

APÓS TRÊS DÉCADAS DE PRONAF: OS PRINCIPAIS DESAFIOS E AGENDAS DE PESQUISA NO HORIZONTE FUTURO

Joacir Rufino de Aquino

Professor da UERN

Associado do Instituto Fome Zero (IFZ)

Sócio do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

Pesquisador do GEPAD-UFRGS

30/10/2025

1. Introdução

- O objetivo da exposição é fazer um rápido balanço da trajetória do PRONAF no Brasil e analisar de forma crítica os seus principais avanços, contradições e desafios para a promoção do desenvolvimento rural no país.
- A argumentação será pautada na revisão bibliográfica e na sistematização de dados estatísticos reunidos ao longo dos últimos 25 anos.

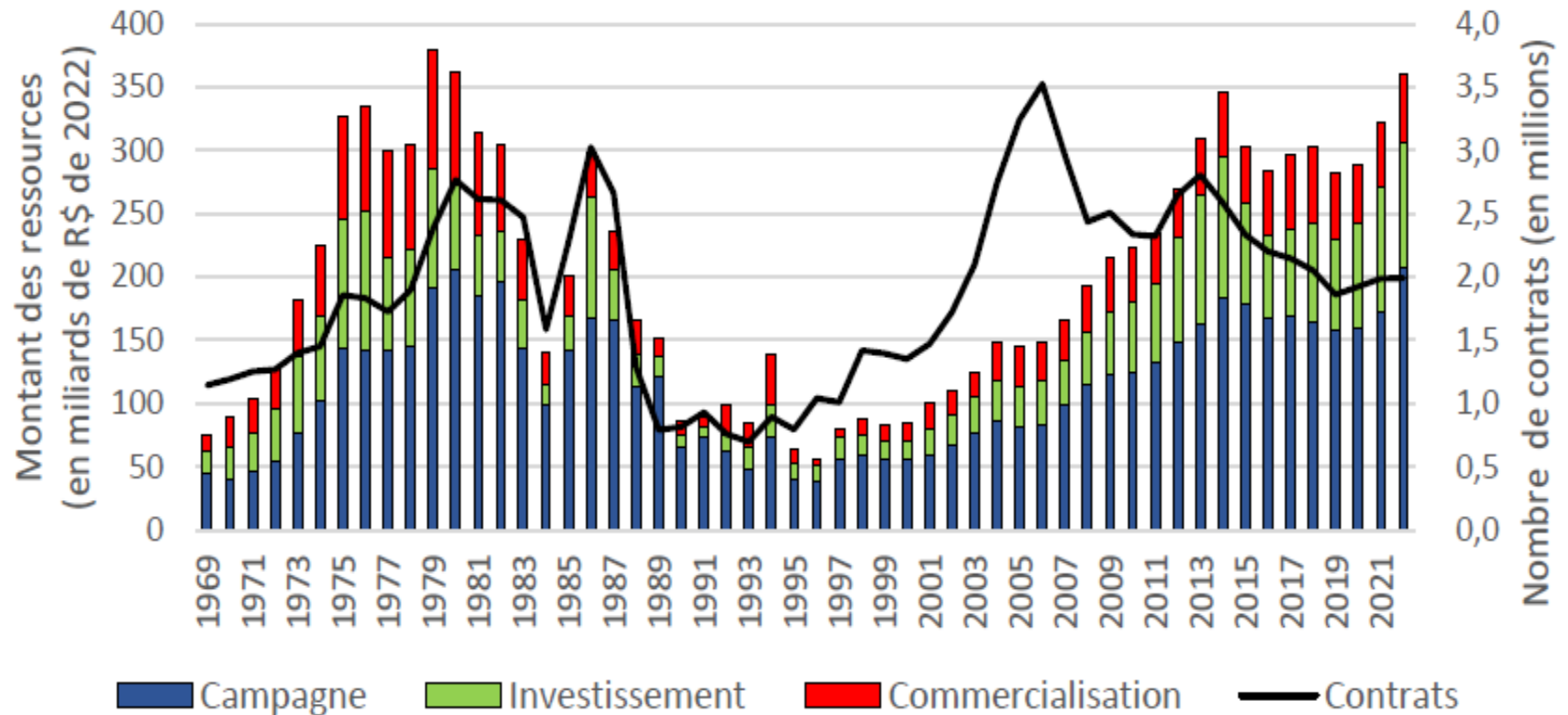
2 – O PAPEL DO CRÉDITO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E RURAL

- Schumpeter (1988): “O crédito é imprescindível ao financiamento das **inovações** e, conseqüentemente, ao processo de desenvolvimento econômico”.
- Sen (2000): “A disponibilidade de financiamento e o acesso a ele pode ser um importante **meio** para ampliar as liberdades das pessoas pobres”.
- Marx (1996): “O sistema crédito se transformou em um enorme mecanismo social para a **concentração** e **centralização de capitais**”.
- Van der Ploeg (2010): “O crédito rural pode contribuir para promover a **autonomia** dos agricultores, mas também pode ampliar a **dependência** e a **exclusão social**”.

3. A criação do PRONAF e sua importância histórica

- Até o início da década de 1990 não havia nenhum tipo de política pública específica, com abrangência nacional, voltada aos produtores familiares.
- A criação do PRONAF foi um dos acontecimentos mais importantes que ocorreram na esfera das políticas públicas para o meio rural brasileiro no período recente.
- Entre os fatores que influenciaram na criação do Programa, destacam-se: a inserção do tema na academia (VEIGA, 1991; ABRAMOVAY, 1992; LAMARCHE, 1993, entre outros), a influência de estudos técnicos (FAO/INCRA, 1994, 1995, 1996) e a pressão dos movimentos sociais do campo.
- O programa surge para “compensar” parte dos efeitos destruturadores da **política econômica neoliberal** sobre a agropecuária, especialmente dos estados das regiões Sul-Sudeste, em um momento de baixa da política de crédito rural.

