

O acesso ao Programa Nacional de fortalecimento da agricultura familiar: as desigualdades regionais na política de crédito rural no Brasil

*The access to the National Program for Strengthening Family Farming: Regional
Inequalities in Rural Credit Policy in Brazil*

Luciléia Aparecida Colombo   

Felipe Jabali Marques   

Resumo

Este artigo analisa como as desigualdades regionais condicionam o acesso ao crédito rural no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O objetivo é compreender até que ponto determinadas capacidades estatais e arranjos federativos podem vir a afetar a efetividade do programa a nível territorial. A investigação adotou uma abordagem qualitativa, combinando análise de documentos com interpretação de dados secundários do Censo Agropecuário (IBGE), do Painel de Crédito Rural (Banco Central do Brasil) e do Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC/IBGE), referentes às safras de 2021/2022 a 2023/2024. Os resultados indicam uma forte concentração de operações na região Sul, relacionada ao maior acesso à assistência técnica e extensão rural, densidade organizacional via associação e presença bancária. Em contrapartida, as regiões Norte e Nordeste, que representam uma parcela importante do universo analisado, apresentam menor densidade institucional, assim como menores números e valores contratados. Conclui-se que, embora concebido como instrumento redistributivo, o Pronaf ainda reproduz desigualdades históricas, constituindo caso emblemático do paradoxo redistributivo de políticas públicas em contextos federativos desiguais.

Palavras-chave: Agricultura familiar; Pronaf; Desigualdade regional; Capacidades estatais.

Abstract

The paper analyzes how regional inequalities condition access to rural credit under the National Program for Strengthening Family Farming (Pronaf). The objective is to understand the extent to which certain state capacities and federal arrangements may affect the program's effectiveness at the territorial level. The research adopted a qualitative approach, combining document analysis with the interpretation of secondary data from the Agricultural Census (IBGE), the Rural Credit Panel (Central Bank of Brazil), and the Profile of Brazilian Municipalities (MUNIC/IBGE), referring to the 2021/2022 to 2023/2024 harvests. The results indicate a strong concentration of operations in the South region, related to greater access to technical assistance and rural extension, organizational density via associations, and banking presence. In contrast, the North and Northeast regions, which represent a significant portion of the universe analyzed, have lower institutional density, as well as lower numbers and contracted values. It is concluded that, although conceived as a redistributive instrument, Pronaf still reproduces historical inequalities, constituting an emblematic case of the redistributive paradox of public policies in unequal federal contexts.

Keywords: Family farming; Pronaf; Regional inequality; State capacities.

1 INTRODUÇÃO

A agricultura familiar desempenha papel decisivo no combate à fome, na sustentabilidade ambiental e no desenvolvimento rural no Brasil, representando cerca de 77% dos estabelecimentos rurais e 67% do total de postos de trabalho no meio rural (IBGE, 2017). É um vetor estratégico para sistemas alimentares sustentáveis e fornece a maior parte dos alimentos frescos consumidos internamente, ocupando uma posição central nas políticas de segurança alimentar (FAO, 2024; IFAD, 2021). A nível nacional, sua relevância foi institucionalizada com a promulgação da Lei nº 11.326/2006, que estabelece a Política Nacional da Agricultura Familiar e define os critérios formais para a identificação e apoio (Brasil, 2006).

Neste contexto, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1996 e formalizado no ano seguinte como a principal política pública de crédito rural para esse segmento, visa impulsionar o desenvolvimento sustentável no meio rural por meio de ações destinadas a aumentar a capacidade produtiva, gerar empregos e elevar a renda dos pequenos agricultores (Brasil, 2025). No entanto, evidências recentes, baseadas em dados públicos, indicam que a implementação do programa tem sido limitada e reflete as profundas desigualdades regionais existentes. Além da questão geográfica, o acesso aos recursos do programa parece também depender das culturas produzidas, do tamanho das propriedades e possivelmente das estruturas e serviços disponíveis pelo Estado, como assistência técnica e extensão rural (Machado *et al.*, 2024; CPI/PUC-Rio, 2023; Monteiro *et al.*, 2022).

Essas disparidades levantam a hipótese de que, embora o Pronaf apresente um marco legal teoricamente redistributivo, o mesmo vem sendo apropriado por regiões que possuem capacidades estatais desenvolvidas, além de mecanismos institucionais aprimorados. Corroboramos a ideia de que as desigualdades distributivas não se revelam apenas na ordem econômica, mas também na dependência do programa em relação às capacidades institucionais regionais, como a presença de serviços de apoio ao desenvolvimento rural, redes cooperativas e vínculos com outras políticas públicas complementares.

Diante disso, este trabalho busca-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: em que medida as capacidades estatais influenciam o acesso ao crédito do Pronaf no Brasil? Parte-se da hipótese de que a distribuição de recursos do Pronaf reflete a densidade institucional e

organizacional dos territórios, sendo mais acessível onde há maior infraestrutura técnica. O objetivo é explorar como as capacidades estatais influenciam a efetividade do programa como estratégia redistributiva. Para isso, propõe-se, primeiramente, analisar o desenho normativo e institucional do programa; em seguida, discutir os marcos teóricos sobre capacidades estatais, federalismo e sua influência nos territórios; e, por fim, analisar comparativamente, com base em dados secundários, os padrões de acesso ao Pronaf entre macrorregiões brasileiras, relacionando-os à infraestrutura institucional e aos arranjos locais.

O trabalho se insere nos debates da ciência política sobre federalismo, capacidades estatais subnacionais e implementação de políticas públicas. A literatura tem demonstrado que a implementação de programas federais tende a ser modulada pelas condições institucionais locais, gerando assimetrias de acesso e entrega de serviços (Grin, Abrucio, 2018). Assim, políticas com pretensões universais como o Pronaf podem reforçar desigualdades estruturais quando operadas em contextos federativos desiguais. O artigo está estruturado em sete seções: após esta introdução, a seção 2 apresenta o marco legal e institucional do Pronaf; a seção 3 discute os referenciais analíticos; a seção 4 detalha a metodologia; a seção 5 apresenta os dados empíricos; a seção 6 discute os achados; e a seção 7 apresenta as considerações finais do trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O MARCO INSTITUCIONAL DO PRONAF: ENTRE TENDÊNCIAS REDISTRIBUTIVAS E SETORIAIS

O fenômeno da institucionalização da agricultura familiar como público-alvo diferenciado no âmbito das políticas públicas brasileiras é relativamente recente, tendo sido consolidado nos meados da década de 1990, após um intenso processo de mobilização de movimentos sociais, sindicatos rurais e organizações da sociedade civil. A criação do Pronaf em 1996 – consolidada através do Decreto nº 1.946/1996 – representa um marco nessa trajetória, na medida em que reconhece a necessidade de formulação e implementação de estratégias específicas de apoio formal, estabelecendo um compromisso de capilaridade nacional entre o Estado brasileiro e esse segmento, ao mesmo tempo em que promove a

legitimação do mesmo como categoria social (Mattei, 2005; Grisa & Schneider, 2014; Schneider, Cazella, Mattei, 2021)¹.

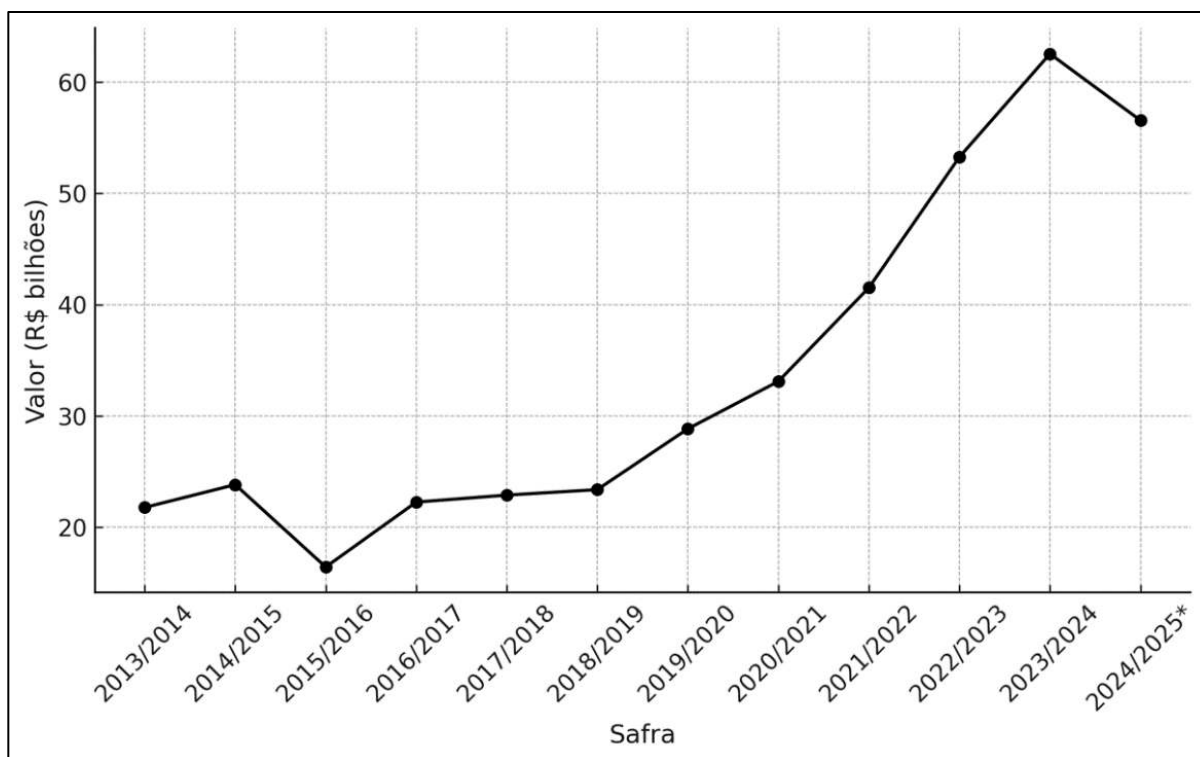
O Pronaf tem como objetivo a promoção do desenvolvimento rural através de ações voltadas à implementação do aumento da capacidade produtiva, geração de empregos e elevação da renda no meio rural, visando assim a melhoria da qualidade de vida e o exercício da cidadania dos agricultores familiares. Dentre seus princípios, destacam-se “a descentralização mediante a valorização do papel propositor dos agricultores familiares e suas organizações, em relação às ações e aos recursos do programa” e “o respeito às especificidades locais e regionais na definição de ações e na alocação de recursos” (Brasil, 2001). Seus beneficiários, por sua vez, são aqueles enquadrados nos critérios da Lei da Agricultura Familiar².

