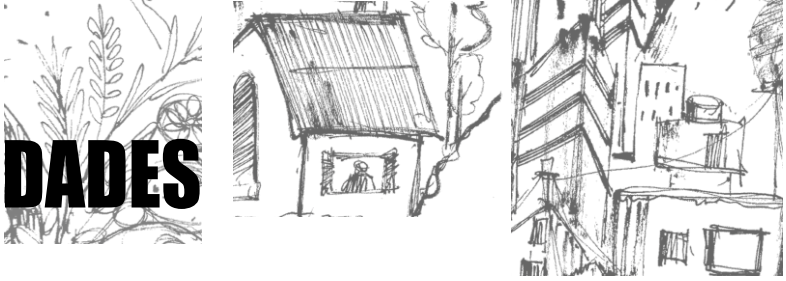
REVISTA
TERRITORIALIDADES



O PRONAF ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL NO CONTEXTO DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO RURAL E SOLIDÁRIO

Pronaf as a social public policy in the context of rural and solidary credit cooperativism

http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n2-3

Daciane de Oliveira Silva
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
E-mail: dacianeoliveira@ufrb.edu.br
Orcid: orcid.org/0000-0001-6919-7479

RESUMO

As políticas de crédito rurais foram criadas com base em movimentos políticos e reivindicatórios de agricultores familiares materializadas pelo Pronaf em 1996 e pelas Cooperativas de Crédito Rurais com Interação Solidária (CCRS). Nesse contexto, o presente artigo objetiva desvelar o papel do cooperativismo de crédito solidário para os agricultores familiares a partir da política pública de âmbito social – o Pronaf. O embasamento metodológico partiu de uma revisão de literatura com esforço de entender a correlação entre a política social e sua inserção na agricultura familiar por meio do Pronaf, com base em dados secundários. Os resultados preliminares apontam um crescimento da participação do cooperativismo de crédito em termos financeiros, mas ainda um tímido crescimento da participação do cooperativismo de crédito solidário como operador do Pronaf, uma contradição quando entendemos que essas instituições financeiras cooperativas foram criadas para atender aos anseios dos agricultores familiares. Além disso, independente de qual instituição opera essa política, existe uma tendência na concentração de crédito em um número limitado de contratos, o que tende a excluir os agricultores de menor renda. No entanto, somente a pesquisa de campo será capaz de trazer respostas concretas a essas inquietações.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Cooperativismo de crédito solidário. Políticas sociais. Pronaf.

ABSTRACT

Rural credit policies were created based on political movements and claims by family farmers materialized by Pronaf in 1996 and by Rural Credit Cooperatives with Solidary Interaction (CCRS). In this context, this article aims to unveil the role of solidary credit cooperativism for family farmers based on a socially oriented public policy - Pronaf. The methodological basis came from a literature review with an effort to better understand the correlation between social policy and its insertion in family farming through Pronaf, based on secondary data. The preliminary results point to an increase in the participation of credit cooperatives in financial terms, but still a modest growth in the participation of solidary credit cooperatives as operators of Pronaf, a contradiction when we understand that these cooperative financial institutions were created to meet the needs of family farmers. In addition, regardless of which institution operates this policy, there is a tendency for credit to be concentrated in a limited number of contracts, which tends to exclude low-income farmers. However, only field research will be able to provide concrete responses to these concerns.

Keywords: Family farming. Solidary credit cooperativism. Social policies. Pronaf.

INTRODUÇÃO

No país, em favor da política desenvolvimentista e de modernização do campo, iniciada na década de 1990, o neoliberalismo promoveu, junto ao Estado, uma redução nos investimentos em políticas públicas para os agricultores em vulnerabilidade social. Em resposta a esse movimento, surgiram movimentos baseados na cooperação que afloraram a partir da necessidade de inclusão social desses agricultores.

As Cooperativas de Crédito Rurais com Interação Solidária (CCRS) foram criadas por iniciativas de agricultores familiares que se uniram para elevar os níveis de capitalização e garantir que suas atividades produtivas pudessem se tornar rentáveis e, de forma mais ampla, melhorar as condições de vida da população do campo, desassistidas pelas políticas governamentais. Portanto, são sociedades de pessoas, sem fins lucrativos, destinadas a prestar serviços financeiros a seus associados e reaplicam a poupança dos associados na própria região, contribuindo para estimular o seu desenvolvimento (BÚRIGO, 2010).

Em 1996, as lutas dos movimentos sociais do campo tiveram como conquista a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), uma política social de crédito rural de caráter compensatório que tem como objetivo a inserção dos agricultores no mercado. E, para além disso, esse programa abriu portas para a construção de outras ações para o desenvolvimento da produção agrícola como a "criação do Seguro da Agricultura Familiar (Seaf-2004) e do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF-2006) e a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) pública em anos posteriores" (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 132).

Em 2006, no primeiro mandato do presidente Lula, em consonância com a ideologia das cooperativas de crédito solidárias, os investimentos no Pronaf foram potencializados. Diferentemente dos bancos tradicionais, o governo entendia que essas instituições financeiras se apresentavam como potenciais de correção dos desvios e desequilíbrios do atual modelo econômico hegemônico, pois conheciam a realidade desses agricultores, levando em consideração a lógica da proximidade e, portanto, poderiam ofertar esse serviço com presteza (BÚRIGO, 2010).

A realidade dessas cooperativas demonstra, segundo as falas de França Filho e Laville (2004), o desafio de um projeto de ação da economia solidária: ao mesmo tempo, política, ao tratar questões de direito, de cidadania e econômica, ao agir no plano de geração de trabalho e renda. Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo desvelar o papel do cooperativismo de crédito solidário para os agricultores familiares, a partir da política pública de âmbito social – o Pronaf.

O embasamento metodológico partiu de uma revisão de literatura com esforço de trazer uma correlação entre a política social, sua inserção na agricultura familiar por meio do Pronaf e como esse programa pode propiciar, em alguma medida, o desenvolvimento do meio rural. Além disso, utilizou-se de dados secundários do Banco Central, obtidos no período de 2013 a 2018, em relação ao volume e valor de recursos liberados para estabelecimentos rurais.

COMO SURGIRAM AS POLÍTICAS SOCIAIS?