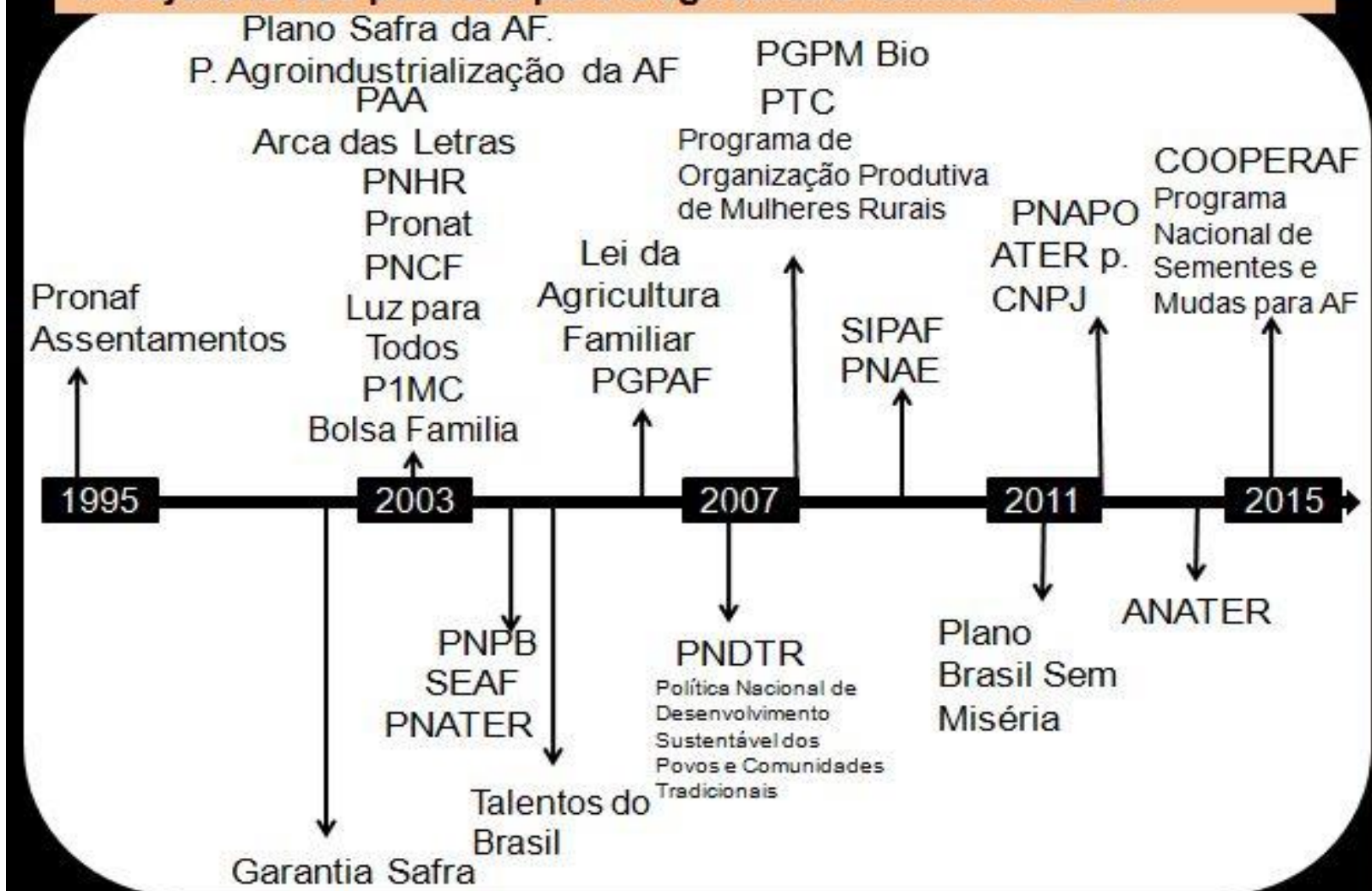
Evolução do montante de crédito rural contratado no Brasil – 1969 a 2022



Fonte: BCB (2023).

Elaboração: Wesz Jr. et al. (2025).


1. Trajetória das políticas para a agricultura familiar no Brasil




Fonte: Grisa (2018, p. 3).

4. Avanços e impasses no desenho normativo da política de crédito do PRONAF

- O PRONAF foi criado através do Decreto Presidencial n.º 1.946, de 28 de junho de 1996, 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*” (MA/SDR/DATER, 1996, p. 24).
- Originariamente o Programa foi estruturado em três linhas de ação: 1) infra-estrutura (CMDR e Planos Municipais de DR); 2) Crédito (custeio e investimento); e 3) capacitação.

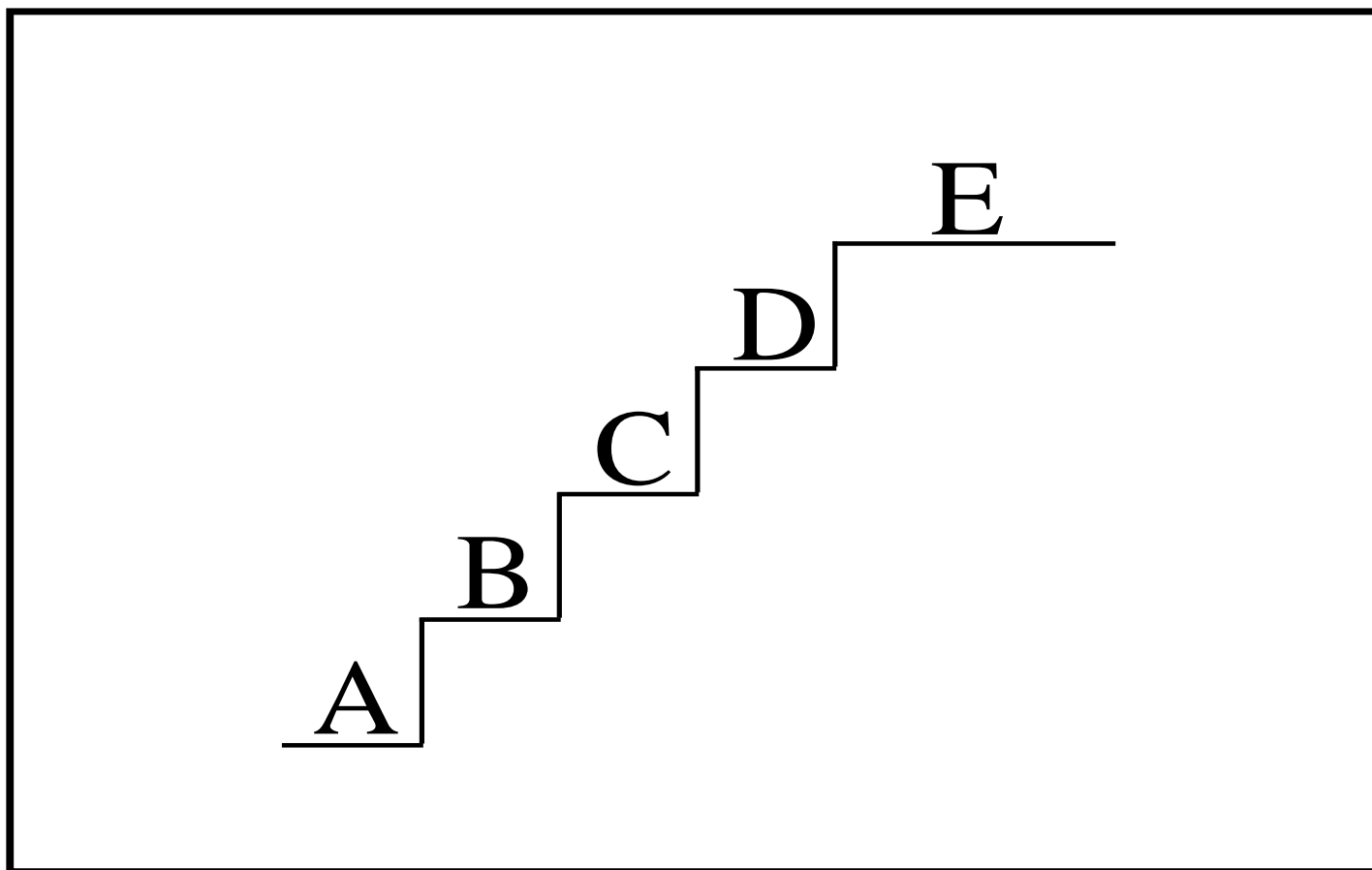
- 
- O PRONAF-crédito foi formulado inicialmente com o objetivo de “*fornecer apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas por agricultores familiares e suas organizações*” (MA/SDR/DATER, 1996, p. 16).
 - Apesar do caráter inovador, os princípios que nortearam a formulação inicial dessa linha de ação estavam assentados em um **viés produtivista e setorial** (CARNEIRO, 1997).
 - Além disso, ao definir seu público-alvo, essa política assumia um **caráter seletivo e excludente** dos agricultores pobres chamados de **periféricos** ao privilegiar **os agricultores em transição e consolidados** (CARNEIRO, 1997).