É importante destacar que o programa, ao longo de suas três décadas de existência, passou por atualizações que buscaram expandir os grupos beneficiários fomentados, criando diversas linhas de crédito voltadas às minorias socioeconômicas e ao desenvolvimento sustentável. Atualmente, inclui subprogramas como: Pronaf Custeio; Pronaf Agroindústria; Pronaf Mulher; Pronaf Agroecologia; Pronaf Floresta; Pronaf Bioeconomia; Pronaf Mais Alimentos; Pronaf Jovem; Pronaf Microcrédito e Pronaf Cotas-Partes (BNDES, 2025). Além disso, é a maior estratégia de apoio à agricultura familiar em termos de investimento, mostrando uma estabilidade considerável no crescimento dos valores aportados, como se observa a seguir:

¹ É também digno de nota afirmar que a criação do Pronaf abriu caminhos para a construção de um quadro político-normativo voltado à categoria, como o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf-2004), o Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF-2006) e a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), conjunto de estratégias fortemente vinculadas ao programa (Grisa & Schneider, 2014).

² Ver Lei nº 11.326 de 2006: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm.

Gráfico 1: Evolução do crédito do Pronaf por Safra (2013/2014-2024/2025)



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB)/SICOR (2025). Elaboração do autor. Atualizado em: 04/06/2025.

(*) Informações parciais

Recentemente, houve novas alterações no Programa, através da Lei 15.223, de 30 de setembro de 2025, que institui o PRONAF e o Plano Safra da Agricultura Familiar, visando alterar a legislação estabelecida no início dos anos 90. Algumas alterações diferem do decreto inicial, como as competências atribuídas a estados e municípios no âmbito do Programa, as quais não eram detalhadas na normativa anterior; além disso, a atualização da lei garante algumas prerrogativas importantes para os mais vulneráveis, visando combater as desigualdades existentes na implementação do programa: “IV – prover o acesso ao crédito para os extratos sociais mais vulneráveis da agricultura familiar, incluindo os assentados em projetos de reforma agrária, indígenas e quilombolas, com condições de encargos e prazos que viabilizem as suas bases produtivas” (Brasil, Lei 15.223, 2025).

Todavia, apesar de o programa ter sido inicialmente formulado com um escopo ambicioso, apresentando uma estratégia abrangente que visava dinamizar o desenvolvimento rural sustentável por meio de ações articuladamente descentralizadas para além do financiamento da agricultura familiar via crédito rural — como melhoria de infraestrutura nos

municípios, capacitação técnica, profissionalização, estímulos à pesquisa e proteção ao meio ambiente —, a literatura aponta que o Pronaf acabou por configurar-se como uma política setorial de crédito, concentrada especialmente em setores e regiões de agricultura mais capitalizados, onde a agricultura familiar apresenta aparatos organizacionais mais consolidados (Abramovay, Veiga, 1999; Grisa, Schneider, 2014; Schneider, Cazella, Mattei, 2021; Machado *et al.*, 2024).

Neste sentido, embora o Pronaf tenha se expandido e alcançado maior cobertura territorial, seu funcionamento prático revela um padrão persistente de concentração regional e setorial que desafia seu objetivo redistributivo original. Grisa, Wesz Junior e Buchweitz (2014) mostram que os recursos e contratos continuam majoritariamente direcionados a agricultores familiares mais capitalizados, produtores de commodities e localizados no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, reforçando uma lógica produtivista que se distancia da diversificação e da inclusão de segmentos mais vulneráveis. Essa leitura é aprofundada por Machado *et al.* (2024), que demonstram que os impactos positivos do programa se concentram na tipologia Pronaf V, enquanto agricultores do Pronaf B — mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico e majoritariamente localizados na região Nordeste — apresentam resultados negativos, evidenciando que o desenho institucional favorece quem já possui capital e infraestrutura.

A assimetria é quantificada por Monteiro *et al.* (2023) com o Índice de Apropriação de Crédito Rural (ICAR), que confirma a captura desproporcional de recursos por regiões mais ricas. Na mesma direção, Araujo e Vieira Filho (2018) identificam viés de seleção e ausência de estímulo à diversificação produtiva, o que limita o potencial do programa para induzir desenvolvimento rural sustentável. A desigualdade intra-agricultura familiar também é destacada pela *Climate Policy Initiative/PUC-Rio* (2023), ao apontar que apenas 15% dos agricultores acessam crédito e que o valor médio por hectare no Sul supera em dezoito vezes o do Norte, com concentração em grãos exportáveis, enquanto cultivos tradicionais recebem menos apoio. Tomazzoni e Schneider (2022) acrescentam que o forte cooperativismo do Sul atua como facilitador de acesso e comercialização, vantagem ausente em outras regiões, o que acentua o descompasso territorial.

Por fim, Guanziroli (2007) alerta para a tensão estrutural entre manter taxas de juros subsidiadas — com risco de ineficiência — e aplicar taxas de mercado, que excluiriam

agricultores de menor capitalização, sintetizando o dilema mais amplo do Pronaf: equilibrar seu papel redistributivo com as demandas de eficiência e especialização que, se não forem cuidadosamente geridas, podem aprofundar as desigualdades que ele se propôs a combater.

Assim, a literatura demonstra que o Pronaf, embora concebido como instrumento de redistribuição e fortalecimento da agricultura familiar, tem se orientado progressivamente para um modelo de especialização e apoio a segmentos mais competitivos, o que pode agravar desigualdades regionais. Superar essa tensão requer compreender como as capacidades e arranjos institucionais fomentam ou impedem suas aspirações iniciais, garantindo que o programa cumpra seu papel social sem perder efetividade econômica.

2.2. CAPACIDADES ESTATAIS E DESIGUALDADES TERRITORIAIS: O ACESSO AO CRÉDITO VIA PRONAF

Devido à sua aplicabilidade na compreensão dos processos de implementação de políticas públicas, a noção de capacidades estatais pode contribuir para a elucidação das razões pelas quais políticas dotadas de um design institucional inclusivo, como o Pronaf, podem acabar sendo implementadas de forma desigual devido às diferenças observadas em características como regras ou estruturas locais em determinadas regiões, o que contrariaria as diretrizes e objetivos inicialmente redistributivos dessas políticas.

O tema das capacidades estatais tem sido abordados de forma extensiva às áreas de Ciência Política e Administração Pública, pois oferecem subsídios para a complementação dos estudos sobre políticas públicas e seus efeitos práticos no cotidiano. Os primeiros estudos sobre capacidades estatais estavam interessados em compreender como o Estado atuava no desenvolvimento, além de pautar qual a autonomia para implementar políticas, através de uma tradição weberiana (Cingolani, 2013). Atualmente, como já ressaltamos anteriormente, as capacidades estatais orientam análises de políticas públicas, mas Grin, Demarco e Abrúcio (2021) advertem que o conceito deve ser concebido como o estoque de recursos e habilidades administrativas, além de pontuar políticas, bem como as técnicas institucionais que diferentes governos possuem, especialmente para superar os desafios e para aumentar a eficiência na oferta dos bens públicos (Grin, Demarco, Abrúcio, 2021, p. 45).

