



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE UnB PLANALTINA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E  
DESENVOLVIMENTO RURAL PPG-MADER

VICTOR MOURA E SILVA DE OLIVEIRA

**O PRONAF VERDE NO DISTRITO FEDERAL: ANÁLISE DO ACESSO  
AO CRÉDITO ENTRE OS ANOS DE 2013-2021.**

Dissertação de mestrado a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília – *Campus* Planaltina, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural.

Orientadora:

Professor Dra. Suzi Maria de Córdova Huff Theodoro

Brasília, 2021

VICTOR MOURA E SILVA DE OLIVEIRA

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE UnB PLANALTINA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E  
DESENVOLVIMENTO RURAL PPG-MADER

**O PRONAF VERDE NO DISTRITO FEDERAL: ANÁLISE DO ACESSO  
AO CRÉDITO ENTRE OS ANOS DE 2013-2021.**

Dissertação de mestrado a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília – *Campus* Planaltina, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural.

Orientadora:

Professor Dra. Suzi Maria de Córdova Huff Theodoro

Brasília, 2021

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

OO48p      Oliveira, Victor Moura e Silva de  
            O PRONAF VERDE NO DISTRITO FEDERAL: ANÁLISE DO ACESSO AO  
            CRÉDITO ENTRE OS ANOS DE 2013-2021 / Victor Moura e Silva de  
            Oliveira; orientador Suzi Maria de Córdova Huff Theodoro.  
            - Brasília, 2021.  
            95 p.

            Dissertação (Mestrado - Mestrado em Meio Ambiente e  
            Desenvolvimento Rural) -- Universidade de Brasília, 2021.

            1. Agricultura Familiar. 2. Assistência Técnica. 3.  
            Crédito Rural. 4. Linhas Verdes. 5. Pronaf. I. Theodoro,  
            Suzi Maria de Córdova Huff , orient. II. Título.

## RESUMO

Esta pesquisa apresenta um levantamento sobre o acesso ao crédito rural pela agricultura familiar no Distrito Federal (DF), tendo como objetivo principal analisar as dificuldades ou falta de interesses de acesso às “linhas verdes” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), particularmente nas linhas Eco e Agroecologia, durante o período de 2013 a 2021. Para tanto, foram considerados três tipos de atores envolvidos no processo de acesso ao financiamento agrícola, a saber: o tomador ou proponente do empréstimo, representado aqui por agricultores(as) familiares ativos no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos - CNPO inscritos no DF; os agentes de assistência técnica e extensão rural - servidores da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) do DF, que é a maior operadora do serviço na Região e os agentes bancários - funcionários do Banco do Brasil - instituição financeira responsável pela parte mais expressiva dos recursos empregados no Pronaf. Para alcançar o objetivo, utilizou-se de dados secundários de forma a caracterizar a situação do crédito rural no Brasil e no DF. Posteriormente, efetuou-se uma pesquisa, por meio de questionários no formato de *Survey*, para investigar as percepções dos atores envolvidos. Entre os resultados, foi possível verificar que os(as) agricultores(as), assim como os técnicos da Emater-DF, não percebem grandes vantagens das linhas verdes, em relação aos subprogramas do Pronaf que possuem um caráter mais produtivista. Tal resultado demonstra que faltou um melhor entendimento desses atores em relação a essas linhas específicas, mostrando que é necessária uma maior capacitação ou esclarecimentos mais aprofundados dos técnicos e dos(as) produtores(as). A partir dos resultados da pesquisa, também foi possível averiguar que os agentes bancários são vistos como potenciais obstáculos de acesso aos recursos, uma vez que tem havido recorrentes falhas nas informações relacionadas às diferentes taxas de juros e ausência de divulgação das linhas verdes, bem como à imposição de procedimentos burocráticos em demasia. Tais resultados sugerem que para ampliar o acesso a essas linhas deve haver uma reorientação da política de forma a facilitar a compreensão da importância ambiental dessa oportunidade produtiva.

**Palavras-Chave:** Agricultura Familiar; Assistência Técnica; Crédito Rural; Linhas Verdes; Pronaf.

## **ABSTRACT**

This research presents a survey on access to rural credit by family farming in the Federal District (DF), with the main objective of analyzing the difficulties or lack of interest in the "green lines" of the National Program for Strengthening Family Farming (Pronaf), particularly in the Eco and Agroecology lines, during the period from 2013 to 2021. To this end, three types of actors involved in the process of accessing agricultural financing were considered, namely: the borrower or borrower, represented here by farmers active family members in the National Register of Organic Producers - CNPO registered in the DF; the technical assistance and rural extension agents - servants of the Technical Assistance and Rural Extension Company (EMATER) of the DF, which is the largest operator of the service in the Region and the banking agents - employees of Banco do Brasil - the financial institution responsible for the most expressive of the resources used in Pronaf. To achieve the objective, secondary data was used to characterize the situation of rural credit in Brazil and in the DF. Subsequently, a survey was carried out, using questionnaires in the form of a Survey, to investigate the perceptions of the actors involved. Among the results, it was possible to verify that the farmers, as well as the technicians from Emater-DF, do not perceive great advantages of the green lines, in relation to the Pronaf subprograms, which have a more productivity character. This result demonstrates that there was a lack of better understanding of these actors in relation to these specific lines, showing that greater training or more in-depth clarification of technicians and producers is needed. From the research results, it was also possible to verify that bank agents are seen as having potential obstacles to accessing resources, since there have been recurrent failures in information related to different interest rates and lack of disclosure of green lines, as well as the imposition of too many bureaucratic procedures. These results suggest that to expand access to these lines there must be a reorientation of the policy to facilitate the understanding of the environmental importance of this productive opportunity.

**Keywords:** Family farming; technical assistance; rural credit; green lines; Pronaf.

## SIGLAS

Áreas Rurais Remanescentes (ARR)  
Arranjos Produtivos Locais (APLs)  
Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)  
Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR)  
Associação de Agricultura Ecológica (AGE)  
Banco Central do Brasil (BACEM)  
Banco do Nordeste do Brasil (BNB)  
Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO)  
Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO)  
Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI)  
Centro Administrativo de Apoio Rural (CAAR)  
Combinados Agrurbanos (CAUBs)  
Comissão de Produção Orgânica do DF (CPORG)  
Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)  
Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap)  
Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG)  
Coordenação de Agroecologia (COAGRE)  
Crédito Rural Orientado (CRO)  
Crédito Rural Supervisionado (CRS)  
Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)  
Declaração de Conformidade da Atividade Agropecuária (DCAA)  
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária- (EMBRAPA)  
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER)  
Fundação Zoobotânica do Distrito Federal (FZDF)  
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)  
Governo do Distrito Federal (GDF)  
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)  
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)  
Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA)  
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)  
Laboratório de Processamento de Imagens e Geoprocessamento (LAPIG)  
Manual de Crédito Rural (MCR)

Central de Abastecimento do Distrito Federal (CEASA-DF)  
Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA)  
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)  
Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)  
Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)  
Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal- (PDOT DF)  
Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – (PLANAPO)  
Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO)  
Programa de Aquisição de alimentos (PAA)  
Programa de Assentamento Dirigido (PAD/DF)  
Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF)  
Programa de Habitação Rural (PNHR)  
Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE)  
Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)  
Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE)  
Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)  
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)  
Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)  
Programa Territórios da Cidadania (PTC)  
Regiões Administrativas (RAs)  
Secretaria da Agricultura Familiar (SAF)  
Secretaria de Agricultura do Distrito Federal (SEAGRI/DF)  
Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC)  
Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD)  
Seguro da Agricultura Familiar (SEAF)  
Sindicato dos produtores orgânicos do DF (SINDIORGÂNICOS)  
Sistema de Operações de Crédito Rural (SICOR)  
Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)  
Superintendência Regional de Política Agrária (SUPRA)  
Universidade Federal de Goiás (UFG)  
Fundo de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal (FDR)

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- <b>Biomass Brasileiros</b> .....	31
Figura 2 – <b>Distribuição das RAs no Distrito Federal</b> .....	32
Figura 3- <b>Áreas rurais conforme cartograma da FZDF</b> .....	34
Figura 4- <b>Estabelecimentos agropecuários familiares e não familiares que obtiveram crédito não provenientes de programas de crédito (DF)</b> .....	46
Figura 5- <b>Estabelecimentos familiares e não familiares por origem da orientação técnica</b> .....	47
Figura 6- <b>Estabelecimentos não familiares por origem da orientação técnica . Error! Bookmark not defined.</b>	
Figura 7- <b>Estabelecimentos familiares por origem da orientação técnica..... Error! Bookmark not defined.</b>	
Figura 8 - <b>Área da Propriedade em Hectare entre os entrevistados</b> .....	58
Figura 9- <b>Acesso ao Pronaf entre agricultores(as) entrevistados(as)</b> .....	59
Figura 10- <b>Dificuldade para conseguir informações do programa</b> .....	60
Figura 11 – <b>Atendimento nas agências bancárias</b> .....	62
Figura 12- <b>Distribuição do acesso nas linhas do Pronaf entre os agricultores entrevistados</b> .....	64
Figura 13- <b>Distribuição dos Motivos de Impedimento de Acesso ao Crédito</b> .....	65



## **LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1- Financiamento da agricultura familiar vs agricultura empresarial (safra 2000/01- 2018/19.....</b>	<b>8</b>
<b>Tabela 2- Distribuição de contratos e valores das linhas de crédito do Pronaf por regiões do país de janeiro de 2013 a dezembro de 2020 .....</b>	<b>22</b>
<b>Tabela 3- Número de contratos e valores aplicados por linha de crédito de janeiro 2013 a dezembro de 2020 .....</b>	<b>23</b>
<b>Tabela 4- Áreas rurais remanescentes no DF .....</b>	<b>35</b>
<b>Tabela 5- Evolução no número de atendimentos em agroecologia e agricultura orgânica aos beneficiários/propriedades .....</b>	<b>47</b>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO GERAL .....</b>	<b>3</b>
PROBLEMA.....	5
HIPÓTESE.....	6
OBJETIVO GERAL .....	7
OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	7
JUSTIFICATIVA .....	7
<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>11</b>
<b>Evolução do crédito rural no Brasil.....</b>	<b>11</b>
1.1 Políticas de crédito rural da década de 1930 até os anos 1990 .....	12
1.2 De 1990 até criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar .....	16
1.3 Pronaf nos anos 2000 aos dias atuais .....	17
1.4 Acesso ao Pronaf .....	22
1.5 Ações de incentivo às linhas verdes do Pronaf dentro do Planapo.....	24
1.6 Um golpe no meio do caminho.....	25
<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>28</b>
<b>O desenvolvimento da agricultura no Distrito Federal.....</b>	<b>28</b>
2.1 Processo de modernização da agricultura no Centro-Oeste.....	28
2.2 Caracterização dos atores envolvidos no Pronaf na região do Cerrado.....	30
2.3 A agricultura no Distrito Federal .....	32
2.4 Agricultura familiar e ecológica no Distrito Federal .....	36
2.5 Produtores e estabelecimentos rurais no DF .....	38
2.6 O Pronaf no Distrito Federal .....	40
2.7 Forma de participação no Pronaf .....	41
2.7 Instituições Credoras.....	45
2.8 Instituições de orientação técnica rural no DF.....	46
<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>49</b>
<b>Material e Métodos.....</b>	<b>49</b>
3.1 Levantamento bibliográfico e documental.....	50
3.2 Entrevistas no formato Survey .....	51
3.2.1 Formulação dos questionários e formas de aplicação.....	52
3.2.2 Formas de aplicação e análise.....	53

<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>56</b>
<b>Resultados e Discussão</b> .....	<b>56</b>
4.1 Entrevistas com agricultores e agriculturas orgânicas e agroecológicas do DF ...	56
4.1.1 Perfil socioeconômico dos(as) produtores(as) entrevistados .....	57
4.2 Relação de produtores(as) que acessaram ou não ao Pronaf .....	59
4.2.1 Percepção quanto às dificuldades para acessar o crédito do Pronaf .....	60
4.2.1.1 Divulgação e acesso à informação sobre o Pronaf .....	60
4.2.1.3 Percepção quanto ao atendimento nas agências bancárias .....	62
4.2.2 Percepção dos(as) produtores em relação a assistência técnica e linhas de crédito voltada ao Pronaf .....	63
4.2 Percepção dos agricultores(as) entrevistados(as), que não acessaram o crédito ..	65
4.2.1 Percepção dos(as) não beneficiários do Pronaf em relação a Emater e bancos como facilitadores no acesso ao crédito.....	66
4.3 Percepção da Emater em relação ao acesso ao Pronaf.....	66
4.3 Percepção do Banco do Brasil em relação ao acesso ao Pronaf .....	68
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>70</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>72</b>
<b>APÊNDICE</b> .....	<b>78</b>
QUESTIONÁRIO – AGRICULTORES(AS) (Beneficiários) .....	78
ROTEIRO DE ENTREVISTA - AGENTES LOCAIS DE APOIO A EMISSÃO DA DAP (EMATER-DF).....	82
Roteiro de Entrevista – Gerente de Agência e Gerente da Agricultura Familiar .....	85

## INTRODUÇÃO GERAL

Ainda no início do curso de graduação em Gestão Ambiental, eu sempre busquei experiências profissionais que me direcionassem à capacitação em temas relacionados ao desenvolvimento rural mais sustentável. Inicialmente, estagiei na Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia com controle biológico de pragas na agricultura orgânica e agroecológica; posteriormente, na Secretaria de Agricultura do Distrito Federal - SEAGRI/DF, em práticas relacionadas à recuperação de áreas degradadas em propriedades da agricultura familiar e durante o período do mestrado, integrei a equipe do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, que efetuou uma avaliação da segunda etapa do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - Planapo.

Em todas essas experiências tive contato direto com agricultores(as) familiares, quando pude perceber, *in loco*, o grande conhecimento empírico acumulado por eles(as), além do imenso vínculo com a terra e com o ato de cultivá-la. Ao mesmo tempo pude conhecer e conferir os desafios enfrentados por muitos desses(as) agricultores(as) e suas dificuldades no acesso à assistência técnica, à infraestrutura e ao crédito. Por meio dessas atividades e vivências não foi difícil perceber que muitas políticas públicas, em especial de acesso ao crédito, privilegiam a agricultura empresarial em detrimento à familiar. Também os sistemas de produção baseado em insumos químicos (pacotes tecnológicos), em relação aos orgânicos e de base ecológica têm sido privilegiados devido às forças hegemônicas do mercado e das políticas liberais.

Muitas são as facilidades de acesso da agricultura empresarial e dos sistemas produtivos convencionais aos mercados e aos financiamentos públicos, o que os torna tomadores preferenciais do crédito rural no Brasil. Esses direcionamentos são variados, indo desde um aparente desinteresse dos bancos ou das instituições financeiras em financiar a produção agrícola familiar, passando pela assistência técnica que poderia direcionar os projetos tornando-os menos dependentes das práticas convencionais e de insumos industriais.

Com o tempo, esse panorama de desassistência levou segmentos da agricultura familiar a reivindicar modelos diferenciados para seu contexto, sobretudo na busca por alternativas que pudessem minimizar a pobreza no meio rural. Mas foi somente na segunda metade da década de 1990, que surgiu a primeira e mais importante política setorial dirigida para a agricultura familiar no país - o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf. Até então, não havia nenhum tipo de

política pública específica, de abrangência nacional, voltada para este segmento social no meio rural brasileiro.

O Pronaf é um instrumento de política pública que tem a finalidade de apoiar e fomentar o desenvolvimento rural, a partir do fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador de postos de trabalho e renda. Os beneficiários do crédito são os(as) agricultores(as) rurais que comprovem o seu enquadramento mediante a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). A classificação dos produtores entre os distintos grupos leva em consideração a porcentagem da renda oriunda da atividade rural, a renda bruta anual, a quantidade de empregos gerados na unidade de produção rural e o tamanho da propriedade (BRASIL, 1996; IPEA, 2018).

O Pronaf trouxe inovação de público-alvo, primeiramente pela própria categorização da agricultura familiar, depois com subprogramas específicos voltados para mulheres e jovens. Com o tempo, tais inovações também incorporaram aspectos relativos às formas de produção. Atualmente, a política atende cerca de 18 diferentes subprogramas dentro da matriz de crédito do Banco Central, destacando-se entre formas de produção sustentáveis, a “linha verde”, composta pelo Pronaf Eco (atual Pronaf Bioeconomia); Pronaf Semiárido, Pronaf Floresta e o Pronaf Agroecologia, que incentivam formas de cultivo alternativos ao modelo de agricultura de grande escala, caracterizada pela monocultura e, principalmente, pelo uso de agroquímicos na produção de alimentos.

As quatro linhas do “Pronaf Verde” são voltadas para agricultores(as) e produtores(as) rurais familiares. Dois desses subprogramas iniciaram operacionalização na safra 2003/2004. O Pronaf Semiárido busca *“financiar investimentos em projetos de convivência com o semiárido, focados na sustentabilidade dos agroecossistemas, e destinados à implantação, ampliação, recuperação ou modernização da infraestrutura produtiva, inclusive aquelas relacionadas com projetos de produção e serviços agropecuários e não agropecuários, de acordo com a realidade das famílias da região”* (Banco do Brasil, 2021).

Já o Pronaf Floresta oferece crédito para investir em sistemas agroflorestais, exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo florestal, incluindo os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento, recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal (Banco do Brasil, 2021). Por sua vez, o Pronaf Agroecologia, operacionalizado desde 2005/2006, tem como objetivo investimento em sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento (BNDES, 2021).

Por fim, o Pronaf Eco, operacionalizado desde 2007/2008, visa financiar projetos sustentáveis que busquem recuperação e conservação ambiental, para melhoria da capacidade produtiva da propriedade, entre os quais incluem-se tecnologia renovável, como geração solar fotovoltaica. A Resolução Nº 4.828, de 18 de junho de 2020, trouxe alterações dentro do Crédito para Investimento em Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental - Pronaf Eco, sendo que a principal se refere ao nome, que passou a vigorar como Pronaf Bioeconomia.

Todas essas linhas são fruto de pressões, principalmente de movimentos sociais do campo, que buscavam mudar a tendência de concentração do Pronaf em investimentos voltados ao modelo modernizador, o que não raramente traz como consequência uma série de impactos ambientais. Tais pressões facilitaram a criação das linhas verdes que começaram a operar em 2003 (sete anos após a criação do Pronaf) abrindo espaço para as famílias de agricultoras(es) familiares que quisesse investir em sistemas de produção ambientalmente mais equilibrado (AQUINO, GAZOLLA, SCHNEIDER, 2017).

Em 2012 esses subprogramas ganharam força política, por meio da criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PNAPO e do seu instrumento executor, o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PLANAPO, etapas 2013-2015 e 2016-2019, que proporcionou maior articulação entre diferentes órgãos governamentais e sociedade civil na ampliação de metas e resultados.

## **PROBLEMA**

Apesar de todas as inovações e do fortalecimento das linhas verdes, por meio de outras políticas e programas, a quantidade de contratos e valores aplicados nesses subprogramas do Pronaf tem sido muito baixa em todo país.

O Distrito Federal, recorte territorial da presente pesquisa, tem um forte movimento de conversão da agricultura convencional para a orgânica e agroecológica. De acordo com o Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos – CNPO, que contempla aqueles que fazem o uso de manejos mais responsável do solo, da água, do ar e dos demais recursos naturais e, ainda, respeitando as relações sociais e culturais, o DF possuía cerca de 2,3% de todos os produtores cadastrados até 2017, um total de 311 produtores(as), dos cerca de 17.452 inscritos em todo o país (CNPO, 2020). Contudo esse número sofreu uma grande queda de acordo com a lista atualizada em julho de 2021, uma vez que

presentemente o número foi reduzido para 138 agricultores(as) com cadastro ativo, o que equivale a 1% do número nacional, que aumentou para 24.683 cadastrados.

Antes mesmo dessa queda acentuada no CNPO, aspectos ligados às linhas de crédito para produção orgânica, agroecológicas e projetos ecológicos no DF já apontavam limitações. Especificamente, no período de 2013 – 2021, o DF não registrou nenhum contrato firmado nos subprogramas do Pronaf Verde. Essa constatação resulta na pergunta central desse trabalho:

- Por que a quantidade de contratos e financiamentos voltados para apoiar a agricultura de base ecológica, por meio das “linhas verdes” do Pronaf, foi nula no Distrito Federal no período entre 2013 a 2021?

Com vistas a encontrar respostas à esta pergunta, partiu-se do pressuposto que para a boa aplicação desse importante instrumento na agricultura familiar e no desenvolvimento da produção orgânica e agroecológica é necessário que exista um bom entrosamento de órgãos e entidades federativas. Complementarmente, e visando encontrar indícios sobre essa escassa adesão, a presente pesquisa buscou respostas a algumas outras questões relacionadas à aplicação e/ou a não aplicação dos subprogramas do Pronaf Verde no Distrito Federal.

- Quem são os atores envolvidos no processo de acesso ao Pronaf Verde no Distrito Federal?
- Quais são os mecanismos e quais as instâncias gestoras que o Pronaf utiliza para dialogar, interagir e pactuar com instâncias, órgãos e entidades do Distrito Federal sobre os mecanismos de acesso?
- Quais avanços e obstáculos nas interações entre atores públicos e da sociedade civil para facilitar o acesso aos subprogramas do Pronaf Verde no DF?

## **HIPÓTESE**

A ausência de contratos voltados aos subprogramas do Pronaf Verde no Distrito Federal no período de 2013 a 2021 é causada por problemas de ordem técnica-operacional e de divulgação. Em relação a ordem técnica-operacional, pode-se supor que a burocracia em demasia - personificada na forma de declarações expedidas por órgãos distritais – a

necessidade de pagamento para formalizar os planos e projetos, que necessitam de apoio técnico, e os protocolos bancários podem estar afugentando os produtores.

No que se refere à divulgação, o principal problema está na carência de assistência técnica adequada para elaborar orientações de base ecológica. Os técnicos, em sua maioria, não recebem formação adequada na temática, o que resulta na continuidade da difusão do conhecimento tecnificado, no qual foram moldados e que atende toda a cadeia produtivista. Em contrapartida, linhas como Mais Alimento e Custeio encontram nesses mesmos quesitos seus pontos fortes. Como são subcategorias produtivistas, voltadas a aquisição de pacotes tecnológicos e custeio de monoculturas, contam com grande corpo de apoio técnico, facilidades bancárias e baixa exigências documentais.

### **OBJETIVO GERAL**

- Analisar os motivos da baixa adesão aos subprogramas do Pronaf Verde no Distrito Federal entre os anos de 2013 à 2021.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Identificar quem são os atores envolvidos na concepção, na articulação e no acesso do Pronaf em suas diferentes linhas, no nível de Distrito Federal;
- Avaliar os fatores que afetam o acesso ao crédito dentre as diferentes linhas do Pronaf no DF (divulgação e operação).
- Propor ações e/ou medidas que possam ampliar a distribuição mais igualitária entre as linhas do Pronaf.

### **JUSTIFICATIVA**

A política de crédito rural no Brasil historicamente beneficia a agricultura empresarial e sistemas de cultivos pautados na monocultura (AQUINO, GAZOLLA, SCHNEIDER, 2017). Com a adoção do modelo implantado com a revolução verde, a partir dos anos 1960, passou-se a beneficiar os segmentos produtivistas ligados ao setor agroindustrial, vinculando os recursos à aquisição de pacotes tecnológicos, como maquinários, insumos químicos e técnicas de produção (AQUINO, GAZOLLA, SCHNEIDER, 2017).

Em se considerando tal realidade, é indiscutível a importância de políticas e programas, como o Pronaf, para minimizar essa distorção histórica. Importa destacar que



esse Programa foi a primeira política de crédito voltada exclusivamente para a agricultura familiar no Brasil e é fruto de anos de reivindicações de movimentos sociais organizados do campo, que buscavam dar maior visibilidade as suas demandas, constantemente esquecida pelas políticas públicas, como mostra o relatório do Ibase (2006):

Deve-se ressaltar que, nesse processo, os atores sociais rurais, por meio de suas organizações e lutas, desempenharam um papel decisivo na implantação do programa, considerado uma bandeira histórica dos(as) trabalhadores(as) rurais, pois lhes permitiria o acesso aos diversos serviços oferecidos pelo sistema financeiro nacional, até então praticamente inacessíveis aos(as) agricultores(as) familiares (IBASE, 2006, P. 8).