- 
- Atualmente, o PRONAF-crédito é apresentado como uma política pública completamente nova em relação a sua fase inicial.
 - A nova estrutura normativa no século XXI passou a englobar um leque bastante diversificado de linhas de financiamento: *Agroindústria, Mulher, Jovem Rural, Semi-Árido, Floresta, Agroecologia, Pesca, Pecuária Familiar, Turismo da Agricultura Familiar, Mais Alimentos, Bioeconomia, entre outras.*
 - O público-alvo do crédito rural também foi ampliado significativamente ao longo dos anos e dividido em grupos de renda.


Classificação dos agricultores “pronafricanos” por Grupo na safra 2007/2008

GRUPO	CARACTERÍSTICAS
A	Assentados da reforma agrária.
B	Agricultores familiares com renda bruta anual até R\$ 4 mil e que obtenham ao menos 30% desse valor da atividade agropecuária.
A/C	Egressos do Grupo A.
C	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 4 mil até R\$ 18 mil e que obtenham ao menos 60% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.
D	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 18 mil até R\$ 50 mil e que obtenham ao menos 70% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.
E	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 50 mil até 110 mil e que obtenham ao menos 80% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.

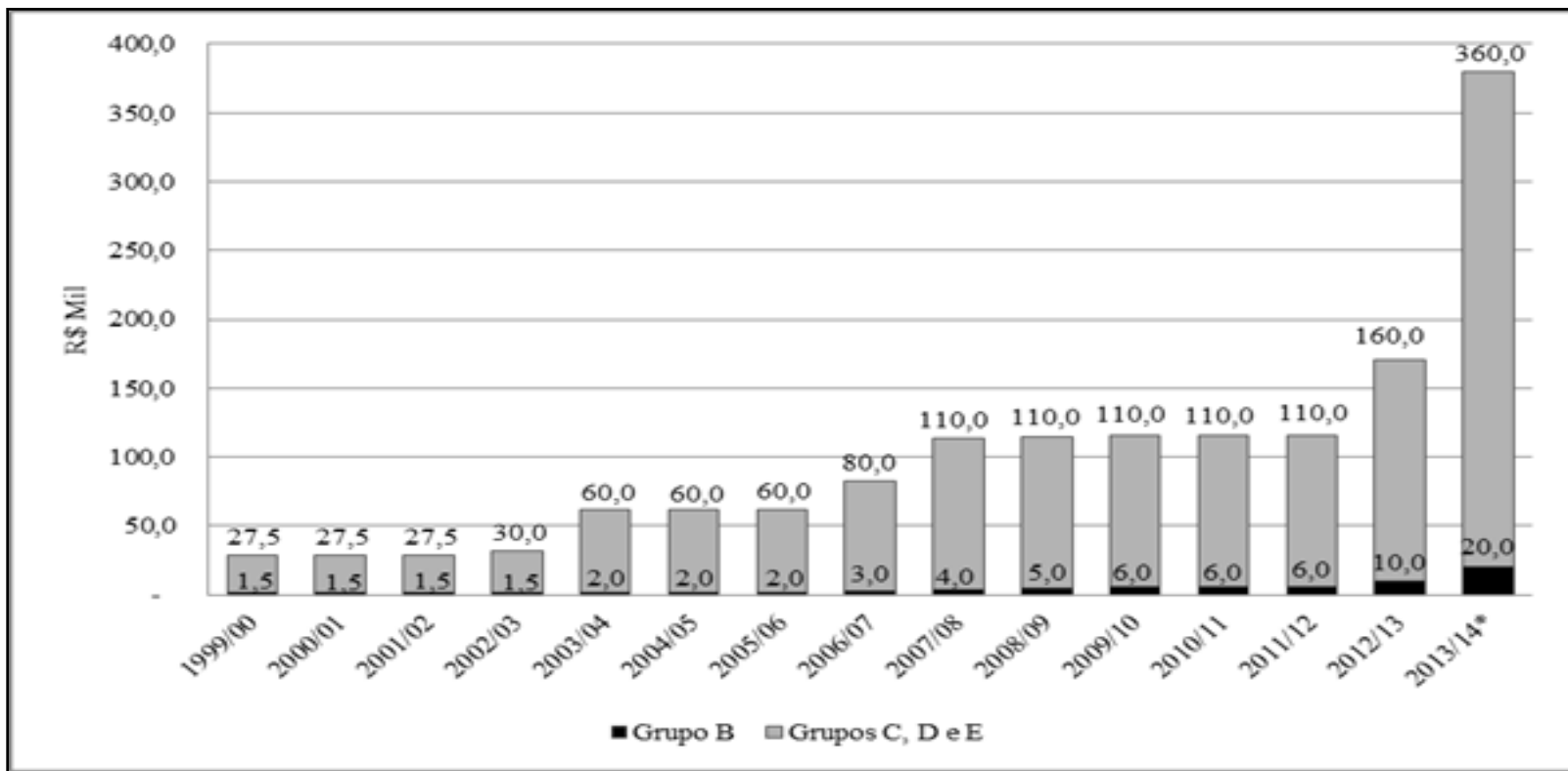
Figura 1. O “etapismo rostowiano” no PRONAF



Fonte: Aquino (2009).

- 
- Para os gestores do PRONAF, as novas normas adotadas conseguiram solucionar praticamente todas as questões que foram discutidas no tópico anterior.
 - Esse tipo de interpretação otimista esquece, porém, de considerar alguns pontos ambíguos implícitos no novo desenho normativo do programa.
 - Entre eles merece destaque a “**abertura de portas**” do programa para os agricultores mais ricos.

A “abertura de portas” do PRONAF decorrente das “lutas por classificação”




Fonte: MDA/SAF/PRONAF (2013b).

*A renda bruta anual na Safra 2013/2014 passou a ser contabilizada sem os *rebates* (descontos no faturamento de determinadas atividades produtivas).

Classificação dos agricultores “pronafricanos” por Grupos na safra 2025/2026

GRUPOS	CARACTERÍSTICAS
A	Assentados da reforma agrária.
B	Agricultores familiares com renda bruta anual familiar até R\$ 50 mil com a condição de que ao menos 50% desse valor <u>seja</u> obtido por meio da atividade agropecuária, e que não contratem trabalhadores assalariados permanentes.
A/C	Egressos do Grupo A.
V	Agricultores familiares com renda bruta anual familiar de R\$ 50 mil até R\$ 500 mil com a condição de que ao menos 50% desse rendimento <u>seja</u> proveniente da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor que a quantidade de pessoas da própria família ocupada no estabelecimento.

Fonte: BCB (2025).

- 
- Em resumo, o PRONAF se transformou em uma alternativa concreta para diversos segmentos da agricultura brasileira.
 - No entanto, o programa se apoia numa lógica evolucionista que elege os agricultores de maior renda como seu público preferencial. Isto terá grande influência na distribuição e aplicação dos seus recursos financeiros.

