

# O PRONAF na quarta colônia de imigração italiana do Rio Grande do Sul

*Beatriz Scapin*  
*Alessandra Troian*

## Resumo

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), além de ser um marco de reconhecimento da agricultura familiar, é uma política pública que fomenta essa categoria social. O presente estudo buscou analisar a distribuição do crédito custeio nos municípios de Nova Palma e Pinhal Grande no período de 1999 a 2019. A pesquisa realizada foi quantitativa, de caráter descritivo, realizada por meio de levantamento bibliográfico e análise de dados secundários, estes obtidos via sítio oficial do Banco Central do Brasil. Como principais resultados, tem-se que, no período considerado, foram acessados R\$ 593,9 milhões de crédito custeio pelos agricultores de Nova Palma e Pinhal Grande. Nos dez primeiros anos de análise, tanto em Nova Palma como em Pinhal Grande, as duas culturas que registraram maior número de contratações foram milho e feijão; nos últimos dez anos, foram a soja e o milho. Isso mostra que o PRONAF tende a fomentar a produção de *commodities*. Ademais, a partir de 2014 houve redução nos recursos disponibilizados, indicando que o PRONAF teve em Nova Palma e Pinhal Grande o mesmo comportamento que em nível nacional.

**Palavras-chave** | Agricultura familiar; *commodities*; crédito rural; Nova Palma; Pinhal Grande; PRONAF.

**Classificação JEL** | Q18 R11 R58.

## PRONAF in Rio Grande do Sul's fourth Italian immigration colony

### Abstract

The National Programme to Strengthen Family Farming (PRONAF) is not only a milestone in the recognition of family farming, but also a public policy that promotes this social category. This study sought to analyse the distribution of cost credit in the municipalities of Nova Palma and Pinhal Grande between 1999 and 2019. The research was quantitative, descriptive and carried out by means of a bibliographical survey and analysis of secondary data obtained from the official website of the Central Bank of Brazil. The main results are that farmers in Nova Palma and Pinhal Grande accessed R\$593.9 million in loans during the period in question. In the first ten years of analysis, in both Nova Palma and Pinhal Grande, the two crops with the

highest number of contracts were maize and beans; in the last ten years, they have been soya and maize. This shows that PRONAF tends to encourage the production of commodities. Furthermore, since 2014 there has been a reduction in the resources made available, indicating that PRONAF has behaved in the same way in Nova Palma and Pinhal Grande as it has at national level.

**Keywords** | *Commodities*; family farming; Nova Palma; Pinhal Grande; PRONAF; rural credit.

**JEL Classification** | Q18 R11 R58.

## El PRONAF en la cuarta colonia de inmigración italiana en Rio Grande do Sul

### Resumen

El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), además de ser un marco de reconocimiento de la agricultura familiar, es una política pública que promueve esa categoría social. El presente estudio buscó analizar la distribución del crédito de costeo en los municipios de Nova Palma y Pinhal Grande en el período de 1999 a 2019. La investigación fue cuantitativa, con carácter descriptivo, realizada a través de una investigación bibliográfica y un análisis de datos secundarios, obtenidos en el sitio del Banco Central de Brasil. Los principales resultados indican que, en el período considerado, los agricultores de Nova Palma y Pinhal Grande accedieron a R\$ 593,9 millones de créditos de costeo. En los primeros diez años de análisis, tanto en Nova Palma como en Pinhal Grande, los dos cultivos que registraron el mayor número de contratos fueron el maíz y el frijol, en los últimos diez años, fueron la soja y el maíz. Esto demuestra que el PRONAF tiende a fomentar la producción de *commodities*. Además, a partir de 2014 hubo una reducción de los recursos disponibles, mostrando que el PRONAF sigue un comportamiento similar en Nova Palma y Pinhal Grande a lo que ocurre a nivel nacional.

**Palabras clave** | Agricultura familiar; *commodities*; crédito rural; Nova Palma; Pinhal Grande; PRONAF.

**Clasificación JEL** | Q18 R11 R58.

### Introdução

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1996, é um marco de reconhecimento da agricultura familiar e da necessidade de planejar políticas diferenciadas de desenvolvimento rural que levam em conta as especificidades socioeconômicas desta categoria social (Grisa, 2010). O programa surgiu como uma resposta do Estado às reivindicações de movimentos sociais que apontavam a necessidade de formulação e implementação de políticas específicas para os agricultores familiares, tendo como finalidade ofertar crédito rural com condições distintas (Schneider; Mattei; Cazella, 2004). Proporcionando, assim, além

da legitimidade social, o reconhecimento como segmento produtivo (Pereira; Nascimento, 2014).

No decorrer da sua atuação o programa tem sido reconhecido pelo montante de recursos distribuídos para financiar as atividades produtivas, bem como pelo aumento do número de beneficiários (Resende; Mafra, 2016). Nota-se avanços também na redução das taxas de juros, melhores condições de pagamento, diversificação do público beneficiário, simplificação das condições de acessos ao programa (Grisa; Wesz Junior; Buchweitz, 2014). O Pronaf tem melhorado as condições de produção, fortalecendo a inserção de tecnologias na atividade rural, fomentando a permanência dos agricultores no campo, além de contribuir para o aumento da oferta de alimentos e da produtividade (Gazolla; Schneider, 2013).

Os recursos disponibilizados pelo programa se concentram em duas linhas de crédito: o custeio e para investimento (Bianchini, 2015). Os recursos destinados ao custeio são para financiamentos de atividades agrícolas e pecuárias, tendo como finalidade cobrir as despesas gerais dos ciclos produtivos, sendo destinados, por exemplo, para a compra de sementes, agrotóxicos, vacinas, medicamentos, entre outros. Já, o crédito para investimento é destinado para implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e serviços. Visa o aumento da produtividade e rentabilidade da família, ou seja, é voltado à estrutura, como a compra de maquinários, equipamentos, construções, reformas etc. (MCR, 2019). Tanto o crédito custeio como investimento apresentam duas modalidades: o agrícola e pecuário.

Diante disso, reconhecendo a importância do Pronaf para o desenvolvimento da agricultura familiar, principalmente por auxiliar nos ciclos produtivos, este estudo visa analisar a distribuição do crédito custeio<sup>1</sup> nos municípios de Nova Palma e Pinhal Grande, no período de 1999 a 2019. A pesquisa se justifica pela representatividade da agricultura familiar nos municípios em questão. De acordo com o Censo Agropecuário de 2017, dos estabelecimentos agropecuários existentes em Nova Palma, 88% são considerados de agricultura familiar, e em Pinhal Grande, 92%. O motivo pelo qual o artigo aborda especificamente a modalidade de crédito custeio se dá pelo fato de que, no período de 1999 a 2019, do total de recursos distribuídos pelo Pronaf nos municípios de Nova Palma e Pinhal Grande, a maior parte foi destinada ao crédito custeio, representando 70,32% do montante distribuído (Scapin, 2021; Scapin; Troian; Oliveira, 2022).