Behring (2000) traz uma discussão que desvela como as políticas sociais surgiram no mundo, associando-as à formação da burguesia a partir do modo de produção e reprodução do capitalismo. A começar pelo momento em que os trabalhadores reconhecem a existência de questões sociais inerentes a esse sistema, eles assumem um papel político e até revolucionário. Como prova disso, a autora destaca a criação das primeiras leis e medidas de proteção social que ocorrem no final do século XIX, principalmente na Alemanha e Inglaterra. Mas, "a generalização de medidas de seguridade social no capitalismo, no entanto, se dará no período pós Segunda Guerra Mundial" (BEHRING, 2000, p. 2).

Pautados no paradigma contratualista, que defende a regulação do mercado pelo Estado, os detentores dos meios de produção atentaram que os trabalhadores precisavam e exigiam condições mínimas para manter a relação entre capital e trabalho menos desigual. Essa situação poderia ser minimizada a partir das políticas sociais.

> A tensão permanente entre a organização da defesa da sociedade (que contou com o apoio das classes trabalhadoras) e a regulação dos mercados estruturou as sociedades modernas, tendo nos Estados nacionais modernos a versão institucional dessa regulação e na matriz salarial a norma definidora das condições de identidade e de sociabilidade da classe trabalhadora, base de sua cidadania (IVO, 2004, p. 62).

O constante conflito entre mercado e sociedade trouxe à tona o reconhecimento das questões sociais advindas do capitalismo como modo de produção desigual e, portanto, as políticas sociais surgem inerentes a essas relações. Complementando esse argumento, Esping-Andersen (1991), pai de um dos debates mais atuais e base para as ideias do *welfare state*, trata dos argumentos acerca do relacionamento do Estado com a economia. Para o autor, a origem da política social advém da necessidade de impedir que o capitalismo entrasse em colapso, por meio do modelo da economia política socialdemocrata.

O *welfare state* é uma referência que defende "a política social não apenas como emancipadora, mas como uma pré-condição de eficiência econômica" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.05). Assim, entende-se que a gênese da política social a caracteriza como um fenômeno específico do capitalismo, necessário para sua produção e reprodução, que teve como marco a política do bem-estar social.

O *welfare state* surgiu na Europa, com o esgotamento da política do liberalismo, que não consegue cumprir o prometido – manter o equilíbrio econômico, no qual a economia é auto-regulável. Nesse contexto, a crise de 1929 mostrou a necessidade de repensar a operação dessa política e o Estado passou a interferir na economia. Essa interferência se materializou por meio da administração e pacificação de conflitos inerentes ao capitalismo e, em alguma medida, buscou garantir os padrões mínimos de segurança social, mas mantendo as necessidades do capital hegemônico. Esping-Andersen (1991) o define inicialmente como a responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos, sem avaliar se existe emancipação, se ajudam a legitimar o sistema, se contradizem ou ajudam o mercado.

O Estado atua em três frentes: a maioria das atividades rotineiras devem ser voltadas para as necessidades do bem-estar das famílias; uma atuação pontual, onde o estado se posiciona no momento em que a família ou o mercado são insuficientes, com atendimento restrito a grupos sociais marginais e, a última, uma abordagem que contempla a população como um todo, com caráter universalista e se posiciona com um compromisso institucionalizado com o bem-estar social (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Na realidade, entende-se que é um desafio a tentativa de trazer um embasamento teórico que aborde a "complexidade acerca das políticas sociais como uma unidade contraditória que expressa uma coalizão instável entre acumulação e equidade" (PEREIRA, SILVA, PATRIOTA, 2006, p. 6). Por isso, Esping-Andersen (1991, p. 17) amplia o conceito do termo *welfare state* para, além de abordar as garantias de direitos sociais, sustentar que devemos compreendê-lo a partir de "como as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social".

Alicerçados na lógica do Estado como garantidor dos direitos sociais, os neoliberais atribuíram a crise de 1970 "ao poder excessivo dos sindicatos, com sua pressão sobre os salários e os gastos sociais do Estado, o que estimula a destruição dos níveis de lucro das empresas e a inflação; ou seja, a crise é um resultado do keynesianismo[1] e do *welfare state*" (BEHRING, 2000, p.

[1]Keynes criou uma teoria econômica a partir da intervenção do Estado na economia por meio de medidas econômicas e sociais. Isso se deu alicerçado em diagnósticos e instrumentos com o intuito de promover o aumento da eficiência da economia que deveria oferecer bem-estar a todos. Para tanto, defendeu como ponto de chegada o liberalismo político

p. 12). A autora ainda afirma que "as despesas de manutenção da regulação do mercado colocam em crise, também, a política social" (p. 21).

Portanto, a saída do Estado como agente mediador promoveu, no fim dos anos 90, o aumento do desemprego e da desigualdade social no mundo, ao lado de uma grande concentração de renda, o que exigiria o aumento dos gastos sociais, fato que não aconteceu.

Assim, podemos fazer uma reflexão mais crítica sobre o papel do Estado na elaboração de políticas sociais. A existência ou não de políticas sociais, ou como elas se configuram, decorre de uma luta de classe, na qual o Estado atua conforme o nível desse conflito. A depender do país, dos contextos cultural, econômico, histórico e político esse *modus operandi* toma formas distintas.

Políticas sociais no Brasil: relatos preliminares

No Brasil, o neoliberalismo foi marcado por uma chegada tardia, o que tem relação com a força do processo de redemocratização materializada na Constituição de 1988. Esse marco "deu vida a uma nova consciência civil que, superou os localismos das estruturas de poder político, reforçando uma conjunção entre povo e elites, projetando em ambos a representação de uma Nação numa sólida articulação entre sociedade e política" (IVO, 2001, p. 86). Prova disso é a inserção do conceito de seguridade social nessa Constituição, também influenciada pelo movimento do welfare state na Europa.

> Este quadro constitucional inovou o tratamento da política social como política de inclusão social de caráter universalista e de extensão dos direitos sociais às camadas mais pobres da população, associadas ao resgate da cidadania e à sua universalização, sob a égide da Seguridade Social (IVO, 2004, p. 59).

Portanto, a inclusão da seguridade social na Carta Magna de 1988 representa a primeira etapa das relações entre Estado e sociedade acerca de políticas sociais, período compreendido entre 1970-1980, caracterizado pela luta dos cidadãos em prol de seus direitos impulsionados pelo novo sindicalismo e movimentos sociais. Na década de 1990, o Estado intervém, autoritariamente, cumprindo uma agenda de reformas que englobou ajustes fiscais e redução de participação em agendas sociais: nesse momento, a democracia também demonstra suas contradições, ao invés de promover uma maior inclusão, faz o inverso – a exclusão.

