



Grifos  
ISSN: 2175-0157  
grifos@unochapeco.edu.br  
Universidade Comunitária da Região de Chapecó  
Brasil

# INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E A APLICAÇÃO DO PRONAF NO MUNICÍPIO DE CLARAVAL-MG

---

**Faria, Rodolfo Borges de; Camargo, Regina Aparecida Leite de**  
INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E A APLICAÇÃO DO PRONAF NO MUNICÍPIO DE CLARAVAL-MG  
Grifos, vol. 30, núm. 51, 2021  
Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Brasil  
**Disponível em:** <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=572966561015>

## INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E A APLICAÇÃO DO PRONAF NO MUNICÍPIO DE CLARAVAL-MG

*Rodolfo Borges de Faria*  
UNESP Franca-SP, Brasil  
rodolfofaria@hotmail.com

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=572966561015>

*Regina Aparecida Leite de Camargo*  
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), Brasil  
regina.camargo@unesp.br

Recepción: 30/04/2020  
Aprobación: 05/07/2020

### RESUMO:

Ao longo dos seus 25 anos de existência, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi o instrumento chave de acesso ao crédito rural para agricultores familiares até então alijados do processo de modernização da agricultura brasileira. À luz da teoria da inovação no setor público, o Programa pode ser considerado um indutor de inovação pelo conteúdo do serviço entregue aos seus beneficiários e pela participação de novos atores, ou seja, ampliação do público atingido pela política de crédito rural. A partir de um estudo de caso, e com base na teoria da inovação no setor público, o trabalho averiguou se o Programa foi indutor de mudanças na agricultura familiar do município de ClaraVal – MG. Como fontes secundárias de informação foram utilizados os dados do Censo Agropecuário de 2017 e do site IBGE Cidades. Para a pesquisa de campo foram realizadas, em 2019, entrevistas com produtores, técnicos e a responsável pela carteira de crédito do Banco do Brasil, que serviram de fonte para a investigação do fenômeno estudado e análise qualitativa dos dados. Os resultados apontaram para a importância da extensão rural para o fortalecimento da agricultura familiar do município, através do trabalho da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater-MG), sendo essa instituição a principal disseminadora de inovações que levaram à transformações no contexto da agricultura familiar do município. O crédito do PRONAF mostrou-se uma importante fonte de recursos para a agricultura familiar, mas não decisivo para as inovações registradas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas, Extensão rural, Desenvolvimento local.

### ABSTRACT:

Throughout its 25 years of existence, the National Program for the Strengthening of Family Farming (Pronaf) was the key instrument for access to rural credit for family farmers previously excluded from the process of modernizing Brazilian agriculture. In the light of the theory of innovation in the public sector, the Program can be considered an inducer of innovation for the content of the service delivered to its beneficiaries and for the participation of new actors, that is, expansion of the public reached by the rural credit policy. From a case study, and based on the theory of innovation in the public sector, the work investigated whether the Program was an inducer of changes in family farming in the municipality of ClaraVal - MG. The secondary sources of information were data from the 2017 Agricultural Census and the IBGE Cidades website. The 2019 field research interviewed producers, technicians and the person responsible for Banco do Brasil's credit portfolio, which served as a source of information for the investigation of the phenomenon under study and qualitative analysis of the data. The results pointed to the importance of rural extension work to strengthen family farming in the municipality, with the governmental organization for Technical Assistance and Rural Extension of the State of Minas Gerais (Emater-MG), as the main disseminator of innovations that led to changes in the context of family farming. The Pronaf credit proved to be an important source of funds for family farming, but not decisive for the innovations registered.

**KEYWORDS:** Public policies, Rural extension, Local development.

### RESUMEN:

En sus 25 años de existencia, el Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) fue instrumento clave para acceder al crédito rural para agricultores familiares, anteriormente excluidos del proceso de modernización de la agricultura brasileña. A luz de la teoría de la innovación en el sector público, el Programa puede considerarse un inductor de innovación por el contenido del servicio prestado a sus beneficiarios y por la participación de nuevos actores, es decir, la expansión del público alcanzado por la política de crédito rural. Basado en un estudio de caso y en la teoría de la innovación en el sector

público, el trabajo investigó si el Programa fue un inductor de cambios en la agricultura familiar de Claraval – MG. Como fuentes secundarias de información, se utilizaron datos del Censo Agropecuario de 2017 y IBGE Ciudades. Para la investigación de campo, en 2019, se realizaron entrevistas con productores, técnicos y la responsable de la cartera de crédito de Banco do Brasil, que sirvieron como fuente para investigar el fenómeno estudiado, así como para el análisis cualitativo de datos. Los resultados señalaron la importancia de la extensión rural para el fortalecimiento de la agricultura familiar, a través del trabajo de la Compañía de Asistencia Técnica y Extensión Rural del Estado de Minas Gerais (Emater-MG), principal divulgador de innovaciones que condujeran a transformaciones en la agricultura familiar municipal. El crédito del PRONAF demostró ser una fuente importante de recursos para la agricultura familiar, pero no decisivo para las innovaciones registradas

**Palabras chave:** Políticas públicas. Extensión rural. Desarrollo local

## INTRODUÇÃO

A agricultura familiar deve ter destaque estratégico nas políticas públicas nacionais por sua importância no combate à fome, problema social que segundo a última Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) do IBGE, em 2017 atingiu 14,8 milhões de pessoas no país. A produção familiar pode ter significativa participação na melhora da alimentação da população em vulnerabilidade alimentar (FAO, 2013; PEIXINHO, 2013), além de contribuir para o desenvolvimento rural sustentável e estreitar as relações campo-cidade.