---

<sup>1</sup> Ressalta-se que os dados, tanto de custeio como de investimento, são divididos em atividade agrícola e pecuária. No entanto, devido ao fato dos dados serem disponibilizados em duas plataformas distintas, os valores e os números dos contratos das atividades e culturas financiadas pelo Pronaf não estavam separados em agrícola ou pecuária. Dessa forma, a análise levou em consideração o crédito custeio total.

Tendo em vista alcançar o objetivo proposto, o estudo está dividido em cinco seções, iniciando com essa breve introdução, apresentando o objetivo do estudo. A segunda seção aborda sobre crédito rural no Brasil, com foco no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Na terceira seção é apresentada a metodologia e na quarta parte os resultados e discussões. E, por fim a quinta seção aponta as considerações finais.

## Crédito rural no Brasil

O processo de intervenção estatal no financiamento do setor rural, formalmente, começou no início de 1931, quando o Estado brasileiro, por meio do Banco do Brasil e da criação do Departamento do Café, começou a financiar as compras de café (Spolador, 2001). Porém, ainda de acordo com o autor, devido à crise da década de 1930, viu-se a necessidade de formalizar o crédito para a agricultura, tanto para incentivar outras culturas além do café, visando a diversificação da produção, como para proporcionar garantia aos produtores.

Após a pressão de outros setores produtivos que buscavam apoio creditício, o governo, em 1937, cria a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Crai)<sup>2</sup> vinculada ao Banco do Brasil (Bacha *et al.*, 2005). A Crai passou a ser considerada um mecanismo de crédito disponibilizando recursos para atender as necessidades dos setores rural e industrial por meio de financiamento de longo prazo, contribuindo para o desenvolvimento do país (Fossá; Comerlato; Chemin, 2016).

No entanto, com o passar do tempo o mecanismo de crédito passou a destinar a maior parte dos recursos para o setor industrial, investindo pouco no segmento rural (Bacha *et al.*, 2005). Em decorrência disso, em 1965 foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), política destinada exclusivamente para o setor rural (Castro, 2017). Os instrumentos da política agrícola estavam voltados para a modernização e aumento da produtividade, impulsionando o mercado de produtos, fatores de produção, insumos e crédito (Barros, 2010). O aumento da população urbana e a necessidade de garantir abastecimento de alimentos fez com que o Estado desenvolvesse mecanismos para fomentar a expansão e a diversificação da produção agropecuária.

Para Delgado (2010), embora as políticas de crédito não excluíssem nenhum segmento, as políticas agrícolas desenvolvidas pelo Estado tinham caráter seletivo.

---

<sup>2</sup> A Lei nº 454, de 09/07/1937, que originou a Crai, determinava o fornecimento de recursos para a agropecuária, e também criação de outras indústrias. Disponibilizando recursos na agricultura, para investir em sementes, adubos, aquisição de animais para criação, ou custeio de entre safra. Já, os recursos destinados as indústrias, poderiam ser para aquisição de matéria-prima, reformar, aperfeiçoar ou adquirir maquinários (Brasil, 1937).

Elas privilegiavam médios e grandes produtores, das regiões Sul e Sudeste do país, com produções voltadas para a exportação, as chamadas *commodities* agrícolas, ou que atendiam aos interesses dos grupos agroindustriais. Os recursos aplicados no crédito rural foram crescentes entre as décadas de 1970 e 1980. Contudo, em resposta às mudanças nas políticas internacionais e a crise da economia brasileira, na década de 1980, o crédito passou a ser mais seletivo, favorecendo os produtores integrados ao mercado. Com isso, os agricultores familiares, que antes enfrentavam dificuldade para acessar a política de crédito, viram a situação piorar (Bianchini, 2015).

Em decorrência disso, segundo Grisa (2010, p. 84), os agricultores familiares passaram a enfrentar diversas consequências como “endividamento, desemprego, perda das terras, êxodo rural e agrícola, degradação ambiental etc.”. Somente na década de 1990 é que os agricultores marginalizados em relação ao crédito rural passaram a ser público-alvo das políticas públicas que buscavam atender as necessidades peculiares dessa classe social. O marco dessa mudança foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (Mattei, 2005).

Nesse sentido, o programa, foi criado em um momento em que o agricultor familiar se via em duas condições que lhe desfavorecia, pois de um lado era obrigado a disputar crédito com os grandes produtores, e de outro, era dependente do crédito rural para desenvolver suas atividades agropecuárias (Guanziroli, 2007). Diante disso, a próxima seção apresenta o histórico do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

### Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

No Brasil, até meados dos anos 1990, não existiam políticas públicas específicas para a agricultura familiar que abrangessem o território nacional e que atendessem as necessidades desse segmento da sociedade (Mattei, 2014). Diante desse contexto, após reivindicações dos agricultores familiares que lutavam por uma proposta de crédito subsidiado, que atendesse e contemplasse a diversidade da agricultura familiar, foi criado, em 1994, no governo de Itamar Franco<sup>3</sup>, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), tendo como objetivo o

---

<sup>3</sup> Itamar Augusto Cautiero Franco, concorreu à vice-presidência da República na chapa de Fernando Collor de Melo, em 1989, ambos na legenda do Partido da Reconstrução Nacional (PRN). Após o *impeachment* de Fernando Collor de Melo, Itamar Franco, assumiu a presidência da República, tendo como período de mandato de 29 de dezembro de 1992 a 1º de janeiro de 1995 (Brasil, 2009).

financiamento das atividades agropecuárias. O programa pode ser considerado “o embrião da primeira e mais importante política pública criada dois anos mais tarde e destinada aos agricultores familiares” (Schneider; Mattei; Cazella, 2004, p. 3).

O Provap não apresentou resultados significativos pelo fato de que o sistema financeiro não estava acostumado a trabalhar com esse tipo de cliente, dificultando o acesso dos agricultores familiares aos recursos que eram disponibilizados pelo crédito rural. No entanto, a sua criação foi fundamental no rumo das políticas públicas diferenciadas por categorias de produtores rurais, pois, os produtores familiares, até a instituição do Provap disputavam crédito com os grandes proprietários de terra, que eram os maiores tomadores de recursos (Schneider; Mattei; Cazella, 2004).