Contudo, apesar das inovações e conquistas sociais por meio da criação do Pronaf, o que se vem percebendo, por meio dos planos safras, é a recorrente discrepância no valor do financiamento disponibilizado para a agricultura empresarial em relação à agricultura familiar. Na tabela 1 estão descritos os valores dos financiamentos para esses dois tipos de agricultura, desde a safra 2000/2001 até a de 2018/2019.

Tabela 1- Financiamento da agricultura familiar vs agricultura empresarial (safra 2000/01-2018/19)

Safra	Financiamento da agricultura familiar (R\$ bilhões)	Financiamento da agricultura empresarial (R\$ bilhões)	Participação do volume de financiamento da agricultura empresarial no volume total de financiamento da agricultura familiar (%)
2000/01	3,94	12,12	75,46
2001/02	4,2	15,72	78,93
2002/03	4,2	20,54	83,04
2003/04	5,4	27,75	83,71
2004/05	7	39,4	84,93
2005/06	9	44,3	83,13
2006/07	10	50	83,33
2007/08	12	58	82,86
2008/09	13	65	83,33
2009/10	15	93	86,11
2010/11	16	100	86,21
2011/12	16	107,2	87,02
2012/13	18	115,2	86,49
2013/14	21	136	86,63
2014/15	24,1	156,1	86,63
2015/16	28,9	187,7	86,65
2016/17	30	185	86,04
2017/18	30	188,4	86,26
2018/19	31	194,3	86,24

Fonte: IPEA (2018)

Os movimentos sociais organizados da agricultura familiar também tiveram um papel relevante ao demandarem novas linhas do Pronaf, que privilegiassem aqueles

estabelecimentos que se utilizam de práticas de manejo mais harmônicas com a natureza e menos dependentes das engrenagens do agronegócio.

Apesar dessas iniciativas, de modo recorrente continua-se mantendo a distorção na distribuição dos recursos dentro do Pronaf, que frequentemente privilegia os subprogramas de caráter produtivista em relação aos de base ecológica. Entre os anos de 2013 à 2021 houve um total aproximado de 13 milhões de contratos, que resultaram em cerca de 195 bilhões de reais aplicados nos 18 subprogramas do Pronaf, dentro da matriz de crédito rural. Desse total, as quatro linhas do Pronaf Verde, juntas, têm cerca de 221 mil (1,7%) do total de contratos e cerca de 1,7 milhões (9,2%) dos recursos investidos. Em contrapartida, as duas linhas de caráter mais produtivistas (Pronaf Custeio e Mais Alimentos) alcançaram juntas mais de 4 milhões (30,7%) de contratos e mais de 118 milhões (60,9%) dos valores utilizados (Banco Central, 2021).

Para além dessa discrepância, existe dentro do Pronaf Verde um desequilíbrio também de distribuição entre as Regiões do país. A linha Semiárido tem sua delimitação pelo próprio escopo de bioma, atendendo apenas a Região Nordeste e parte do Sudeste (região norte de Minas Gerais). No Pronaf Agroecologia, entre o período de 2013 a 2021, foram firmados 1,6 mil (73,3%) dos contratos somente na Região Nordeste, enquanto a Região Centro-Oeste obteve apenas 4,8 (0,22%), de um total de 2.205 contratos (Banco Central, 2021). Uma provável causa do baixo número de contratos nessa região refere-se a menor quantidade de estabelecimentos familiares (que se enquadrem na política do Pronaf) em relação ao que ocorre na Região Nordeste.

O Pronaf Floresta, com cobertura em todas as Regiões, tem um papel destacado, como não poderia deixar de ser, na região norte do país, berço da Floresta Amazônica. Porém, considerando que a região Centro-Oeste suporta uma parte expressiva da região abrangida pela Amazônia Legal, verificou-se que apenas um contrato foi firmado. O Pronaf Eco, que é a linha que apresenta melhor desempenho na Região Central do País - dentro do período analisado, conta com 125 contratos e cerca de 5 milhões de reais empregados. Apesar disso, tais números são inferiores a todas as outras Regiões do país (Banco Central, 2021).

A partir desses dados, é possível perceber que muitos são os desafios, sendo que o mais destacado se refere à pressão do setor agroindustrial que recorrentemente faz imposições da utilização dos seus produtos, se apropriando de políticas e instituições

públicas, inclusive no acesso a crédito. Nessa mesma linha, destaca-se as constantes pressões políticas para fortalecimento do agronegócio em detrimento da agricultura familiar, causando constantes interrupções ou enfraquecimento de programas, desestruturação institucional e tentativas de desmobilização da sociedade civil.

## CAPÍTULO 1

### Evolução do crédito rural no Brasil

O crédito possui um papel de grande importância dentro de uma economia, funcionando como uma de suas molas propulsoras. Ele permite a mobilização da riqueza, possibilita o aumento do número de negócios realizados e de bens produzidos e consumidos, grandes quantidades de transações de recurso e de bens, sendo determinante no equilíbrio entre setores e segmentos da sociedade (BATISTA; VIEIRA, 2018; ANTÃO; CAMPANHOLO, 2007).

Nesse sentido, Leite (2012, p.172) define crédito rural como “*uma antecipação monetária (empréstimo) entregue ao tomador (produtor) dos recursos, que fará uso do financiamento*”. O mesmo autor lembra que por se tratar de um empréstimo, existem algumas condições prévias, para sua tomada, como a necessidade de instituições devidamente reconhecidas e/ou credenciadas para operar esses financiamentos (bancos, públicos ou privados, por exemplo) que tenham fundos disponíveis para tanto; e o tomador (que varia de acordo com o tipo de financiamento, da instituição financeira envolvida, do programa governamental etc.) que precisa ter o devido enquadramento de beneficiário nos critérios previstos para a linha de financiamento.

Ramos (2010) lembra que a evolução do crédito rural no Brasil é marcada por graves crises financeiras como a causada pela grande depressão na década de 1930 e pelos processos inflacionários nos anos 1980. Passa pelas disputas por recursos entre setores da economia, como no processo de industrialização e urbanização nas décadas de 1940 e 1950. Além disso, historicamente sempre houve uma marcante má distribuição do crédito agrícola entre pequenos e grandes produtores rurais, que tem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) uma ferramenta de busca de reparação.

Nas duas últimas décadas foram empreendidas tentativas de alinhar o Pronaf com linhas de produção ecologicamente mais equilibradas. Essa proposição de rotas sustentáveis, de certa forma, em contraposição a linhas mais produtivistas do Programa, contou com forte participação da sociedade civil, principalmente por meio dos movimentos rurais do campo. No entanto, os números das contratações e valores aplicados nos eixos “verdes” são muito baixos e vem sofrendo duros golpes com o desmonte de importantes políticas correlatas ao Pnapo.

## **1.1 Políticas de crédito rural da década de 1930 até os anos 1990**

As primeiras políticas de crédito rural no país datam da década de 1930, voltadas principalmente para a cultura do café, que era a base da economia brasileira e sofreu muito com o advento da “grande depressão”, por não ter conseguido comercializar sua safra. Como solução, em 1931, o Governo Federal, por meio do Banco do Brasil e da criação do Departamento do Café, passou a financiar a compra. No entanto, essa ação gerou uma série de manifestações entre os demais produtores. Para amenizar a situação o governo criou uma carteira de crédito iniciada em 1935, denominada Carteira de Crédito Agrícola e Industrial- CREAM (BACHA, 2004; SPOLADOR, 2001; GUEDES, 1999).

As décadas seguintes, 1940 e 1950 foram marcadas pela falta de investimento no setor agrícola, uma vez que boa parte dos recursos públicos se voltaram para o processo de urbanização e industrialização (SPOLADOR, 2001; BARROS, 1999). Devido ao processo de urbanização da população, com a migração da área rural para a área urbana, as elites dominantes passam a enxergar o êxodo com olhos de preocupação, tanto como fator de redução da produtividade do campo quanto, como desencadeador da expansão desordenada das cidades e do desemprego (SOUZA; CAUME, 2008).

Para amenizar tal situação, foi instituído em 1948, o Crédito Rural Supervisionado (CRS), voltado para atender proprietários marginalizados (minifundiários, arrendatários, parceiros e ocupantes). Essa modalidade de crédito teve como objetivo cobrir despesas de investimento e custeio, não só de atividades agrícolas, mas, também, de economia doméstica, para a melhoria das condições sociais e assim segurar a população rural no campo (SOUZA; CAUME, 2008; GIMENES, 2008).

Já na década de 1950, o esforço foi para coordenar os serviços estaduais de extensão e crédito rural supervisionado, para isso em 1956, foi fundada a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural - ABCAR (SOUZA; CAUME, 2008). Ao longo da ação, as famílias rurais foram classificadas em três grupos para fins de provável qualificação para o crédito supervisionado, conforme a seguir:

a) Agricultores grandes: administrativamente sofisticados, tecnologicamente modernos e, geralmente, com acesso ao crédito;

b) Agricultores médios: intermediários entre agricultores grandes e pequenos;

c) Agricultores pequenos: propriedades demasiadamente pequenas para oferecer condições mínimas de subsistência ou proporcionar uma base para a formação de capital e que faziam uso de técnicas tradicionais, além do que, apresentavam deficiências em todos os aspectos, o que dificultava acesso ao Programa de Extensão Rural.

Segundo Souza & Caume, 2008:

Essa classificação, além de negar a noção anterior de “comunidade rural” começa a escolher e filtrar os clientes que serão atingidos pela assistência técnica, visto que a ênfase passou a recair no grupo de agricultores médios e assim o programa de crédito passa a adquirir um caráter de seleção e exclusão, privilegiando determinados segmentos de produtores rurais em detrimento de outros, e os pequenos, a grande maioria, começa a ser marginalizada novamente (SOUZA; CAUME, 2008. p. 5).

Já em meados da década de 1960 a política de crédito rural no Brasil foi o principal instrumento de fomento à modernização conservadora ocorrida com o advento da revolução verde, onde o Estado passou a intervir mais diretamente para mudança da base técnico-produtiva do setor agrícola, na difusão de tecnologias, atrelando para isso o Crédito Rural Orientado (CRO) como estratégia central, configurando um modelo que se convencionou chamar de “difusionismo produtivista” (OLIVEIRA, 2014).

Durante a década de 1960 essa linha política que consistia no ideal de modernizar a agricultura, por meio crescimento produtivo, com amplo investimento em tecnologias agrícolas, tais como a adoção do uso de fertilizantes, agrotóxicos, mecanização e orientação técnica, teve o enfrentamento de outra corrente, a da reforma agrária, sob o argumento de que esse modelo traria aos trabalhadores maior acesso ao fator de produção (GONÇALVES NETO, 1997).

No entanto, cada vez que um movimento social rural conseguiu estruturar-se, o Estado e as classes dominantes responderam primeiro com repressão; e quando não foi mais possível ou aceitável, tentou-se desviar as funções do movimento ou colocá-lo sob tutela. Essa realidade histórica pode ser averiguada nos trabalhos de autores brasileiros. Um exemplo é trazido por Sabourin (2017):

Frente à ação das Ligas Camponesas no Nordeste, a primeira resposta institucional à demanda social por reforma agrária foi a criação da Superintendência Regional de Política Agrária-SUPRA, em 1962. Porém, o decreto que desapropriava terras em torno de rodovias federais e as destinava ao propósito da reforma, somente foi emitido no início de março de 1964. A iniciativa veio tarde demais, pois no final do mesmo mês, o golpe de estado iniciou o período da ditadura militar. Os militares aprovaram a Lei 4.504 sobre

o Estatuto da Terra, o primeiro documento oficial sobre a reforma agrária no Brasil, precisamente para não aplicá-lo, apenas criando o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA, logo substituído pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA em 1970 (Wanderley, 2013). O Estatuto da terra e o Estatuto do trabalhador, cuja promulgação respondia às reivindicações das Ligas Camponesas foram publicados e ao mesmo tempo desnaturalizados pela ditadura militar, que instaurou a tutela sobre os sindicatos “oficiais”, como foi o caso com a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura - CONTAG. A criação do IBRA/INCRA selou e oficializou, em realidade, a deturpação da reforma agrária para a colonização da Amazônia, enquanto a ação sindical era convertida em assistência social e médica (SABOURIN, 2017, p. 263-289).

Por sua vez, o modelo de modernização das estruturas agrícolas foi incentivado por um conjunto de políticas, como apontado por Oliveira (2014):

[...]o conjunto de políticas que fortaleceram o setor agrícola na década de 1970 começou a ser estruturado ainda no final da década anterior, através da determinação de algumas medidas governamentais, tendo por instrumento dessa ação a criação de políticas de crédito rural e preços mínimos, a desvalorização cambial, a ampliação da rede rodoviária brasileira, além de investimentos em pesquisa e extensão rural (OLIVEIRA, 2014, P.75).

Dentre essas políticas, destaca-se a Lei nº 4.829, de 1965, que instituiu o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e que teve o objetivo de implantar a política de modernização do campo. A política de crédito, através do SNCR, criou as condições para que os agricultores adquirissem os meios necessários para dinamizar a produção, os pacotes tecnológicos. Para Souza e Caume (2008) “esse instrumento foi altamente seletivo, na medida em que acabou por induzir um processo de modernização desigual, com privilégios diferenciados a produtores(as), a produtos e a regiões”.

O Estado acabou tornando-se o principal agente promotor da modernização agrícola ao mesmo tempo em que, consolidou um padrão de desenvolvimento calcado na agricultura patronal, por meio da modernização tecnológica do processo produtivo vis a vis à existência de um grande contingente de pequenos agricultores (des)qualificados como ineficientes do ponto de vista produtivo e, portanto, considerados desmerecedores de qualquer tipo de proteção e/ou incentivo. O problema do Brasil era incrementar e diversificar a produção e a produtividade agrícola como forma de atender às demandas das necessidades criadas pelo mercado interno: a industrialização e a urbanização. Apenas grandes e médios agricultores, nesse ideário, estariam aptos a dar contribuição (SOUZA e CAUME, 2008. P. 9).

A crise internacional do petróleo nos anos de 1970 e o aumento das taxas de inflação no Brasil, fizeram com que a política agrícola deixasse de ser prioritária. Surgiram críticas, como o aumento do subsídio à medida que o processo inflacionário passou a crescer de forma mais vigorosa a partir de 1974 produzindo taxas de juros reais

negativas, baixa participação dos produtores, que obtinham crédito formal, e concentração do crédito nas mãos dos grandes proprietários de terra (GIMENES, 2008).

A crise e as críticas ao sistema de crédito rural se estenderam aos anos 1980, como demonstrado por Gimenes (2008):

Os principais críticos argumentavam que seus efeitos eram pouco significativos sobre o crescimento da produção agrícola, sobre as tecnologias empregadas pelos produtores rurais e sobre a elevação dos níveis de produtividade. Nesse período os desequilíbrios da economia brasileira haviam se acentuado com a aceleração do processo inflacionário e como as taxas de juros dos empréstimos agrícolas eram inferiores às cobradas no mercado financeiro, em anos de inflação alta os custos do programa superavam seus benefícios. Um outro efeito perverso do sistema ocorria em relação à distribuição do financiamento aos produtores rurais. Quando as taxas de juros eram mantidas constantes mesmo em períodos de elevação dos preços, os grandes proprietários de terra ficavam com a maior parte dos subsídios (GIMENES, 2008 p. 3 e 4).

Dessa forma, esta década foi marcada pela restrição à oferta de crédito, em função dos cortes orçamentários, pautando-se pela realização de ações compensatórias e pontuais para segmentos específicos do agronegócio. Segundo Bianchini (2015), essa redução na oferta de crédito e a adoção de indicadores de correção das dívidas, vinculadas aos índices de inflação, provocaram inadimplência no crédito rural.

Os anos 1990, por sua vez, foram marcados pelo processo de globalização e liberalismo, com o conseqüente mergulho da economia brasileira no mercado internacional, por meio a redução das tarifas de importação, da desvalorização da moeda no governo Fernando Collor de Melo e da valorização do câmbio até 1999. Outros processos que também marcaram o período, muito por conta da atuação da política fiscal do governo em sua busca pela modernização do Estado e do controle de gastos públicos, foi o processo de estabilização dos preços e a gradual saída do governo no financiamento da agricultura (GIMENES, 2008; FALQUEATO, 2013).

Até a metade da década de 1990, o país não apresentava uma política de crédito voltada para a agricultura familiar, mas em 1994 houve uma grande mobilização, promovida pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Contag, conhecida como “Grito da Terra”, que deu origem ao Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE) (BIANCHINI, 2015).

Segundo o IPEA (1999), o PROVAPE consistia em uma linha de crédito cujos critérios de acesso eram restritos aos agricultores familiares, os quais eram classificados a partir do tamanho do estabelecimento e da mão-de-obra utilizada na produção. O



PROVAPE teve reduzido alcance, sobretudo por causa das rigorosas exigências impostas pelas instituições financeiras ao público-alvo, que possuísem área de até 4 (quatro) Módulos Fiscais (MF), 80% da renda bruta com origem na agricultura e não ter empregados permanentes (IPEA, 1999; BIANCHINI, 2015).

Somente em 1996 foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), por meio do Decreto nº 1.946, com uma linha de crédito para o setor. Direcionado à agricultura familiar, não vinculava o crédito ao produto/criação praticados, mas exigia, entre outras coisas, que 80% da renda fosse oriunda do trabalho na propriedade rural, a contratação de no máximo dois empregados e o limite do tamanho da área a quatro módulos fiscais (LEITE, 2012).

## **1.2 De 1990 até criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**

Após a resolução nº 2.191, criando o crédito para o PRONAF, vários outros complementos legais, foram inseridos, antes do Decreto de criação do Programa, tais como formas de facilitação e incorporação de reivindicações da agricultura familiar. A Resolução BACEN de n.º 2.223 de 19 de novembro de 1995, por exemplo, estabeleceu a obrigatoriedade de adesão ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária-PROAGRO, com alíquota de 2% e dispensando a necessidade de registro em cartório. Bianchini (2015) cita que em 1996, novamente as organizações dos agricultores avançaram na redução das taxas de juros, permitindo aos agricultores que contratassem até dois empregados permanentes tivessem acesso ao Programa.

Até que o Decreto nº 1.946 de 28 de junho de 1996 criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar para além do Pronaf Crédito e com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda. Entre outras ações o decreto estabeleceu a estratégia da parceria entre os Governos Municipais, Distrital, Estaduais e Federal, iniciativa privada e agricultores familiares e suas organizações.

Ainda em 1996 a Resolução nº 2.310 do BACEM, consolidou as normas aplicáveis aos financiamentos rurais ao amparo do PRONAF, definindo os critérios de enquadramento dos agricultores familiares, mas sem grandes inovações em relação ao estabelecido pela Resolução nº 2.191 de 1995. A Resolução nº 2.409, de 1997 que admitiu

como beneficiários de financiamentos do Pronaf a categoria de pescador e pescadora artesanal.

O ano de 1997 também foi no qual se instituiu a linha especial de crédito destinada a financiamentos de custeio agropecuário ao amparo do Pronaf por meio da Resolução nº 2.436 do BACEN. Segundo Bianchini (2015) a inovação da resolução ficou por iniciar a estratificação dos beneficiários em grupos de acordo com a Renda Familiar, além de que os beneficiários do Pronaf Especial poderiam ter renda limite de R\$8.000,00 e não contar com o auxílio de empregados permanentes.

Já em 1999 a Resolução nº 2.629, do BACEN 2629, alterou e consolidou as normas aplicáveis aos financiamentos rurais ao amparo do PRONAF, que passam a constituir o capítulo 10 do Manual de Crédito Rural (MCR). Em suas disposições gerais são apresentados entre outros pontos que nenhum beneficiário de crédito do PRONAF, isoladamente, poderá ter acesso a crédito em montante superior a R\$5.000,00 (cinco mil reais) para custeio, por safra, e R\$15.000,00 (quinze mil reais) para investimento.

Na seção de beneficiários, a Resolução nº 2.629 ampliou os grupos de beneficiários do PRONAF que deverão se enquadrar mediante declaração de aptidão para participação no programa, grupo A; grupo B; grupo C; grupo D; além dos pescadores, extrativistas e aquicultores. Também a partir de 1999, no início do segundo Governo FHC, o PRONAF passou por mudanças, em sua estrutura institucional, com apontado por Schneider (2004):

Institucionalmente, o programa deixou de fazer parte do Ministério da Agricultura, onde estava vinculado à então Secretaria de Desenvolvimento Rural, passando a ser incorporado pelo recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O MDA substituiu o Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários, criado em 1995, tendo antes a condição de Secretaria de Estado. O MDA passou a abrigar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), instituição encarregada da política fundiária e de assentamentos da reforma agrária e, no lugar da Secretaria de Desenvolvimento Rural, foi criada a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), que passou a ser o guarda-chuva institucional das diversas linhas de ação do PRONAF e demais programas ligados à agricultura familiar brasileira. Nessa nova estrutura organizacional, o tema da agricultura familiar ganhou mais espaço, tanto na esfera pública federal como na sua visibilidade junto à sociedade civil (SCHNEIDER, 2004, P.6).

### **1.3 Pronaf nos anos 2000 aos dias atuais**

Com os governos progressistas do Presidente Luís Inácio “Lula” da Silva e da Presidenta Dilma Rousseff nos anos 2003-2016, a pauta da agricultura familiar ganhou ainda mais força, havendo uma série de incrementos no Pronaf Crédito por meio do plano

safras para a agricultura familiar, além da criação de políticas de fortalecimento da agricultura que impactaram positivamente o setor, como mostra GRISA (2014):

De 1998 até meados dos anos 2000, emergiu um conjunto de ações de transferência de renda que contemplaram a agricultura familiar (ainda que não exclusivamente), como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, que a partir de 2003 foram integradas ao Programa Bolsa Família. O Programa Fome Zero, criado no início do Governo Lula, daria um novo impulso a estas ações, às políticas sociais e ao combate à pobreza rural (e urbana). Posteriormente, já no governo Dilma Rousseff, estas ações foram retomadas e potencializadas com a criação do Plano Brasil Sem Miséria, seja com o incremento do Programa Bolsa Família, da criação do Brasil Carinhoso e do Programa Bolsa Verde, seja com ações que visam à inclusão socioprodutiva da população rural em pobreza extrema por meio da disponibilização de crédito de fomento a fundo perdido (R\$ 2.400,00/família) para a aquisição de insumos e equipamentos, assistência técnica diferenciada para este público, e doação de sementes e tecnologias da Embrapa para iniciar os processos produtivos (GRISA, 2014. p. 135).

O início dos anos 2000 contaram com políticas inovadoras para a agricultura familiar, dentro de aspectos sociais. Em 2002 foi estabelecido o Programa Garantia Safra, orientado para esta categoria social, visando diminuir os impactos sofridos por intempéries climáticas, como seca ou excesso de chuvas, em várias regiões do país. Em 2003 foi criado o Programa de Habitação Rural (PNHR), que forneceu subsídios financeiros para a aquisição de materiais para a construção ou conclusão/reforma/ampliação de unidades habitacionais de agricultores familiares que atendiam aos critérios estabelecidos pelo Pronaf. Posteriormente este programa foi integrado ao Programa Minha Casa, criado em 2009 (GRISA, 2014).

Bianchini (2015), na obra “Vinte anos do Pronaf, 1995-2015. Avanços e Desafios”, realizou levantamento das inovações ocorridas dentro das safras nos governos no período de 2002 - 2016. Segundo esse estudo, na safra de 2003-2004, foi extinto o Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais que deu lugar ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat). Este novo formato buscava promover o desenvolvimento, a infraestruturas e a gestão de territórios rurais, possibilitando a participação da sociedade civil vinculada à agricultura familiar nas decisões de desenvolvimento por meio da delimitação dos territórios.

Dentro do mesmo período, uma nova fonte de financiamento foi incorporada ao Pronaf - a Poupança Rural. Os novos recursos são provenientes da captação da caderneta da poupança cooperada, que viria a tornar-se a principal fonte de financiamento do Programa. Em relação ao público-alvo, o Pronaf Jovem passou a ser uma Linha de Financiamento Específica, para jovens de 16 a 25 anos, cursando o último ano da Escola

Técnica. O Pronaf Mulher tornou-se uma linha de crédito específica para diversificar a produção da unidade familiar e foram lançados os Planos Regionais para o Semiárido e para a Amazônia, com linhas de crédito específicas.

