

## A abordagem do Não-Recurso a políticas públicas: o caso do crédito rural para a agricultura familiar

Ademir Antonio Cazella<sup>1</sup>

Adinor José Capellesso<sup>2</sup>

Sergio Schneider<sup>3</sup>

### Resumo

Este artigo discute o enfoque teórico do “não-recurso” para análise de políticas públicas e as principais razões do não acesso de parcela importante de agricultores familiares ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A partir de revisão bibliográfica analisou-se dados de acesso a esse programa de crédito rural mobilizados em estudos acadêmicos sobre o tema. A taxa de não-recurso ao Pronaf foi de 64% em 2006, ano de maior número de beneficiários. Essa taxa elevada decorre do conhecimento insuficiente das normas da parte de agricultores e de operadores de crédito, problemas operacionais nas agências financeiras, diversidade social da agricultura familiar, limitações de garantias, falta de assistência técnica, desinteresse de agricultores idosos e receios de constrangimentos em caso de inadimplência. O não-recurso ao Pronaf não se deve, portanto, somente à ineficiência dos serviços públicos de extensão rural e financeiros, como comprovam os casos de não acesso por opção.

**Palavras chave:** elegibilidade, desconhecimento, não-demanda, não recepção

### The non-take up approach to public policies: the case of rural credit for family farming

#### Abstract

This article discusses the theoretical focus of “non-take up” to analyze public policies and the main reasons that an important portion of family farmers do not access Brazil’s National Program for Strengthening Family Farming (Pronaf). Based on a bibliographic review, data about access to this rural credit program were analyzed, found in academic studies about the issue. The rate of non-take up to Pronaf was 64% in 2006, the year with the highest number of beneficiaries. This high rate is due to insufficient knowledge of the norms among farmers and credit operators, operational problems in financial agencies, social diversity of family farming, limitations of guarantees, lack of technical assistance, lack of interest by elderly farmers and reservations about difficulties that could be caused by lack of payment. Therefore, the non-take up of Pronaf is not due only to the inefficiency of public rural extension and financial services, as proven by cases of non-take up by choice.

**Keywords:** eligibility, lack of knowledge, lack of demand, lack of reception

Submetido em 05.02.2020, aprovado em 21.02.2020

---

<sup>1</sup> Doutor em Ordenamento Territorial junto ao Centre d'Etudes Supérieures d'Aménagement -Tours/França, Professor titular da Universidade Federal de Santa Catarina e do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, pós-doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e-mail: [aacazella@gmail.com](mailto:aacazella@gmail.com);

<sup>2</sup> Doutor em Agroecossistemas, Professor no IFSC Câmpus São Miguel do Oeste. e-mail [adinor.capellesso@ifsc.edu.br](mailto:adinor.capellesso@ifsc.edu.br)

<sup>3</sup> Doutor em Sociologia (UFRGS/Université Paris X), Professor Titular do Departamento de Sociologia e membro permanente dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural ([www.ufrgs.br/pgdr](http://www.ufrgs.br/pgdr)) e de Sociologia ([www.ufrgs.br/ppgs](http://www.ufrgs.br/ppgs)) da UFRGS. Atual Vice Presidente da IRSA (International Rural Sociology Association), e-mail: [schneide@ufrgs.br](mailto:schneide@ufrgs.br)

## **1. Apresentação**

Um dos grandes desafios da análise de políticas públicas consiste em explicar sua dinâmica operacional diante da diversidade de situações dos potenciais beneficiários. Os estudos sobre o tema geralmente priorizam o processo de surgimento do problema político e sua transformação em ação pública, reconstruindo a trajetória e o jogo de interesses, bem como os referenciais e regras que embasaram a elaboração da ação pública. Este artigo busca discutir a falta de capacidade explicativa sobre os potenciais beneficiários que não acessam determinadas políticas públicas. Para tanto, adota-se o referencial teórico do Não-recurso (Non-take up) a políticas públicas, seguido da sua aplicação para o caso da política brasileira de crédito rural direcionada à agricultura familiar. Do ponto de vista metodológico, além da análise bibliográfica sobre um conceito inédito no Brasil, a discussão recupera resultados de estudos anteriores executados por terceiros e pelos autores tanto diretamente quanto na condição de orientadores de projetos de pesquisa de mestrado e doutorado.

A relevância desta análise aumenta ao se considerar as especificidades rurais brasileiras e, em especial, a persistência de profundas desigualdades sociais, as quais precisam ser integradas no processo de análise das políticas públicas. A ampla diversidade social e produtiva da agricultura familiar tende a gerar efeitos desiguais entre atores e regiões no que se refere aos resultados de políticas públicas específicas para essa categoria socioprofissional. Além disso, trata-se de um segmento social historicamente discriminado pelas políticas públicas de desenvolvimento agrícola, as quais privilegiaram ao longo do tempo as grandes unidades produtivas voltadas, em geral, para o comércio de commodities. Embora o esforço político adotado nas últimas três décadas no sentido de conceber um arcabouço de políticas públicas específicas para a agricultura familiar tenha logrado êxitos, persistem mecanismos diversos de “não-recurso”, os quais este estudo pretende elucidar. O artigo está dividido em duas partes principais, sendo a primeira dedicada à discussão conceitual da noção de não-recurso e a segunda orientada para a análise da política de crédito rural para agricultura familiar a partir desse enfoque.

## **2. Não-recurso a políticas públicas: origem e aplicabilidade da noção**

A abordagem do Não-recurso se propõe a avaliar os resultados das políticas públicas com ênfase nas suas limitações, sobretudo, diante da tendência de elitização via exclusão de amplos segmentos do público potencial de beneficiados. A noção de “não-recurso” centra a investigação nas situações de pessoas ou famílias que não acessam políticas e serviços públicos aos quais têm direito segundo a legislação em vigor (HAMEL; WARIN, 2014; WARIN, 2016). Trata-se de melhor compreender, segundo esses autores, a falta de interesse, estigmas, discriminações, desconhecimentos, receios e posicionamentos políticos

que conformam as situações de não acesso às políticas públicas, no nosso caso, de apoio à agricultura familiar.

O tema do não-recurso surgiu nos anos 1930 no Reino Unido com o propósito de avaliar a aplicabilidade das políticas sociais de caráter financeiro (*non take-up of social benefits*). A utilização desse enfoque na atualidade precisa, no entanto, ser ampliado para além das políticas públicas de auxílio financeiro por duas razões principais: i) a necessidade de romper com a definição ortodoxa de não-recurso marcada pelo paradigma da “escolha racional”, cuja formulação se aplica unicamente às situações passíveis de quantificação da população elegível; e ii) a existência de outros domínios de políticas públicas que esse enfoque pode ser utilizado (WARIN, 2010; 2016).