5. A evolução e a distribuição “desigual” do crédito do PRONAF

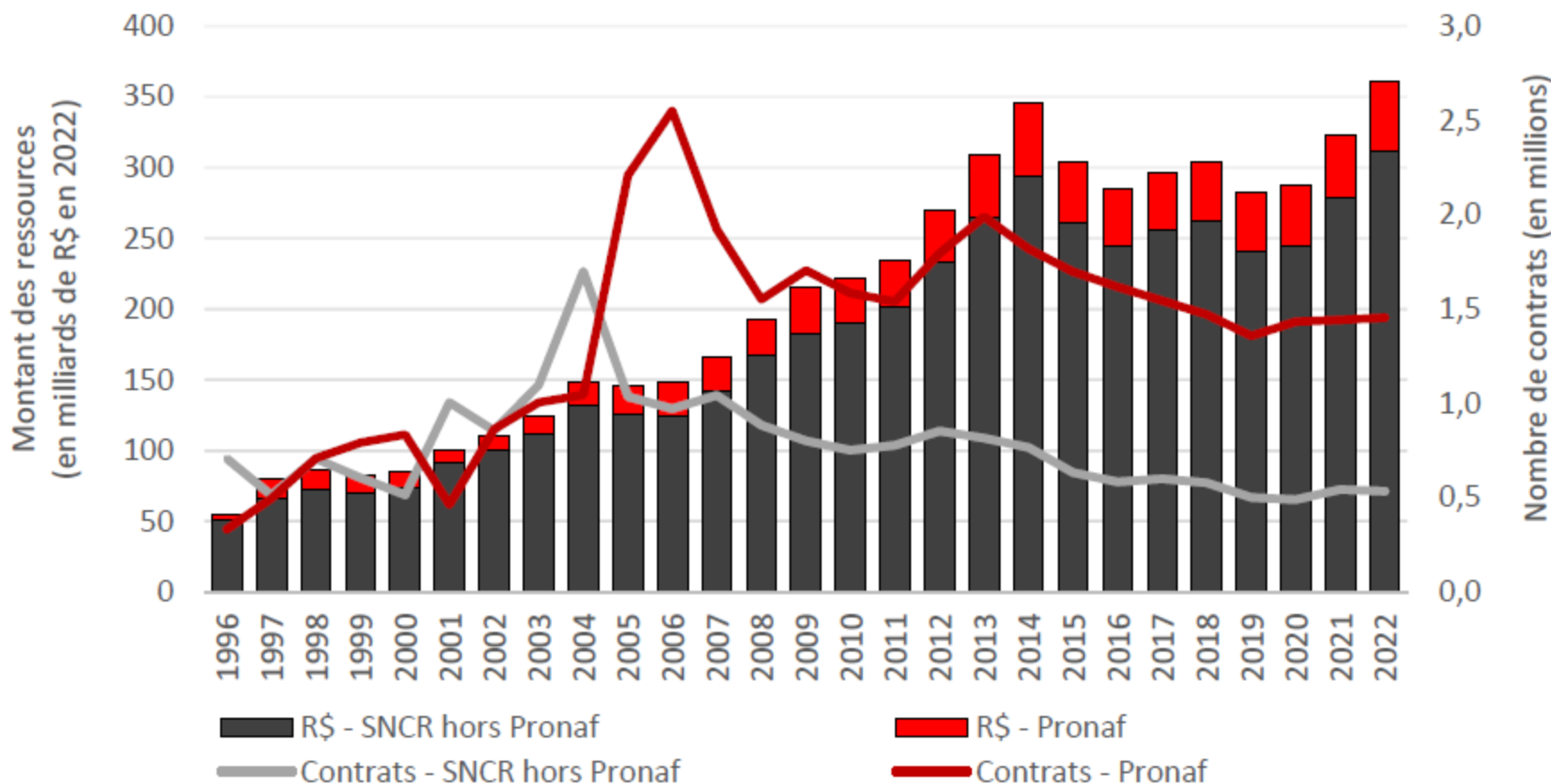
- As operações de crédito do PRONAF cresceram progressivamente desde que o programa foi criado até recentemente.
- Bianchini et al. (2025) estimam que o PRONAF aplicou aproximadamente **um trilhão de reais** de 1995 a 2025.
- Entretanto, o programa não conseguiu colocar a agricultura familiar como prioridade e é permeado por contradições distributivas.

Número, área e pessoal ocupado nos estabelecimentos rurais do Brasil - 2017

TIPOS DE AGRICULTORES	Nº ESTAB.	%	ÁREA	%	P. OCUPADO	%
Agricultura não familiar (patronal)	1.175.916	23,2	270.398.732	77,0	4.989.566	33,0
Agricultura familiar (AF)	3.897.408	76,8	80.891.084	23,0	10.115.559	67,0
TOTAL	5.073.324	100,0	351.289.816	100,0	15.105.125	100,0

Fonte: Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2019).

Evolução da política de crédito rural e do PRONAF – 1996-2022 (valores constantes de 2022)

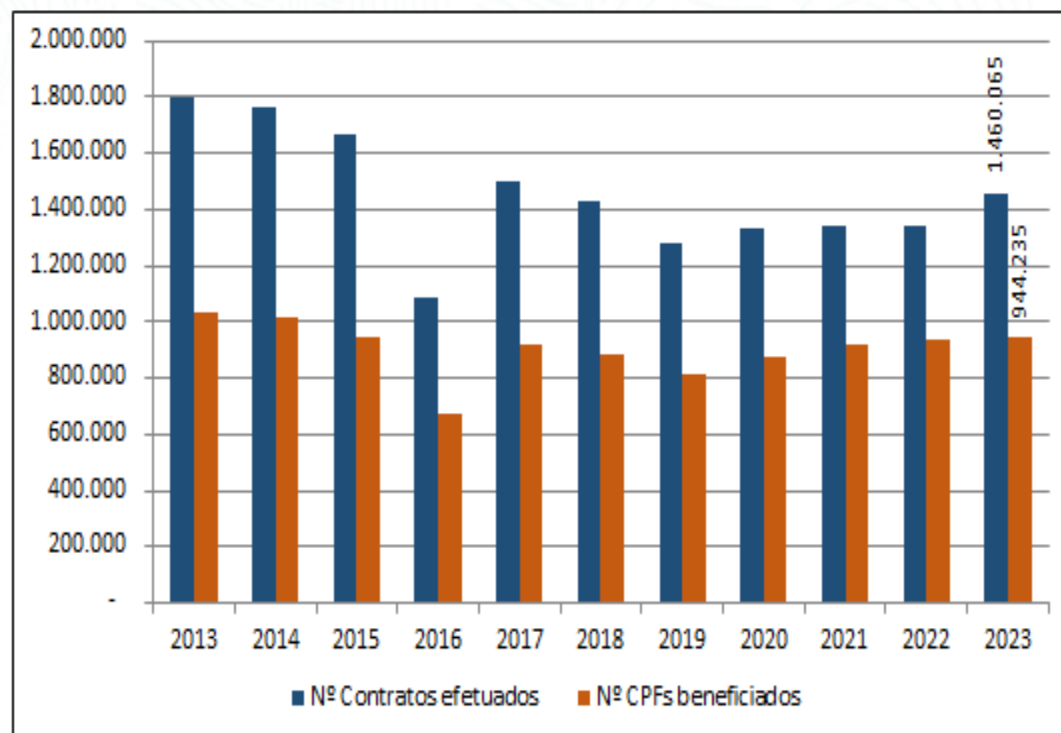


Fonte: BCB (2023).

Elaboração: Wesz Jr. et al. (2025).