No Brasil, a associação entre agricultura familiar e segurança alimentar foi reforçada e promovida por programas de políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, regulamentado pela Lei federal 11.947 de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009), que atendeu, em 2017, mais de 41 milhões de estudantes do ensino público brasileiro (FNDE, 2017).

O período pós constituição de 1988 foi marcado pela maior participação dos movimentos sociais do campo e demais segmentos da sociedade, como a própria academia, na elaboração de políticas públicas, na luta pela reforma agrária e na contestação da pobreza rural. É nesse cenário que surge, em 1995, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), direcionado principalmente para o acesso à linhas de crédito com taxas de juros subsidiadas para pequenos e micro produtores rurais familiares e beneficiários de programas de colonização e reforma agrária (BRASIL, 2018). Para Schneider et al (2004), foi a primeira vez que as atenções públicas se voltaram para a até então marginalizada ou pouco inserida agricultura familiar, de forma regulamentada e abrangente em todo território nacional. São essas prerrogativas que qualificam o Pronaf como política inovadora: os fatores da inclusão social e da abrangência espacial.

A inovação, enquanto fenômeno, se destaca nos estudos sobre políticas públicas, uma vez que a Constituição de 1988, sob uma pauta redemocratizante e descentralizadora, adotou a repartição de competências entre os entes federativos e transferiu recursos e responsabilidades para estados e municípios (SUGIYAMA, 2008). Segundo Farah (2006), nesse contexto de ganho de importância das esferas subnacionais surge a necessidade de inovação por parte dos governos locais. A autora conceitua inovação nos governos locais a partir de dois eixos: produtos e processos.

A inovação por produtos diz respeito aos produtos oriundos da ação do Estado, ou seja, as próprias políticas públicas e seus resultados atuando diretamente para determinado segmento da população. Já a inovação por processo se refere à mudanças ligadas à formulação, implementação e controle das políticas, com ênfase especialmente na participação de novos atores e novos processos decisórios (FARAH, 2006).

O estudo que embasa este trabalho teve como objetivo verificar o papel do Pronaf para a promoção das inovações na agricultura familiar registradas no município de Claraval- MG pela pesquisa de campo. Para tanto, os passos seguidos foram: caracterização da agricultura familiar de Claraval; conceptualização de inovação no setor público segundo a autora Marta Ferreira dos Santos Farah; descrição da inovações encontradas nos processos produtivos e organizativos na produção familiar do município e considerações sobre a participação dos serviços de assistência técnica e extensão rural e do Pronaf nas mudanças encontradas.

## CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CLARAVAL-MG

O município de Claraval foi escolhido para esse estudo, por sua relevância regional na tomada de crédito do Pronaf, sua característica de agricultura majoritariamente de base familiar, tanto em termos de área agrícola quanto de quantidade de estabelecimentos e a recente organização de parte dos produtores familiares em associações ou cooperativas. Essas características podem ser comprovadas na Tabela 1, que traz um comparativo entre os municípios que fazem divisa com Franca-SP, cidade que atende os tomadores de crédito do Pronaf na região.

Como pode ser observado na Tabela 1, o município de Claraval chama a atenção pela alta porcentagem de estabelecimentos familiares, que ocupam quase a metade das terras agrícolas recenseadas. O município se destaca ainda pelo volume de crédito do Pronaf, tanto para custeio como para investimento.

O município de Claraval se localiza na mesorregião do sul do estado de Minas Gerais e faz limite com os municípios de Ibiraci-MG, Franca-SP, Cristais Paulista-SP e Pedregulho-SP, no nordeste do estado de São Paulo. A população estimada do município, em 2018, era de 4810 habitantes (IBGE CIDADES, 2019).

O café é a principal cultura agrícola do município, superando em porcentagem de estabelecimentos os municípios vizinhos, também localizados na região que é tradicional polo produtor de café, conforme os dados da Tabela 2.

Dentre os estabelecimentos que cultivam café em Claraval, alguns exercem concomitantemente outras atividades agropecuárias, mas a cultura do café influencia direta ou indiretamente a renda da maior parte dos produtores rurais do município. Segundo o extensionista da Emater-MG entrevistado, a cafeicultura de Claraval está atualmente entrando na era da tecnificação, com o uso de máquinas, cultivares modernos e manejo com preocupação de proteção do solo e conservação da água. A mão de obra é predominantemente familiar e faz uso da contratação externa assalariada somente em épocas específicas, como a colheita.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho foi realizado entre outubro de 2018 e maio de 2019 e possui uma abordagem qualitativa. Godoy (1995) destaca que o interesse da pesquisa qualitativa está no processo e não nos resultados ou no produto. Tal característica alinha-se com o interesse e objetivos de pesquisa deste trabalho, que busca compreender as inovações na agricultura familiar no município de Claraval, a partir de 2013, e o papel do Pronaf nas mudanças ocorridas, sob o olhar da inovação em políticas públicas. Tratou-se também de uma pesquisa descritiva, por descrever as características de determinado fenômeno (GIL, 2002).