As primeiras análises a partir do enfoque do não-recurso (LISTER, 1974; CATRICE-LOREY, 1976; OUTIN et al., 1979) adotam como parâmetro a possibilidade de cálculo da taxa de Não-Recurso (NR) de uma dada política a partir da relação entre o público elegível que recebe o benefício (NeR) sobre o total de indivíduos elegíveis (Ne), expressada pela seguinte fórmula: Taxa de NR =  $100 - \text{NeR} \times 100 / \text{Ne}$ . O problema dessa formulação reside no fato de que, enquanto o público elegível que recebe o benefício (NeR) é relativamente fácil de ser encontrado por meio de registros de acessos, o total de indivíduos elegíveis (Ne) de uma dada política pública nem sempre é conhecido com certa precisão. Para os adeptos dessa formulação, a impossibilidade de se quantificar o público potencialmente elegível inviabiliza a aplicação desse enfoque. Mais do que uma precisão do cálculo de alcance, ao se desconhecer parte do público, as razões explicativas do não acesso tendem a ficar incompletas.

Os integrantes do *Observatoire des Non-Recours aux Droits et Services* (Odenore), criado em 2003 na atual *Université Grenoble Alpes* (França), buscam superar essa limitação. Suas análises partem da constatação de que diversos direitos e serviços públicos não podem ser analisados e avaliados a partir dessa compreensão. Em que pese a inexistência de dados mensuráveis sobre o seu público potencial, várias políticas públicas apresentam altas taxas de não-recurso: transporte público, creches municipais, prevenção de riscos sanitários, auxílios de inserção profissional, dentre outros. A partir desse entendimento, Warin (2010, p.3) propõe definir de forma mais abrangente esse enfoque: “o não-recurso remete à toda pessoa que (...) não se beneficia de uma oferta pública, de direitos e serviços, à qual poderia desejar”. Não se trata somente de uma ferramenta de gestão de política pública, mas representa, sobretudo, uma questão política dado que seus efeitos provocam verdadeiras “rupturas de cidadania”.

Três fatores justificam os esforços para se desvencilhar da postura original e ampliar o leque de análise. O primeiro decorre da incidência do fenômeno de não-recurso mesmo em situações nas quais o público potencial é desconhecido ou de difícil quantificação,

exigindo maiores esforços no sentido de produzir dados quantificáveis sobre os resultados das políticas públicas e do seu público elegível. O segundo deriva de o enfoque original desconsiderar a perda de elegibilidade e de acesso a uma determinada política pública decorrente de mudanças nas regras, as quais produzem

efeitos sobre as percepções, representações e comportamentos dos demandantes potenciais. Notadamente, uma perda de elegibilidade induz alguns a nada mais demandar; é em parte a questão da ruptura de direitos e seus efeitos em termos de abandono (WARIN, 2010, p.3).

Por fim, o terceiro fator tem a ver com o que se perde em termos de compreensão do fenômeno de não-recurso ao se limitar a uma visão idealizada da existência de um público cativo e delimitado. Muitos potenciais beneficiários de determinadas políticas recorrem a caminhos alternativos, à exemplo dos auxílios de pessoas próximas, em geral da família, e de organizações para-públicas, cujos mecanismos de funcionamento são pouco conhecidos seja por pesquisadores, seja por gestores de políticas públicas.

### **2.1 Tipologia de distintas formas de expressão do não-recurso**

Para melhor analisar o fenômeno do não-recurso a políticas públicas, Warin (2010) elaborou uma tipologia constituída por três categorias básicas: i) Não conhecimento; ii) Não demanda; e iii) Não recepção. Essas categorias procuram identificar as principais explicações de potenciais beneficiários não terem acesso a políticas públicas (Quadro 1). Note-se que os três tipos podem, ao mesmo tempo, se combinar ou se suceder.

**Quadro 1: Tipologia explicativa do não-recurso**

<b>Não conhecimento</b>	<b>Uma pessoa elegível está em não-recurso por:</b> - falta de informação sobre a existência ou modo de acesso a determinada política pública - não proposição do prestador da política pública
<b>Não demanda</b>	<b>Uma pessoa elegível e informada está em não-recurso porque não solicitou por opção, por causa de:</b> - não adesão aos princípios da oferta - interesses diversos - falta de interesse pela oferta (custo/benefício) - autoestima - alternativas <b>Ou por constrangimentos, decorrentes de:</b> - desmotivação diante da complexidade do acesso - dificuldades de acessibilidade (distância, mobilidade) - descrédito da sua elegibilidade, das suas chances ou das suas capacidades - razões financeiras - dificuldades de expressar suas necessidades - receios de efeitos induzidos - receio de estigmatização - sentimento de discriminação - perda da ideia de ter (direito a) direitos
<b>Não</b>	<b>Uma pessoa elegível solicita, mas ou não recebe por completo ou</b>

<b>recepção</b>	<b>recebe somente uma parte, por causa de:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- abandono do acompanhamento do pedido</li><li>- não adesão à proposição</li><li>- acordo com o prestador</li><li>- falta de atenção com os procedimentos</li><li>- precariedade do serviço do prestador</li><li>- discriminação</li></ul>
-----------------	---

**Fonte:** Warin (2010).

As diversas facetas de não-recursos sintetizadas no Quadro 1 remetem ao conteúdo político do tema. Torna-se evidente que o assunto aqui analisado está associado às desigualdades sociais, que levam muitas pessoas a sequer conseguir expressar suas necessidades, a não ter mais autoconfiança ou a desconfiar que um pedido de auxílio social possa provocar consequências perversas no futuro.

O exemplo mais extremo apresentado pelos pesquisadores franceses está associado ao receio de famílias pobres de perder a guarda dos filhos se recorrerem a auxílios sociais. Diferente de suposições ou de temores coletivos alimentados por boatos ou casos isolados, fatos concretos e recorrentes, mas pouco conhecidos da população em geral, justificam a apreensão de recorrer aos serviços públicos sociais. O caso específico do Reino Unido, longe das tragédias sociais de países africanos, asiáticos e latino-americanos, aporta a dimensão do problema.

Instituído em 1989 pela iniciativa do ultra liberal governo Thatcher, que pretendia liquidar com o 'assistencialismo' aos empregados, o *Children Act* outorga o direito aos serviços sociais de proteção da infância do Reino Unido de retirar as crianças de suas famílias com a simples suspeita de maus-tratos presentes ou futuros (LES ENFANTS ..., 2016, n.p.).

Uma gestante solteira e pobre está sujeita a ser cadastrada como incapaz de cuidar a contento do seu futuro filho, tornando-se potencial doadora sem sequer ser consultada. Um verdadeiro comércio de adoção se instalou nesse país com a definição de cotas de crianças a serem cadastradas para adoção atreladas ao repasse de recursos públicos para as agências de assistência social.