Evolução do acesso ao PRONAF no Brasil: contratos efetuados X CPFs beneficiados

Comparação entre o número de contratos e os CPFs beneficiados pelo PRONAF no Brasil, 2013-2023

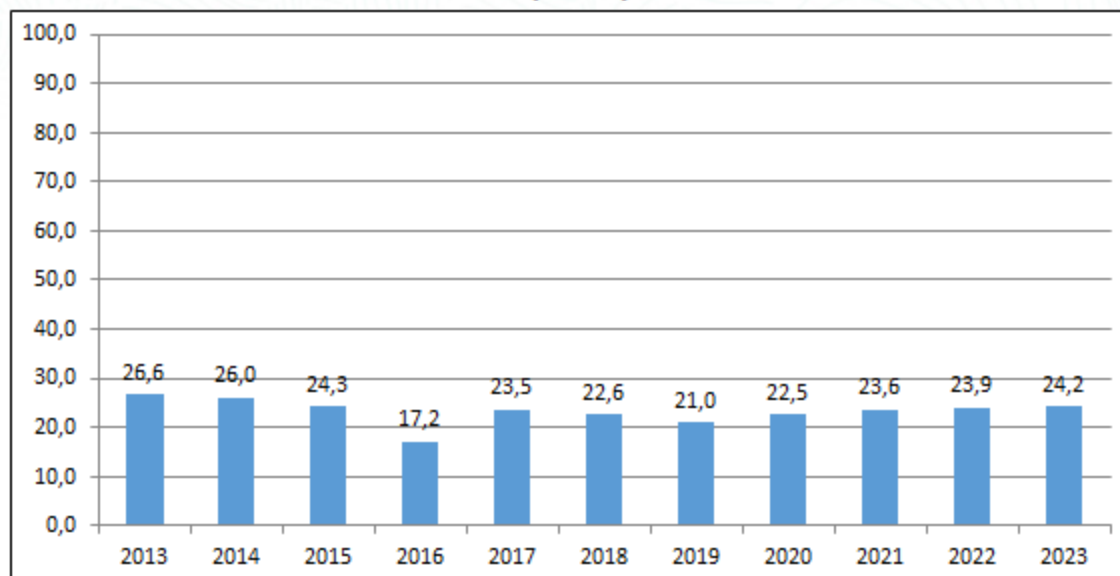


Fonte: BCB-SICOR (2024). Elaboração dos autores.

- O número de contratações do PRONAF vem caindo no período recente.
- Quando o acesso é medido pelo número de CPFs beneficiados, o desempenho é ainda menor ficando abaixo de 1 milhão de beneficiários nos últimos três anos da série.
- Esse resultado vai impactar no grau de cobertura do programa em relação ao universo da agricultura familiar brasileira.

Grau de cobertura do PRONAF no Brasil: CPFs beneficiados X Público Potencial

Grau de acesso relativo dos 3,9 milhões de agricultores familiares brasileiros ao PRONAF, 2013-2023 (Em %)



Fonte: BCB-SICOR (2024). Elaboração dos autores.

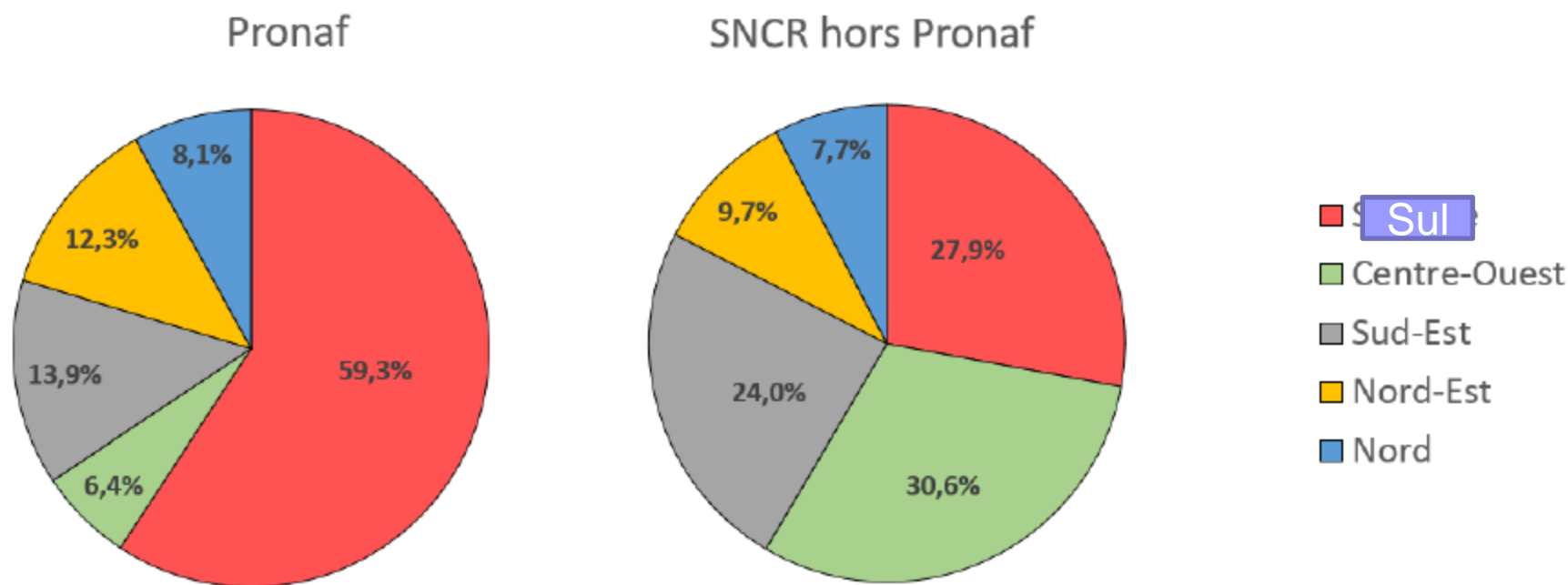
- O Brasil tem 3,9 milhões de agricultores familiares, segundo o Censo Agropecuário 2017.
- Na última década o PRONAF beneficiou menos de 1 milhão de CPFs por ano, ou seja, aproximadamente 25% do seu público potencial.
- Os valores médios dos contratos, porém, dispararam, indicando o agravamento de uma tendência concentradora apontada por vários estudos.

Participação da agricultura familiar nas regiões do Brasil - 2017

Nº Estabelecimentos		%
Norte	480.575	12,3
Nordeste	1.838.846	47,2
Sudeste	688.945	17,7
Sul	665.767	17,1
Centro-Oeste	223.275	5,7
Brasil	3.897.408	100,0

Fonte: Censo Agropecuário 2017 (IBGE/SIDRA, 2019).

Distribuição regional do crédito rural e do PRONAF – 2022 (Em %)



Fonte: BCB (2023).

Elaboração: Wesz Jr. et al. (2025).

Projeto de Lei em tramitação no Senado (PLS nº 8, de 2012), de autoria do senador Ciro Nogueira (PP-PI), que propõe que os recursos do programa sejam distribuídos proporcionalmente ao número de estabelecimentos familiares existentes em cada estado, a fim de tentar garantir maior equidade na aplicação dos recursos federais em favor do segmento (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104090>).

Distribuição do número de estabelecimentos familiares e dos recursos aplicados pelo PRONAF nas regiões do Brasil, 2010-2019

Regiões	Nº Estab. Familiares (2017)	%	Valor (R\$)*	%	Valor médio (R\$)
Norte	480.575	12,3	18.051.193.051	7,0	24.988
Nordeste	1.838.846	47,2	36.543.772.690	14,2	4.620
Sudeste	688.945	17,7	50.614.651.966	19,7	20.988
Sul	665.767	17,1	133.647.793.024	52,0	26.997
Centro-Oeste	223.275	5,7	18.120.488.417	7,1	36.147
Brasil	3.897.408	100,0	256.977.899.149	100,0	15.579

Fonte: BCB (2020) e IBGE/SIDRA (2019).