No final da década de 1990, o Estado, comandado pelo neoliberalismo, considera a estabilização como insuficiente e promove o rompimento entre a articulação emprego e proteção social, extinguindo o Estado Social e instaura um momento de desmonte dos direitos sociais, substituindo-os por programas estratégicos de caráter compensatório da assistência, focalizados na linha da pobreza e, nesse contexto, as organizações do Terceiro Setor começam a atuar nesses programas. Essa atuação focada em restrições aos gastos sociais "se contrapõe no sentido mais amplo da justiça redistributiva e de responsabilidade pública" (IVO, 2004, p.59).

Theodoro e Delgado (2003) também corroboram com Ivo (2004) sobre a postura do Estado em relação aos gastos sociais e à ação da política social apenas focalizada na pobreza e aponta a questão financeira, ao transferir o debate da política social da ótica do direito para uma ótica do gasto social. Nesse contexto, as questões sociais passam a ser discutidas e operacionalizadas somente no âmbito da política social, o que mostra o descompromisso da ação pública com um projeto de inclusão social mais amplo.

(democracia e plena liberdade) associado ao bem-estar material para todos (SICSÚ, 2020). "O Keynesianismo forneceu os fundamentos ideológicos e políticos para o compromisso da democracia capitalista. Ele manteve a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia" (PRZEWORSKI; WALLERSTEIN, 1982, p. 5).

Por trás do discurso da focalização da política social existe "a escolha pública eficiente", na qual o Estado aponta quatro premissas que explicam sua restrição, mas que Theodoro e Delgado (2003) questionam: 1) os recursos destinados à política social são suficientes – esse discurso é equivocado, pois a Carta Magna previa aumento gradativo, longe dos mecanismos de transferência de renda para os pobres; 2) política social como focalização na pobreza – com essa lógica, a perpetuação da pobreza torna-se um pressuposto lógico e o abandono do projeto de efetivo combate à pobreza e de construção de um sistema amplo de proteção social; 3) a questão social é um problema técnico – ao destituir quase-pobres de direitos, pode-se levá-los, num segundo momento, à condição de pobres e esse embate de pobres desprotegidos comparado com aqueles um pouco menos pobres é perverso; 4) a política social como paliativo das imprecisões do mercado – mostra que essa postura possui cunho neoliberal, a favor das demandas do capital.

Em termos trabalhistas, a política social implementada pelo neoliberalismo é reconhecida pela implantação de políticas de desregulamentação e flexibilização contratual que aguçaram a ação do trabalho por conta própria e o trabalho informal, em condições de alto desemprego, fato que também aprofunda a mercantilização da vida das pessoas (FILGUEIRA, 2015).

Ademais, as políticas sociais focalizadas restringem a ação do Estado e quebram a perspectiva universalista e inclusiva conquistada pela Constituição de 1988. Para Theodoro e Delgado (2003, p.126) "usar a restrição fiscal como pano de fundo do debate social é, no limite, tentar desvincular a política social da questão distributiva, seu cerne histórico inelutável". E, para além disso, essa postura do Estado tende a reforçar a sua ação em prol dos interesses do neoliberalismo em detrimentos da inclusão e proteção social da população.

A criação da política do Pronaf para a agricultura familiar

Segundo o Censo Agropecuário (2017), a agricultura familiar brasileira representa 77% dos estabelecimentos é, responsável por 67% do total de pessoas ocupadas no campo e por 23% do total da produção dos estabelecimentos. Mesmo com esse nível de importância, desde o período colonial, essa atividade econômica foi marginalizada e esquecida pelas políticas governamentais e a luta pela terra surgiu ao lado de outras que pregavam a abolição da escravatura, mas nenhuma organização sindical, ou outro tipo, conseguiu ser mais forte que a burguesia agrária.

Somente em 1944, o presidente Getúlio Vargas autorizou legalmente a constituição de sindicatos agrícolas e rurais, mas, não foi objeto de regulamentação efetiva e essas instituições começaram a atuar na ilegalidade. Em 1953, foi realizada a primeira Conferência de Trabalhadores Agrícolas e, em 1963, constituiu-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), que teve sua ação reprimida pelo golpe de Estado de 1964 (ALMEIDA, 2009).

Na ditadura militar, o contexto político e institucional não deu espaço, na arena pública, para os agricultores discutirem e construírem junto ao poder público políticas agrícolas, mesmo com a Lei 4.504/1964, instituidora do Estatuto da Terra, que objetivava promover o ordenamento agrário via Reforma Agrária, priorizando a constituição de propriedades familiares, conforme seu art. 4º, II:

> Imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada em cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros (BRASIL, 1964).

Apesar de essa lei ter demonstrado prioridade aos agricultores familiares no acesso à terra, na prática, a exclusão tornou-se uma realidade. Essa mesma situação também foi

reproduzida com a Revolução Verde em meados da década 1970. O Estado criou políticas de acesso à financiamento e assistência técnica para beneficiar médios e grandes produtores rurais no que se refere à modernização das atividades agrícolas, um modelo agrícola excludente. "Mediante esse processo, o meio rural é invisibilizado como espaço de vida e passa a ser representado majoritariamente como substrato para a produção de mercadorias agrícolas" (FLEURY, 2009, p.64).

No cenário de exclusão, no final dos anos 1970, torna-se uma realidade a exigência, por parte dos atores do meio rural, da criação, pelo Estado, de políticas direcionadas ao atendimento de suas necessidades que, diante das instabilidades climáticas e de mercado, precisavam da ação governamental no sentido de criar estratégias para a estabilização de sua renda. Almeida (2002) aponta que, em 1979, com a atuação da Contag, em seu terceiro congresso, reforçou sua estrutura e passou a contar com aproximadamente 2.000 sindicatos e 20 federações estaduais. Além disso, outras mobilizações de âmbito mais gerais começaram a aflorar em todo o país.