Evidenciam-se, assim, razões da falta de confiança vis-à-vis de determinadas instituições públicas, que induzem os possíveis beneficiários de políticas públicas a optar por não demandar. Esse comportamento pode ser explicado como medida para se preservar do risco de consequências autoritárias e indesejadas impostas pelo Estado ou como forma de contestar ou de recusar as normas pré-estabelecidas de determinadas políticas, quase sempre complexas e burocráticas, instituídas com o propósito de dificultar o acesso do público potencialmente elegível<sup>4</sup>. Em síntese, a abordagem do não-recurso

---

<sup>4</sup> Um tema exemplar são as sistemáticas negativas de auxílios previdenciários da parte do Instituto Nacional do Seguro Social brasileiro, acompanhadas da menção de que tais negativas são passíveis de questionamentos jurídicos da parte dos interessados. Trata-se de uma clara aposta de que muitos solicitantes de benefícios previdenciários desistem em dar continuidade à suas demandas.

sugere avaliar as políticas públicas a partir de um olhar para os ausentes, para aqueles a quem os gestores de políticas públicas não escutam, não veem ou impõem sanções traumatizantes. Como conclui Warin (2010), compreender a não demanda requer ouvir o inaudível.

## **2.2 O caso do não-recurso de agricultores franceses à Renda de Solidariedade Ativa**

Para melhor detalhar o enfoque do não-recurso recorreremos a um estudo que o mobiliza na análise de não acesso por parcela de agricultores franceses à política social denominada Renda de Solidariedade Ativa (*Revenu de Solidarité Active - RSA*)<sup>5</sup>. Em 2010, a *Mutualité Sociale Agricole*, serviço público que se ocupa das aposentadorias e demais benefícios previdenciários dos agricultores franceses, estimou um total de 20.120 agricultores elegíveis à RSA contra 9.818 que recebiam esse tipo de auxílio financeiro. Uma taxa de não-recurso da ordem de 51,2%. O cálculo para definir se um agricultor se enquadra ou não é relativamente complexo, o que auxilia a explicar a elevada taxa de não-recurso. Um primeiro parâmetro consiste em ter obtido renda bruta anual inferior a 800 Salários mínimos de crescimento (Smic), montante que pode ser acrescido segundo a existência de dependentes na família. Em 2014 (ano da pesquisa), esse parâmetro equivalia a 7.624 Euros anuais (DEVILLE, 2015)<sup>6</sup>.

Segundo Deville (2015), três atores principais intervêm nas distintas dinâmicas de não-recurso: o potencial beneficiário, a instituição responsável pela gestão da política e o próprio dispositivo que rege e normatiza a política. Em seu estudo, o foco recaiu sobre as razões individuais de não-recurso dos possíveis beneficiários. Sem ter a pretensão de utilizar uma amostragem estatística representativa do conjunto de situações de não-recurso da parte de agricultores elegíveis ao RSA, a autora entrevistou doze agricultores que poderiam se beneficiar desse auxílio. Sua formulação partiu de duas formas gerais que regem o funcionamento das dinâmicas de não-recurso: o conhecimento e a confiança. O resultado da análise do discurso dos entrevistados levou a identificar quatro distintos tipos de não-recursos, associados em pares, respectivamente, ao conhecimento e à confiança: identitário e por desengajamento, de um lado, e por proteção e denúncia, de outro (Quadro 2).

Os dois primeiros tipos de não-recurso se integram à dinâmica do conhecimento seja por escolha consciente e por defesa de um modelo de agricultura alternativa (não recurso identitário), seja por falta de capacidades (não-recurso por desengajamento). Em relação à

---

<sup>5</sup> A maior parte dos estudos de caso elaborados pelos membros do Odenore se volta para políticas públicas sociais com maior incidência em zonas urbanas. Não identificamos trabalhos sobre o crédito agrícola, política analisada na segunda parte deste artigo a partir das condições socioeconômicas e políticas brasileiras.

<sup>6</sup> Em 2019, o Smic bruto horário equivalia a 10,03 Euros, o que totaliza um Smic mensal de 1.521,22 Euros (151,67 horas mensais).

tipologia do Quadro 1, no primeiro tipo tem-se uma não-demanda e no segundo um não-conhecimento.

**Quadro 2: Tipos de não-recurso associados à Renda de Solidariedade Ativa da parte de agricultores franceses**

<p>O não recurso ao RSA pode ser diferenciado em duas dinâmicas:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) Dinâmica de conhecimento:<ol style="list-style-type: none"><li>a) identitário: embora conheça a política pública e sabe que pode acessar, não a demanda para afirmar sua identidade (diferente da formulada pela política)</li><li>b) desengajamento: falta de conhecimento sobre a possibilidade de acessar a política (não conhecem)</li></ol></li><li>2) Dinâmica de confiança:<ol style="list-style-type: none"><li>a) por denúncia: não acessa como forma de denunciar que não confia nas instituições que executam a ação pública</li><li>b) por proteção: acessar determinada política pública gera riscos de adentrar em um sistema que reforça a descrença em si mesmo.</li></ol></li></ol>
--

**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de Deville (2015).

O identitário está associado à capacidade de escolha e de “suportes” que servem de apoio para enfrentar as dificuldades. As soluções alternativas incluem diversas modalidades de ajuda mútua, com marcada presença de trocas de recursos entre familiares e sistemas locais de trocas e participação. Como exemplo apresenta uma Associação pela manutenção de uma agricultura camponesa, organização que reúne consumidores e agricultores engajados na promoção de circuitos curtos de comercialização, com destaque para a agricultura orgânica. Nesses casos, trata-se de uma escolha pensada em não recorrer ao RSA, pois esses agricultores se consideram satisfeitos com o modo de vida que levam, não aceitam ser rotulados como pobres e colocam em evidência o desejo de não se integrar à “sociedade de consumo” (DEVILLE, 2015, p.43).

Os não recorrentes ao RSA por desengajamento se caracterizam pelo não-conhecimento dos procedimentos necessários para receber esse tipo de auxílio financeiro. Esses agricultores manifestam grande insatisfação com a situação em que se encontram, ressentem a situação de pobreza, vivem sozinhos e, por vezes, em situações de insalubridade. Nos casos extremos, sem água encanada, em residência de chão batido, nutrem relações conflituosas com seus familiares, além de praticamente não manter relações com outros agricultores e organizações profissionais. A maioria é composta por neo-rurais, que se instalou como agricultor por não vislumbrar outra oportunidade socioprofissional. Em decorrência disso, não aprecia a atividade, colocando em primeiro plano os aspectos negativos da profissão, como o isolamento e a penosidade do trabalho. O fato da maioria ser arrendatário das suas terras aumenta o sentimento de insegurança<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Para uma análise da relevância social do fenômeno dos neo-rurais na França ver Leger et Hervieu (1979) e Cazella (2001). Sobre o acesso a terra na França por meio de contratos de arrendamento consultar Courleux (2015).

Esta forma de não-recurso funciona segundo o mecanismo de desqualificação social, que explica como uma fraca integração profissional desencadeia um desengajamento do sistema social no seu conjunto e, portanto, dos dispositivos sociais (DEVILLE, 2015, p. 46).