Os estudos de Hanson e Sigman, (2020) e de Soifer (2008), são potenciais para este *paper* porque consideram três elementos essenciais que as capacidades estatais podem indicar: capacidades materiais, efeitos gerados na sociedade e territorialidade. O último aspecto é importante em contextos federativos como o brasileiro, marcado por divergências na implementação das políticas públicas, sejam elas universais ou setoriais, indicando que elas podem ter mais êxito em determinados territórios, em detrimento de outros, demarcando uma irregularidade importante a ser considerada. Com esta contribuição específica da literatura de capacidades estatais esse trabalho se ampara, especificamente porque o PRONAF não tem os mesmos números exitosos em todas as regiões do Brasil, como demonstraremos abaixo. Uma das possibilidades para ampliar o acesso do Programa em regiões vulneráveis, como o norte e o nordeste, seria uma repactuação dos problemas de coordenação intergovernamental, além de estabelecer o acesso ao crédito de forma equânime, em todo o Brasil.

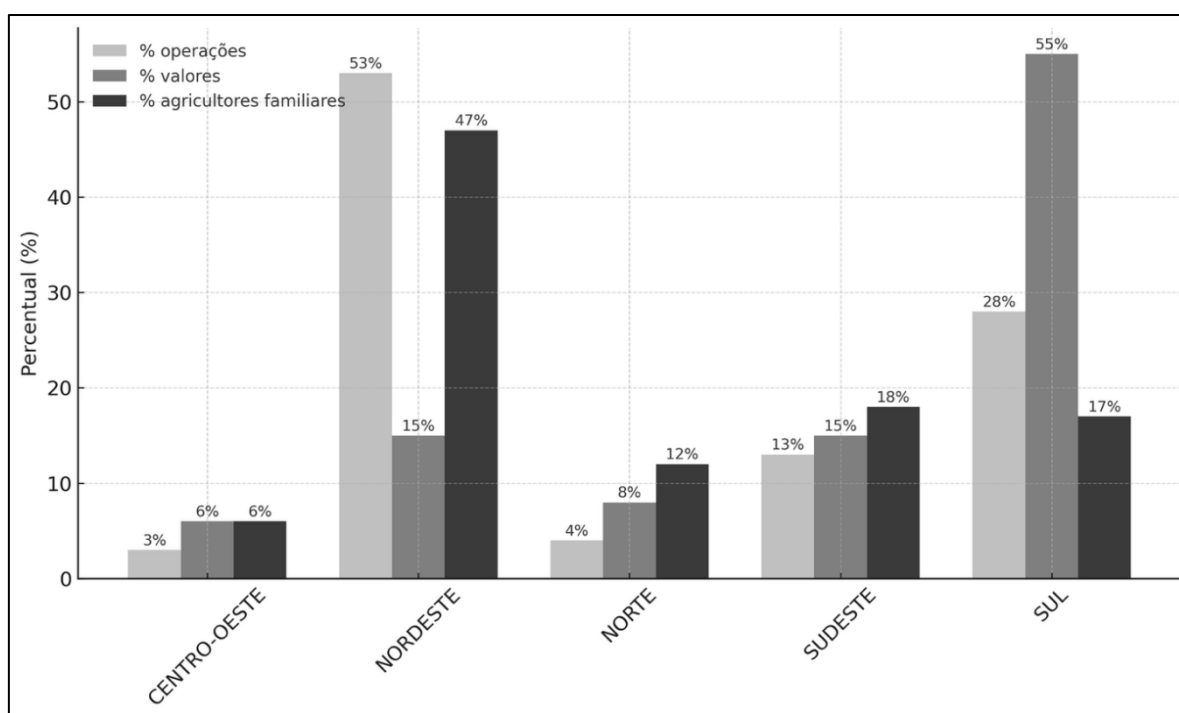
Todavia, como apontado anteriormente, o caso do Pronaf nos ilustra a lógica heterogênea de como essas competências se distribuem em diferentes níveis de governo e regiões. A partir da ótica das capacidades estatais, essa assimetria pode ser explicada como resultado das diversas possibilidades interacionais entre a institucionalidade da política – suas regras, atores e instrumentos operacionais – e o ecossistema organizacional no qual se insere, composto, no caso do Pronaf, por empresas de ATER, bancos públicos, cooperativas e órgãos setoriais. Resumidamente, esse quadro analítico amplia a compreensão dos obstáculos enfrentados pela política, ao ir além do seu aspecto legal e destacar a importância desses diferentes arranjos locais que, embora recebam a política já “institucionalizada”, influenciam fundamentalmente o sucesso ou fracasso de sua implementação.

No Brasil federativo, a relação entre arranjos institucionais e capacidades estatais é moldada por diversos caminhos de cooperação intergovernamental, gerando capacidades locais variadas. Grin e Abrucio (2018) mostram que os resultados variam pela diferença de incentivos e formatos de coordenação, mesmo com uma mesma diretiva federal, dependendo do território, produzindo desfechos distintos. Novos arranjos criados para articular políticas multiníveis enfrentam assimetrias de capacidades estatais territoriais. Ao tratar o território como “recipiente neutro” e ignorar suas redes de atores e repertórios, perde-se de vista seu papel na efetividade

das políticas, que, mesmo com regras uniformes, podem gerar efeitos diversos e acabar por reproduzir desigualdades de diversas escalas (Lotta, Favaretto, 2014).

Como ilustrado pelo gráfico 2, essa heterogeneidade de possibilidades fica clara ao compararmos as dissonâncias na participação regional no Pronaf, seja em percentual de operações ou em valores, junto com a distribuição da agricultura familiar no país. Isso evidencia que os recursos não são distribuídos de forma uniforme, nem conforme a proporção de beneficiários potenciais, nem em número de operações, muito menos em valores. Tal situação reforça a ideia de que a densidade institucional das macrorregiões brasileiras desempenha um papel importante no acesso ao programa, e questões pontuais relacionadas a isso serão analisadas nas próximas sessões.

Gráfico 2 - Distribuição média do número de operações e valores do Pronaf em relação à distribuição da agricultura familiar por macrorregião (safras 2021/22-2023/24).



Fonte: BCB/Sicor (2025); Censo Agropecuário, 2017. Elaboração do autor.

No contexto do Pronaf, a regra federal que define taxas, limites, grupos de beneficiários e linhas de financiamento só se torna uma concessão de crédito efetiva no território quando há condições institucionais mínimas para sua implementação. Argumenta-se que esse processo requer três condições complementares: i) capacidade local para elaborar projetos, atender às

exigências e acompanhar as operações; ii) intermediação por organizações como os serviços de ATER, cooperativas, sindicatos e bancos públicos; iii) uma governança local capaz de coordenar demandas e reduzir os custos de transação para os beneficiários do programa. Em resumo, de acordo com o presente quadro analítico, a conversão da elegibilidade ao programa em operações contratadas depende estreitamente da densidade institucional do território.

Além disso, como o Pronaf é uma política com uma pretensão redistributiva, a avaliação de suas capacidades estatais também se torna uma análise de justiça territorial. Investigar quem consegue acessar o crédito, sob quais condições, custos e mediações, é questão fundamental para o monitoramento e a avaliação da política. Como mencionado anteriormente, a literatura sobre capacidades no Brasil indica que essa variável é tanto explicativa quanto normativa, pois auxilia na compreensão dos resultados do acesso e a orientar onde o Estado deve investir para diminuir as desigualdades na implementação. Para estruturar melhor esse arcabouço e verificar como suas hipóteses se comportam, o estudo analisa quatro mecanismos de mediação entre a norma federal e o acesso efetivo ao Pronaf, as quais sugerem também possíveis trajetórias do Programa:

1. Capacidades Estatais Técnico-administrativas: uma maior cobertura de ATER tende a estar vinculada a um volume maior de contratos e valores do Pronaf.
2. Infraestrutura organizacional: maior densidade de cooperativas e associações deve se relacionar com taxas mais altas de acesso (organização da demanda, garantias coletivas, maior acesso à informação).
3. Arranjos federativos e acesso bancário: regiões com maior capacidade de coordenação e capilaridade bancária convertem a regra federal em operações de forma mais rápida, devido aos menores custos de transação.
4. A própria dinâmica do Programa, que foi se alterando ao longo dos anos, observada principalmente através das alterações no Condraf, especificamente através das conferências realizadas desde 2008 até os dias atuais.

Este enquadramento analítico embasa a interpretação dos resultados que serão apresentados e discutidos nas seções 5 e 6 deste artigo, respectivamente. A ideia do artigo pressupõe analisar o caso do Pronaf como uma política pública formalmente redistributiva em seus objetivos e princípios, mas que “entrega” menos onde a presença estatal e a organização

social se demonstram mais frágeis e mais onde a densidade institucional é mais desenvolvida. Pressupõe-se assim que suas limitações não estão relacionadas a problemas de foco ou público-alvo, mas sim a desigualdades em arranjos federativos e capacidades estatais.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa e documental, com dados secundários de escala macrorregional. Mais do que buscar relações causais estatísticas, busca-se identificar e interpretar os padrões de reprodução das desigualdades territoriais no acesso ao Pronaf, usando o referencial teórico de capacidades estatais e arranjos institucionais. Essa estratégia metodológica combina a análise normativa do programa com uma leitura institucional dos dados empíricos, destacando como a efetividade da política varia conforme a densidade organizacional e as capacidades macrorregionais.

