



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO DA
AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL

O CRÉDITO RURAL NA AGRICULTURA FAMILIAR DO
AMAPÁ E ILHAS DO PARÁ: UMA ANÁLISE SOBRE O
PAPEL DO PRONAF/FNO ENTRE 2015 A 2024

Macapá
2026

O CRÉDITO RURAL NA AGRICULTURA FAMILIAR DO AMAPÁ E ILHAS DO PARÁ: UMA ANÁLISE SOBRE O PAPEL DO PRONAF/FNO ENTRE 2015 A 2024

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento da Amazônia Sustentável (PPGDAS) da Universidade Federal do Amapá, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento da Amazônia e Sustentabilidade.

Mestrando: Charles Ferreira da Silva

Orientador: Prof. Dr. Roni Mayer Lomba

Macapá

2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central/UNIFAP-Macapá-AP
Elaborado por Cristina Fernandes – CRB-2 / 1569

Silva, Charles Ferreira da.
S586c O crédito Rural na Agricultura Familiar do Amapá e Ilhas do Pará: uma análise sobre o papel do PRONAF/FNO entre 2015 a 2024 / Charles Ferreira da Silva. - Macapá, 2026.
1 recurso eletrônico.
62 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Amapá, Coordenação do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento da Amazônia Sustentável (PPGDAS), Macapá, 2026.
Orientador: Dr. Roni Mayer Lomba.

Modo de acesso: World Wide Web.

Formato de arquivo: Portable Document Format (PDF).

1. Crédito agrícola. 2. Agricultura Familiar. 3. PRONAF. I. Lomba, Roni Mayer, orientador. II. Universidade Federal do Amapá. III. Título.

CDD 23. ed. – 338.10981

SILVA, Charles Ferreira da. **O crédito Rural na Agricultura Familiar do Amapá e Ilhas do Pará: uma análise sobre o papel do PRONAF/FNO entre 2015 a 2024.** Orientador: Dr. Roni Mayer Lomba. 2026. 62 f. Dissertação (Mestrado) - Desenvolvimento da Amazônia Sustentável. Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2026.

FOLHA DE APROVAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR CHARLES FERREIRA DA SILVA

Título: O Crédito Rural na Agricultura Familiar do Amapá e Ilhas do Pará: uma análise sobre o papel do PRONAF/FNO entre 2015 e 2024

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Roni Mayer Lomba
Universidade Federal do Amapá
Orientador - Presidente



Documento assinado digitalmente
RONI MAYER LOMBA
Data: 22/07/2026 12:21:24-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Silvio Kanner Pereira Farias
Instituição: Universidade Federal do Pará
Avaliador externo



Documento assinado digitalmente
SILVIO KANNER PEREIRA FARIAS
Data: 28/07/2026 11:49:33-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa Dra. Marília Gabriela Silva Lobato
Instituição: Universidade Federal do Amapá
Avaliadora Interna



Documento assinado digitalmente
MARILIA GABRIELA SILVA LOBATO
Data: 27/07/2026 19:01:11-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Macapá-AP
2026

DEDICATÓRIA

À minha família, pelo apoio incondicional e pela paciência durante esta jornada. Aos agricultores familiares do Amapá e das ilhas do Pará, cuja resistência e trabalho inspiram esta pesquisa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Roni Mayer Lomba, pela orientação precisa, disponibilidade e pelos valiosos insights que nortearam este trabalho. À banca examinadora, pelo tempo dedicado e pelas contribuições que certamente enriquecerão esta pesquisa.

Aos técnicos do Banco da Amazônia (BASA), da Emater e das associações de agricultores familiares que compartilharam dados e experiências fundamentais para esta análise. Aos colegas do PPGDAS pelo apoio acadêmico e pelas discussões frutíferas.

À Universidade Federal do Amapá e ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento da Amazônia Sustentável, pela estrutura e oportunidade de realização deste mestrado.

Por fim, agradeço a todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a concretização deste estudo.