*Valores atualizados pelo IGP-DI de 2019.

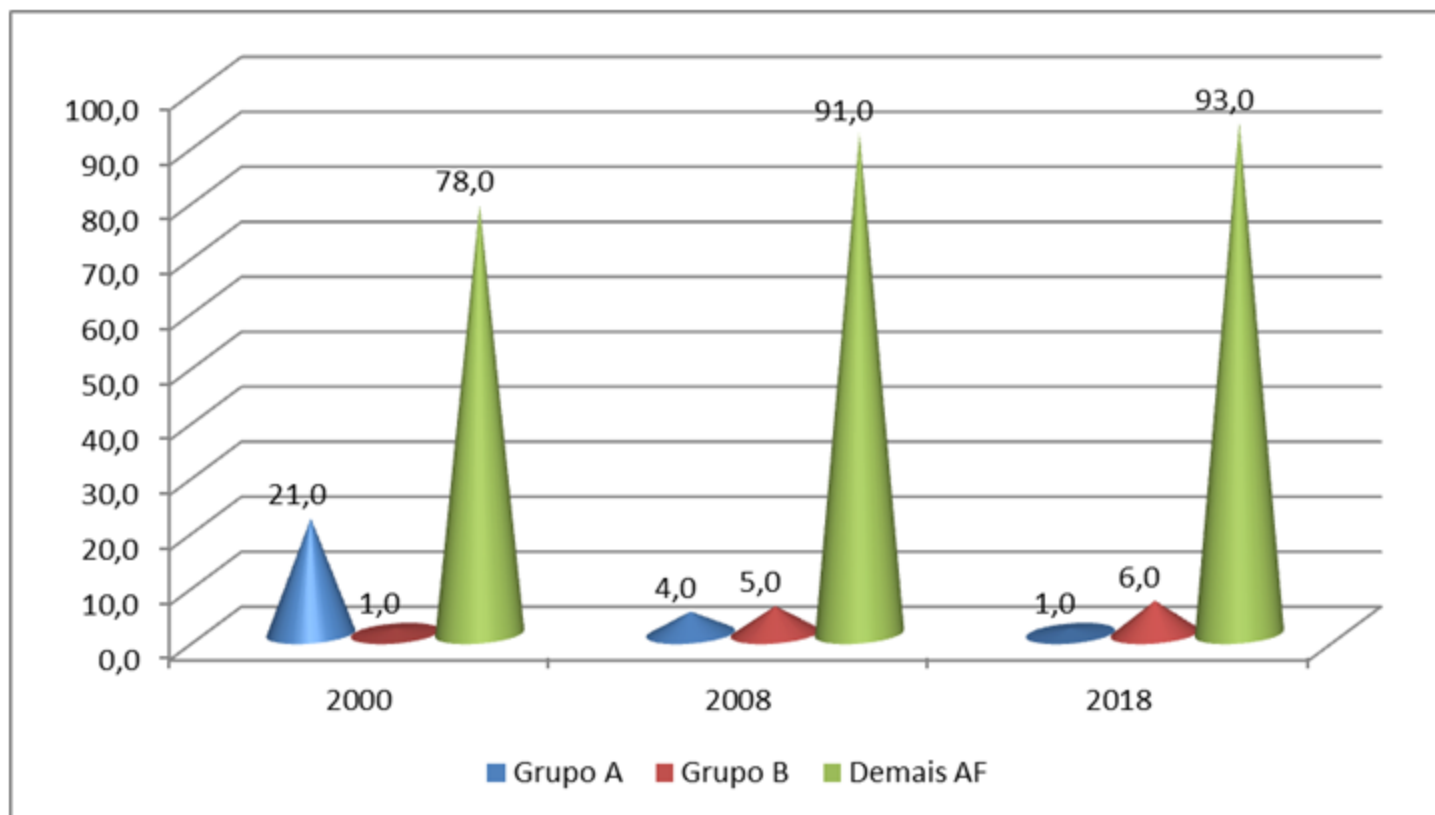
Distribuição dos tipos de agricultores familiares no Brasil - 2017

TIPOLOGIA	Número	%
Agricultura Familiar - Pronaf B	2.732.790	70,1
Agricultura Familiar - Pronaf V	1.138.885	29,2
Agricultura Familiar - não pronafiano	25.733	0,7
Total Agricultura Familiar	3.897.408	100,0

Fonte: Censo Agropecuário 2017 (IBGE/SIDRA, 2019).

NOTA: **AF Pronaf B** - Renda familiar menor ou igual a R\$ 20 mil; **AF Pronaf V** - Renda familiar maior que R\$ 20 mil e menor ou igual a R\$ 360 mil; e **AF Não Pronafiano** - Renda familiar maior que R\$ 360 mil.


Percentual (%) de recursos aplicados por grupo do PRONAF no Brasil em anos selecionados (2000, 2008 e 2018)



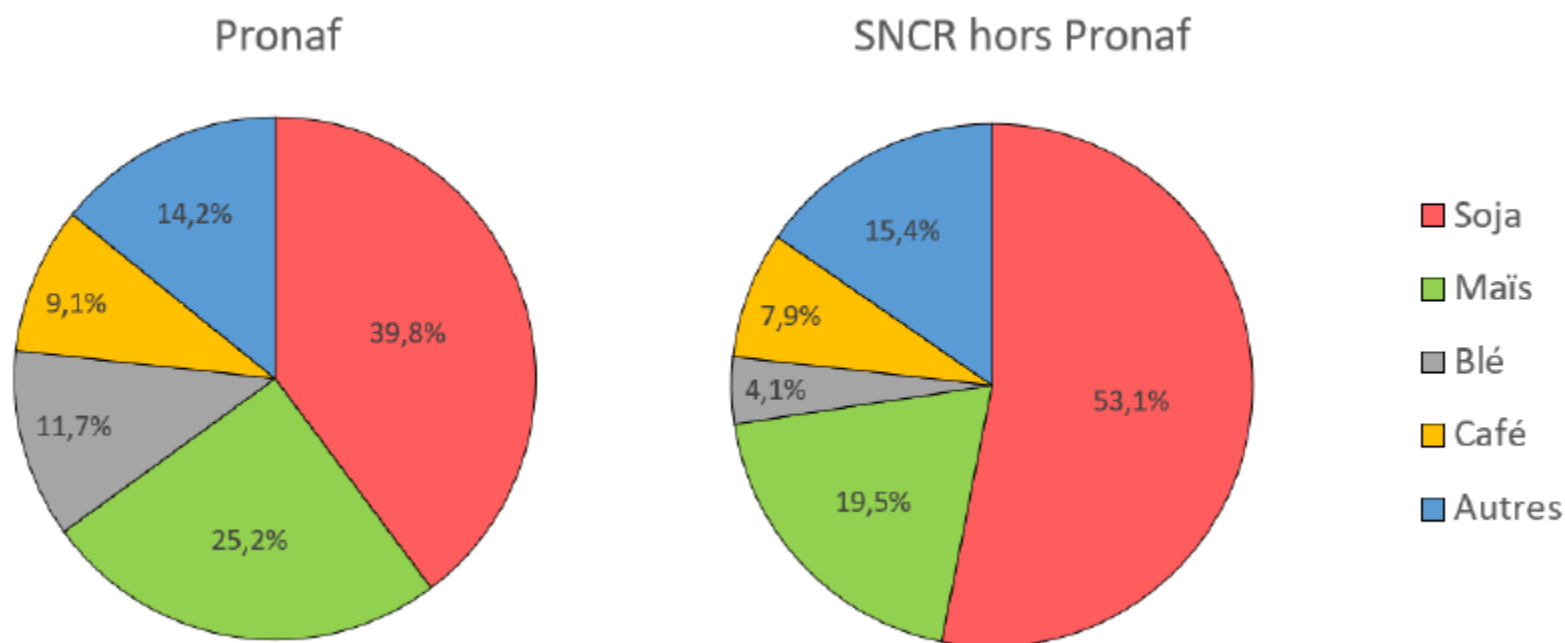
Fonte: BCB (2019, apud WESZ JR., 2021, p. 103). Elaboração própria.