No âmbito normativo, são analisados o marco legal da agricultura familiar e do programa em questão. Este arcabouço legal permite identificar os princípios, os objetivos, os beneficiários e o perfil dos financiamentos do programa. Essa análise auxilia a compreensão de sua estrutura e instrumentos oficiais, enriquecendo a interpretação dos dados. No aspecto empírico, os números e valores dos contratos de crédito foram estudados usando dados do Painel do Crédito Rural (SICOR/BCB); as informações sobre a estrutura agrícola foram obtidas do Censo Agropecuário de 2017 (IBGE); e os dados do Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC/IBGE) e dos Planos Safra do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) foram cruzados com os anteriores para melhor compreender a densidade institucional das macrorregiões brasileiras em relação às hipóteses e objetivos do estudo.

Conforme exposto no quadro 1, a estratégia de análise do trabalho envolveu quatro principais mecanismos: (i) as capacidades técnico-administrativas foram abordadas com base na cobertura de ATER registrada no Censo Agropecuário, relacionando-a ao número médio de operações e valores do Pronaf; (ii) a infraestrutura organizacional foi avaliada pela proporção de estabelecimentos associados a cooperativas em cada região, considerando o acesso ao crédito via Pronaf; (iii) os arranjos federativos foram examinados através do acesso bancário e de registros da presença de secretarias e estruturas de apoio à agricultura familiar, com o objetivo

de observar as capacidades administrativas regionais e iv) as mudanças na dinâmica do próprio programa, expressas nas reformulações observadas através da atuação do Condraf.

Ademais, para captar as desigualdades macrorregionais, além das medidas absolutas de operações e valores contratados via Pronaf, utiliza-se o índice de cobertura relativa. Tal índice relaciona a participação regional do programa com a proporção de agricultores familiares presentes em cada região brasileira. Este indicador permite observar se a distribuição de crédito acompanha ou não a proporção de agricultores familiares nas macrorregiões brasileiras, operacionalizando-se como forma simples e direta de medição do suposto desequilíbrio regional que possa vir a ser observado no programa.

Quadro 1: Operacionalização dos mecanismos analíticos

| Mecanismo analítico | Dimensão observada | Indicadores/variáveis | Fonte de dados |
|---|--|---|--|
| Capacidades técnico-administrativas | Capacidade estatal em prestar apoio direto | Proporção de estabelecimentos que receberam ATER | Censo Agropecuário 2017 (IBGE) |
| Infraestrutura organizacional | Densidade de redes coletivas de apoio | Proporção de estabelecimentos associados a cooperativas | Censo Agropecuário 2017 (IBGE) |
| Arranjos federativos e acesso bancário | Capilaridade da execução do Pronaf | Presença de agências financeiras credenciadas (Banco do Brasil, cooperativas de crédito etc.) | SICOR/BCB |
| | | Presença de ações de incentivo ao crédito e seguro rural por região | Perfil dos Municípios Brasileiro (MUNIC/IBGE) |
| Cobertura relativa (índice) | Proporcionalidade do acesso ao Pronaf | % Pronaf (operações ou valores) ÷ % de AF por região | SICOR/BCB; Censo Agropecuário 2017 (IBGE) |
| Alterações observadas no Pronaf | Políticas continuadas ou descontinuadas | Presença de políticas que se repetem ou se modificam ao longo do tempo | Condraf – Conferências (Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)). |

Fonte: BCB/Sicor (2025); IBGE (2017); MUNIC/IBGE (2023). Elaboração do autor.

No entanto, é importante notar que a abordagem possui limitações. Os dados são agrupados por grandes regiões, o que impede de captar variações intrarregionais relevantes, como aquelas entre estados, microrregiões e municípios. Além disso, indicadores selecionados, como os de ATER e a participação em cooperativas, revelam parcialmente o problema da

reprodução de desigualdades, mas não toda a complexidade da organização rural. Ao comparar os dados com a literatura sobre capacidades estatais e arranjos federativos, a análise ajuda a identificar padrões de exclusão na implementação do programa, mostrando como as diferenças territoriais também são reproduzidas por políticas públicas, mesmo aquelas com caráter redistributivo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 RESULTADOS

A análise empírica dos resultados do acesso ao crédito visa comparar o desenho redistributivo do programa com sua implementação territorial e as particularidades macrorregionais. Através de uma análise comparativa entre a participação regional no Pronaf e a distribuição de agricultura familiar no país, é possível apontar padrões de seletividade e desigualdade na alocação de recursos. Esta seção está dividida em duas partes: inicialmente, apresenta um panorama geral usando o índice de cobertura relativa, que resume a relação entre operações, valores e a base social de agricultores em cada região; depois, analisa os quatro mecanismos discutidos no referencial teórico – capacidades técnico-administrativas, infraestrutura organizacional, arranjos federativos e acesso bancário e alterações observadas no programa – como fatores que explicam os descompassos observados.

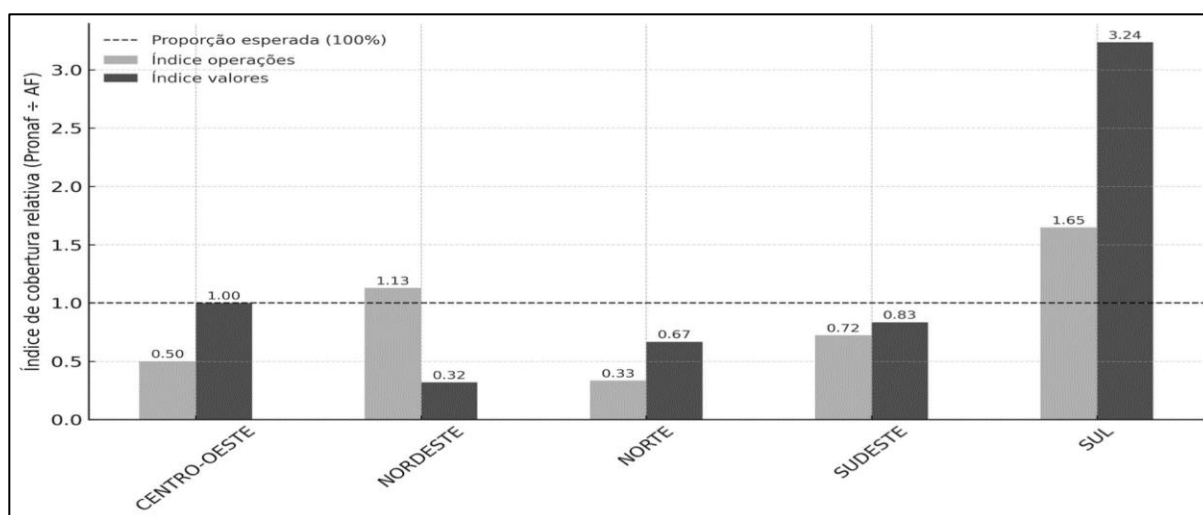
4.2 PANORAMA GERAL DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS DO PRONAF POR MACRORREGIÃO

Ao analisar a distribuição do crédito do Pronaf com base nas médias de número de operações e valores contratados por região durante as safras de 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024, observa-se uma disparidade estrutural entre a alocação de recursos do programa e a distribuição da agricultura familiar no país. O gráfico 3 mostra o índice de cobertura relativa, que compara a participação de cada região no Pronaf com sua participação no total da agricultura familiar nacional, destacando uma cobertura mais proporcional (próxima a 1) e as dissonâncias que refletem a realidade atual a partir de:

$$\text{Índice de Cobertura Relativa} = \frac{\% \text{ Pronaf (operações ou valores)}}{\% \text{ Agricultores Familiares}}$$

Os dados disponíveis permitem concluir que, embora certas macrorregiões do país, como a região Nordeste, por exemplo, concentrem 47% dos agricultores familiares e apresentem bom índice de participação no programa em termos de números de operações (1,13), também apresentam números muito inferiores de valores contratados (0,32). O Sul, por sua vez, com apenas 17% dos agricultores familiares, alcança índices de 1,65 em operações e 3,24 em valores, configurando um padrão de supercobertura relativo. O Norte e o Sudeste apresentam valores inferiores aos esperados, tanto em termos de operações como de valores, enquanto o Centro-Oeste apresenta certo equilíbrio entre valores (1,00), mas déficit em operações (0,50).

Gráfico 3 - Índice de cobertura relativa sobre a participação do Pronaf em relação à agricultura familiar por macrorregião (safras 2021/22-2023/24).



Fonte: BCB/Sicor (2025); IBGE (2017). Elaboração do autor.