O Provap, em 1995, foi reformulado tanto no que se refere à sua concepção quanto à área de abrangência. As modificações deram origem, em 1996, ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (Mattei, 2015). Ele foi instituído como uma política para o fortalecimento das unidades familiares, sendo entendido como um programa de apoio e valorização da diversidade social da agricultura familiar e do meio rural por meio do apoio técnico e financeiro, visando o desenvolvimento rural (Gazolla; Schneider, 2013). Além disso, segundo Aquino e Schneider (2010), o objetivo do programa era diminuir as desigualdades sociais e regionais provocadas pelas políticas estatais tradicionais que eram voltadas para o fomento da modernização tecnológica da agricultura do país.

No primeiro ano de atuação do programa foram implementadas apenas ações referentes ao crédito de custeio. No ano seguinte, 1997, foram ampliadas ações na área de investimentos, infraestrutura e serviços municipais, além de capacitação e pesquisa, passando a ter maior dimensão e abrangência em todo território nacional (Mattei, 2015). Atualmente, o programa está organizado em duas linhas de crédito – custeio e investimento –, destinando recursos para os agricultores familiares (Bianchini, 2015).

No que se refere ao custeio, de acordo com o Manual do Crédito Rural (2019), o crédito destinado a esta linha é para financiamentos de atividades agrícolas e pecuárias, tendo como finalidade cobrir as despesas gerais dos ciclos produtivos. Já o crédito investimento é destinado para implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, visando o aumento da produtividade e rentabilidade da família, ou seja, voltados à estrutura.

Para acessar o Pronaf é preciso que o agricultor cumpra quatro critérios estabelecidos na Lei da Agricultura Familiar<sup>4</sup>, a saber: possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais; utilizar, predominantemente mão de obra familiar no

---

<sup>4</sup> Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

processo produtivo e de geração de renda; ter predominantemente renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e dirigir seu estabelecimento ou empreendimento com a família (Brasil, 2006). Além disso, o agricultor familiar deve apresentar e estar com a Declaração de Aptidão (DAP) ativa.

Desde a criação do Pronaf diversas modificações ocorreram na composição de sua estrutura para abranger um número maior de agricultores familiares. Uma delas se refere à classificação dos grupos de beneficiários enquadrados. Inicialmente, em 1999, o público-alvo do programa eram produtores familiares que se enquadravam nos requisitos estabelecidos pela Resolução nº. 2629 de 1999, formando os seguintes grupos: A, B; C, e D (Brasil, 1999).

Na safra de 2000/2001, novas mudanças foram realizadas no que se refere aos grupos de beneficiários, quando foi criado o Grupo A/C. Em seguida, na safra de 2003/2004, foi criado o Grupo E, que era direcionado para os agricultores mais capitalizados. Esse agrupamento permaneceu até a safra de 2007/2008 (Aquino; Schneider, 2010). A partir de 2008 aconteceram novas mudanças, quando ocorreu a fusão dos Grupos C, D e E, passando a abranger os agricultores familiares mais consolidados e capitalizados, sendo denominado de Grupo Variável, ou Grupo V (Aquino; Schneider, 2015).

A criação do Pronaf, segundo Aquino e Schneider (2010), foi um marco na esfera das políticas públicas para o setor rural. Durante sua trajetória, o programa tornou-se um relevante instrumento para o fomento da agricultura familiar. Conforme os autores, uma prova da relevância do programa foi o aumento tanto dos recursos distribuídos quanto do número de beneficiários atendidos. No entanto, apesar dos resultados positivos do programa, o montante de recursos distribuídos, embora tenha aumentado consideravelmente, não é suficiente para atingir o objetivo principal do programa, diminuição da desigualdade no meio rural do país (Resende; Mafra, 2016). O Pronaf está financiando, principalmente, *commodities* e se concentrando nos agricultores mais capitalizados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil (Grisa; Wesz Junior; Buchweitz, 2014).

Ainda entre as limitações do Pronaf, destaca-se a intensificação da mercantilização produtiva imposta pela produção de grãos e *commodities*, principalmente milho e soja. Essas culturas apresentam baixo valor agregado, pois a comercialização da produção depende de intermediários, o que acaba resultando na perda da autonomia reprodutiva dos agricultores. Além disso, a dinâmica do programa fomenta a especialização produtiva em determinadas atividades. Como consequência, não dá espaço para o desenvolvimento e fortalecimento da produção de alimentos básicos, bem como da diversificação das pequenas produções e criações familiares (Gazolla; Schneider, 2013).

Corroborado com a ideia, Costa e Gonçalves (2012), destacam que o programa ao longo de sua trajetória tem contribuído para o aumento da especialização das atividades agrícolas e a redução da diversificação da produção familiar, resultando

em um modelo produtivista, fortalecendo os agricultores já integrados ao mercado. Além disso, os autores destacam que o programa não abrange a diversidade dos agricultores familiares, visto que está atendendo aqueles que possuem maior renda e melhores condições de acessar o sistema bancário, deixando de atender os produtores com menos recursos econômicos e tecnológicos. Neste sentido, de acordo com Gazolla e Schneider (2013), o programa deve ser revisto e ajustado, tendo em vista atender as reais necessidades dos agricultores familiares.

Reconhecendo a importância do Pronaf para a agricultura familiar, considera-se relevante entender a dinâmica do programa em Nova Palma e Pinhal Grande, municípios da Quarta Colônia de Imigração Italiana, no estado do Rio Grande do Sul, ambos com predomínio da agricultura familiar. Para tanto, a seguir, apresenta-se o caminho percorrido na coleta e análise dos dados.

## Metodologia

O estudo possui abordagem quantitativa, com caráter descritivo. Segundo Günther (2006), a pesquisa quantitativa trabalha com o enfoque em indicadores numéricos, ou seja, procura quantificar os dados e analisá-los por meio de técnicas estatísticas, podendo ser desde as mais simples até as mais complexas. As pesquisas descritivas, para Gil (2008), têm como propósito descrever as características de determinada população ou identificar possíveis relações entre variáveis.

As técnicas de coleta de dados utilizadas na pesquisa foram revisão bibliográfica e análise de dados secundários. Foram coletados dados sobre o valor total de recursos de crédito custeio acessados pelos agricultores de Nova Palma e Pinhal Grande, valor médio dos contratos de custeio, além do número de contratos e valor repassado, além das principais culturas financiadas. Os dados estão disponíveis no Banco Central do Brasil, correspondendo ao período de 1999 a 2019. Os dados referentes ao período de 1999 a 2012 foram solicitados ao Banco Central do Brasil por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão e os dados de 2013 a 2019 estão disponíveis na Matriz de Dados do Crédito Rural.