Na safra de 2004-2005 houve a consolidação do Grupo E no Pronaf Floresta. Os limites de financiamento do Pronaf Floresta para os grupos C e D, com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, foram ampliados em 100%. Houve a oficialização da inovadora linha de Crédito do Pronaf Agroecologia, voltada ao financiamento de agricultores e agricultoras rurais para investirem em sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento. Um instrumento de grande importância, criado dentro desse mesmo período de safra, foi o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF). Ele é voltado exclusivamente aos agricultores familiares que contratam financiamentos de custeio agrícola no Pronaf.

A Safra 2006-2007 contou com a autorização para cobertura de perdas pelo Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) para agricultores que utilizaram sementes crioulas. Também foi instituído o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), importante ferramenta para diminuir oscilações na renda dos produtores rurais e assegurar uma remuneração mínima, atuando como balizadora da oferta de alimentos, incentivando ou desestimulando a produção e garantindo a regularidade do abastecimento nacional.

No segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), dentro da gestão do Pronaf, foram fortalecidas as ações com vistas ao desenvolvimento sustentável e outras que buscaram introduzir agricultura familiar ao modelo produtivista, sendo resultado de reivindicações de movimentos sociais do campo. Dentre as ações que tiveram um olhar na sustentabilidade, destaca-se a redução na taxa de juros; a criação do Pronaf Eco para financiar atividades sustentáveis; a ampliação do limite da faixa etária para os beneficiários do Pronaf Jovem e as compras de produtos da agricultura familiar a partir do Programa Nacional da Alimentação Escolar - PNAE.

Na Safra 2007-2008 a criação da Linha Pronaf Eco veio para financiar um conjunto de atividades sustentáveis na propriedade familiar como implantação de tecnologias de energia renovável, saneamento, pequenas obras hídricas e atividades florestais. O Pronaf Jovem teve seu limite de faixa etária ampliado para os beneficiários, até 29 anos. Passou-se a aplicar o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar - PGPAF para um conjunto de produtos agrícolas (arroz, feijão, farinha de

mandioca, milho, leite e trigo) estabelecendo a equivalência do financiamento com estes preços.

Em 2008, a perspectiva de atuação via territórios ganhou um novo impulso com a criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC) que visava articular e potencializar as ações de um conjunto de políticas públicas em alguns territórios economicamente mais fragilizados. A prioridade era atender territórios que apresentavam baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo (GRISA, 2014).

Na Safra 2008-2009 veio o fim dos rebates, um tipo de comissão paga para quem vendia um fundo de investimento ao grupo C. Houve a unificação dos grupos C e D em uma única categoria chamado de Grupo V da “agricultura familiar”. Além do reforço ao PAA - Programa de Aquisição de Alimentos - o PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escola - iniciou as compras de produtos da agricultura familiar. A Lei n.º 11.947, de 2009, obrigou que, no mínimo, 30% dos recursos financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), repassados ao PNAE, fossem destinados à compra dos produtos da agricultura familiar, consolidando o mercado para os agricultores.

Na Safra 2009-2010 foi criado o Selo da Agricultura Familiar, um importante instrumento de acesso a mercados. Ele identifica a origem e fornece as características dos produtos da agricultura familiar, tendo por finalidade o fortalecimento das identidades social e produtiva dos vários segmentos da agricultura familiar perante os consumidores e o público em geral. Para possibilitar essa rastreabilidade da origem dos produtos, o Selo é identificado com uma imagem específica, um “QR Code” e um número de série. Cada produto tem sua própria numeração, o estado ao qual pertence e a data do ano de emissão do selo (MAPA, 2021).

O Plano Safra 2010-11 marca o início da implantação da nova Política de ATER, resultado da sanção da Lei de ATER n° 12.188/2010. Em suas diretrizes, entre outros pontos, se destaca a definição de transição agroecológica, onde define que as ações devem priorizar esforços institucionais em atividades específicas que resultarão em estilos de agriculturas de base ecológica ou na transição agroecológica, de uma maneira geral, articulando com as organizações das cadeias produtivas. A agroecologia também está presente na formação de Agentes de ATER e na Capacitação de Agricultores Familiares. Nas “Recomendações para a ATER Pública”, em seus “Fundamentos Programáticos”, o apoio à transição para modelos de agricultura sustentáveis é citado (IPEA, 2018).

Portanto, a Pnater teve grande potencial indutor da transição agroecológica ao mediar o acesso à diferentes políticas públicas estruturadas para o fortalecimento da agricultura familiar nos últimos anos, como o Pronaf, o SEAF, o Seguro Garantia Safra, o PGPAF e o Programa de Compras da Agricultura Familiar (PAA, PNAE, compras institucionais e biodiesel) (IPEA, 2018).

No primeiro mandato da presidenta Dilma Roussef (2011-2014), o PPA 2012-2015 destacou o valor do Programa Territórios da Cidadania (PTC). Nesse sentido, foi proposto o fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) visando a desconcentração da produção. Já no programa temático “Agropecuária sustentável, abastecimento e comercialização”, o plano apresentou como papel central as políticas e os instrumentos de ação do crédito rural (nas modalidades de custeio, investimento e comercialização) (Schuhmann, 2012).

Em 2011, houve a criação do SEAF Investimento para apoiar o agricultor familiar na realização de investimentos para modernização e aumento da produção de alimentos. O SEAF Investimento funcionou como um programa de seguro compulsório vinculado ao crédito rural para agricultores familiares que acessam crédito de custeio do Pronaf. Usuários das linhas de crédito de investimento do Pronaf também podem aderir ao programa de forma voluntária (HRNS do Brasil, 2015).

Em 2012 por meio do Decreto nº 7.794/2012 foi criada a Política Nacional de Agroecologia de Produção Orgânica (PNAPO). Seu principal objetivo foi integrar, articular e adequar as diversas políticas, programas e ações desenvolvidas no âmbito do governo federal, que induzam a transição agroecológica e o fomento da produção orgânica e de base agroecológica, de forma a contribuir para a produção sustentável de alimentos saudáveis, e aliando o desenvolvimento rural com a conservação dos recursos naturais e a valorização do conhecimento dos povos e comunidades tradicionais. Neste sentido, o aprimoramento e fortalecimento das linhas “verdes” do Pronaf sempre estiveram entre os seus objetivos.

Durante a II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, um ano após o início da elaboração da Planapo, era lançado, em 17 de outubro de 2013 o primeiro Plano Nacional de Produção Orgânica e Agroecológica - Planapo (2013-2015), principal instrumento de execução da Política. As iniciativas previstas no plano para alcançar a meta de aumentar o acesso ao crédito e fortalecer a política de seguro e de preços mínimos incluíam:

- elaboração de planilhas modais com coeficientes técnicos adequados para esses sistemas de produção;
- realização de ajustes na linha Pronaf Agroecologia em relação ao seu diferencial positivo;
- implantação de sistema de acompanhamento da efetivação do crédito para sistemas de produção orgânica e de base agroecológica;
- realização de ações de capacitação para técnicos e funcionários dos agentes financeiros, técnicos em crédito rural, operadores de crédito, lideranças e agricultores para a linha de crédito do Pronaf Agroecologia e as linhas de financiamento específicas para mulheres e jovens, com foco na produção orgânica e de base agroecológica;
- disponibilização de R\$ 2,5 bilhões em crédito do Pronaf para o financiamento da produção agroecológica e orgânica e de R\$ 4,5 bilhões para o financiamento da produção orgânica no Plano Agrícola e Pecuário;
- implementação de tabelas de referência de preços diferenciados e adequados aos produtos orgânicos e de base agroecológica para incorporação na PGPM e no PGPAF.

#### 1.4 Acesso ao Pronaf

Como mencionado anteriormente, o acesso ao crédito rural no Brasil apresenta algumas distorções em sua aquisição. Como já apresentado na introdução, existem muito mais financiamentos para agricultura empresarial, do que para a familiar. Outra inconstância ocorre na própria distribuição do Pronaf em relação às Regiões do país, como mostra a tabela 2 por meio da quantidade de contratos e valor investido entre janeiro de 2013 e dezembro de 2020.

Tabela 2- Distribuição de contratos e valores das linhas de crédito do Pronaf por regiões do país de janeiro de 2013 a dezembro de 2020

Região	Total	
	Número de contratos	Valor investido
SUL	3.812.562	109.181.902.593,95
SUDESTE	1.876.372	35.714.483.510,81
NORDESTE	6.873.376	29.809.691.812,06
CENTRO-OESTE	399.794	14.418.700.879,07
NORTE	531.809	14.381.620.656,95
Total	13.493.913	203.506.399.452,84

Fonte: BCB/Derop/Sicor (2021).

Por meio da tabela é possível ver que a Região Sul, apesar de não possuir a maior quantidade de contratos, pouco mais da metade dos contratos no Nordeste, tem os maiores valores de investimento, chegando a quase quatro vezes o aplicado na região nordestina. O Centro- Oeste, atual berço do agronegócio tem o menor número de contratos do Pronaf. Outro desequilíbrio dentro do Pronaf é em relação aos seus subprogramas/ linhas de crédito, na tabela 3 é possível verificar essa distribuição.

Tabela 3- Número de contratos e valores aplicados por linha de crédito de janeiro 2013 a dezembro de 2020

<b>Linha de crédito</b>	<b>Número de contratos</b>	<b>Valores aplicados (R\$)</b>
Agroecologia	2.203	R\$ 38.971.203,13
Semiárido	194.941	R\$ 956.511.095,21
Floresta	13.658	R\$ 244.257.526,67
ECO (Energia renovável e sustentabilidade ambiental)	10.445	R\$ 544.767.325,29
Mulher	24.188	R\$ 267.626.573,32
Jovem	1.998	R\$ 20.475.692,97
Custeio	2.698.511	R\$ 69.331.641.755,94
Mais Alimentos	1.295.436	R\$ 48.031.494.297,10
Microcrédito	4.020.410	R\$ 12.138.041.332,56
Agroindústria	1.767	R\$ 4.549.383.727,06
Reforma Agrária	143.875	R\$ 986.052.243,10
Agroindústria (investimento)	2.321	R\$ 1.136.839.116,82
Reforma Agrária (microcrédito)	5.880	R\$ 59.091.077,04
Produtivo Orientado	7.130	R\$ 23.467.235,40
Cotas Parte	75	R\$ 620.264.000,00
Pronamp	478	R\$ 29.031.043,84
<b>Total</b>	<b>8.423.316</b>	<b>R\$ 138.977.915.245,45</b>

Fonte: BCB/Derop/Sicor (2021)

Os valores totais financiados pelo Pronaf Verde (Agroecologia, Eco, Floresta e Semiárido) da safra 2013-2014 à safra 2019-2020 correspondem apenas a 1,28% dos recursos aplicados e 2,6% do número de contratos firmados pelo Pronaf Geral nesse mesmo período. Individualmente, a linha de crédito “verde” que apresentou o menor acesso de recursos foi o Pronaf Agroecologia, com 2.203 contratos efetivados e R\$ 38,9 milhões aplicados. Os Pronaf’s Floresta e ECO vêm em seguida demonstrando um desempenho modesto em termos de valores aplicados.

Os contratos do Pronaf Agroecologia se concentram na região Nordeste, com 73,44% do total, seguido da região Sul, com 20,15% e da região Sudeste, com 5,58%, região Norte



com 0,59% e Centro- Oeste com pífios 0,22% dos contratos nacionais. O Pronaf Floresta apresenta uma forte concentração nas regiões Norte, Nordeste, Sudeste e o Semiárido apenas nas regiões Nordeste e Sudeste, respectivamente. Já os contratos do Pronaf ECO estão concentrados, pela ordem, no Sul, Sudeste, Nordeste, Norte e no Centro-Oeste, que é a região do país onde as linhas de crédito “verde” estão praticamente ausentes.

### **1.5 Ações de incentivo às linhas verdes do Pronaf dentro do Planapo**

Entre as ações que foram executadas no período do Planapo I estão a elaboração de cinquenta planilhas modais (cada qual para uma cultura agrícola específica) e os ajustes na linha Pronaf Agroecologia. Foi realizado um aperfeiçoamento do Sistema de Operações de Crédito Rural (Sicor), do Banco Central, de forma a permitir a identificação das operações de crédito orientadas para sistemas de produção orgânica e agroecológica em todas as linhas do Pronaf (Sambuichi, 2017).

Foi criado também o Pronaf Produtivo Orientado, que permite o pagamento da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) embutida no financiamento, como bônus de adimplência. Embora não opere somente com o financiamento de projetos para sistemas de produção de base agroecológica ou orgânicos, o Pronaf Produtivo Orientado permite financiar também esses tipos de produção (BCB, 2015; Sambuichi, 2017).

Contudo, ações previstas para capacitação foram realizadas parcialmente, e entre as ações que não foram realizadas, por dificuldade de articulação com os agentes financeiros, está a capacitação dos técnicos e funcionários dos bancos sobre o financiamento dos sistemas de produção agroecológica e orgânica. Essa seria uma ação importante para colaborar na redução de um dos principais entraves diagnosticados para o financiamento desse tipo de produção, o qual se refere ao desconhecimento dos agentes financeiros sobre o funcionamento dessas linhas e sobre como avaliar a viabilidade financeira dos projetos (Sambuichi, 2017)

Outra ação não executada foi a meta de aumentar o acesso ao crédito, que não foi atingida. Do montante de R\$ 2,5 bilhões de crédito disponibilizados para financiar a produção agroecológica e orgânica da agricultura familiar no Plano Safra, apenas R\$ 63,1 milhões (2,5%), distribuídos em 1.973 contratos, foram de fato executados, incluindo aqui o que foi financiado na linha Pronaf Agroecologia e em todas as linhas do Pronaf para esses tipos de sistema de produção (Brasil, 2016; Sambuichi, 2017).

Considerando o número de contratos feitos para a linha de investimento do Pronaf Agroecologia, observa-se que não houve nenhuma mudança significativa no baixo desempenho observado nessa linha de crédito antes e depois do plano. Verifica-se, por exemplo, que os 211 contratos firmados para a linha Agroecologia na safra 2015/2016 correspondem a apenas 0,04% dos 557.622 contratos firmados para a linha Pronaf Investimentos na mesma safra (BCB, 2017; Sambuichi, 2017).

A constatação, ao final do Planapo I, foi de que o número de contratos de financiamento para a produção orgânica e de base agroecológica e o montante de recursos respectivos foram tímidos. A fim de superar estas dificuldades, foram feitos ajustes no Pronaf Agroecologia, em termos de aprimoramento dos instrumentos e normas para a operacionalização do crédito. O Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), em conjunto com o Ministério da Fazenda (MF), implantou o custeio para a produção agroecológica, redução da taxa de juros de investimento, ATER para 120 mil produtores agroecológicos e bônus maior no PGPAF para produção agroecológica (Bianchini, 2015).

Ainda entre 2014 e 2015, esses mesmos ministérios trabalharam no aperfeiçoamento do Sistema de Operações de Crédito Rural (SICOR), do Banco Central. As mudanças introduzidas visaram permitir identificar as operações de crédito da agricultura familiar orientadas para sistemas de produção orgânica e agroecológica, favorecendo a obtenção de relatórios e o acompanhamento da efetivação de crédito para tais sistemas (CIAPO, 2016).

Já no segundo mandato da presidenta Dilma, foi instituído o segundo ciclo do Planapo por meio da Portaria Interministerial nº 1/ 2016, tendo iniciativas ancoradas no PPA e associadas a metas e objetivos específicos desde o começo de 2015. No Planapo II (2016-2019), a meta para o Pronaf mudou, passando a ser formulada em termos de quantidade e volume de operações de crédito (2 mil operações de crédito rural no conjunto das linhas do Pronaf de projetos de produção orgânica e de base agroecológica). E ainda inseriu a especificação sobre as mulheres e jovens (35% das operações efetivadas e 20% do volume total para mulheres e 20% para jovens) (CIAPO, 2016).

## **1.6 Um golpe no meio do caminho**

Apesar desses e outros avanços, ao longo de 2016 o Brasil passou por uma série de desafios institucionais e políticos, que resultou em um processo *impeachment* da presidenta Dilma. Em seu lugar tomou posse o vice-presidente - Michel Temer. Para uma

parte significativa da sociedade, em especial os movimentos sociais, esse processo resultou em um golpe legislativo com apoio de partes significativas do judiciário.

Assim que assumiu o Governo, Temer editou a Medida Provisória 726 (MP 726), de 12.05.2016, que extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), fundindo uma parte de suas atividades ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Essa medida teve um rápido reflexo para agricultura familiar e para o Pronaf, uma vez que as atividades agrárias conduzidas na nova estrutura institucional, denominada de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), foram completamente modificadas. Além da MP 726, também foi editada a Medida Provisória nº 759 (MP 759), publicada no dia 22.12.2016, que estabeleceu uma reestruturação na política agrária do país (MATTEI, 2018) e, ao longo do tempo, foi enfraquecendo as ações dirigidas à agricultura familiar.

Em 2019 se iniciou o governo do presidente eleito Jair Messias Bolsonaro, que mesmo antes de assumir a Presidência da República já havia sinalizado que iria romper com os processos que fortaleceram a participação da sociedade civil, a qual havia se fortalecido ao longo dos governos dos presidentes do PT. Nesse sentido, uma das primeiras iniciativas do novo presidente foi a restrição da participação popular, por meio do Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu e limitou a criação de órgãos colegiados no Governo Federal. No âmbito desse Decreto a própria Pnapo foi praticamente extinta, já que sua gestão era feita de forma a compartilhar entre uma Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – CNAPO (formada por representantes de 14 órgãos e entidades do Governo Federal). Também a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO), formada com participação da sociedade civil, foi extinta e perdeu espaço de negociação ou de condução das demandas sociais.

A estrutura institucional do desenvolvimento agrário, que já tinha sofrido o com o fim do MDA e sua transformação Secretaria Especial, recebeu o golpe final com a perda desse título, sendo que toda a estrutura que restava foi absorvida no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Outro ponto que merece ser destacado, refere-se a grande flexibilização relacionada ao uso de agrotóxicos, incluindo a liberação de produtos proibidos em outros países, em razão de seu grau de toxicidade. Também houve afrouxamento das regras para registro e monitoramento de novas plantas transgênicas, potencializando o risco dessas tecnologias para a saúde humana, animal e ao meio ambiente (MATTEI, 2018).

Essas ações estruturais causaram abalos e desmontes de equipes técnicas que participaram da implementação e gestão de importantes políticas que estavam em execução desde a instituição do MDA. Além disso, houve impacto sobre importantes programas e políticas relacionadas à agricultura familiar, dentre os quais destaca-se o PAA (extinto, por meio do Decreto nº 8.889), do Departamento de Renda e Agregação de Valor, da antiga Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), o qual era fundamental para a implementação das ações do Programa. Já em relação a ações de assistência técnica, houve o cancelamento da Chamada Pública de ATER, que no Plano Safra da Agricultura Familiar para 2016-2017 visava contratar entidades para apoiar aproximadamente 1.000 associações e cooperativas da agricultura familiar e da reforma agrária, no âmbito do programa “Mais Gestão” (MATTEI, 2018).

Importante ainda destacar que a descontinuidade, insuficiência e desarticulação de ações, programas e políticas públicas indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica causaram, nos territórios, perda da agrobiodiversidade, erosão cultural, contaminação do solo e das águas, perda de qualidade nutricional, fome e pobreza rural e, conseqüentemente, aumento do êxodo rural e problemas na sucessão rural.

Diante de toda riqueza histórica que envolveu a criação e o desenvolvimento do Pronaf, é importante conhecer quais características o Programa encontrou no Distrito Federal para sua aplicação. Indo desde particularidades do Bioma Cerrado até desenho administrativo, passando pela configuração dos atores diretamente ligados no acesso do Pronaf no nível distrital, como os produtores e seus estabelecimentos, e instituições credoras de assistência técnica.

## CAPÍTULO 2

### O desenvolvimento da agricultura no Distrito Federal

#### 2.1 Processo de modernização da agricultura no Centro-Oeste

A construção de Brasília foi marcada por várias iniciativas e pensamentos utópicas de uma ideologia capitalista, alimentada por entusiastas que queriam ver construída, na região Centro-Oeste do país, a sede do governo brasileiro. Dentro de uma visão progressista, a nova capital traria fé e confiança ao povo interiorano, em virtude das perspectivas abertas e do anseio otimista de conquistar o solo do centro do Brasil (ALVES, 2005). Nesse contexto, Amaral (2003, p.303), aponta que *a implantação de Brasília significou a abertura de um novo polo de desenvolvimento e conquistas no Centro-Oeste, que possibilitou a ampliação da comunicação entre regiões distantes, tendo na nova capital um ponto de encontro.*

A Região Centro-Oeste é considerada a atual fronteira agrícola do país. Contudo sofreu muitas ponderações ainda quando se formaram as primeiras expedições para identificar um possível local para transferência da capital federal. Esses questionamentos se davam principalmente sobre as condições dos solos e do clima para o cultivo agrícola e a pecuária. Um exemplo de tal avaliação veio por meio do engenheiro militar Alípio Gama, que compôs a missão Cruls (1892), ao considerar o ambiente “pobre e com falta de recursos”. Em uma visão similar, décadas mais tarde, o relatório da comissão presidida pelo general Djalma Polli Coelho, que dirigiu o Serviço Geográfico do Exército entre os anos de 1946 e 1951, considerou que a região escolhida não tinha condições de todo favoráveis e, salvo “*o seu excepcional clima [...] tudo o mais poderia ser considerado, à primeira vista como contrário à implantação da capital*] (DERNTL, 2020)”.

Muitas dessas preocupações foram sendo amenizadas dentro do próprio processo de modernização da agricultura, pela Revolução Verde, em especial, a expansão a partir de 1964, nos anos iniciais da nova capital. Essa transformação que contou com a incorporação de tecnologias por meio de um conjunto de práticas e insumos agrícolas que asseguraram condições para que novos cultivares alcançassem altos níveis de rendimento na Região Centro-Oeste, resultado de melhoramento genético e uso intensivo de fertilizantes químicos. A modernização trouxe um considerável aumento na produção

agrícola, acentuando a exportação e contribuindo para um crescimento da economia nacional (OLIVEIRA, 2015; TEIXEIRA, 2005; NAVARRO, 2001).

Contudo, essas transformações que foram marcas da agricultura brasileira, assim como o desenvolvimento agrícola do próprio DF, assumiram uma perspectiva dicotômica ainda nos anos 1960, marcadas pela contraposição entre as reformas estruturais e as políticas de modernização. A essas dicotomias, acrescenta-se aquela que, nos anos 1950 e 1960, opôs minifúndio e latifúndio e a que, em anos recentes, vem opondo agronegócio e agricultura familiar (David, 1997; Sauer, 2013).

Outro peso que o processo da revolução verde trouxe à agricultura brasileira, foi nas relações regionais do país. De acordo Teixeira (2005), esse processo foi altamente concentrador, abrangendo principalmente a região Centro-Sul, mais propriamente o Sudeste e Sul. Somente mais tarde, houve a modernização do Centro-Oeste e demais regiões, especialmente devido aos programas governamentais de expansão das fronteiras. O autor apresenta essa diferenciação regional ao mostrar que em 1975, 85,8% dos tratores encontravam-se nas regiões Sudeste e Sul. Com relação ao uso de fertilizantes químicos e agrotóxicos a situação não era diferente, concentrando-se nessas regiões. Enquanto, por exemplo, o consumo de fertilizantes era em média de 73,6 kg por hectare no Brasil, em 1978, no Estado de São Paulo o valor chegou a 180 kg por hectare. Já em 2016 no Brasil essa média nacional ficou em 183,9 e o estado de São Paulo com 189,6 (SIDRA, 2016).

A modernização trouxe também problemas de natureza social, apresentando-se de maneira excludente, beneficiando apenas parte da produção, em especial aquela destinada à exportação e que, em grande medida, atende o interesse da elite rural. Dentro desses fatores, é importante, também, destacar a questão do favorecimento da agricultura empresarial, com maior poder econômico para aquisição dos pacotes tecnológicos em detrimento à agricultura familiar. Para Teixeira (2005) *a exclusão dos produtores menos favorecidos se dá principalmente porque com a modernização, a agricultura se torna cara, pois à medida que se industrializa vai substituindo os insumos que eram produzidos na própria propriedade por outros produzidos por setores não-agrícolas*, dividindo a agricultura brasileira entre “agricultura do rico” e “agricultura do pobre”.