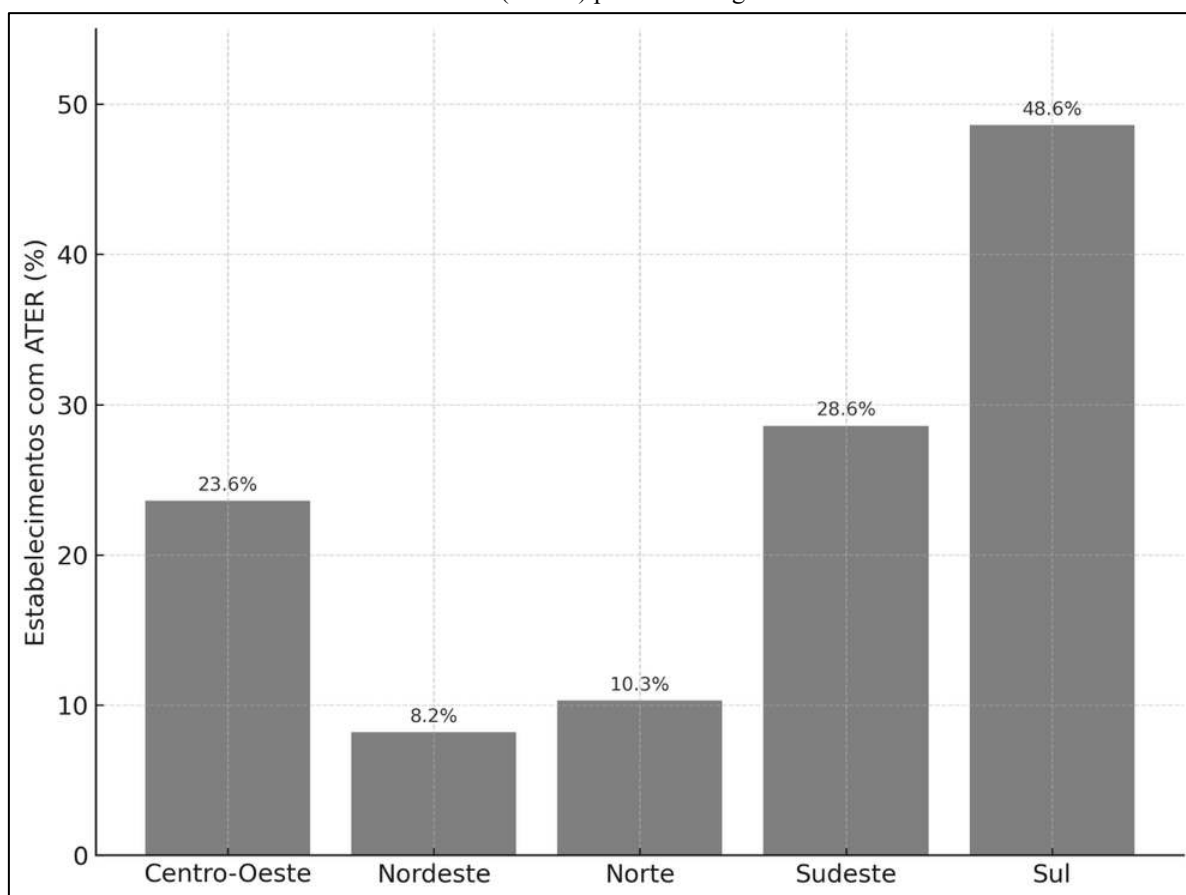
Os resultados deste panorama inicial corroboram a hipótese de que a distribuição de recursos do Pronaf não se explica exclusivamente pela proporção de agricultores familiares presentes em cada macrorregião do país, mas encontra-se condicionada por outros possíveis fatores, como as capacidades técnico-administrativas, infraestrutura organizacional e arranjos federativos e presença bancária, os quais são examinados nos itens a seguir.

4.3 CAPACIDADES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS POR MACRORREGIÃO

Dentre os principais fatores que podem condicionar o acesso ao Pronaf, destaca-se a disponibilização de serviços de assistência técnica e extensão rural, que desempenham um papel

estratégico na elaboração de projetos, no planejamento e no acompanhamento da produção, além de atuar como mediadores entre agricultores e instituições financeiras. Os dados do gráfico 4 revelam disparidades significativas de acesso a esse tipo de serviço entre as regiões do país: nos estabelecimentos da agricultura familiar localizados nas regiões Norte e Nordeste, apenas 10,4% e 8,2%, respectivamente, receberam orientação técnica, enquanto no Sul esse percentual sobe para 48,6%. Na região Sudeste, a cobertura desses serviços foi de 26,3% e no Centro-Oeste, 22,1%.

Gráfico 4 - Proporção de estabelecimentos da agricultura familiar com acesso à assistência técnica e extensão rural (ATER) por macrorregião



Fonte: IBGE (2017). Elaboração do autor.

Como pode ser deduzido pelos dados, as regiões com maior cobertura do serviço também tendem a acessar valores mais altos de crédito via Pronaf, devido à sua maior capacidade de elaborar projetos, cumprir requisitos burocráticos e manter vínculos mais estáveis com instituições financeiras que administram o programa. Por outro lado, em contextos

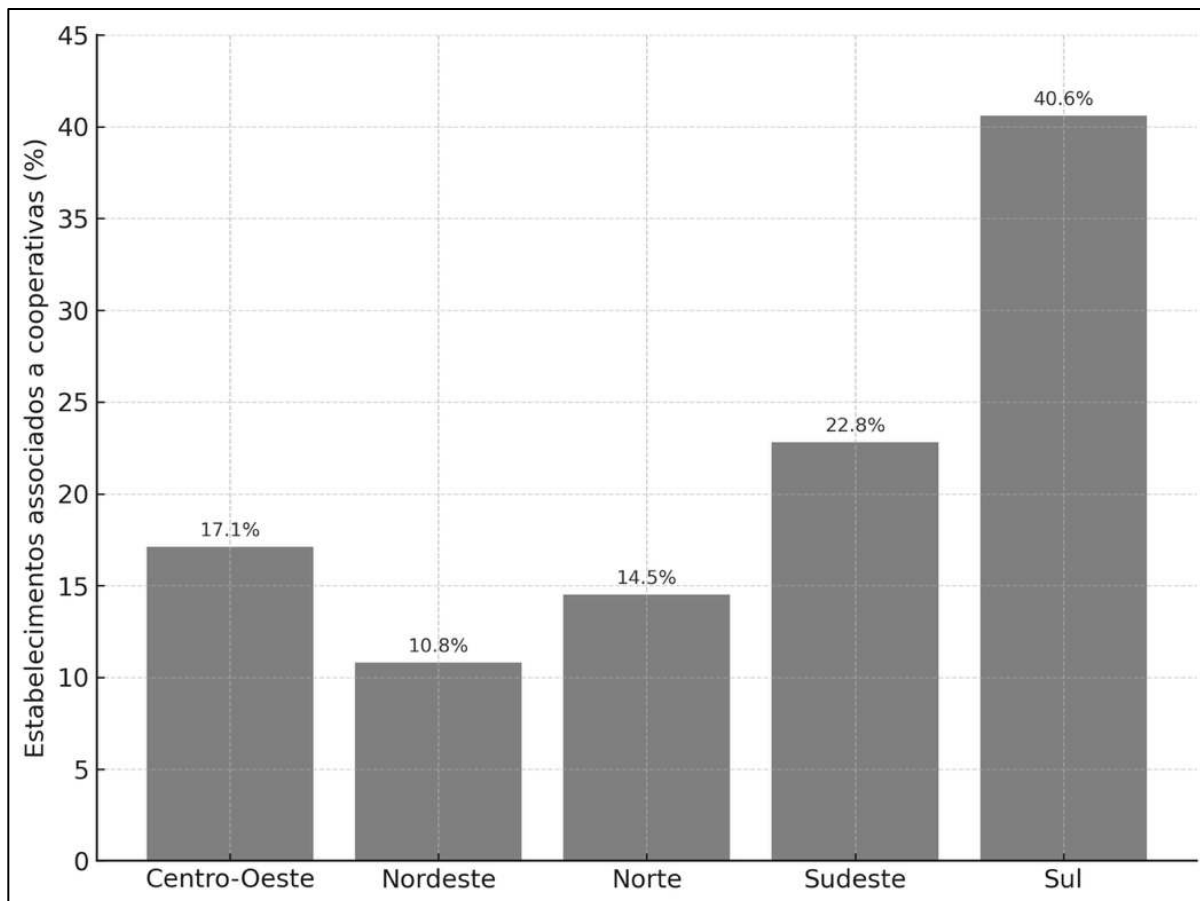
em que a ATER é escassa, a política fica distante de seus beneficiários potenciais, dificultando o acesso ao crédito. As variações na cobertura dos serviços de ATER refletem não apenas desigualdades na implementação de políticas públicas, mas também a seletividade no acesso às mesmas.

4.4 INFRAESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A participação da agricultura familiar em cooperativas e associações é fundamental para entender a desigualdade regional no acesso às políticas públicas, e o Pronaf segue essa lógica. Essas organizações funcionam como intermediárias entre os produtores, instituições financeiras e governos locais, ajudando a articular demandas e a diminuir os custos de transação. Além disso, fornecem apoio técnico e político, que pode ser crucial para converter a elegibilidade de potenciais beneficiários em contratos efetivados.

Os dados relacionados à proporção de estabelecimentos da agricultura familiar vinculados às cooperativas e associações/movimentos de produtores por macrorregião indicam considerável desigualdade territorial: apenas 10,8% dos estabelecimentos no Norte e 14,5% no Nordeste estavam associados a cooperativas, em comparação com 17,1% no Centro-Oeste, 22,8% no Sudeste e 40,6% no Sul.

Gráfico 5 - Proporção de estabelecimentos da agricultura familiar associados a cooperativas e associações/movimentos de produtores por macrorregião



Fonte: IBGE (2017). Elaboração do autor.