RESUMO

Esta dissertação analisa a aplicação do crédito rural, via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) operacionalizado pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), no estado do Amapá e em cinco municípios insulares do Pará (Afuá, Anajás, Breves, Chaves e Gurupá) no período de 2015 a 2024. O estudo parte do reconhecimento de que esses territórios formam uma região funcional integrada, onde os fluxos econômicos e sociais transcendem os limites estaduais. A pesquisa adota abordagem metodológica mista, com predominância quantitativa, baseada em análise documental, dados secundários oficiais e entrevistas semiestruturadas. Os resultados demonstram uma consolidação assimétrica do PRONAF na região, marcada por crescimento expressivo no volume de recursos, mas também por concentração espacial, seletividade produtiva (com foco no açaí) e persistência de gargalos burocráticos e fundiários que limitam o acesso universal. A análise confirma as teses derivadas de Abramovay sobre a concessão seletiva de crédito para culturas com mercado garantido em áreas prioritárias, mas revela nuances regionais que complexificam estas teses. Conclui-se que, embora o PRONAF/FNO tenha sido vital para a capitalização de segmentos da agricultura familiar, seu potencial como instrumento de desenvolvimento rural sustentável e inclusivo depende da superação de contradições internas, da diversificação produtiva e da articulação com políticas fundiárias e de assistência técnica.

Palavras-chave: Crédito Rural; PRONAF; FNO; Agricultura Familiar; Desenvolvimento Rural; Amazônia.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the application of rural credit, via the National Program for Strengthening Family Agriculture (PRONAF) operationalized by the Constitutional Fund for Financing the North (FNO), in the state of Amapá and in five island municipalities of Pará (Afuá, Anajás, Breves, Chaves and Gurupá) from 2015 to 2024. The study starts from the recognition that these territories form an integrated functional region, where economic and social flows transcend state boundaries. The research adopts a mixed methodological approach, with quantitative predominance, based on documentary analysis, official secondary data and semi-structured interviews. The results demonstrate an asymmetric consolidation of PRONAF in the region, marked by expressive growth in the volume of resources, but also by spatial concentration, productive selectivity (with a focus on açaí) and persistence of bureaucratic and land tenure bottlenecks that limit universal access. The analysis confirms the theses derived from Abramovay on the selective granting of credit to crops with a guaranteed market in priority areas, but reveals regional nuances that complicate these theses. It is concluded that, although PRONAF/FNO has been vital for the capitalization of segments of family farming, its potential as an instrument of sustainable and inclusive rural development depends on overcoming internal contradictions, productive diversification and articulation with land and technical assistance policies.

Keywords: Rural Credit; PRONAF; FNO; Family Farming; Rural Development; Amazon.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Delimitação e caracterização da área de estudo: Os municípios do Amapá e Arquipélago do Marajó.....	36
Figura 2 - Volume total de crédito aplicado 2015-2024.....	36
Figura 3 - Evolução do crédito rural PRONAF via FNO (2015-2024).....	37
Figura 4 - Desempenho das aplicações nos municípios estudados	40
Figura 5 - Principais culturas financiadas.....	42
Figura 6 - Aplicação do Pronaf Por linha de crédito	44
Figura 7 - aplicação do Pronaf por linha de crédito	48
Quadro 1 - Concentração de crédito por modalidade	45
Quadro 2 - Comparativo de Indicadores entre Agricultores Incluídos e Excluídos.....	45
Quadro 3 - Validação e complexificação das teses de Abramovay.....	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

BASA – Banco da Amazônia S.A

CAF – Cadastro Nacional da Agricultura Familiar

CAR – Cadastro Ambiental Rural

CMN – Conselho Monetário Nacional

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares

DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF.EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

