aos latifundiários, o que acarreta na conseqüente intensificação da dominação econômica pautada na acumulação de capital, por sua vez, traduzida também na concentração fundiária³⁹. Obviamente que não se está afirmando que o poder público (às vezes, em parceira com setor privado), tende *unilateralmente* e *racionalmente* a valorizar mais um público de agricultores do que outro, pois isto que seria recair em grande erro analítico.

Seria coerente dizer que a Agricultura Familiar presente nesta região recebe, atualmente, atenção dos órgãos públicos proporcionalmente à sua importância socioeconômica: como o número, área e, conseqüentemente, o poder econômico representado pelos estabelecimentos agropecuários familiares na região são estatisticamente menos significativos do que os de agricultura tradicional (ver Tabela 7, e comparar o quantitativo de crédito rural entre o total do Quadro 6 e a Tabela 12), torna-se compreensível o porquê destes últimos possuírem maior representatividade tanto política quanto econômica. Essa

³⁹ A título de exemplificação, durante um evento anual de porte significativo para a cadeia orizícola, ocorrido no município de Alegrete, em 2018, o presidente de uma das mais importantes entidades de classe deste setor anunciou, em exaltado discurso, para um público composto pelo corpo técnico-profissional de extensão rural diretamente vinculado ao Estado, a seguinte expressão: “Vocês têm que atender o grande produtor, não o pequeno. É com a taxa CDO do grande produtor que se paga o salário de vocês.” (a Taxa de Cooperação e Defesa da Orizicultura – CDO, é uma taxa cobrada pelo governo estadual, e incide sobre a saca de 50 kg de arroz em casca). Este representante, além de grande proprietário, é também empresário e politicamente próximo de representantes políticos eleitos por com base em plataformas políticas dessa natureza.

constatação não deve ser entendida como um realismo complacente; pelo contrário, é justamente ao analisar um contexto como este que se percebe o quão importante é a existência de uma *policy* voltada ao pequeno agricultor.

O próprio quantitativo de estabelecimentos recenseados pelo Censo Agropecuário de 2017, referentes especificamente ao caso do Rio Grande do Sul, já é ilustrativo de uma dinâmica nunca antes observada: dentre os últimos sete censos agropecuários, é justamente neste último em que se verificou o menor quantitativo de estabelecimentos agropecuários (*familiares e não familiares*), cuja total é de aproximadamente 365 mil. Em outras palavras, há uma evidente dinâmica em que as grandes propriedades estão incorporando àquelas que são menores. Se comparados os Censos de 2006 com o de 2017, apenas no Rio Grande do Sul, 83,6% dos municípios apresentaram redução no número total de estabelecimentos agropecuários⁴⁰ – o que, é desnecessário ressaltar, trata-se de uma cifra altíssima. De encontro com esta realidade, pode-se dizer que se houve, de um lado, uma redução no número de estabelecimentos, houve também, de outro, um crescimento nada insignificante de cerca de 1,35 milhões de hectares ocupados pelos estabelecimentos recenseados em 2017.

Com base nessas informações, já é possível avançar analiticamente a *suposição* e falar, sem resquícios de erro, em *constatação* de concentração fundiária. Embora os dados preliminares disponibilizados pelo Censo Agropecuário de 2017 permitam constatar que há uma evidente concentração fundiária no estado e na região em tela, ainda não foram disponibilizadas as informações referentes às realidades municipais, o que permitiria a análise da organização fundiária individualmente. E como a análise em nível local é fundamental para que se possa traçar um panorama da Agricultura Familiar nesta região, efetuou-se uma pesquisa junto ao banco de dados do Censo Agropecuário de 2006, o qual disponibiliza tais informações. Os achados desta pesquisa permitiram a elaboração da Tabela 7. Nela, é apresentado, para todos os municípios da Fronteira Oeste, o total de estabelecimentos agropecuários familiares e não familiares, bem como suas respectivas áreas.

⁴⁰ A metodologia empregada pelo IBGE, em relação ao Censo Agropecuário de 2006, sofreu algumas aprimorações, no entanto, não se pode afirmar que elas sejam a causa desse significativo percentual. Quanto aos estabelecimentos, deve-se destacar dois aspectos essenciais: primeiro, quando o entrevistado alegava possuir dois estabelecimentos agropecuários em um mesmo município, cuja mão de obra, maquinário, insumos etc., são os mesmo para os dois locais, registrava-se como se fosse um único estabelecimento agropecuário. Quando se tratava de mão de obra, implementos, insumos etc., diferentes em cada um dos estabelecimentos, registrava-se como dois estabelecimentos agropecuários distintos; segundo, é consensual entre os recenseadores e coordenadores do Censo Agropecuário de 2017, cuja atuação diz respeito à fronteira oeste gaúcha, o quão evidente é a concentração fundiária e a redução do número de pequenas propriedades rurais nesta região.

Tabela 7: Comparativo entre Agricultura Familiar e não familiar no COREDE Fronteira Oeste.

Município	Agricultura familiar		Não familiar	
	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)
Alegrete	1 602	47 516	1 134	600 507
Barra do Quaraí	50	1 222	96	72 240
Itacurubi	375	13 423	207	80 677
Itaqui	300	5 126	364	245 461
Maçambará	57	1 885	156	107 151
Manoel Viana	379	13 031	121	72 959
Quaraí	498	17 215	406	247 126
Rosário do Sul	1 026	32 451	655	307 243
Sta. Margarida Sul	302	6 971	124	55 085
Santana do Livramento	1 729	49 597	885	566 121
São Borja	626	13 119	503	271 541
São Gabriel	1 035	28 316	670	373 844
Uruguaiana	234	6 636	524	364 429
TOTAL	8 213	236 508	5 845	3 364 384
Média	631	18 192	449	258 798

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 2006.

A primeira observação efetuada diz respeito às médias entre estabelecimentos agropecuários familiares e não familiares: ao contrário do que se poderia supor, não há uma predominância patente de estabelecimentos agropecuários não familiares (considerando que esta é uma região que, já em 2006, possuía tendência à concentração fundiária, o que, por sua vez, afeta negativamente em relação à Agricultura Familiar), uma vez que a média destes é inferior à média de estabelecimentos agropecuários familiares, com 449 e 631, respectivamente. Todavia, deve-se ressaltar que não há uma discrepância estatística significativa entre uma média e outra, aliás, percebe-se que, em alguns municípios, existe um maior quantitativo de estabelecimentos agropecuários não familiares do que familiares, como é o caso, por exemplo, de Barra do Quaraí, Itaqui, Maçambará e Uruguaiana.

O oposto também é verdadeiro, pois quando se considera o total de estabelecimentos agropecuários familiares, observa-se que há municípios com um quantitativo geral que varia significativamente, se comparado com os estabelecimentos não familiares. Este é caso, por

exemplo, de Rosário do Sul, São Gabriel e Santana do Livramento, onde há um quantitativo maior de estabelecimentos agropecuários pertencentes à Agricultura Familiar do que à agricultura não familiar. Assim como no caso anterior, explicar este quantitativo com base em premissas de homogeneidade entre estes municípios é descartado, pois o perfil socioeconômico varia significativamente entre um local e outro (vide, por exemplo, a discrepância populacional total, urbana e rural, mas também de área, entre Rosário do Sul e Santana do Livramento).

Entre os municípios que apresentam um quantitativo total interno que seja semelhante entre os estabelecimentos agropecuários familiares e os não familiares, pode-se destacar Alegrete, Itaqui e São Borja. Entretanto, se for considerada a média de estabelecimentos agropecuários de caráter familiar do COREDE Fronteira Oeste, percebe-se que São Borja é o município que mais se destaca: possui 626 estabelecimentos agropecuários familiares, ao passo que a média da fronteira oeste é de 631. Se consideradas as áreas destes estabelecimentos, cuja média é de 18 192 ha, São Borja fica atrás apenas de Quaraí e Itacurubi, respectivamente. No entanto, se considerado o total populacional de ambos os municípios, novamente São Borja é o mais viável para efetuar-se uma análise *in loco* do PRONAF: segundo os dados da Tabela 6, se a média populacional da região é de 41 049 habitantes, São Borja possui 61 940, ao passo que a população total de Quaraí apresenta 22 586 habitantes, e Itacurubi com 3 221, o que representa, respectivamente, 55,02% e 7,84% da média regional.

Outro dado interessante diz respeito às áreas ocupadas pelos estabelecimentos agropecuários. Ainda que o quantitativo de estabelecimentos agropecuários familiares seja ligeiramente superior aos não familiares, estes últimos respondem pela única unanimidade observada na Tabela 7: todos possuem maior área. O que isto quer dizer? Dentre outros fatores, a área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários não familiares evidencia a tendência à concentração fundiária. Veja-se que Itaqui é um exemplo dos municípios que possuem um quantitativo semelhante entre ambos os estabelecimentos agropecuários, porém, quando analisadas as suas áreas, percebe-se que a Agricultura Familiar itaquense ocupa uma área de insignificantes 2,04% do total (250 587 ha). Esta evidência não retrata outra coisa senão a concentração fundiária (e a pressão simbólica, social e, principalmente, econômica daí decorrente). Obviamente que esta evidência não é encontrada apenas em Itaqui, mas também nos demais municípios – em maior ou menor escala –, como é o caso, por exemplo, de Barra

do Quaraí (1,66%), Maçambará (1,72%) e Uruguaiana (1,78%), onde tal realidade é opressivamente evidente.

Uma vez analisado o quantitativo de estabelecimentos agropecuários familiares e não familiares, bem como a área ocupada por ambos, cabe questionar o seguinte: qual é relação legal estabelecida entre o agricultor e a terra? De forma semelhante à Tabela 3 do segundo capítulo, os dados pesquisados permitiram a elaboração da Tabela 8. Nela é efetuada uma comparação entre o censo agropecuário de 2006 e os resultados preliminares do censo de 2017, cujo objetivo, além de demonstrar a situação atual, também é traçar um comparativo das mudanças e similitudes presentes ao longo do decênio que separa um censo de outro.

Tabela 8: Comparativo da relação legal do agricultor gaúcho com a terra entre os censos agropecuários de 2006 e 2017

	Proprietário	Assentado*	Arrendatário	Parceiro	Ocupante
2006	84,0	1,8	13,6	4,1	6,9
2017	87,6	2,6	15,5	4,1	6,2

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 2017. *Áreas concedidas por órgãos fundiários sem titulação definitiva. O total não soma 100% porque alguns estabelecimentos podem apresentar posse própria e arrendada, por exemplo.

Infelizmente, ao contrário da Tabela 3, não foram localizadas quaisquer informações referentes à obtusa categoria econômica de classificação usualmente conhecida como *sem-terra*. Afora esta observação, e considerando total de estabelecimentos agropecuários (familiares ou não), percebe-se que a ampla maioria possui uma relação legal de *posse* da terra – o que, aliás, aumentou em relação ao Censo Agropecuário de 2006. Somente a categoria ocupante que diminuiu a porcentagem, bem como a única a apresentar estabilidade é a parceiro. O percentual de assentados e arrendatários apresentou alta. Mas se forem analisadas as duas principais formas de relação legalmente amparada entre o agricultor e a terra, percebe que a posse e o arrendamento são justamente as categorias que respondem pelo maior percentual.

Embora não seja efetuada uma distinção entre Agricultura Familiar e não familiar, é de se supor, com base nos outros dados, além de fortes evidências empíricas, que a maior parte dos pequenos agricultores possui uma relação legal com a terra caracterizada pela *posse*. No entanto, é importante ressaltar que o arrendamento de terras não é algo muito corriqueiro quando de trata de agricultores familiares, sendo mais visível no caso dos agricultores não familiares. Nos médios e grandes estabelecimentos agropecuários (os latifúndios quase que

integralmente) igualmente predomina uma relação legal com a terra caracterizada pela posse, mas são também os mesmos que mais frequentemente arrendam outras áreas para expandir suas atividades agropecuárias (o que não acontece com a Agricultura Familiar). A prática tem demonstrado que posse de um imóvel rural sempre é preferível ao arrendamento (o que não deixa de ser uma constatação com base econômica relativamente universal); todavia, nem sempre a compra de um imóvel rural é vista como algo lucrativo, segundo a visão daquele que arrenda ⁴¹ (às vezes, nem sequer é possível, por uma série de fatores, tais como preço da terra, intenção de venda, registro legal da terra etc.).

Mencionar a relação legal do agricultor com a terra é o mesmo que dizer, tomando emprestado um conceito marxista, qual é a relação legalmente amparada pelo Estado deste agricultor com o principal *meio de produção*, ou seja, a terra. Como todos os dados desta pesquisa têm demonstrado, se há uma evidente concentração fundiária, e esta mesma concentração traduz-se na maior parte dos casos como uma relação legal de *posse*, é permitido inferir que grande parte da perversidade inerente à *lei de mercado* se faz decisivamente presente nesta região, o que, por sua vez, comprova que este não é o cenário mais favorável às práticas características da Agricultura Familiar. No entanto, para que se possa compreender um pouco mais o que significa o PRONAF nesta região, é interessante observar outros dados, além do quantitativo de estabelecimentos, área e relação legal do agricultor com a terra.

Há no Rio Grande do Sul (referente à data de 30/09/2018) um total de 983 751 pessoas ocupadas nos estabelecimentos agropecuários mapeados pelo Censo Agropecuário de 2017. Deste total, a ampla maioria (795 807 pessoas) possui algum vínculo de parentesco com o agricultor, o que demonstra que as atividades desenvolvidas no meio rural compreendem uma significativa complexidade antropológica – razão pela qual a Agricultura Familiar não pode ser minimamente apreendida, em toda sua complexidade, se for analisada a partir de um ponto de vista unilateral. Este aspecto torna-se particularmente interessante quando se tem em mente que o maior quantitativo de estabelecimentos agropecuários, bem como de pessoas presentes no meio rural brasileiro, encontra-se historicamente constituído e socialmente organizado com base na instituição familiar: as análises etnológicas são consensuais ao ver nas relações de

⁴¹ Houve um caso explícito, desta natureza, observado no município de São Borja: um latifundiário da região alegou, certa vez, que não “*possuía interesse em comprar ou arrendar terras, pois já tinha o suficiente*”. Na verdade, trata-se de um eufemismo para dissimular uma viperina lógica de exploração econômica, uma vez que o real motivo do desinteresse em comprar o imóvel pauta-se, sobretudo, em duas razões: primeiro, porque a compra arrecadaria em perda de mão de obra, pois geralmente a venda do imóvel decorre em êxodo rural; segundo, pelo simples fato de que, ainda que a compra não acarretasse em êxodo rural, haveria a necessidade de se manter toda uma família em posses próprias, com os gastos equivalentes, quando o que realmente interessa é apenas a compra da *força de trabalho* de algumas pessoas (geralmente pai e filho, sogro e genro etc.).

parentesco/casamento certas regularidades essenciais para produção e a reprodução das interações humanas (o que é especialmente visível em sociedades ágrafas).

Ao se dizer que estas interações, especialmente as relações de parentesco consanguíneo, são possivelmente as principais responsáveis pela transmissão e acumulação de capital – cultural, financeiro, social – intergeracional (o que é verdade tanto para o agricultor familiar quanto para o latifundiário) é o mesmo que dizer que elas são, *a fortiori*, indispensáveis para a coesão socioeconômica especialmente da Agricultura Familiar. Embora pareça tautológico afirmar isto, a compreensão deste fator está diretamente relacionado a outro: nada mais ameaça a Agricultura Familiar do que a desestabilização da instituição familiar, ou seja, a relação de parentesco (consanguíneo ou matrimonial). Mas como ocorreria esta desestabilização? Embora a resposta possa parecer simples, na verdade ela é de uma complexidade estrutural significativa: através da dominação econômica, que coage as gerações mais jovens a procurar outras fontes de renda que não àquela de seus pais, quebrando a reprodução desta atividade familiar; que interfere nas escolhas matrimoniais e profissionais; que ameaça com a vulnerabilidade socioeconômica, prejudicando o círculo familiar etc. Mas dizer isto ainda é pouco, pois todos estes fatores tem uma razão em comum: a *lei de mercado*. É esta lógica econômica que resulta na concentração fundiária, na pressão e na coerção econômica, seja ela implícita ou explícita, que é o potencial fator desestabilizador da instituição familiar.

Afirmar isso é argumentar em favor de que as relações de parentesco são indispensáveis para a constituição da Agricultura Familiar, porém, estas mesmas relações são diretamente afetadas pelo contexto socioeconômico, o que conseqüentemente influencia a instituição familiar e, por extensão, a Agricultura Familiar. Em outras palavras, são fatores estruturais, mas também estruturantes como, por exemplo, a concentração fundiária – e a acumulação de capital econômico, político e simbólico daí decorrentes –, a principal *causa* de tais problemas, o que é explicado, em última análise, pela influência que este contexto socialmente situado exerce sobre as oportunidades objetivas e as esperanças subjetivas do indivíduo, como diria Bourdieu. Todavia, outros dados são igualmente importantes para compreender a complexidade presente no meio rural, além da já citada forte influência das relações de parentesco. Este é caso, por exemplo, da identificação racial e do sexo.

Quando considerado o aspecto racial, ao contrário do Brasil como um todo, em que predominam pessoas que se autodeclaram brancas (45,4%) e pardas (44,4%), no Rio Grande

do Sul, tem-se que a categoria branca compreende nada menos do que 92,2%, ao passo que a cor parda, também em segundo lugar por incidência, responde por apenas 5,1%. Trata-se de uma discrepância significativa na forma como os gaúchos se autodeclararam relativamente aos brasileiros. Tão importante quanto à cor, senão mais, a categoria do sexo é imprescindível para que se possa efetuar uma interpretação socioeconômica do meio rural. Os dados do Censo Agropecuário de 2017 revelam que, se no Brasil 81,3% da população é do sexo masculino e apenas 18,7% é do sexo feminino, no Rio Grande do Sul tem-se uma realidade ainda mais contrastante: nada menos do que 87,9% são homens e apenas 12,1% são mulheres. Isto permite afirmar, com veemência, que o universo rural brasileiro é um universo essencialmente composto por homens ⁴².

O Censo Agropecuário de 2017 também permite traçar um panorama a respeito da escolaridade do agricultor gaúcho. Como é possível analisar a correlação entre escolaridade e o tamanho do estabelecimento agropecuário (área, em hectares), elaborou-se a Tabela 9. Os dados apresentados permitem ter uma noção de como os indicadores de escolaridade e renda se encontram intrinsecamente correlacionados (partindo-se do pressuposto de que, quanto maior a área – cuja *posse legal* predomina –, mais capitalizado financeiramente tende-se a ser). Embora a categoria analítica disponibilizada pelo IBGE (por exemplo, a “chegada ao Ensino Médio”) seja imprecisa, bem como insuficiente para se traçar um panorama completo da escolaridade do agricultor gaúcho, ainda assim é possível observar uma forte correlação entre ambos os indicadores. (Acredita-se que a tendência se manteria a mesma, caso fossem consideradas classificações para além do Ensino Médio).

Tabela 9: Relação entre escolaridade e área do estabelecimento agropecuário.

	Sem área (%)	Abaixo de 10 ha (%)	10-50 ha (%)	50-100 ha (%)	100-500 ha (%)	500-2500 ha (%)	Acima de 2500 ha (%)
Chegou ao Ensino Médio	37,9	15,6	17,1	29,2	48,7	73,7	84,6
Não chegou ao Ensino Médio	57,8	79,6	80,3	69,0	50,1	25,9	15,4
Nunca frequentou	4,3	4,8	2,6	1,8	1,2	0,4	0,0
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 2017.

⁴² A divisão sexual do trabalho, por ser um dado sumamente interessante para efetuar uma análise sociológica a respeito da *dominação masculina*, foi tema de uma pesquisa paralela a esta, ainda no prelo. Em resumo, pode-se adiantar os seguintes achados: o Estado, ao investir, através do crédito rural, em estruturas socialmente situadas e historicamente datadas já existentes, acaba por intensificar certas formas de dominação, como é o caso da dominação masculina.

Como é possível perceber, há uma forte correlação entre o tamanho da propriedade e os níveis de escolaridade, ou seja, quanto maior a propriedade e, conseqüentemente, a posse de capital financeiro (mas também simbólico, político, social daí decorrentes), maior é o nível de escolaridade. Embora não se trate de uma análise intergeracional, a escolaridade, somada a uma série de fatores, está na origem da produção, reprodução e distinção social de classes e grupos. Mas se a escolaridade é algo tão importante para a distinção de classe, conforme sugere sua correlação com a área dos estabelecimentos (que por si só, já é um fator de distinção social), como interpretar o caso dos agricultores que possuem um nível médio de escolaridade significativo, mas que não possuem área alguma? Embora o IBGE não apresente nenhuma justificativa para tal situação, certamente, a *idade* seria um dado capaz de subsidiar uma compreensão mais exata desta situação.

Na ausência deste dado, pode-se apenas supor que esta categoria mais escolarizada, porém sem área, seria composta em sua ampla maioria por jovens. Estes seriam relativamente mais escolarizados do que os seus pais, os quais, por sua vez, possuíam a propriedade, mas não o mesmo índice de escolaridade que seus filhos (deve-se considerar que a reprodução intergeracional da classe dos agricultores possui como uma de suas principais características a transmissão, *via herança*, tanto da propriedade rural quanto do interesse correlacionado à sua posse e utilização). Se forem considerados os fatores anteriormente mencionados de coerção e opressão econômica, torna-se compreensível que tal contexto socialmente situado e historicamente datado exerça significativa influência na relação entre as oportunidades objetivas e esperanças subjetivas dos jovens, o que, por sua vez, os influenciaria a buscar em um maior grau de escolaridade uma forma de melhorar suas oportunidades objetivas e ajustá-las às suas esperanças subjetivas ⁴³. Segundo o IBGE, há uma redução no número de agricultores jovens, o que contribui para a interpretação de que este público, geralmente mais escolarizado do que os seus progenitores, ainda não respondam pela posse do imóvel rural: a *posse* de uma área, caso resulte de uma *compra*, representa um custo financeiro que é caro mesmo aos agricultores economicamente mais estabilizados, o que a torna ainda mais difícil aos jovens, que, geralmente, possuem menos recursos financeiros do que seus pais.