Além dos dados sobre o Pronaf, foram coletados dados do Censo Agropecuário de 2017, lançado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sobre o número e estrutura dos estabelecimentos agropecuários existentes em Nova Palma e Pinhal Grande. Ressalta-se que, para a análise dos dados e obtenção de resultados mais convenientes com a realidade, foi realizada a correção monetária dos valores através do corretor de valores do Banco Central do Brasil, utilizando-se do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) – base junho de 2020. Após a correção monetária, os dados foram organizados no *software* Microsoft Excel, utilizando como técnica de análise a estatística descritiva por meio de representações gráficas e tabulares. A seção a seguir apresenta os resultados encontrados no estudo.

## O Pronaf custeio em Nova Palma e Pinhal Grande: distribuição e atuação

A seção tem como objetivo apresentar os principais resultados encontrados no estudo, tendo em vista analisar a distribuição do crédito custeio nos municípios de Nova Palma e Pinhal Grande, no período de 1999 a 2019. Inicialmente apresenta-se a caracterização do espaço empírico, posteriormente será apresentado o valor total do crédito custeio repassado aos agricultores familiares de Nova Palma e Pinhal Grande, a evolução dos recursos do programa, e por fim, são apresentadas as principais culturas financiadas.

Nova Palma e Pinhal Grande localizam-se na Região Central do Rio Grande do Sul. São municípios de pequeno porte, apresentando uma população estimada de 6.512 e 4.350 habitantes, respectivamente (IBGE, 2019). Em ambos há o predomínio da agricultura familiar entre os estabelecimentos agropecuários. Com base nos dados do Censo Agropecuário de 2017, dos 570 estabelecimentos agropecuários existentes em Nova Palma, 88% são considerados de agricultura familiar, e dos 679 estabelecimentos agropecuários de Pinhal Grande, 92% são familiares.

A agricultura familiar no município novapalmense foi incorporada com a chegada dos imigrantes italianos, e, com isso, a fragmentação dos lotes e a policultura ganharam espaço no município (Manfio, 2015). Para Manfio (2011), a colonização italiana, as características do relevo e a hidrografia do município contribuíram para o desenvolvimento do setor primário, com destaque para a agricultura familiar, em um sistema de pequenas propriedades voltadas para a subsistência e diversidade. Ainda de acordo com a autora, em relação ao setor agropecuário destaca-se a produção de feijão preto, fumo, milho, soja e arroz, e na pecuária há criação de bovinos, ovinos, suínos e produção de leite.

Segundo Manfio (2015), os agricultores novapalmense salientam que a diversificação da produção agropecuária dentro da propriedade traz a certeza de geração de renda, pois mesmo havendo crises ambientais ou agrícolas, algum produto sempre se mantém. Com isso, conseguem pagar as contas e adquirir recursos para a próxima safra, sem necessitar tanto de empréstimos e financiamentos.

Em Pinhal Grande também se observa a diversificação da produção nas propriedades. Naquelas com menores áreas de terra destaca-se a produção de milho e feijão, que apresentam baixo grau de integração aos mercados locais e regionais, e produção de fumo, que conecta o agricultor familiar aos setores industriais nacionais e globais. Além destes produtos, a agricultura familiar do município está inserindo outras atividades a fim de diversificar a produção, como hortifrutigranjeiros, gado de leite e corte, piscicultura, produção de pão, queijo, bolachas, entre outros. Ainda no município de Pinhal Grande encontra-se a presença da monocultura de soja, trigo e da pecuária extensiva, que é desenvolvida em pequenas, médias e grandes propriedades empresariais (Dallanôra, 2018).

A diversificação da produção também pode ser explicada pelo fato dos municípios apresentarem aptidões distintas para o desenvolvimento do setor agrícola, principalmente por questões de formação do relevo. Ainda em relação aos estabelecimentos de agricultura familiar existentes nos municípios, nota-se que a maioria tem áreas que variam de 10 até menos de 100 hectares, como pode-se observar na Tabela 1.

**Tabela 1 - Estrutura dos estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar de Nova Palma e Pinhal Grande**

Grupo de área total (ha)	Número de estabelecimentos agropecuários		Número de estabelecimentos agropecuários	
	Nova Palma	%	Pinhal Grande	%
0,5 a menos de 1	-	-	1	0,16
1 a menos de 2	9	1,79	3	0,48
2 a menos de 3	16	3,18	8	1,28
3 a menos de 4	8	1,59	11	1,76
4 a menos de 5	6	1,19	8	1,28
5 a menos de 10	36	7,16	78	12,50
10 a menos de 20	102	20,28	173	27,72
20 a menos de 50	221	43,94	247	39,58
50 a menos de 100	103	20,48	71	11,38
Produtor sem área	2	0,40	24	3,85

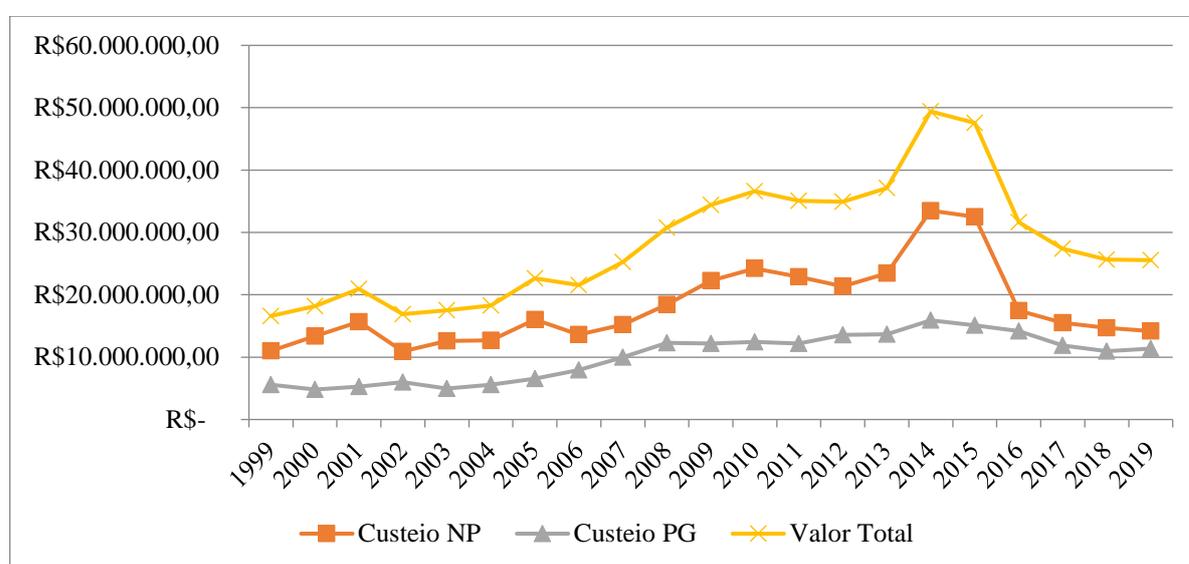
Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2019).