O método utilizado para este trabalho foi o estudo de caso único. O estudo de caso é um método de pesquisa que assume que o fenômeno a ser estudado engloba condições e situações contextuais pertinentes especificamente ao seu caso, não podendo ser dissociado do seu contexto. “O estudo de caso é uma investigação empírica que: investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes” (YIN, 2015, p.17).

Esta pesquisa justifica-se enquanto um estudo de caso único por adotar como universo de pesquisa a agricultura familiar de Claraval, diferenciada por ter parte dos agricultores familiares associados ou cooperados para a escoação do produto e vultuosa participação na tomada de crédito do Pronaf, em relação aos outros municípios da região.

Foram realizadas oito entrevistas semiestruturadas, englobando todos os atores que correspondem às unidades de análise deste trabalho: os presidentes das quatro associações e uma cooperativa de produtores rurais existentes no município, a gerente da carteira de crédito rural do Banco do Brasil no município de Franca, que atende aos produtores familiares de Claraval[3] e o técnico da Emater-MG no município. As

organizações dos produtores serão aqui denominadas de associação R1, R2, R3, R4 e R5, independentemente de serem uma associação ou cooperativa. Esses atores foram escolhidos em função de participarem total ou parcialmente dos pontos de interesse da avaliação da pesquisa, que são a fenômeno da inovação tanto no contexto do desenvolvimento recente da agricultura familiar no município, quanto na tomada de crédito do Pronaf. Para a facilitação da escrita e da compreensão textual, as unidades de análise serão assim denominadas neste trabalho: a gerente do banco como Banco, o técnico da Emater-MG como Emater-MG e os presidentes das organizações como produtores ou associações.

Para a análise dos dados coletados via entrevista semiestruturada, optou-se por aplicar a ferramenta da análise de conteúdo. Dentro do repertório da análise de conteúdo, optou-se por utilizar a técnica de análise temática acerca dos assuntos abordados. Bardin (2016, p.135) explica: “Fazer uma análise temática consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõe a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido”.

Isso significa que buscou-se, através do encadeamento lógico das perguntas, encontrar respostas e significados que respondessem aos objetivos de análise do trabalho. Nesse sentido, no que se refere ao Pronaf, foi feito um conjunto de perguntas referente ao acesso ao crédito, inadimplência, fiscalização do uso do recurso e acesso ao crédito por categorias como jovens e mulheres. Em relação à agricultura familiar, foram feitas perguntas para a sua caracterização e para a análise dos impactos da assistência técnica.

No que se refere ao contexto da agricultura familiar do município, foi feito um conjunto de perguntas para caracterização dessa agricultura e para a análise dos impactos da assistência técnica. Por fim, para a análise das barreiras e indutores da inovação, tomou-se por base os fatores de disseminação da inovação de Farah (2008), bibliografia utilizada como referência: a percepção da relevância do problema ou desafio e a seleção de inovações por parte dos atores envolvidos.

## *A INOVAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

O setor público tem enfrentado grande pressão para a busca por melhores práticas e resultados de gestão pública. A pressão por redução de custos, a busca pela melhoria da eficiência e a necessidade de aplicação de novas tecnologias são fatores que atendem a interesses de diversos atores sociais e, por conta disso, a inovação no setor público se torna fenômeno necessário nesta dinâmica (ROBERTSON; BALL, 2002; FARAH, 2006). No que tange à gestão, a OCDE (2015) defende que a inovação significa a introdução de novos elementos em um serviço público, na forma de novos conhecimentos, nova organização e/ou nova habilidade de gestão ou processual.

No bojo da Constituição de 1988, com a repartição de competências e a transferências de recursos e responsabilidades da União para os entes federativos, ganham importância a participação e a aplicação das políticas públicas no âmbito do governo local. Nesse ponto, a professora Ana Paes de Paula da UFMG, em sua teoria em defesa da gestão social como contraponto ao gerencialismo de Bresser Pereira, e a professora Marta Ferreira Santos Farah da Fundação Getúlio Vargas, estudiosa do fenômeno da inovação em governos locais, defendem a maior participação social nas esferas de tomadas de decisões por parte dos atores envolvidos e/ou interessados nas políticas públicas (DE PAULA, 2005; FARAH, 2006).

Arretche (2004), entretanto, informa que a capacidade de os estados coordenarem políticas nacionais depende de como estão estruturadas as relações em cada estado. A autora alerta que as coalizões de governo aumentam a base vertical de apoio aos presidentes e que por conta de competição por recursos por parte dos entes subnacionais (estados e municípios), o governo federal pode, em maior ou menor medida, influenciar os programas de políticas públicas locais.

Koch e Hauknes (2005) afirmam que a inovação no setor público pode incluir a produção de materiais ou produtos, mas além disso pode implicar no desenvolvimento de um novo conjunto de ações sociais, através da criação de novas políticas e mudanças organizacionais. Os autores complementam que a inovação está



ligada a alterações de comportamento, induzidas ou não, dos atores inseridos em determinados ambientes e que as unidades de análise para identificação da inovação podem ser organizações, indivíduos ou cenários específicos.