> Um novo tipo de mobilizações e de reivindicações sociais ligadas desta vez a novas bandeiras de lutas, como pela cidadania, pela democracia, pela liberdade e pela autonomia sindical, por uma assistência social, por uma política adequada de preços mínimos agrícolas[...] as frentes de luta vão abrir, passando os movimentos a não mais visarem especificamente à questão da terra, reservando, no entanto, a essas formas de luta um espaço político importante nos anos oitenta e noventa (ALMEIDA, 2002, p. 55).

Os agricultores familiares começaram a se mobilizar por meio de movimentos sociais, os sindicatos ganharam forma de reivindicação de direitos e "projetaram-se no cenário político, deixaram suas marcas em importantes conquistas na Constituição de 1988 e se traduziram em espaços plurais de representação de atores coletivos" (PICOLOTTO, 2011, p. 306). A redemocratização, junto com o movimento do *welfare state* na Europa, tornaram-se terrenos férteis para o fortalecimento das conquistas do meio rural.

> Em maio de 1995, num grande ato unificado chamado "Grito da Terra Brasil", os movimentos do campo pressionaram a criação de um crédito rural diferenciado para os agricultores em regime de economia familiar, apostando que isso poderia desencadear a conquista de outras políticas (FAO, 2016, p.54).

Naquela época, as políticas governamentais não atendiam às necessidades de crédito da agricultura familiar. Ao buscar os bancos convencionais, a burocracia e as altas taxas de juros os impediam de acessá-los. Assim, a pressão social desse ato, junto com a crítica aos efeitos excludentes e concentradores de terra e renda, no que se refere ao modelo de modernização da agricultura, promoveu mobilizações. Essas, foram constituídas por movimentos populares do campo, como os representados pela Contag.

O efeito das mobilizações por todo o país culminou na criação, pelo Estado, em 1996, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a primeira política pública social [2] direcionada aos agricultores familiares e um dos mais importantes programas sociais. Em 2006, outra conquista para os povos do campo trata da regulamentação da Lei 11.326, que reconhece o agricultor familiar [3] como categoria social, produtiva e prevê a inserção dessa profissão no mundo do trabalho.

---

[2] Em consonância com Frey (2000), que defende a existência de campos específicos de políticas públicas como as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais. Nesse contexto, consideramos a agricultura familiar como parte da política social.

[3] Art. 3o Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

> O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) destina-se a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas. (BACEN, 2012, p. 2).

O primeiro desafio para a operacionalização do Pronaf foi criar um instrumento de identificação do agricultor familiar– a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), o que serviu de direcionamento das linhas de crédito conforme a realidade dos agricultores. A contar dessa iniciativa, os agricultores, individualmente ou em suas organizações econômicas, começaram a ter acesso a uma linha de crédito específica, com operações de custeio e investimento. As atividades a serem financiadas devem ser detalhadas em proposta simplificada ou num projeto técnico para avaliação do agente financeiro para a concessão de crédito.

Depois de vários debates com os movimentos sociais do campo, o desenho normativo do Pronaf precisou sofrer alterações, principalmente em relação à "diversidade socioeconômica da agricultura familiar, culminando na criação de grupos e linhas direcionadas aos agricultores mais descapitalizados ou em situação de vulnerabilidade social" (GRISA, SCHNEIDER, 2015, p.135). Como exemplo temos o "Pronafinho", criado em 1997, e o grupo B, em 1999.

Gradativamente essa política foi sendo ampliada. Conforme dados da FAO (2016), no período 2015/2016 existem várias linhas do Pronaf – investimento, microcrédito produtivo rural, produtivo orientado, indústria, agroindústria, custeio agroindústria familiar, cotas partes, semiárido, mulher, jovem agroecologia, eco e crédito para beneficiários do programa de reforma agrária e do crédito fundiário.

Dados oficiais do governo, via Banco Central, mostram a ascensão e queda dos investimentos no Pronaf ao longo dos anos. Para tanto, trouxemos, sucintamente, dados referentes a valores e número de contratos nas diversas modalidades dessa política. A Tabela 1 mostra claramente que, desde 2014, houve quedas no número de contratos. Com a mudança de presidência assumida por Michel Temer, em meados de 2016, essa queda se acentuou para 54%, mas, no ano subsequente, apresentou um aumento de 26%, que não foi capaz de atingir o patamar dos anos anteriores.

Considerando o período de análise (2013-2018), os dados referentes aos valores acessados apresentaram uma pequena variação de 16%, mas, por conta de uma redução brusca no número total de contratos (-50%), a média por contrato no período analisado foi de 41%. Esse resultado mostrou indícios de concentração de empréstimos a um número mais restrito de estabelecimentos, influenciado, principalmente, pela queda do número de contratos em 2017.

Tabela 1 - Contratos do Pronaf com cooperativas de crédito - 2013 a 2018

Ano	Nº total de contratos	% Variação	Valor total de crédito acessado (R$)	% Variação	Média de crédito (R$) por contrato	% Variação
2013	1.988.525		19.947.948.003,38		10.031,53	
2014	1.818.298	**-9%**	24.684.232.557,59	**19%**	13.575,46	**26%**
2015	1.697.659	**-7%**	21.746.696.303,59	**-14%**	12.809,81	**-6%**
2016	1.619.571	**-5%**	22.298.404.409,04	**2%**	13.768,09	**7%**
2017	1.049.414	**-54%**	21.214.496.876,81	**-5%**	20.215,56	**32%**
2018	1.417.181	**26%**	24.360.905.161,36	**13%**	17.189,69	**-18%**
TOTAL	9.590.648	**-50%**	134.252.683.311,77	**16%**	14.598,36	**41%**

Fonte: Adaptado dos dados Pronaf- Banco Central (2019).

Uma brusca redução do número de contratos a partir de 2017 provocou uma variação negativa de 50% entre 2013 e 2018 e um aumento da média de crédito por contratos de 41%, enquanto houve uma baixa variação nos valores totais de crédito acessado (16%) no mesmo

período. Para além da pesquisa de campo, para compreender esse resultado, levantamos os dados do Bacen analisados no estudo de Baccarrin e Oliveira (2021) a respeito da atuação do Pronaf no país (1999-2019) em relação ao limite de renda anual e por tipo de grupo (B, C, D, E)[4] (Tabela 2).