E não poderiam deixar de ser mencionados os efeitos ecológicos e à saúde humana. As transformações ocorridas no Cerrado trouxeram grandes danos ambientais – fragmentação de habitats, extinção da biodiversidade, invasão de espécies exóticas, erosão dos solos, poluição de aquíferos, degradação de ecossistemas, alterações nos regimes de queimadas, desequilíbrios no ciclo do carbono e, possivelmente, modificações

climáticas regionais (BRAMBILLA; PELLIN, 2006). Embora o Cerrado seja um ecossistema adaptado ao fogo, as queimadas utilizadas para estimular a rebrota das pastagens e para abrir novas áreas agrícolas causam perda de nutrientes, compactação e erosão dos solos (THEODORO et al., 2021). O uso indiscriminado de agrotóxicos causa contaminação dos alimentos, do solo, da água e dos demais seres vivos (DUTRA; SOUZA, 2017).

## **2.2 Caracterização dos atores envolvidos no Pronaf na região do Cerrado**

O Distrito Federal está inserido no bioma Cerrado, região considerada como um “hot spot”, por apresentar grande riqueza natural e uma elevada biodiversidade, mas que, no entanto, encontram-se ameaçados de extinção ou passando por frequente processo de degradação (MYERS, 2000). No caso deste bioma, esse fato ocorre principalmente pelo processo de modernização e expansão agrícola que vem ocorrendo na região, com base nos preceitos da Revolução Verde, modelo agropecuário, como já mostrado anteriormente, hegemônico no Brasil nos últimos 50 anos. (SOUZA, 2018; COSTA; SAUER; BALESTRO, 2013).

De acordo com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis- IBAMA, a distribuição do Cerrado ocorre, principalmente, pelo Planalto Central Brasileiro, nos Estados de Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, parte de Minas Gerais, Bahia e Distrito Federal”, abarca “196.776.853 ha”. Este órgão considera que “há outras áreas de Cerrado, chamadas periféricas ou ecótonos<sup>1</sup>, que são transições com os biomas Amazônia, Mata Atlântica e Caatinga” (IBAMA, 2021). Na Figura 1 é apresentada a distribuição dos Biomas no território brasileiro.

De acordo com estimativas, caso o ritmo atual de desmatamento permaneça, o Cerrado deverá encolher mais 8%, com perdas de 160 mil quilômetros quadrados até 2050 (FERNANDES, 2011). O tamanho da devastação equivale a 10 áreas do Distrito Federal (DF) e a quase metade do Estado de Goiás. Este é o bioma com devastação mais acelerada no país, em acordo com pesquisadores do Laboratório de Processamento de Imagens e Geoprocessamento (LAPIG) da Universidade Federal de Goiás (UFG).

---

<sup>1</sup> Região resultante do contato entre dois ou mais Biomas fronteiros. São áreas de transição ambiental, onde entram em contato diferentes comunidades ecológicas – isto é, a totalidade da flora e fauna que faz parte de um mesmo ecossistema e suas interações (OECO, 2021).



Figura 1- Biomas Brasileiros  
 Fonte: www.wwf.org.br(2021)

O DF localiza-se no Planalto Central, Centro-Oeste do Brasil, onde se encontram as cabeceiras de afluentes de três dos maiores rios brasileiros – o Rio Maranhão (afluente do Rio Tocantins), o Rio Preto (afluente do São Francisco) e os rios São Bartolomeu e Descoberto (tributários do Rio Paraná), considerada por muitos uma grande caixa d’água por conta dessa distribuição (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2021). A cidade de Brasília, está localizada a 15°47’ de latitude sul e a 47°56’ de longitude oeste e ocupa uma área de 5.779 km<sup>2</sup>, fica a cerca de 1.000 metros do nível do mar e tem relevo predominantemente plano (GDF, 2021). Na figura 2 são representadas todas as Regiões Administrativas.

Atualmente, o DF possui 33 Regiões Administrativas (RAs) oficialmente constituídas e dependentes do Governo do Distrito Federal (GDF). A multiplicação na quantidade de RA’s pode ser vista como indicativo da pressão demográfica e ocupação não planejada do solo, sobretudo em áreas rurais, principalmente a partir dos anos de 1990, por meio de políticas de formação e distribuição de loteamentos urbanos, sob o pretexto regularização imobiliária (TERRACAP, 2021).





Figura 2 – Distribuição das RAs no Distrito Federal  
 Fonte: DFG, 2021

### 2.3 A agricultura no Distrito Federal

Apesar de compartilhar muitos dos impactos da modernização agrícola, o Distrito Federal, possui algumas características diferentes no seu desenvolvimento rural em relação ao restante do País e da própria Região Centro-Oeste, uma vez que no DF, o Estado foi responsável pela distribuição (via concessão) da maior parte das terras nas áreas rurais.

A sua organização fundiária se deu a partir da promulgação da Lei n.º. 2.874, de 19 de setembro de 1956 que criou a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap). O órgão foi responsável, ainda no fim de 1957, pela implantação do Plano de Abastecimento, cujo objetivo era dotar a futura capital de um perfeito sistema de abastecimento, para que não se repetissem os vícios e os defeitos constatados em outros grandes centros consumidores, como sejam Rio de Janeiro, São Paulo entre outros. (DERNTL, 2020; OLIVEIRA et al., 2011).

Neste aspecto, e pautado no modelo modernizador, o plano de abastecimento para o DF foi construído com vistas à produção hortifrutigranjeira e propunha uma infraestrutura baseada numa rede interligada. Deveria servir não apenas à população do Plano Piloto, mas também das futuras cidades-satélites, onde haveria apenas mercados públicos locais.

Os mercados do agricultor tinham o propósito de promover o desenvolvimento econômico – por meio da organização dos produtores, do fomento à produção e da orientação à comercialização – e visavam também o desenvolvimento social, já que cada um deles proporcionaria acesso à educação, assistência médica, social e religiosa e

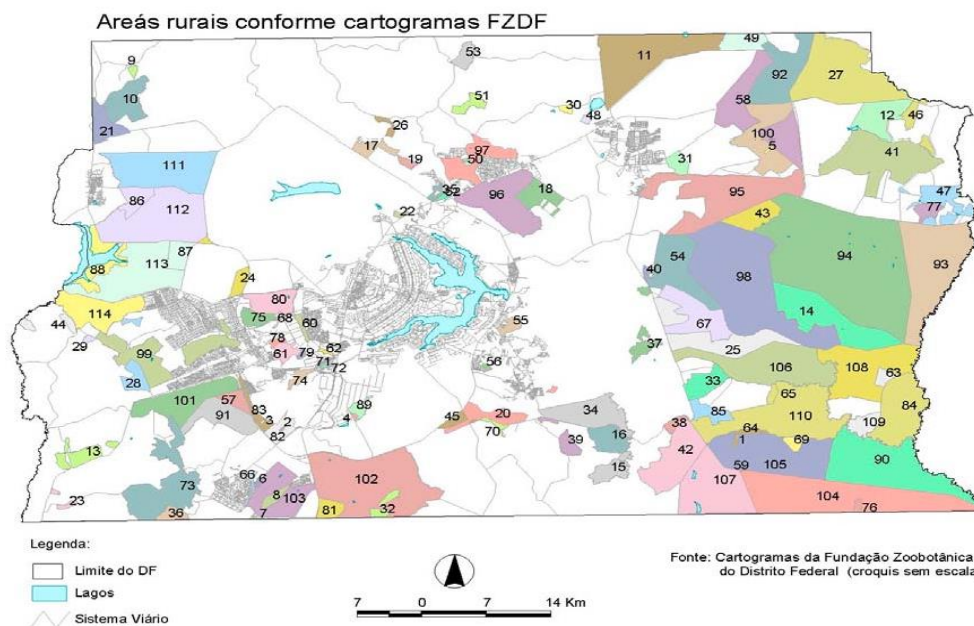
estimularia o associativismo da população rural a ele ligada. As bases desse sistema estavam na atuação do Estado como “controlador, idealizador e mediador de todas as ações” e na “função social da terra, enquanto meio de trabalho, voltada para uma produção de abastecimento organizada e disciplinada (DERNTL, 2020).

No entanto, com a inauguração de Brasília, em 1960, houve um rápido aumento da população, que pressionou a demanda por alimentos e fez com que se iniciassem ações voltadas para o desenvolvimento da agricultura, sendo importante destacar que anterior a isso, as atividades agrícolas praticadas nas regiões davam-se de forma de subsistência ou com grandes fazendas em criações extensivas de gado (OLIVEIRA, 2015).

O parcelamento rural original do DF foi estruturado com base no conceito de colônias agrícolas e núcleos rurais abrangendo a maior parte da área. Esse desenho é o que dá sustentação ao formato de produção que se vê hoje, com pequenas propriedades abastecendo a população local de hortifrutigranjeiros e grandes estabelecimentos principalmente de soja, milho e feijão. O Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal- PDOT DF, de 2007, trouxe detalhes dessa estrutura:

As colônias agrícolas foram concebidas como agrupamentos de propriedades de pequena dimensão, em geral de 2ha, localizadas próximas a cursos d'água e destinadas à produção de hortaliças. Já os núcleos rurais estavam destinados à pecuária ou cultivo de grãos e por isso abarcavam propriedades de maior dimensão, variando de 2ha a 400ha, localizadas em áreas distantes dos núcleos urbanos. Em decorrência desta distância de áreas urbanas, o núcleo rural possuía uma agrovila, isto é, um núcleo de povoamento urbanorural, como definido pela legislação, que deveria abrigar serviços, prestar assistência e apoio aos produtores rurais daquela região. O núcleo rural também poderia contar com um CAAR – Centro Administrativo de Apoio Rural, com serviços semelhantes ao da agrovila, mas em menor dimensão. Entretanto, tais unidades não foram implantadas (PDOT-DF, 2007, p. 86)

Ainda de acordo com a PDOT-DF (2007), pontualmente, a estrutura do parcelamento rural contou com outras três categorias: os Combinados Agri-urbanos (CAUBs I e II), o Núcleo Hortícola Suburbano Vargem Bonita e o Programa de Assentamento Dirigido - PAD/DF. Tanto nos CAUBs, como na Vargem Bonita as glebas rurais foram destinadas exclusivamente à produção rural. Na figura 3 é apresentado um desenho das áreas rurais do DF, conforme cartograma da antiga Fundação Zoobotânica.



**Figura 3-Áreas rurais conforme cartograma da FZDF**  
**Fonte: PDOT-DF (2007)**

Contudo, a pressão imobiliária sempre foi uma marca no desenvolvimento do DF, e as áreas rurais não ficaram a parte disso, o PDOT-DF (2007) mostra no trecho abaixo um desses conflitos de forças:

A partir de 1988, com a atuação da Câmara Legislativa do Distrito Federal e com o surgimento dos “condomínios”, levando à dispersão da residência pelo território, a estrutura original do parcelamento rural foi alterada. Como resultado, criaram-se núcleos rurais em áreas urbanas, como no caso da encosta do Setor Habitacional Taquari, ou em situações inadequadas à produção agropecuária. Constituíram-se núcleos rurais com propriedades com dimensão inferior ao módulo rural mínimo (2ha) ou em áreas ocupadas irregularmente, sem contratos de concessão ou arrendamento, conferindo aparente legalidade a situações ilegais e irregulares. Entre 1993 e 1999 a Câmara Legislativa emitiu leis que criaram aproximadamente 60 áreas, teoricamente, de categoria rural. Por outro lado, com a expansão da mancha urbana, muitos núcleos rurais tornaram-se próximos de áreas urbanas e muitas colônias agrícolas foram praticamente envolvidas por espaços urbanos (PDOT-DF, 2007, p. 86)

Este panorama do meio rural a partir do final da década de 1980 gerou numerosas situações conflituosas em termos fundiários e de gestão, decorrentes principalmente da ambiguidade que as áreas rurais assumiram: “um estado híbrido entre o espaço rural e espaço urbano”, onde não se sabe onde começa um e termina o outro (PDOT-DF, 2007). Na Tabela 4 é possível ver um retrato das Áreas Rurais Remanescentes- ARR em acordo com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial-PDOT de 1997.

Tabela 4- Áreas rurais remanescentes no DF

Nome	POOT 97	Proposta na revisão 2006		Uso predominante na área	Área (ha)
Águas Claras	ZUD	UC <sup>2</sup>		Chácaras transformadas em condomínios	209,4
Alagado	ZUD	RUC		Mantém as características rurais	249,2
Arniqueira	ZUD	UEQ	ZUC <sup>2</sup>	Chácaras transformadas em condomínios	1.118,8
Bernardo Sayão	ZUD	UC <sup>2</sup>		Chácaras transformadas em condomínios	43,5
Cabeceira do Valo	ZUD	RUC		Mantém as características rurais	94,1
Cana do Reino	ZUD	RUC		Mantém as características rurais	111,7
Cedro *	ZUC <sup>1</sup>	ZUU <sup>2</sup> I		Lotes entremeados com conj do Park Way	-
Chácaras da Candangolândia *	ZUC <sup>1</sup>	UCT		As chácaras dentro do Jardim Zoológico	-
Chácaras da Vila S. José	ZUD	UEQ		Chácaras transformadas em condomínios	137,9
Chácaras do Trecho 3 do SMPW *	ZUC <sup>1</sup>	UUC <sup>2</sup> I		Lotes entremeados com conj do Park Way	-
Crispim	ZUD	RUC		Mantém as características rurais	131,4
Governador	ZUD	RUC		Mantém as características rurais	23,8
IAPI	ZUD	UC <sup>2</sup>		Chácaras transformadas em condomínios	66,5
Jerivá A	ZUUC <sup>1</sup>	UUC <sup>2</sup> I		Lotes residenciais unifamiliares	242,9
Jerivá B	ZUUC <sup>1</sup>	UUC <sup>2</sup> I		Lotes residenciais unifamiliares	83,1
Mato Seco *	ZUC <sup>1</sup>	UUC <sup>2</sup> I		Lotes residenciais unifamiliares	-
Monjolo	ZUD	RUC		Mantém as características rurais	1.452,0
Núcleo Bandeirante	ZUD	RUC		Mantém as características rurais	37,8
Palha	ZUUC	UUC <sup>2</sup> I		Lotes residenciais unifamiliares	70,3
Ponte Alta Norte	ZUD	RUC		Mantém as características rurais	417,9
Ribeirão do Gama *	ZUC <sup>1</sup>	UUC <sup>2</sup> I		Lotes entremeados com os conjuntos do Park Way	-
Samambaia	ZUD	UEQ		Chácaras transformadas em condomínios	231,4
Santa Maria	ZUD	RUC		Mantém as características rurais	909,9
Taguatinga	ZUD <sup>1</sup>	RUC		Mantém as características rurais	2.360,2
Tamanduá A / Taquari / Capoeira do Bálamo	ZUUC <sup>1</sup>	UUC <sup>2</sup> I		Lotes residenciais unifamiliares	405,1
Tamanduá B	ZUUC <sup>1</sup>	UUC <sup>2</sup> I		Lotes residenciais unifamiliares	78,3
Torto **	ZUC <sup>1</sup>	UUC <sup>2</sup> I		Lotes residenciais unifamiliares	-
Urubu / Olhos d'Água	ZUUC <sup>1</sup>	UUC <sup>2</sup> I		Lotes residenciais unifamiliares	517,4
Vargem da Benção	ZUD	RUC		Mantém as características rurais	1.084,6
Vereda da Cruz	ZUD	ZUEQ	UC <sup>2</sup>	Chácaras transformadas em condomínios	245,8
Vereda Grande	ZUD	ZUEQ	UC <sup>2</sup>	Chácaras transformadas em condomínios	257,9
Veredas	ZUD	RUC		Mantém as características rurais	128,5
Vicente Pires	ZUD	ZUEQ	RUC	Chácaras transformadas em condomínios	1.831,3
Legenda: ZUD: Zona de Uso Diversificado UCT: Zona Urbana do Conjunto Tombado UUC: Zona Urbana de Uso Controlado ZUC: Zona Urbana Consolidada ZUQE: Zona Urbana de Qualificação e Expansão RUC: Zona Rural de Uso Controlado					

Fonte: Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT DF, 2007

A categoria de ARR, trazida pelo PDOT de 1997, faz parte do rol de categorias de Áreas Especiais de Proteção e visava garantir a permanência de atividades agropastoris ao longo dos córregos cujos leitos permeiam Zonas Urbanas (PDOT-DF, 2007). Anos depois de regulamentar as ARR's não conseguiram alcançar o objetivo

inicial, principalmente por conta do fracionamento irregular de chácaras em lotes habitacionais individuais ou na forma de condomínios, desconfigurando as áreas rurais do DF (PDOT-DF, 2007).

#### **2.4 Agricultura familiar e ecológica no Distrito Federal**

Ao longo dos anos de 1990 e 2000 o DF se consolidou como polo dinâmico da agricultura brasileira, senão pela escala de produção, pela diversidade de produtos, ganhos de produtividade e a qualidade do abastecimento proporcionado ao mercado consumidor da capital. A forte presença do Estado na distribuição dos lotes e no financiamento da expansão agropecuária, influenciou na presença de diferentes culturas relativas à agricultura brasileira, o que contribuiu para a multifuncionalidade do espaço rural e a pluriatividade da unidade de agricultura familiar (OLIVEIRA, 2011; MATSUURA 2008).

A agricultura familiar possui vários conceitos e usos, Neves (2012) destaca algumas dessas formas. Ele traz, por exemplo, o uso do termo como categoria analítica, relacionando-se ao campo acadêmico e correspondendo principalmente a diferenciação na forma de produção entre agricultura empresarial e camponesa. Uma outra abordagem indicada pelo autor é a distinção de projetos societários, distinguindo a necessidade defensiva de pequenos agricultores, pouco tecnificados, em relação àqueles bem estruturados nos modelos agroindustriais. Há também o uso do termo relacionado à mobilização política, que marca posicionamentos ideológicos, principalmente no que diz respeito a transferência de recursos para produção.

Complementando as possibilidades de uso do termo agricultura familiar por Neves (op cit), tem-se o entendimento jurídico, compreendido pelos critérios que distinguem o produtor por seus respectivos direitos, nas condições asseguradas pela legislação específica (decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996 que cria o Pronaf; lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, especialmente artigo 3º, diretrizes para a Política Nacional da Agricultura Familiar, e demais instrumentos que vão adequando os desdobramentos alcançados e incorporados) e conceituam o termo agricultor(a) familiar como: o (a) que pratica atividades no meio rural, mas se torna sujeito de direitos se detiver, a qualquer título, área inferior a quatro módulos fiscais; deve apoiar-se predominantemente em mão de obra da própria família e na gestão das atividades econômicas do estabelecimento, que devem assegurar o maior volume de rendimentos do grupo doméstico.

O Distrito Federal, embasado principalmente em políticas e programas de nível nacional - entre elas o Pronaf, vem contribuindo para o fortalecimento da agricultura familiar e desenvolvendo ações para adoção de um modelo de produção mais sustentável. Essa Unidade Federativa vem apresentando, nas últimas décadas, um crescimento significativo de suas atividades agrícolas, beneficiando assim muitos agricultores, o que inclui aqueles de base familiar (EMATER, 2008).

O DF, e em particular a cidade de Brasília, também constitui um mercado em plena expansão para produtos orgânicos e agroecológicos, além de outras tecnologias agroambientais. Esse movimento teve início entre os anos de 1980-1990 por um pequeno grupo de militantes pioneiros, muitos agricultores familiares, incluindo agrônomos de Brasília que, promoveram iniciativas individuais e integraram o movimento social da agricultura alternativa no DF (SABOURIN, 2019)

Nesse sentido, a noção de Agroecologia emergiu como novo conceito da agricultura alternativa nos anos 2000. Sendo que esta, tem seu foco prioritário nas tecnologias, como um sistema de produção, que tem entre suas características fundamentais, além do uso intenso de matéria orgânica e da diversificação da propriedade, a minimização do uso de energia fóssil, insumos e tecnologia importados, as práticas de cultivo mínimo e a integração produção animal – vegetal (DULLEY, 1987).

E agroecologia por sua vez, absorve essas técnicas e amplia em conceito, segundo Leff (2002), *“os saberes agroecológicos são uma constelação de conhecimentos, técnicas, saberes e práticas dispersas que respondem às condições ecológicas, econômicas, técnicas e culturais de cada geografia e de cada população”*. Ainda de acordo com Leff a agroecologia constitui, um conjunto de conhecimentos sistematizados, baseados em técnicas e saberes tradicionais, *“que incorporam princípios ecológicos e valores culturais às práticas agrícolas que, com o tempo, foram desecologizadas e desculturalizadas pela capitalização e tecnificação da agricultura”* (Leff, 2002, p. 42).

Mas o levantamento da pesquisa de Sabourin (2019) junto aos técnicos da EMATER-DF, sugere que não foi fácil mudar o rumo das instituições de ciência e tecnologia, bem como da Secretaria de Agricultura. Nos anos 1990 existia, *“uma atividade dispersa da EMATER-DF a favor da agricultura mais comercial”*. Somente em 1999, a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal (SEAGRI-DF) efetuou um incentivo à produção orgânica no âmbito do ProRural, um programa de apoio às cadeias produtivas (SABOURIN, 2019).

Nessa mesma pesquisa, Sabourin (2019), traça a trajetória das ações, eventos e instrumentos a favor da agroecologia e produção orgânica no DF que é marcada por três fases bem distintas, de 1980 a 1998: da agricultura alternativa à agricultura ecológica, marcada pela Associação de Agricultura Ecológica (AGE); de 1999 a 2008: a consolidação da produção orgânica em 2008, após a criação da Comissão de Produção Orgânica do DF- CPORG e do Sindicato dos produtores orgânicos do DF- Sindiorgânicos, com a instalação do Mercado Orgânico na Central de Abastecimento do Distrito Federal (CEASA-DF); e de 2008 até hoje, com a emergência de instrumentos para a agroecologia, o florescimento das feiras agroecológicas e a criação da PNAPO em 2012, e da PDAPO-DF em 2017 (SABOURIN, 2019).

## **2.5 Produtores e estabelecimentos rurais no DF**

De acordo com dados do censo demográfico de 2010, o DF tinha população de 2.570.160 pessoas, sendo que desse total, 96% (2.482.210) era da parcela urbana e apenas 4% (87.950) na área rural. Na divisão por sexo, a maior parte da população do DF foi sinalizada como feminina, com 1.341.280 pessoas, contra 1.228.880 do sexo masculino. No ambiente rural a proporção entre homens e mulheres é semelhante com 55% (48.103) de mulheres e por 45% (39.847) de homens.

Já em relação aos estabelecimentos, o censo agropecuário de 2017 indica a presença de 5.246 estabelecimentos rurais em todo DF. Desses, a grande maioria - 83% - tem como proprietários homens, 16% de mulheres e a 1% esse critério não se aplicava. Mostrando que o sistema patriarcado, tendo o homem na condução dos negócios e da família, é muito presente.

Quanto a idade o censo agropecuário mostrou que é pequena a participação de jovens na condução dos estabelecimentos, apenas 68 pessoas abaixo de 25 anos. A maior concentração é entre 45 e 55 anos, com um total de 1.338 pessoas conduzindo estabelecimentos rurais. Seguidos pela faixa etária de 55 a 65 anos com 1.286, 35-45 com 1.002 indivíduos. Demonstrando que existe muito espaço para a ser conquistado pelos jovens, fortalecendo o processo de sucessão familiar.

Quando o tema é escolaridade, a maior parte da população rural do DF, alega ter ensino fundamental completo, antigo 1º grau, com um total de 1.127 pessoas. Em seguida está ensino médio completo, antigo segundo grau, com 1.072 indivíduos e 1.049 com

ensino superior completo, o restante fica dividida em outras 10 categorias, mas não são representativas como as três em destaque. Os números mostram que o DF tem um bom quantitativo geral de produtores com nível superior.

Entre as atividades econômicas praticadas nas propriedades, a principal é pecuária e criação de animais, ocorrendo em 2.024 estabelecimentos. Na sequência, horticultura, muito praticada pela agricultura familiar, com 1.671 propriedades, e lavouras temporárias com 1.097. Importante destacar que muitas vezes a mesma propriedade desenvolve mais de uma atividade, de forma integrada.

O Distrito Federal apresenta divisão equilibrada na quantidade de estabelecimentos rurais entre a agricultura familiar e não familiar, sendo 52% para a primeira e 48% para segunda categoria. Quando se faz essa comparação no nível do Brasil, a diferença é bem maior, são 77% dos estabelecimentos rurais familiares enquanto a não familiar tem 23%.

Quando a comparação é feita em relação ao tamanho de área, a agricultura familiar apresenta números bem mais baixos quando comparados a não familiar. No nível de Brasil a primeira categoria apresenta um total 80.891.084 ha, a segunda tem 270.398.732 ha. Dentro do DF o equilíbrio também é quebrado, enquanto a agricultura familiar conta com cerca de 14.788 ha de terra, a não familiar tem 242.260 ha.