Hartley (2005) defende que inovação nas organizações públicas não se caracteriza como um artefato físico, mas como alteração nas relações entre usuários e prestadores de serviços. O mesmo autor alerta ainda sobre a questão da competitividade, que estimula a dinâmica do funcionamento da inovação no setor privado mas que não deve pautar a inovação no setor público. Para o estudioso, na inovação no setor público é importante formar parcerias para o compartilhamento de novas ideias com parceiros tais quais organizações sociais, instituições privadas e outros entes públicos. Enquanto a inovação no setor privado se pauta pela competição, a inovação no setor público se pauta pela cooperação.

A inovação no setor público, portanto, leva em consideração os múltiplos interesses, a participação social nas esferas de tomada de decisões das políticas, a pluralidade de possibilidades de unidades de análise, a preocupação da relação entre usuários e prestadores de serviço, ou seja, se pauta pela continuidade e pelo desenvolvimento de novas ações sociais e mudanças organizacionais.

Farah (2006) ao analisar o processo de crescente descentralização do poder federal em relação aos entes subnacionais, com estes assumindo maior responsabilidade nos gastos públicos e implementação de políticas sociais, argumenta que o contexto em que se dão estas mudanças coloca, de um lado, os novos desafios enfrentados pelos municípios e outras gestões locais e, de outro, a reformulação do papel do Estado, motivada desde o final do anos 1970 por movimentos sociais insatisfeitos com o padrão da relação Estado-Sociedade no país. Para a autora, tratar de inovação no setor público é, antes de mais nada, compreender a ampliação da participação e das responsabilidades dos entes subnacionais, mas também a superação das características críticas do modo de gestão de políticas públicas precedentes à esta ampliação, ou seja, os municípios não só devem fazer mais, como também fazer diferente.

A autora conceituou duas possibilidades de inovação no setor público: a inovação por produtos e a inovação por processos. A inovação por produto diz respeito ao serviço ou produto final entregue para o público beneficiado por determinada política pública, ou seja, qual o conceito e de que forma os serviços e os produtos da política pública são entregues ao público beneficiado e quais os impactos sobre esse público. Essa inovação se preocupa com o conteúdo das políticas, quais os impactos que se deseja alcançar sobre a população e os resultados de sua aplicação. O conteúdo, os impactos e os resultados de determinada política são fatores da inovação por produto (FARAH, 2006).

A inovação por processos se preocupa com as mudanças ligadas à formulação, implementação e controle das políticas públicas. A participação de novos atores sociais e transformação de novos processos decisórios são fatores que avaliam a inovação por processo. Na inovação por processos, a preocupação está num momento pré aplicação e atuação das políticas e se centra no processo de inclusão democrática das pessoas que participam de sua formulação, implementação e controle (FARAH, 2006).

Como os fatores que determinam o processo de disseminação da inovação, a autora aponta: as características intrínsecas da inovação; a natureza do problema enfrentado; a percepção da relevância do problema ou desafio; sua convergência com a agenda local de políticas públicas; o acesso à informação e a possibilidade de seleção de inovações pelos atores envolvidos no processo decisório nas localidades receptoras (FARAH, 2008).

Para esta pesquisa, devido às ferramentas metodológicas e o repertório de entrevistas escolhidos, foram testados como disseminadores da inovação os fatores: percepção da relevância do problema ou desafio e a seleção de inovações por parte dos atores envolvidos.

## *O PRONAF E A INOVAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS*

Segundo Grisa e Schneider (2015), desde o advento do modelo de desenvolvimento por substituição das importações no início dos anos 1960, o Estado, e consequentemente as políticas públicas, se voltaram para um modelo de crescimento baseado no investimento e atenção à chamada indústria de base. Nas décadas de 1960 e 70, as políticas para o campo voltavam-se ao atendimento das necessidades da cidade e a categoria de agricultor familiar ainda não era reconhecida.

A situação começou a mudar após as agitações sociais que se formavam no campo a partir da década de 1980, em que novos atores sociais passaram a participar da cena política brasileira, dentre eles pequenos produtores rurais e movimentos sociais de reivindicação pela terra e pela reforma agrária.

Esse processo criou as bases para o que Grisa e Schneider (2015) chamam de inovação em termos de política pública para o campo. A criação do Pronaf foi fruto do reconhecimento e da legitimação do Estado em relação às especificidades de uma nova categoria social, até então designada por termos como pequenos produtores, produtores de subsistência e produtores de baixa renda, e que passou a ser legalmente reconhecida como de agricultores familiares.

De um modo geral, pode-se dizer que até o início da década de 1990 não havia nenhum tipo de política especial, com abrangência nacional, voltada para esse segmento da agricultura brasileira, e a criação do Pronaf passa a ser o que FARAH (2006) chama de inovação por produto em política pública. A autora conceitua inovação por produto as ações oriundas do Estado de forma que a própria política pública, nesse caso o Pronaf, seja algo novo (o produto) diretamente atuando sobre um determinado segmento social que ainda não alcançava. É interessante observar que a criação de políticas públicas para o campo corrobora a teoria da inovação no setor público e a importância dos governos locais, ambas ancoradas no processo de descentralização do federalismo brasileiro a partir de constituição de 1988.