⁴³ Tem-se em mente dois fatores: primeiro, há uma série de políticas públicas (que variam do transporte de alunos em áreas rurais à formação técnica-especializada), bem como programas sociais, além de dispositivos legais, que obrigam a permanência do aluno em sala de aula por um período pré-determinado, o que é um dos fatores que explica a melhora no índice de escolaridade entre os estratos mais jovens da parcela rural (e também urbana) da sociedade brasileira; segundo, não é difícil encontrar uma comunhão de opinião entre pais e filhos, geralmente pautada pela busca por melhores oportunidades de vida (“estude para não precisar passar pelo que eu passei”, “estude para ter um emprego e um salário fixo”), o que, aliás, é algo bem corriqueiro entre os agricultores mais vulneráveis socioeconomicamente.

Outro dado disponibilizado pelo Censo Agropecuário de 2017 para o Rio Grande do sul, e que igualmente apresenta uma lógica semelhante a esta observada na correlação entre escolaridade e tamanho da propriedade, refere-se à assistência técnica. A assistência técnica é indispensável para o desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente sustentável das atividades agropecuárias, tanto que existem políticas públicas específicas cuja finalidade é exclusivamente esta (como é o caso da Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER). Novamente é possível observar que quanto maior a propriedade (e, conseqüentemente, sua capitalização), maior é o percentual de assistência técnica: se nos estabelecimentos com até 10 ha 65,2% não recebem assistência e apenas 34,8% recebe, quando são analisados os estabelecimentos acima de 2500 ha, observa-se uma tendência totalmente distinta, uma vez que 91,2% dos estabelecimentos recebem assistência e apenas 8,8% não a recebe. Em outras palavras: quanto mais capitalizado for o estabelecimento, maior a tendência cíclica de acumulação e concentração de capital.

A análise embasada nos dados anteriormente discutidos permite argumentar que a concentração de renda (traduzida, também, como concentração fundiária) é uma tendência que está situada em um contexto que lhe é favorável: com melhores índices de escolaridade e renda, o estrato social dominante pode procurar (e pagar) por uma assistência técnica especializada que lhe ajude a produzir ainda mais, e, justamente com este excedente de produção é possível acumular um montante de capital cada vez maior. É desnecessário dizer que esta tendência não compõe uma regra linearmente infalível, mas, por outro lado, os dados permitem afirmar que há, e isto sim, uma regularidade empiricamente palpável. Os pequenos agricultores, enquanto agentes socialmente situados, encontram-se em uma situação pouco confortável, senão deliberadamente opressiva, uma vez que fazem parte da classe social mais vulnerável às conseqüências negativas, reais e potenciais, advindas da *lei de mercado*; isto é, são as principais vítimas da dominação econômica.

Se o COREDE Fronteira Oeste possui uma singularidade em relação ao restante do Rio Grande do Sul (maior número de latifúndios), certamente esta conjuntura reflete e é refletida conjuntamente com a sua organização fundiária. Daí decorre a necessidade de se analisar as áreas dos estabelecimentos agropecuários familiares: ora, se em todos os lugares do país estes estabelecimentos possuem quatro módulos fiscais (lei nº 11 326/2006), não se pode dizer o mesmo de sua área, a qual varia conforme o município. A fim de compreender um pouco mais sobre a organização fundiária desta região e como ela interfere na área do estabelecimento agropecuário familiar, elaborou-se a Tabela 10. Nesta tabela é apresentado o

quantitativo de hectares por módulo fiscal, de acordo com cada município, bem como o total (máximo) de área que um estabelecimento agropecuário familiar pode apresentar.

Tabela 10: Quantidade de hectares por módulo fiscal, de acordo com o município.

MUNICÍPIO	MÓDULO FISCAL (HA)	ESTABELECIMENTO AGROPECUÁRIO FAMILIAR (HA)
Alegrete	28	112
Barra do Quaraí	28	112
Itacurubi	28	112
Itaqui	20	80
Maçambará	20	80
Manoel Viana	35	140
Quaraí	28	112
Rosário do Sul	28	112
Santa Margarida do Sul	28	112
Santana do Livramento	28	112
São Borja	20	80
São Gabriel	28	112
Uruguaiana	28	112

Fonte: INCRA (2018).⁴⁴

Antes de quaisquer interpretações, e em tom de preâmbulo, é necessário ressaltar que nem sempre o estabelecimento agropecuário familiar possui os quatro módulos fiscais: na maioria das situações analisadas, os agricultores possuem uma área menor do que o total estipulado, inclusive, não é difícil encontrar casos em que a área não chega a um único módulo fiscal. Os dados apresentados na Tabela 10 permitem observar que há uma relativa homogeneidade no tamanho estipulado das propriedades, uma vez que em nove, dos treze municípios, os estabelecimentos agropecuários familiares podem atingir o total de 112 ha de área. Itaqui, Maçambará e São Borja são os municípios que apresentam os menores quantitativos de área, ao passo de Manoel Viana é o único a possuir uma área total de 140 ha.

A análise dos módulos fiscais, quando complementada por outros dados, torna-se particularmente interessante: Itaqui e Maçambará possuem, conforme observado na Tabela 7, uma percentagem ínfima de área ocupada por estabelecimentos pertencentes à Agricultura Familiar, o que leva a concluir que, embora o módulo fiscal possua um quantitativo médio de hectares inferior aos demais municípios, nem por isso há um favorecimento à Agricultura Familiar; tampouco é permitido inferir que não existe uma concentração fundiária. São Borja, embora possua um maior quantitativo de estabelecimentos agropecuários familiares (logo, maior área ocupada pelos mesmos), possui igualmente o mesmo quantitativo de hectares por

⁴⁴ Informações disponíveis no *site* oficial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA: <http://www.incra.gov.br/tabela-modulo-fiscal>. Acesso em: 04 set. 2018.

módulo fiscal. No entanto, isto não permite afirmar que em São Borja não exista a mesma tendência à concentração fundiária do que nos outros dois municípios.

O maior quantitativo de estabelecimentos agropecuários familiares em São Borja não pode ser explicado unicamente com base nos módulos fiscais (que, aliás, constituem apenas uma unidade de medida formal). O caso de Manoel Viana também corrobora para colocar entre parênteses qualquer arguição que leve em conta unicamente os módulos fiscais de um município. Como o seu quantitativo de hectares por módulo fiscal é o mais elevado, isto levaria a supor que esta terra seria desvalorizada, o que tenderia facilmente à concentração fundiária – o que não acontece, ou pelo menos não na mesma proporção dos demais municípios, tanto é que Manoel Viana não figura entre os 40 primeiros municípios com maior presença de latifúndios. Inclusive os dados apresentados na Tabela 7 permitem observar que Manoel Viana apresenta uma quantidade de estabelecimentos agropecuários familiares que supera os não familiares, e, mesmo que a área ocupada por eles seja menor, ainda assim supera as percentagens da maioria dos demais municípios (cerca de 15,15% da área dos estabelecimentos agropecuários deste município pertencem à Agricultura Familiar).

O que se pode concluir com base nos módulos fiscais é que eles servem muito mais como um dado complementar útil para se compreender a organização fundiária e o perfil socioeconômico de uma região do que como dados de primeira grandeza. Ademais, sua utilização se torna analiticamente mais importante quando se trata de traçar um comparativo entre regiões distintas que em uma mesma região (por exemplo, um agricultor que possua 140 hectares em Manoel Viana pode ser considerado como “fazendeiro”, ou seja, muito bem provido de área, caso possua este mesmo quantitativo em uma região que seja “herdeira da policultura colonial”, como é o caso da serra gaúcha). É interessante ressaltar que periodicidade da revisão/atualização do quantitativo de hectares por módulo fiscal é lenta, e pode não ser condizente com a realidade vivenciada pelos agricultores familiares. Contudo, a análise dos módulos fiscais é interessante, justamente por dimensionar o tamanho (área, em hectares) que um estabelecimento agropecuário familiar pode atingir.

Ainda que esta seja a principal forma de dimensionar – para classificar – a Agricultura Familiar de uma região (“classificação ‘x’ de acordo com a Lei nº 11.326/2006”, corriqueiro em estudos como, por exemplo, os do IBGE), não é possível dimensionar toda a complexidade e as distinções (às vezes, fortemente evidenciadas) entre os agricultores familiares através unicamente da área de seus estabelecimentos – de fato, em quatro módulos

fiscais, é possível efetuar uma infinidade de classificações. É interessante mencionar que o PRONAF foi institucionalmente projetado para atender às demandas oriundas desta heterogeneidade de agricultores familiares, uma vez que se trata de uma política pública fundamental para o desenvolvimento das atividades agropecuárias não apenas daqueles agricultores familiares consolidados, mas também daqueles que encontram-se em processo de consolidação, como é o caso dos beneficiários da Reforma Agrária.

Embora exista um contexto socialmente situado que é favorável à concentração fundiária e, também, à acumulação de capital, nem por isso pode-se negar a existência de um quantitativo significativo de famílias assentadas nesta região. Os agricultores oriundos da reforma agrária compõe um público da Agricultura Familiar que possui um nível de carência relativamente maior do que aqueles agricultores já consolidados, o que pode ser percebido pelo próprio caráter incipiente de suas atividades (a compra de equipamentos, custeio de atividades, investimentos iniciais em benfeitorias etc.). Estes agricultores enquadram-se nos grupos A e A/C do PRONAF (vide o Quadro 4, do terceiro capítulo). Para que se tenha uma noção, de acordo com o INCRA, há no Rio Grande do Sul 345 assentamentos, cuja área total é de 294 194 ha, ocupadas por um total de 12 413 famílias (dados atualizados em 31 dez. 2017). Como se trata de um público específico mesmo dentre os agricultores familiares, é necessário analisá-lo. Desta forma, efetuou-se uma pesquisa junto ao banco de dados do INCRA. Os achados desta pesquisa permitiram a confecção da Tabela 11, na qual constam os dados referentes ao total de assentamentos e de famílias assentadas, por municípios.

Tabela 11: Assentamentos oriundos da Reforma Agrária.

MUNICÍPIO	ASSENTAMENTOS	FAMÍLIAS ASSENTADAS
Alegrete	3	112
Barra do Quaraí	-	-
Itacurubi	1	161
Itaqui	-	-
Maçambará	-	-
Manoel Viana	2	223
Quaraí	-	-
Rosário do Sul	1	36
Santa Margarida do Sul	1	87
Santana do Livramento	27	794
São Borja	4	75
São Gabriel	8	599
Uruguaiana	1	7
TOTAL	48	2 094

Fonte: INCRA (2018).

Mesmo que esta região apresente uma concentração fundiária ascendente, ainda assim, podem-se encontrar 48 assentamentos, nos quais estão assentadas nada menos do que 2 094 famílias ⁴⁵. Esse quantitativo de famílias assentadas, contudo, diz respeito especialmente a dois municípios, ou seja, Santana do Livramento e São Gabriel, respectivamente. Santana do Livramento é, incontestavelmente, o local com maior número de assentamentos e famílias assentadas (média de 29 famílias por assentamento), ainda que possua um quantitativo médio de famílias menor do que São Gabriel (média de 75 famílias por assentamento), o que sugere que os assentamentos deste último município possuem maior capacidade do que os de Santana do Livramento.

Por outro lado, Barra do Quaraí, Itaqui, Maçambará e Quaraí não possuem nenhum assentamento devidamente reconhecido pelo INCRA. Somando os achados anteriores (Tabela 7, especialmente a área), observa-se ainda que Itaqui e Maçambará constituem dois casos emblemáticos de uma realidade na qual a Agricultura Familiar não representa ser economicamente significativa. Ao se analisar estes dados, em sintonia com aqueles apresentados na Tabela 7, é possível concluir que é justamente naqueles municípios com maior número de assentamentos que pode-se observar o maior quantitativo de esbecimentos agropecuários familiares, como é o caso, por exemplo, de Santana do Livramento, Alegrete e São Gabriel.

Embora isto possa parecer redundante em uma primeira análise, o que se pode realmente interpretar disto é que a interferência do Estado, observada por meio da Reforma Agrária, realmente é decisiva quando se trata de promover e fomentar a Agricultura Familiar na região. Outra intervenção do Estado, embora não seja tão visível enquanto a Reforma Agrária, também pode ser observada através de uma política pública como o PRONAF, que cumpre sem dúvida semelhante função, seja atuando unilateralmente, seja auxiliando como coadjuvante os próprios assentados (bem como beneficiários de outras políticas públicas).

4.2 O PRONAF na Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul

Se a Agricultura Familiar presente nesta região encontra-se situada em um ambiente que pode-se dizer que não é o mais favorável às práticas agropecuárias em pequena e média

⁴⁵ Com relação às datas de fundação dos assentamentos gaúchos, pode-se dizer que a ampla maioria compreende o período entre os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio “Lula” da Silva (2003-2010), o que está em plena sintonia com os achados de Silva (2018). Segundo este autor, para todo o Brasil, o período com maior número de projetos de assentamentos corresponde aos anos entre 1995 e 2002, ao passo que o maior quantitativo de famílias assentadas corresponde aos anos decorridos entre 2003 a 2010.

escala, como ficou demonstrado, então pode-se afirmar, de antemão, que o PRONAF constitui certamente uma das principais formas não apenas de garantir o desenvolvimento socioeconômico deste público mas, também, de equacionar mais confortavelmente a relação entre as possibilidades objetivas e esperanças subjetivas deste público. O crédito rural, contratado através do PRONAF, permite que o pequeno agricultor invista em suas atividades de acordo com a sua concepção de realidade, o que, embora pareça tautológico, consiste no grande diferencial desta política: condições facilitadas de acesso ao crédito rural.

O Estado, ao se fazer presente e interferir na realidade local por meio do PRONAF, ativa uma série de dispositivos que não poderiam ser ativados de outra forma: a possibilidade de fomentar a atividade agropecuária diretamente através da principal pessoa nela interessada – o agricultor – desencadeia uma série de benefícios paralelos ao investimento principal, dentre os quais merece destaque a possibilidade de manter a coesão da instituição familiar. Manter esta coesão significa combater o êxodo rural e subsidiar a permanência de jovens no meio rural, bem como oportuniza uma alternativa de agregação de renda – o que deve ser considerado, especialmente em uma situação na qual o pequeno agricultor seria antes um dependente do grande proprietário do que um autônomo em seu estabelecimento agropecuário. Como esta região possui forte presença do setor primário na economia local, investir no agricultor traduz-se em investir na própria comunidade, o que é perceptível, dentre outros fatores, pela arrecadação de impostos, pelo investimento em trafegabilidade, educação, saúde etc., bem como aponta um foco real e potencial para investimento de capital privado.

Isto permite inferir que o crédito rural é, além de um investimento financeiro, também um investimento social que, de outro modo que não este, seria difícil de empregar junto ao pequeno agricultor: ora, como conceber a injeção de montante total de capital líquido, como é o caso, e diretamente através dos seus beneficiários, que não dessa forma? Ademais, ressalta-se que a destacada “liquidez de crédito” – frequentemente alegada pelos burocratas de rua, além dos próprios beneficiários –, não se reduz unicamente ao montante contratado, uma vez que, como visto, subsidia uma enorme diversidade de investimentos. Com esta visão em mente, e também com o intuito de mapear como o PRONAF atua nesta região, efetuou-se uma pesquisa junto ao banco de dados do Banco Central do Brasil. Os achados desta pesquisa permitiram a elaboração do Quadro 6. Nele, é possível observar a quantidade de contratos efetuados e os montantes contratados, via PRONAF, para cada um dos 13 municípios da fronteira oeste, por finalidade e atividade (entre os anos de 2014 e 2017). Para facilitar a exposição, os valores contratados constam em milhões de reais.

Quadro 6: Contratos e valores contratados via PRONAF, por atividade e finalidade, para a Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul (2014 – 2017).

Município	Atividade	Finalidade				Total	
		Qtd. Custeio	Vlr. Custeio (milhões R\$)	Qtd. Invest.	Vlr. Invest. (milhões R\$)	Quantidade	Valor (milhões R\$)
Alegrete	Agrícola	178	10.0	61	2.5	239	12.6
	Pecuária	1 198	25.4	793	23.4	1 991	48.8
	Total	1 376	35.48	854	26.04	2 230	61.53
Barra do Quaraí	Agrícola	12	0.05	4	0.02	16	0.08
	Pecuária	2	0.005	3	0.06	5	0.06
	Total	14	0.055	7	0.93	21	0.15
Itacurubi	Agrícola	109	2.4	22	0,7	131	3.2
	Pecuária	405	6.6	184	4.4	589	11.0
	Total	514	9.12	206	5.14	720	14.26
Itaqui	Agrícola	22	1.3	17	0,6	39	1.9
	Pecuária	46	1.3	46	1.4	92	2.7
	Total	68	2.65	63	2.12	131	4.77
Maçambará	Agrícola	52	1.8	11	0,5	63	2.3
	Pecuária	89	1.7	49	2.0	138	3.8
	Total	141	3.62	60	2.55	201	6.17
Manoel Viana	Agrícola	161	8.3	39	1.3	200	9.6
	Pecuária	189	3.9	113	2.8	302	6.8
	Total	350	12.24	152	4.19	502	16.43
Quaraí	Agrícola	15	0,7	7	0,2	22	1.0
	Pecuária	166	2.8	118	3.5	284	6.3
	Total	181	3.55	125	3.77	306	7.33
Rosário do Sul	Agrícola	155	8.5	64	2.3	219	10.8
	Pecuária	1 071	24.0	382	13.5	1 453	37.5
	Total	1 226	32.52	446	15.86	1 672	48.38
Sta. Margarida do Sul	Agrícola	144	8.2	52	2.3	196	10.5
	Pecuária	115	2.6	199	2.7	314	5.4
	Total	259	10.89	251	5.10	510	16.00
Santana do Livramento	Agrícola	168	7,1	54	2.1	222	9.34
	Pecuária	1 308	26,3	819	27.9	2 127	54.3
	Total	1 476	33.52	873	30.15	2 349	63.67
São Borja	Agrícola	313	15.2	50	1.8	363	17.0
	Pecuária	78	1.07	108	1.5	186	2.6
	Total	391	16.33	158	3.40	549	19.73
São Gabriel	Agrícola	646	31.2	298	9.0	944	40.3
	Pecuária	893	17.7	746	15.6	1 639	33.4
	Total	1 539	49.02	1 044	24.74	2 583	73.76
Uruguaiana	Agrícola	34	1.7	16	0,4	50	2.1
	Pecuária	36	1.0	39	1.1	75	2.1
	Total	70	2.73	55	1.54	125	4.27
TOTAL*		7 605	211.72	4 294	125.53	11 899	292.73

Fonte: Banco Central do Brasil (2018). * Total em valores aproximados.

Os dados apresentados neste quadro evidenciam volumes contratados que, por si só, já serviriam para justificar quaisquer empreendimentos que levem em consideração o potencial socioeconômico do PRONAF nesta região. Por exemplo, entre 2014 e 2017 foram injetados na região nada menos do que R\$ 292 milhões de reais, contratados diretamente pelos beneficiários desta *policy*. Outro achado interessante diz respeito às finalidades da contratação do crédito rural via PRONAF. A quantidade de contratos e, conseqüentemente, o montante contratado na finalidade de custeio é visivelmente superior à finalidade de investimento: do total de 11 899 contratos, 64% era destinado ao custeio, bem como do montante total de mais R\$ 292 milhões, nada menos do que 72% é referente a esta finalidade (o financiamento conta com, respectivamente, 36% dos contratos e 28% do montante contratado). Para as finalidades de comercialização e industrialização não foi localizado nenhum contrato e, conseqüentemente, nenhum valor contratado. Disto pode concluir que não há interesse por parte dos beneficiários em contratar crédito rural de acordo com estas finalidades; o que quer dizer, também, que não há expressividade quando se trata de agroindústria familiar nesta região – o que é inversamente proporcional à realidade das regiões ditas “herdeiras da policultura colonial” onde Wesz Júnior (2010) fez sua pesquisa.

Entre as atividades agrícola e pecuária, o maior quantitativo de contratos (em ambas as finalidades), dizem respeito a atividades relacionadas à pecuária: do total de 7 605 contratos de custeio, 5 596 (73,58%) são direcionados para atividades da pecuária, assim como do total de 4 294 contratos para a finalidade de investimento, 3 599 (83,81%) são direcionados às atividades da pecuária. Isto demonstra que, sem dúvida, o perfil da Agricultura Familiar da fronteira oeste gaúcha, ou pelo menos a sua parcela que contrata crédito rural via PRONAF, é essencialmente composta por agricultores cujas atividades principais são relacionadas à pecuária, ou seja, o pequeno agricultor desta região mais cria do que propriamente cultiva (o que leva a constatar que há uma semelhança entre este agricultor e aquele da região do nordeste brasileiro). Embora nos dois casos o maior quantitativo de contratos diga respeito às atividades de pecuária, é na finalidade de investimento que este quantitativo se apresenta mais elevado (83,81%), o que leva ao seguinte questionamento: por que há um maior quantitativo de contratos, cuja atividade é a pecuária, na finalidade de investimento?