Uma característica importante da agricultura familiar é a mão de obra com nível de parentesco. No DF 35% das pessoas que trabalham nos estabelecimentos rurais possuem essa relação parental. Na comparação com a ocupação na agricultura no nível de Brasil a diferença é menor nesse quesito, 42% têm algum grau de parentesco. Em números são 11.101.533 de pessoas com parentesco contra 15.105.125 que não tem, demonstrando a força da categoria no Distrito Federal.

Trazendo para seara da agricultura orgânica, o DF possui um total de 496 propriedades utilizando essa forma de produção. Dessas, 272 são da agricultura familiar e 224 não familiares. No Brasil essa diferença é proporcionalmente bem maior. Em um total de 64.690 propriedades, 49.330 (76%) são familiares e 15.360 (24%) são não familiares.

Do total de 496 estabelecimentos utilizando a agricultura orgânica no DF, 311 propriedades estão no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos, em acordo com planilha atualizada até dezembro de 2017, disponibilizada pela Coordenação de



Agroecologia (COAGRE), da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC), sendo o setor do Ministério da Agricultura que responde pelas ações de desenvolvimento da agricultura orgânica.

## 2.6 O Pronaf no Distrito Federal

A criação do Pronaf trouxe o reconhecimento e a legitimação do Estado, em relação às especificidades de uma nova categoria social – os(as) agricultores(as) familiares. O Programa contou com um arranjo institucional que envolveu diferentes atores, a se destacar mais uma vez o(a) agricultor(a) familiar organizado(a) e os sindicatos rurais que promoveram uma série de encontros e debates que culminaram em uma série de reivindicações e a consequente criação do Programa. Segundo Bianchini (2015), no ano de 1993, o Fórum Sul dos Rurais da CUT realizou um seminário em Chapecó, SC, com o lema “Crédito de Investimento – uma luta que vale milhões de vidas” que apontou:

[...] o crédito seria a bandeira central do movimento sindical naquele momento, que poderia desencadear a conquista de outras políticas: ATER, Crédito Fundiário, Pesquisa, Educação e Formação Profissional, Infraestrutura e Habitação. Esta é a marca da criação do PRONAF, a luta por um crédito diferenciado, capaz de realizar e reconversão das unidades de produção familiar (Bianchini, 2015, p. 23).

Outro ator/segmento de destaque nesta articulação de construção do Pronaf foi a academia e mais uma vez Bianchini (2015) aponta importantes ações:

O Pronaf em 1995 contou com um conjunto de elaborações da Academia e com a forte participação das Instituições da Sociedade Civil. Um conjunto de estudos da FAO contribuíram para esse processo. Destaque para os trabalhos liderados por José Eli da Veiga e outros: “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável” – FAO/INCRA – Brasília-1994 e para um estudo de Carlos Guanzirolli, Gilson A. Bittencourt e outros: “Novo Retrato da Agricultura Familiar - O Brasil Redescoberto” - FAO INCRA – Brasília – 2000 (Bianchini, 2015, p. 24).

E, por fim, houve o fator político institucional, toda essa articulação da sociedade civil efetuava pressão sobre as campanhas presidências de 1994, fazendo com que os dois principais candidatos assumissem compromissos com a agenda da agricultura familiar. Assim sendo, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, vencedor da eleição, instituiu via Banco Central do Brasil, o crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) por meio da Resolução nº 2.191 de 1995 que o criou efetivamente pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.

## **2.7 Forma de participação no Pronaf**

Para participar desta política, as famílias precisam procurar o sindicato ou a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER nos estados e no Distrito Federal para obter a Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP. Esta é estabelecida nos termos da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), da extinta Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - SEAD, atualmente vinculada ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento - MAPA (BRASIL, 1996; IPEA, 2018).

As famílias são enquadradas nos grupos A, A/C, B e outros tipos de beneficiários como apresentado abaixo (BANCO DO NORDESTE, 2021):

- Se classificam no grupo A, agricultores(as) assentados(as) pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).
- No grupo B, agricultores(as) familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 20.000,00.
- No grupo A/C têm-se os assentados pelo PNRA ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF que tenham contratado a primeira operação no grupo A e que não tenham contratado financiamento de custeio, exceto no próprio grupo A/C.
- Agricultores(as) familiares, incluindo proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do PNRA ou permissionário de áreas públicas, que residam no estabelecimento ou em local próximo, considerando as características geográficas regionais; que a área tenha até quatro módulos fiscais, contíguos ou não; que obtenham, no mínimo, 50% da renda bruta familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; que o trabalho familiar seja predominante na exploração do estabelecimento, utilizando mão de obra de terceiros de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor ou igual ao número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar; tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 meses de produção normal, que antecedem a solicitação da DAP, de até R\$360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e
- demais beneficiários: pescadores artesanais, aquicultores, silvicultores, extrativistas que exerçam o extrativismo artesanalmente no meio rural, excluídos

os garimpeiros e faiscadores; integrantes de comunidades quilombolas rurais; povos indígenas; e demais povos e comunidades tradicionais.

Os créditos do Programa, que oferecem as mais baixas taxas de juros, podem ser concedidos de forma individual, coletiva (quando formalizado com grupo de produtores, para finalidades coletivas) ou grupal (quando formalizado com grupo de produtores, para finalidades individuais) (FOSSÁ, COMERLATTO, MATTEI, 2018). Segundo instruções do BANCO CENTRAL DO BRASIL (2021), eles podem ser usados para:

- Custeio: destinam-se a financiar atividades agropecuárias e não agropecuárias de acordo com projetos específicos ou propostas de financiamento.
- Investimento: destinam-se a financiar atividades agropecuárias ou não agropecuárias, para implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos específicos.
- Integralização de cotas-partes pelos beneficiários nas cooperativas de produção: destinam-se a financiar a capitalização de cooperativas de produção agropecuárias formadas por beneficiários do Pronaf.
- Industrialização: destinam-se a financiar atividades agropecuárias, da produção própria ou de terceiros enquadrados no Pronaf, de acordo com projetos específicos ou propostas de financiamento.

A partir da definição dos grupos do Programa, o financiamento é concedido e emitido de acordo com as atividades exploradas e a renda anual, sendo os agricultores direcionados às linhas de crédito específicas a que têm direito, garantindo uma maior proximidade entre a demanda pelo crédito, o endividamento e a viabilidade de quitação da produção (IPEA, 2018).

Para as atividades exploradas, os(as) produtores(as) contam, de acordo com a Matriz de Crédito Rural do Banco Central, com dezoito subprogramas. Contudo o Manual de Crédito Rural para Extensionistas da EMATER-DF, Plano Safra 2019/2020, traz um horizonte menor, com nove linhas de crédito, sendo elas:

- PRONAF Custeio: tem como finalidade o custeio agrícola e pecuário, com juros variando de 3 a 4,6% ao ano;

- PRONAF Mais Alimentos: tem como finalidade o financiamento de itens diretamente relacionados à implantação, ampliação ou modernização da estrutura das atividades de produção. Juros variando de 3 a 4,6% ao ano;
- PRONAF Agroindústria Crédito de Investimento para Agregação de renda: como finalidade investimentos, inclusive em infraestrutura, que visem o beneficiamento, armazenagem, o processamento e a comercialização da produção agropecuária, de produtos florestais, do extrativismo, de produtos artesanais e da exploração de turismo rural. Juros de 4,6% ao ano.
- PRONAF Custeio da Agroindústria Familiar: Custeio do beneficiamento e industrialização da produção, inclusive aquisição de embalagens, rótulos, condimentos, conservantes, adoçantes e outros insumos, formação de estoques de insumos, formação de estoques de matéria-prima, formação de estoque de produto final e serviços de apoio à comercialização, adiantamentos por conta do preço de produtos entregues para venda, financiamento da armazenagem, conservação de produtos para venda futura em melhores condições de mercado e a aquisição de insumos pela cooperativa de produção de agricultores familiares para fornecimento aos cooperados. Juros de 4,6% ao ano.
- PRONAF Mulher: como finalidade atendimento de propostas de crédito de investimento das mulheres que exercem atividades na agricultura. Em relação as taxas de juros, para as beneficiárias enquadradas nos grupos “A”, “A/C” e “B”, são as mesmas condições do Microcrédito Produtivo Rural. Para as demais beneficiárias, as mesmas condições do Pronaf Mais Alimentos.
- PRONAF Jovem: Atendimento de propostas de crédito de investimento do jovem agricultor. Taxa de juros de 3,0% ao ano.
- **Microcrédito Produtivo Rural:** Atendimento de propostas de crédito de investimento das atividades agropecuárias ou não, desenvolvidas no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, assim como implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e prestação de serviços agropecuários e não agropecuários, observadas as propostas ou planos simples específicos, entendendo-se por prestação de serviços as atividades não agropecuárias como, por exemplo, o turismo rural, produção de artesanato ou outras atividades que sejam compatíveis com o melhor emprego da mão de obra familiar no meio rural, podendo os créditos cobrir qualquer demanda

que possa gerar renda para a família atendida, sendo facultado ao mutuário utilizar o financiamento em todas ou em algumas das atividades listadas na proposta simplificada de crédito sem efetuar aditivo ao contrato. Taxa de juros de 0,5 % ao ano.

- PRONAF ECO (Atual Bioeconomia): pode ser utilizado para projetos de pequenos aproveitamentos hidroenergéticos; tecnologias de energia renovável; tecnologias ambientais, como estação de tratamento de água, dejetos e efluentes, compostagem e reciclagem; adequação ambiental como implantação, conservação e expansão de sistema de tratamento de efluentes e compostagem, desde que definida no projeto técnico a viabilidade econômica das atividades desenvolvidas na propriedade para pagamento do crédito; adequação ou regularização à legislação ambiental, inclusive recuperação de RL, APP, recuperação de área degradadas e implantação e melhoramento de planos de manejo florestal sustentável, desde que definida no projeto técnico a viabilidade econômica das atividades desenvolvidas na propriedade para pagamento do crédito; implantação de viveiros de mudas de essências florestais e frutíferas fiscalizadas ou certificadas; silvicultura. Quanto às taxas de juros, os investimentos para aproveitamento hidroenergético, tecnologia de energia renovável, tecnologias ambientais, projetos de adequação ambiental, adequação ou regularização das unidades familiares à legislação ambiental, implantação de viveiros de mudas, possuem juros de 3,0 % ao ano e para investimento em silvicultura, os juros são de 4,6 % ao ano.
- PRONAF AGROECOLOGIA: tem com finalidades o financiamento de sistemas de base agroecológica, ou em transição para sistemas de base agroecológica, conforme normas da SAF/MAPA; sistemas orgânicos de produção, conforme normas estabelecidas pelo MAPA; financiamento dos sistemas de base agroecológica ou orgânicos, incluindo custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento. A taxa de juros é de 3,0 % ao ano.

Ainda de acordo com o Manual de Crédito Rural da Emater-DF, não existem grandes distinções entre os subprogramas em relação a documentação apresentada no momento da solicitação de crédito. Abaixo encontra-se uma lista com os documentos básicos exigidos para entrega na instituição bancária:

- Requerimento do produtor assinado conforme modelo;

- Projeto agrícola assinado pelo técnico responsável e pelo produtor em todas as vias do projeto (anexo ao projeto deverão estar os custos de produção de tudo o que for citado no projeto e/ou evolução de rebanho no caso de projetos pecuários);
  - Documentação da terra;
  - 03 orçamentos (assinados) do bem a ser financiado;
  - Declaração de Conformidade da Atividade Agropecuária (DCAA) ou Licenciamento Ambiental se for o caso;
  - Documentos pessoais do proponente (RG e CPF);
  - Documentos pessoais do cônjuge do proponente (RG e CPF) se for o caso;
  - Certidão de casamento do proponente se for o caso;
  - Comprovante de residência do proponente;
  - Documentos pessoais do avalista (RG e CPF) se for o caso;
  - Documentos pessoais do cônjuge do avalista (RG e CPF) se for o caso;
  - Certidão de casamento do avalista se for o caso;
  - Comprovante de residência do avalista se for o caso;
  - Comprovante de renda do avalista, que deve ter renda líquida de 03 vezes o valor da prestação;
  - Nada consta da Receita Federal do proponente, cônjuge, avalista e cônjuge do avalista;
  - Nada consta da Secretaria da Fazenda do DF do proponente, cônjuge, avalista e cônjuge do avalista;
  - Autorização para consulta SERASA.

Por meio da relação de documentos é possível perceber que não se trata de um tramite fácil, começando com a necessidade de avalista. Há também o envolvimento de diferentes instituições, como de Ater no caso do projeto agrícola assinado pelo técnico responsável. São necessárias certidões junto a órgãos distritais como na Declaração de Conformidade da Atividade Agropecuária (DCAA) ou Licenciamento Ambiental e nada consta na Secretaria de Fazenda.

## **2.7 Instituições Credoras**

Entre as instituições financeiras que trabalham com crédito rural no Brasil os bancos são os principais operadores dos programas, tanto para a agricultura familiar, quanto para a não familiar. Outros importantes operadores são as cooperativas de crédito, governos, fornecedores de insumos e aqueles que adquirem diretamente com parentes e/ou amigos. Na figura 4 encontra-se a distribuição dessa operacionalização a nível de DF.

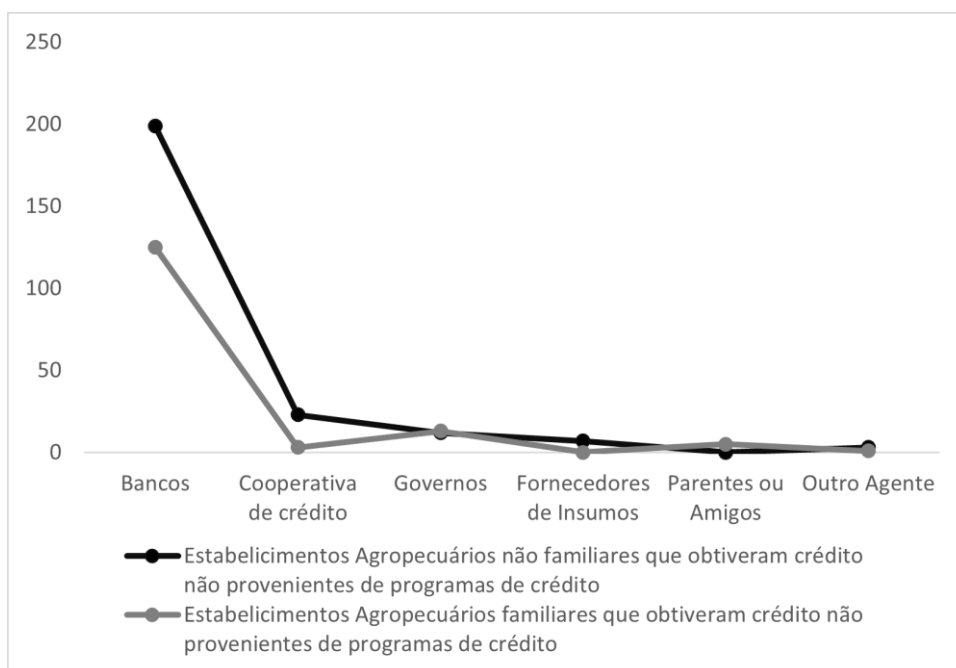


Figura 4 - Estabelecimentos agropecuários familiares e não familiares que obtiveram crédito não provenientes de programas de crédito (DF)

Fonte: Censo Agropecuário 2017

Entre o crédito disponibilizado por bancos, 61% foram para a agricultura não familiar e 39% para a familiar. Em relação a concessão via governo o cenário é praticamente igual. Um agente financeiro que traz a diferença maior em relação aos créditos liberados, são as cooperativas, por meio delas foram concedidos 88% de crédito para agricultores não familiares e 12% aos familiares. Estes números demonstram que a agricultura não familiar é a grande tomadora de crédito no DF. Quando feita estratificação apenas o acesso ao Pronaf, os bancos permanecem sendo os grandes articuladores financeiros no DF com 77,3% dos contratos. Na sequência vem o próprio governo operacionalizando com 21%.

## 2.8 Instituições de orientação técnica rural no DF

Entre os vários atores que praticam assistência técnica e extensão rural, o destaque fica por conta das empresas governamentais (federal, estadual, municipal), tanto na agricultura familiar quanto na não familiar. Na figura 5 tem a distribuição desse serviço no DF nas duas categorias.

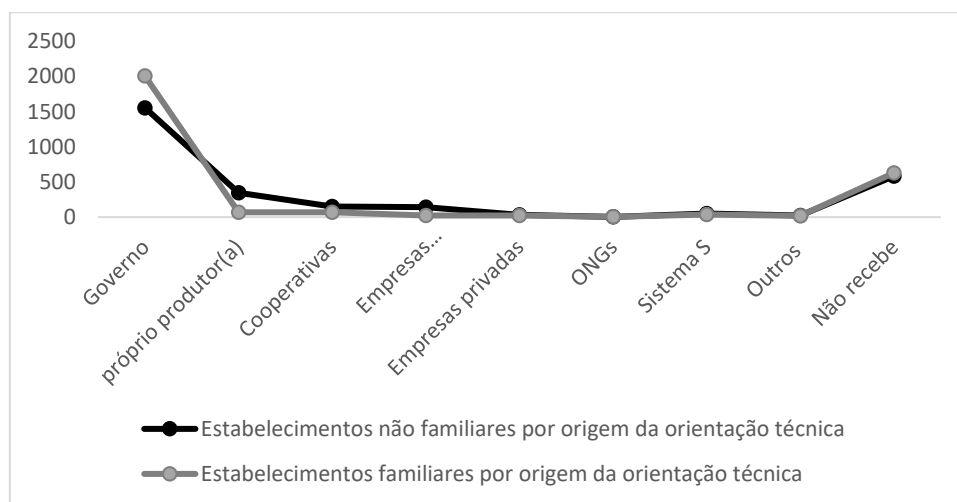


Figura 5- Estabelecimentos familiares e não familiares por origem da orientação técnica  
Fonte: Censo Agropecuário 2017

Por meio da figura é possível confirmar a grande dependência da agricultura familiar e não familiar, dos serviços públicos de ATER, que no caso do DF é feita pela EMATER-DF. A empresa também é a grande responsável pela formação de produtores que querem fazer a transição e manter sistemas agrícolas orgânicos e agroecológicos. Na tabela 5 é possível perceber um pouco da evolução desses atendimentos.

Tabela 5- Evolução no número de atendimentos em agroecologia e agricultura orgânica aos beneficiários/propriedades

Indicador	Agroecologia 2018 (nº)	Agroecologia 2019 (nº)	Crescimento 2018 →2019	Agricultura orgânica 2018	Agricultura orgânica 2019 (nº)	Crescimento 2018 → 2019 (%)
Beneficiários atendidos	1.091	2.010	84	783	1.625	107
Propriedades rurais atendidas	793	1.538	93	617	1.251	102
Atendimentos	3.747	13.653	264	7.055	12.833	82
Visitas técnicas	306	769	151	417	879	110

Fonte: Painel de resultados da EMATER-DF - 2019.



Importante destacar que nesses números estão inclusos produtores de regiões de divisa com o Estado de Goiás. De acordo com a EMATER-DF:

... em 2019 foram 2.010 produtores beneficiados em Agroecologia com 13.653 atendimentos e 1.625 produtores beneficiados em Agricultura Orgânica com 12.833 atendimentos. Em destaque está o incentivo e fomento à implementação de sistemas agroflorestais e o crescimento no atendimento a produtores convencionais interessados na transição agroecológica, ou seja, para processos produtivos mais sustentáveis. Nas regiões produtoras de grãos, médios produtores rurais estão em busca de melhores resultados e maior sustentabilidade da atividade rural por isso adotam princípios e práticas agroecológicas nos cultivos ou criações, tais como biofertilizantes elaborados na propriedade, equilíbrio nutricional, controle biológico de pragas, compostagem, homeopatia e adubação verde o que resultou em redução significativa no uso de agrotóxicos, na maior conservação do solo e água, na redução de custos de produção, no aumento da qualidade de vida das famílias rurais e em alimentos mais saudáveis para a população. As principais demandas tecnológicas foram na área de manejo ecológico de pragas e da fertilidade do solo, plantio e tratos culturais agroecológicos, sistemas agroflorestais, acreditação da produção orgânica nas diferentes modalidades: certificação por auditoria, certificação participativa, organização de controle social e comercialização da produção (Emater, 2019, pag.3).

Por meio de documentos disponibilizados pela empresa de ATER do DF, não foi possível identificar quantos desses atendimentos com foco na produção orgânica e agroecológica foram destinados a acesso ao crédito e, principalmente, quantos tiveram direcionamento ao Pronaf Agroecologia e o Eco (Bioeconomia).

## CAPÍTULO 3

### Material e Métodos

Para a realização desta pesquisa optou-se por uma abordagem qualitativa, já que a intenção foi compreender os fenômenos inerentes ao acesso ao Pronaf no DF, sob explicações humanas-sociais no ambiente, em um contexto integrado, considerando o ponto de vista de todos os envolvidos, agricultores(as), agentes financeiros e assistentes técnicos de desenvolvimento rural. Segundo Flick (2009), dentro da relevância que esse modelo de pesquisa traz, há o importante papel de limitar as narrativas em termos locais, temporais e situacionais. Segundo esse entendimento, os pesquisadores analisam seus dados indutivamente, estando preocupados com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto, se aproximando dos locutores. Na perspectiva qualitativa, esta aproximação permite compreender o universo de significados, motivos, crenças, valores e atitudes (TAQUETTE, MINAYO, 2015).

No tocante à natureza da pesquisa, a escolha foi por uma metodologia aplicada, já que o foco foi responder ao problema específico do não acesso as linhas verdes (Agroecologia e Eco) do Pronaf no DF. Para Thiollent (2009), a pesquisa aplicada concentra-se em torno dos problemas presentes nas atividades das instituições, organizações, grupos ou atores sociais. Ela está empenhada na elaboração de diagnósticos, identificação de problemas e busca de soluções, respondendo a uma demanda formulada por “clientes, atores sociais ou instituições”.

Fleury (2016), por sua vez, traz outra questão a ser colocada na importância da pesquisa aplicada, que diz respeito a sua capacidade de gerar impacto. Segundo ela, a pesquisa aplicada pode ser reconhecida como atividade em que conhecimentos previamente adquiridos são utilizados para coletar, selecionar e processar fatos e dados, a fim de se obter e confirmar resultados, além de gerar impacto. Nesse sentido, a pesquisa como uma atividade de excelência deve ser capaz de atingir consumidores ou “compradores” públicos e privados e, para isso, precisa estar comprometida com a inovação e produção de conhecimento a partir do contexto de sua aplicação. De forma transdisciplinar, heterogênea e de diversidade organizacional, baseando-se em protocolos de *accountability* e reflexividade, onde o pesquisador é responsável pelas implicações e as mais diversas possibilidades dos resultados do trabalho (SCHWARZTMAN, 2002).

Para alcançar esses objetivos, seguiu-se um formato exploratório, já que se buscou ganhar mais familiaridade com o problema, inclusive para constituir a hipótese. Segundo Gil (2010), esse formato proporciona planejamento bastante flexível, possibilitando considerar os mais variados aspectos do fato estudado. Sendo que na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e análise de exemplos para “estimular a compreensão” dos resultados.

### **3.1 Levantamento bibliográfico e documental**

São incontáveis os benefícios que um bom levantamento bibliográfico/documental pode trazer para uma pesquisa científica. Por meio dele é possível, por exemplo, evitar a duplicação de pesquisas; observar possíveis falhas em estudos realizados; conhecer recursos necessários para a construção de um estudo com características específicas; desenvolver estudos que cubram lacunas na literatura trazendo real contribuição para a área de conhecimento e assim propor temas, problemas, hipóteses e metodologias inovadoras de pesquisa (GALVÃO, 2010).

Os documentos podem ser considerados importantes fontes de dados para diferentes tipos de estudos qualitativos, constituindo uma rica fonte de dados (GODOY, 1995). Nesse sentido, a pesquisa documental significa o exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou diferentes interpretações complementares. De uma forma ampla, entende-se como documentos os materiais escritos (como, por exemplo, jornais, revistas, diários, obras literárias, científicas e técnicas, cartas, memorandos, relatórios), as estatísticas (que produzem um registro ordenado e regular de vários aspectos da vida de determinada sociedade) e os elementos iconográficos (GODOY, 1995).