Já os dois tipos de não-recurso ligados à dinâmica da confiança – por denúncia e por proteção - têm o desejo de autonomia muito presente. Mesmo sem dispor dos meios para obtê-la, essa se expressa no propósito de não depender dos outros, incluso das políticas públicas de caráter social. A falta de confiança se manifesta de duas formas distintas, respectivamente, nas instituições públicas e em si mesmo. Essa falta de confiança representa a principal diferença em relação ao não-recurso identitário visto anteriormente, que também tem um forte desejo de autonomia. Esses dois tipos não recorrem à RSA por razões que mesclam um precário conhecimento das regras de funcionamento, com diversas dúvidas sobre sua elegibilidade, mas também uma decisão em não demandar esse auxílio.

Os agricultores classificados na categoria de não-recurso por denúncia conhecem o funcionamento do RSA, mas jamais verificaram se são elegíveis e, conseqüentemente, se podem demandar. Esses agricultores não têm mais confiança nas ações públicas, alimentam relações familiares conflituosas, se descrevem como pobres e a satisfação com a profissão que exercem encontra-se abalada. O trabalho com a terra é percebido como em decadência, o que explica o sentimento de certa decepção.

Assim, a associação de satisfação com o trabalho e de insegurança projetada desencadeia a decepção. As dificuldades de concretização da vocação e da autonomia procurada conduzem a desenvolver a desconfiança dos dispositivos públicos, resultando em posicionamento de protesto que utiliza atitudes de resistência, igualmente apresentados como reação face à integração profissional julgada decepcionante (DEVILLE, 2015, p.47).

Na categoria de não-recurso por proteção, a confiança em si mesmo é mínima e se associa à vergonha de recorrer a auxílios de familiares. Embora conheçam a existência do dispositivo RSA, ignoram completamente sua elegibilidade. Apresentam um sentimento negativo em relação à necessidade de receber uma ajuda pública. Entendem que sua situação de precariedade poderia ser revertida com mais esforço em trabalho. “Receber a RSA representa o risco de deslize em direção a uma franja de ‘aproveitadores’, de perder em motivação e em mérito” (DEVILLE, 2015, p.48). Não se contesta o funcionamento das políticas sociais, mas as conseqüências negativas que o ato de receber o RSA provocaria no seu próprio comportamento. Para se proteger desse risco é melhor não recorrer ao auxílio social.

Diferente dos outros grupos, esses agricultores se instalaram na agricultura para dar continuidade à profissão familiar, representando uma herança material e moral. O meio rural é visto como fonte de outros recursos dos quais podem se beneficiar: produção para autoconsumo, caça e redes de solidariedade e de ajuda mútua. Contudo, diferente do não-



recurso identitário, não apostam em projetos alternativos e reproduzem o modelo convencional herdado da família, nutrindo a esperança que mudanças econômicas externas joguem a favor da atividade que desenvolvem. O esforço individual para continuar sendo agricultor pode ser abalado negativamente com o eventual auxílio da RSA.

Na sequência desta análise, a abordagem do não-recurso será mobilizada para discutir a experiência brasileira empreendida nas últimas três décadas de construção de políticas públicas específicas para a agricultura familiar. A análise se volta para o Pronaf por se tratar da principal política pública de apoio à produção agropecuária dessa categoria social em volume de recursos financeiros e número de beneficiários.

### **3. Aplicação da abordagem do não-recurso no Brasil: um olhar sobre a política de crédito rural para a agricultura familiar**

A agricultura brasileira se caracteriza por uma estrutura agrária dual e fortemente inserida no comércio internacional de commodities. Apesar da agricultura familiar ter se constituído no Brasil ainda no período colonial (WANDERLEY, 2014), esses produtores sempre foram preteridos nas ações públicas de apoio ao setor primário do país (AQUINO; SCHNEIDER, 2015). Esse cenário somente começou a se modificar de forma mais contundente na primeira metade da década de 1990 fruto de diversas ações políticas e acadêmicas empreendidas, de um lado, por organizações sindicais e movimentos sociais e, do outro, por estudos científicos que demonstram a importância socioeconômica da agricultura familiar (PICOLOTTO, 2014; MATTEI, 2014). Como resultado, em meados da década de 1990, a agricultura familiar ampliou sua força política e legitimidade social, o que forçou o Governo Federal a criar, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (SCHNEIDER et al., 2004; GRISA; SCHNEIDER, 2014).

#### **3.1 A Taxa de Não-Recurso aplicada ao Pronaf**

O Pronaf previu a articulação de diferentes políticas públicas de suporte à agricultura familiar, com destaque para o crédito rural subsidiado, os serviços de extensão rural e a capacitação de agricultores e profissionais do desenvolvimento agrícola, bem como a dotação de infraestrutura em municípios rurais com marcada presença de unidades agrícolas familiares. Dentre essas, a oferta de crédito rural com condições diferenciadas aos agricultores se destaca pelo volume de recursos financeiros e por distintos esforços institucionais adotados (GUANZIROLI et al., 2012; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013; CAZELLA; BURIGO, 2013; AQUINO; SCHNEIDER, 2015; GRISA et al., 2014).

As conquistas políticas dessa categoria social levaram, em 2006, à adoção de uma definição legal para diferenciar a agricultura familiar da não-familiar<sup>8</sup>. Segundo os dados do

---

<sup>8</sup> A Lei 11.326/2006 e o Decreto 9.064/2017, que a regulamenta, definem o agricultor familiar como aquele que, concomitantemente, "i) possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais; ii) utilizar, no

recente Censo Agropecuário (CA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2017, o Brasil possuía um total de 5.073.324 estabelecimentos agropecuários. Pelos critérios da Lei da Agricultura Familiar (11.326/2006), 3.897.408 desses estabelecimentos atenderam aos critérios para serem classificados como agricultura familiar, o que representa 77% do total. Esse segmento contempla 10,1 milhões de pessoas ocupadas, o que corresponde a 67% do total, e 23% tanto da área quanto do valor total da produção dos estabelecimentos agropecuários (INSTITUTO..., 2019)<sup>9</sup>.

Todo projeto técnico de crédito do Pronaf é precedido da obtenção, da parte do agricultor, da Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP). Esse documento é emitido por profissionais dos serviços públicos de extensão rural ou por diretores de sindicatos agrícolas que representam a agricultura familiar. A DAP atesta que o referido agricultor se enquadra nas normas do Programa segundo a legislação em vigor. De posse desse documento o agricultor passa para a fase de elaboração do projeto de crédito com auxílio de um profissional técnico ligado aos serviços públicos de extensão rural ou da iniciativa privada<sup>10</sup>. Em seguida, o projeto é avaliado por agentes da instituição financeira que gerem os recursos do Pronaf (Banco do Brasil, Banco do Nordeste e cooperativas de crédito). Neste artigo, a denominação “operadores de crédito” faz referência a esse conjunto de profissionais e dirigentes sindicais implicados desde a fase de obtenção da DAP.