Uma resposta plausível para esta questão não pode ser dada sem antes analisar o montante contratado. A atividade da pecuária representou 79% do montante total de crédito contratado para investimento e 54% do montante total de crédito para custeio. Isto quer dizer que há uma relação entre o quantitativo de contratos e o volume de crédito contratado através

deles, ou seja, são equivalentes. Com base nisto, pode-se confirmar que o agricultor familiar desta região tende a investir e a custear mais as atividades da pecuária do que àquelas típicas da agricultura – leia-se o cultivo de lavouras. Ainda é preciso, no entanto, uma análise mais aprofundada desses dados para poder compreender o que leva esse agricultor a investir mais em uma atividade do que em outra; entretanto, já é possível *supor* que exista algum condicionante regional que favorece (ou obriga) o pequeno agricultor a investir mais na pecuária do que na agricultura.

Como pode ser observado, é necessário um rigor analítico em relação à comparação entre contratos e volume contratado: ora, basta que existam poucos contratos, mas cujo valor contratado seja alto, para que se supere um grande número de contratos cujo valor contratado seja menor; por exemplo, a pecuária, na finalidade de custeio, possui 73,58% do total de contratos, mas apenas 54% do volume total de crédito contratado. Em outras palavras, nem sempre o quantitativo de contratos possui relação com o volume contratado; assim como o volume contratado não possui relação com o quantitativo de agricultores beneficiados. Ora, por esta lógica, é preferível que se tenha uma quantidade grande de contratos com valores médios pequenos do que poucos contratos com valor médio alto, caso se considere que cada contrato se refere a um agricultor, ou seja, quanto mais contratos mais agricultores que se beneficiaram do PRONAF.

De forma geral, se analisada contratação de crédito rural e de volume de crédito contratado via PRONAF pelos agricultores familiares do COREDE Fronteira Oeste, predomina o finalidade de custeio. No entanto, se considera a finalidade (custeio ou investimento) de acordo com a atividade desenvolvida (agrícola ou pecuária), o que predomina é atividade de pecuária, que, por sua vez, responde pelo maior quantitativo de contratos e de volume contratado na finalidade de investimento. A finalidade de investimento só não é a principal porque há, obviamente, mais contratos e mais volume contratado (soma de agrícola com pecuária) na finalidade de custeio – o que, embora pareça tautológico, está em plena sintonia com toda a porção meridional do país (vide, por exemplo, a Tabela 8 do terceiro capítulo e, também, Araújo e Vieira Filho, 2018). É preciso, contudo, efetuar uma análise em nível local dos dados apresentados no Quadro 6, justamente para que se possa compreender mais a fundo o perfil dos beneficiários do PRONAF.

O quantitativo total de contratos, por município, se sobressai unanimemente na finalidade de custeio, ou seja, não há nenhum caso em que algum dos treze municípios

contratou mais na finalidade investimento. O que se pode destacar são os casos em que há certa igualdade no número de contratos, como, por exemplo, Itaquí (68 contratos para custeio e 63 para investimento) e Santa Margarida do Sul (259 para custeio e 251 para investimento). Quando analisado o montante de crédito contratado – e não apenas o quantitativo de contratos –, observam-se algumas importantes distinções: se Itaquí possui R\$ 2.65 milhões para custeio e R\$ 2.12 milhões para investimento, no caso de Santa Margarida do Sul há uma notória discrepância, com R\$ 10.89 milhões para custeio e R\$ 5.10 milhões para investimento. Se analisado por este ângulo (sem distinção entre as atividades agrícola ou pecuária), observa-se que há certos municípios que, apesar de possuírem uma disparidade em quantitativo de contratos, possui um montante de crédito contratado semelhante entre as finalidades, como é caso, além de Itaquí, também de Maçambará, Quaraí e Santana do Livramento.

Ainda que o quantitativo de contratos para na finalidade de custeio seja superior em todos os municípios, nem por isso alguns deixam de apresentar *montantes de crédito* superior quando se trata da finalidade de investimento, como é o caso de Barra do Quaraí e Quaraí (com R\$ 0,93 milhões e R\$ 3,77 milhões, respectivamente). O que explicaria isto? Além do fato da proximidade geográfica entre estes municípios, a atividade priorizada é a mesma, ou seja, a pecuária. Contudo, deve-se ter cautela ao buscar aí uma explicação, uma vez que somente a atividade, neste caso em específico, não seria suficiente se analisada isolada; por exemplo, na finalidade custeio, Barra do Quaraí contratou um montante de crédito maior (R\$ 0,05 milhões) referente às atividades agrícolas, o que é inversamente proporcional ao caso de Quaraí, onde predomina a atividade de pecuária na finalidade de custeio. Em resumo, a razão pela qual estes dois municípios são os únicos que possuem maior montante de crédito contratado (soma das duas atividades) na finalidade de investimento recairia no perfil do agricultor familiar destes municípios, os quais priorizam as atividades da pecuária (de modo geral) por meio da finalidade de investimento (igualmente, de modo geral).

Quanto aos municípios que apresentam o maior quantitativo total de contratos, destacam-se São Gabriel (2 583), Santana do Livramento (2 349), Alegrete (2 230) e Rosário do Sul (1 672). Como já foi observado, em todos estes locais o maior quantitativo de contratos é observado na finalidade de custeio. Se analisadas as atividades, igualmente predominam as atividades da pecuária, quer seja na finalidade de custeio, quer seja na finalidade de investimento. Se analisados o total dos montantes de créditos alocados através destes contratos, a posição dos municípios permanece inalterada. Em relação a eles, o que se pode concluir é que o perfil dos agricultores familiares beneficiários do PRONAF é o seguinte: a

principal finalidade para contratação de crédito rural é a de custeio (com maior quantitativo de contratos e de valor contratado), bem como as principais atividades desenvolvidas por estes agricultores pautam-se na pecuária.

Ao contrário do que normalmente se espera encontrar em termos de beneficiários do PRONAF, se comparado com o perfil dos demais agricultores do estado – especialmente os “herdeiros da policultura colonial”, geralmente utilizados como exemplo ou parâmetro de estudos sobre Agricultura Familiar e o PRONAF na região sul –, percebe-se que a Agricultura Familiar desta região está organizada em torno de uma atividade socioeconômica bem mais pecuarista (criações) do que agrícola (plantações). Como evidencia o perfil socioeconômico da fronteira oeste, há uma grande concentração fundiária nesta região, bem como os dados do Censo Agropecuário de 2017 (preliminares) permitem observar que, apesar da pecuária em grande escala ser altamente significativa, percebe-se que a produção de *commodities* (grãos) é a principal atividade econômica da região. Ora, se a organização agrária e a conjuntura produtiva da região é esta, como o pequeno agricultor pode competir economicamente com os médios e grandes agricultores através da produção agrícola, ou seja, por meio de lavouras? Ou melhor, já que é praticamente impossível que o pequeno agricultor possa se posicionar de forma competitiva no mercado de *commodities*, o que lhe resta fazer?

Os dados demonstram que a atividade vista como viável pelo pequeno agricultor tem sido a pecuária. Segundo os dados do IBGE (2006, 2017), o Rio Grande do Sul (em conjunto com o nordeste do país) destaca-se pela produção de lã e de ovinocultura de corte – e boa parte desse destaque cabe ao agricultor familiar desta região. Além de fatores como clima, solo e relevo serem, em algumas municipalidades da região, mais favoráveis às práticas da pecuária do que as agrícolas, soma-se a isso outros fatores de natureza subjetiva como, por exemplo, a formação historicamente constituída de afinidades culturais com estas atividades. Os módulos fiscais, neste caso, constituem também uma explicação plausível: como algumas atividades típicas da pecuária exigem áreas relativamente grandes (bovinocultura, bubalinocultura etc.), embora existam certas atividades que podem ser desenvolvidas de forma intensiva (suinocultura, cunicultura etc.), o alto quantitativo de hectares por módulo fiscal dessa região contribui para o desenvolvimento do interesse econômico em se explorar algumas práticas típicas da pecuária (notoriamente a bovinocultura e a ovinocultura). Conforme observado na Tabela 10, na maioria dos municípios, um estabelecimento agropecuário familiar pode possuir até 112 hectares, o que permite, com relativa facilidade, o desenvolvimento de atividades ligadas à pecuária – ainda que em pequena e média escala.

Em outras palavras, é necessário considerar a influência exercida pelo contexto em que o pequeno agricultor está situado: essa problematização é o que torna possível compreender como um agricultor familiar com 10 hectares pode possuir um padrão de vida relativamente confortável em uma região típica da “policultura colonial”, mas que, com o mesmo quantitativo de área em uma região como esta, certamente sofreria uma terrível pressão socioeconômica advinda do seu entorno, o que, em última análise nada mais é do que um reflexo da dominação econômica característica deste contexto agindo sobre o indivíduo. Essa análise permite compreender porque os agricultores familiares da fronteira oeste priorizam pelas atividades da pecuária: não se trata de uma *livre escolha*, como poderia fazer supor uma interpretação mais ingênua, mas sim de uma *imposição dissimulada*, uma vez que este agricultor é obrigado a escolher, dentre as opções disponíveis que o ambiente lhe oferece, aquelas atividades que sejam as mais viáveis economicamente e que estejam de acordo com sua realidade.

Com isto não se quer dizer que o indivíduo aja racionalmente em todas as suas escolhas, até mesmo porque as atividades ligadas à pecuária estão a tal ponto interiorizadas no indivíduo – chegando a fazer parte de sua personalidade, o que fica evidenciado através de suas vestimentas, utensílios cotidianos, vocabulário – que sequer é cogitada outra atividade produtiva principal (o que não exclui, obviamente, as atividades coadjuvantes). Este é, sem dúvida, um dos mais importantes achados referentes não só à Agricultura Familiar desta região, mas também com relação ao PRONAF e como este é implementado e condicionado de acordo com as atividades e finalidades dos seus beneficiários, os quais, por sua vez, são condicionados pelo contexto socioeconômico do local em que estão inseridos.

Os dados apresentados no Quadro 6, contudo, ainda permitem que se faça uma observação com relação aos municípios que menos contrataram crédito rural via PRONAF. São eles, Barra do Quaraí, Uruguaiana e Itaqui, com um total de contratos de 21, 125 e 131, respectivamente (ou 0,17%, 1,05% e 1,10% do total de 11 899 contratos). Se analisado o montante de crédito total contratado, a sequência permanece a mesma, com, respectivamente R\$ 0,15 milhão, R\$ 4,27 milhões e R\$ 4,77 milhões (ou 0,005%, 1,4% e 1,6% do total de R\$ 292.73 milhões). Algumas observações devem ser efetuadas quanto a estes dados. Por exemplo, Itaqui, como já foi observado, é onde há uma das menores percentagens de área total ocupada por estabelecimentos agropecuários; Barra do Quaraí e Uruguaiana, quando se trata de área ocupada pela Agricultura Familiar, apesar de no primeiro existirem mais estabelecimentos agropecuários familiares do que no segundo, em ambos a área ocupada pela

Agricultura Familiar é ínfima (vide Tabela 7). Outro dado interessante diz respeito aos assentamentos: Barra do Quaraí e Itaqui não possuem nenhum assentamento, ao passo que Uruguaiana possui um, cujo total de famílias assentadas é de apenas sete (vide Tabela 11).

Se consideradas as finalidades de contratação de crédito, prevalece nos três casos o custeio agropecuário, no entanto não há uma diferenciação significativa entre custeio e investimento no caso de Itaqui e Uruguaiana, ao passo que em Barra do Quaraí a finalidade de investimento possui metade dos contratos efetuados para custeio (14 para custeio e 7 para investimento). Se forem consideradas as atividades (agrícola e pecuária), tem-se o seguinte: na *finalidade de custeio* Barra do Quaraí possui mais contratos e montante contratado para atividades agrícola (85% dos contratos e 91% do montante contratado); Itaqui contratou mais em atividades de pecuária (67% dos contratos), mas o montante contratado é o mesmo (R\$ 1.3 milhão), o que permite concluir que os contratos para as atividades da pecuária, embora sejam em maior número, possuem um valor médio contratado menor do que aquele das atividades agrícolas; por fim, Uruguaiana possui quase o mesmo número de contratos (36 pecuária e 34 agrícola), porém, o montante total contratado na finalidade custeio é superior na atividade agrícola (R\$ 1,7 milhão para atividades agrícolas e R\$ 1 milhão para atividades pecuaristas), o que atesta a mesma tendência de valor médio contratual observado no caso de Itaqui.

Na *finalidade de investimento*, Barra do Quaraí contratou ligeiramente menos em pecuária (3 contratos, ao passo que foram 4 para atividades agrícolas), porém, o montante para a pecuária é maior (R\$ 0,06 milhões para as atividades da pecuária e R\$ 0,02 milhões para as atividades agrícolas), o que demonstra que os contratos para investimento nas atividades de pecuária possuem um valor médio contratual mais alto do que aqueles das atividades agrícolas; Itaqui, por sua vez, apresenta um maior número de contratos e um maior montante de crédito contratado para as atividades de pecuária (73% dos contratos e 66% do montante contratado), porém, o valor médio contratual para as atividades agrícolas ainda assim é superior (ao contrário de Barra do Quaraí); por fim, tem-se que Uruguaiana novamente apresentou a mesma tendência do que foi observado em Itaqui, apenas com a ligeira diferença de possuir um quantitativo menor de contratos (70% do total) e um maior montante contratado (71% do total).

De maneira geral, e em sintonia com as tabelas 9 e 10, novamente é possível perceber que alguns municípios apresentam uma dinâmica mediana, como é o caso, principalmente, de Itacurubi, Manoel Viana e São Borja. Estes municípios possuem semelhança em vários

aspectos, dentre os quais merecem destaque o quantitativo total de contratos e de montante contratado. Como já foi dito, o maior quantitativo de contratos está presente na finalidade de custeio, porém, se analisadas as atividades de acordo com a finalidade do PRONAF, tem-se o seguinte quadro: na *finalidade de custeio*, Itacurubi apresenta maior quantitativo de contratos (78% do total) e de montante contratado (72% do total) referente às atividades da pecuária, porém o valor médio contratual é mais alto nas atividades agrícolas; Manoel Viana possui maior quantitativo de contratos relacionados à pecuária (54% do total), porém o maior montante de crédito é agrícola (67% do total), o que leva a concluir que o valor médio contratual é maior nesta última atividade (assim como em Itacurubi); São Borja, por sua vez, possui um maior quantitativo de contratos (80% do total) e de montante contratado (93% do total) no que diz respeito às atividades agrícolas (inclusive, com um visível contraste em relação às atividades da pecuária).

Na *finalidade de investimento*, Itacurubi apresenta o quantitativo de contratos e de montante contratado (respectivamente, 89% dos contratos e 86% do montante contratado) bem maior quando se trata de atividades da pecuária, o que também é observado em Manoel Viana (74% dos contratos e 68% do montante contratado), mas em ambos os casos o valor médio contratual é mais alto nas atividades agrícolas; já no caso de São Borja o maior quantitativo de contratos diz respeito às atividades de pecuária (68% do total de contratos), mas a maior parte do montante contratado diz respeito às atividades agrícolas (com 53% do total do montante contratado): enquanto a pecuária apresenta 108 contratos e um montante contratado de R\$ 1,5 milhão, as atividades agrícolas apresentam apenas 50 contratos cujo montante atinge R\$ 1,8 milhão, ou seja, o valor médio contratual é bem maior quando se trata de atividades agrícolas – em todos os três casos analisados.

Percebe-se que os agricultores familiares são-borjenses, beneficiários do PRONAF, representam ter mais afinidades com as atividades agrícolas do que os agricultores dos demais municípios da região. Não se trata de afirmar que não existam atividades pecuárias, pois isto iria contra os dados ora apresentados e discutidos, mas sim de afirmar que o perfil do agricultor familiar são-borjense constitui um caso no qual as atividades agrícolas são relativamente mais importantes do que as atividades da pecuária. Mas isto, obviamente, não o atomiza de forma exponencial, uma vez que em outros municípios, pelo menos na finalidade de custeio, os maiores montantes de crédito foram destinados também às atividades agrícolas. Contudo, quando se trata da finalidade de investimento, São Borja é o único caso em que o montante total de crédito aplicado às atividades agrícolas supera as atividades da pecuária. Se

considerada sua população e número de estabelecimentos agropecuários familiares, bem como fato de que neste município há quatro assentamentos com um total de 75 famílias assentadas, fica mais uma vez evidente que se trata de um dos melhores casos para efetuar um estudo *in loco* (até mesmo para que se possa compreender o porquê do agricultor familiar são-borjense priorizar o custeio e o investimento das atividades agrícolas em detrimento das atividades da pecuária – o que permite supor que existe algo diferenciado neste município e que isto favorece tal comportamento).

Uma vez analisado o perfil socioeconômico do setor primário desta região, com foco na Agricultura Familiar, seguido de uma análise sobre o crédito rural exclusivamente destinado aos pequenos agricultores, tona-se igualmente interessante efetuar uma análise do crédito rural disponibilizado a todos os produtores rurais. De forma semelhante ao que fora efetuado até então, sempre que possível e conveniente, a comparação entre a Agricultura Familiar e a agricultura não familiar permite observar alguns contrastes amiúde interessantes, os quais passariam despercebidos (ou incompletos) se analisados por um único ângulo: ao se pesquisar junto ao Banco Central a contratação, os montantes contratados e a posição dos municípios contratantes, torna-se possível ampliar a compreensão do perfil socioeconômico regional. Além de dimensionar o que representa o crédito rural tanto para os pequenos quanto para os médios grandes agricultores da região, de certa forma retoma-se o debate em torno da presença do Estado na sociedade civil.

O próprio Banco Central formula o seu *Ranking de Municípios no Ano Agrícola*, no qual é possível observar os 50 municípios que mais contrataram crédito rural (nas modalidades custeio, investimento, comercialização e industrialização). Nele, além do PRONAF, são consideradas todas as outras formas (políticas públicas ou não) de acesso ao crédito rural por parte do interessando na contratação, o que permite ter uma noção de quanto capital financeiro pode entrar em uma receita municipal via crédito rural. Os dados permitem traçar um panorama dos anos-safra de 2014/2015, 2015/2016 e 2016/2017, ou seja, satisfazem o recorte temporal que fora objeto das análises anteriores e, conseqüentemente, permitem a comparação entre achados. Desta forma, elaborou-se a Tabela 12, onde se apresenta o ano-safra, o município, sua posição e o total de crédito contratado. É importante ressaltar que os dados apresentados dizem respeito apenas àqueles que *figuram neste ranking*, ou seja, que estão entre os 50 municípios brasileiros que mais contrataram crédito rural (lembrando que o total de municípios no Brasil é de 5 570), razão pela qual alguns municípios da fronteira oeste gaúcha não são mencionados.

Tabela 12: Posições dos municípios da fronteira oeste gaúcha no *Ranking* dos 50 Municípios com maior montante de crédito rural contratado, por safra.

	Município	Posição custeio	Posição investimento	Posição comercialização	Total contratado (bilhões de R\$)
Safra 2014/2015	Alegrete	36°	40°	12°	1.180
	Uruguaiana	48°	-	18°	
	São Borja	-	-	22°	
Safra 2015/2016	Itaqui	-	-	29°	1.186
	Alegrete	33°	27°	14°	
	Uruguaiana	40°	-	29°	
Safra 2016/2017	Itaqui	-	-	28°	1.011
	Alegrete	45°	16°	28°	
	Uruguaiana	49°	-	29°	
	Itaqui	-	-	18°	

Fonte: Banco Central do Brasil (2018).

Na finalidade de industrialização (disponível apenas para a safra 2016/2017), não foi localizada a presença de nenhum dos 13 municípios da fronteira oeste gaúcha. Esta informação, se analisada junto aos dados do Quadro 6, permite afirmar que as atividades agroindustriais, quando analisadas pelo quesito contratação de crédito rural, não são expressivas nesta região, quer seja através do pequeno agricultor, quer seja através do médio e grande agricultor. Ao se afirmar isto não se quer dizer que não existam agroindústrias, o que seria demasiado reducionista, mas sim que não há presença significativa de crédito rural quando se trata desta atividade produtiva (o que pode ser observado através dos contratos e montantes contratados). Por outro lado, também é digno de nota que, no momento da pesquisa pôde-se observar que, de modo geral e independente da finalidade ou da safra, as três unidades federativas da porção meridional do Brasil possuem peso significativo tanto na contratação quanto no montante geral de crédito rural contratado, o que é corroborado pelos achados de Araújo e Vieira Filho (2018). Isto demonstra que não é apenas o pequeno agricultor da região sul que se sobressai em relação aos demais quando o se trata da contratação de crédito rural, mas também o médio e grande agricultor.

Outro achado interessante diz respeito à participação dos municípios da fronteira oeste neste *ranking*: em todas as três safras, verifica-se a presença de pelo menos três deles entre os 50 primeiros colocados, o que por si só já é suficiente para que se possa afirmar inexoravelmente que há uma forte demanda por crédito rural nesta região. Quanto às finalidades alegadas no momento da contratação, percebe-se que ao contrário do que foi observado no caso do PRONAF, a contratação de crédito vinculado à comercialização representou ser a prioridade dos médios e grandes agricultores da região, o que pode ser

observado através da presença de nada menos do que quatro municípios no *ranking* (Alegrete, Uruguaiana, São Borja e Itaqui, cujas posições são de 12º, 18º, 22º e 29º, respectivamente). A segunda finalidade priorizada por estes agricultores é a de custeio, seguida pela de investimento. Entretanto, a informação mais significativa reside não apenas nas posições destes municípios, mas também no montante geral de crédito rural contratado.

Se o total de treze municípios da fronteira oeste gaúcha contratou, entre 2014 e 2017, R\$ 292.73 milhões via PRONAF, apenas quatro municípios da fronteira oeste, no mesmo período, contrataram juntos mais de R\$ 3.37 bilhões. Há de se considerar que nestes três bilhões também estão somados os valores referentes ao PRONAF, o que não impede que, após uma breve operação de subtração, se observe o montante total, de um lado, e o montante contratado via PRONAF, de outro, evidenciando assim as distinções entre ambos. Em outras palavras, estes montantes representam alguns achados dignos de problematização: por exemplo, observa-se que o crédito rural contratado pelo pequeno agricultor possui um montante significativo, bem como os benefícios daí advindos são indubitavelmente inegáveis, especialmente quando se tem em mente a promoção e o desenvolvimento socioeconômico do perfil deste agricultor. Em outras palavras, o que se observa é a materialização da presença o Estado na sociedade civil, observado através do PRONAF. Todavia, se é verdade que esta presença do Estado pode ser observada entre os pequenos agricultores, também é verdade que ela existe entre os médios e grandes agricultores.