De um lado, autores sobre políticas públicas no campo, como Grisa e Schneider (2015); Matei e Cazella (2015) explicam que os movimentos sociais no campo no final dos anos 1980 pressionaram o reconhecimento da categoria de agricultor familiar, que se concretiza no início dos anos 1990. Por outro lado Farah (2006), estudiosa no campo da inovação em governos locais, explica que o descontentamento da sociedade civil com a relação Estado-Sociedade no início dos anos 1970 culminou no processo de descentralização do poder federal e implicou na teoria da inovação em governos locais a partir do início dos anos 1990.

Tanto as políticas públicas para a agricultura familiar quanto a teoria da inovação em governos locais surgem nos anos de 1990 e o ponto comum entre eles é descentralização do poder. É esse processo de descentralização que liga os dois campos de estudos.

O Pronaf enquanto política pública federal, com linhas para públicos mais específicos como Pronaf Reforma Agrária, Pronaf Semiárido, Pronaf Jovem e Pronaf Mulher, acompanhou a tendência de descentralização das políticas públicas após 1988.

Portanto, o Pronaf como política pública para o campo é inovador ao incluir e reconhecer o agricultor familiar como uma legítima categoria social e ao mesmo tempo distinguir diferentes segmentos, com suas especificidades dentro do universo genericamente denominado de agricultura familiar, através de suas linhas de crédito mais específicas, num processo que também pode ser reconhecido como inovação dentro do próprio Programa.

A sua própria criação em 1995, como um Programa estratificado em linhas como as mencionadas acima, se caracteriza uma inovação por produto, enquanto que a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), e do Pronaf Infraestrutura, em 1998, para permitir maior participação da sociedade civil nas políticas municipais, se caracteriza como inovação por processo. A modificação dessas linhas ao longo do tempo pode ser tomada como exemplo da contínua inovação dentro do Pronaf – inovação dentro da inovação.

Em que pesem os problemas de participação efetiva nos CMDRSs (OLIVAL et al, 2007), a curta vida do Pronaf Infraestrutura (HESPANHOL, 2006) e a concentração de recursos em determinadas regiões do país e categorias de produtores familiares (GRISA, et al 2014; BACCARIN et al, 2016), o Programa operou uma inovação por produto, dado o histórico de inclusão de novos públicos e ao mesmo tempo permitiu experiências inovadoras no âmbito da gestão local, através de intervenções de atores locais na aplicação da política, o que caracteriza uma inovação por processo.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esta seção se dedica à análise das entrevistas realizadas, através das categorias criadas, derivadas dos instrumentos aplicados, a saber: Pronaf, Inovações na Agricultura Familiar e Barreiras e Indutores da Inovação.

A respeito do Pronaf, enquanto programa de política pública, averiguou-se que, na opinião de todos os dirigentes de organizações familiares entrevistados, este é um fator agregador para o desenvolvimento da agricultura familiar do município. Segundo as análises das entrevistas, todos os atores responderam que percebem o Pronaf como um programa necessário para a produção familiar, que auxilia os agricultores, mas que a transformação estrutural, com o aumento de renda e dos canais de escoação da produção, se deu com a mudança produtiva trazida pela Emater-MG, com o associativismo e cooperativismo e introdução da produção orgânica.

Segundo os dados do Censo Agropecuário de 2017, o percentual de produtores familiares com acesso ao crédito rural em Claraval, é mais que o dobro do encontrado para o Brasil e para o estado de Minas Gerais.

porcentagem de estabelecimentos com Pronaf no município de Claraval, em relação ao número total de estabelecimentos com financiamento, em 2017, aproxima-se mais do valor encontrado para o país do que o encontrado para o estado de Minas Gerais. Já a baixa porcentagem de estabelecimentos familiares que alegaram ter acessado o Pronaf, quando da realização do Censo (33%), confirma a alta taxa de “não-recurso” do Programa (CAZELLA et al, 2020). Por outro lado, é bastante expressiva a porcentagem de estabelecimentos com contratos de Pronaf em relação ao total de estabelecimentos com financiamento em 2017, indicativo do alto número de contratos nessa linha de crédito rural.

Pelos dados do Censo Agropecuário de 2017, foram encontrados no município de Claraval 190 estabelecimentos com financiamento, assim distribuídos: 130 estabelecimentos com contratos de investimento, 139 com contratos de custeio, seis com contratos de comercialização e apenas dois com empréstimos para a manutenção do estabelecimento. Pelos dados da Tabela 4, se observa a alta participação do Pronaf em todas as finalidades do crédito rural no município.

Dos 145 estabelecimentos que declararam ter financiamento pelo Pronaf em Claraval em 2017, apenas dois usaram os recursos em lavouras temporárias e em horticultura ou floricultura, contra 114 que declararam o financiamento de lavoura permanente e 27 que atestaram o uso dos recursos na pecuária. Esses dados confirmam a importância dessas atividades no município e indicam como os recursos do Pronaf concentram-se nas atividades que os agentes financeiros consideram mais consolidadas e seguras.