Esses procedimentos adequam-se aos objetivos desta pesquisa, uma vez que possibilitam uma compreensão de fatores que estejam gerando avanços e/ou obstáculos no acesso do “Pronaf Verde” no Distrito Federal, além do entendimento da relação desse instrumento com o perfil da agricultura familiar. Assim sendo, na fase exploratória desta pesquisa, informações secundárias sobre o PRONAF e sua operacionalização foram levantadas primeiramente na literatura, sendo utilizadas plataformas acadêmico-científicas como o Google Acadêmico, Scielo e Periódicos (Portal da CAPES), além de

estudos técnicos de instituições públicas e privadas com o escopo na política de crédito, na compreensão e no mapeamento do processo e análise dos dados.

Quanto aos documentos, estes foram obtidos a partir dos censos, anuários e outros documentos pertinentes, elaborados pelos institutos oficiais de estudos e pesquisas, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, órgãos governamentais como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e a Secretaria da Agricultura Familiar - SAF; instituições financeiras como o Banco do Nordeste do Brasil - BNB e o Banco Central do Brasil - BCB e de instituições privadas e públicas de assistência técnica.

Dentre os temas pesquisados, tanto na literatura acadêmica, quanto em documentos técnicos, buscou-se informações acerca de “crédito rural”; “crédito rural no Brasil”; “crédito rural para agricultura familiar”; “agricultura familiar”; “agricultura no Distrito Federal”; “agricultura familiar no DF”; “operacionalização do Pronaf”. A revisão bibliográfica/documental se estendeu por diferentes momentos da pesquisa, indo da construção da histórica das políticas de crédito rural no país, presente no capítulo 1; seguindo no capítulo 2 estruturando o desenvolvimento da agricultura no DF e meios acesso ao Pronaf; no capítulo 3, compondo a base conceitual para construção dos materiais e métodos. Por fim no capítulo 4, contrapondo os dados empíricos levantados por meio dos questionários.

### **3.2 Entrevistas no formato Survey**

Na segunda fase, por necessidade da coleta de dados, foram empreendidas entrevistas com os atores locais, direta e indiretamente envolvidos com a operacionalização do programa, com o objetivo de levantar a percepção desses atores sobre o PRONAF, sua operacionalização e as dificuldades encontradas no processo de tomada de crédito. Esse foi considerado o instrumental mais apropriado para a obtenção dos dados, enquanto técnica que permite uma estreita relação entre pesquisador e pesquisado (RICHARDSON, 2011) e a manifestação livre do entrevistado sobre as experiências e opiniões sobre o assunto em pauta (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

O levantamento foi feito no formato de *survey*, normalmente utiliza os questionários como instrumento de coleta de dados. Ele busca dados em uma amostra

significativa, acerca de um problema a ser estudado para, em seguida, mediante análises, obter as conclusões correspondentes aos dados coletados (GIL, 2010). Os levantamentos do tipo *survey* têm como objetivo contribuir para o conhecimento em uma área particular de interesse através da coleta de informações sobre indivíduos (por meio de questionários, entrevistas pessoais, telefone etc.) ou sobre os ambientes desses indivíduos (FORZA, 2002).

Por meio do *survey* é possível determinar o que os participantes pensam sobre certos conceitos (WU; OZOK, 2009), podendo servir a vários propósitos, como identificar problemas, prever mudanças e esclarecer questões relevantes em um tópico específico (ROWE; WRIGHT, 2001). Assim, foram elaborados três questionários, um para cada categoria de atores: “agricultores familiares” (Anexo 1); “agentes financeiros” (Anexo 2) e “assistentes técnicos de extensão rural” (Anexo 3), aprofundando a compreensão de como eles participaram e entendem o processo de acesso ao Pronaf.

Para a avaliação dos resultados dentro do problema da pesquisa e dos objetivos relacionados, partiu-se para a análise de conteúdo. De acordo com Bardin (2011), esta é a forma mais comum em pesquisas onde é empregado o mecanismo da categorização dos dados. Optou-se por um processo pré-definido, que inclusive serviu de base para a construção dos diferentes questionários. Dentro desse processo foi possível identificar os desafios e lições para a tomada de crédito por meio do Pronaf, em especial as linhas Agroecologia e Eco.

### **3.2.1 Formulação dos questionários e formas de aplicação**

Um questionário deve obedecer às regras básicas na sua elaboração, sendo o principal uma lógica interna para representação exata dos objetivos e estrutura condizente para aplicação, tabulação e interpretação (MANZATO, 2012). Levando isso em consideração, na elaboração dos três questionários da pesquisa buscou-se na primeira parte de ambos, a identificação de quem estava respondendo a pesquisa: nome do agricultor(a), endereço, sexo, faixa etária, profissão e cargo, para compor o registro dos dados.

Posteriormente, foram feitas questões direcionadas, buscando compreender o nível de entendimento acerca do Programa. No caso do questionário voltado aos(as) agricultores(as) foi colocado “filtro” de direcionamento para aqueles que já acessaram o

Pronaf, selecionando o universo a ser pesquisado e organizando os(as) entrevistados(as) segundo características impostas pelo estudo. Além do levantamento do perfil socioeconômico dos(as) agricultores(as), foram formuladas questões voltadas a identificação das dificuldades encontradas no processo de tomada do crédito, da aquisição e uso do recurso, bem como levantar as percepções sobre o PRONAF e as linhas verdes, o que incluiu os benefícios do crédito e as sugestões de melhoria.

No segundo caso, os roteiros de entrevistas semiestruturadas tiveram questões direcionadas aos atores locais responsáveis pela carteira de crédito da instituição financeira oficial intermediadora dos recursos – o Banco do Brasil. Foi trazida a preocupação com o tempo de instituição do empregado, o conhecimento em relação a agricultura familiar e os subprogramas mais acessados.

Por último, houve a coleta de informações entre os agentes de assistência técnica e extensão rural dos escritórios da EMATER-DF, no intuito de obter um conhecimento mais aprofundado e extrair informações detalhadas e visões gerais sobre o objeto de pesquisa (RICHADSON, 1999; GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Direcionou-se perguntas aos empregados da EMATER-DF, que assim como os do BB, possuem a maior capilaridade do DF no apoio a agricultura familiar.

### **3.2.2 Formas de aplicação e análise**

O primeiro passo para a aplicação dos questionários foi o levantamento dos atores a serem entrevistados, sempre pensando no maior universo possível. Para isso foi criado um mailing, importante instrumento do marketing digital, utilizado para criar lista de contatos para o envio de e-mails e contatos telefônicos, o que serve para otimizar o potencial de alcance e impacto de mensagens (ROCKCONTENT, 2021).

Esses atores foram identificados e tiveram seus contatos, telefônicos, e-mail e endereços, todos organizados em planilhas de Excel. Para os(as) produtores(as) foi feito levantamento de agricultores(as) no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos - CNPO, no nível de DF com atualização até 2021. A lista disponibilizada no site <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/cadastro-nacional-produtores-organicos> traz os contatos utilizados na entrevista, destacando que nem todos apresentavam telefone ou e-mail.

Para os agentes financeiros, foi feita pesquisa via site do Banco do Brasil, mapeando todas as agências da empresa em Brasília, independente de operacionalizar o Pronaf ou não, até porque o questionário buscou medir o conhecimento dos funcionários em relação a crédito rural para agricultura familiar. O mesmo ocorrendo com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal – EMATER/DF, sendo identificados todos os escritórios locais, juntamente com seus contatos e endereços.

Por conta da pandemia do coronavírus, optou-se pela realização das entrevistas à distância, por e-mail, WhatsApp ou telefone. No início deixou-se a possibilidade para os atores que estivessem fora do grupo de risco e que quisessem um encontro presencial, sem a formação de aglomeração, levando em consideração todas medidas de segurança como uso de máscara e álcool em gel. Mas com a chegada da segunda onda do vírus no DF, essa possibilidade foi descartada, sendo as entrevistas realizadas em sua totalidade à distância.

Para disponibilizar o questionário, utilizou-se a plataforma digital conhecida como *LimeSurvey*. Este software é uma ferramenta que permite ao usuário criar, publicar e coletar respostas de questionários de forma on-line. As pesquisas incluem ramificações, layout e projeto personalizados, podendo diferenciar entre os atores entrevistados. Além da ampla acessibilidade ao público-alvo, o sistema possibilita um controle dos acessos, através do uso de chaves para cada participante do questionário (LIMESURVEY, 2021).

Foram criados links para cada roteiro, inicialmente disparados por e-mail e WhatsApp, sendo que os resultados alcançados ficaram distantes do esperado, com pouco acesso e quase nenhum respondente. Mudou-se a estratégia para uma aplicação telefônica, o que surtiu bom efeito em relação aos agricultores(as) familiares.

Por meio dessa adequação, as entrevistas com os(as) agricultores(as) foram realizadas no ato da ligação, com o preenchimento do questionário sendo feito pelo próprio entrevistador, trazendo mais agilidade e padronização nas respostas. O que não ocorreu com os outros dois grupos de pesquisados. No caso dos(as) agentes financeiros, as respostas aos e-mails encaminhados não foram representativas, por conta disso tentou-se entrevistas diretas a gerentes de agências, mas estes informaram não poder responder sem autorização superior. Foi buscada essa autorização, primeiro por meio de investida a Diretoria de Agronegócio do Banco do Brasil. De lá houve um redirecionamento para a

Superintendência do BB em Goiânia, sobre a alegação de que a gestão do Pronaf DF é feita por lá. Tentou-se autorização para as entrevistas, mas até o fechamento dos resultados desse estudo não havia sido dado encaminhamento à solicitação.

Também houve dificuldades em relação aos(as) agentes de assistência técnica e extensão rural da EMATER-DF. Foram encaminhados e-mails para todos os escritórios locais da empresa nas Regiões Administrativas do DF, com baixa representatividade de resposta, quando houve a orientação para obter a autorização da Presidência da EMATER-DF. Esse pedido foi feito, mas a empresa optou por selecionar uma de suas colaboradas para fornecer uma única resposta ao questionário, de modo a representar de forma oficial o posicionamento do órgão.

O software utilizado para aplicação dos questionários, também foi uma importante ferramenta na análise do conteúdo, já que o sistema também ofereceu análise estatística com base nos resultados do questionário. De acordo com as respostas, foram gerados gráficos indicando o contraste e as divergências em relação aos temas pontuados, sendo fundamentais na construção de toda discussão.

Diante das adversidades, necessidades de adaptações e desenho dos resultados, o olhar dos(as) produtores(as) rurais ganhou grande importância, por ter sido o universo amostral melhor representado. Ainda assim, o confronto com a posição oficial das empresas e levantamentos de dados secundários enriquece o contraditório.



## CAPÍTULO 4

### Resultados e Discussão

Dentro do processo que envolveu a pesquisa, nas entrevistas com os três subgrupos, ligados diretamente ao processo de aquisição de crédito rural, para acesso ao Pronaf, teve-se a preocupação de fazer um recorte no Distrito Federal. O primeiro desses grupos foi aquele formado por agricultores(as) familiares, o tomador ou proponente do empréstimo. Por se tratar de um grupo amostral grande, já que o DF conta atualmente com 2.733 propriedades inseridas neste contexto (segundo o censo agropecuário de 2017), restringiu-se o público, abordando apenas os(as) produtores(as) que constam no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos e Agroecológicos - CNPO, no DF, especificamente aqueles que possuem o perfil das “linhas verdes” do Pronaf.

O segundo subgrupo selecionado para participar das entrevistas foram os agentes financeiros. Para delimitar o universo amostral, já que há operadores de crédito dentro de cooperativas; bancos públicos e privados, entre outros, optou-se por pesquisar somente aqueles(as) ligados(as) ao Banco do Brasil, que é o maior órgão com números de contratos e valores no país e no DF.

O último grupo de atores escolhidos para representar a estrutura e processos de acesso ao Pronaf no DF foi aquele que responde pela assistência técnica e extensionismo no meio rural. Também considerando o tamanho amostral, foram selecionados para participar do processo os(as) empregados(as) da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal - EMATER/DF, que representa a maior prestadora do serviço no nível distrital. Após essas considerações são apresentados os resultados e as reflexões acerca das entrevistas.

#### **4.1 Entrevistas com agricultores e agriculturas orgânicas e agroecológicas do DF**

Como mencionado, os(as) entrevistados(as) desse subgrupo foram selecionados dentro do CNPO, o que lhes confere um perfil de produção voltado para a agricultura orgânica e/ou agroecológica. De um total de 248 produtores(as) com CNPO ativo no DF, segundo consta na listagem de julho de 2021, levou-se em consideração apenas os

cadastros que possuíam algum tipo de contato (e-mail e/ou telefone), reduzindo-se para 138 o universo amostral. Desses, 47 responderam aos questionários, portanto, 34, 05%.

Dentro do roteiro de entrevista, consta uma parte das questões que possuem um caráter obrigatório para todos os entrevistados, uma vez que suas respostas possibilitam que se possa traçar um perfil socioeconômico. Assim, foram inseridas perguntas relacionadas à renda, ao nível de escolaridade, à caracterização e destinação da produção e às formas de financiamento. Ao final dessa parte, foi introduzida uma pergunta que visava identificar quem já havia acessado ao Pronaf. A partir dessa fase, o questionário se subdividiu, sendo que uma parte voltada para aqueles(as) que haviam acessado o Programa (que contou com 17 respondentes - 29,82%) e outra para os que não o haviam acessado (40 respondentes -70,17%).

Para o primeiro grupo, foram feitas perguntas voltadas a percepção quanto à forma de divulgação do Programa; sobre os atendimentos bancários; assistência técnica para acessar o crédito e tipo de linha acessada, bem como aspectos relacionados ao conhecimento acerca das linhas Eco e Agroecologia. Já no questionário voltado para produtores(as) que não acessaram ao Programa, procurou-se saber em que medida estes respondentes teriam interesse em ter ingressado no Programa; quais os fatores que os impediram ou se a Emater ou os bancos poderiam tê-los ajudado a ampliar o acesso.

#### **4.1.1 Perfil socioeconômico dos(as) produtores(as) entrevistados**

Quanto a escolaridade, a maioria dos entrevistados (47,37%), declararam possuir ensino superior. É uma boa representatividade, já que no nível nacional, os agricultores(as) familiares com esse grau de instrução correspondem a 37,3% (IBGE, 2021). Na categoria de produtores com ensino médio completo, há uma diminuição em relação a taxa nacional, sendo que na pesquisa constatou-se que 22,8% enquadram-se nessa categoria, contra os 64,1% verificados no País. Entre os que declaram ter apenas ensino fundamental, constatou-se que 29,8% dos entrevistados pertenciam a essa categoria, enquanto no nível nacional este número representa 77,7%.

O perfil educacional é um aspecto importante para que se conheça um pouco melhor o público que acessa o Pronaf. No caso da presente pesquisa, constatou-se que houve certo equilíbrio entre os produtores e produtoras que acessaram o Programa, sendo que

41,2% possuem ensino médio completo, outros 35,3% com nível superior e, por fim, 23,5% possuem o ensino fundamental. Já em relação aos que não acessaram o Programa, constatou-se que 52,5% dos produtores possuem nível superior completo, 32,5% indicaram que haviam cursado apenas o ensino fundamental e 15% com ensino médio completo. Os resultados obtidos não permitiram que fosse feita uma associação entre o perfil educacional e o acesso ao Pronaf.

No que se refere ao tema da renda, pode-se averiguar, em meio aos entrevistados, que a grande maioria, 91,2% declararam possuir renda anual acima de R\$ 2.000,00 e apenas 8,8% declararam receber abaixo desse valor. No Brasil, 74,7% dos agricultores familiares tem renda anual acima do valor estabelecido.

Quando o assunto é tamanho da propriedade, a maioria dos entrevistados 56,14% declararam possuir minifúndio com menos de um módulo rural (até 5 hectares). Em seguida, 31,58% estavam enquadradas como estabelecimentos da agricultura familiar com 1 até 4 módulos rurais (até 20 hectares). A título de comparação, o tamanho médio dos estabelecimentos familiares por município no país, varia entre 0,0073 e 2,9333 módulos fiscais (Censo Agropecuário, 2017). A figura 8 mostra a distribuição do tamanho dos estabelecimentos do universo pesquisado.

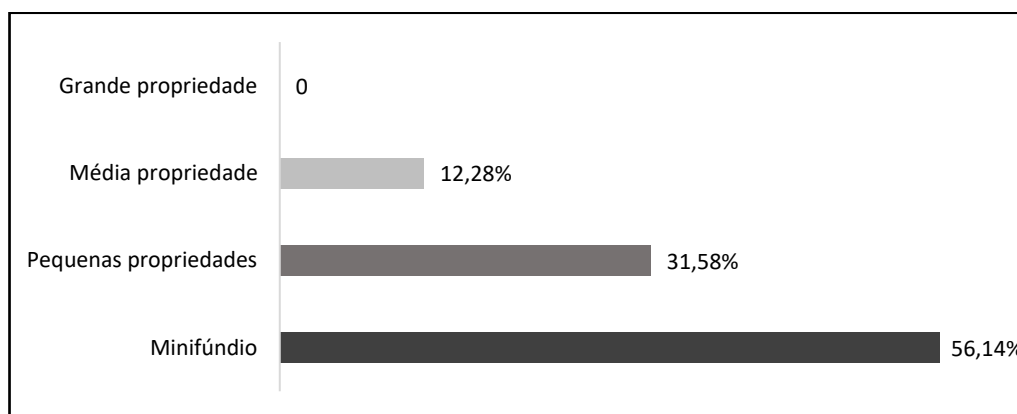


Figura 6 - Área da Propriedade em Hectare entre os entrevistados  
Fonte: essa pesquisa

Na Figura 8, pode ser observado que os respondentes que informaram possuir propriedades com tamanhos médios (superior a quatro e menor ou igual a 15 módulos rurais - 75 hectares) representam 12,3% dos entrevistados. Nenhum respondente estava inserido no perfil de grandes proprietários. Esses resultados indicam que a agricultura orgânica e agroecológica do Distrito Federal é praticada majoritariamente por agricultores(as) que possuem pequenos estabelecimentos ou minifúndios.

No que refere a destinação do que é produzido nos estabelecimentos, a grande maioria dos entrevistados (89,5%), informou que produz prioritariamente para comercialização, quebrando o estereótipo que por vezes é construído de que os produtores familiares produzem principalmente para subsistência. Apenas 10,53% produzem exclusivamente para consumo da família.

No que se refere à necessidade de crédito rural, verificou-se entre os entrevistados, que 63,16% já haviam necessitado de crédito para investir ou custear a atividade agrícola, contra 36,84% que alegaram não terem necessitado dessa forma de crédito. Dentro do grupo que necessitou de crédito, apenas 36,11% dos entrevistados informaram ter recorrido a bancos para ter acesso a recursos, enquanto 63,8% informaram outras fontes, como por exemplo o PROSPERA, que é a concessão de empréstimos produtivos orientados para micro e pequenas empresas ou para pequenos empreendedores do setor formal e informal da economia (feirantes, artesãos, manualistas, trabalhadores autônomos, empreendedores individuais), sejam eles rurais ou urbanos (GDF, 2021)

#### 4.2 Relação de produtores(as) que acessaram ou não ao Pronaf

Na relação direta de acesso ao Pronaf, do total de entrevistados, a maioria (70,18%) informou que nunca haviam acessado o Pronaf. Na sequência, 29,82% disseram ter acessado em algum momento. Na figura 9 é possível visualizar essa distribuição.

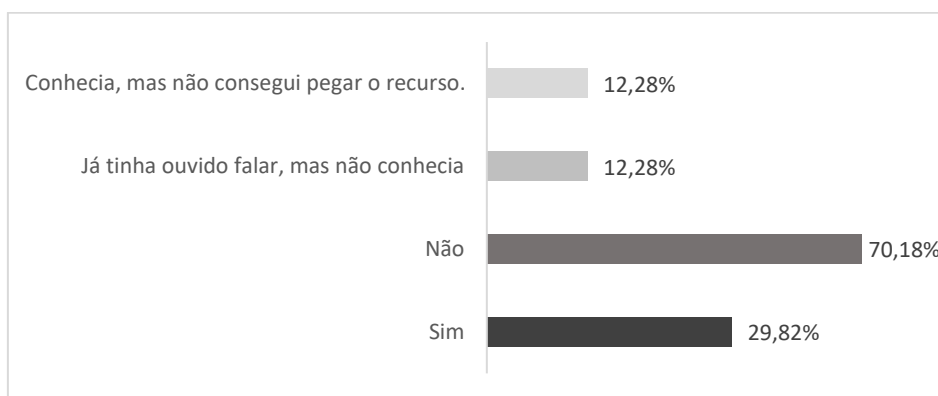


Figura 7- Acesso ao Pronaf entre agricultores(as) entrevistados(as)  
Fonte: essa pesquisa

Ainda dentro dos dados disponibilizados na figura 9 é possível averiguar que na parte do público que não acessou o Pronaf, 12,28% mencionaram ter conhecimento acerca dessa modalidade de crédito, mas de forma pouco aprofundada. Outros 12,28% conheciam, mas não conseguiram acessar.

#### 4.2.1 Percepção quanto às dificuldades para acessar o crédito do Pronaf

##### 4.2.1.1 Divulgação e acesso à informação sobre o Pronaf

Entre os que acessaram o Pronaf, 88,2% consideraram boa a divulgação do Programa, sendo o crédito bem comunicado por agentes do governo (secretarias), assistência técnica e bancos. Empatados com 5,88% (ou seja, 2 respondentes) manifestaram a opinião de que o nível de informação era deficiente ou regular.

Já quando se trata de informações diretamente ligadas aos trâmites dentro do Programa para acessar o crédito, essa relação muda, uma vez que 64,7% dos respondentes consideraram baixas as dificuldades de acesso às informações do Pronaf. Outros 23,5% consideram altas e 11,7% medianas. Na figura 10 é possível conferir esses números.

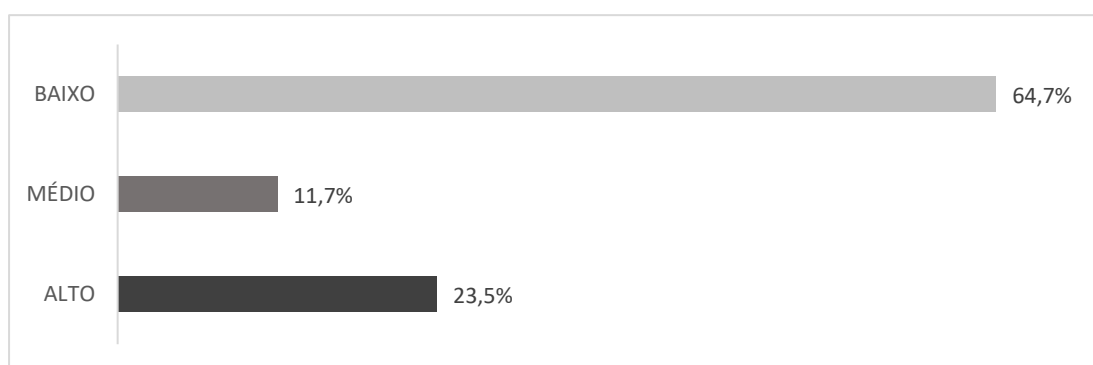


Figura 8- Dificuldade para conseguir informações do programa  
Fonte: essa pesquisa

Entre as dificuldades que devem ser consideradas como um ponto complicador no acesso às informações burocráticas, destaca-se a quantidade de viagens à cidade ou aos escritórios de assistência técnica e bancos. A maioria dos respondentes com 35,30%, alegam que tiveram que fazer esse deslocamento pelo menos três vezes para obter informações acerca dos encaminhamentos e procedimentos necessários à obtenção do Pronaf. Na sequência, 17,64% dos entrevistados alegaram ter ido uma única vez na

cidade. Outros 11,7%, apontaram terem ido pelo menos dez vezes à cidade em busca de informações, incluindo para própria emissão da DAP.

Mais do que burocracia, essas viagens representam momentos que eles (elas) precisam se ausentar do trabalho, gastos com combustível e com alimentação. E a depender da situação socioeconômica do(a) produtor(a), essa barreira transforma-se em um limitante para seguir com o processo de aquisição do empréstimo. É sabido dos avanços que a internet trouxe para atendimento e informação, mas ainda há muita necessidade emissão de certidões e notas.

Para o acesso ao crédito via Pronaf, a primeira exigência é a posse da DAP. A maioria dos respondentes com 82,35% alegam terem ido uma única vez a cidade para emití-la. Outros 11,7% informam terem ido duas vezes a cidade e apenas 5,88% informaram ter ido mais do que isso.