Como observado na Tabela 1, a maior parte dos estabelecimentos de agricultura familiar de Nova Palma tem área entre 20 e 50 hectares, o que equivale a aproximadamente 44% dos estabelecimentos agropecuários do município. Observa-se, também, a baixa concentração de estabelecimentos com menos de 10 hectares, cerca de 75, totalizando cerca de 15% do total. Em relação à área dos estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar do município de Pinhal Grande, nota-se que 247 deles possuem área de 20 a 50 hectares. Nota-se, ainda, a representatividade de estabelecimentos de agricultura familiar com área de 10 a 20 hectares, somando 27,72% do total de propriedades.

Ainda em relação à agricultura de Pinhal Grande, as mudanças ocorridas na agricultura devido à modernização agrícola podem ser percebidas no município devido à sua dicotomia produtiva. Para Dallanôra (2018), a agricultura localizada na

parte norte do município é altamente mecanizada, tendo a soja como principal atividade produtiva. Já na porção sul do município tem-se o predomínio de atividades policultoras dependente de recursos naturais e do trabalho familiar, apresentando baixa expressividade no mercado regional e nacional. Tendo em vista que tanto Nova Palma quanto Pinhal Grande têm forte presença da agricultura familiar, e que uma das principais políticas públicas para o fomento dessa categoria social é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Gráfico 1, a seguir apresenta a evolução dos recursos nos municípios.

Gráfico 1 - Evolução do crédito custeio em Nova Palma e Pinhal Grande, de 1999 a 2019



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Central do Brasil (2020).

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-DI para junho de 2020.

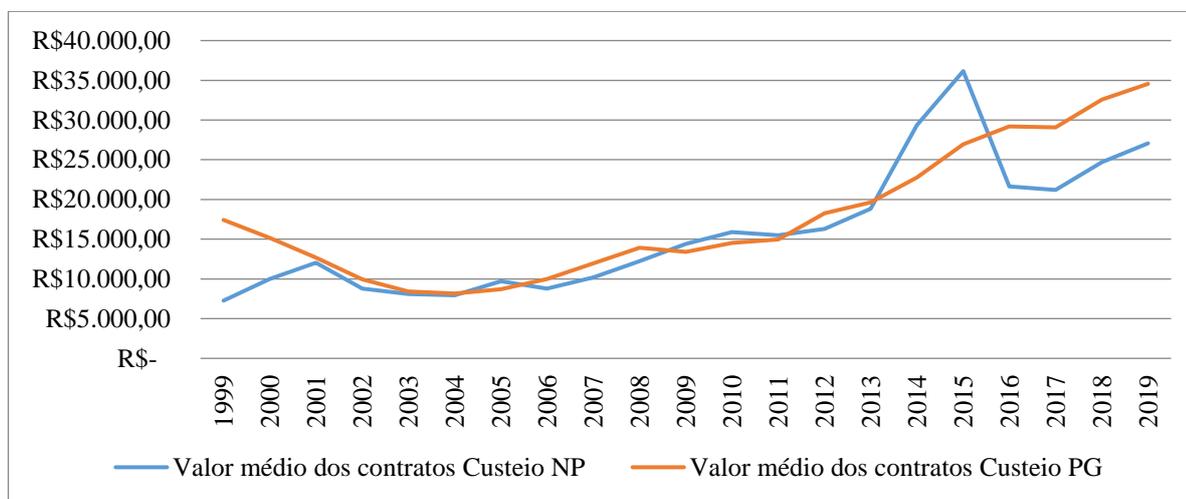
No período de 1999 a 2019 foram acessados o equivalente a R\$ 593,9 milhões de crédito custeio pelos agricultores familiares de Nova Palma e Pinhal Grande. Como visto no gráfico anterior, Nova Palma, em todos os anos de análise, acessou mais recursos do crédito custeio quando comparado com Pinhal Grande, acessando cerca de 64% do total disponibilizado no período em estudo.

O Pronaf apresenta um caráter seletivo e excludente, baseado em um modelo produtivista e setorial. Dessa forma, nas regiões mais capitalizadas o crédito acessado é destinado ao custeio da safra por estar relacionado ao tipo de política promovida pelo programa. Neste sentido, o Pronaf não atende os agricultores familiares de maneira homogênea, estando direcionado para aqueles voltados à produção de *commodities*, apoiando uma lógica evolucionista, privilegiando aqueles com maiores níveis de renda (Aquino; Schneider, 2015).

Quanto ao comportamento do crédito ao longo do período de análise, observa-se aumento expressivo em 2014, porém, após esse período há uma queda significativa no montante repassado aos agricultores. A redução dos recursos disponibilizados pelo Pronaf a partir de 2014 pode ter sido a sinalização da crise que viria se instaurar no Brasil. De acordo com Del Grossi (2019) e Araújo e Vieira Filho (2018), o país ingressou numa crise econômica seguida de desestabilização política, o que resultou no *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff. No governo seguinte, o presidente da república Michel Temer iniciou uma série de ações voltadas à reorientação política caracterizada pelo corte dos gastos públicos e medidas restritivas que impactaram negativamente no desempenho de programas e políticas públicas.

Para Ocer Filho (2017), a partir de 2015, devido à crise de liquidez e a volatilidade nos mercados, as políticas creditícias foram comprometidas, afetando principalmente a agricultura. Em relação ao valor médio dos contratos realizados para custeio nos municípios de Nova Palma e Pinhal Grande, no período de 1999 a 2019, o Gráfico 2 apresenta o comportamento ao longo do período de análise.

Gráfico 2 - Valor médio dos contratos de custeio e investimento, no período de 1999 a 2019, em Nova Palma e Pinhal Grande



Fonte: Elaborado com base nos dados do Banco Central do Brasil (2020).

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-DI para junho de 2020.