Ora, se é possível dizer que há uma visível tendência à concentração fundiária, ou seja, uma das formas pelas quais se observa apenas um dos vários efeitos primários da *lei do mais forte*, isto é, a lei de mercado, e que esta mesma tendência não resulta senão da estrutura socioeconômica desta região, como fora observado, torna-se possível supor que o Estado, em última análise, contribui para a legitimidade dessa *estrutura estruturante* benéfica à acumulação de capital. Isto significa dizer que, quanto maior são as posses, mais se pode contratar e, quanto mais se contrata crédito rural intermediado pelo Estado (com as devidas vantagens daí decorridas, relativamente ao setor privado), maior é a tendência à acumulação de renda. Em outras palavras, se o Estado brasileiro fornece crédito ao pequeno agricultor, a fim de promover suas atividades agropecuárias, ele também o faz proporcionalmente em relação ao médio e grande agricultor.

Se se observa uma tendência ascendente favorável à acumulação de capital e à concentração fundiária, certamente também existem alguns aspectos de ordem estrutural que

lhes são favoráveis: os montantes de crédito rural contratados não fazem outra coisa senão atestar antes uma tendência de alteração do *status quo* em prol dos dominantes do que sua conservação (o que, eufemisticamente discorrendo, não seria bom), uma vez que estes mesmos montantes são frutos de um contexto econômico no qual quem mais contrata são, obviamente, os agricultores mais capitalizados (basta, para tanto, efetuar uma comparação entre os montantes de crédito apresentados no Quadro 6 e na Tabela 12). É verdade, entretanto, que ambos os montantes contratados são benéficos, ou seja, tanto o valor de R\$ 5 000,00 é decisivo para o pequeno agricultor, quanto o valor de R\$ 150 000,00 é elementar para o médio agricultor, bem como também é verdade, e na mesma proporção, que o montante de R\$ 500 000,00 é sumamente interessante para o grande agricultor; mas cabe questionar: se a contratação de crédito é proporcional à realidade do agricultor, sem por isso abster-se de ser benfazejo, como o benefício oferecido ao pequeno agricultor será capaz de superar o benefício do latifundiário? Em outras palavras, se o Estado beneficia a ambos, certamente o latifundiário é mais confortavelmente agraciado do que o pequeno agricultor, uma vez considerado que o crédito rural tende a ser proporcional à realidade deste agricultor.

Pode-se dizer que as *estruturas estruturantes* locais são de certa forma beneficiadas pelo Estado, seja de forma consciente – o que é efetuado explicitamente através de representantes políticos eleitos e que tenham como escopo tais interesses –, seja de forma inconsciente, o que pode ser observado, dentre outras maneiras, através do rígido amparo legal à proporcionalidade de recursos estatais (às vezes, ingenuamente ratificada por estudos científicos que, tomados por discursos ingênuos de “igualdade perante a lei”, desconsideram que tal “igualdade” entremeio às desigualdades reais, tende a ser favorável aos dominantes). É desnecessário dizer que, obviamente, cada programa, política pública ou forma de contratação de crédito rural estatal possui singularidades que variam de taxas de juros baixas e facilidades na contratação de crédito (como é o caso dos agricultores familiares beneficiários do PRONAF), até taxas de juros mais altas adjuntas à necessidade de garantias fiduciárias (quando for o caso de montantes mais significativos).

Ao evidenciar tal realidade não se pretende afirmar, obviamente, que o Estado deveria rechaçar as possibilidades de acesso ao crédito rural por parte dos médios e, especialmente, dos grandes proprietários para, desta forma, beneficiar os pequenos agricultores – tal afirmativa seria de uma ingenuidade olímpicamente comprometedora. O que se observa é que, se neste contexto socioeconômico historicamente delimitado e geograficamente situado predomina uma tendência à acumulação de capital financeiro, traduzida dentre outras formas

pela concentração fundiária, e que tal acumulação é favorecida pelo Estado, através do crédito rural disponibilizado aos grandes latifundiários, há um problema social e econômico de natureza estrutural e que pode ser tanto mantido (e aprofundado), quanto pode ser atenuado (e combatido) pelo Estado. Neste caso, a complexidade da questão é de natureza predominantemente econômica: financiar os que produzem mais é o mesmo que “investir onde dá mais dinheiro” (para utilizar uma expressão corriqueira entre os pequenos agricultores) ou, o que dá no mesmo, investir onde a relação custo benefício seja mais viável economicamente.

Uma estratégia economicamente viável e socialmente justa e adequada a esta situação, sem que seja necessário recair no prejuízo de um para benefício de outrem, e igualmente evitando a complacência com os dominantes, é o maior investimento no pequeno e médio agricultor; o que pode ser efetuado não apenas através do crédito rural. Estratégias de financiamento e cooperação, políticas públicas voltadas indiretamente para a área como, por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, medidas restritivas e que fomentem maior reconhecimento *prático* e *simbólico* do pequeno agricultor, a começar pela atuação junto aos órgãos de ensino como escolas e entidades de ensino superior, têm-se demonstrado factíveis, o que sugere possibilidades de um maior investimento, capaz de aprimorá-las. Também compõem exemplos de estratégias eficientes a formulação de políticas públicas específicas (como àquelas de abrangência local e/ou temporalmente pré-determinadas), assim como a atuação estatal ou em parceria em casos de vulnerabilidade cuja resolução seja relativamente simples, como é o caso da carência de assistência técnica especializada.

Ainda que pesem as diferenças entre o Quadro 6 e a Tabela 12, os dados são unânimes ao comprovar a importância que representa o crédito rural estatal para os agricultores da região (especialmente para a comercialização de suas atividades agropecuárias, de modo geral e, particularmente ao PRONAF, para o custeio das atividades agropecuárias dos pequenos agricultores). Como pode ser observado, a análise da Agricultura Familiar e do crédito rural em nível regional tende a evidenciar alguns fatores interessantes que, em não raras as ocasiões, poderiam passar despercebidos no caso de uma análise mais abrangente. O mesmo é observado para a análise em nível local, sendo, para tanto, imprescindível que se conheça o contexto regional na qual o pequeno agricultor está inserido. Os achados e apontamentos abordados até então apontam que, se há um município que figura entre os principais candidatos para uma análise *in loco*, certamente este é o caso de São Borja.

5 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAF EM SÃO BORJA

Em suma, para não me alongar. O problema, conquanto não se possa desprezar a parte médica propriamente dita, é de natureza econômica e social. Precisamos combater o regime capitalista na agricultura, o latifúndio, dividir a propriedade agrícola, dar a propriedade da terra ao que efetivamente cava a terra e planta e não ao doutor vagabundo e parasita, que vive na “Casa Grande” ou no Rio ou em S. Paulo. Já é tempo de fazermos isto e é isto que eu chamaria o “Problema Vital”. (LIMA BARRETO, Afonso H. Problema vital, *In.: Bagatelas*, 1923).

Conforme observado, o município de São Borja possui 626 estabelecimentos agropecuários familiares, o que lhe coloca na posição mais próxima à média do COREDE Fronteira Oeste, que é de 631 estabelecimentos agropecuários familiares. Em termos de assistência prestada aos agricultores familiares presentes nesse município, cabe destaque à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER. A atuação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, cooperativas, representações profissionais etc., no que se refere à mediação estabelecida entre os agricultores familiares e o PRONAF, é praticamente inexistente. Assim como a assistência técnica, também com relação especificamente ao caso do PRONAF, é possível afirmar que o encaminhamento dos agricultores familiares às agências financeiras, bem como todo o suporte técnico/burocrático exigido legalmente para a contratação de crédito rural (a começar pela emissão da DAP e do Projeto de Investimento), são procedimentos desenvolvidos exclusivamente pela equipe da EMATER, composta por cinco pessoas: dois técnicos em agropecuária e três assistentes administrativos.

De acordo com os técnicos da EMATER – ambos responsáveis pela emissão da DAP e do Projeto de Investimento –, ainda que a equipe seja pequena, se comparada ao total de agricultores familiares do município, o seu tamanho não chega a ser um limitante para a contratação de crédito rural através do PRONAF, tanto mais que a EMATER conta com a parceria de outras instituições, públicas ou privadas, locais e regionais também voltadas para o desenvolvimento rural local (as quais compreendem desde os agricultores familiares ao agronegócio). No entanto, ambos admitem que, caso houvesse uma equipe maior, isto é, mais *técnicos voltados para extensão rural*, certamente haveria um incremento de informações e assistência técnica junto aos agricultores, o que, conseqüentemente, recairia no provável aumento do quantitativo de beneficiários do PRONAF nesse município. A respeito do

Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Borja e da Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente deve-se salientar que, pelo menos nos contatos efetuados, não foi possível obter quaisquer informações significativas sobre a Agricultura Familiar do município, tampouco sobre o PRONAF. Tanto é que as informações arroladas junto a esses órgãos são relativamente abstratas e imprecisas ⁴⁶, causa – e efeito – pela qual sempre que era esse o assunto da conversa, de imediato, indicava-se a EMATER do município como o local onde seria possível obter maiores informações.

Com o decorrer da pesquisa, observou-se que, conforme os apontamentos em relação à Agricultura Familiar e ao PRONAF confluíam diretamente para algumas instituições (notoriamente a EMATER e três agências bancárias do município), seria praticamente inviável – justamente pela falta de informações – aprofundar a coleta de dados com alguns representantes institucionais. A seleção dos locais e das pessoas que poderiam de fato contribuir para a abordagem sobre a Agricultura Familiar e, mais especificamente, sobre o PRONAF, só foi possível mediante acompanhamento contínuo. Concomitantemente a isso, também foram efetuadas, no mínimo, duas sondagens prévias (sempre informais) com os principais representantes das entidades ligadas ao setor primário local, a fim de averiguar a possibilidade de uma futura coleta de informações. Uma vez efetuado o acompanhamento, seguido pelas sondagens prévias, pôde-se decidir sobre a conveniência prática e científica em aprofundar ou não a coleta de informações em determinadas instituições. A cautela metodológica referente ao processo de seleção dos locais para coletas de informações em profundidade deve-se ao cuidado justamente focado na riqueza das informações subjetivas, tácitas, que não podem ser descartas pelo simples fato de não possuírem uma grandeza de primeiro grau, uma vez que elas constituem um código de linguagem complexo que precede a decodificação de outras informações (mesmo àquelas diretamente relacionadas ao PRONAF).

É importante ressaltar esse aspecto, até mesmo porque, se algumas pessoas não foram entrevistadas – no sentido de coletar informações em profundidade, independente do meio utilizado para este fim –, mesmo assim não houve quaisquer prejuízos quanto à coleta de material empírico, dado que o acompanhamento contínuo junto a essas mesmas pessoas (embora descartada a entrevista) demonstrou-se como a mais viável – senão a única –

⁴⁶ Durante as reuniões ordinárias, ou mesmo àquelas referentes ao Censo Agropecuário de 2017 (ainda em andamento), ou ainda nas reuniões do Conselho Municipal do Desenvolvimento Rural CONDES-Rural, pôde-se observar claramente quais são as pessoas, isto é, os representantes institucionais, que poderiam contribuir decisivamente para essa pesquisa. De forma geral, as informações obtidas em tais ocasiões foram fundamentais para aprofundar o conhecimento do universo socioeconômico local, além de subsidiar a constituição do que se poderia chamar de *capital social* (que foi, sem dúvida, fundamental para o desenvolvimento dessa pesquisa).

metodologia possível para a coleta de *informações* (e *indícios de informações*) sumamente decisivas para a compreensão do universo rural local e regional. Foi esse acompanhamento, que perpassa todas as fases desse trabalho, que permitiu apreender a rotina dos agricultores familiares beneficiários e não beneficiários do PRONAF, bem como a rotina dos grandes e médios agricultores do município, assim como grande parte das principais instituições públicas e privadas ligadas ao setor primário local. Dessa forma, é possível afirmar que este trabalho deve muito à pesquisa etnológica e às suas técnicas de coletas de informações, tais como diários de campo, questionários e entrevistas informais – essas, sem dúvida, são as mais enriquecedoras, em termos de compreensão as relações socioeconômicas e simbólicas presentes e atuantes nesse contexto social historicamente datado.

Tal suporte analítico permitiu apreender e descrever certas relações sociais implícitas na realidade objetiva onde estão situados os agentes sociais, isto é, os indivíduos: dentre tantos exemplos, pode-se destacar a distinção, sempre dissimulada, corroborada por classificações oficiais, relacionada à identificação (ou não-identificação) com os termos agricultor e produtor rural. O acompanhamento junto aos agricultores e aos burocratas de rua ligados ao setor primário local, seguido de uma coleta de informações em profundidade, permitiu compreender como o funcionamento do PRONAF pode ser condicionado por certos fatores socioeconômicos: por exemplo, o custeio elevado de culturas tidas pelo mercado como *commodities* não é outra coisa senão a procura por liquidez de crédito (como atestam explicitamente os burocratas de rua e os próprios beneficiários), assim como o maior montante de crédito da finalidade de investimento aplicado às atividades da pecuária deve ser compreendido como um produto, que é também produtor, isto é, reprodutor, de um condicionante fundiário e socioeconômico regional que impele o agricultor a investir na pecuária (o que não quer dizer, evidentemente, que este *investimento condicionado* seja reconhecido como tal pelo agricultor).

5.1 Implementação e caracterização do PRONAF

A análise da implementação do PRONAF será efetuada de duas formas: primeiro, serão abordados e analisados os dados obtidos junto à matriz de dados do Banco Central do Brasil; em um segundo momento focar-se-á nas opiniões dos entrevistados (beneficiários e representantes da EMATER, do Banco do Brasil – BB, Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL e do Sistema de Crédito Cooperativo – SICREDI). Abordar a implementação do programa sob tais perspectivas, longe de esgotar todas as possibilidades

analíticas, demonstrou-se extremamente eficaz, uma vez que permite-se analisá-lo sob diferentes pontos de vista. No entanto, para que isto seja possível, é interessante retomar e aprofundar os dados apresentados no Quadro 6 do capítulo anterior, de forma a detalhar as informações referentes à contratação de crédito rural, através do PRONAF, especificamente para o caso de São Borja. É com este intuito que foi elaborada a Tabela 13, onde é possível observar os quantitativos de contratos e de montantes contratados, segundo a finalidade e a atividade, ao longo do período compreendido entre 2014 e 2017.

Tabela 13: Quantidade de contratos e valores dos contratos (R\$ milhões), através do PRONAF, em São Borja (2014-2017).

Atividade	Finalidade								Total	
	Qtd. Custeio	Vlr. Custeio	Qtd. Invest.	Vlr. Invest.	Qtd. Comerc.	Vlr. Comerc.	Qtd. Indust.	Vlr. Indust.	Quant.	Valor
Agrícola	313	15.25	50	1.80	0	0	0	0	363	17.05
Pecuária	78	1.07	108	1.59	0	0	0	0	186	2.67
TOTAL	391	16.33	158	3.40	0	0	0	0	549	19.73

Fonte: Banco Central do Brasil (2018).

A elaboração desta tabela conta com o mesmo procedimento utilizado para a confecção do Quadro 6, pois foram consideradas todas as fontes de recurso utilizadas para financiar o PRONAF, bem como foram mapeadas todas as linhas de crédito pelas quais se pode contratar crédito rural através do programa ⁴⁷. É evidente que os contratos e consequentemente os valores contratados não necessariamente contemplam todas as linhas de crédito, assim como não há nenhum contrato celebrado em algumas finalidades, como é o caso da comercialização e da industrialização (mas não obstante, é interessante mencionar que, segundo o técnico da EMATER, apesar de existirem algumas agroindústrias de pequeno porte no município, nenhuma delas contrata crédito rural pelo PRONAF). O montante total de crédito rural contratado pelo agricultor familiar são-borjense através do PRONAF, neste período, foi de R\$ 19 734 071,53, distribuídos em 549 contratos, o que recai em uma média contratual de R\$ 35 945, 48.

Do montante total contratado, 86,41% refere-se à finalidade de custeio e apenas 13,59% dizem respeito à finalidade de investimento. Quanto às atividades, observa-se que, independente da finalidade, predomina o maior quantitativo de crédito rural contratado nas

⁴⁷ Conforme o Banco Central do Brasil (2018), os dados compreendem as seguintes linhas de crédito do PRONAF: Agroecologia; Agroindústria; Agroindústria (investimento); Cotas Partes; Custeio; ECO (Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental); Floresta; PRONAF Jovens; Mais Alimentos; Microcrédito; PRONAF Mulher; Produtivo Orientado; Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural – PRONAMP; Reforma Agrária; Reforma Agrária (Microcrédito); Sem subprograma e, por fim, o PRONAF Semiárido.

atividades agrícolas, que somam 93,38% do total contratado na finalidade de custeio e 52,94% na finalidade de investimento. Como pode-se observar, na finalidade de custeio há uma predominância bastante significativa de crédito rural contratado para subsidiar as atividades agrícolas, ao passo que na finalidade de investimento se observa uma quase equidade, o que demonstra que, quando se trata de *investir*, o agricultor familiar são-borjense tende a aplicar os montantes contratados de forma relativamente equilibrada em ambas as atividades (agrícola e pecuária), o que compõe, no todo, uma realidade peculiar desse município frente aos demais municípios da Fronteira Oeste.

Quando, porém, são analisados os contratos, é possível observar uma realidade diversa do que mostram os indicadores referentes aos montantes contratados: se na finalidade de custeio 80% dos contratos (de um total de 391) referem-se às atividades agrícolas, na finalidade de investimento esse percentual é praticamente inverso, pois 68,35% dos contratos (de um total de 158) referem-se às atividades da pecuária. Disso se pode concluir que, embora exista um maior número de contratos, isto é, de beneficiários nas atividades da pecuária pela finalidade de investimento, o valor médio contratual é, ainda assim, inferior em relação àquele referente às atividades agrícolas dessa mesma finalidade. Em outras palavras, observa-se que existem mais contratos e valores contratados, na finalidade de custeio, referente às atividades agrícolas; já na finalidade de investimento há um maior número de contratos referentes às atividades típicas da pecuária, porém, mesmo assim, o maior montante de crédito contratado é destinado às atividades agrícolas. Dessa forma, é possível inferir que o perfil do agricultor familiar são-borjense tende a se aproximar mais do restante do Rio Grande do Sul do que do perfil da própria fronteira oeste, onde ele está situado, uma vez que este agricultor prioriza mais as atividades agrícolas (cultivo), as atividades da pecuária (criações).

Como resposta ao questionamento proposto já no capítulo anterior (“por que isso ocorre?”), tem-se algumas constatações que, não por acaso, lembram os achados de Gazolla e Schneider (2013). Em primeiro lugar, de acordo com o que foi observado junto aos agricultores (beneficiários e não beneficiários do programa), o foco concentrado nas atividades agrícolas deve-se, sobretudo, à liquidez de crédito, o que é expresso através da corriqueira expressão “invisto onde dá dinheiro”. Essa opinião é corroborada, integralmente, também pelo técnico da EMATER responsável pela emissão da DAP (“o produtor costuma investir onde ele tem liquidez de crédito”). Ainda que exista, na fronteira oeste gaúcha, uma conjuntura socioeconômica na qual o pequeno agricultor não consegue competir economicamente com os médios e grandes agricultores por meio da produção de *commodities*,

o cultivo de certas culturas relacionadas à produção em larga escala consiste no meio pelo qual este agricultor consegue manter e comercializar os produtos oriundos de suas lavouras: assim como observado anteriormente, por mais que os técnicos da EMATER incentivem práticas agropecuárias diversificadas, os agricultores familiares são coagidos pela estrutura econômica local a investir onde tradicionalmente há mercado, o que explica o foco mais na produção de *commodities* do que em atividades como a olericultura, floricultura, silvicultura etc., que constituem antes exceções à regra.

Nesse sentido, é interessante ressaltar a opinião do representante da EMATER local: para o técnico entrevistado, o fato de São Borja estar localizado mais ao norte, em relação aos demais municípios do COREDE Fronteira Oeste, exerce uma influência decisiva nas atividades agropecuárias desenvolvidas no local. Segundo este técnico, que já atuou profissionalmente no COREDE Missões, o perfil do agricultor são-borjense se aproxima mais do perfil presente nos COREDES Missões e Vale do Jaguari do que aquele observado no COREDE Fronteira Oeste: o fato de que nessas regiões predomina a agricultura em menor escala produtiva, de porte pequeno e médio (ao contrário do agronegócio presente nos municípios próximos a São Borja, pela fronteira oeste, como é o caso de Itaqui e Alegrete), contribui para que os agricultores são-borjenses, sejam eles familiares ou não, priorizem as atividades agrícolas. Ao que tudo indica, parece existir, de fato, uma correlação nos apontamentos dos extensionistas e dos agricultores, uma vez que os dados analisados sugerem a existência de um perfil diferenciado desses agricultores familiares em relação aos demais que compõem o COREDE Fronteira oeste.