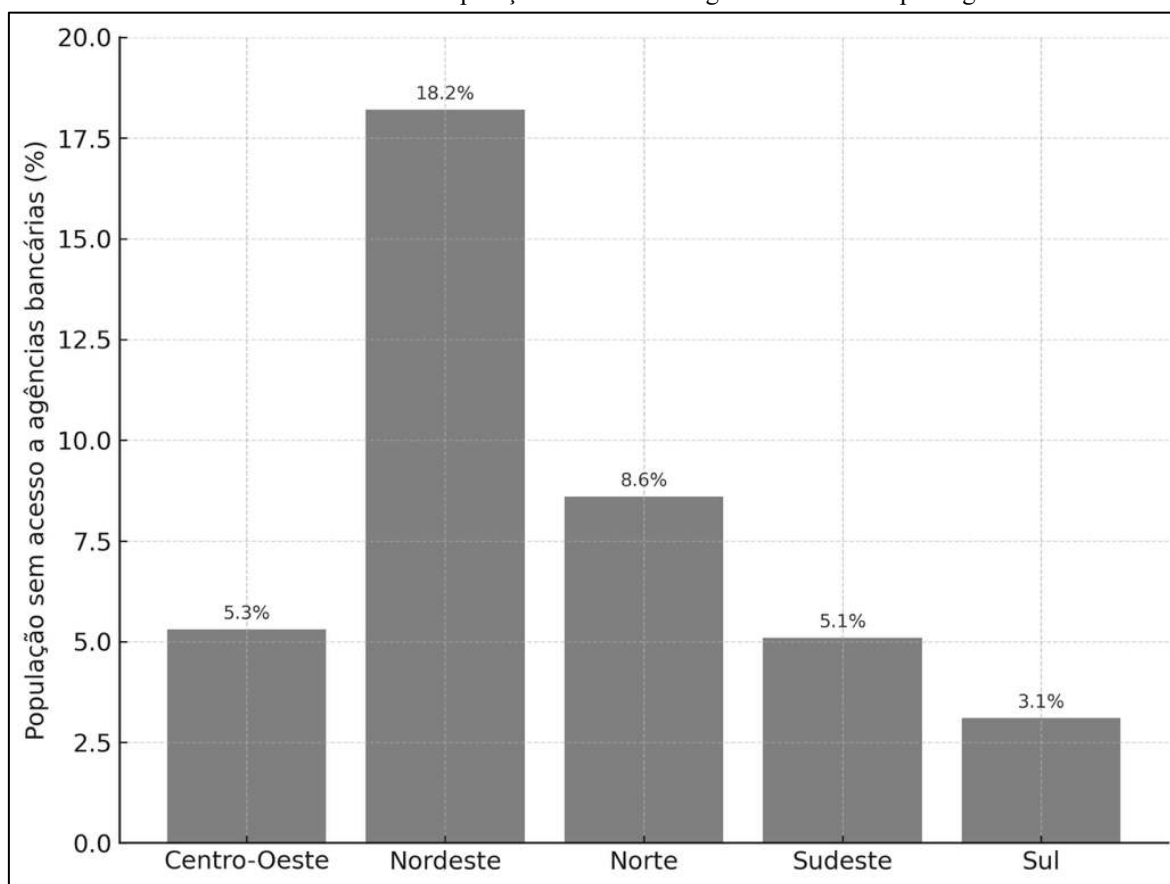
Seguindo a tendência dos números ligados à ATER, o gráfico 5 mostra que o Sul possui uma base associativa muito maior do que as demais regiões, enquanto o Nordeste, que concentra a maior parte dos agricultores familiares no país, apresenta um nível bastante baixo de organização coletiva. Isso pode ajudar a entender a relação entre a densidade organizacional, a seletividade e as desigualdades regionais no acesso ao crédito via Pronaf, discutidas na seção anterior.

4.5 AUSÊNCIA DE COBERTURA BANCÁRIA E ARRANJOS FEDERATIVOS

O terceiro mecanismo para explicar as desigualdades no acesso ao Pronaf refere-se ao acesso a serviços bancários e estruturas administrativas locais que incentivam o crédito e o seguro rural. Como política nacional em um sistema federativo, o programa depende da rede de

bancos e da articulação dos governos locais para apoiar a agricultura familiar na obtenção de crédito. O gráfico 6 mostra a porcentagem da população sem acesso a agências bancárias, destacando assimetrias regionais. Sul, Sudeste e Centro-Oeste têm índices de 3,1%, 5,1% e 5,3%, enquanto Nordeste e Norte apresentam 18,2% e 8,6%, revelando obstáculos ao acesso ao crédito, especialmente na população rural mais vulnerável.

Gráfico 6: População sem acesso a agências bancárias por região

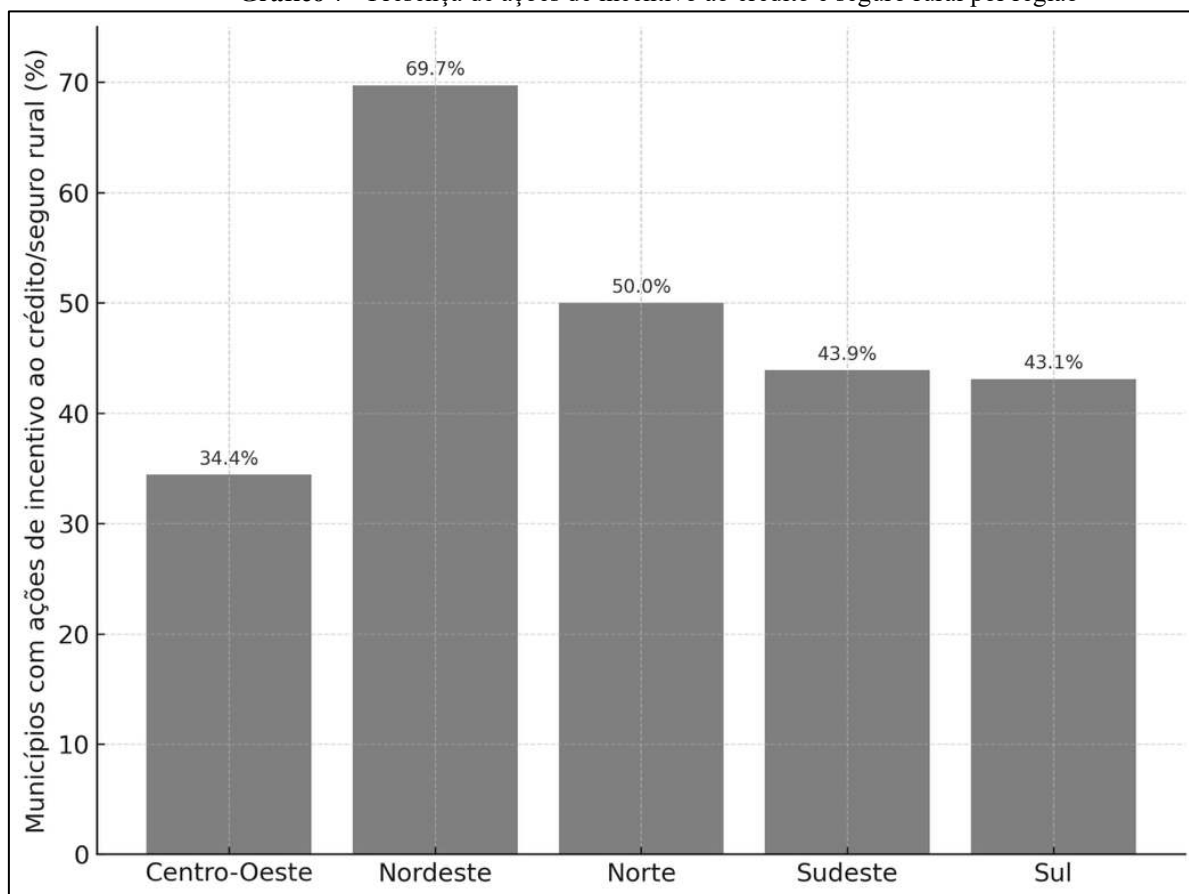


Fonte: Relatório de Cidadania Financeira – BCB (2021). Elaboração do Autor.

Concomitantemente, os dados do MUNIC/IBGE de 2023 indicam que a implementação de ações municipais para incentivar políticas de crédito e seguro rurais difere consideravelmente entre as macrorregiões do Brasil. O gráfico 7 indica que 69,7% dos municípios do Nordeste afirmaram adotar essas medidas, enquanto no Centro-Oeste esse percentual é de 34,4%, 50% no Norte, 43,9% no Sudeste e 43,1% no Sul. Tal padrão sugere que, apesar das fragilidades estruturais apontadas anteriormente, há maior ativismo local na região Nordeste em relação a essa pauta, o que pode funcionar como um mecanismo

compensatório diante das limitações discutidas. No entanto, é importante notar que os dados analisados também abrangem declarações acerca do seguro rural, o que pode influenciar esses números e refletir a situação dessa outra política.