Tabela 2 - Valores de limite de renda anual (mil reais) por grupo de agricultores

Safra	B	C	D	E
1999/00	1,5	8	27,5	
2004/04	2	14	40	
2004/05	2	16	45	
2008/09	5	110 (Grupo V)		
2011/12	6	110 (220 alguns produtos*)		
2012/13	10	160 (220 alguns produtos*)		
2013/14	20	360		
2015/16	20	360		
2017/18	23	360		

Fonte: Adaptado de Baccarrin e Oliveira (2021) conforme dados do Bacen (2020).
* Arrroz, feijão, milho, soja, trigo e bovicultura de corte.

Conforme os dados, houve um aumento na participação de agricultores mais capitalizados e, segundo Baccarin e Oliveira (2021), essa consequência se deu a partir dos seguintes motivos:

1. Na safra de 2004/05, criaram o grupo E, com maior renda;
2. Em 2008/09, os grupos C, D e E foram unificados e inseridos no grupo V, com ampliação da renda para R$ 110 mil, denominado de Pronaf Mais Alimentos. Esse aumento objetivou a modernização dos estabelecimentos agropecuários por meio da aquisição de máquinas e equipamentos;
3. Na safra de 2013/14, a renda para ser habilitado no acesso ao Pronaf foi ampliada para R$ 360 mil;
4. Na safra de 2017/18, o limite de crédito liberado para custeio passou a ser R$ 250 mil.

Assim, o aumento da participação de agricultores com rendas mais elevadas, considerando-se as mudanças nas normas de acesso ao público do Pronaf, pode ter contribuído para uma redução de 50% no número de contratos entre 2013-2018 e um aumento de 41% na média de concentração nos valores de crédito acessados pelos estabelecimentos.

Apesar dos avanços, o Pronaf sofreu várias críticas principalmente pela falta de tradição e de interesse de bancos convencionais em atender ao público menos capitalizado. Segundo Búrigo (2010), no Sul, esse programa se consolidou mais facilmente devido a uma maior integração desses com o mercado, principalmente com relação ao acesso a uma estrutura de Assistência Técnica e pela pressão dos movimentos sociais ao exigir, junto ao governo e aos bancos, a presença de uma rede bancária e de cooperativas de crédito com maior capilaridade.

Como os bancos, em sua maioria, não demonstraram interesse em atender ao público do Pronaf, as cooperativas de crédito, inclusive as que constituem a vertente solidária, criadas nos movimentos rurais, encontram um ambiente favorável para se consolidarem no mercado de finanças para os agricultores familiares.

[4] No grupo B se enquadram os agricultores com renda bruta anual de até R$ 23 mil; os grupos C, D e E durou até a safra de 2004/05, haja visto que a partir do período de 2008/09 se uniram e formaram o grupo V. Esse grupo contempla os agricultores familiares com renda familiar anual de até R$ 360 mil. Deste modo, atualmente o Pronaf contempla apenas os grupos B e V.

A Inserção do Pronaf no cooperativismo de crédito rural com interação solidária

Segundo o Anuário do Cooperativismo Brasileiro (2018), as cooperativas de crédito são as únicas instituições financeiras presentes em todos os munícipios brasileiros, por meio de sede ou postos de atendimento. Esses números mostram que esses agentes apresentam potencial para gerar desenvolvimento econômico e social.

No país existem vários sistemas cooperativistas de crédito materializados por distintas inspirações e diferenças em relação à concepção ideológica, arranjo institucional e modelos gerenciais. Essas experiências foram classificadas considerando a origem, dividindo-as entre a vertente pioneira e a vertente solidária. A primeira nasceu com a lei do cooperativismo, que institui a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)[5] como órgão representativo do cooperativismo nacional, mas, para deputados e senadores do Partido dos Trabalhadores (PT) e Movimento dos Sem Terra (MST), essa entidade é ilegítima e representava o governo militar (PINHO, 2004).

A vertente solidária nasceu no meio rural, em setores social e economicamente marginalizados, no início dos anos 1990 e se fortaleceu com a criação, em 2003, da Senaes[6] Secretaria Nacional de Economia Solidária. Ao se intitularem como solidárias, marcaram um campo político de articulação e, ao mesmo tempo, pretenderam sinalizar um conjunto de procedimentos que norteavam o funcionamento dessas organizações. Essa articulação emergiu no sentido de organizar a economia local, por meio da captação de recursos e acesso ao crédito, buscando resolver os problemas a partir das necessidades da própria comunidade.

Historicamente, como resultado da exclusão de políticas governamentais, idealizadas apenas para atender aos produtores de maior porte, as Cooperativas de Crédito Rurais Solidárias são o resultado de mobilizações comunitárias que visam construir um conjunto de serviços financeiros adaptáveis à realidade dos excluídos.

Segundo Búrigo (2010), uma das possíveis causas das exclusões social e financeira encontra-se associada à inexistência de Organizações Financeiras Locais (OFL) que possam, em alguma medida, conhecer as necessidades de seus clientes dentro de uma lógica de proximidade. Assim, com o propósito de preencher essa lacuna, surgiram as Cooperativas de Crédito Rurais com Interação Solidária (CCRS) que atuam nos territórios com o esforço de responder às demandas financeiras dos mais pobres.

Ao contrário da bancarização, que defende o direcionamento do crédito para o consumo sem o aumento da massa salarial, o cooperativismo de crédito, por meio da relevante missão de reter poupança popular e conceder empréstimos, tem potencial para dar resposta social, política e econômica às demandas territoriais em nome de seus cooperados (BÚRIGO, 2010). Com o intuito de proteger o capital social dos associados e a sustentabilidade dessas cooperativas, essas são regulamentadas e fiscalizadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo Banco Central e são gerenciadas por modelos de governança que se desenham de acordo com as singularidades de cada tipo de organização.

Em 2003, por meio da Resolução 3.106, o Banco Central liberou a criação de cooperativas de livre admissão, que autoriza essas organizações cooperativas financeiras a operar com diversos público-alvo. Esse fato representou um novo capítulo na história das cooperativas de crédito no Brasil.

No caso do cooperativismo de crédito tradicional, além de viabilizar a ampliação do público-alvo, propiciou aglutinar clientes com bom poder aquisitivo. Diferentemente desses segmentos verticalizados, as cooperativas de crédito solidárias, por serem oriundas de

[5] Criada em 1969, a OCB é uma entidade que representa o cooperativismo brasileiro ofertando as cooperativas associadas serviços de consultoria em gestão e educação.