Isto não quer dizer que, especialmente os extensionistas da EMATER das demais municipalidades, não incentivem os pequenos agricultores a contratarem crédito rural para subsidiar também as atividades agrícolas – já que predominam as atividades típicas da pecuária. O que se observa, no caso da maioria dos médios e grandes agricultores situados no COREDE Fronteira Oeste é que há um “incentivo” de mercado, subsidiado pelas agências financeiras, para investirem em atividades agrícolas caracterizadas pela produção, em alta escala, de *commodities*: diferentemente da singularidade do agricultor familiar são-borjense, os agricultores familiares da fronteira oeste enfrentam uma maior dificuldade para competir, em escala de mercado, com as atividades agrícolas desenvolvidas pelos médios e grandes agricultores, o que os leva a priorizarem as atividades da pecuária, justamente por esta se apresentar como uma alternativa economicamente viável em termos de agregação de renda

(pelo menos esta é a realidade daqueles agricultores familiares que são beneficiários do PRONAF).

Esta é a razão pela qual é imprescindível analisar a contratação de crédito rural, efetuada através do PRONAF, pelos agricultores familiares são-borjenses, a fim de evidenciar quais são as atividades subsidiadas pelo PRONAF, isto é, *no quê* os agricultores aplicam o crédito contratado. A melhor forma de destacar as atividades, os produtos e os quantitativos de contratos e de valores contratados consiste, sem dúvida, na análise detida em cada uma das finalidades de contratação, ou seja, custeio e investimento. Assim como nos casos anteriores, os dados referentes a ambas as finalidades comportam todas as fontes de financiamento do PRONAF, bem como todas as suas linhas de crédito. Também foram integralmente selecionadas as modalidades pelas quais se contrata crédito rural, de acordo com as atividades agrícolas e pecuaristas presentes nessas finalidades. É interessante ressaltar que as modalidades de contratação de crédito podem ser as mesmas em ambas as finalidades (custeio e investimento); entretanto, também existe a possibilidade de que certas modalidades que estão presentes em uma finalidade estejam ausentes em outra, conforme a atividade (agrícola e pecuária). Todavia, a fim de evidenciar quais são as modalidades presentes em cada finalidade e, assim, erradicar possíveis mal-entendidos, optou-se pela citação integral das mesmas, conforme a ocasião.

A primeira finalidade analisada é o custeio. Nesta finalidade, as *atividades agrícolas* contemplam as seguintes modalidades de contratação de crédito rural: aquicultura; aquisição de insumos para indústria familiar; atendimento aos cooperados; beneficiamento ou industrialização; cooperativas de crédito (singular ou central); extrativismo de espécies nativas; florestamento e reflorestamento; integralização de cotas partes; lavoura; pesquisa e assistência agropecuária; serviços profissionais/técnicos e, por fim, a taxa de retenção. Quanto às *atividades da pecuária* presentes nesta finalidade, tem-se as seguintes modalidades: apicultura; aquicultura; aquisição de insumos para indústria familiar; aquisição e manutenção de animais; atendimento a cooperados; avicultura; beneficiamento ou industrialização; bovinocultura; bubalinocultura; caprinocultura; cooperativas de crédito (singular ou central); cria de animais; cunicultura e demais roedores; equinocultura; exploração sob regime de integração; integralização de cotas partes; manutenção/criação de animais (cria); manutenção/criação de animais (recria e engorda); ovinocultura; pastagem; pesca; pesquisa e assistência agropecuária; sericicultura; serviços profissionais/técnicos; suinocultura e, por fim, a taxa de retenção. Com base nessas informações, obtidas junto ao Banco Central do Brasil,

foi possível elaborar a Tabela 14. Nessa tabela são especificados os produtos nos quais os agricultores familiares aplicam o crédito contratado, assim como os quantitativos de contratos de valores contratados, por atividades, na finalidade de custeio.

Tabela 14: Contratos e valores contratados em São Borja (2014-2017), por atividades e modalidades, de acordo com a finalidade de custeio.

	PRODUTO	QUANTIDADE	VALOR (R\$)
Atividades Agrícolas	Soja	178	9 003 005,06
	Trigo	80	3 820 961,75
	Arroz	28	2 026 604,91
	Milho	24	271 912,51
	Oculto*	2	120 575,82
	Oculto*	1	8 172,41
	Total	313	15 251 232,46
Atividades Pecuárias	Bovinos	77	1 070 479,70
	Oculto*	1	9 236,10
	Total	78	1 079 715,80
TOTAL	391	16 330 948,26	

Fonte: Banco Central do Brasil. *Para preservação do sigilo bancário (conforme a Lei Complementar nº 105/2001), em nível de município, os produtos com até três contratos não serão especificados.

Optou-se por explicitar as cifras completas dos valores contratados, a fim de dar uma maior visibilidade do que representa cada produto (destinatário do crédito rural) para o agricultor familiar são-borjense. Diferentemente da Tabela 13, onde não é possível observar quais são os produtos apresentados no Projeto de Investimento, nessa tabela pode-se perceber que há, não apenas um maior quantitativo de contratos referentes às atividades agrícolas, mas também uma maior diversificação das atividades desenvolvidas, se comparado ao que é observado na atividade da pecuária – onde predomina exponencialmente a bovinocultura. É interessante mencionar que, assim como observado em toda a fronteira oeste gaúcha, há sempre um interesse, em maior ou menor escala, nas atividades típicas da pecuária; custear (ou investir) nessas atividades, além de ser uma ação condicionada pelo contexto socioeconômico onde estão situados os agricultores familiares, só é possível porque existe a possibilidade de desenvolver tais atividades: conforme foi observado⁴⁸, os estabelecimentos agropecuários familiares presentes nessa região podem possuir uma área total bastante significativa (em São Borja, pode-se atingir, pela Lei nº 11.326/2006, até 80 ha), o que permite o desenvolvimento das atividades da pecuária, ainda que em pequena e média escala

⁴⁸ Cf. Tabela 10 do capítulo anterior.

(constatação essa que é ressaltada tanto pelos extensionistas da EMATER quanto pelos próprios agricultores, sejam eles beneficiários ou não-beneficiários do programa).

Mas não obstante o destaque das atividades típicas da pecuária, o que se percebe é que o foco da contratação de crédito rural pela finalidade de custeio consiste, indubitavelmente, nas atividades agrícolas. Dentre os produtos custeados pelos agricultores familiares, predomina, tanto pelo quantitativo de contratos quanto pelo quantitativo de valores contratados, a sojicultura, seguida da triticultura, orizicultura e do cultivo de milho. Mas o que tais culturas possuem em comum? Todas são *commodities*. Esses dados, somados aos apontamentos do técnico da EMATER e aos achados de Gazolla e Schneider (2013), permitem elaborar algumas constatações interessantes no que se refere à implementação de uma política pública voltada para o desenvolvimento rural, como é o caso do PRONAF. Com muita cautela (bem como com as palavras apropriadas), e já com esses dados em mãos – no entanto, sem publicizá-los –, questionou-se aos extensionistas da EMATER (nas sondagens informais e na coleta de informações em profundidade), se os mesmos já haviam observado o que aqui se pode chamar de “desvio de finalidade” por parte dos beneficiários, em relação ao crédito contratado, isto é, se a aplicação do crédito contratado era condizente com o que fora planejado no Projeto de Investimento, ou, pelo contrário, acontecia o que foi observado por Gazolla e Schneider (2013), ou seja, de o agricultor projetar o investimento em uma determinada atividade, porém investir em outra.

Segundo o técnico entrevistado, esse tipo de situação não ocorre ou, se ocorre, são casos isolados e estatisticamente insignificantes. Ao contrário do que foi observado por Gazolla e Schneider (que detectaram uma conduta implícita, caracterizada pela preferência em custear certas atividades agrícolas, tais como a produção de *commodities*), há nesse caso e nesse sentido, uma conduta explícita: apesar de o técnico da EMATER incentivar a diversificação de atividades produtivas, bem como a segurança alimentar (temas que a literatura corriqueiramente atribui à Agricultura Familiar), ele também aponta que a maioria dos projetos que são elaborados juntos à EMATER diz respeito especialmente ao cultivo da soja – constatação corroborada pelos próprios agricultores e confirmada pelos dados estatísticos. Dessa forma, é possível constatar que as aplicações de crédito nas culturas da soja, trigo, arroz e milho (mas especialmente na soja) não são vistas como algo negativo ou que seja desacreditado perante EMATER, mas são interpretados com uma alternativa de renda que, “pode não ser a melhor, mas é a que existe no momento”, segundo o extensionista. Nesse aspecto, que novamente remete aos achados dos autores citados, percebe-se uma inegável

contribuição das agências financeiras ao subsidiarem as atividades tidas como convencionais no município e na região (“é no que os produtores da região preferem investir”, segundo os burocratas de rua responsáveis pela liberação do crédito rural).

Este aspecto merece atenção especial. Como conceber o investimento em atividades agrícolas típicas do agronegócio como algo economicamente viável para o pequeno agricultor? Não estariam, como sugerem Gazolla e Schneider (2013), essas atividades contribuindo para a pobreza ascendente deste perfil de agricultor? A que tudo indica, pelo menos no caso de São Borja, a possibilidade de desenvolver certos cultivos, ainda que sejam *commodities*, representa senão a única, uma das poucas atividades que lhes permitem a agregação de renda e a sua permanência – e de sua família – no meio rural local. Não se pode conceber o mercado como algo situado entre dois extremos, ou seja, entre Deus e o Diabo, como ressaltou Abramovay (2004), mas sim como uma instituição necessária para a sociedade: como conceber como negativa a sojicultura se ela representa uma alternativa de renda? Ou melhor, como subsidiar atividades típicas da “policultura familiar” se não há mercado local ou regional que seja capaz de absorver – logo, de incentivar – os produtos oriundos dessas atividades (fruticultura, olericultura, floricultura etc.)?

Descartar as utopias de típicas de um modelo ideal, especialmente quando se trata de implementar uma *policy*, não é sinônimo de recair em um realismo complacente: observar que determinadas práticas, mesmo que não possuam correspondência direta com o PRONAF, são ainda assim limitantes significativos no que diz respeito à sua implementação, é contribuir para que os seus objetivos possam ser atingidos, justamente por considerar uma série de fatores imprevistos. Dito de outra forma, sem se considerar o mercado local e regional, é praticamente inviável coibir a contratação de crédito pelo simples fato do mesmo ser aplicado em certas atividades e culturas típicas do agronegócio. Não são poucos os casos em que os agricultores familiares da região recusariam o crédito disponibilizado pelo PRONAF, caso o mesmo obrigatoriamente fosse destinado às atividades que, embora sejam características da Agricultura Familiar de outras regiões, não encontram liquidez de crédito na região. Sem ser comprazente com a situação atual, pode-se afirmar que, se a possibilidade de subsidiar a produção de *commodities* não é a melhor das alternativas, sem ela seria ainda pior.

Esta constatação lembra algo semelhante às falhas apontadas na política de assentamentos: fornecer a posse de terra, sem os implementos ou capital inicial, bem como situar um assentamento em uma região hostil às práticas agrícolas desenvolvidas nesses locais

não é outra coisa senão limitar *a priori*, economicamente e socialmente, as possibilidades representadas pela política de assentamentos. Não se pode conceber um benefício vertical e isolado, ainda que sumamente importante (como é o caso do crédito rural disponibilizado por meio do PRONAF ou mesmo da posse de terra, adquirida por meio do assentamento), como algo capaz de, unilateralmente, corrigir real e potencialmente todas, ou pelo menos as principais, assimetrias socioeconômicas enfrentadas pelo público beneficiário dessas políticas.

A prioridade pelas atividades agrícolas, e dentre elas, pela produção de *commodities* (notoriamente a sojicultura), consiste em uma realidade produtiva característica do município de São Borja, se comparado aos demais municípios da fronteira oeste: é opinião geral entre todas as pessoas envolvidas com o meio rural desse município que, ao longo dos últimos cinco anos, há uma ofensiva da sojicultura em curso que é motivada, sobretudo, pelos bons preços de comercialização e pela influência produtiva (e comercial) exercida por outros municípios mais ao norte de São Borja, conforme destaca, dentre outros, o técnico da EMATER. Essa opinião encontra nos representantes das empresas privadas que, ao se referirem à fronteira oeste gaúcha, aponta o município de São Borja como a “porta de entrada” para a soja na região.

Todavia, é interessante mencionar que o município possui fatores agronômicos e climáticos que são relativamente mais favoráveis a esse cultivo alguns dos outros municípios da fronteira oeste, como é o caso de Uruguaiana, Quaraí e Barra do Quaraí. Não se quer dizer, com isso, que há algo de positivo ou negativo em relação aos agricultores familiares, especialmente àqueles que são beneficiários do PRONAF; mas sim que esta realidade tem influenciado cada vez mais na implementação do programa em São Borja e que, dado as condições atuais de mercado e a possibilidade de intercalar culturas de verão e de inverno que possuam liquidez de crédito, o crédito disponibilizado pelo programa, quando aplicado (sempre com cautela e com as devidas precauções) nessas atividades, tem surtido efeitos que, de acordo com a concepção dos beneficiários e dos extensionistas, são antes positivos do que negativos. Essa tendência não impede, evidentemente, que surjam crises econômicas potencialmente letais para esses agricultores, os quais investem de acordo com as condições de mercado, o que permite dizer que há uma concentração crescente em determinados cultivos, como é o caso, por exemplo, da sojicultura.

Ainda assim, para muitos beneficiários do programa a possibilidade de subsidiar certas culturas, ainda que ocorra uma concentração de recursos ascendente, constitui uma atual

situação econômica que é mais cômoda do que a observada outrora. Obviamente que constatações dessa natureza, efetuadas pelos próprios agricultores, não podem ser atribuídas unicamente às atividades ora desenvolvidas, mas sim a uma série de ações conjuntas ou descontínuas, entre as quais se pode destacar a modernização de máquinas e implementos agrícolas, a intensificação produtiva e mesmo a possibilidade de contratar crédito rural de forma facilitada, como é o caso proporcionado pelo próprio PRONAF. Dizer que o crédito rural contratado pelo programa, quando aplicado nessas atividades, representa uma alternativa viável de renda, não isenta o fato que tal realidade pode sofrer drásticas alterações, motivadas, sobretudo pelas flutuações comerciais e econômicas típicas do mercado.

É por isso que a constituição de um mercado que seja capaz de absorver e incentivar a diversificação produtiva dos agricultores familiares locais pode ser uma política que, unida ao próprio PRONAF, seja capaz de não apenas incentivar a diversificação produtiva, mas também garantir a estabilidade socioeconômica desses produtores atuando pela principal frente de interesses: a liquidez de crédito. Outra observação interessante, segundo o que foi observado junto aos agricultores (familiares ou não) e aos extensionistas (não só os da EMATER), diz respeito ao espaço conquistado pela soja: as áreas que antes eram destinadas às outras culturas, como é o caso da própria orizicultura e da triticultura, na medida em que as condições agrônômicas permitem, são destinadas à sojicultura. Isso permite inferir que a organização produtiva do setor primário local, mas também regional ou nacional, é diretamente influenciada pelas condições de mercado; o que recai no fato de que, para que uma política pública como o PRONAF possa realmente atingir os seus objetivos, não se pode, de forma alguma, ignorar as práticas de mercado onde o programa será implementado. É importante destacar que, segundo o técnico da EMATER, o interesse das agências financeiras em subsidiar determinadas atividades produtivas, bem como em priorizar os agricultores do Grupo V (os mais capitalizados), nem sempre é condizente com o que é incentivado pela EMATER, uma vez que o interesse das agências financeiras pauta-se, sobretudo, pelo lucro financeiro e, como tal, impacta diretamente na implementação do PRONAF.

Não se pode negar, de acordo com o extensionista, que os próprios agricultores da região não se sentem motivados a investir em outras atividades que não sejam essas, o que evidencia a existência de uma espécie de círculo vicioso. Contudo, em termos de valores contratados juntos às agências financeiras entre 2014 e 2017, se 86,41% do total refere-se à finalidade custeio e, dentre essa finalidade, 93,38% (R\$ 15 251 232,46) refere-se às atividades agrícolas, a sojicultura representa nada menos do que 60% desses mais de 15 milhões de reais

aplicados no custeio das atividades agrícolas. Em termos de liquidez de crédito, pode-se dizer que, grosso modo, foram injetados na economia municipal durante este período, exclusivamente por meio *apenas da finalidade de custeio*, mais de 16 milhões de reais (cf. Tabela 14). Apesar do crédito contratado não ser aplicado na diversificação produtiva – o que deve ser entendido como um reflexo do contexto onde é implementada esta *policy* –, não são poucos os beneficiários que alegam que, sem os recursos do PRONAF, sua situação seria ainda pior e que, ao invés de agricultores familiares, seriam apenas empregados rurais, isto é, predominantemente trabalhariam para os agricultores mais capitalizados, ao invés de desenvolverem as suas próprias atividades agropecuárias em sua propriedade.

Essa constatação, reforçada pelo técnico da EMATER, lembra e contesta os apontamentos de Silva (2010) sobre a diversificação das atividades desenvolvidas pela unidade familiar, conforme apontada por este autor: ao que tudo indica, o crédito rural disponibilizado pelo PRONAF tem sido um melhores incentivos para que os agricultores possam manter suas atividades agropecuárias em *nível familiar* (e não em *nível individual*) e, quando não mais é possível mantê-las, frequentemente o que se observa é o desmantelamento da unidade familiar, isto é, da unidade familiar enquanto organização socioeconômica utilizada para a exploração de atividades agropecuárias desenvolvidas no estabelecimento da família (seja ele próprio, arrendado etc.)⁴⁹. É importante salientar que, apesar do fato de que esses dados e informações referem-se à finalidade de custeio, na qual predomina o número de contratos e de valores contratados, esta é apenas uma das duas finalidades em que os agricultores familiares são-borjenses contratam crédito rural, pois ainda resta analisar a *finalidade de investimento*. Algumas modalidades de contratação de crédito nesta finalidade são as mesmas que àquelas observadas no custeio; entretanto, há outras que são exclusivas, o que motivou uma descrição de todas as modalidades presentes na finalidade de investimento.

Dessa forma, quanto às atividades agrícolas, observam-se as seguintes modalidades: aquicultura; aquisição de animais de serviço (uso na agricultura); aquisição de ativos operacionais; aquisição de propriedades rurais; aquisição de veículos; atendimento a cooperados; cooperativas de crédito (singular ou central); financiamento pelo Programa de

⁴⁹ O fato de se afirmar que somente os homens desenvolvem as tarefas predominantes na grande parte das atividades agropecuárias só pode constituir uma novidade entre os mais ingênuos, e utilizar-se da *divisão sexual do trabalho*, ainda mais em se tratando do universo rural brasileiro, como uma justificativa para o “desmantelamento das unidades familiares” consiste em um grande equívoco: se, em uma sociedade androcêntrica, compete aos homens grande parte das atividades agropecuárias, o simples fato de que a mulher esteja encarregada de outras atividades, notoriamente a economia de bens domésticos, não a excluir da unidade familiar, tampouco desestabiliza o que convencionalmente se chama de Agricultura Familiar.

Capitalização de Cooperativas Agropecuárias – PROCAP-AGRO; florestamento e reflorestamento; formação de culturas perenes; integralização de cotas partes; melhoramento das explorações; máquinas, equipamentos, materiais e utensílios; pesquisa e assistência agropecuária e, por fim, serviços profissionais e/ou técnicos. Nas atividades da pecuária, por sua vez, as modalidades são essas: aquicultura; aquisição de animais; aquisição de animais de serviço; aquisição de ativos operacionais; aquisição de propriedades rurais; aquisição de veículos; atendimento a cooperados; cooperativas de crédito (singular ou central); financiamento PROCAP-AGRO; integralização de cotas partes; melhoramentos das explorações; máquinas, equipamentos, materiais e utensílios; pastagem; pesca; pesquisa e assistência agropecuária e serviços profissionais e/ou técnicos. Com base nessas informações, obtidas junto ao BCB, foi possível elaborar a Tabela 15, cujos dados seguem o mesmo modelo da Tabela 14, diferenciando-se apenas pela finalidade, que é a de *investimento*.

Tabela 15: Contratos e valores contratados em São Borja (2014-2017), por atividades e modalidades, de acordo com a finalidade de investimento.

	PRODUTO	QUANTIDADE	VALOR (R\$)
Atividades Agrícolas	Trator	8	509 888,85
	Outras máquinas	11	327 260,00
	Correção intensiva do solo	9	306 976,30
	Máquinas e implementos	5	196 400,00
	Depósito e instalações congêneres	5	126 119,55
	Oculto*	1	94 800,00
	Oculto*	2	71 764,67
	Outros melhoramentos*	5	58 211,05
	Oculto*	1	53 900,00
	Oculto*	1	28 198,50
	Oculto*	1	20 000,00
Oculto*	1	14 765,00	
Total		50	1 808 283,92
Atividades Pecuárias	Bovinos	35	1 071 469,04
	Outras aplicações	31	174 734,60
	Pescado	19	102 175,15
	Oculto*	2	67 994,61
	Embarcação pequena (até 20 A/B)	12	66 880,00
	Oculto*	1	38 000,00
	Oculto*	1	33 390,00
	Oculto*	2	17 700,00
	Oculto*	2	10 403,30
	Oculto*	1	4 767,65
	Oculto*	1	4 000,00
Oculto*	1	3 325,00	
Total		108	1 594 839,35
TOTAL		158	3 403 123,27

Fonte: Banco Central do Brasil. *Para preservação do sigilo bancário (conforme a Lei Complementar nº 105/2001), em nível de município, os produtos com até três contratos não serão especificados.

O montante total de crédito rural contratado neste período, exclusivamente pela finalidade de investimento é de apenas 13,59%, ou seja, uma cifra bem inferior ao que se observa na finalidade de custeio. Por outro lado, há uma maior diversidade de produtos nessa finalidade, comparativamente ao que foi observado no custeio. Junto a essa diversidade de itens também se encontra uma distribuição de montantes correspondentes, isto é, uma contratação de crédito rural distribuído de forma mais equitativa conforme os produtos. No entanto, se for para ressaltar algum destaque individual em termos de produtos, tem-se que o maior quantitativo tanto de contratos quanto de montantes contratados compete à bovinocultura, presente na atividade da pecuária. Quanto aos produtos, ou seja, os objetos de investimento pelos quais se contrata crédito rural, que não podem ser especificados por possuírem menos do que três contratações, também eles superam os casos de mesma natureza observados na Tabela 14: no custeio há apenas três produtos não especificados, ao passo que no investimento há em ambas as atividades um total de quatorze produtos que, embora não sejam especificados, contribuem para afirmar que há uma maior diversificação de focos de aplicação do crédito contratado do que o que foi observado na finalidade de custeio.