A posse da DAP foi relatada por apenas 1.667.235 responsáveis de estabelecimentos recenseados em 2017, o que equivale a somente 39,8% do total de unidades agrícolas enquadradas nas normas no Pronaf. As demais representam um público em “não-recurso” ao Pronaf e outras políticas públicas específicas destinadas a essa categoria, que passaram a exigir a DAP como um dos requisitos de acesso.

Em síntese, os agricultores familiares podem acessar via Pronaf financiamentos de i) custeio, com reembolso no próprio ano agrícola<sup>11</sup>, ciclo produtivo ou de criação animal, pois destinam-se a cobrir custos variáveis com insumos que o agricultor adquire a cada safra; e ii) investimento, cujo reembolso ocorre ao longo de vários anos agrícolas para viabilizar aplicações em fatores (infraestrutura, equipamentos etc.) que são usados em vários ciclos. As atividades financiadas diferenciam-se segundo as finalidades pecuária e agrícola,

---

mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda; iii) auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e iv) ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar” (DEL GROSSI, 2019, p.4)

<sup>9</sup> As informações do CA de 2006 atendem melhor aos propósitos da demonstração que se pretende realizar neste artigo em virtude da maior proximidade temporal com os dados relativos ao Pronaf aqui analisados.

<sup>10</sup> Em alguns bancos, o acesso ao Pronaf na modalidade custeio restringe-se ao preenchimento de uma planilha simplificada elaborada pelo profissional técnico da área agrícola da instituição financeira.

<sup>11</sup> O ano agrícola inicia com as liberações de contratos de crédito rural em julho e devem ser pagos até junho do ano seguinte.

resultando em quatro linhas: a) custeio agrícola; b) custeio pecuário; c) investimento agrícola; e d) investimento pecuário.

Nas linhas de custeio o valor financiado deve ser reembolsado ao final de cada ciclo de produção, tanto para pecuária quanto para agricultura. Cada agricultor pode fazer somente um financiamento de custeio agrícola por tipo de cultivo e por ano. Se tiver dois cultivos distintos (milho e soja), geralmente, são executados dois contratos no mesmo ano<sup>12</sup>. Já no custeio pecuário há a possibilidade de mais de um contrato para a mesma finalidade. A norma prevê que todo o financiamento destinado à produção ou compra de alimentos para os animais seja enquadrado como custeio pecuário, a exemplo de milho para silagem. Dessa forma, em um mesmo ano, um agricultor pode firmar mais de um contrato pecuário, segundo o número de lotes ou de cultivos próprios destinados à alimentação animal financiados pela política de crédito.

A duplicidade de contratos de financiamentos realizados por um mesmo agricultor em um dado ano é importante para o cálculo do não-recurso ao Pronaf. Em estudo de caso realizado na região Extremo-oeste de Santa Catarina, onde as unidades familiares representam a base produtiva do setor primário e o número de contratos do Pronaf é elevado, Capellesso (2016) entrevistou agricultores que firmaram individualmente até cinco contratos em um mesmo ano agrícola. Não por acaso, o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (extinto em 2016, no Governo Temer), responsável pela gestão desse Programa entre 1999 e 2016, adotou como indicador de acesso ao Programa o número de contratos. Com esse procedimento se obtém resultados mais promissores, porém irreais do número de agricultores familiares beneficiados (CAPELLESSO, 2016; AQUINO et al., 2018; CAPELLESSO et al., 2018).

Do total de 5.175.636 estabelecimentos agropecuários levantados pelo CA de 2006, 4.366.267 (84,4%) foram classificados como familiares, restando 809.369 considerados não familiares. Desse total de unidades familiares, 283.341 não se enquadram nas normas do Pronaf por extrapolar a renda ou o número de empregados assalariados. Assim, para efeito do exercício da taxa de não-recurso ao Pronaf, neste artigo adotamos como universo da agricultura familiar brasileira o total de 4.082.926 estabelecimentos agropecuários enquadráveis no Pronaf a partir dos dados de CA de 2006 (AQUINO et al., 2013).

Os dados do Banco Central registram o ano de 2006 como a maior quantidade de acessos ao Pronaf, com 2.528.853 contratos e 1.476.807 Cadastros de Pessoa Física (CPF) (CAPELLESSO et al., 2018). A partir desses dados, as taxas de não-recurso ao Pronaf para

---

<sup>12</sup> Embora possa ser feito um contrato para até três distintas espécies, a prática operacional é de um contrato por cultura.

o ano de 2006<sup>13</sup> seriam de 38% (i) e 64% (ii) se calculadas, respectivamente, pelos números de contratos ou de CPF implicados com financiamentos nesse ano (Box 1). O argumento aqui defendido é que a taxa de não-recurso real ao Pronaf corresponde àquela calculada pelo número de CPF e não a obtida pelo número de contratos, a qual mascara a exclusão de uma ampla maioria de agricultores familiares.

**Box 1: Taxa de Não-Recurso ao Pronaf segundo número de contratos (i) e de CPF (II) de agricultores que acessaram o Programa em 2006**

i) Taxa de NR =  $100 - (2.528.853 \times 100/4.082.926)$

Taxa de NR = 38%

ii) Taxa de NR =  $100 - (1.476.807 \times 100/4.082.926)$

Taxa de NR = 64%

Em que pesem imprecisões acerca do universo da agricultura familiar brasileira e quando ao número de acessos ao Pronaf, o não-recurso a esse Programa pela maior parte das unidades agrícolas familiares é notória. Quais seriam as principais explicações para uma taxa tão elevada de não acesso à política subsidiada de crédito rural para a agricultura familiar, cuja concepção contou com uma relevante participação de organizações políticas representativas dessa categoria social? Na tentativa de responder a esta indagação, na continuidade da análise adotamos as três categorias de não-recurso (Não conhecimento; Não demanda e Não recepção) discutidas na primeira parte do artigo.

**3.2 A tipologia do não-recurso aplicada ao Pronaf**

A tipologia elaborada pelo grupo Odenore foi aplicada à análise do Pronaf com vistas a elucidar razões de não-recurso, sintetizadas no Quadro 3. Algumas situações podem se enquadrar a mais de uma categoria de não-recurso, mas trata-se de um exercício de classificação que considera elementos que predominam na explicação da alta taxa de não-recurso.

**Quadro 3: As razões do não recurso ao Pronaf**

<b>Não conhecimento</b>	<p><b>Uma pessoa elegível está em não-recurso por:</b></p> <p>1) Não conhecimento da existência do Pronaf – situação que diminuiu dada a vigência ininterrupta do Programa</p> <p>2) Não proposição de linhas específicas, sobretudo do Pronaf B (agricultores familiares pobres) para todas as regiões do país</p>
<b>Não demanda</b>	<p><b>Uma pessoa elegível e informada está em não-recurso porque ela não solicitou por opção, por causa de:</b></p> <p>3) Falta de interesse no uso de crédito rural por parte de agricultores aposentados ou próximos de se aposentar e sem sucessores</p> <p>4) Agricultores pluriativos com renda da unidade de produção com</p>

<sup>13</sup> O fato desse ano coincidir com a realização do CA contribui para diminuir possíveis distorções decorrentes da redução ou aumento no número de estabelecimentos agropecuários.