Gráfico 7 - Presença de ações de incentivo ao crédito e seguro rural por região



Fonte: MUNIC/IBGE (2023). Elaboração do autor.

Resumidamente, a avaliação do acesso bancário e dos arranjos federativos mostra que a eficácia do Pronaf vai além da simples elegibilidade formal dos agricultores. Ela também depende da interação entre a infraestrutura financeira e as capacidades administrativas locais. Quando há uma presença robusta do sistema bancário e os governos locais possuem instrumentos de apoio, o acesso ao crédito é claramente facilitado. Em contextos de fragilidade institucional e ausência de serviços bancários para a implementação do programa, observa-se uma maior seletividade territorial, como indicado por resultados anteriores.

4.6 ALTERAÇÕES NAS DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS DO PROGRAMA:

Compreender as alterações no Pronaf ao longo dos anos é fundamental para analisar em que medida ele se torna prioridade ou não na agenda governamental. Para tanto, analisaremos as principais conferências ocorridas por intermédio da organização do Condraf, e que contaram com a participação da sociedade civil e do governo. A I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – I CNDRSS, em 2008, objetivou a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Meio Rural, e tinha como slogan: “O Brasil Rural que queremos”. Parte dos pressupostos desta orientação visava: fortalecer a presença de mulheres na gestão social e diminuir as desigualdades sociais e regionais. Os eixos temáticos referentes a essa conferência foram assim delimitados: Eixo Temático 1 – Desenvolvimento Socioeconômico e Ambiental; Eixo Temático 2 – Reforma Agrária e acesso aos recursos ambientais; Eixo Temático 3 – Qualidade de vida no Brasil Rural; e Eixo Temático 4 – Participação Política e organização social. Esta conferência foi fundamental para estruturar os principais passos para o fortalecimento das ações do Pronaf, além de pautar a necessidade de realização da reforma agrária, colaborando com a diminuição da desigualdade social.

Já a 1ª Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (1ª CNATER), em 2012, foi especialmente voltada para apontar diretrizes para o Pronater, e dividiu os trabalhos em cinco eixos principais: Eixo Temático 1 – Ater e o Desenvolvimento Rural Sustentável, Eixo Temático 2 – Ater para a Diversidade da Agricultura Familiar e a Redução das Desigualdades, Eixo Temático 3 – Ater e Políticas Públicas, Eixo Temático 4 – Gestão, Financiamento, Demanda e Oferta dos Serviços de Ater e Eixo Temático 5 – Metodologias e Abordagens de Extensão Rural.

O eixo 1 abordou a necessidade de fomentar o associativismo e o cooperativismo, como mecanismos para o fortalecimento dos agricultores locais, além da ampliação do acesso aos mecanismos tecnológicos para a agricultura familiar e a reforma agrária. O eixo 2 teve um enfoque direcionado para ações que proporcionam a diminuição das desigualdades sociais, além de aumentar o acesso aos bens e serviços pelos agricultores, respeitando os recortes de gênero e etnia. O eixo 3 discutiu a ampliação do Plano Safra, para a agricultura familiar, além de reforçar que a ATER deve atuar de forma integrada com os governos federal, estadual e

municipal, além de fortalecer os Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e os Colegiados Territoriais. Os eixos 4 e 5 reforçaram a necessidade de fortalecimento do Pnater, integrando saberes científicos e tradicionais para a ampliação do Programa.

O ano de 2013 contou com a realização da 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (2ª CNDRSS), que teve como objetivo principal a construção do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário e trouxe algumas novidades importantes: foram previstas várias outras conferências, que deveriam ocorrer em vários níveis federativos, sendo parte do rol das possibilidades, as conferências nos territórios, as intermunicipais, podendo agregar vários municípios simultaneamente, as estaduais e as nacionais.

A 2ª Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (2ª CNATER), ocorrida em 2016, visava a construção de uma agricultura familiar e da reforma agrária, principalmente a partir da realização de escutas de camponeses, agricultores, visando a ampliação da oferta de Assistência Técnica e Extensão Rural para a agricultura familiar. Os eixos desta conferência também indicam que as alterações na direção dos pressupostos buscavam uma articulação maior com os dilemas do contexto social e político onde estava inserida. Assim, o Eixo 1 era Fortalecimento Institucional, Estruturação, Gestão, Financiamento e Participação Social; o Eixo 2, ATER e Políticas Públicas para a Agricultura Familiar; o Eixo 3, Formação e Construção de Conhecimento da ATER; também existiram subeixos para debater as mulheres, a juventude e os povos e comunidades tradicionais.

Finalmente, a 3ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, está prevista para ocorrer de 24 a 27 de março de 2026, com participação nos estados, municípios e no nível nacional.

Todos esses eventos demarcam ações importantes nas alterações ocorridas no Pronaf, através do aumento da participação social e das possibilidades de debater avanços e desafios do programa. O quadro abaixo evidencia esses principais encontros, com as diretrizes debatidas:

Quadro 1 – Principais conferências organizadas pelo Condraf

| Principais Eventos / Ano | Diretrizes fundamentais |
|---|---|
| 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (1ª CNDRSS) – 2008 | Apontar diretrizes para a construção do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão – PRONATER, com a ativa participação de todos os entes federados e da sociedade. |
| 1ª Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (1ª CNATER) - 2012 | Propor diretrizes para o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PRONATER. |
| 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (2ª CNDRSS) - 2013 | Construir o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, materializando as concepções, os princípios e as diretrizes estratégicas da PDBR, e a avaliação de políticas públicas, seus avanços e desafios, com indicação de metas de curto, médio e longo prazos, com projeção até 2030 |
| 2ª Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (2ª CNATER) - 2016 | Aprofundar a ATER, agroecologia e alimentos saudáveis |
| 3ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (3ª CNDRSS) - 2026 | Construir um Documento Final com propostas que vão nortear a atuação do governo para povos do Campo, das Águas e das Florestas. |

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Condraf, 2026.

Cabe ressaltar que as mudanças observadas no Pronaf também são observadas através da recente publicação da Lei 15.223 de 30 de setembro de 2025, a qual tem como pressuposto o fortalecimento da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional da população brasileira, considerando o princípio da igualdade. Busca contornar, ademais, um dos gargalos do programa e que desenvolvemos de forma ampla neste trabalho, que diz respeito à compatibilização do crédito, considerando as desigualdades regionais e as especificidades econômicas e culturais. Este pressuposto é reforçado através da clara consideração de que o acesso ao crédito deve priorizar os setores sociais vulneráveis da agricultura familiar, especialmente os assentados de reforma agrária, indígenas e quilombolas.

Ou seja, há o reconhecimento e a tentativa de contorno de um problema central no programa, que é o acesso ao crédito, o qual desenvolvemos ao longo deste trabalho.

4.7 DISCUSSÃO

Os resultados demonstraram que o Pronaf apresenta um paradoxo redistributivo: uma política pública concebida para fomentar a agricultura familiar há quase trinta anos ainda enfrenta desafios na distribuição do acesso ao crédito, concentrando tanto o número de operações quanto seus valores em regiões e atividades mais estruturadas, questão já apontada

pela literatura especializada há pelo menos duas décadas. O estudo pioneiro de Guanziroli (2007) revelou uma baixa cobertura devido a uma “focalização imperfeita” no programa, atualizado por Grisa (2014), que revisou o diagnóstico, demonstrando que os “velhos questionamentos” ainda persistem, especialmente no perfil do público-alvo, nas atividades e sua distribuição territorial, assim como apontado por este trabalho. Mais recentemente, Wesz Jr. (2021) mostrou que a seletividade regional, de atividades e do perfil dos produtores aumentou após 2014, alinhando-se ao padrão empírico apresentado nesta pesquisa.

As desigualdades observadas neste estudo não resultam apenas da base de agricultores, mas também da dependência do programa em relação às capacidades estatais regionais e locais. Evidências sobre acesso à ATER e organização coletiva apoiam-se em várias análises que relacionam o desempenho do Pronaf à presença de burocracias operacionais e redes de mediação entre os principais atores. O capítulo de Aquino & Schneider (2015) debate a tensão entre o desenho universalista do programa e sua implementação complexa em contextos desiguais; Resende e Mafra (2016) analisam como a avaliação do programa pelo próprio Estado reforça narrativas de sucesso, mesmo sem abordar obstáculos relacionados ao reconhecimento dos agricultores; e Machado et al. (2023) avaliam os impactos do acesso ao Pronaf, destacando a necessidade de integração com outras políticas, incluindo assistência técnica e extensão rural.

É importante também destacar o aspecto estrutura relacionada às assimetrias internas na agricultura familiar brasileira. Essas desigualdades tendem a se aprofundar devido ao uso de instrumentos de apoio financeiro padronizados, como indicam Aquino, Gazolla e Schneider (2018). Quando combinadas com a capilaridade bancária desigual, a baixa densidade institucional e a estrutura organizacional apresentada neste trabalho, isso favorece uma maior seletividade territorial. O estudo econométrico e territorial conduzido por Zeller *et al.* (2020) mostra que o programa não consegue atingir efetivamente os agricultores e municípios mais vulneráveis, reforçando a necessidade de considerar os diferentes contextos institucionais. Os autores ressaltam a necessidade de investimentos em infraestrutura local e em instituições de redução do risco, fatores essenciais para o enfrentamento do problema.