De forma geral, os entrevistados consideraram baixo o grau de dificuldade para a obtenção dessa Declaração. Ficou evidente, inclusive, que ao menos 70,5% consideraram bom o atendimento dos órgãos envolvidos. Contudo 29,4% consideraram essa dificuldade mediana.

Depois de emitida a DAP, não há como evitar idas aos órgãos para atos protocolares de entrega de documentos. Ainda assim, a maioria dos entrevistados que acessou o Pronaf (58,8%) alegou que foram uma única vez a cidade para fazer entrega da documentação. Em seguida 8,77% relataram ter ido duas vezes e, por fim, empatados com um respondente cada (1,75%) mencionou que foi mais de cinco vezes e outro com mais de 10 idas a cidade para entregar documentos.

Após a aprovação de todos os documentos, resta a necessidade de assinatura do contrato. Dos entrevistados que acessam o Pronaf, a maioria (22,81%) informou que foi uma única vez a cidade para assinar o contrato. Em seguida 3,51% indicaram que foram duas vezes. E, empatados com um respondente cada (1,75%), informou que foi mais de três vezes e um outro de que foi mais de quatro vezes a cidades para assinatura do contrato.

Depois de assinado contrato, finalmente o empréstimo é efetuado, mas a necessidade de deslocamentos ainda se mantém. Dos entrevistados que acessam o Pronaf, (26,32%) alegou que foi uma única vez a cidade para pagar boletos, um respondente (1,75%)

informou que foi mais de duas vezes e um outro (1,75%) mencionou que foi mais de 10 vezes à cidade para pagar boletos.

Na fase em que se inicia as aquisições de bens e produtos também são necessárias mais viagens à cidade para entrega de notas e exames. Esse procedimento não se estende por muitos dias e entre os entrevistados enquadrados no grupo que acessou o Pronaf, a maioria deles 82,35% mencionaram que foram uma única vez a cidade para entrega de notas e exames. Os outros três respondentes tiveram quantidades diferentes de idas a cidades.

#### 4.2.1.3 Percepção quanto ao atendimento nas agências bancárias

Foi possível constatar que os deslocamentos para atos burocráticos não chegam a ser grande problema para os entrevistados que acessaram o Programa. Essa percepção muda quanto o assunto são os atendimentos nas agências bancárias. Na figura 11 é possível verificar tal fato. A maioria, 53% dos respondentes, consideram regular o atendimento. Empatados com 23,5% ficam aqueles que consideraram ruim e os que consideraram bom. Entre as causas de descontentamento está a antecipação de notas fiscais, além do pagamento de exames e certidões.

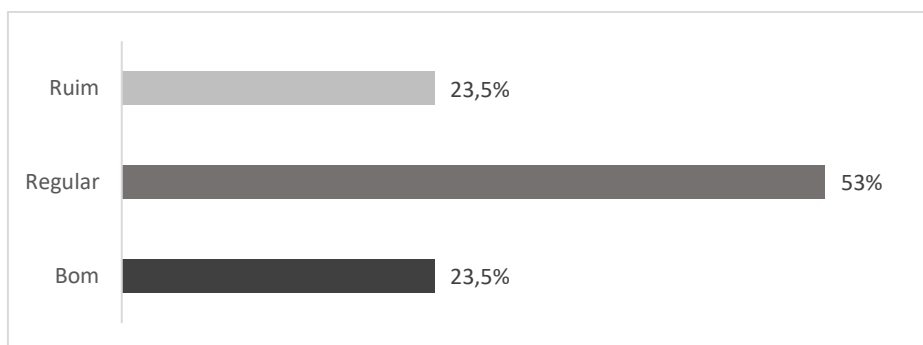


Figura 9 – Atendimento nas agências bancárias  
Fonte: essa pesquisa

No tocante aos problemas para conseguir notas fiscais antecipadas, 58,8% dos respondentes alegaram que tais dificuldades são baixas. Na sequência, com 35,2% estão os que consideraram a dificuldade mediana e, por fim, um respondente, apontou que encontrou alto grau de dificuldade. A notas fiscais são importantes pois servem para

comprovar a compra dos bens acertados. Quando isso não ocorre, o(a) agricultor(a) fica com laudo anormal e podendo ser negativado.

Uma outra etapa que precisa ser vencida, refere-se ao pagamento de exames ou certidões. Dos entrevistados que acessaram o Pronaf, 70,5% consideraram baixas as dificuldades para pagar exames antes do recebimento do empréstimo. Outros 23,5% consideraram medianas as dificuldades com pagamentos de exames e 5,88% consideraram as dificuldades altas. Importante destacar que o(a) agricultor(a) tem um prazo para apresentar as notas fiscais da compra dos materiais e dos animais, bem como os exames. Até apresentar essas comprovações, o empréstimo fica retido (Guedes, 2017).

#### **4.2.2 Percepção dos(as) produtores em relação a assistência técnica e linhas de crédito voltada ao Pronaf**

O olhar dos(as) produtores(as) em relação a assistência técnica prestada no processo de aprovação de acesso ao crédito é mais positiva do que aquela observada em relação aos bancos. Entre os entrevistados que acessaram o Pronaf, todos alegaram já terem recebido assistência técnica voltada ao Programa. Desses, 82,35% responderam que receberam essa assistência a menos de dois anos e apenas 17,64% receberam essa assistência a mais de dois anos.

Uma função importante do técnico que acompanha o projeto, refere-se à identificação do perfil do produtor em relação as linhas de crédito disponíveis no Pronaf, inclusive indicando as de menor taxa de juros e alinhamento produtivo. Com o apoio dos técnicos, as linhas mais acessadas do Pronaf dentro do grupo de entrevistados foram as de Financiamento nas modalidades Custeio e Investimento, com 82,35% respondentes beneficiados. Importante lembrar que essas duas linhas possuem caráter mais produtivista. Na figura 12 é possível acompanhar essa distribuição de acesso entre as linhas.



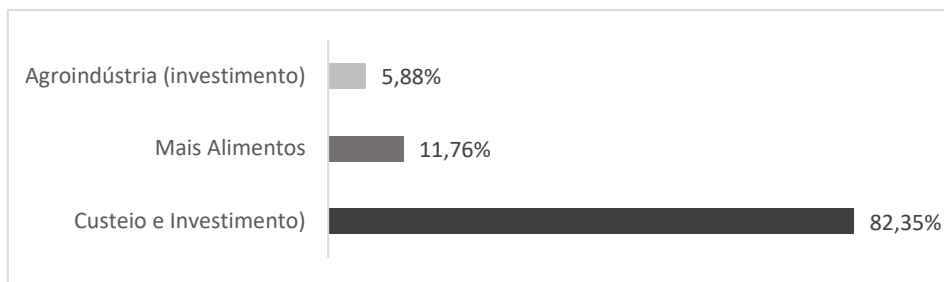


Figura 10- Distribuição do acesso nas linhas do Pronaf entre os agricultores entrevistados  
 Fonte: essa pesquisa

Ainda acompanhando a figura 12, pode ser observado que depois das linhas de Investimento e Custeio, vem o Pronaf Mais Alimentos (11,76%), que é uma outra linha de crédito que também não traz diferencial para quem pratica a agricultura orgânica e agroecológica. Por fim, apenas 5,88% informaram que acionaram o Pronaf Agroindústria. Diante dessa distribuição desigual e do não aparecimento das linhas verdes, buscou-se averiguar o conhecimento dos(as) agricultores(as) sobre as linhas Agroecologia e Eco (Bioeconomia).

Entre os entrevistados que acessaram o Pronaf, 58,82% não conhecem o Pronaf Agroecologia e Eco. Empatados com três respondentes cada (17,64%), identificou-se o grupo que mencionou que já tinha ouvido falar, mas não conhece e outro que conhecem, mas não conseguiram acessar a linha. Apenas um respondente disse conhecer. Esses indicadores demonstram que existe uma enorme deficiência na divulgação desses subprogramas. Nesse aspecto, os entrevistados foram provocados a falar sobre o acesso à informação referentes às duas linhas.

Os resultados sobre essa investigação mostram que no tocante ao acesso à informação voltada para as duas linhas especificamente, a maioria (94,11%) afirmou que a disponibilização de informações do Pronaf Agroecologia e Eco não é a mesma que os demais subprogramas. Apenas 5,88% acreditam que a comunicação de informações dessas linhas é a mesma das demais. Diante das afirmações, foi solicitado que os respondentes efetuassem comentários a respeito das dificuldades. Entre os principais argumentos destaca-se aquele relacionado à disponibilização da informação por parte da Emater, bem como dos bancos que nunca mencionam sobre essas linhas. A seguir são disponibilizadas algumas dessas respostas:

*“Os bancos não sabem informar. Não tem planilhas de custo de referência pra aprovar projetos nessa área. Por isso não aprovam”. (respondente A)*

*“nunca fiquei sabendo dessa linha pois o emater não avisou nada a respeito”. (respondente B)*

*“não tem um empregado apto ao pronaf na agência, fui obrigado a mudar de agência, pago em débito automático, e a nova agência não fez”. (respondente C)*

#### **4.2 Percepção dos agricultores(as) entrevistados(as), que não acessaram o crédito**

Da mesma forma que os entrevistados que acessaram crédito via Pronaf, aqueles que não acessaram, também enxergam nos bancos os grandes complicadores do processo, quando comparados a outros atores participantes da estrutura do Programa. Dos 40 respondentes que não acessaram o Pronaf, 25% indicaram dificuldades impostas pelos bancos. Outros 7,5% deram como justificativa a falta de divulgação do Pronaf. E apenas 5% apontaram a falta de assistência técnica. Na figura 13 é possível ver a distribuição dos motivos que os impediram de acessar o programa.

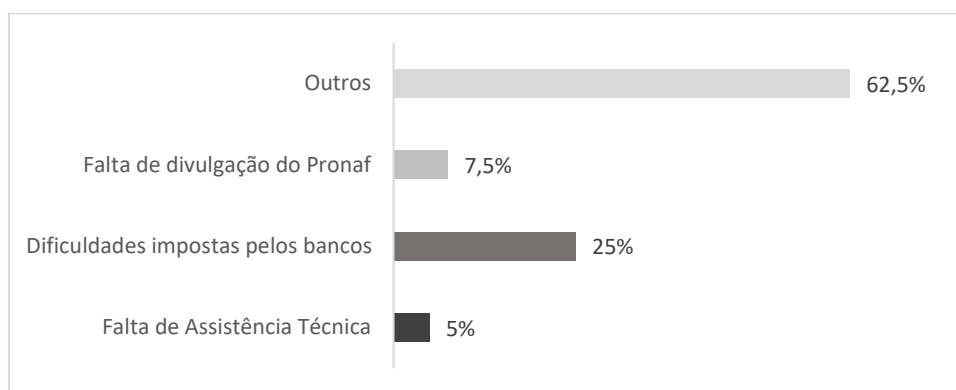


Figura 11- Distribuição dos Motivos de Impedimento de Acesso ao Crédito  
Fonte: essa pesquisa

Importante destacar que dentre aqueles que responderam outros motivos e que equivalem a 62,5%, mencionaram que o principal o fato de nunca terem acessado o Programa, deve-se ao medo de endividamento ou ainda porque não precisaram. No entanto, há de se considerar que muitos desses produtores(as) que não acessaram o Pronaf manifestaram interesse de tê-lo feito em algum momento de necessidade.

Visando confirmar essa informação, foi perguntado a esses agricultores se gostariam de ter acessado o crédito do Pronaf. A maioria dos respondentes (45,61%) mencionou que gostariam de ter feito essa opção. Outros 24,56% não sentiram interesse e 22,81% não responderam sim ou não, mas deixaram comentários a respeito, onde se destacou mais uma vez o fato de não terem precisado deste tipo de financiamento; outros lembraram do excesso de burocracia e houve os que apontaram a simples desaprovação do pedido.

#### **4.2.1 Percepção dos(as) não beneficiários do Pronaf em relação a Emater e bancos como facilitadores no acesso ao crédito**

Na investigação sobre o papel da Emater como facilitadora para acesso ao Pronaf, todos os que não acessaram o programa, os 40 respondentes (100%), acreditam no bom desempenho da Emater como facilitadora para acessar o Programa, apesar de não o terem acessado. Muitos deles (52,5%) inclusive informaram que mantém contato com a Emater para tratar de outros temas.

Nesse quesito, foi dada a possibilidade para que tanto os que procuraram, quanto os que não procuraram a Emater, pudessem tecer comentários. Muitos alegaram que o problema do não acesso é externo à assistência técnica e está relacionado, principalmente, aos documentos exigidos e às burocracias dos bancos. Novamente os bancos apareceram como entraves no processo de aquisição.

Diante de tal fato, foi perguntado se eles acreditavam que os bancos poderiam ajudar o agricultor familiar a conseguir acessar o Pronaf. Nessa relação, 55% dos respondentes acreditam que os bancos podem ser bons facilitares de acesso ao Programa. Outros 45% acreditam que não. Entre os que deixaram comentários, foi demonstrada aversão e decepção em relação ao tratamento dado pelo Banco do Brasil. Entre as principais alegações está o fato de que para eles o Banco não busca facilitar o Pronaf, impondo muita burocracia.

#### **4.3 Percepção da Emater em relação ao acesso ao Pronaf**

Como mencionado anteriormente, a aplicação do questionário para o segundo subgrupo de atores dentro do processo de acesso ao Pronaf no DF, foi voltado para os

assistentes e técnicos de extensão rural da Emater-DF. Assim, foram mapeados 24 escritórios locais espalhados entre as Regiões Administrativas, para os quais foram enviados e-mails e feito contatos telefônicos. Conforme mencionado anteriormente, a ausência de resposta levou a uma única entrevista com uma servidora da Instituição que se propôs a apresentar uma resposta única em nome da Instituição. A colaboradora escolhida foi Luciana Umbelino Tiemann Barreto, Coordenadora de Operações da Emater.

Em relação às maiores dificuldades encontradas pelos agricultores para emitir a DAP, a representante da EMATER apontou a dificuldade para comprovar os 50% da renda obrigatória auferida diretamente da propriedade.

Dentro da relação entre aqueles agricultores que conseguem a DAP e o fato de terem seu pedido de financiamento do Pronaf automaticamente aprovado no banco, ou ainda terem que apresentar novamente as comprovações exigidas para emissão da DAP, a funcionária explicou que a DAP não é condicionada ao crédito. É uma política pública que habilita para a participação de PAA, PNAE, políticas públicas diversas e comprova a inserção no universo da agricultura familiar. Ela esclarece que não é automático o direito ao crédito pelo fato de ter DAP. O crédito rural depende de vários outros fatores tais como: ter um bom projeto (que deve ter viabilidade econômica), o produtor deve ter o “nome limpo”, ter avalistas ou garantias, análise de limite de crédito, entre outros pontos. Foi destacado pela servidora da Emater que o projeto é essencial para o acesso ao Programa.

No que se refere ao subprograma mais acessado nas linhas do Pronaf no DF - entre os anos de 2013 a 2021 - a funcionária informou que a linha de financiamento (Custeio e Investimento) é a mais procurada. Foi destacado que o Distrito Federal possui uma quantidade considerável de produtores orgânicos e agroecológicos. Neste aspecto, foi questionado o porquê desses agricultores(as) não se interessarem por acessar as linhas do Pronaf Verde (PRONAF AGROECOLOGIA E ECO). Como resposta, foi informado que essa linha de crédito não difere da linha mais alimentos em termos de taxa de juros e prazo para pagamento. Novamente a informação de que muitos produtores orgânicos acessam o Pronaf Custeio ou Mais Alimentos, por não haver essa diferenciação.

Diante da resposta, foi perguntado se os técnicos da EMATER-DF recebem formação específica para o Pronaf Agroecologia e/ou Eco. Segundo a representante,

anualmente são feitas atualizações por meio de um Manual de Crédito Rural para extensionistas, conforme o lançamento do plano safra. Contudo não foi indicada formação específica sobre as linhas verdes nos últimos dois anos.

A respondente informou que a divulgação das linhas verdes do Pronaf é feita de forma equilibrada entre agentes de assistência técnica, bancos e organizações socioprodutivas. Ela aponta que além do Pronaf, os agricultores(as) orgânicos e agroecológicos do Distrito Federal conseguem financiar sua produção por meio da Prospera, que é um crédito especial concedido para o atendimento das necessidades financeiras de empreendedores em geral e pelo Fundo de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – FDR, que visa promover o desenvolvimento rural no DF, com ações que permitem o aumento da produção e da produtividade, da renda, da segurança alimentar e da permanência dos(as) agricultores(as) no espaço rural.

Por fim, foi perguntado à servidora da Emater, o que poderia ser modificado na sistemática de concessão das linhas do Pronaf verde para que o Programa possa atingir um número maior de beneficiários. Para ela, a principal barreira ainda é a taxa de juros, que não se distingue muito das linhas tradicionais do Programa.

#### **4.3 Percepção do Banco do Brasil em relação ao acesso ao Pronaf**

Em relação ao terceiro e último subgrupo de atores ligados diretamente ao acesso do Pronaf do DF - dos agentes financeiros - foram listadas todas as agências do Banco do Brasil (46 no total), no Distrito Federal. Delas foram extraídos e-mails e contatos telefônicos, sendo encaminhado o questionário para todas. Assim como no caso da Emater, o retorno foi nulo. Nesse sentido, buscou-se os contatos telefônicos para a realização das entrevistas, onde, a semelhança das respostas da Emater, foi sendo informado que para obter as respostas, seria necessária autorização superior.

Contudo, como dito no capítulo de metodologia, muitas foram as dificuldades na busca por respondentes aos questionários e até o fechamento dos resultados da pesquisa não houve nenhum posicionamento oficial, que acabou por comprovar (em certa medida) a dificuldade que se tem para conseguir informações do Programa junto ao BB.

Dentre os 46 e-mails, houve uma única resposta, do Gerente Geral de Agência Varejo, Sr. Roberson Henrique de Souza Guedes. Ainda assim pouco acrescentou, pois a

maioria das respostas foram com apenas sim ou não, sem maiores detalhes. O pouco que pode ser extraído, foi o fato de o funcionário considerar boa a atuação do BB no contexto do crédito rural PRONAF e de que o Banco tem interesse em operacionalizar o PRONAF, por ter como missão o desenvolvimento da agricultura familiar. Além disso, houve a sugestão que para maior promoção das linhas verdes do Pronaf no DF, seria necessária maior disseminação do Programa; maior apoio por parte das assistências, principalmente da Emater.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Pronaf é, sem dúvidas, o mais importante Programa voltado para a agricultura familiar no Brasil. Primeiramente pelo seu papel inovador, sendo a primeira política voltada para a categoria. Também é importante em função das possibilidades oferecidas ao público beneficiário, diferenciando-se as linhas para mulheres e jovens, além daquelas destinadas à produção ecologicamente mais equilibrada.

Contudo, os resultados dessas pesquisas, ao menos no âmbito do Distrito Federal, permitem perceber que existem distorções nas formas como o Programa vem sendo aplicado. As linhas de crédito que foram criadas para diferenciar públicos e, especificamente formas de produção, não ganham a mesma divulgação, ou facilitação burocrática se comparadas às linhas tradicionalmente produtivistas, acabando por beneficiar e fortalecer a engrenagem do agronegócio, com aquisição de insumos químicos, equipamentos e sementes geneticamente modificadas.

Foi possível constatar que vários são os fatores que colaboram para a não contratação de financiamentos via linhas verdes do Pronaf (Eco e Agroecologia) no Distrito Federal. Primeiramente, os próprios produtores não percebem nas linhas verdes grandes vantagens em relação aos demais subprogramas. Adicionalmente, pode-se sugerir que faltam informações sobre os benefícios ou a mensuração da importância de se produzir de forma ecologicamente equilibrada, socialmente mais justa e economicamente viável.

É importante lembrar que esse processo de adesão a um modelo produtivo mais equilibrado, do ponto de vista ecológico, passa diretamente pela formação e valorização dos conhecimentos, mediante à assistência técnica. Contudo, ficou constatado que faltam ações de capacitação dos técnicos e extensionistas rurais para aplicar e reforçar os conhecimentos relativos às formas de manejo orgânicas e agroecológicas, especialmente para demonstrar a importância desses tipos de produção. A Emater é vista pela agricultura familiar do DF como ótima prestadora de serviços e uma grande parceira, mas precisa melhorar (ou incorporar de forma efetiva) a divulgação e indicação do Pronaf Agroecologia e Eco (Bioeconomia) em meio aos agricultores.

Os bancos são vistos como os maiores obstáculos para o acesso ao Pronaf. Nesse aspecto, e como agravante, pode-se averiguar que em relação às linhas verdes, os esforços para divulgar essas linhas de crédito são mínimos, mostrando que há uma predileção por

linhas produtivistas. Isso parece claro quando se percebe que não existem grandes diferenciações entre taxas de juros e procedimentos burocráticos entre as diferentes linhas de financiamento.

Diante do exposto pode-se constatar que apesar dos diferenciais positivos presentes no perfil dos agricultores familiares do DF (nível educacional, renda e distribuição dos produtos), particularmente entre os entrevistados nesse estudo, tais características não facilitaram um acesso amplo às linhas de crédito disponibilizadas pelo Pronaf, como forma de promoção ou fomento à produção.

Dentro de uma reflexão mais ampla e propositiva, fica clara a importância da manutenção, do fortalecimento e da ampliação de políticas voltadas para a agricultura familiar, em especial aquelas que estejam afinadas e compatíveis com o Pronaf. Nesse aspecto, pode se mencionar a Pnapo, ainda que, como mostrado ao longo da presente pesquisa, tem sofrido pesadamente com a instabilidade política vivida no Brasil após o golpe que afastou a presidenta Dilma Rousseff.

Outras políticas como o PPA e PNAE também são fundamentais para fortalecer as ações em meio aos agricultores familiares, uma vez que têm sido importantes mecanismos de garantia de mercado. Precisa-se, urgentemente, reverter as ações desestruturantes conduzidas pelo atual Governo, que provocam o seu “estrangulamento” econômico e institucional.

Por fim, mas igualmente importante, deve ser lembrada a necessidade de reestruturação institucional para o desenvolvimento agrário. Esse processo foi conduzido ao longo de vários anos por meio do fortalecimento das equipes, com profissionais qualificadas e com ampla participação da sociedade civil. Reverter o desmonte que vem ocorrendo em uma velocidade proporcionalmente inversa a sua construção, é uma das únicas saídas para a manutenção da justiça social e da produção de alimentos em bases mais sustentáveis.



## REFERÊNCIAS

- ALVES, LARA MOREIRA. **A construção de Brasília: uma contradição entre utopia e realidade**. Revista de História da Arte e Arquitetura. Campinas. 2005.
- AMARAL, A. Arte para quê? A Preocupação Social na Arte Brasileira 1930-1970. 3ª Ed. – São Paulo: Studio Nobel, 2003.
- ANTÃO, Rosimeire Aparecida de Souza; CAMPANHOLO, Tarciso. **O crédito rural no contexto do desenvolvimento econômico e social**. 2007.
- AQUINO, J. R. de GAZOLLA, M., SCHNEIDER, S. O financiamento público da produção agroecológica e orgânica no Brasil: inovação institucional, obstáculos e desafios. *In: SAMBUICHI, R. H. R. et al. (Org.) A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: IPEA, 2017, p. 197-228.
- ARAÚJO, J.A; VIEIRA, J. E. **Análise dos impactos do Pronaf na agricultura do Brasil no período de 2007 a 2016**. IPEA. Rio de Janeiro, setembro de 2018.
- BACHA, C. J C. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004. 232p.
- BARROS, ALEXANDRE LAHÓZ MENDONÇA. **Capital, produtividade e crescimento da agricultura: o Brasil de 1970 a 1995**. Tese de Doutorado. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Piracicaba, 1999.
- BRAMBILLA, M.; PELLIN, A. **Projeto Corredor de Biodiversidade Miranda – Serra da Bodoquena: Ações Prioritárias do Plano de Conservação e Implementação**. Relatório Fundação Neotrópica do Brasil e Conservação Internacional do Brasil. Campo Grande: p. 434, 2006.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Matriz de Dados do Crédito Rural – Contratações**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/reportmicrrural>. Acessado em 02/02/2021.
- \_\_\_\_\_. **Sistema de operações de Crédito Rural e do Proagro**. Brasília:BCB, 2017.
- BANCO DO BRASIL. Pronaf Semiárido. Disponível em: <https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/agronegocios/agronegocio---produtos-e-servicos/produtor-familiar/investir-em-sua-atividade/pronaf-semiarido#/>. Acessado em: 03/03/2021.
- BANCO DO NORDESTE. **Linhas de Crédito Verde e para Inovação**. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/responsabilidade-socioambiental/linhas-de-credito>. Acessado em 03/02/2021.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL-BNDES. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>. Acessado em: 03/03/2021.

- BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011, 229 p.
- BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.
- BRAMBILLA, M.; PELLIN, A **Projeto Corredor de Biodiversidade Miranda –Serra da Bodoquena: Ações Prioritárias do Plano de Conservação e Implementação**. relatório Fundação Neotrópica do Brasil e Conservação Internacional do Brasil. Campo Grande: 434p. 2006.
- BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. **Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF**, e dá outras providências. Brasília, 1996.
- BRASIL. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica- Relatório de Balanço 2013-2015**. Brasília: MDA, 2016.
- CENSO AGROPECUÁRIO 2017. **Características dos Produtores**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017#caracteristicas-produtores>>. Acessado em: 23/07/2021.
- CIAPO – CÂMARA INTERMINISTERIAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA. **Brasil Agroecológico – Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PLANAPO**. Brasília, DF: MDS; CIAPO, 2013.
- DERNTL, M. F. Brasília e suas unidades rurais: planos e projetos para o território do Distrito Federal entre fins da década de 1950 e início da década de 1960. ANAIS DO MUSEU PAULISTA São Paulo, Nova Série, vol. 28, 2020, p. 1-32. e30.
- DAVID, M. B. A. Les Transformations de l’agriculture brésilienne: une modernisation perverse (1960-1995). Paris: EHESS/CRBC, 1997.
- DULLEY, R.D. Viabilidade econômica do sistema de produção na agricultura alternativa. R. Econ. rural, Brasília, 25(2):225-250, abr./jun. 1987.
- DUTRA, R, M, S. SOUZA, M. M. O. Cerrado, revolução verde e evolução do consumo de agrotóxicos. Soc. & Nat., Uberlândia, 29 (3): 469-484, set/dez/2017.
- FALQUEATO, M. M. Análise do Programa Distrital de Crédito Fundo de Desenvolvimento Rural – FDR/DF. Dissertação de Mestrado-MADER/UnB. 2013.
- FERNADES, P.A.; PESSÔA, V.L.S. O CERRADO E SUAS ATIVIDADES IMPACTANTES: Uma leitura sobre o garimpo, a mineração e a agricultura mecanizada. OBSERVATORIUM: Revista Eletrônica de Geografia, v.3, n.7, p.19-37, out. 2011.
- FLEURY, M.T.L.; WERLANG, S. Pesquisa aplicada – reflexões sobre conceitos e abordagens metodológicas. 2016.
- FLICK, U. Introdução à Pesquisa Qualitativa - 3. ed.2009.

FORZA, C. Survey research in operations management: a process-based perspective. International journal of operations & production. 2002.

FOSSÁ, J. L.; COMERLATTO, D.; MATTEI, L. F. **O programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF) na percepção de agricultores familiares.** R. bras. Planej. Desenv, Curitiba, v. 7, n. 5, p.670-693, Edição Especial Desenvolvimento Sustentável Brasil/Cuba, out. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: 03/03/2021.

GALVÃO, M.C.B. O levantamento bibliográfico e a pesquisa científica. Fundamentos de epidemiologia. 2ed. A, 2010.

GERHARDT, TE; SILVEIRA, DT. Métodos de pesquisa – 2009.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2010

GIMENES, R.M.T; GIMENES, F.P; GOZER, I.C. Evolução do crédito rural no brasil e o papel das cooperativas agropecuárias no financiamento dos produtores rurais. Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Rio Branco – Acre, 20 a 23 de julho de 2008.

GODOY, A.S. PESQUISA QUALITATIVA TIPOS FUNDAMENTAIS. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35, n.3, p, 20-29. mai./jun. 1995.

GONCALVES NETO, WENCESLAU. Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980. São Paulo. 1997. 245 p.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL-GDF. GEOGRAFIA. Disponível em: <<http://www.df.gov.br/333/>>. Acessado em: 16 de junho de 2021.

GRISA, C; SCHNEIDER, S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014.

GUEDES FILHO, E. M. **Financiamento na agricultura brasileira.** / Apresentado no Workshop Instrumentos Públicos e Privados de Financiamento e de Gerenciamento de Risco, Piracicaba, 1999/

HRNS DO BRASIL, 2015. Folheto-Cartilha-Pronaf-e-SEAF-Brasil.pdf. Disponível em: <https://toolbox.coffeeandclimate.org/wp-content/uploads/Folheto-Cartilha-Pronaf-e-SEAF-Brasil.pdf>. Acessado em: 03/03/2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS- IBASE. **Relatório Pronaf resultados da etapa Paraná.** Em consultoria para Governo Federal, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). Outubro de 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). Ecossistemas – Cerrado. Disponível em <http://www.ibama.gov.br/>. Acesso em 14/03/2021.

IPEA- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Análise dos impactos do PRONAF na agricultura do brasil no período de 2007 a 2016. Texto para discussão.** Jair Andrade Araujo; José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho. Brasília, 2018.

LEFF, E. Agroecologia e saber ambiental. Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 36-51, jan.-mar. 2002.

LEITE, S.P. **Agronegócio**. IN: CALDART, R.S. Dicionário da educação do campo. Rio de Janeiro, São Paulo. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Expressão Popular. 2012.

LEITE, S.P. **Crédito Rural**. IN: CALDART, R.S. Dicionário da educação do campo. Rio de Janeiro, São Paulo. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Expressão Popular. 2012.

LIMESURVEY. Manual do LimeSurvey. Disponível em: <[https://manual.limesurvey.org/LimeSurvey\\_Manual/pt-br](https://manual.limesurvey.org/LimeSurvey_Manual/pt-br)>. Acessado em: 11 de junho de 2021.

LOPES, Reinaldo Pena. Política nacional de assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário. In: LIMA, Dalmo Marcelo de Albuquerque e WILKINSON, John (Org.). Inovação nas tradições da agricultura familiar. Brasília: CNPq/Paralelo 15, 2002. p. 373-390.

MANZATO, A.J.; SANTOS, A.B. A elaboração de questionários na pesquisa quantitativa. Departamento de Ciência de Computação e Estatística – IBILCE – UNESP. 2012.

MAPA- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Selo Nacional da Agricultura Familiar. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/selo-nacional-da-agricultura-familiar>>. Acessado em: 03/03/2021.

MATSUURA, S. Emater 30 anos – ensinando e aprendendo. Brasília, Emater-DF, 2008, 143 p.

MATTEI, L. **A política agrária e os retrocessos do governo temer**. Geografia em debate, v.12, n.2, p. 293-307. João Pessoa-PB, 2018.

MOURA, I. F de. Agroecologia na agenda governamental brasileira: trajetórias no período 2003-2014. Tese (Doutorado). 2016. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Inovação em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária, Seropédica-RJ, 2016.

MYERS, N.; MITTERMEIER, R. A.; MITTERMEIER, C. G.; FONSECA, G. A. B.; KENT, J. Biodiversity hotspots for conservation priorities. Nature, vol. 403, February 2000. p. 853-858.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. Estudos Avançados. vol.15 n°. 43 São Paulo Set./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/19455/000307819.pdf?sequence=1>>. (Acesso: março. 2015).

NEVES, D.P. **Agricultura Familiar**. IN: CALDART, R.S. Dicionário da educação do campo. Rio de Janeiro, São Paulo. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Expressão Popular. 2012.

O ECO. O que são ecótonos. Dicionário ambiental. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28830-o-que-sao-ecotonos/> . Acessado em: 15 de junho de 2021.

OLIVEIRA, D.A; WANDER, A.L; BONTEMPO, P.C; GONÇALES, C.; DEPONTI, C.M. Políticas determinantes ao processo de modernização agrícola no Centro-Oeste brasileiro. R. Bras. Planej. Desenv., Curitiba, v. 3, n. 1, p. 71-94, jan./jul. 2014.

OLIVEIRA, M. N. S; WEHRMANN, M. E. S. F; SAUER, S. Sustentabilidade em Debate - Brasília, v. 6, n. 1, p. 53-69, jan/abr 2015.

OLIVEIRA, M. N. da S; DINIZ, J. D. A; DIAS, R. de L; ORSI, S. D. Operacionalização do programa de aquisição de alimentos junto aos agricultores familiares do Distrito Federal: desafios e potencialidades para inserção no mercado institucional. In: OLIVIER, François V. (org.). Sustentabilidade e agricultura familiar. Curitiba, CRV, 2011. 289 p.

PDOT-DF. Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - Documento Técnico – Versão Final- Pg. 64 a 92 – novembro / 2007.

RAMOS, S. Y.; JUNIOR, G, B, M. Evolução da política de crédito rural brasileira. Embrapa Cerrados. Planaltina- DF. 2010.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3. Ed. 12 reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

ROCKCONTENT. O que é mailing e quais os 6 fundamentos para uma estratégia de e-mail Marketing de sucesso. Disponível em: < <https://rockcontent.com/br/blog/ mailing/>> Acessado em: 11 de junho de 2021.

SABOURIN, E. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. In: DELGADO, G. C; BERGAMASCO, S. M. P. P. (org.). Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: MDA, 2017. p. 265-291.

SABOURIN, E. A trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agroecologia. v. 24, n. 1, p. 270 - 291, janeiro-abril, 2019.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. A sustentabilidade ambiental da agropecuária **brasileira**: impactos, políticas públicas e desafios. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n°. 1782).

SAMBUICH, R. H.; ÁVILA, M. L.; MOURA, I. F.; MATTOS, L. M.; SPÍNOLA, P. A. C. Avaliação da execução do plano nacional de agroecologia E produção orgânica 2013-2015. In: Política Nacional de Produção Orgânica e Agroecológica no Brasil: Uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. IPEA, 2017.

SAUER, S. Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro. Brasília: Embrapa, 2008. (Texto para discussão, 30).

SAUER, S. BALESTRO, M. V. (orgs.). Agroecologia e os desafios da transição agroecológica. 2. ed., São Paulo, Expressão Popular, 2013.

SCHNEIDER, S., MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *In*: SCHNEIDER, S., SILVA, M. K. e MARQUES, P. E. M. (Org.). Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

SCHWARTZMAN, S. A Pesquisa Científica e o Interesse Público. *Revista brasileira de inovação*. V. 1 n. 2 (2002): jul./dez.

SPOLADOR, H. F. S. Reflexões sobre a experiência brasileira de financiamento da agricultura. (Dissertação de Mestrado), Piracicaba: ESALQ/USP, 2001.

SOUZA, C. B.; CAUME, D.J. Crédito rural e agricultura familiar no Brasil. Rio Branco – Acre, 20 a 23 de julho de 2008. Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural.

TAQUETTE, SR; MINAYO, MCS. Ensino-aprendizagem da metodologia de pesquisa qualitativa em medicina. *Revista Brasileira de Educação Médica*, 2015.

TEIXEIRA, J. C. Modernização da agricultura no brasil: impactos econômicos, sociais e ambientais. *Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Três Lagoas Três Lagoas-MS*, V 2 – n.º 2 – ano 2, setembro de 2005.

TERRACAP. Histórico. Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/regularizacao-fundiar/areas-urbanas/historico-7> . Acessado em: 17 de junho de 2021.

THEODORO; MEDEIROS; IANNIRUBERTO; JACOBSON. Soil remineralization and recovery of degraded areas: An experience in the tropical region. *Journal of South America Earth Science*. 2021.. <https://doi.org/10.1016/j.jsames.2020.103014>.

THIOLLENT, M. Metodologia da pesquisa-ação. 17 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

WWF. Biomas brasileiros. Disponível em: [https://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/questoes\\_ambientais/biomas/](https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/biomas/)>. Acessado em: 15 de junho de 2021.

WU, H; OZOK, AA. Medication adherence among the elderly and technology aids: Results from an online survey study. *International conference on online communities*. 2009

## APÊNDICE

### QUESTIONÁRIO – AGRICULTORES(AS) (Beneficiários)

Controle: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_ / \_\_\_\_

**Aluno: Victor Moua e Silva de oliveira**

**Orientadora: Professora Dra. Suzi Maria de Cordova Huff Theodoro**

<b>Nome do entrevistado:</b>	<b>Idade:</b>
------------------------------	---------------

#### DADOS BÁSICOS

##### Escolaridade:

- Nunca estudou
- Fundamental
- Médio
- Superior

##### Renda Anual

- Até R\$ 1.000,00
- Até R\$ 1.500,00
- Até R\$ 2.000,00
- Mais de 2.000,00

##### Qual (is) são os principais produtos produzidos em seu estabelecimento?

R \_\_\_\_\_

##### Área da propriedade em hectares:

- Minifúndio- menor que 1 módulo fiscal- até 5 hectare
- Pequenas propriedades- de 1 a 4 módulos fiscais- até 20 hectares
- Média propriedade- superior a 4, menor ou igual a 15 módulos fiscais- 75 ha
- Grande propriedade- superior a 15 módulos fiscais- mais de 75 **ha**

**A maior parte do que produz é para:**

- Venda
- Consumo da família

**O senhor (a) já precisou de crédito para investir ou custear a atividade agrícola?**

- Sim
- Não

**6.1 Recorreu a que meio para conseguir o recurso?**

- Bancos
- Cooperativas de crédito
- Familiares/ amigos
- Outros \_\_\_\_\_

**O senhor (a) já acessou o PRONAF?**

- Sim
- Não
- Já tinha ouvido falar, mas não conhecia
- Conhecia, mas não consegui pegar o recurso.

**Caso a resposta seja SIM:**

<b>PERGUNTAS</b>	<b>Bom</b>	<b>Regular</b>	<b>Ruim</b>
O que você acha sobre a divulgação do programa?			
Onde emitiu a DAP ( <b>Declaração de Aptidão ao Pronaf</b> )?			
O que achou do atendimento?			
O que você acha do atendimento na agência bancária?			

<b>DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE</b>	<b>GRAU DE DIFICULDADE</b>		
	<b>ALTO</b>	<b>MEDIO</b>	<b>BAIXO</b>
EMITIR A DAP			
CONSEGUIR NOTAS FISCAIS ANTECIPADAS			
PAGAR OS EXAMES ANTES DE RECEBER O DINHEIRO			
CONSEGUIR INFORMAÇÕES DO PROGRAMA			

<b>Quantas vezes você precisou ir até a cidade por causa dessas atividades?</b>	<input type="checkbox"/> Pegar informações sobre o Pronaf	<input type="checkbox"/> Emitir a DAP
---	---	---------------------------------------



<input type="checkbox"/> Entregar documentação	<input type="checkbox"/> Assinar contrato	<input type="checkbox"/> Entregar notas e exames	<input type="checkbox"/> Pagar boletos
--	---	--	--

**Recebeu alguma assistência técnica específica para o Pronaf:**

- Nunca
- há + de 2 anos
- há – de 2 anos

**Qual linha de crédito foi acessada:**

Linhas de Crédito
<input type="checkbox"/> Financiamento (Custeio e Investimento)
<input type="checkbox"/> Mais Alimentos
<input type="checkbox"/> Agroindústria (investimento)
<input type="checkbox"/> Jovem
<input type="checkbox"/> Cotas Partes
<input type="checkbox"/> Agroecologia
<input type="checkbox"/> Produtivo Orientado
<input type="checkbox"/> Eco - Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental
<input type="checkbox"/> Agroindústria Familiares (custeio)
<input type="checkbox"/> Reforma Agrária
<input type="checkbox"/> Reforma Agrária – Microcrédito
<input type="checkbox"/> Microcrédito
<input type="checkbox"/> Mulher

**O senhor (a) conhece o PRONAF AGROECOLOGIA e o PRONAF ECO?**

- Sim
- Não
- Já tinha ouvido falar, mas não conhecia
- Conhecia, mas não consegui pegar o recurso.

**As dificuldades para acessar informações sobre o PRONAF AGROECOLOGIA e o PRONAF ECO são as mesmas que para outras linhas do programa?**

- Sim
- Não
- Porque?

**Caso a resposta seja diferente do SIM:**

**Quais motivos impediram o senhor (a) de pegar o crédito?**

- Falta de Assistência Técnica
  - Dificuldades impostas pelos bancos
  - Falta de divulgação do Pronaf
  - Outros:
- 
- 

**Gostaria de ter acessado ao crédito do PRONAF?**

- Sim
  - Não
- Porque?
- 
- 

**O senhor (a) acredita que a EMATER pode ajudar o agricultor familiar a conseguir acessar o PRONAF?**

- Sim
- Não

**O senhor (a) já procurou a EMATER para lhe ajudar a obter o crédito do PRONAF?**

- Sim
  - Não
- Porque?
- 
- 

**O senhor (a) acredita que o banco pode ajudar o agricultor familiar a conseguir acessar o PRONAF?**

- Sim
- Não

**O senhor (a) já procurou o banco para lhe ajudar a obter o crédito do PRONAF?**

- Sim
  - Não
- Porque?
-

**ROTEIRO DE ENTREVISTA - AGENTES LOCAIS DE APOIO A EMISSÃO DA DAP (EMATER-DF)**

**Aluno: Victor Moua e Silva de oliveira**

**Orientadora: Professora Dra. Suzi Maria de Cordova Huff Theodoro**

Nome: \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_/\_\_\_\_.

Quais as maiores dificuldades (podem ser marcadas mais de uma opção) encontradas pelos agricultores para emitir a DAP?

- Falta de documentação pessoal;
- Falta de documentação da terra;
- Dificuldade para comprovar os 50% da renda obrigatória auferida diretamente da propriedade;
- Contrata mais de dois funcionários fixos;
- Exigência de participação em fundo de aval;
- Restrições bancárias;
- Dificuldade para realizar os exames necessários aos animais;
- Outras \_\_\_\_\_

Todos os agricultores que conseguem a DAP têm seu pedido de financiamento do Pronaf automaticamente aprovado no banco, ou necessitam apresentar novamente as comprovações exigidas para emissão da DAP?

- Sim
- Não

Comentário: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Quando o agricultor emite a DAP, a instituição registra qual a modalidade de crédito a ser contratada e qual a aplicação? Caso registre, aponte três linhas que apresentam o maior percentual de contratação entre 2013 e 2021?

Linhas de Crédito
<input type="checkbox"/> Financiamento (Custeio e Investimento)
<input type="checkbox"/> Mais Alimentos
<input type="checkbox"/> Agroindústria (investimento)

<input type="checkbox"/> Jovem
<input type="checkbox"/> Cotas Partes
<input type="checkbox"/> Agroecologia
<input type="checkbox"/> Produtivo Orientado
<input type="checkbox"/> Eco - Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental
<input type="checkbox"/> Agroindústria Familiares (custeio)
<input type="checkbox"/> Reforma Agrária
<input type="checkbox"/> Reforma Agrária – Microcrédito
<input type="checkbox"/> Microcrédito
<input type="checkbox"/> Mulher

É necessária a elaboração de projeto para dar entrada no pedido de financiamento?

Essa necessidade se apresenta para todas linhas do Pronaf?

Sim

Não

Comentários:

---



---

O Distrito Federal possui uma quantidade considerável de produtores orgânicos e agroecológicos. Quais os motivos de alguns agricultores(as) não se interessarem por acessar as linhas do Pronaf Verde ( PRONAF AGROECOLOGIA E ECO)?

Não necessitam do recurso;

Desconhecem essas linhas do Pronaf

Não há vantagem em relação a outras linhas

Excesso de trâmites bancários

Outros \_\_\_\_\_

Os técnicos da EMATER-DF recebem formação específica para o Pronaf Agroecologia e Pronaf Eco?

Nunca

a + de 2 anos

a – de 2 anos

Outros \_\_\_\_\_

Os agricultores buscam a EMATER-DF por informações do Pronaf Verde?

Sim

Não

Comentários: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Quais são os principais canais de divulgação do Pronaf Verde para os agricultores(as)?

Bancos

Assistência técnica

Associações/ Sindicatos

Outros \_\_\_\_\_

Como os agricultores(as) orgânicos e agroecológicos do Distrito Federal que não acessam o Pronaf Verde conseguem financiar sua produção?

com recursos próprios auferidos da propriedade;

com recursos advindos de benefícios, como previdência e bolsa família;

com recursos auferidos de trabalho assalariado;

com recursos assalariados de outros membros da família;

com créditos rurais adquirido em outras linhas do Pronaf

outros

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

O que poderia ser modificado na sistemática de concessão das linhas do Pronaf verde para que o programa possa atingir um número maior de beneficiários? Sugestões para aperfeiçoar:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## **Roteiro de Entrevista – Gerente de Agência e Gerente da Agricultura Familiar**

**Aluno: Victor Moua e Silva de oliveira**

**Orientadora: Professora Dra. Suzi Maria de Cordova Huff Theodoro**

Nome:

Cargo:

Há quanto tempo trabalha no Banco do Brasil?

- menos de 5 anos
- entre 5 e 10 anos
- mais de 10 anos

Como é a atuação do BB no contexto do crédito rural PRONAF ?

- Boa
- Regular
- Ruim

Porque? \_\_\_\_\_

---

Como o BB percebe a situação da agricultura familiar no DF?

- Boa
- Regular
- Ruim

Porque? \_\_\_\_\_

---

Porque existe o interesse do BB em operacionalizar o PRONAF?

- O BB é preocupado com o desenvolvimento da agricultura familiar.
- Ampliação tecnológica aplica nos cultivos.
- Aquisição de insumos agrícolas.
- Segurança alimentar e nutricional.
- Baixo uso de agrotóxicos.

Porque? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

O BB trabalha no sentido de disseminar informações sobre o PRONAF entre os agricultores familiares?

Sim

Não

Porque? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Quais são as estratégias de divulgação utilizadas pela instituição?

Atendimento via agência;

Visita de técnicos em sindicatos e associações rurais;

Mídias internas;

Mídias externas

Outros: \_\_\_\_\_

Quais modalidades e linhas de crédito são operacionalizadas pelo BB?

Linhas de Crédito
<input type="checkbox"/> Financiamento (Custeio e Investimento)
<input type="checkbox"/> Mais Alimentos
<input type="checkbox"/> Agroindústria (investimento)
<input type="checkbox"/> Jovem
<input type="checkbox"/> Cotas Partes
<input type="checkbox"/> Agroecologia
<input type="checkbox"/> Produtivo Orientado
<input type="checkbox"/> Eco - Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental
<input type="checkbox"/> Agroindústria Familiares (custeio)
<input type="checkbox"/> Reforma Agrária
<input type="checkbox"/> Reforma Agrária – Microcrédito
<input type="checkbox"/> Microcrédito
<input type="checkbox"/> Mulher

Quais as linhas de crédito do PRONAF mais acessadas pelos agricultores do DF (ou de sua agência)?

Linhas de Crédito
<input type="checkbox"/> Financiamento (Custeio e Investimento)
<input type="checkbox"/> Mais Alimentos

<input type="checkbox"/> Agroindústria (investimento)
<input type="checkbox"/> Jovem
<input type="checkbox"/> Cotas Partes
<input type="checkbox"/> Agroecologia
<input type="checkbox"/> Produtivo Orientado
<input type="checkbox"/> Eco - Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental
<input type="checkbox"/> Agroindústria Familiares (custeio)
<input type="checkbox"/> Reforma Agrária
<input type="checkbox"/> Reforma Agrária – Microcrédito
<input type="checkbox"/> Microcrédito
<input type="checkbox"/> Mulher

O Pronaf Agroecologia e o Pronaf Eco tem visibilidade no BB?

Sim

Não

Porque \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Os documentos solicitados para análise e liberação dos créditos são os mesmos entre as linhas?

Sim

Não

Enquanto gestor e operacionalizador do processo de concessão dos créditos, como o senhor (a) avalia os resultados PRONAF Agroecologia e o Pronaf Eco?

Bom

Regular

Ruim

O banco oferece assessoria sobre as condições administrativas do banco (abertura de conta, taxa de juros, períodos e condições de pagamento, regras internas, seguro)?

Sim

Não

Quais as principais dificuldades que o senhor (a) identifica na operacionalização do o PRONAF Agroecologia e PRONAF Eco?

Baixa procura

Desconhecimento do programa pelo Agricultor(a)

Falta de Asssitência Técnica



( ) Exigências bancárias

( ) Outro: \_\_\_\_\_

---

O senhor (a) tem alguma sugestão para melhora PRONAF AGROECOLOGIA e PRONAF ECO?