	<p>natureza complementar</p> <p>5) Aversão ao risco e insegurança para contrair dívidas</p> <p>6) Opção por utilizar recursos próprios ou de outras fontes diante das exigências burocráticas do acesso ao Pronaf</p> <p>7) Opção por não acesso por se tratar de produção para autoconsumo, com utilização de insumos próprios</p> <p><b>Ou por constrangimentos, decorrentes de:</b></p> <p>8) Ausência de garantias (ex. título da terra) associada à aversão pelos mecanismos de aval</p> <p>9) Beneficiários do bolsa família ou de auxílios previdenciários com receio de perder o acesso a essas políticas públicas</p> <p>10) Conhecimento parcial das normas e regras de acesso ao Pronaf, especialmente, por agricultores sem acesso a assistência técnica</p> <p>11) Agricultores pluriativos que desacreditam ter elegibilidade</p> <p>12) Inadimplentes em contratos passados com restrições cadastrais para novos acessos</p> <p>13) Agricultores que vivenciaram experiências de dificuldade para saldar dívidas e optam por não mais acessar ao crédito rural</p>
<b>Não recepção</b>	<p><b>Uma pessoa elegível solicita, mas não recebe por causa de:</b></p> <p>14) Dificuldade de expressar demandas específicas e ser ouvido pelos agentes financeiros, em atividades de pouca expressão regional</p> <p>15) Baixa qualidade dos serviços prestados pelos operadores diante da diversidade da agricultura familiar</p> <p>16) Preconceitos e “dependência da trajetória” de operadores de crédito quanto à idoneidade do demandante, viabilidade técnica de projetos inovadores e elegibilidade (casos de pluriatividade).</p>

**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de Warin (2010).

O não-conhecimento do Pronaf pode se expressar, sobretudo, de duas formas. A primeira é o desconhecimento da política pública por parte do agricultor. Esse parece ser um elemento explicativo, no entanto, menos importante após mais de vinte anos de existência ininterrupta do Programa. A segunda tem a ver com a “não proposição do prestador da política pública”. Nessa categoria de não-recurso encontram-se, em grande medida, agricultores familiares empobrecidos beneficiados pelos programas públicos de assistência social.

O estudo de Cazella et al. (2016) apurou a existência de 986.369 agricultores familiares beneficiários pelo Programa Bolsa Família (PBF) em 2014, excetuando-se indígenas<sup>14</sup>. Esses agricultores raramente integram as redes sociotécnicas das principais organizações profissionais agrícolas implicadas com a gestão do Pronaf. Além disso, a linha específica destinada a agricultores pobres (Pronaf B) não está disponível em todas as regiões do país, tendo maior incidência nas regiões Nordeste e Norte. Assim, a maioria dos agricultores familiares pobres das demais regiões não teve a oferta dessa linha específica

<sup>14</sup> O PBF foi instituído pelo governo federal em outubro de 2003, sendo beneficiadas as famílias consideradas pobres e extremamente pobres com rendas mensais per capita entre, respectivamente, R\$85,00 e R\$154,00 e inferior a R\$85,00.

de crédito, que conta com uma série de subvenções em comparação a outras linhas do Pronaf.

No campo da não demanda pode-se distinguir dois grandes grupos: por opção e por constrangimentos. O não acesso por opção apresenta diferentes razões. Dentre essas destacam-se os casos de agricultores aposentados ou próximos a requerer esse benefício social e que não dispõem de sucessores para dar continuidade à unidade agrícola familiar<sup>15</sup>. Segundo Guedes et al. (2018), muitos desses agricultores cedem a maior parte das suas terras para o arrendamento por outros agricultores, dentre os quais se encontram beneficiários do Pronaf que modernizaram seus parques de máquinas e equipamentos agropecuários.

A não demanda por opção também está associada a agricultores que produzem principalmente para atender o consumo familiar, dado que o Pronaf não foi concebido para essa finalidade. Em 2006, 2.049.579 estabelecimentos (40,4% do total) declararam produzir somente para o consumo. Segundo as normas, os recursos do Pronaf devem ser aplicados em atividade produtiva, para não caracterizar desvio de funcionalidade, sendo o projeto de crédito avaliado com base em sua capacidade de retorno financeiro. Por um lado, a avaliação técnica do projeto apontaria inviabilidade econômica e seria negado pelo agente financeiro. Por outro, a produção para autoconsumo geralmente valoriza insumos disponíveis na unidade agrícola, não necessitando de recursos externos significativos (CAPELLESSO et al., 2016).

De forma não menos importante, alguns agricultores não demandam o Pronaf por opção dada a aversão ao risco, ao não se sentirem seguros do uso adequado do crédito. O não acesso ao Pronaf por opção pode ocorrer, também, entre agricultores familiares que dispõem de recursos próprios para suprir o capital de giro necessário. Em que pese o Pronaf contar com taxas de juros favoráveis, o agricultor prefere não acessar devido às exigências burocráticas que a contratação da política de crédito impõe. Esse comportamento pode ser classificado tanto como uma opção dada a relação custo-benefício pouco favorável ou quanto um constrangimento associado à complexidade do procedimento de acesso.

No grupo de não demandas decorrentes de constrangimentos tem-se, provavelmente, uma maior diversidade de situações. Agricultores pobres beneficiários do PBF podem não acessar o crédito com receio de perder o benefício assistencial, o qual atende sua demanda imediata. Agricultores com restrições financeiras relativas a financiamentos passados (cadastro de inadimplente) ficam impedidos de firmar novo contrato. Empobrecidos, muitos têm dificuldades de apresentar garantias aos agentes

---

<sup>15</sup> O último CA revelou a significativa taxa de 46,5% de responsáveis de estabelecimentos agropecuários com idade acima de 55 anos.

financeiros<sup>16</sup>. O receio de perder os bens que possuem diante do insucesso da atividade agropecuária pesa em favor do não-recurso, especialmente, por agricultores que já vivenciaram situações negativas para saldar dívidas passadas.

No caso de falta de garantias junto ao agente financeiro, a alternativa inicial de contorná-la via mecanismo do “aval solidário” resultou em inúmeros problemas. No início do Programa os operadores de crédito criaram grupos de “aval solidário” entre agricultores que pouco se conheciam. Tradicionais bons pagadores tiveram que assumir as dívidas de integrantes inadimplentes ou ficaram com restrições financeiras para novos acessos. Mesmo que conheçam essas experiências negativas somente por relatos de terceiros, diversos agricultores relutam em solicitar o aval para seus financiamentos, pois essa transação pressupõe estar disposto a retribuir esse ato quando o outro demandar.