No conjunto, esses estudos confirmam que o Pronaf opera através de arranjos institucionais e capacidades estatais subnacionais desiguais. Quando há maior coordenação e infraestruturas adequadas (como ATER, cooperativas, presença bancária e gestão municipal

com ações especializadas), o programa costuma atingir seus objetivos. O mesmo acontece na direção contrária. Essa situação está alinhada com a teoria das capacidades estatais e arranjos institucionais federativos, pois políticas nacionais muitas vezes só alcançam suas “pontas” e deixam de reproduzir os padrões territoriais históricos de desigualdade, especialmente onde há instituições locais preparadas para recebê-las e sustentá-las.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa revelou que, embora o Pronaf seja o principal mecanismo de redistribuição voltado para a agricultura familiar no Brasil, sua implementação apresenta fortes assimetrias macrorregionais. O acesso ao crédito é mais concentrado em áreas com maior capacidade institucional, como maior presença do Estado, organizações e uma rede bancária sólida, enquanto regiões mais vulneráveis permanecem subatendidas ao longo dos anos. Esse padrão evidencia o paradoxo do programa: criado para diminuir as desigualdades, muitas vezes acaba reforçando-as, inclusive dentro da própria categoria da agricultura familiar.

O presente diagnóstico destaca a importância de desenvolver e fortalecer instrumentos institucionais que tornem o Pronaf mais sensível às desigualdades federativas, integrando o crédito com outras estratégias complementares, como assistência técnica e extensão rural (ATER), cooperativismo e gestão municipal especializada da agricultura familiar. Além disso, aponta caminhos para novos estudos que não puderam ser aprofundados neste trabalho, como a análise das diferenças intrarregionais, o papel das cooperativas de crédito e a análise mais detalhada de linhas de crédito especializadas do programa, incluindo a relação entre financiamento da agricultura familiar e práticas agroecológicas. Conclui que o Pronaf não deve ser visto apenas como um objeto de avaliação setorial, mas como um caso central para entender os limites e potencialidades das políticas públicas redistributivas em contextos federativos altamente desiguais.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R., VEIGA, J. E. (1999). **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Texto para discussão nº 641. Brasília: Ipea.

<https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/7534bd41-20cf-4cda-a052-115302208144>

AQUINO, J. R., SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: Avanços, contradições e desafios para o futuro. Em C. Grisa e S. Schneider (Orgs.), **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil** (pp. 53–81). Porto Alegre: Editora UFRGS. 2015. https://lemate.paginas.ufsc.br/files/2015/06/Livro_Politicas_publicas.pdf

AQUINO, J. R., GAZOLLA, M., & SCHNEIDER, S. Dualismo no campo e desigualdades internas na agricultura familiar brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 56(1), 123–142. 2018. <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790560108>

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Painel do crédito rural – Pronaf**. 2025. <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf>

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de cidadania financeira 2021**. Brasília. 2021. https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/rif/relatorio_de_cidadania_financeira_2021.pdf

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf**. 2025. <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>

BRASIL. **Decreto nº 3.991, de 30 de outubro de 2001**: Dispõe sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e da outras providências. Presidência da República. 2001. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3991.htm

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar. Diário Oficial da União, seção 1. 2006. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm

Brasil. Governo Federal. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf**. Brasília. 2025. <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf>

CINGOLANI, I. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNU-MERIT, Working Paper, n. 53, 2013.

Climate Policy Initiative; PUC-Rio. **Family farming in Brazil: Inequalities in credit access**. 2023. <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/family-farming-in-brazil-inequalities-in-credit-access>

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **The State of Food and Agriculture 2024: Value-Driven Transformation of Agrifood Systems**. Rome: FAO. 2024. <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cd2616en>

GOMIDE, A. DE Á.; PIRES, R. R. C. **Introdução: Capacidades estatais e arranjos institucionais de políticas públicas.** In A. de Á. Gomide & R. R. C. Pires (Orgs.), *Capacidades estatais e democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas* (pp. 19–32). Brasília: Ipea. 2014. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3140>

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: Arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, 69(esp.), 85–122. 2018. <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3584/2050>

GRIN, E.; ABRÚCIO, F. L.; DEMARCO, D. J. (Orgs). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro.** Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

Grisa, C.; Schneider, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 52(supl. 1), 125–146. 2014. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>

GRISA, C. Revisitando o Pronaf: Velhos questionamentos, novas perspectivas. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 52(1), 63–84. 2014. <https://www.scielo.br/j/rest/a/FfGVnNCzjyTK6JgDCrQFfGg>

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: Resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 45(2), 301–328. 2007. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032007000200004>

HANSON, J. K.; SIGMAN, R. Leviathan's latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research. **Journal of Politics**, forthcoming, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017: Resultados definitivos.** Rio de Janeiro: IBGE. 2017. <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017/resultados-definitivos#caracteristicas-estabelecimentos>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC (2021).** 2021. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>

INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD). **Rural development report 2021: Transforming food systems for rural prosperity.** Rome: IFAD. 2021. <https://ageconsearch.umn.edu/record/313753/files/IFAD%20Rural%20Development%20Report%202021.pdf>

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Pronaf financia pecuária na Amazônia e deixa sociobioeconomia à margem.** 2024. <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/pronaf-financia-pecuaria-na-amazonia-e-deixa-sociobioeconomia-margem>

MACHADO, B. S., NEVES, M. C. R., BRAGA, M. J.; COSTA, D. R. M. **Access and impact of Pronaf in Brazil: Evidence on typologies and regional concentration.** *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 62(3), e273994. 2024. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2023.273994>

MATTEI, L. F. **Impactos do PRONAF:** Análise de indicadores. Brasília: IICA, 2005.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA (MAPA) **Plano Safra 2025/2026.** Brasília: MAPA. 2025. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra>

MONTEIRO, A. P., *et al.* Unequal capitalization of rural credit in Brazilian states and regions (2000–2018). **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, 2023. <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/775>

REPÓRTER BRASIL. **Governo promete investir em agroecologia, mas Pronaf continua a financiar pecuária que desmata a Amazônia.** 2025. <https://reporterbrasil.org.br/2025/07/governo-agroecologia-pronaf-pecuaria-desmata-amazonia/>

RESENDE, C. M.; MAFRA, R. L. M. **Desenvolvimento rural e reconhecimento: Tensões e dilemas envolvendo o Pronaf.** *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 54(2), 205–222. 2016. <https://doi.org/10.1590/1234.56781806-947900540204>

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. F. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf–Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Revista Grifos**, 30(51), 12–41. 2021.

SOIFER, H. D. **State infrastructural power:** conceptualization and measurement in empirical analysis. *Studies in comparative international development*, n. 43, p. 231-251, 2008.

TOMAZZONI, G. C., & SCHNEIDER, S. A presença do cooperativismo na agricultura do Sul do Brasil: uma breve caracterização a partir dos dados do censo agropecuário 2017. **DRd-Desenvolvimento Regional Em Debate**, 12 (ed. esp. Dossie), 65-88. 2022. <https://doi.org/10.24302/drd.v12ied.esp.Dossie.3901>

WESZ JÚNIOR, V. J. **O PRONAF pós-2014: Intensificando a sua seletividade.** *Revista Nera*, 24(57), 136–160. 2021. <https://www.redalyc.org/journal/5729/572966561007/572966561007.pdf>

ZELLER, M., & SCHIESARI, C. The unequal allocation of PRONAF resources: Which regions, activities, and producers have benefited? **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 58(3), e207126. 2020. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.207126>

Sobre a autoria

Lucilêia Aparecida Colombo

Doutora em Ciência Política (UFSCAR). Professora de Ciência Política do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP – Araraquara. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista. Pesquisadora no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

lucileia.colombo@unesp.br

Felipe Jabali Marques

Mestre em Direito (FDRP-USP). Doutorando em caráter de cotutela em Direitos Humanos, Política Global e Sustentabilidade: perspectivas legais e filosóficas (Escola de Estudos Avançados de Sant’Anna, Pisa) e Ciências Sociais (Unesp).

felipe.marques@santannapisa.it

Contribuição de autoria

Contribuição de autoria

Lucileia Aparecida Colombo: concepção, coleta de dados, análise de dados, elaboração do manuscrito, redação, discussão dos resultados, revisão.

Felipe Jabali Marques: concepção, coleta de dados, análise de dados, elaboração do manuscrito, redação, discussão dos resultados, revisão.

Financiamento

Este artigo foi realizado com apoio da União Europeia - Next Generation, no âmbito do Plano Nacional de Recuperação e Resiliência (PNRR), Missão 4, Componente 1, Investimento 1.4, na modalidade de bolsa “PNRR Research”, sob o Decreto Ministerial nº 118/2023. O trabalho reúne, no Brasil, pesquisadores da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” e, na Itália, da Escola de Estudos Avançados de Sant’Anna, em Pisa; a equipe atua no departamento de Ciências Sociais, na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, na Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCLAr), Brasil.

Consentimento de Uso de Imagem

Não se aplica.