No que se refere às dificuldades do acesso ao crédito, apreendeu-se das respostas das entrevistas que há carência por parte do Banco de informação a respeito do funcionamento e operacionalização das diferentes linhas de crédito do Programa, que implica no desconhecimento dos produtores das linhas Pronaf Jovem e Pronaf Mulher. Não existem contratos nessas duas modalidades do Pronaf no município. Para Cazella et al (2020), o não acesso a linhas destinadas à públicos específicos do Pronaf, como jovens e mulheres, ou atividades diferenciadas, como a agroecologia, se explica mais pela falta de interesse e preparo dos agentes financeiros do que pela ausência de demanda por parte dos beneficiários.

A exigência de garantia fidejussória foi citada como uma barreira para a tomada de crédito do Pronaf por todos os entrevistados – dirigentes das organizações, responsável pela carteira de crédito do Banco do Brasil



e técnico da Emater-MG. Segundo Cazella et al (2020, p. 60), nesse caso trata-se de uma não aderência ao Programa por constrangimentos decorrentes de “Ausência de garantias (ex. título da terra) associada à aversão pelos mecanismos de aval”.

Quanto à fiscalização do uso do recurso, pela análise das respostas dos entrevistados perguntados a esse respeito, as informações coincidem com as conformidades determinadas no Manual de Crédito Rural do Bacen, ou seja, é uma obrigação do banco operador da linha e isso é executado em Claraval. A inadimplência é baixa e segundo informações do Banco, gira em torno de 1 %. Vale ressaltar que a partir de 2 % de inadimplência, o Programa corta a liberação de recursos para o município.

No que concerne ao surgimento de inovações na agricultura familiar, até 2013 o município não possuía produção orgânica certificada, a maior parte dos produtores se dedicavam exclusivamente à cultura do café e havia apenas uma associação, que não praticava a venda conjunta da produção. Essa associação apenas compartilhava os custos para obtenção de água e buscava auxílio para as demandas dos produtores associados.

Pode-se afirmar que as mudanças na agricultura familiar em Claraval, a partir de 2013, foram inovadoras para uma parte dos agricultores, que aderiram ao associativismo e ao modo de produção orgânica e tiveram acesso a mercados institucionais, e, no caso de uma das organizações, acesso também ao mercado internacional de café orgânico. A assistência da Emater-MG foi a grande estimuladora dessas transformações e mudanças nos processos produtivos e organizativos dos produtores familiares do município.

Até o ano de 2013 os agricultores não tinham conhecimento dos mercados institucionais, além de não ter caso de exportação de produtos no município. Com o advento da produção orgânica, ocorre a agregação de valor ao produto, que, somada ao acesso à mercados institucionais (no caso o PNAE, que paga preços superiores aos do mercado), aumentaram o retorno financeiro para os produtores. Para os produtores que passaram a exportar café orgânico, o preço “pago na bica” chegou a ser três vezes superior ao valor da saca comercializada junto a empresa local.

O Quadro 1 caracteriza as associações de produtores rurais, componentes do universo de pesquisa deste trabalho. Como pode ser notado, as cinco organizações possuem produtores de café, sendo que em duas delas o café e demais produtos produzidos são certificados como orgânicos. Essas são também as duas únicas associações que entregam produtos para mercados institucionais através do PNAE. A Cooperativa Empresarial X é o principal canal de escoamento da produção cafeeira do município. É também interessante notar que tratam-se de organizações jovens – a mais antiga, no momento das entrevistas, tinha nove anos de vida e a mais jovem apenas um ano.

A diversificação da produção foi outro fator de garantia de aumento de renda. A partir do ano de 2013, o município começou a produzir comercialmente hortaliças e frutas (com destaque para uva e morango). Já havia a produção leiteira e a de animais como suínos e aves, entretanto, o início da produção de hortifrúts orgânicos, intensificou o acesso aos mercados institucionais e também a mercados privados regionais. Essas alterações se referem às organizações R1 e R4, que foram as que optaram pela produção orgânica, conforme o Quadro 1. Mas é importante salientar que o crescimento financeiro relatado, com o aumento dos canais de escoação, só foi acessível aos agricultores associados, em sua maior parte àqueles que aderiram a produção orgânica e a diversificação da produção, conforme relato dos entrevistados.

Um dado interessante, que deve ser melhor explorado em pesquisas futuras, é o fenômeno da volta dos filhos dos agricultores familiares, dos antigos empregos nas cidades para o trabalho no campo, fato relatado pelos presidentes das instituições que aderiram integralmente ao associativismo e a produção orgânica. Isso se deu em consequência do aumento do retorno financeiro da atividade agrícola e a autonomia financeira que possibilita que as famílias vivam das atividades do campo. É possível que esse fenômeno tenha se intensificado no ano de 2020, em decorrência das consequências econômicas da Covid-19.

As transformações com a mudança nos processos organizativos e produtivos (associativismo, produção orgânica e diversificação) são um caso de inovação por processos, e a entrega de produtos de maior valor

agregado em novos mercados, como o caso da associação cujo alguns produtores passaram a exportar café orgânico, uma situação de inovação por produto (FARAH, 2006).

Quanto ao apoio do poder público às demandas da agricultura familiar do município, os entrevistados citaram a atuação da prefeitura, que se deu com pequenos auxílios, como a cessão de espaços para reuniões e recursos para a compra de sementes de melhor qualidade, auxílio para viagens e estadias para a realização de cursos. Constatou-se que o apoio municipal foi importante, mas não determinante para a mudança do contexto da agricultura familiar do município a partir de 2013, e se deu através de ações em parceria com a Emater-MG.