6. Impactos do crédito do PRONAF no meio rural: construindo novos caminhos ou fazendo mais do mesmo?

- As primeiras pesquisas de campo realizadas para aferir os impactos do PRONAF, de uma forma geral, mostraram que essa política pública apresenta um grande potencial socioeconômico.
- Segundo a avaliação pioneira promovida pelo IBASE (1999), o acesso a linha de crédito do programa foi um fator decisivo para estimular a criação e a manutenção de empregos no meio rural.
- O maior impacto do programa refere-se a sua capacidade de estabilizar e manter empregos no meio rural. A cada operação de crédito foram mantidas 4,84 ocupações, a um custo médio de apenas R\$ 775,24.

- 
- O estudo da FECAMP (2002), por sua vez, detectou que os beneficiários do PRONAF elevaram substancialmente o seu nível tecnológico e a produtividade agrícola dos seus estabelecimentos.
 - Mattei (2005) indica que os recursos do programa também exercem forte influência no crescimento das economias locais.
 - É necessário sublinhar, todavia, que a política de crédito do PRONAF não tem sido capaz de estimular uma mudança efetiva no padrão de desenvolvimento agrícola que vigora no meio rural brasileiro. Basta olhar o contexto geral e o caso das regiões Sul e Nordeste.

Distribuição do crédito rural de custeio e do PRONAF segundo as lavouras– 2022 (Em %)

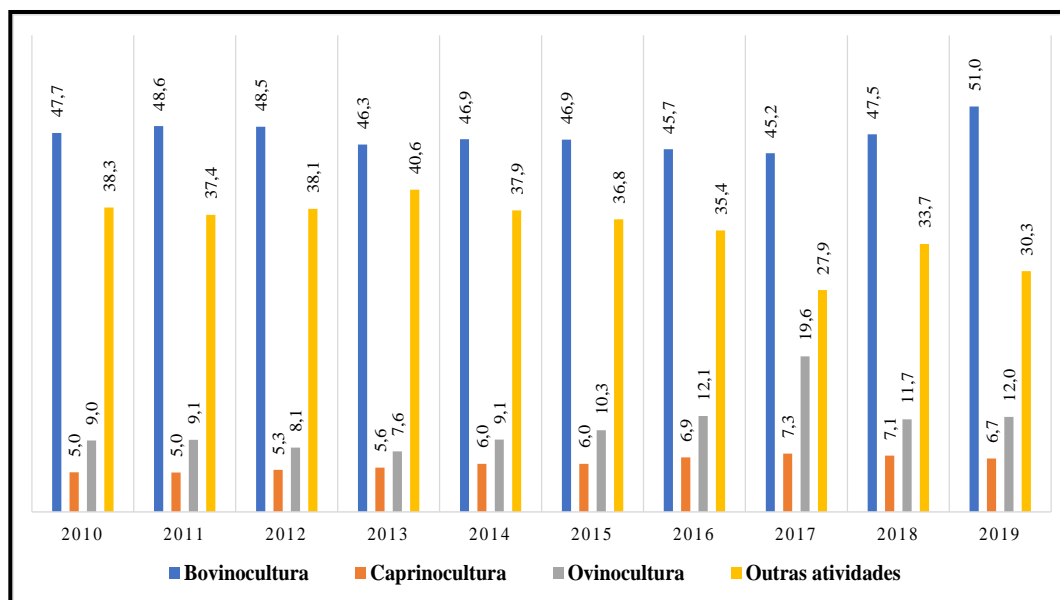


Fonte: BCB (2023).

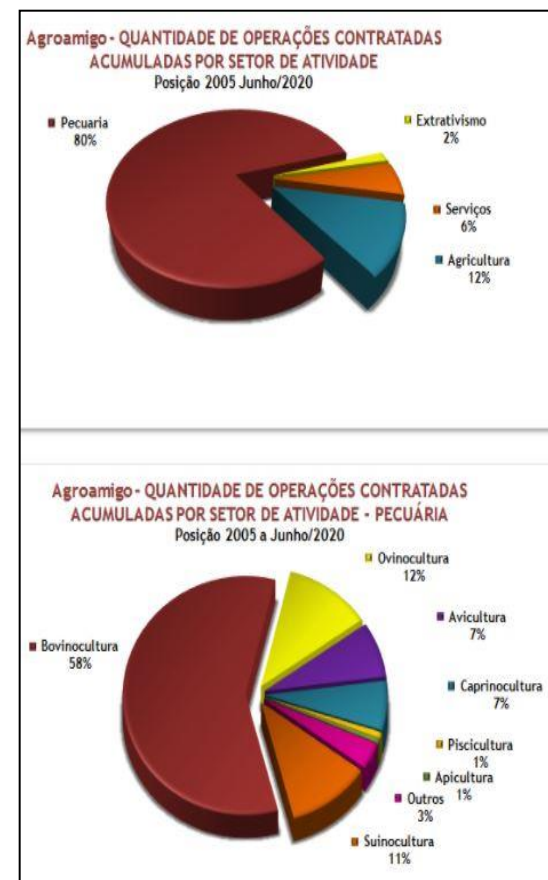
Elaboração: Wesz Jr. et al. (2025).

PECUARIZAÇÃO E BAIXA DIVERSIFICAÇÃO NO NORDESTE

Distribuição dos tipos de atividades contratadas pelo PRONAF via BNB, com recursos de FNE, no Nordeste, 2010-2019 (Em %)



Fonte: BNB (2020).




DIFICULDADE DE INOVAR E FAZER DIFERENTE RUMO À ESTILOS DE AGRICULTURA AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEIS

Número de contratos e valores aplicados pelas diferentes linhas de crédito do PRONAF no Brasil – 2016

LINHAS DE CRÉDITO	Nº DE CONTRATOS	VALORES APLICADOS (R\$ 1,00)
Agroecologia (1)	342	6.084.022,95
Agroindústria (custeio)	187	433.580.146,43
Agroindústria (investimento)	462	218.314.698,88
Cotas Partes	3	54.500.000,00
Custeio	527.719	11.473.115.519,80
ECO (2)	547	14.725.158,66
Floresta (3)	2.647	40.939.136,73
Jovem	364	3.111.034,15
Mais Alimentos	248.035	7.703.216.158,47
Microcrédito	763.330	1.823.855.825,41
Mulher	3.884	52.746.551,72
Produtivo Orientado	3.777	12.484.375,30
PRONAMP	102	3.676.759,73
Reforma Agrária	27.020	180.347.054,09
Reforma Agrária (microcrédito)	2.448	26.182.668,15
Semiárido (4)	36.952	174.861.315,75
PRONAF Verde (1+2+3+4)	40.488	236.609.634,09
PRONAF TOTAL	1.617.819	22.221.740.426,22

Fonte: BCB (2017).