[6] Em 2016, Michel Temer, ao assumir a Presidência da República, rebaixou a Senaes a uma subsecretaria de Economia Solidária ainda dentro do Ministério do Trabalho e Emprego e em 2019, no governo de Jair Bolsonaro, a Senaes foi extinta.

movimentos sociais e sindicais, alijadas das principais políticas de crédito e assistência rural, buscam atender aos agricultores familiares. Essas cooperativas encontraram, no primeiro mandato do governo Lula, apoio para ampliar sua atuação, a partir de uma nova articulação entre o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Banco Central.

Nesse contexto, as cooperativas de crédito solidárias brotaram de grupos sociais nos quais os atos políticos precederam os atos econômicos, surgiram para atender às necessidades de capital e tecnologia dos excluídos. Portanto, são instituições que, em seu cerne, representam os agricultores, o que facilitou o acesso dessa categoria social ao Pronaf. Além desse financiamento, o agricultor pode ter acesso a outros produtos financeiros, de acordo com suas necessidades (BÚRIGO, 2010).

Dentre as diversas experiências do cooperativismo de crédito solidário, trataremos rapidamente das duas mais antigas – o Sistema Cresol e o Sistema Ascoob. A fundadora, Sistema das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol) iniciou sua caminhada em 1996, por agricultores familiares e assentados da reforma agrária do Sul e Sudeste, mais precisamente as famílias ligadas à economia solidária, que, por apresentarem dificuldade em acessar crédito, criaram um fundo rotativo[7] em 1995.

A partir de 2004, no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, inicia-se a parceria do Sistema Cresol com os movimentos sociais, concretizada por meio da capacitação e da assistência técnica via acordos com o antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Um dos indutores desse avanço foi concretizado pelo acesso a recursos do Pronaf para concessão de crédito aos agricultores. Em sequência, a articulação entre esse sistema e o governo se prolongou, com o apoio de entidades de assessoria, alinhadas à Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito de Economia Familiar e Solidária (Ancosol).[8] Essas iniciativas foram cruciais para o crescimento do cooperativismo de crédito solidário.

Na Bahia, não foi diferente, o ramo crédito iniciou sua atuação em 1999, a partir da criação da Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar (Ascoob) com o apoio do Movimento de Ação Comunitária (MOC), Associação de Pequenos Agricultores do Estado da Bahia (Apaeb) e sindicatos rurais. A maioria de suas cooperativas são localizadas no Território do Sisal, uma região marcada por fortes estiagens, baixos Índices de Desenvolvimento Humano e onde as relações financeiras informais são muito frequentes. Com o objetivo de formalizar uma relação com o Banco Central, em 2008, surgiu a Ascoob Central com a missão de organizar, coordenar e fomentar o cooperativismo de crédito, por meio de supervisão, auditorias, gestão e controle, dando maior credibilidade ao sistema. Segundo Búrigo (2010), as operações do Sistema Ascoob com o Pronaf começaram a ter valores consideráveis a partir de 2006, com a intervenção da Ancosol.

Contrastando com os dados do Pronaf operacionalizados por todas as instituições financeiras, descritos na tabela 1, no cooperativismo de crédito solidário houve um aumento em valores e em número de operações, mas, considerando a média por contrato, existe uma tendência à concentração desses recursos, apresentado na tabela como média valor por contrato (R$) conforme tabela 3.

---

[7] Organizações informais de crédito criadas no meio rural para dar condições de acesso a financiamento a agricultores familiares. Segundo Barreto (2016, p.101) "a metodologia de fundo rotativo solidário mobiliza recursos monetários e não monetários por meio de um sistema de créditos e débitos alimentado e gerido de modo compartilhado por seus apoiadores, executores e beneficiários".

[8] Em 2008, a Ancosol constituiu a Confederação Nacional das Cooperativas de Crédito de Economia Solidária (Confesol). Em termos legais é uma cooperativa de terceiro grau criada pelas centrais de crédito com o objetivo de aumentar a capacidade operacional e o poder de representação dos sistemas solidários (BÚRIGO, 2010). Em 2016, após oito anos de atuação para organizar e qualificar os serviços prestados aos sistemas associados, a Confesol tornou-se Cresol Confederação. Esta mudança alinhou-se à comemoração dos 20 anos da Cresol, tendo em vista que esta instituição representa mais de 97% da Confederação (SITE CRESOL, CONFEDERAÇÃO).

Tabela 3 - Dados Pronaf via cooperativismo de crédito solidário - 2013 a 2018

Ano	Nº total de contratos	Variação %	Valor total de crédito acessado (R$)	Variação %	Média valor por contrato (R$)	Variação %
2013	28.902	-	426.743.949,88	-	14.765,20	-
2014	27.960	**-3,37%**	456.122.811,66	**6,40%**	16.313,41	**9,50%**
2015	29.526	**5,30%**	534.252.142,32	**14,60%**	18.094,29	**9,80%**
2016	33.315	**11,37%**	787.037.103,50	**32,10%**	23.624,11	**23,40%**
2017	36.532	**8,81%**	848.986.850,81	**7,30%**	23.239,54	**-1,70%**
2018	39.454	**7,41%**	1.075.254.286,66	**21,04%**	27.253,37	**15%**
TOTAL	195.689	**29,50%**	4.128.397.145,00	**81,50%**	123.289,92	**55,80%**

Fonte: Adaptado de dados do Banco Central-Pronaf (2019).

Ao considerarmos os valores totais liberados pelo cooperativismo de crédito no período de 2013 a 2018, observou-se, na tabela 3, que o número total de contratos cresceu apenas 29,5% se comparado com o aumento de 81,5% nos valores de crédito acessados pelos estabelecimentos. Essa discrepância também explica a concentração maior de recursos (aumento de 55,8%) em um número limitado de contratos. Assim, elaboramos a tabela 4 com o objetivo de confrontarmos os dados das tabelas 1 e 3.

Tabela 4 - Comparativo Pronaf total de instituições x Pronaf cooperativas de crédito

2013/2018	% Variação- Nº total de contratos	% Variação- Valor total de crédito acessado (R$)	% Variação- Média de crédito por contrato (R$)
Pronaf Total	-50%	16%	41%
Pronaf CCRS	29,5%	81,5%	55,8%

Fonte: Elaboração própria (2020).