As mudanças operadas por parte dos produtores familiares, e a percepção sobre o Pronaf dos entrevistados, foram analisadas pela ótica dos elementos disseminadores de inovações elencados por Farah (2008), a saber: a) percepção da relevância do problema e b) seleção de inovação pelos atores envolvidos. Constatou-se a importância da Emater-MG, enquanto agente disseminador de inovação, ao fortalecer o associativismo, o modo de produção orgânica, a diversificação da produção e a prestação da assistência técnica necessária para que os produtores acessassem os mercados institucionais.

No que tange a percepção da relevância do problema ou desafio, observou-se mais uma vez a importância da empresa de extensão rural, enquanto eficiente propositora de soluções para as demandas da agricultura familiar do município. Até o ano de 2013, os produtores acessavam apenas pequenos mercados regionais no sul de Minas Gerais e nas cidades ao redor de Franca. A partir de então, ampliaram-se os canais de escoação, um dos principais gargalos da agricultura familiar, para os agricultores que aderiram às orientações do técnico da Emater-MG – organizações R1 e R4.

Nesse sentido, na fala dos agricultores entrevistados, o associativismo que facilitou o acesso a novos mercados, também foi um estimulador da busca pelo crédito do Pronaf, para custeio das lavouras e investimento em implementos para atender ao aumento da demanda, contribuindo assim para a expansão produtiva.

No que se refere à seleção de inovações por parte dos atores envolvidos no processo decisório nas localidades receptoras, avaliou-se que este é um elemento em disseminação no município, pois as mudanças propostas pela Emater-MG ainda não atingiram mais do que 25% dos produtores familiares do município. As orientações para diversificação e conversão para sistemas orgânicos de produção, são seguidas apenas pelos produtores que aderiram ao associativismo. Mas, segundo os entrevistados, cresce ano a ano o número de adesões.

O crédito do PRONAF, na percepção dos atores pesquisados, é importante na manutenção da atividade agrícola, como atesta a fala de um dos agricultores entrevistados: “é algo que a gente já conta que vai ter e poder usar”, entretanto, no que se refere aos elementos da inovação avaliados neste trabalho, percepção da relevância do problema e seleção de inovação por parte dos atores envolvidos, a atuação da Emater-MG teve papel protuberante.

Em relação ao crédito do Pronaf, foi observado que: a garantia fidejussória nos contratos é uma barreira de acesso ao crédito; há unanimidade quanto a baixa inadimplência do Programa no município e existe também consenso de que o acesso ao crédito é um fator de desenvolvimento enquanto alavancador do retorno financeiro para o produtor rural. Sendo assim, é mister propor aos bancos operadores do Programa, um estudo de viabilidade para flexibilização das normas quanto às garantias nos contratos, tornando-as mais alinhadas com às especificidades e realidades locais.

O município analisado já possui destaque regional quanto ao volume de crédito tomado no Programa, entretanto, existem brechas para a participação em linhas ainda não acessadas. A flexibilização das exigências de garantias pessoais nos contratos, pela análise da opinião de todos os entrevistados, é uma possibilidade de solução nesse sentido.

Especificamente, quanto à ausência de acesso às linhas do Pronaf direcionadas para jovens e mulheres, propõe-se uma aproximação do técnico da Emater-MG com a agência bancária que centraliza as operações de crédito do Pronaf na região, no intuito de abrir oportunidades de contratação dessas linhas. Nesse

mesmo sentido, propõe-se tal aproximação entre banco e extensionista, para que os produtores tenham conhecimento sobre o Pronaf Agroecologia, visto que tal linha atende produtores que produzem orgânicos, modo de produção em expansão em Claraval. Como já mencionado, foi encontrado apenas um contrato nessa linha em todo o município.

A realização de eventos, palestras e cursos pela Emater-MG em parceria com o Banco do Brasil são formas viáveis de ampliar as possibilidades de acesso ao crédito pelos produtores. O fato do Banco ter centralizado o atendimento aos produtores rurais que tomam crédito do Pronaf na região de Franca em uma única agência, facilita a aplicação desta proposta de intervenção.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O município de Claraval enquadra-se no conjunto de municípios do estado de Minas Gerais que têm a cultura do café como principal atividade econômica e a agricultura familiar como a categoria predominante de produtores rurais. Segundo o censo agropecuário de 2017, esse foi o principal segmento na tomada de crédito rural, concentrando os contratos de custeio e investimento nas atividades relacionadas com culturas permanentes e também pecuária leiteira. A porcentagem de produtores familiares que acessaram o Pronaf em Claraval mostrou-se maior que a média nacional e que a média para o estado de Minas Gerais.

Mas apesar da importância do Programa para a manutenção e aprimoramento da agricultura familiar cafeeira do município, a análise das entrevistas colhidas na pesquisa de campo não apontou o crédito rural via Pronaf como principal indutor das inovações registradas: - novos arranjos organizativos, produção orgânica e acesso a novos mercados, incluindo o mercado internacional de café orgânico e os mercados institucionais. No entanto, os recursos do Programa foram um aporte importante para a concretização dessas mudanças.