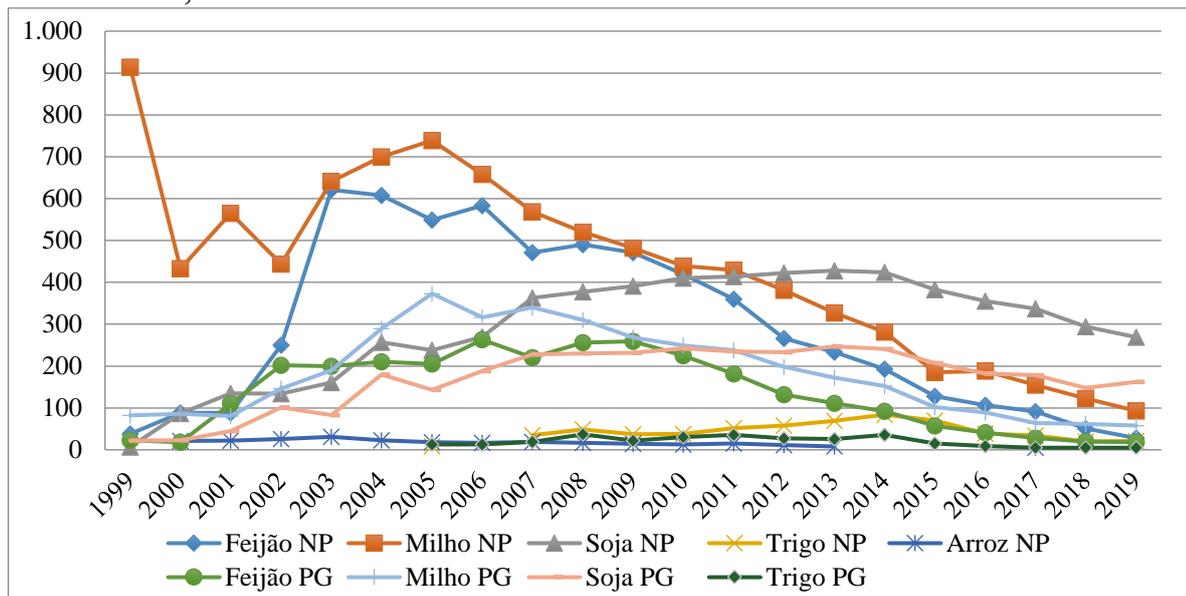
Como pode-se observar no Gráfico 2, o valor médio dos contratos de custeio em Nova Palma passou de R\$ 7,2 mil, em 1999, para R\$ 27 mil, em 2019. Durante esse período nota-se um crescimento constante do valor médio dos contratos até o ano de 2013, em que o valor médio era de R\$ 18,8 mil. Já no ano seguinte verifica-se um aumento significativo, passando para R\$ 29,3 mil. Destaca-se, ainda, que o maior

valor médio dos contratos de custeio foi registrado no ano de 2015, sendo de R\$ 36,1 mil.

Em Pinhal Grande, no primeiro ano de análise (1999), o valor médio dos contratos de custeio era R\$ 17,4 mil. Após esse ano o valor médio dos contratos passa a reduzir constantemente até 2004, momento em que foi registrado o menor valor médio dos contratos de custeio (R\$ 8,1 mil). Decorrido esse período, o valor médio dos contratos de custeio volta a crescer, aumentando consecutivamente a cada ano. Chegando, no último ano de análise, em 2019, ao valor médio de R\$ 34,5 mil, o máximo registrado em todo o período de análise.

Tanto em Nova Palma quanto em Pinhal Grande, a partir de 2010, o número de contratos para custeio começou a diminuir até o último ano do período em análise. Porém, percebe-se que neste mesmo período o valor médio dos contratos de custeio aumentou. Ou seja, a partir do momento que o número de contratos diminuiu, verifica-se um aumento do valor médio dos contratos. O aumento do valor médio dos contratos de custeio pode ser reflexo de que o agricultor familiar está cada vez mais dependente de recursos financeiros para custear a sua produção. Ou seja, está cada vez mais dependente de crédito para conseguir cobrir os custos da lavoura. Ainda pode ser explicado pelo fato de que as despesas para produzir aumentaram. Pode-se citar, por exemplo, que o aumento dos custos de produção da soja contribuiu para elevar os valores dos financiamentos (Conterato; Bráz; Rodrigues, 2021). Em relação às principais culturas financiadas pelo Pronaf no período de 1999 a 2019, destaca-se em Nova Palma a soja, o milho, o feijão, o trigo e o arroz, e em Pinhal Grande a soja, o milho, o feijão e o trigo. Como pode-se verificar no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Número de contratos das principais culturas financiadas no período de 1999 a 2019, em Nova Palma e Pinhal Grande



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Central do Brasil (2020).

Como pode-se observar no acima em relação às principais culturas financiadas pelos agricultores familiares de Nova Palma e de Pinhal Grande, verifica-se que, apesar do número de contratos e do comportamento das contratações de cada cultura ser diferente, ao longo dos anos em cada município existem pontos em comum. Tanto em Nova Palma como em Pinhal Grande, nos 10 primeiros anos de análise, as duas principais culturas financiadas que registraram maior número de contratações foram milho e feijão. E na última década de análise, as duas culturas que registraram o maior número de contratações foram a soja seguida de milho.

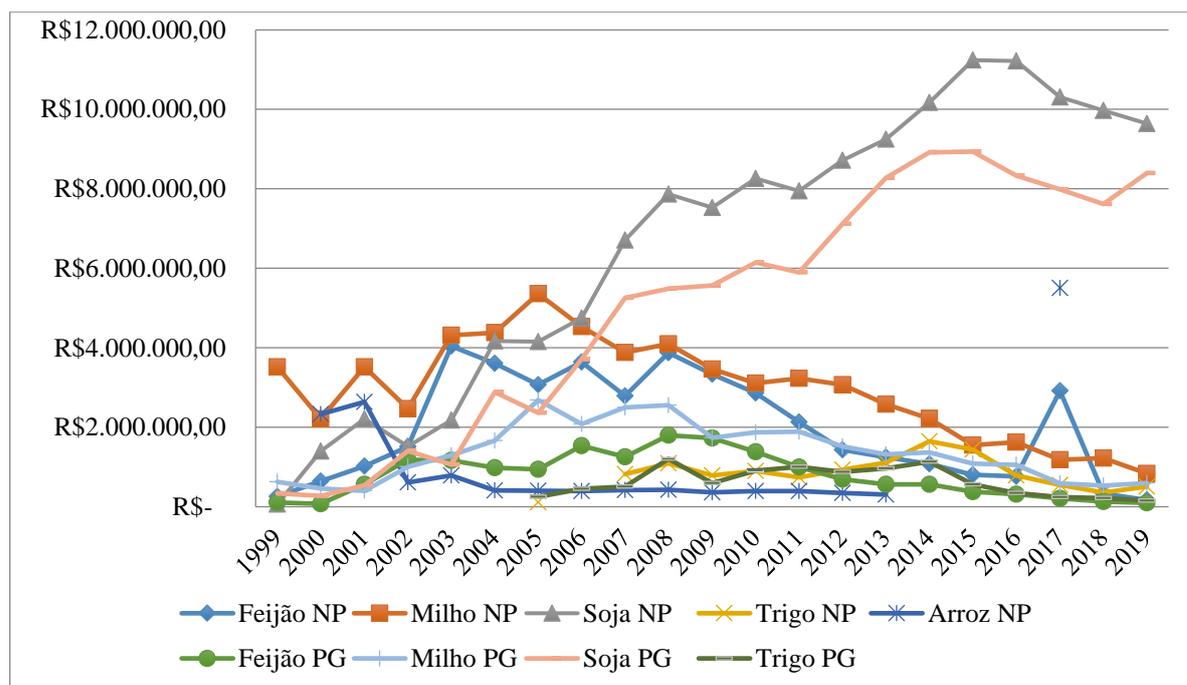
Os principais produtos financiados pelo crédito custeio, nos municípios em estudo, são soja e milho, resultado semelhante quando se trata da distribuição do crédito do Pronaf na região sul do país. De acordo com Grisa, Wesz Junior e Buchweitz (2014), existe uma concentração de crédito na Região Sul do país, que é explicada pelo fato do programa estar incentivando a agricultura moderna. Ainda de acordo com os autores, nessa região os principais produtos financiados pelo crédito custeio são soja e milho. Ou seja, os recursos estão sendo destinados para produtores de *commodities*.