Esse comparativo reforça que, em todas as variáveis, o cooperativismo de crédito solidário obteve um percentual de variação positivo, principalmente nos valores totais de crédito acessado (81,5%), em comparação com um aumento significativamente menor do número de contratos, o que interferiu no aumento na média de crédito por contrato (55,8%).
Essa tabela, em contraponto com a tabela 3, deixa uma indagação a ser respondida na pesquisa de campo, a respeito dos grupos e valores atendidos por essas cooperativas, já que a concentração de crédito em um número limitado de contrato tende a excluir os agricultores de menor renda.

Além de outros motivos que somente os dados empíricos poderão desvelar, podemos supor que a não filiação dessas cooperativas à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)[9] as tornaram desarticuladas perante as esferas estadual e federal e, portanto, não dispõem de apoio suficiente para ter acesso a uma participação mais maciça nos recursos do Pronaf e outras políticas governamentais, conforme tabela 5.

A existência de duas vertentes do cooperativismo de crédito também pode corroborar com o resultado desses números, que contribui, de alguma forma, para entendermos as diferenças de acesso a credito entre produtores rurais e agricultores familiares. Para Pinho (2004) e Cazella e Berriet-Solliec (2010), as cooperativas pioneiras, em sua maioria, surgiram a partir das demandas de médios e grandes produtores rurais apoiados por grandes cooperativas de produtores agropecuários. Por outro lado, um sistema cooperativo de crédito solidário que emergiu a partir de agricultores familiares advindos de movimentos sindicais e do campo.

[9] Em abril de 2020, a OCB formaliza o ingresso da Cresol no sistema, que diante de mudanças estruturais no mercado financeiro, busca em alguma medida fortalecer o crédito cooperativo solidário.

Esses números mostram como as políticas de acesso para os agricultores, principalmente aqueles sócios de cooperativas de crédito solidárias, precisam ter o acesso facilitado ao Pronaf, um programa criado para o fortalecimento dos povos do meio rural. Ao confrontarmos com os valores da tabela 2, que desvela os valores limites de renda anual por grupo, infelizmente percebemos que o grupo B, os mais necessitados por crédito e, em grande parte, sócios das cooperativas de crédito solidárias, foram os menos beneficiados com essa política. Infelizmente o Pronaf tem uma tendência a beneficiar os médios e grandes produtores, em sua maioria, associados do cooperativismo de crédito pioneiro, fato corroborado com os dados da tabela 5.

Tabela 5 - Participação das vertentes do cooperativismo de crédito no Pronaf

Tipo/ Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vertente Solidária	17,06%	14,99%	16,33%	19,58%	17,59%	19,20%
Vertente Pioneira	82,94%	85,01%	83,67%	80,42%	82,41%	80,80%

Fonte: Adaptado de dados do Banco Central-Pronaf (2019).

Para além das políticas de âmbito federal, de modo geral, as cooperativas ampliam sua atuação por meio de parcerias com organizações coletivas, governos (esferas estadual e municipal) e ofertam linhas de crédito próprias, que, apesar de não serem suficientes para atender à demanda, ajudam a capitalizar os agricultores familiares. Nesse contexto, esses dados secundários precisam ser melhor explorados, por meio de pesquisa de campo na Cresol Confederação, um dos objetivos da tese de doutorado da autora desse artigo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O histórico de políticas implementadas para a agricultura brasileira, em sua maioria, foi de cima para baixo e em benefício dos médios e grandes produtores rurais. O esquecimento da classe rural menos abastada gerou um processo de mobilizações e de lutas dos povos do campo para acesso a políticas públicas direcionadas para suas necessidades. Com a redemocratização e o movimento do *welfare state*, as reinvindicações tornaram-se mais empoderadas e legitimadas.

Como o resultado dessas mobilizações e com o intuito de minimizar as desigualdades promovidas pelo capitalismo, no que se refere ao crédito para agricultores familiares, o Pronaf, mesmo sendo uma política social focalizada, desde 1996, em alguma medida vem contribuindo para a geração de renda de milhares de famílias.

As mudanças nas diretrizes do Pronaf, ao longo dos anos, tendem a explicar uma maior concentração de recursos no grupo de agricultores mais capitalizados (tabela 5). Ademais, considerando os dados das tabelas 1 e 4, o cooperativismo de crédito solidário teve resultados positivos nas variáveis total de contratos, valor de crédito acessado e média por valor de contrato, o que difere dos valores operacionalizados por todas as instituições financeiras que apresentaram uma variação negativa de 50%, fato que também corroborou com o aumento da concentração de crédito, com variação de 41%. Mas, ao considerarmos o histórico de baixo acesso a essa política pública pelo cooperativismo de crédito solidário, o Pronaf, em certa medida, também promoveu o desenvolvimento do cooperativismo de crédito solidário.

Essa postura de concentração dos recursos tende a favorecer ainda mais o desmonte das políticas sociais brasileiras que, gradativamente, vêm perdendo a universalidade e passam a ser focalizadas, mostrando-se a intenção do Estado em mantê-la e, ao mesmo tempo, o desinteresse em um real projeto de inclusão social.

No que se refere à operacionalização dessa política nas cooperativas de crédito solidárias, os dados secundários mostram um aumento ao longo dos anos, mas, quando comparamos com o cooperativismo de crédito pioneiro ou tradicional, esse aumento ainda é muito tímido. Esses dados também confirmam o cenário excludente de acesso a crédito para os agricultores familiares brasileiros, principalmente os mais empobrecidos (grupo B), que, em sua maioria, são alijados de direitos a políticas públicas direcionadas ao seu contexto social.

Uma resposta mais contundente aos dados apresentados pode ser explicitada a partir de estudos empíricos nessas organizações coletivas em relação aos tipos de grupos do Pronaf e os valores acessados por esses grupos, bem como outras informações que justifiquem os dados apresentados. Essa inquietação pretende ser respondida a partir da elaboração da tese de doutorado da autora do presente artigo.

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho só foi possível graças à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb), agência que me financia como bolsista de doutorado; à Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), a instituição em que trabalho, por ter me dado a oportunidade do afastamento das minhas atividades para fazer o doutorado com tranquilidade e em prol da minha formação acadêmica.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jalcione. **A construção social de uma nova agricultura**: tecnologia agrícola e movimentos sociais no sul do Brasil. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

ANUÁRIO DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO BRASILEIRO – 2018. **Sistema OCB - Núcleo de Informações e de Mercado**, 2019.