- 
- Mas, afinal, por que o PRONAF tem apresentado tanta dificuldade em diversificar os meios de vida das famílias rurais e promover inovações tecnológicas visando contrapor-se à lógica do modelo produtivista que vigora no campo brasileiro?
 - **Quatro pontos importantes devem ser considerados:** **i)** o foco do programa na quantidade e não na qualidade; **ii)** o modelo ou estilo de desenvolvimento privilegiado; **iii)** o viés setorial e monoativo dos agentes operadores; e **iv)** a falta de integração.

7. Considerações finais

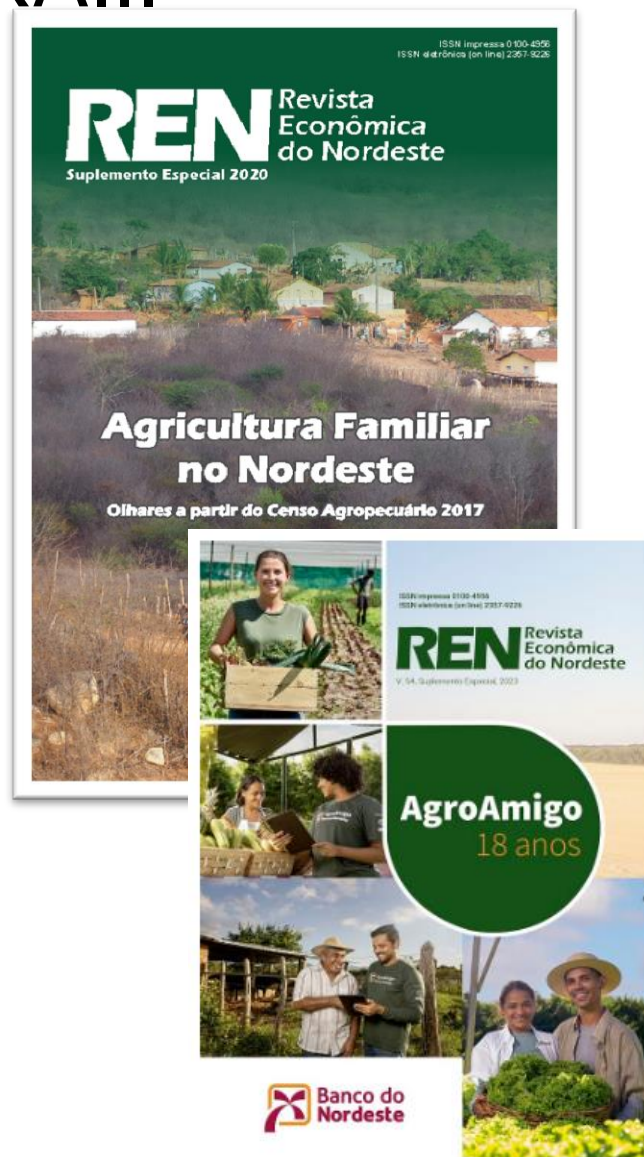
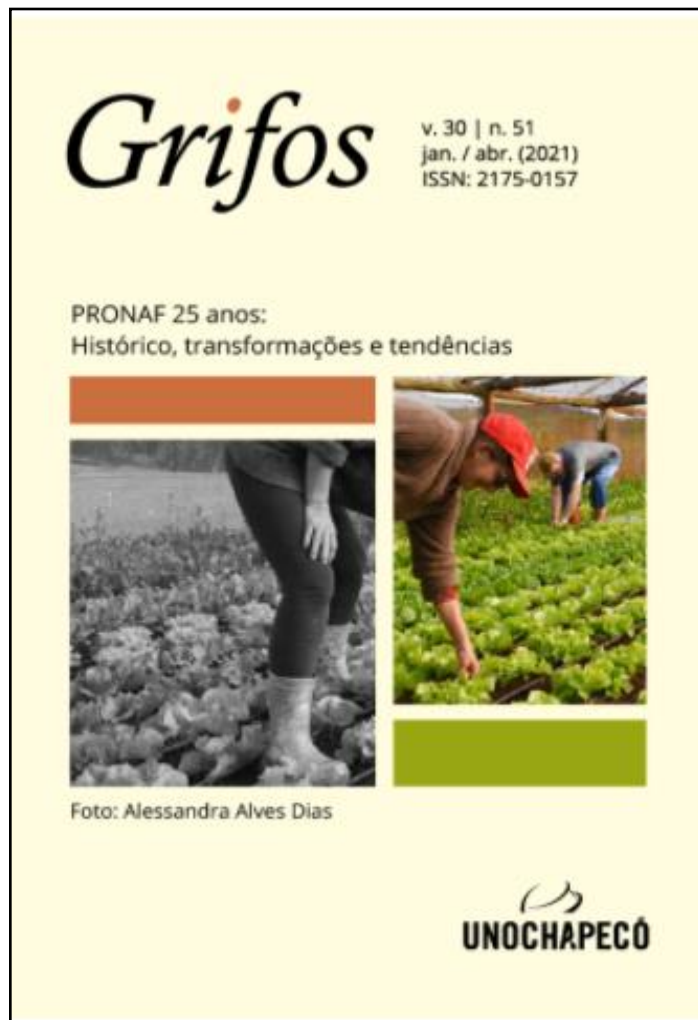
- A expansão da oferta de crédito do PRONAF, apesar da sua importância, não tem sido suficiente para lançar as bases de um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil, pois esta política está repetindo, no seio da agricultura familiar, o viés excludente, setorial e produtivista do modelo convencional.
- As contradições apontadas devem-se a um conjunto de problemas “próprios” e “impróprios” do PRONAF. A solução desses problemas e a correção dos rumos do programa exigem um amplo esforço social que vai além da demanda por mais crédito a cada safra agrícola.
- O grande desafio dos movimentos sociais é retomar o debate sobre o futuro da agricultura familiar no campo brasileiro e redefinir qual o papel estratégico que o crédito rural pode e deve assumir em um projeto de desenvolvimento que procure compatibilizar produção de riqueza, equidade social e valorização do meio ambiente.
- **Novas pesquisas na área podem subsidiar esse debate.**



QUESTÕES DE PESQUISA

- 1 – Qual o impacto do PRONAF nas economias municipais?
- 2 – Quais os efeitos socioeconômicos e ambientais do PRONAF?
- 3 – Quais os efeitos do PRONAF na diversificação produtiva e na segurança alimentar?
- 4 – O PRONAF Verde melhora a qualidade de vida dos beneficiários?
- 5 – Quais os impactos do PRONAF nos assentamentos de reforma agrária?
- 6 – Qual o nível de apropriação de renda dos agricultores que acessam o PRONAF Mais Alimentos para investir em commodities? Ou seja, quem fica com a renda (setor a montante – agricultor – setor a jusante)?
- 7 – Até que ponto os CMDR ainda funcionam como mecanismos de governança do PRONAF?
- 8 – Qual o papel dos PRONAF para as mulheres e jovens rurais?
- 9 – Qual o papel do PRONAF para os povos indígenas e comunidades quilombolas?
- 10 – Afinal, após (quase) 30 anos, o PRONAF é atualmente um instrumento efetivo para a agricultura familiar no contexto das mudanças climáticas?

UM CONVITE A LEITURA...





OBRIGADO PELA ATENÇÃO!

joaciraquino@uern.br