Tanto em Nova Palma como em Pinhal Grande, apesar das oscilações, no período em estudo, as culturas que apresentaram registros de contratações em todos os anos do período de análise foram milho, soja e feijão. Além disso, em ambos os municípios as três culturas registraram maior número de contratações sendo, respectivamente, milho, soja e feijão. Em Nova Palma a cultura que registrou o maior número de contratos foi o milho, apresentando o total de 8.352 contratos realizados, seguido da soja e do feijão, com, respectivamente, 6.149 e 6.095

contratos. As culturas de trigo e arroz apresentam menor representatividade, no período, foram realizadas, respectivamente 615 e 260 contratações. Em Pinhal Grande, os agricultores pinhal-grandenses realizaram 3.866 contratos para milho, 3.550 para soja, 2.871 para feijão e 298 contratações para trigo.

Para Gazolla e Schneider (2013), o milho é uma cultura que tem duplo papel nos estabelecimentos de agricultura familiar. O milho pode ser tanto destinado para a comercialização como também para o consumo dos animais, como aves, suínos, ovelhas, entre outros. Portanto, “quando o Pronaf financia a produção de milho, estará fornecendo uma *commodity* quando esta for para os mercados, ou fortalecendo o grupo familiar quando esse produto é utilizado pela família e no trato dos animais” (Gazolla; Schneider, 2013, p.54). O Gráfico 4, a seguir, apresenta o valor repassado para as culturas financiadas nos municípios de Nova Palma e Pinhal Grande.

Gráfico 4 - Valor repassado para as principais culturas financiadas no período de 1999 a 2019, em Nova Palma e Pinhal Grande



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Central do Brasil (2020).

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-DI para junho de 2020.

Como pode-se observar no Gráfico 4, em Nova Palma nos primeiros sete anos de análise a cultura que mais captava recursos era o milho, sendo que o mesmo ocorre em Pinhal Grande nos dois primeiros anos. No entanto, com o passar dos anos, nota-se um aumento expressivo dos recursos repassados para a cultura da soja. A

partir de 2006 essa passa a ser a cultura que mais capta recursos do Pronaf até o último ano de análise.

Enquanto as demais culturas apresentam queda no montante disponibilizado, com o passar dos anos, a cultura da soja apresenta crescimento constante. Quando se trata do montante repassado para o custeio de soja, verifica-se que foram repassados o total de R\$ 139,2 milhões em Nova Palma, e R\$ 106,5 milhões em Pinhal Grande, no período de 1999 a 2019. Em 1999, em Nova Palma, o valor repassado para a cultura da soja representava 0,57% do total de crédito custeio, passado para 67,92% do total de crédito custeio em 2019. Já em Pinhal Grande, o valor repassado para a cultura da soja em 1999 representava 6,10% do total de crédito custeio, e em 2019 passou a representar 73,86%. A valorização dos preços internacionais da leguminosa e o aumento dos custos de produção contribuíram para aumentar os valores de financiamento (Conterato; Bráz; Rodrigues, 2021). As lavouras de soja demandam uso de fertilizantes, agrotóxicos, sementes de qualidade, máquinas agrícolas etc. Ou seja, é um cultivo que para produzir demanda de tecnologia e insumos externos. Trata-se, desta forma, demonstrando qual tipo de agricultura o Pronaf está financiando (Gazolla; Schneider, 2013).

Apesar do Pronaf custeio ter uma tendência de financiar principalmente *commodities*, o programa está contribuindo para o desenvolvimento da agricultura familiar de Nova Palma e Pinhal Grande. Com os recursos disponibilizados pelo programa os agricultores conseguem planejar a safra, investir nos ciclos produtivos e aumentar a produtividade. Frequentemente, ter recursos para investir na safra pode ser uma determinante para a permanência do agricultor no campo. Além disso, custear a safra é uma forma de garantia da produção, pois os agricultores têm acesso ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), caso aconteça algum evento climático ou pragas e doenças sem controle que comprometam a produção da lavoura. Após essa apresentação da dinâmica do Pronaf em Nova Palma e Pinhal Grande, desde a distribuição dos recursos, linhas de crédito e culturas financiadas, a próxima seção apresenta as considerações finais do estudo.

## Considerações finais

O Pronaf é uma política de crédito de relevância no fomento da agricultura familiar, disponibilizando recursos que possibilitam ao agricultor investir nas atividades produtivas dentro do estabelecimento agropecuário, como também melhorar a infraestrutura e comprar maquinários. Em especial, sobre o Pronaf custeio, este permite aos agricultores investirem na produção, comprar sementes de qualidade, insumos e fertilizantes visando o incremento na produtividade dentro dos estabelecimentos agropecuários.

Diante disso, o estudo teve como objetivo analisar a distribuição do crédito custeio nos municípios de Nova Palma e Pinhal Grande no período de 1999 a 2019. Por serem municípios com predominância da agricultura familiar, o Pronaf tem desempenhado um importante papel no desenvolvimento da categoria social. No período de 1999 a 2019 foram acessados o equivalente a R\$ 593,9 milhões de crédito custeio pelos agricultores familiares de Nova Palma e Pinhal Grande.

Quanto às culturas financiadas, destacam-se nos 10 primeiros anos de análise, tanto em Nova Palma como em Pinhal Grande, o milho e o feijão com o maior saldo de contratações. Na última década de análise foram soja, seguida de milho, evidenciando que o programa tende a fomentar a produção de *commodities*. Também houve queda dos recursos disponibilizados pelo programa a partir de 2014. Isso mostra que o comportamento do programa em Nova Palma e Pinhal Grande segue semelhante ao que ocorre em nível nacional. Ou seja, as ações e políticas governamentais impactam localmente. Por esse motivo, é importante que as políticas públicas sejam pensadas, criadas e até mesmo reformuladas com base nas necessidades e visões de todos os envolvidos, principalmente do público-alvo.