De forma geral, pode-se observar que, curiosamente, há 12 produtos em cada atividade, no entanto há mais do que o dobro de contratos nas atividades da pecuária, embora nem por isso os valores contratado nessa atividade sejam superiores àqueles da atividade agrícola: do total de mais de três milhões de reais contratados, 53.13% referem-se às atividades agrícolas e 46.87% referem-se às atividades da pecuária. Em outras palavras, é possível observar que, ao contrário do custeio, onde o maior quantitativo de contratos de valores contratados encontra-se nas atividades agrícolas, quando se trata da finalidade de investimento, essa lógica é diferenciada: apesar do maior quantitativo de contratos estar presente nas atividades da pecuária, os maiores montantes contratados referem-se às atividades agrícolas, o que indica um valor médio contratual mais elevado nessas últimas atividades.

Especificamente com relação às atividades agrícolas, observa-se que o maior quantitativo de contratos refere-se ao investimento em máquinas agrícolas, entretanto o maior montante refere-se ao investimento em uma máquina agrícola em especial: o trator. É evidente que esta é uma das principais máquinas, senão a principal, quando se trata de desenvolver atividades agropecuárias, assim como o seu custo (e preço de compra) é relativamente às demais máquinas um dos mais elevados (considerando que este público é composto exclusivamente por agricultores familiares). Investir na compra ou no

melhoramento de tratores precede o investimento em outras atividades, segundo o que pôde ser observado junto aos agricultores de São Borja (familiares ou não), constatação essa que é reforçada pelo técnico da EMATER. Quanto aos produtos que recebem maior atenção por parte do agricultor familiar beneficiário do PRONAF, especificamente em sua finalidade de investimento e nas atividades agrícolas, merecem destaque as projeções cíclicas nas safras e nas criações, uma vez que os tratores, máquinas e implementos, correção de solo, depósitos, melhoramentos diversos etc., relacionam-se, no duplo sentido do termo, ao investimento na produção e armazenamento dos produtos produzidos em uma safra, já pensando na próxima.

Nas atividades típicas da pecuária, mais uma vez é possível perceber, pelas razões já citadas, o foco concentrado na bovinocultura (gado de corte). As especificações dos produtos, corroboradas pelos apontamentos efetuados pelo técnico da EMATER, permitem perceber que há uma procura significativa de crédito rural, nesta atividade e finalidade, por parte de pescadores: apesar de ser um “público complicado” – segundo o extensionista, ao se referir ao descumprimento de prazos de pagamentos e de requisitos burocráticos para a contratação do crédito rural –, o fato de São Borja ser margeada pelo Rio Uruguai favorece a exploração econômica da pesca, a qual consiste em uma atividade econômica importante para diversas famílias (o que é comprovado pelos dados, uma vez que o pescado e as embarcações pequenas somam 32 contratos que representam um montante total de R\$ 169 055,15, ou seja, 4,96% do total de crédito contratado nesta finalidade, ou 10,60% do total referente apenas às atividades da pecuária nesta finalidade). Embora não sejam especificadas, as aplicações de crédito em atividades como a reforma ou a construção de cercas, o preparo de solo para pastagem, compra de reprodutores com genética avançada etc., também constituem investimentos corriqueiros entre os beneficiários do PRONAF.

No seu conjunto, pode-se dizer que o total das atividades desenvolvidas, bem como dos montantes de crédito contratados, não atestam outra coisa que não o potencial que possui o PRONAF para o agricultor familiar de São Borja. Não é sem motivos que, segundo o extensionista da EMATER, aquele agricultor que contrata crédito rural pela primeira vez, sempre torna a recontratar crédito através do programa. É por essa que, uma vez dimensionado o que significa o programa e, por extensão, *no que são aplicados* os recursos contratados através do PRONAF, faz-se necessário entendê-lo também pela ótica exclusiva e em profundidade tanto por parte dos beneficiários quanto pelos burocratas de rua – o que é imprescindível quando se trata de analisar a implementação de uma política pública, conforme atestado por Pires (2016) e Souza (2018).

5.2 O PRONAF sob a ótica dos beneficiários e dos burocratas de rua

Antes de adentrar nos distintos pontos de vista sobre o programa, cabe questionar o seguinte: o que dizem, com relação ao PRONAF, os agricultores familiares que, por uma série de motivos, ainda não são beneficiários? Em primeiro lugar, e até mesmo por uma questão de lógica, dificilmente consegue-se obter, junto ao potencial beneficiário do programa, informações referentes aos motivos do seu “não acesso”, até mesmo porque não foi detectado nenhum caso em que este agricultor conhecesse o PRONAF e, com base em um conjunto de informações, decidisse não acessá-lo – o que, é claro, não exclui a existência de casos desta natureza. Em segundo lugar, quando o agricultor, mesmo que cumpra com todos os requisitos legais para se tornar um beneficiário do programa, pouco sabe – ou mesmo não sabe – sobre *o que é e para quê serve* o PRONAF, como ele poderia emitir uma opinião a respeito do seu não acesso, uma vez desconhecendo o objeto da indagação? Obter informações minimamente precisas sobre o PRONAF, com base no seu público beneficiário (real e potencial), constitui algo que somente é possível, salvo casos isolados, junto aos agricultores que já contrataram, ao menos uma vez, crédito rural através do programa.

Isso não quer dizer, entretanto, que não seja possível evidenciar alguns achados referentes a não contratação de crédito rural por parte de agricultores com potencial para se tornarem beneficiários do programa. Por exemplo, segundo a opinião dos extensionistas da EMATER, corroborados pela equipe executora do Censo Agropecuário de 2017, do CONDES e de outros extensionistas do setor público e privado local e regional, são dois os principais motivos que levam os agricultores familiares a não acessarem o programa no município: o primeiro, evidentemente, é a falta de informações referentes ao PRONAF; o segundo, por sua vez, consiste no medo de contrair dívidas e não poder pagá-las (observação que está em correlação direta com a falta de informações sobre o programa). É interessante ressaltar que essas constatações foram frequentes em todo o período de acompanhamento contínuo junto aos agricultores do município: aqueles que já acessaram o programa contam que, antes do primeiro acesso, possuíam o mesmo receio em contrair dívidas (assunto que sempre causa certo embaraço), e atribuem esse receio em acessar o programa especialmente à falta de informações sobre o funcionamento do mesmo. Quanto a essa “falta de informações”, frequentemente alegada, pode-se afirmar que a mesma refere-se não à ausência de pessoas que realmente saibam informar como funciona o PRONAF, mas sim a uma *deficiência na divulgação* sobre o seu funcionamento, regras e benefícios (opinião comungada por todos os

burocratas de rua e pelos próprios beneficiários do programa, além de constituir algo facilmente perceptível junto àqueles agricultores familiares que ainda contratam crédito rural).

Apesar de a falta de divulgação sobre o programa e, por extensão, o medo em contrair dívidas, constituírem os dois principais motivos do não acesso por parte dos potenciais beneficiários, os mesmos diferem em intensidade segundo quem os alega: por exemplo, os extensionistas da EMATER, a equipe do IBGE, bem como as demais pessoas que atuam junto ao universo rural local afirmam a existência, frequentemente em conjunto, tanto da falta de divulgação do programa quanto ao medo de contrair dívidas, ao passo que os agentes bancários das três instituições analisadas (Banco do Brasil, BANRISUL e SICREDI) foram unânimes em atribuir o não acesso exclusivamente à desinformação sobre o funcionamento institucional do PRONAF, ou seja, não mencionaram nada sobre o medo de contrair dívidas. Segundo o técnico da EMATER, também contribui para obstaculizar o aumento no quantitativo de beneficiários a existência de uma “falta de visão empreendedora”: de acordo com sua opinião, se o extensionista vai até o agricultor, explica o funcionamento do programa e fornece, na medida do possível, assistência técnica, o pequeno agricultor tende a contratar crédito rural; no entanto, este seria um caso em que a iniciativa partiria antes do burocrata de rua do que do próprio beneficiário⁵⁰.

Disso decorre o sentido de sua observação sobre a “falta de empreendedorismo”, que deve ser entendido não como mero desinteresse por parte dos agricultores familiares, mas sim como o resultado de uma amálgama entre desinformação, assistência técnica limitada e coerções oriundas do mercado agropecuário regional, cujo efeito não é outro senão o receio do agricultor em contratar crédito (e, assim, assumir uma dívida, ainda que sob condições relativamente seguras e facilitadas) para subsidiar suas atividades agropecuárias. Este receio, mais ou menos justificado pela desinformação, é ainda mais compreensível quando se tem em mente que este agricultor, beneficiário ou não do PRONAF, encontra-se situado em uma região em que historicamente predominam atividades agropecuárias desenvolvidas em grande escala (no passado, de forma extensiva, atualmente, com manejo intensivo). Dessa forma, o agricultor familiar é socialmente condicionado por estruturas estruturantes que influenciam diretamente em suas posições e disposições, do que resulta, em última análise, naquilo que o técnico da EMATER se referiu como a “ausência de um espírito cooperativo”. É interessante,

⁵⁰ Deve-se frisar que, quando mencionada essa expressão, o extensionista comparava o agricultor familiar da fronteira oeste e, em específico, o agricultor familiar são-borjense, com outros perfis de agricultores, notoriamente com aqueles que Antunes (2011) caracterizou como “herdeiros da policultura colonial” ou, nas palavras do extensionista, os “colonos da serra”.

nesse sentido, questionar o seguinte: como, então, o agricultor familiar são-borjense soube do PRONAF?

Segundo as informações obtidas junto aos beneficiários, todos alegaram que souberam do programa por intermédio da EMATER local, seja por meio de palestras, dias de campo, entrevistas no rádio, seja pessoalmente, junto ao extensionista. Essas alegações são confirmadas por outras pessoas que também atuam no meio rural local, além do próprio extensionista da EMATER, o qual alega que “quando o produtor acessa o PRONAF pela primeira vez, quase sempre ele acessa novamente”. Com relação aos agricultores familiares que são potenciais beneficiários, pode-se inferir que este conjunto de informações, ao demonstrarem os principais motivos do não acesso ao crédito rural, também sugerem que a implementação desta *policy*, pelo menos no caso atual de São Borja, requer a correção em algumas assimetrias: este é o caso, por exemplo, da necessidade de uma maior divulgação das regras e dos benefícios proporcionados pelo PRONAF, o que serviria, por extensão, para dissipar certos receios, notadamente o medo de contrair dívidas e não poder pagá-las (no sentido de que, justamente pela desinformação, os agricultores tendem a interpretar a contratação de crédito rural pela lógica tradicional de empréstimo bancário, isto é, sem as condições facilitadas que caracterizam o programa)⁵¹. Uma vez analisado o caso dos *beneficiários potenciais*, resta analisar tanto dos *beneficiários reais* quanto das relações estabelecidas entre estes e os burocratas de rua.

Evidentemente, a análise do agricultor familiar beneficiário do PRONAF precede à análise das relações entre beneficiários e burocratas de rua. No sentido de evidenciar quem são os beneficiários do programa, e seguindo os apontamentos já efetuados anteriormente, pode-se dizer que, no que diz respeito às relações legais estabelecidas entre os beneficiários e a terra, tem-se o seguinte, por ordem de incidência: proprietário, arrendatário e beneficiário da reforma agrária (o que não exclui situações excepcionais como, por exemplo, as ocasiões em que a terra é cedida por algum familiar idoso para proveito dos mais jovens – filhos, netos, genros etc.). Como se percebe, os achados estão em plena sintonia com as estatísticas apontadas pelo Censo Agropecuários do IBGE (cf. Tabela 8). Por outro lado, há um dado que

⁵¹ Embora os agentes bancários não tenham efetuado nenhuma observação sobre a inadimplência dos agricultores familiares beneficiários do PRONAF, o extensionista da EMATER menciona que os pescadores constituem “um público complicado”, ao se referir à inadimplência. No entanto, este mesmo burocrata de rua também ressalta que estes são casos estatisticamente isolados – cuja precisão não soube informar – se comparados ao universo dos agricultores familiares são-borjenses. Ressalta também que, o que possivelmente gera a inadimplência deste perfil de beneficiário são, sobretudo, as variações comerciais e produtivas típicas de sua atividade, além de imprecisas “atitudes individuais muito complicadas” (referindo-se à inadimplência premeditada).

chama a atenção: se em São Borja é possível que o agricultor familiar possua um máximo de até 80 ha (soma de quatro módulos fiscais), são poucos os casos observados em que o agricultor alegou possuir um quantitativo próximo ao limite máximo de área (há casos em que o beneficiário do PRONAF desenvolve suas atividades em áreas extremamente pequenas, como 7,6 ha ou até mesmo 2,5 ha). Essa informação subsidia o entendimento relacionado às diferentes opiniões mapeadas entre agricultores familiares mais vulneráveis economicamente em contraste com aqueles mais capitalizados (“tem gente que não precisa do PRONAF. Eles poderiam pegar dinheiro de outra forma, mas pegam por meio do PRONAF”), o que denota que há, mesmo no interior da Agricultura Familiar local, distinções conhecidas e reconhecidas entre os agricultores familiares.

Em termos de escolaridade, observou-se que a maioria dos agricultores familiares beneficiários do programa possui, por incidência, ensino fundamental incompleto, seguido de ensino médio incompleto (embora tenha ficado comprovado que os filhos, segundo uma tendência geral, apresentam um maior nível de escolaridade do que os seus pais). Com relação às pessoas envolvidas e as atividades desenvolvidas pelos beneficiários do PRONAF, percebe-se que na maior parte dos casos há um envolvimento de toda a família, bem como uma ausência de outras atividades paralelas. Essa informação é sumamente importante, justamente porque revela dinâmicas interessantes quando contrastada com os agricultores familiares que não são beneficiários do programa: no caso destes últimos, geralmente se observa o desenvolvimento de outras atividades, com finalidade de agregação de renda, tanto agropecuárias (predominantemente) como não agropecuárias (casos isolados). Além de que, no caso dos *não beneficiários*, frequentemente se observa uma atividade produtiva que não envolve toda a família, mas apenas alguns de seus membros (notoriamente os homens, os quais além de desenvolver atividades agropecuárias em suas propriedades, também, e na medida do possível, são os principais membros da unidade familiar responsáveis por manterem outras atividades paralelas).

É interessante ressaltar, nessa mesma linha de raciocínio, que os beneficiários do programa (e, também, os não beneficiários) possuem uma visão relacionada ao futuro das atividades agropecuárias desenvolvidas atualmente pela família, bastante pessimista: quando questionados sobre o assunto, geralmente os agricultores familiares alegavam que os seus filhos (os herdeiros, isto é, aqueles que estão *socialmente destinados* a dar continuidade nas tarefas desenvolvidas por seus pais), não possuem interesse em prosseguir nas atividades desenvolvidas pela família, o que, às vezes, é incentivado inclusive pelos próprios pais (“Isso

aqui é pesado, difícil. Disse para eles estudarem”; “Eles não querem ficar aqui, passar trabalho”; “Tem que estudar. Por isso que não coloco eles para trabalhar”) ⁵². É claro que não se pode universalizar alguns casos particulares e tomá-los como representantes da realidade regional e local – o que constitui o princípio de todo etnocentrismo, uma vez que há também casos em que os filhos dos agricultores (beneficiários ou não) demonstram visível interesse por “tocar a propriedade”, ou seja, dar sequência às atividades desenvolvidas pela família –, no entanto, deve-se reconhecer que mesmo com o auxílio do PRONAF, ainda existem deficiências com relação ao interesse das gerações mais jovens em permanecer no universo rural, as quais estão situadas em uma estrutura socioeconômica que vai além do que é possibilitado pelo crédito rural – tais como condições de saúde, previdência, qualidade de vida, satisfação profissional etc. É inegavelmente que o PRONAF é uma política pública eficaz no combate ao êxodo rural; mas, por outro lado, como este é um problema social de natureza macroeconômica, somente iniciativas equivalentes podem fazer com que surjam efeitos positivos e duradouros em longo prazo (criação de mercado, melhoria na qualidade de vida, reestruturação fundiária etc.).

Em termos de contratação de crédito rural através do programa, o principal motivo – e atrativo – que faz com que o agricultor familiar se torne um beneficiário, são as condições facilitadas de contratação e a baixa taxa de juros bancários sobre o capital contratado (comparadas às contratações convencionais). Existem situações em que foi possível localizar beneficiários que contratam crédito rural, através do programa, há mais de quinze anos consecutivos – o que confirma as colocações do extensionista da EMATER, no sentido de que quem contrata pela primeira vez, geralmente tende a recontratar uma segunda ou mais vezes (“Se não fosse o dinheiro do governo, nós não plantávamos mais”, conforme alegou um beneficiário). Nesse sentido, quando interpelados se o PRONAF é adequado às suas necessidades, todos os beneficiários responderam afirmativamente, sugerindo, entretanto, pontuais e precisas correções quanto aos procedimentos inerentes à contratação do crédito rural – notoriamente a atuação dos agentes financeiros (fato que será retomado mais adiante). No ponto de vista dos burocratas de rua, todos igualmente afirmaram que o programa é adequado às necessidades apresentadas pelos beneficiários; todavia, deve-se ressaltar que há uma “distância considerável” entre a realidade dos agricultores e a opinião de alguns burocratas de rua: enquanto os extensionistas da EMATER frequentemente emitem opiniões

⁵² Segundo o técnico da EMATER, a Agricultura Familiar presente em São Borja já sofre com o que ele chama de “envelhecimento da mão de obra”, isto é, quando apenas as gerações mais velhas mantêm as atividades agropecuárias tradicionalmente desenvolvidas pela família, sem contar com o apoio dos jovens.

corroboradas por outras pessoas vinculadas ao universo rural local, assim como pelos próprios agricultores, os agentes financeiros mantém certo distanciamento e cautela ao emitir uma opinião, ainda que vaga e abstrata, com relação à realidade vivenciada pelos agricultores – o que é, segundo suas explicitações, justificável, uma vez que não acompanham as suas rotinas, mas apenas encaminham “os papeis que nos trazem aqui”, ou seja, o Projeto de Investimento, a DAP⁵³ e demais exigências burocráticas.

Aliás, sobre o papel desenvolvido pelos burocratas de rua, cabem importantes apontamentos, sobretudo aqueles efetuados pelos beneficiários do programa; mas também reciprocamente. Por exemplo, sob a ótica dos beneficiários, não foi possível detectar reclamações referente ao papel desempenhado pela EMATER, salvo que gostariam que houvesse uma equipe maior e que, conseqüentemente, lhes fosse prestada mais assistência técnica – opinião essa, como visto, corroborada pelo próprio extensionista dessa instituição. Por outro lado, quanto aos agentes financeiros, foram efetuadas duras e frequentes críticas que, em alguns casos, fizeram – segundo alegações dos agricultores familiares – com que desistissem de contratar crédito através do programa: praticamente em todos os casos, e de forma singularmente constante, quando questionados sobre as principais dificuldades enfrentadas para contratar crédito rural, os beneficiários alegavam decisivamente os ritos burocráticos e a atuação obstaculizadora, sob sua ótica, desenvolvida pelos agentes financeiros. Essas constatações são duplamente interessantes, justamente porque responde por dois aspectos: em primeiro lugar, pelas dificuldades encontradas e possíveis sugestões para aprimorar o programa; em segundo, porque diz respeito à atuação dos burocratas de rua: se não foi detectada nenhuma interação negativa relacionada aos extensionistas da EMATER, as observações assumem um contraste completamente diversos quanto aos agentes financeiros.

São dois os motivos que fazem com que, na opinião dos beneficiários do programa, a pior etapa de todo o processo para a contratação de crédito rural seja o momento da interação com os agentes bancários: o primeiro, diz respeito às exigências burocráticas da instituição bancária (e não apenas àquelas previstas institucionalmente pelo programa); e, em segundo lugar, consta a lentidão em liberar o crédito, uma vez aprovada a documentação. Nesse último

⁵³ Quanto à imprecisão da substituição da DAP pelo CAF, conforme disposto no Decreto nº 9.064/2017, nenhum dos burocratas de rua soube precisar maiores informações. No entanto deve-se ressaltar que os extensionistas da EMATER alegaram que lhes foram repassados “qualquer coisa” sobre o assunto, contudo, continuam – até o momento de conclusão desta pesquisa –, emitindo apenas a DAP. Quanto aos agentes bancários das três instituições, quando questionados sobre o assunto, foram unânimes em dois aspectos: primeiro, alegaram que não sabiam sequer existência desta substituição de um pelo outro; em segundo lugar, e na sequência, alegaram que “isso vem pronto lá da EMATER” (com referência à documentação trazida pelo beneficiário), sugerindo que isto não é da sua competência – embora confirmam a documentação para posterior encaminhamento.

caso, um agricultor chegou a relatar que projetou, junto à EMATER, o seu investimento em atividades típicas de um hortifrutigranjeiro, no entanto, a morosidade enfrentada para poder acessar o crédito rural comprometeu potencialmente o desenvolvimento das suas atividades (“A lavoura não espera. Tudo tem sua época e, se perder a época, não tem mais o que fazer.”). Quanto às comprovações documentais, isto é, os procedimentos estritamente burocráticos, os agricultores alegam que algumas exigências efetuadas pelos agentes financeiros “servem só para não deixar a gente pegar o dinheiro”, no sentido de que são exigidos certos documentos com validade determinada e que, nem sempre, e em especial no caso daqueles agricultores que residem distante do centro urbano ⁵⁴, conseguem ser arrolados em tempo hábil (“o que é pior quando a terra não está no nosso nome. Daí, tem que trazer pai, e ele é velho; não quer vir pra cidade... Olha, é difícil). Em contraposição aos beneficiários, os agentes financeiros alegam que falta mais organização e agilidade, por parte dos primeiros; ao passo que o extensionista da EMATER alega que “os bancos dificultam muito”, inclusive, menciona que, às vezes, tem de interceder pessoalmente pelo agricultor (segundo ele, há diferenças significativas em termos de exigências bancárias de uma instituição financeira para outra, o que contribui para encaminhar a maior parte dos beneficiários para o Banco do Brasil “Lá, eles estão mais acostumados, é mais fácil de encaminhar o produtor”).