Outra não demanda por constrangimento se refere ao conhecimento parcial e fragmentado sobre o modo de acesso e as regras de funcionamento do Programa, com maior expressão entre agricultores desassistidos dos serviços públicos de extensão rural e de redes sociotécnicas ligadas a organizações não governamentais e sindicais. O baixo nível de informações acerca do Pronaf por parcela de agricultores familiares limita a compreensão das possibilidades de uso do crédito e aumenta a insegurança, induzindo ao não acesso. O conhecimento parcial das regras ocorre inclusive entre os que acessam o Programa, sendo comum os relatos de aprendizados pelos erros, com ônus para o agricultor (CAPELLESSO, 2016).

Outra forma de não-recurso está associada à grande dificuldade de acessar linhas específicas criadas para atender grupos específicos de agricultores. Diferente do não-recurso por desconhecimento, nesse caso encontram-se agricultores que conhecem a existência de linhas específicas de crédito do Pronaf direcionadas ao fomento, por exemplo, da agroecologia, agroindústrias familiares e as voltadas para as mulheres e jovens agricultores. Embora existam regras diferenciadas para atender suas especificidades, esses são preteridos pelos agentes financeiros, que atuam com maior desenvoltura nas operações que atendem um maior percentual de demandantes (CAPELLESSO, 2016). Como esses agricultores conhecem a política, essa situação se explica mais pela não proposição do prestador da política. Podemos assim considerá-la uma modalidade de “**não recepção**” da demanda por parte dos operadores da política. Não por acaso, os dados de acesso das linhas específicas têm números extremamente baixo de operações no país.

Na não recepção há correlação positiva entre o não-recurso e a precariedade dos serviços prestados. No caso da agricultura familiar, categoria marcada pela diversidade

---

<sup>16</sup> O crédito rural segue a lógica do risco bancário, ou seja, o não retorno do financiamento impacta o lucro do banco, à exceção do Pronaf B, cujo risco é assumido pelo tesouro nacional. Assim, os bancos adotam as normas gerais do sistema financeiro, que incluem não liberar recursos a inadimplentes ou sem garantias.

social e por distintos sistemas técnico-produtivos, a possibilidade dos operadores de crédito rural não contemplarem essa diversidade é ainda maior, pois exige-se desses operadores o conhecimento das particularidades tanto do agricultor quanto de cada categoria de crédito a ser operada.

Aqui, a negativa de acesso pode ser reforçada por preconceitos, especialmente, da parte de extensionistas rurais e agentes financeiros em relação a agricultores pobres e àqueles que se inserem em mercados não convencionais, a exemplo de distintas formas de circuitos curtos de comercialização e agricultores pluriativos (ESCHER et al., 2014). A inabilidade de assessores técnicos e financeiros em auxiliar a conceber projetos agropecuários dessas famílias de agricultores corresponde a outra forma de expressão da aversão ao risco, mas agora da parte desses profissionais, que receiam que o não pagamento dos empréstimos por esses agricultores ou o questionamento do enquadramento dos mesmos às normas prejudiquem suas carreiras profissionais.

Entre agricultores pluriativos, que associam rendas agrícolas com outras de fora do estabelecimento, o acesso à DAP exige o predomínio de rendas da unidade agrícola familiar, incluídas agrícolas e não-agrícolas (ex. agroturismo, comércio de artesanato etc.). O não-recurso ao Pronaf por parte desse tipo de agricultores pode estar associado a três situações: a) agricultores que não demandam, por entender que não são elegíveis pela política. Nesse caso confunde-se renda predominantemente da unidade agrícola familiar (>50%) com renda exclusiva dessa unidade ou exclusivamente agrícola; b) agricultores cujas demandas sequer são recepcionadas pelos operadores, os quais consideram de forma sumária esses demandantes como público inelegível, desconhecendo a norma; e c) agricultores familiares que não se enquadram nas normas, o que não integra a lógica do não-recurso por se tratar de uma parcela da agricultura familiar, de fato, não elegível pelo Pronaf (ESCHER et al., 2014; SCHNEIDER et al., 2014).

Situação semelhante é enfrentada pelos agricultores familiares que buscam diferenciar seus sistemas produtivos pela qualidade superior e pela comercialização de seus produtos em circuitos curtos. A denominada “dependência de caminho”, cunhada originalmente por North (1990), pode ser aplicada à prática dos operadores de crédito. O hábito de atuar com os preceitos técnicos da denominada agricultura convencional reforça as situações de não recepção de projetos técnicos heterodoxos, mas enquadrados nas normas do Pronaf.

#### **4. Considerações finais**

O Pronaf é uma das políticas públicas de desenvolvimento rural mais estudada no Brasil. Muitos estudos abordaram seu processo de concepção, mudanças e adaptações operadas ao longo dos seus 23 anos de existência. Os dados mais utilizados referem-se aos



números de contratos e valores segundo modalidades e finalidades do crédito rural, os quais evidenciam a desigualdade de acesso entre as macrorregiões do país. Estudos de caso sobre o sistema de gestão de realidades locais particulares complementam as avaliações operadas sobre o Pronaf. Essas análises revelam que se trata da política pública agropecuária com maior alcance nacional junto à agricultura familiar, especialmente entre as unidades mais integradas aos mercados, mas que parte significativa da agricultura familiar continua sem acesso. As razões de não-recurso são apresentadas em diversos trabalhos, sendo algumas de caráter mais geral e outras relativas a condicionantes regionais. No transcorrer do tempo, algumas foram sendo solucionadas, especialmente, por adequações das normas de enquadramento, novas possibilidades de financiamentos, criação de sistemas alternativos de operação que incorporaram relações de proximidade próprias de metodologias operacionais de microfinanças.

Em que pese o conjunto de avanços, os dados sobre acesso apresentados por trabalhos recentes destacam a carência de informações em relação ao público não atendido. A aplicação da abordagem do não-recurso permitiu levantar uma série de situações já conhecidas, mas não sistematizadas e analisadas à luz de um referencial teórico. Dado o tempo de funcionamento e sua continuidade, no caso do Pronaf, entende-se que o não conhecimento representa um fator menor. Esse se expressa, principalmente, na forma de conhecimento parcial diante da complexidade e fragmentação das normas.

O predomínio do não-recurso ao Pronaf parece estar mais associado à não demanda. Agricultores idosos já aposentados ou próximos de receber esse auxílio previdenciário, mas sem sucessores, se enquadram nessa categoria. Este tema merece novos estudos para estimar sua recorrência e importância social. Já a não demanda por constrangimentos tende a estar associada a agricultores empobrecidos, sem garantias e deixados em segundo plano pelos profissionais de extensão rural e de agências financeiras. A esses podem se associar agricultores que passaram por dificuldades para saldar financiamentos passados.