BACCARIN, José Giacomo; OLIVEIRA, Josatan Alexandre de. Avaliação da distribuição do Pronaf entre as regiões geográficas do Brasil. **Dossiê Pronaf 25 anos**: histórico, transformações e tendências. Revista Grifós, Unichapecó, v. 30, n 52, p. 114-140, 2021. Disponível em: https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5477. Acesso em: 10 de fev. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 3.106 de 25 de junho de 2003**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2003/pdf/res_3106_v1_O.pdf. Acesso em: 10 de jul. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 4.107 de 28 de junho de 2012**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/htms/normativ/RESOLUCAO4107.pdf. Acesso em: 05 de jul. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Quantidade e valores dos contratos por tipo de beneficiário**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/reportmicrrural?path=conteudo%2FMDCR%2FReports%2FqvcTipoBeneficiarioRelat.rdl&nome=Quantidade%20e%20Valor%20dos%20Contratos%20por%20Tipo%20de%20Benefici%C3%A1rio&exibeparametros=true&botoesExportar=true. Acesso em 10 de outubro de 2019.

BARRETO, Simaia Santos. Os fundos rotativos solidários no Brasil: uma perspectiva a partir do mapeamento dos fundos de 2011-2012. *In*: **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise. IPEA, Brasília, v. 1, p. 102-108, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/160509_bmt60.pdf. Acesso em: 11 de fevereiro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em 11 de outubro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 12 fev. 2019.

BÚRIGO, Fábio Luiz. **Finanças e solidariedade:** cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. Argos. Chapecó-SC: 2010.

BEHRING, Elaine Rosseti. Fundamentos de Política Social. In: **Abordagem da política social e da cidadania**. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais, Módulo 3, 2000. Disponível em: http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf Acesso em 20 de junho de 2019.

CAZELLA, Ademir Antônio; BERRIET-SOLLIEC, Marielle. O papel das cooperativas de crédito na territorialização das políticas de apoio à agricultura familiar-o caso do movimento cooperativo no estado de Santa Catarina-SC. **Geosul**, Florianópolis, v. 25, n. 50, p. 83-106, julho/dezembro, 2010. Disponível em: https://lemate.paginas.ufsc.br/files/2015/02/O-papel-das-cooperativas-de-credito.pdf. Acesso em 03 de fevereiro de 2021.

CENSO AGROPECUÁRIO 2017. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf. Acesso em 21 de fevereiro de 2021.

CRESOL CONFEDERAÇÃO. **Quem somos**: representatividade e compromisso com o cooperativismo de crédito solidário. Disponível em: http://confesol.com.br/pagina/institucional/conteudo/4-quem-somos/6/5-quem-somos/estab/1/ Acesso em 10 de maio de 2019.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, setembro, 1991. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006. Acesso em 15 de junho de 2019.

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. **Superação da fome e da pobreza rural**: iniciativas brasileiras, Brasília, 2016.

FILGUEIRA, Fernando. A reforma da proteção social na América Latina: avanços e possibilidades do universalismo. In: Carla Bronzo Fabian Repetto (org.). **Coordenação de Políticas Sociais**: Desafios para a Gestão Pública. Coleção Estudos n. 18, Série Análise, Área: Proteção Social. Cyan, Proyectos Editoriales, S.A, Madrid, p. 31-65, 2015. Disponível em: http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1461684875-estudio_18_portugues_final.pdf. Acesso em 06 de julho de 2019.

FLEURY, Lorena Cândido. Múltiplos olhares, uma questão: repensando a agricultura e o desenvolvimento. In: SOGLIO, Fábio Dal; KUBO, Rumi Regina. **Agricultura e sustentabilidade**; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 65-76, 2009. Disponível em: http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad008.pdf. Acesso em 01 de julho de 2019.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; LAVILLE, Jean-Louis. **A economia solidária**: uma abordagem internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 21, p. 211-259, junho, 2000. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/arquivos/tc-aula05-b-politicaspublicas-frey-fls3-19.pdf. Acesso em 18 de julho de 2019.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **RESR**, Piracicaba, v. 52, Supl. 1, p. S125-S146, fevereiro, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600007. Acesso em 05 de julho de 2019.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão do social: dilemas na redistribuição no tratamento focalizado. **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n.2, p. 57-67, abril/junho, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102- 88392004000200007&script=sci_abstract&tlng=es. Acesso em 20 de junho de 2019.

PEREIRA, Jordeana Davi; SILVA, Sheila Suely de Souza; PATRIOTA, Lúcia Maria. Políticas Sociais no Contexto Neoliberal: focalização e desmonte dos direitos. **Qualit@s - Revista Eletrônica**, v.5, n. 3, p. 1-

14, 2006. Disponível em: http://revista.uepb. edu.br/index.php/%EE%80%80qualitas%EE%80%81/article/viewFile/64/56. Acesso em 30 de junho de 2019.

PICOLOTTO, Everton Lazaretti. Processos de afirmação dos agricultores familiares como sujeitos de direitos. **In**: SCHNEIDER, Sérgio; GAZOLLA, Marcio (org.). **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**, p. 305-320. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

PINHO, Diva Benevides. **O cooperativismo no Brasil**: da vertente pioneira à vertente solidária. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004.

PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael. Traduzido por Otacilio F. Nunes Junior. O capitalismo democrático na encruzilhada. **Revista Democracia**, julho, 1982.

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (SEAD). **Painel de Políticas da Sead**. Disponível em: http://nead.mda.gov.br/politicas. Acesso em 07 de julho de 2019.

SICSÚ, João. Luzes e sombras: um olhar de Keynes sobre a esquerda. **São Paulo, Revista de Economia Política**, v. 40, n. 3, p. 532-553, julho/setembro, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rep/v40n3/1809-4538-rep-40-03-532.pdf. Acesso em 13 de fevereiro de 2021.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. Políticas sociais: acompanhamento e análise. **Ipea**, Brasília, n. 7, agosto, 2003. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4691. Acesso em 02 de julho de 2019.

INFORMAÇÕES DA AUTORA

Daciane de Oliveira Silva
Professora do Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas (CCAAB) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e Doutoranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).
E-mail: dacianeoliveira@ufrb.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-6919-7479
Lattes: http://lattes.cnpq.br/9525669579408517

Recebido em: 24/11/2020
Aceito em: 06/04/2021