As alegações dos agricultores familiares remetem à noção de violência institucional, conforme descrita por Pires (2016), a qual é praticada, neste caso, por parte dos agentes financeiros em relação aos beneficiários: tanto o extensionista da EMATER quanto os agricultores, em casos relativamente frequentes, alegam terem ouvido explicitamente dos agentes financeiros que a agência bancária não tinha interesse em subsidiar o pequeno agricultor, dado a falta de garantias e os valores relativamente baixos de seus empréstimos. Houve, inclusive, uma oportunidade que possibilitou confirmar isso em uma das agências (Banco do Brasil), onde foi declarado – evidentemente que não com desdém, mas apenas de forma complementar, no momento em que se questionava se havia alguma diferença significativa, na opinião da instituição bancária, entre o perfil do agricultor familiar e o não familiar, além é claro dos montantes contratados –, que, de fato, não era interessante para o banco efetuar esses empréstimos, dado que o retorno financeiro é pouco lucrativo. É curioso

⁵⁴ É importante considerar, especificamente na fase de implementação de uma política pública dessa natureza, que as distâncias geográficas entre algumas localidades do interior em relação ao centro da cidade, onde é efetuada a contratação de crédito rural, são bastante significativas na maior parte dos municípios da fronteira oeste gaúcha, pois há casos que a distância ultrapassa mais de cem quilômetros em certas localidades do interior em relação ao perímetro urbano, como é o caso, por exemplo, de São Borja (com as localidades de Vila Brites, Encruzilhada, Itu, Iguariacá, dentre outras).

que essa informação seja oferecida com certa naturalidade que não deixa de ser complacente, uma vez que o Banco do Brasil é uma instituição pública vinculada ao Governo Federal – tanto quanto o PRONAF – o que sugere que nem sempre a visão econômica acompanha a visão social, ainda que ambas partam do mesmo local: o Estado ⁵⁵.

Curiosamente, todos foram unânimes alegaram não perceber nenhum problema com relação à contratação de crédito rural através do PRONAF, tampouco que tenham recebido quaisquer críticas por parte dos beneficiários demandantes desse crédito. Todavia, isso não quer dizer que esses burocratas não estejam cientes de que os requisitos burocráticos atuam como um limitante (embora não cheguem a considerá-los um problema), uma vez que mostram estar cientes de que seria melhor se os ritos burocráticos, inclusive aqueles exigidos pela própria instituição financeira, fossem simplificados, embora paradoxalmente aleguem que não há como simplificar ainda mais o processo de contratação de crédito rural através do PRONAF (conforme atesta a expressão, bastante significativa, do representante do SICREDI: “Não há como fazer isso. Infelizmente, tem que ser assim. É preciso.”). Vale ressaltar que, segundo os extensionistas da EMATER, os agentes financeiros poderiam, sim, facilitar a contratação através da erradicação de exigências internas e de documentação com prazos previamente estipulados e bastante reduzidos, que nem sempre correspondem ao ano agrícola – alegações também corroboradas pelos beneficiários e, de certa forma reconhecida pelos próprios agentes financeiros.

De uma forma ou de outra, fica visível, com maior ou menor intensidade, a predominância da lógica de mercado, isto é, do interesse pelo lucro aliado ao empréstimo de crédito rural, o que atesta que o viés social e territorial de uma política pública como o PRONAF pode sofrer importantes alterações durante sua implementação, quando influenciado pela lógica economicista (o que, evidentemente, não é, nem de longe, o mesmo que dizer afirmar que, para que algo seja socialmente justo, tenha de ser economicamente oneroso, como frequentemente alegam as concepções neoliberais, as quais são aplicadas em universos totalmente distintos, como é o caso do mercado, por um lado, e da sociedade, de outro). Não obstante, também se questionou aos burocratas de rua se, na percepção deles,

⁵⁵ Ao contrário do que foi observado no BANRISUL e no SICREDI, há no Banco do Brasil de São Borja duas alas e equipes distintas destinadas às contratações de crédito rural: a primeira é destinada ao agronegócio; a segunda, à Agricultura Familiar.

houve alguma mudança no perfil e no foco do beneficiário do PRONAF em relação à contratação de crédito rural, no período compreendido entre 2014 e 2017 ⁵⁶.

Como resposta, todos os entrevistados disseram que não houve mudança alguma, salvo breves observações do agente financeiro do BANRISUL, que relata uma maior procura na finalidade de investimento, assim como pelo agente financeiro do SICREDI, corroborado pelo extensionista da EMATER, para quem a procura por subsídios para soja aumentou nesse período. Sobre este aspecto, tentou-se mapear o processo de contratação de recursos, bem como o local de aplicação dos mesmos seguindo, para isso, na linha dos achados de Gazolla e Schneider (2013). Ao questionar os burocratas de rua sobre qual a opinião deles em relação à aplicação dos recursos contratados, os agentes das três instituições alegaram que, se ocorre algum “desvio de finalidade”, o mesmo constitui algo que foge do seu conhecimento ⁵⁷. Nesse sentido, apenas o Banco do Brasil possui uma espécie de *fiscalização dos recursos emprestados*: aleatoriamente, são escolhidos dentre os beneficiários, alguns agricultores familiares que recebem uma visita *in loco* do fiscal da agência, o qual compara o Projeto de Investimento com a real atividade desenvolvida pelo beneficiário. As demais agências não informaram se possuem um serviço como este.

Por outro lado, de acordo com o extensionista da EMATER, se ocorre algum “desvio de finalidade”, a soma de todos os possíveis casos não chega a 5% do total de beneficiários do PRONAF. Interpelados, com toda a cautela possível e utilizando os códigos de linguagem necessários para obter tais informações, os próprios beneficiários demonstram que não ocorrem desvios de finalidade, pois de fato o valor contratado é investido em atividades típicas do agronegócio (a triticultura, a bovinocultura e, especialmente, a sojicultura). Aliás, é expressivo que, nesse sentido, de acordo com os agentes financeiros, além dos montantes contratados, não há outra diferença significativa entre os agricultores familiares e os agricultores não familiares do município, uma vez que ambos subsidiam atividades agrícolas

⁵⁶ Segundo o extensionista da EMATER, cerca de 90% dos beneficiários do PRONAF em São Borja contratam crédito rural através do Banco do Brasil, 5% através do SICREDI e igualmente 5% através do BANRISUL. Dessa forma, o papel desempenhado pelos agentes lotados no Banco do Brasil tende a ser estatisticamente mais significativo do que o papel desempenhado pelos agentes lotados nas demais agências bancárias. É por essa razão que, cientes do quantitativo de contratos relativos ao PRONAF, os agentes do SICREDI e do BANRISUL ressaltaram explicitamente que as opiniões emitidas norteiam-se em poucos contratos, e por isso, podem não ser condizentes com o universo da Agricultura Familiar do município.

⁵⁷ Embora o agente financeiro do BANRISUL tenha alegado brevemente que esta situação, ou seja, desvio de finalidade ou aplicação duvidosa do crédito rural contratado, seja mais corriqueira no caso dos grandes agricultores da região.

(lavouras) e pecuaristas (criações) semelhantes, as quais diferem apenas no quantitativo de área ou cabeças de gado, de acordo com os entrevistados.

Ao contrário do caso observado pelos autores anteriormente citados, no presente caso não há necessidade de desviar recursos, uma vez que há certa sintonia de interesses no que se refere às atividades convencionalmente subsidiadas pelos beneficiários. Obviamente, essa “sintonia de interesses” é diretamente condicionada tanto pelo mercado da região quanto pelo contexto sociocultural no qual se encontram situados os agricultores (e, dentre eles, os beneficiários do PRONAF), assim como os próprios burocratas de rua. Justamente nesse sentido, ou seja, de mapear as dinâmicas referentes à contratação de crédito rural, questionou-se aos beneficiários do programa se os mesmos contratavam e aplicavam livremente o crédito rural ou se, de acordo com as suas opiniões, a aplicação do crédito sofria alguma influência por parte dos extensionistas ou dos agentes bancários. De acordo com os beneficiários, eles se sentem livres para contratar e aplicar o crédito contratado de acordo com os seus planos, sem sofrer quaisquer interferências de ambos os burocratas de rua – opinião essa que é comungada, também reciprocamente, entre os próprios agentes e extensionistas entrevistados.

No entanto, uma informação interessante e que chamou atenção, diz respeito aos grupos, linhas de crédito, finalidades, atividades e modalidades de contratação de crédito rural. Curiosamente, os agentes financeiros não souberam distinguir uma finalidade de uma linha de crédito, tampouco um grupo de uma atividade, ou mesmo as diferenças entre os grupos. Isso atesta que há, por parte desses agentes, um sistema de classificação e encaminhamento paralelo (ao menos informalmente) em relação ao previsto pelo PRONAF e divulgado, inclusive, pelo Banco Central do Brasil. Embora com menor intensidade, também os extensionistas da EMATER parecem não dominar, como seria de se esperar em modelo ideal, as distinções entre as classificações previstas pela diretriz do programa. Entretanto, o técnico entrevistado soube precisar que praticamente a totalidade dos beneficiários encaminhados às agências bancárias do município enquadra-se no Grupo V – o que foi confirmado pelos agentes dessas instituições. É interessante mencionar que há, em São Borja, quatro assentamentos, o que contribui para a expectativa de um maior quantitativo de contratos enquadrados em outros grupos de menor renda (ainda que alguns deles, como o Grupo A, possa contratar uma única vez).

Segundo o extensionista, além do perfil do agricultor que vai à EMATER se enquadrar, de fato, no Grupo V, há também, por parte das agências bancárias uma preferência

pelos beneficiários enquadrados neste grupo, justamente pelo fato (ainda segundo o extensionista) de que esses agricultores contratam maiores montantes de crédito, se comparados aos demais grupos, o que estaria de acordo com a “visão de lucro do banco”. Essa informação é interessante porque leva a supor que alguns agricultores, beneficiários em potencial, podem não acessar o crédito rural justamente porque não se enquadram no perfil de beneficiários típicos do Grupo V. Nesse sentido, alega o extensionista da EMATER que o auxílio será sempre prestado, no entanto, é fundamental que exista o interesse em contratar crédito rural por parte desse beneficiário mais vulnerável socioeconomicamente. Como solução para essa deficiência na implementação do programa, este burocrata de rua sugere uma ação em conjunta que atua em duas frentes: (1) uma maior divulgação das regras e benefícios do PRONAF junto a esses agricultores – trabalho que já tem sido efetuado, na medida do possível, segundo o extensionista; e uma política de incentivo, por parte das agências financeiras, à contratação de crédito pelo agricultor familiar mais vulnerável. Quanto ao primeiro aspecto, todos os agentes financeiros o ressaltaram; quanto ao segundo, não foi mencionado nenhuma alusão (salvo o seu oposto, isto é, certa preferência pelo empréstimo de maiores montantes de crédito).

É importante ressaltar que a existência de certa imprecisão sobre as linhas de crédito, finalidades e modalidades, por parte dos burocratas de rua, constitui algo que pode ser corrigido através dos dados apresentados na primeira metade deste capítulo. Ressalta-se, entretanto, que divulgação (ainda que informal, ou mesmo nos questionamentos pautados nos dados disponibilizados pelo Banco Central do Brasil), causou significativa surpresa em todos os burocratas de rua, o que não deixou de causar certa impressão, pois esperava-se que os mesmos conhecessem, ainda que a nível municipal – e justamente por operar com o PRONAF – quais eram as principais atividades subsidiadas (agrícola ou pecuária), bem como as modalidades (onde o crédito contratado era aplicado) etc. Este era o caso, por exemplo, quando questionou-se os burocratas de rua ao que eles atribuíam a predominância das atividades da pecuária na fronteira oeste, seguido do questionamento sobre qual a causa, no seu ponto de vista, do agricultor familiar são-borjense constituir um caso atípico, pois contrata mais crédito para as atividades agrícolas do que as da pecuária. Como observado na primeira parte deste capítulo, somente o extensionista da EMATER soube emitir uma opinião significativa sobre tais questionamentos ⁵⁸.

⁵⁸ Os agentes financeiros respondiam, com outra pergunta, se isso não se deve “à realidade da região”.

Por fim, cabe ressaltar alguns apontamentos em relação às aprimorações necessárias ao PRONAF, segundo os beneficiários e os burocratas de rua. De acordo com os primeiros, as principais deficiências do programa são as excessivas exigências documentais efetuadas pelos agentes financeiros (avalista, laudos, análises, “comprovações desnecessárias”, prazo de validade de alguns documentos excessivamente reduzido), a morosidade para liberar o acesso ao crédito rural e, também, o aumento do limite de crédito para contratação por parte do “bom pagador” (o que sugere uma política de bônus). Na ótica dos burocratas de rua, deve-se distinguir as opiniões de acordo com o ator. Por exemplo, para o extensionista da EMATER, a primeira deficiência a ser corrigida diz respeito a uma maior divulgação das regras e benefícios do programa, aliada a uma política que vise conscientizar e incentivar a gestão e o planejamento tanto de investimento do crédito contratado quanto – e principalmente – do pagamento do mesmo; a segunda diz respeito, como já mencionado, às exigências burocráticas efetuadas pelos agentes financeiros. Por outro lado, não deixa de ser curioso que os agentes financeiros apontem as exigências burocráticas como um limitante, embora digam que as mesmas não precisam ser reformuladas (“nunca tivemos problemas com isso” ou mesmo porque “tem que ser assim”). Todavia, todos os agentes financeiros concordam com o extensionista da EMATER e mesmo com os próprios beneficiários no sentido de que, de fato, uma das principais limitações do programa diz respeito à deficiência na divulgação das regras e das vantagens do mesmo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reconhecimento do potencial econômico da Agricultura Familiar, apesar de relativamente recente se comparado à agricultura convencional, pode ser observado não somente através da sua legitimação estatal, mas também por meio do crescente espaço que tem conquistado no meio intelectual, político e social. Não obstante, pode-se afirmar que os agricultores familiares brasileiros compõem um público altamente heterogêneo; o que obviamente se estende às atividades agropecuárias desenvolvidas por este público. Por outro lado, também é possível afirmar que os pequenos agricultores possuem diversas semelhanças que permanecem pouco ou nada alteradas, independente do local onde se encontram situados: este é o caso da predominância da mão de obra familiar, do tamanho da área do estabelecimento agropecuário, que geralmente é pequena (inclusive, frequentemente inferior ao máximo estipulado pelos módulos fiscais), assim como pelo caráter de vulnerabilidade socioeconômica de alguns grupos específicos, tais como os beneficiários da reforma agrária.

Nesse contexto, o papel desempenhado pelas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural brasileiro surge como algo fundamental e que é, ao mesmo tempo, fruto de uma conquista política e um atestado de reconhecimento público da importância da Agricultura Familiar para a sociedade brasileira. Embora o viés econômico esteja presente até mesmo na legislação que permite operacionalizar a maior parte das políticas públicas voltadas para o universo rural, o que tende a minimizar o reconhecimento do seu potencial social, ainda assim é possível ressaltar que a atuação estatal junto aos agricultores, especialmente os pequenos e médios, cuja situação financeira tende a ser mais delicada comparativamente aos grandes agricultores, é essencial para a promoção do desenvolvimento territorial, social e econômico. É nesse sentido que surge, em 1996, o PRONAF – hoje considerado uma política de Estado, tal como é o caso do Programa Bolsa Família. Com o objetivo de possibilitar a contratação, sob condições facilitadas, de crédito rural estatal voltado exclusivamente para os pequenos agricultores, esta política pública representa hoje uma das principais fontes de recursos para uma grande parte dos agricultores familiares brasileiros.

O programa, que foi constantemente aprimorado ao longo das últimas duas décadas, visa atender às diversas demandas oriundas da Agricultura Familiar, o que é efetuado, sobretudo, por meio de suas diversas linhas de crédito, as quais contemplam uma diversidade significativa de modalidades passíveis de contratação de crédito rural. É nesse sentido que

pode-se afirmar que a análise do PRONAF, efetuada com base dos montantes de contratados e de valores contratados, locais de contratação e atividades subsidiadas com o crédito rural contratado, permite efetuar uma verdadeira investigação sobre a Agricultura Familiar brasileira. Os dados referentes ao crédito rural possibilitam traçar paralelos e realçar diferenças significativas entre regiões e perfis de agricultores, o que reforça ainda mais as construções teóricas que ressaltam não apenas a diversidade social, mas também produtiva e cultural deste segmento social (o que recai na necessidade de revisar e aprimorar a legislação pertinente, a fim de condizentemente contemplar – e reconhecer – tal diversidade).

É justamente nesse sentido que as informações referentes à contratação de crédito rural permitem afirmar, dentre outras observações, que os agricultores familiares da porção meridional do país são os maiores demandantes de crédito rural, ao passo que a região nordeste do país possui o maior quantitativo de beneficiários, porém com menores valores médios contratuais, o que constitui o antagonismo da região centro-oeste, cujas médias de montantes contratuais são as mais elevadas do país. Mais importante do que apenas conhecer e reconhecer as diferenças referentes à contratação de crédito rural é o fato de que existem fatores que condicionam a implementação e a operacionalização de uma política pública de caráter nacional, como é o caso do PRONAF. Embora não seja este um estudo comparativo, é possível observar que, se existem certas diferenças em nível nacional, também é permitido supor que existam condicionantes em nível regional e sub-regional que podem interferir na implementação do programa – *suposição* esta que pode ser trocada por uma *afirmação*, conforme atestam os achados deste trabalho.

Com efeito, deve-se ter em mente analisar a contratação de crédito rural não é o mesmo que analisar a implementação do PRONAF. No entanto, esta primeira interpelação subsidia o entendimento das práticas desenvolvidas pelos agricultores familiares (beneficiários ou não) e os burocratas de rua, sem se esquecer do papel desempenhado por outros inúmeros atores que, às vezes, podem condicionar diretamente a viabilidade do programa sem ter a intenção de fazê-lo: pensa-se, neste caso, na influência exercida pelos grandes agricultores da fronteira oeste gaúcha sobre a economia regional. Saber que os pequenos agricultores desta região preferem subsidiar mais as atividades da pecuária do que as da agricultura (o que permite, dentro dos limites, compará-los com os seus pares nordestinos), assim como as suas prioridades, em se tratando de cultivos, recaem na produção de *commodities*, compõem um interessante ponto de partida para, a partir daí, analisar de fato a implementação do programa.

Se o agricultor familiar desta região investe (em termos gerais) mais em cultivos de grande escala do que na “diversidade familiar” ou, o que dá no mesmo, na “policultura alternativa”, tal investimento não pode ser observado em sua totalidade como algo negativo, embora contribua, com base no contexto atual, para a fragilidade econômica deste agricultor em longo prazo: ora, sem o crédito rural, disponibilizado pelo programa, este processo certamente seria significativamente acelerado (conforme demonstram os inúmeros casos em que o indivíduo deixa de ser um agricultor para se tornar apenas um *empregado rural*, o que obstaculiza ainda mais a possibilidade de se tornar um beneficiário do programa). Não há como incentivar o investimento isolado em práticas agropecuárias estranhas ao mercado regional e local, isto sem contar os limitantes de natureza agrônômica; ou, dito de outra forma, semelhante ao que se observa na política de assentamentos, o crédito rural disponibilizado pelo PRONAF, sem o apoio de outras políticas públicas, ou mesmo sem se modificar alguns fatores de natureza macroeconômica, tende a possuir um efeito positivo visível apenas no curto prazo – que não por acaso coincide com o ciclo comercial, isto é, com o ano agrícola referente às atividades agropecuárias desenvolvidas por este agricultor.

A análise *in loco* demonstrou que a implementação do programa sofre ainda outras limitações, dentre as quais se pode destacar a pouca divulgação das suas regras e benefícios – o que constitui uma queixa unânime entre beneficiários e burocratas de rua, e que infelizmente é confirmado empiricamente junto aos potenciais beneficiários, isto é, aqueles que poderiam contratar crédito rural através do programa, embora não o façam. Outro ponto, que não deixa de remeter aos apontamentos de Pires (2016), diz respeito ao papel exercido pelos agentes financeiros que, segundo os beneficiários e mesmo outros burocratas, muitas vezes obstaculizam o acesso ao crédito rural por meio de exigências bancárias estranhas ao que é previsto por esta política pública: a lógica do “lucro”, que tende a ver o crédito rural apenas pelo seu viés econômico, isto é, despido do seu potencial social, tende a regular às práticas desenvolvidas pelos agentes financeiros (o que é, inclusive, ressaltado pelos próprios como algo inerente à lógica bancária); e, por extensão, também é possível destacar as exigências documentais efetuadas pelas agências bancárias, segundo suas normas institucionais, as quais obstaculizariam a contratação de crédito rural.