A redução do crédito pode causar incerteza ao agricultor e até mesmo dificultar sua permanência na atividade, visto que vinham de um período com relativa oferta de crédito, ou seja, estavam acostumados a planejar a safra com base em determinado montante de recursos. Cabe destacar que a redução do volume de crédito disponibilizado pode tornar o programa mais seletivo, priorizando os agricultores mais capitalizados e consolidados, excluindo os agricultores que acessam valores baixos de crédito, ou então, dificultando a entrada de novos beneficiários.

Como visto nos resultados encontrados no estudo, a soja, com o passar dos anos, tem se tornado uma das principais culturas financiadas, enquanto outras como, por exemplo, feijão, ao longo do período, tem diminuído o número de contratações. Isso mostra que a tendência em Nova Palma e Pinhal Grande é a produção se tornar voltada para a comercialização, priorizando principalmente aquelas culturas que necessitam menos mão de obra e esforço físico dos agricultores, ou seja, aquelas que são realizadas com maquinários, como é o caso da soja.

## Referências

ARAÚJO, J. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Análise dos impactos do Pronaf na agricultura do Brasil no período de 2007 a 2016**. Texto para Discussão (IPEA), v. 2412, p. 7-52, 2018.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. (Des) Caminhos da Política de Crédito do Pronaf na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. *In:*

Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, I. **Anais [...]**. Natal, 2010.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF**, 1995-2015: avanços e desafios. Brasília: SAF; MDA, 2015.

BACHA, C. J. C. *et al.* Evolução da taxa de juros real do crédito rural no Brasil – período de 1985 a 2003. **Revista Teoria e Evidências Econômicas**, Passo Fundo, v. 14, n. 26, p. 43-69, maio 2006.

BARROS, G. S. C. Política Agrícola no Brasil: subsídios e investimentos. *In*: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. **A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. IPEA: Brasília, 2010.

BRASIL. **Lei n.454, de 9 de julho de 1937**. Autoriza o Tesouro Nacional a subscrever novas ações do Banco do Brasil, até a importância de 100.000:000\$000, e emitir “bônus” para financiamento da agricultura, criação e outras indústrias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L0454.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0454.htm). Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. **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/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm). Acesso em: 5 fev. 2020.

CASTRO, P. R. V. Do estado ao mercado: a trajetória do crédito rural brasileiro e as diversas fontes de financiamento, período colonial ao século XXI. **Revista Técnica do Instituto de Economia Agrícola (IEA)**, São Paulo, v. 47, n. 3, p. 40-49, jul./set., 2017.

CONTERATO, M. A.; BRÁZ, C. A.; RODRIGUES, S. R. A *commoditização* do Pronaf e os desafios da agricultura familiar no Rio Grande do Sul. **Revista Grifos**, Chapecó, v. 30, n. 51. p. 190-211, 2021.

COSTA, V. G.; GONÇALVES, A. F. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: uma análise crítica. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 9, p.93-108, 2012.

DEL GROSSI, M. E. **Políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar no Mercosul ampliado: o caso do Brasil.** Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado; CONTAG. Março, 2019.

FOSSÁ, J. L.; COMERLATTO, D.; CHEMIN, P. Crédito rural no Brasil: das concessões à institucionalização de políticas. *In: Seminário Nacional de Desenvolvimento Regional, I. Anais [...].* Taquara, Rio Grande do Sul, de 31 de março a 1º de abril de 2016.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Qual “Fortalecimento” da Agricultura Familiar? Uma Análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 51, p. 45-68, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRISA, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p.83-109, 2010.

GRISA, C.; WESZ JR., V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, SP, v. 52, n. 2, 2014.

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

GÜNTHER, H. Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: esta é a questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 201-210, maio/ago. 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário 2017.** Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017>. Acesso em: 5 fev. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades.** 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 4 fev. 2020

MANFIO, V. **O papel da Cammpal na (re) estruturação do espaço urbano de Nova Palma-RS.** Dissertação (Mestrado em Geociências), Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2011.

MANFIO, V. Agricultura familiar no município de Nova Palma- RS: uma análise sobre as dinâmicas e potencialidades. **Geographia Meridionalis**, Pelotas, v. 1, n. 2, jan-dez, 2015.

MCR, **Manual do Crédito Rural**, 2019. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr>. Acesso em: 15 jan 2020.

MATTEI, L. **Impactos do Pronaf: análise de indicadores**. Brasília: MDA; Nead, 2005.

MATTEI, L. O Papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, suplemento especial, p. 83-91. 2014.

MATTEI, L. Políticas públicas de apoio à agricultura familiar: o caso recente do Pronaf no Brasil. **Raízes**, Paraíba, v. 35, p. 1-15, 2015.

OCNER FILHO, V. O papel do crédito rural frente ao crescimento econômico do Brasil. **Revista Pensamento & Realidade**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 16-31. 2017.

PEREIRA, E. L.; NASCIMENTO, J. S. Efeitos do Pronaf sobre a produção agrícola familiar dos municípios tocantinenses. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, SP, v. 52, n. 1, p. 139-156, jan./mar. 2014.

RESENDE, C. M.; MAFRA, R.L.M. Desenvolvimento rural e reconhecimento: tensões e dilemas envolvendo o Pronaf. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, SP, v. 54, p. 261-280, 2016.

SCAPIN, B. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: o processo de (des) territorialização da agricultura de Nova Palma e Pinhal Grande/RS**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, RS, 2021.

SCAPIN, B.; TROIAN, A.; OLIVEIRA, S. V. Pronaf and the process of (de)territorialization of family agriculture of Nova Palma and Pinhal Grande (RS). **Revista Brasileira De Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP, v. 18, p. 155-167, 2022.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L. F.; CAZELLA, A.; Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *In*: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M.

(Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SPOLADOR, H. F. S. **Reflexões sobre a Experiência Brasileira de Financiamento da Agricultura**. Piracicaba, 2001. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada), ESALQ: São Paulo, 2001.

Data de submissão: 21/08/2021

Data de aprovação: 02/04/2024

Revisão: Daniela Matthes (português), Francieli de Souza Francisco (inglês) e Yanet María Reimondo Barrios (espanhol).

---

*Beatriz Scapin*

Universidade Federal do Pampa

Av. Maria Anunciação Gomes Godoy, 1650 – Malafaia

96413-172 Bagé/RS, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3321-6815>

E-mail: [beatrizscapin60@gmail.com](mailto:beatrizscapin60@gmail.com)

*Alessandra Troian*

Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Pampa

Av. Maria Anunciação Gomes Godoy, 1650 – Malafaia

96413-172 Bagé/RS, Brasil

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-8207-6436>

E-mail: [alessandratroian@unipampa.edu.br](mailto:alessandratroian@unipampa.edu.br)