Nos seus 25 anos de existência o Pronaf passou por sucessivos ajustes para ampliar o atendimento à grande diversidade de produtores que se enquadram como familiares. Assim, o Programa tanto buscou a inclusão do segmento mais descapitalizado desse universo como aumentou gradativamente o limite da renda bruta anual para enquadramento de produtores mais capitalizados. O Programa também criou linhas específicas para os jovens e mulheres rurais, bem como para atividades diferenciadas como a agroecologia e a agroindústria. Por seus objetivos iniciais e as consecutivas adequações, o Pronaf pode ser considerado um exemplo de inovação no setor público tanto por produto como por processo.

Mas apesar da expressiva presença do Pronaf no município de Claraval, e da crescente adesão de produtores à agricultura orgânica, a pesquisa registrou apenas um caso de acesso ao Pronaf Agroecologia e nenhum contrato de Pronaf Mulher e Pronaf Jovem. O Pronaf no município parece seguir a trilha já conhecida, e supostamente mais segura, das atividades consolidadas: café e pecuária leiteira.

Por outro lado, a pesquisa apurou que a atuação da Emater-MG, empresa pública de assistência técnica e extensão rural do estado de Minas Gerais, foi a principal responsável pelas inovações no contexto da agricultura familiar do município a partir do ano de 2013, com a chegada de um novo profissional técnico que incentivou as mudanças relatadas. Os resultados demonstraram a importância e capacidade do Estado em promover inovações que impactem positivamente na realidade socioeconômica e produtiva dos agricultores familiares.

Como limitação deste trabalho, atenta-se que as suas conclusões não são passíveis de generalização, pois se trata de um estudo de caso único, com suas respectivas especificidades. Mas o estudo chama a atenção para a necessidade de novas pesquisas de campo que tenham como foco o cumprimento ou não do potencial do Pronaf como indutor de inovações.

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira Ciências Sociais** [online]. v.14, n.40, pp.111-141, 1999.
- BACCARIN, J.G.; PEREIRA, R.L; SILVA, D.B.P; OLIVEIRA, J.A. Conformidade na distribuição dos créditos do Pronaf: análise em relação ao número e à renda bruta de estabelecimentos da agricultura familiar nas regiões geográficas brasileiras. **Geografia**, Rio Claro, v. 41, n. 3, p. 549-566, set./dez. 2016.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. rev. e actual. Lisboa: Edições 70, 2016.
- BRASIL. **Lei 11.947**. PNAE – PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.
- CAZELLA, A, A; CAPELLESSO, A, J; SCHNEIDER, S. A abordagem do Não-Recurso a políticas públicas: o caso do crédito rural para a agricultura familiar. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro – vol. 7, nº 1, janeiro a abril de 2020, p. 48 - 67
- DE PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE – Revista de Administração de Empresas**. v.45, n1. p.36-49, jan-mar 2005.
- FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **The State of School Feeding World Wide 2013**. World Food Programme, Italy, 2013.
- FARAH, M.F.S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Organização & Sociedade**. v 15, n.45, abr/jun 2008, p.107-126.
- FARAH, M. F. S. Inovação e governo local no Brasil. In JACOBI, P. PINHO, J. A (org). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 207p.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GODOY, A. S. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas possibilidades: Uma revisão histórica dos principais autores e obras que refletem essa metodologia de pesquisa em Ciências Sociais. **RAE**, São Paulo, v. 5, n. 2, p.57-63, 1995. Bimestral.
- 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**. Piracicaba-SP, v.52, supl.1, p.125-146, 2014.
- GRISA, C; WESZ JUNIOR, V.J; BUCHWEITZ, V.D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, Vol. 52, Nº 02, p. 323-346, Abr/Jun 2014.
- HARTLEY, J. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. **Public money & Management**, p. 27-41, jan 2005.
- HESPANHOL, R, A, M. Pronaf infra-estrutura e serviços municipais e associações de produtores em municípios selecionados da região de Presidente Prudente, estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, SP, v.36, n.5, maio 2006.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo Agropecuário 2017**.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Cidades**.
- KOCH, P. HAUKNES, J. Innovation in the Public Sector. **Publin Report**. n. D.20. Oslo: NIFU STEP, 2005.
- OCDE – Organisation for Economic Co-operation and Development. **The innovation imperative in the Public Sector: setting an agenda for action**. Paris: OECD Publishing, 2015.
- OLIVAL, A, A; SPEXOTO, A, A; RODRIGUES, J, A. Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. vol.45 no.4 Brasília Out./Dec. 2007.
- PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 18, p.909-916, 01 abr. 2013.

- ROBERTSON, R. BALL, R. (2002). Innovation and improvement in the delivery of public services: The use of quality management within local government in Canada. **Public Organization Review**. A Global Journal, 2(4), 2005, p.387-405.
- SCHNEIDER, S. CAZELLA, A. A; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S; SILVA, M. K; MARQUES, P. E. M. (org). **Políticas públicas e participação social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.
- SUGIYAMA, N. B. Theories of Policy Diffusion Social Sector Reform in Brazil. **Comparative Political Studies**. v.41, n.2, p.193-216, feb. 2008.
- YIN R, K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. 248p.