É interessante ter em mente que através PRONAF foram injetados na economia desta região, entre 2014 e 2017, mais de R\$ 292 milhões, o que torna a ressaltar o potencial desta *policy*, especialmente com relação ao desenvolvimento rural regional. Esse montante diretamente repassado aos beneficiários possui importância de natureza não apenas

econômica, mas também social: é por intermédio que se torna possível fomentar uma complexa cadeia de investimentos secundários, tais como melhoria nas condições de trafegabilidade rural, favorecimento para escoação da produção, melhoria na qualidade de vida, combate ao êxodo rural etc. Esta capacidade de atuação multivariada proporcionada pelo programa demonstra que o mesmo pode ser decisivo, especialmente em municípios cuja economia dependa essencialmente do seu setor primário.

A particularidade dos municípios dessa região consiste no fato de que a produção agropecuária deve seus maiores índices não ao pequeno agricultor, mas ao médio e, especialmente, ao grande agricultor: embora seja um condicionante, essa situação contribui ainda mais para repensar a implementação do PRONAF, justamente pelo fato de que essa política pública representa, senão a única, certamente uma das poucas alternativas pela qual o pequeno agricultor consegue efetuar a contratação de crédito rural de forma condizente com a sua realidade. No entanto, deve ressaltar que, apesar de sua importância, o PRONAF somente pode atingir verdadeiramente seu objeto de promoção do desenvolvimento social e econômico da Agricultura Familiar se contar com o apoio estrutural da região onde é implementado, o que sugere, sobretudo, a parceria com outras políticas públicas e ações/parcerias governamentais e mesmo entre setores público e privado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. **Revista Tempo Social**, v. 16, n. 2, pp. 35-64, Jun./Dez. de 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v16n2/v16n2a02.pdf>. Acesso em: 05 out. 2018.

ANJOS Flávio S. *et al.* Agricultura Familiar e Políticas Públicas: o impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul. **RER**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, pp. 529-548, Jul./Set. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032004000300007. Acesso em: 01 set. 2016.

ANTUNES, Dalea S. Características da Agricultura Familiar. *In.*: IBGE. **Atlas do espaço rural brasileiro**. IBGE, Diretoria de Geociências. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=263372>. Acesso em: 07 abr. 2018.

AQUINO, Joacir R; SCHNEIDER, Sérgio. O PRONAF e o desenvolvimento rural no Brasil: avanços, contradições e desafios para o futuro. *In.*: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

ARAÚJO, Jair A; VIEIRA FILHO, José E. R. Análise dos impactos do PRONAF na Agricultura do Brasil no período de 2007 a 2016. **IPEA - Textos para Discussão**, Rio de Janeiro, Set./2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2412_.pdf. Acesso em: 06 out. 2018.

BEDUSCHI FILHO, Luiz C; ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, pp. 35-70, Set./Dez. de 2004. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/436/433>. Acesso em: 01 out. 2018.

BIANCHINI, Valter. **Vinte anos do PRONAF, 1995/2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 15º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Tradução de Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

_____. BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos 2: por um movimento social europeu**. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

_____. **Coisas ditas**. Tradução de Cássia R. da Silveira e Denise M. Pegorim. São Paulo: Brasiliense, 2004.

_____. **A dominação masculina: a condição feminina e a violência simbólica**. Tradução de Maria H. Kühner. 5º Ed. Rio de Janeiro: BestBolso, 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação sobre agricultura familiar:** dispositivos constitucionais, leis e decretos relacionados à Agricultura Familiar. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. (Série legislação; n° 261)

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n° 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n° 1/92 a 73/2013 e pelo Decreto Legislativo n° 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

_____. **Decreto n° 1.946, de 28 de junho de 1996** (Revogado pelo Decreto n° 3.200, de 1999). Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Decreto n° 9.064, de 31 de maio de 2017.** Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei n° 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9064.htm. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Decreto n° 9.186, de 1° de novembro de 2017.** Dispõe sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9186.htm. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Lei n° 10.186, de 12 de fevereiro de 2001.** Dispõe sobre a realização de contratos de financiamento do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10186.htm. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. **Lei n° 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar.** Brasília: MDA, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2016-2017.** Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, 2016.

BUAINAIN, Antônio M. *et al.* (Orgs.). **O mundo rural no Brasil do século 21:** a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014.

CONTI, Bruno M; ROITMAN, Fábio B. PRONAF: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa. **Revista do BNDES**, 35, pp. 131-168, junho 2011. Disponível em: http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3504.pdf. Acesso em: 16 fev. 2017.

CORTES, Soraya V; LIMA, Luciana L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, pp. 32-62. Set./Dez. de 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n87/03.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

FERES JÚNIOR, João. Aprendendo com os erros dos outros: o que a história da Ciência Política Americana tem para nos contar? **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 15, pp. 97-110, Jun./Dez. de 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n15/a07n15.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2017.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **IPEA – Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, pp. 212-259, Jan./Jun. de 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 30 ago. 2016.

GASQUES, José; VIEIRA FILHO, José E. R; NAVARRO, Zander. (Org.). **A Agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2010.

GAZOLLA, Márcio; SCHNEIDER, Sérgio. Qual “fortalecimento” da agricultura familiar? Uma análise do PRONAF crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. **RESR**, Piracicaba/SP, vol. 51, nº 1, pp. 45-68, Jan./Mar. de 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032013000100003. Acesso em: 16 fev. 2017.

GEHLEN, Ivaldo. Políticas Públicas e desenvolvimento social rural. **São Paulo Perspec.**, v.18, n. 2, pp. 95-103, Abr./Jun. de 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a10v18n2.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2018.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural - RESR**, v. 52, pp. 125-146, (Edição Suplementar) 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600007. Acesso em: 16 fev. 2017.

_____. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

HENIG, Edir V; SANTOS, Irenilda A. Políticas públicas, agricultura familiar e cidadania no Brasil: o caso do PRONAF. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 6, nº 1, pp. 255-269, Jan./Jul. de 2016. Disponível em: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/3343>. Acesso em: 01 set. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário de 2006**: resultados preliminares para a Agricultura Familiar. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro_2006_agricultura_familiar.pdf. Acesso em: 07 abr. 2018.

_____. **Censo Agropecuário de 2006**: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf. Acesso em: 07 abr. 2018.

_____. **Censo Agropecuário de 2017: Resultados preliminares.** Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3093/agro_2017_resultados_preliminares.pdf. Acesso em: 26 dez. 2018.

_____. **Censo Agropecuário de 2017: Rio Grande do Sul, dados preliminares.** IBGE: Apresentação de Dados pela Equipe de Coordenação do CENSO AGRO 2017 no RS. São Borja: 2018.

_____. **Atlas do espaço rural brasileiro.** IBGE, Diretoria de Geociências. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=263372>. Acesso em: 07 abr. 2018.

KEINERT, Fábio C; SILVA, Dimitri P. A gênese da ciência política brasileira. **Revista Tempo Social**, v. 22, n. 1, pp. 79-98, Jan./Jun. de 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v22n1/v22n1a05.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2016.

LEITE, Fernando B. Posições e divisões na ciência política brasileira contemporânea: explicando sua produção acadêmica. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 18, n. 37, pp. 149-182, Set./Dez. de 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300011. Acesso em: 01 dez. 2016.

MATTEI, Lauro. Políticas públicas de fomento à produção familiar no Brasil: o caso recente do PRONAF. Fortaleza: 44° **Congresso da SOBER**, 23-27 julho de 2006, pp. 1-20. Disponível em: <http://ageconsearch.umn.edu/handle/140765>. Acesso em: 01 set. 2016.

MENEGUELLO, Rachel. (Org.). **O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública.** Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012.

PENK, Caio. Para compreender as políticas públicas: uma leitura introdutória. **Revista Leviathan**, n.º 2, pp. 161-166, Jun./Dez. de 2011. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/leviathan/index.php/leviathan/article/download/33/pdf_7. Acesso em: 30 ago. 2016.

RAMOS, Álvaro. *Definición de “agricultura familiar” como categoría socioeconómica.* **Redes: Revista de Desenvolvimento Regional**, v. 21, n.º 3, pp. 10/28, Set./Dez. 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8243>. Acesso em: 09 fev. 2017.

RESENDE, Cátia M; MAFRA, Rennan L. M. Desenvolvimento Rural e Reconhecimento: tensões e dilemas envolvendo o PRONAF. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, vol. 54, n.º 2, pp. 261-280, Abr./Jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/resr/v54n2/1806-9479-resr-54-02-00261.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas.** Brasília: Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas, Brasília, 2013. (vol. 1)

PIRES, Roberto R. C. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 81, pp. 5-24, Jan./Jun. de 2016. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/edicoes-antiores-es/bib-81>. Acesso em: 15 set. 2018.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). **Políticas públicas**, Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1254>. Acesso em: 22 set. 2016.

SCHNEIDER, Sérgio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3, pp. 511-531, Jul./Set. de 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n3/a09v30n3.pdf>. Acesso em: 01 out. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SCHMITT, Claudia J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, ano XIV, n. 2, pp. 78-88, Abr./Jun. de 2005. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/539/489>. Acesso em: 12 out 2018.

SEVERO, Marconi. Regimes políticos e confiança institucional: reflexos do Brasil contemporâneo. **Revista Ponto & Vírgula**, n. 3, pp. 133-154, Jan./Jun. de 2018. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/36274/26382>. Acesso em: 10 out. 2018.

SILVA, José Graziano. Os desafios das agriculturas brasileiras. *In.*: GASQUES, José; VIEIRA FILHO, José E. R; NAVARRO, Zander. (Org.). **A Agricultura brasileira**: desempenho, desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, 2010.

SILVA, Sandro P. Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial: uma análise dos impactos socioeconômicos do PRONAF no território médio Jequitinhonha/MG. **IPEA – Textos para discussão**. Brasília, Jan. de 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1013/1/td_1693.pdf Acesso em: 01 set. 2016.

SILVA, Felipe M. G. Metamorfoses da questão agrária: controvérsias intelectuais, política e mundo rural no Brasil contemporâneo. **Revista Mediações**, v. 23, n. 2, pp. 75-122, Mai/Ago. de 2018. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/34802/pdf>. Acesso em: 03 out. 2018.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, pp. 20-45, Jul./Dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 30 ago. 2016.

_____. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

TEIXEIRA, Elenaldo C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia**, 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: 30 ago. 2016.

WESZ JÚNIOR, Valdemar J. Política pública de agroindustrialização na agricultura familiar: uma análise do Pronaf-agroindústria. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, vol. 48, nº. 4, pp. 567-596, Out./Dez. de 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032010000400004. Acesso em: 01 set. 2016.

APÊNDICE A
(Termo de Consentimento)



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Através do presente Termo de Consentimento e Livre Esclarecido declaro que fui informado(a) do objetivo geral da pesquisa intitulada “Políticas Públicas e Agricultura Familiar na Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul: o PRONAF em São Borja (2014-2017)”. A pesquisa é realizada por **Marconi Severo**, discente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, *campus* São Borja, sob matrícula nº 1706110281 e orientação de Ronaldo Bernardino Colvero.

Como a sua colaboração é de fundamental importância para esta pesquisa, será efetuada uma entrevista seguida de aplicação de questionário, sem gravação de áudio, na qual Sr.(a) responderá, caso queira, a algumas perguntas. Com relação aos resultados desta pesquisa, comprometo-me a manter seu nome no anonimato, ou seja, o(a) senhor(a) não será identificado(a). Segue meu contato, para possíveis dúvidas e esclarecimentos.

Marconi Severo
marconisevero@hotmail.com
(número de telefone)

Obrigado pela sua participação.

Assinatura do Entrevistador

Assinatura do entrevistado
Telefone:

São Borja.____/____/ 201_.

APÊNDICE B

(Roteiro para entrevista com os agricultores familiares)

1) PERFIL DO AGRICULTOR FAMILIAR QUE ACESSA O PRONAF.

Nome: _____ . Quantas pessoas na família: _____ .
 Sexo: () Mas. () Fem. Idade: ____ . Escolaridade: _____ .

2) SOBRE O ESTABELECIMENTO AGROPECUÁRIO.

- Relação legal do agricultor com a terra.
 () Proprietário () Assentado () Arrendatário () Parceiro () Ocupante
- Qual o tamanho da propriedade, em hectares? _____.
- Qual é a principal atividade agropecuária desenvolvida na propriedade? Há quanto tempo trabalha nessa atividade? Porque trabalha com essa atividade?
- Toda a família ocupa-se nas atividades agropecuárias ou apenas alguns membros?
- São desenvolvidas outras *atividades agropecuárias* fora da propriedade?
- São desenvolvidas outras *atividades não-agropecuárias* fora da propriedade?
- Como você vê as atividades agropecuárias desenvolvidas na sua propriedade no futuro? Alguém pretende dar continuidade nessas atividades? Por quê?

3) SOBRE O ACESSO AO PRONAF.

- Por que você acessa o PRONAF?
- Há quanto tempo você acessa o programa? _____. Como você soube do PRONAF?
- Já enfrentou dificuldades para acessar o crédito rural disponibilizado pelo programa?
- O PRONAF é adequado às suas necessidades? Por quê?
- No momento de contratação de crédito, é definida a atividade (cultura ou criação) onde o mesmo será aplicado. Entretanto, na prática, o crédito contratado é aplicado conforme o previsto ou, às vezes, você aplica-o em outras atividades? Se sim, por quê?
- Você possui alguma sugestão para aprimorar o PRONAF?

4) SOBRE OS BUROCRATAS DE RUA.

4.1 extensionistas da EMATER

- Como você percebe a atuação do técnico da EMATER em relação ao PRONAF?
- Você se sente livre para contratar o crédito de acordo com as suas necessidades ou o técnico da EMATER exerce alguma influência?

4.2 Agentes bancários/financeiros

- Como você observa a atuação dos agentes bancários em relação ao PRONAF? Você se sente livre para contratar o crédito de acordo com as suas necessidades ou o agente bancário exerce alguma influência?

4.3 De forma geral, você tem algo a ressaltar sobre o papel desempenhado por essas pessoas (extensionistas e agentes bancários) com relação ao PRONAF?

4.4 Qual é a etapa do processo de contratação de crédito rural através do PRONAF que você considera como a mais complexa (difícil)? Por quê?

Local e data: _____, ____/____/____.

Entrevistador

Entrevistado

APÊNDICE C

(Roteiro para entrevista com os agentes financeiros)

1) PERFIL DO AGENTE FINANCEIRO

Nome: _____ Escolaridade: _____
 Agência Bancária: _____ Telefone: _____

2) SOBRE A CONTRATAÇÃO DE CRÉDITO RURAL ATRAVÉS DO PRONAF.

- Por que você acha que os agricultores familiares do COREDE Fronteira Oeste e, especialmente, do município de São Borja, acessam o PRONAF?
- Você observa alguma variação, com relação ao comportamento e aos interesses do agricultor familiar beneficiário do programa, ao longo do período compreendido entre 2014 a 2017? Quais?
- Com base no que você observa, junto aos agricultores familiares beneficiários do programa, pode-se dizer que o PRONAF é adequado às suas necessidades? Por quê?
- Você já observou alguns indícios de insatisfação dos agricultores familiares em relação à contratação de crédito rural através do PRONAF (queixa com relação aos procedimentos burocráticos, finalidades, linhas de crédito, montantes de crédito etc.)?
- No momento da contratação de crédito rural é definida a atividade (pecuária ou agrícola, isto é, a criação ou a cultura) onde o mesmo será aplicado (Projeto de Investimento). Entretanto, na prática, você acredita que o crédito contratado pelo agricultor é aplicado conforme o previsto no projeto ou, às vezes, ele é aplicado em outras atividades? (Por exemplo, quando no projeto consta “investimento hortigranjeiro”, entretanto, o agricultor investe o crédito no cultivo da soja etc.)
- Na matriz de crédito rural, disponibilizada pelo Banco Central do Brasil, observa-se que há, de forma geral, um interesse do agricultor familiar situado no COREDE Fronteira Oeste (2014-2017) caracterizado por aplicar o crédito contratado através do PRONAF mais em atividades da pecuária do que nas agrícolas (tanto no custeio quanto no investimento, mas com especial intensidade nessa última finalidade). Ao que você atribui esse comportamento?
- Os agricultores familiares de São Borja, ao contrário do restante do COREDE Fronteira Oeste (2014-2017), investiram mais em atividades agrícolas do que nas atividades da pecuária (em ambas as finalidades, ou seja, custeio e investimento). Ao que você atribui esse comportamento?
- Você acha que o agricultor escolhe livremente em quais atividades ele investirá o crédito contratado? Ou ele é condicionado por algum fator? (Pelos extensionistas, no momento da emissão da DAP/CAF; pelo sistema produtivo local; pela agência bancária etc.).
- Quais as principais linhas de crédito e quais são as principais culturas ou criações em que você acredita que os agricultores familiares aplicam o crédito rural contratado através do PRONAF?
- Você observa alguma distinção significativa, em termos de contratação de crédito rural, entre os agricultores familiares e os não familiares? Quais?
- Na visão dessa instituição, por que ainda há agricultores familiares que não acessam o PRONAF?
- Pensando no papel desempenhado pela agência bancária, isto é, no seu papel junto ao agricultor familiar, você possui alguma sugestão para aprimorar o PRONAF?

Local e data: _____, ____/____/____.

 Entrevistador

 Entrevistado

APÊNDICE D

(Roteiro para entrevista com os extensionistas da EMATER)

1) PERFIL DO EXTENSIONISTA

Nome: _____ Escolaridade: _____

2) SOBRE OS BENEFICIÁRIOS DO PRONAF.

- Sobre a Agricultura Familiar em São Borja, quais são os principais aspectos socioeconômicos positivos e negativos em relação a este perfil de agricultor?
- Por que você acha que os agricultores familiares do COREDE Fronteira Oeste e, especialmente, do município de São Borja, acessam o PRONAF?
- Qual é o total de pessoas que a EMATER conta para, especificamente, encaminhar os agricultores familiares ao PRONAF?
- Qual é, no seu entendimento, a maior dificuldade na implementação do PRONAF em São Borja?
- De acordo com o Decreto nº 9.064/2017, a Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP será substituída pelo Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF, entretanto, não foi estabelecido um prazo limite para essa substituição. Dessa forma, qual dessas declarações a EMATER tem utilizado? Há alguma diretriz nesse sentido?
- Você observa alguma variação, com relação ao comportamento e aos interesses do agricultor familiar beneficiário do programa, ao longo do período compreendido entre 2014 a 2017? Se sim, quais?
- Quais são as instituições financeiras (bancos ou cooperativas de crédito) onde os agricultores familiares contratam o crédito rural através do PRONAF?
- Com base no que você observa, junto aos beneficiários do programa, pode-se dizer que o PRONAF é adequado a maior parte das suas necessidades? Por quê?
- Você já observou alguns indícios de insatisfação dos agricultores familiares em relação à contratação de crédito rural através do PRONAF (queixa com relação aos procedimentos burocráticos, finalidades, linhas de crédito, montantes de crédito etc.)?
- No momento da contratação de crédito rural é definida a atividade (pecuária ou agrícola, isto é, a criação ou a cultura) onde o mesmo será aplicado (Projeto de Investimento). Entretanto, na prática, você acredita que o crédito contratado pelo agricultor é aplicado conforme o previsto no projeto ou, às vezes, ele é aplicado em outras atividades? (Por exemplo, quando no projeto consta “investimento hortigranjeiro”, entretanto, o agricultor acaba por investir o crédito contratado no cultivo da soja, pecuária etc.)

- Na matriz de crédito rural, disponibilizada pelo Banco Central do Brasil, observa-se que há, de forma geral, um interesse do agricultor familiar situado no COREDE Fronteira Oeste (2014-2017) caracterizado por aplicar o crédito contratado através do PRONAF mais em atividades da pecuária do que nas agrícolas (tanto no custeio quanto no investimento, mas com especial intensidade nessa última finalidade). Ao que você atribui esse comportamento?
- Os agricultores familiares de São Borja, ao contrário do restante do COREDE Fronteira Oeste (2014-2017), investiram mais em atividades agrícolas do que nas atividades da pecuária (em ambas as finalidades, ou seja, custeio e investimento). Ao que você atribui esse comportamento?
- Você acha que o agricultor escolhe livremente em quais atividades ele investirá o crédito contratado? Ou ele é condicionado por algum fator? (Pelos extensionistas, no momento da emissão da DAP/CAF; pelo sistema produtivo local; pela agência bancária etc.).
- De acordo com o que você tem observado, quais são as principais linhas de crédito e quais são as principais culturas ou criações que os agricultores familiares aplicam o crédito rural contratado através do PRONAF?
- Na visão dessa instituição, por que ainda existem agricultores familiares que ainda não acessam o PRONAF?
- Pensando no papel desempenhado junto à EMATER, você possui alguma sugestão para aprimorar o PRONAF?

Local e data: _____, ____/____/_____.

Entrevistador

Entrevistado

APÊNDICE E
(Boletim de Atendimento Externo)

 <small>Instituto Rio Grandense do Arroz</small>	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL INSTITUTO RIO GRANDENSE DO ARROZ SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL BOLETIM DE ATENDIMENTO EXTERNO	 Nº 49619
Nome do Técnico:		
NATE:		Regional:
Município:		Localidade:
Distância percorrida (km):		
Produtor atendido:		
Área total da lavoura (ha):		
(Área ha)/Sistema: () Conv./lanço () Conv./linha () Cult. mínimo () Plantio Direto		
Cultivares x Área (ha):		
Serviços e/ou atendimentos realizados: () 1ª Visita () 2ª Visita () 3ª Visita () 4ª Visita () 5ª Visita () 6ª Visita () 7ª Visita		
Outros produtores atendidos dentro do roteiro desta quilometragem		
Nome	Nº Inscrição Irga	Telefone/Celular
Local e data: _____		
_____ Assinatura do Produtor Nº Inscrição Irga:	_____ Assinatura do Servidor	
_____ Coordenador Regional		
Atesto a autenticidade das informações acima. Os dados foram obtidos por meio de visitas técnicas aos produtores de arroz, conforme descrição do técnico responsável.		