Em termos de não recepção destaca-se, especialmente, a dificuldade para acessar linhas específicas, pouco conhecidas pelos operadores de crédito, bem como a baixa qualidade dos serviços dos operadores. Os demandantes de crédito para projetos inovadores, mas pouco recorrentes na região, tendem a enfrentar diversos mecanismos interligados de não recepção do projeto que pretendem financiar.

Essa primeira mobilização do referencial permite apontar a tipologia de não-recurso como um guia a ser apropriada na análise de outras políticas públicas. Em cada caso existe a tendência de alguns fatores se sobressaírem, mas a análise do Pronaf revelou o quão complexo são as possíveis explicações para uma taxa de não recurso de 64%. Em políticas recém-criadas, o não conhecimento tende a ter peso mais significativo, a qual normalmente

vem associada a carências operacionais que podem ser entendidas como não recepção associada à baixa qualidade dos serviços prestados, especialmente, pela falta de *know how* dos operadores. Em síntese, a alta taxa de não-recurso ao Pronaf não se deve exclusivamente à ineficiência dos serviços públicos de extensão rural e financeiros, como demonstram os casos de não acesso por opção. A enorme diversidade social da agricultura familiar exige, no entanto, operadores de políticas públicas minimamente capacitados e dispostos a trabalhar com situações complexas.

## Referências

- AQUINO, J. R. et al. Dualismo no campo e desigualdades internas na agricultura familiar brasileira. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 56, n. 1, p. 123-142, 2018.
- AQUINO, J. R. et al. *Caracterização do Público Potencial do PRONAF "B" na Região Nordeste e no Estado de Minas Gerais: uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006*. Brasília: IPEA, 2013.
- AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. O PRONAF e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2015. p. 53-81.
- CAPELLESSO, A. J. *Crédito e seguro da agricultura familiar: políticas públicas de apoio à sustentabilidade ou de subsídio a sistemas produtivos de baixa eficiência?* 2016. Tese (Doutorado em Agroecossistemas) – Centro de Ciências Agrárias, UFSC, Florianópolis, 2016.
- CAPELLESSO, A. J. et al. Evolução do Pronaf Crédito no Período 1996-2013: redimensionando o acesso pelos cadastros de pessoa física. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.56, n.3, p.437-450, 2018.
- CAPELLESSO, A. J. et al. Ambiguidade de referenciais tecnológicos da ação pública no meio rural: agricultura familiar e limites à sustentabilidade. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. v. 36, p. 167-187, 2016.
- CATRICE-LOREY, A. Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle. *Revue Française des Affaires Sociales*, v.30, n.4, p.127-137, 1976.
- CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F. L. Sistemas territoriais de financiamento rural: para pensar o caso brasileiro. *Emancipação*, v. 13, p. 297-312, 2013.
- CAZELLA, A. A. et al. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. *Revista Política e Sociedade*, v. 15, p. 49-79, 2016.
- CAZELLA, A. A. Les installations agricoles nouvelles: les cas des agriculteurs néo-ruraux dans l'Aude (France). *Espace Populations Sociétés*, v.1, p.101 - 102, 2001.
- COURLEUX, F. Aumento da proporção de terras agrícolas arrendadas: sucesso ou fracasso da política fundiária? In: CAZELLA, A. A. et al. (Org.). *Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas*. Blumenau: Nova Letra, 2015, p. 103-137.
- DEL GROSSI, M. E. Algoritmo para delimitação da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2017, visando a inclusão de variável no banco de dados do censo, disponível para ampla consulta. Brasília: FAO/MAPA/FINATEC, 2019. Disponível em: <[https://sidra.ibge.gov.br/Content/Documentos/CA/Metodologia%20Agricultura%20familiar%20\(IBGE\)%20DelGrossi%20final%205jun2019.pdf](https://sidra.ibge.gov.br/Content/Documentos/CA/Metodologia%20Agricultura%20familiar%20(IBGE)%20DelGrossi%20final%205jun2019.pdf)>. Acesso em: 30 de jan. 2020.

- DEVILLE, C. Le non-recours au RSA des exploitants agricoles: l'intégration professionnelle comme support de l'accès aux droits. *Politiques Sociales et Familiales*, n.119, p. 41-50, 2015.
- ESCHER, F. et al. Caracterização da pluriatividade e dos plurirrendimentos da agricultura brasileira a partir do Censo Agropecuário 2006. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.52, p.643 - 667, 2014.
- GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Qual "fortalecimento" da agricultura familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 51, n. 1, p. 47-70, 2013.
- 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*, v. 52, p. 110-130, 2014.
- GRISA, C. et al. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, n.2, p. 323-346, 2014.
- GUANZIROLI, C. E. et al. A. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: 1996 e 2006. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 50, p. 351-370, 2012.
- GUEDES, A. C. et al. O arrendamento de terras no Brasil: Subsídios para políticas públicas. *Revista Grifos*, v. 27, n. 44, p.104-125, 2018.
- LES ENFANTES volés d'Angleterre*. Produção de Pierre Chassagnieux, Stéphanie Thomas. Dream Way Productions, France 5, 2016, (70 min), HDCam, son., color.
- HAMEL, M.-P.; WARIN, P. Non-recours (non-take up). In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (Dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. 4<sup>e</sup> ed., Paris: Presses de Sciences Po, 2014, p. 383-390.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTATÍSTICA E GEOGRAFIA. *Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro\\_2017\\_resultados\\_definitivos.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf). Acesso em: 30 de jan. 2020.
- LEGER, D.; HERVIEU, B. *Le retour à la nature: « au fond de la forêt... l'Etat »*. Paris, Seuil, 1979.
- LISTER, R. *Take-up of benefits. Poverty Research Series 18*, London, Child Poverty Action Group, 1974.
- MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 45, p. 71-79, 2014.
- NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York, Cambridge University Press, 1990.
- OUTIN J. L. et al. *Familles et droits sociaux: les modalités d'accès aux prestations familiales*. Paris: Caisse nationale des Allocations familiales, 1979.
- PICOLOTTO, E. L. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, supl. 1, p. 63-84, 2014.
- SCHNEIDER, S. et al. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, K. M.; MARQUES, P. E. M. *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS, 2004, v.1, p. 21-49.
- SCHNEIDER, S. et al. Pluriatividade e plurirrendimentos nos estabelecimentos agropecuários do Brasil e das regiões sul e nordeste. In: SCHNEIDER, S; FERREIRA, B.; ALVES, F. (Org.). *Aspectos multidimensionais da agricultura brasileira: diferentes visões do censo agropecuário 2006*. Brasília: IPEA, 1<sup>a</sup> ed., 2014, v. 1, p. 103-130.

WANDERLEY, M. N. B. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, supl. 1, p. 25-44, 2014.

WARIN, P. *Le non-recours: définition et typologies*. Document de travail, Ordenore, Grenoble, 2010.

WARIN, P. *Le non-recours aux politiques sociales*. Presse Universitaires de Grenoble, 2016.