PNRA – Programa Nacional de Reforma Agrária

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

UNIFAP – Universidade Federal do Amapá

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
1.1	Contextualização e justificativa	10
1.2	Problema de pesquisa	13
1.3	Objetivos	13
1.3.1	Objetivo Geral.....	13
1.3.2	Objetivos Específicos.....	13
1.3.3	Justificativa	14
2	DEBATE DE PARADIGMAS DE CAPITALISMO AGRÁRIO NO BRASIL E AMAZÔNIA	16
2.1	Campesinato e agricultura familiar: entre a forma social e a categoria de política pública.....	16
2.1.1	O marco intelectual do Pronaf: Abramovay, neoliberalismo e a construção de uma nova política de crédito.....	20
2.2	A criação do Pronaf e o crédito rural brasileiro	22
2.3	O FNO e Pronaf na Amazônia e região de estudo	25
2.4	Fase 2 (2006-2014): Expansão e Institucionalização.....	29
2.5	Fase 3 (2015-2024): Consolidação Assimétrica e Crise dos Gargalos	29
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	35
4	O CRÉDITO RURAL NO AMAPÁ: IMPACTOS E RESULTADOS	36
4.1	Aplicação e exclusão do PRONAF na região:	45
5	CRÉDITO RURAL NO AMAPÁ- RESULTADOS E ANÁLISE CRÍTICA.....	46
5.1	Reflexão e Resultados.....	46
5.2	As "Outras Culturas": O Financiamento Residual	47
5.3	Relação com a Tese de Priorização Espacial de Abramovay.	49
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
6.1	Contribuições da Pesquisa:	54
7	CONCLUSÃO	55
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização e justificativa

A agricultura familiar constitui um pilar fundamental para a segurança alimentar, a geração de renda e a sustentabilidade socioeconômica das populações rurais brasileiras (Guilhoto *et al.*, 2007; Buainain *et al.*, 2014). No contexto amazônico, esse segmento assume contornos particulares e estratégicos, articulando-se a sistemas tradicionais de uso da terra – como o extrativismo do açaí e a mandiocultura – e desempenhando papel crucial na conservação da biodiversidade e na reprodução sociocultural de comunidades ribeirinhas, quilombolas e indígenas (Costa, 2009). No estado do Amapá e no arquipélago do Marajó (Pará), a agricultura familiar enfrenta, contudo, o crônico desafio do acesso ao crédito, agravado pelo isolamento geográfico, pela infraestrutura precária e pela insegurança fundiária, fatores que tornam o financiamento público uma variável determinante para a viabilidade econômica e a autonomia desses agricultores.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996, representou um marco nas políticas públicas para o setor ao reconhecer a especificidade da agricultura familiar e oferecer linhas de crédito com condições diferenciadas, rompendo com a lógica anterior que uniformizava o tratamento entre agricultura patronal e familiar (Abramovay; Veiga, 1999; Mattei, 2005). Na Região Norte, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) operacionaliza esses recursos desde sua criação, configurando-se como a principal fonte de financiamento para agricultores familiares na Amazônia e tendo como mandato legal promover o desenvolvimento regional com inclusão social e sustentabilidade (Castro, 2008; Banco da Amazônia, 2020).

Entretanto, a implementação do PRONAF insere-se em um contexto mais amplo de reformas neoliberais que marcaram o Estado brasileiro a partir dos anos 1990. Autores como Delgado (2010) e Harvey (2005) apontam que esse período foi caracterizado pela reorientação das políticas agrícolas para a focalização, a descentralização e a seletividade dos beneficiários, o que impôs limites à universalização do acesso ao crédito e à efetiva transformação das estruturas produtivas da agricultura familiar. Compreender como esses vetores se materializam em uma região específica – marcada por vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais – é fundamental para avaliar os reais alcances e limitações dessa política pública.

A trama teórica que orienta esta investigação articula-se em três eixos principais. O

primeiro diz respeito ao debate sobre políticas públicas (Souza, 2006; Secchi, 2010; Frey, 2000), que permite situar o PRONAF no campo das políticas de desenvolvimento rural e analisar sua trajetória institucional, seus instrumentos e seus resultados. O segundo eixo ancora-se nos estudos sobre agricultura familiar enquanto categoria social e política (Abramovay, 1992; Wanderley, 1996; Lamarche, 1993), que problematizam sua construção histórica, sua heterogeneidade e sua diferenciação em relação à agricultura patronal, bem como seu papel na reprodução socioeconômica de territórios periféricos. O terceiro eixo insere a análise no contexto do neoliberalismo e suas expressões nas políticas agrícolas (Anderson, 1995; Harvey, 2005; Delgado, 2010), oferecendo chaves interpretativas para as transformações no padrão de intervenção estatal e seus impactos diferenciados na Amazônia.

Esta pesquisa justifica-se, portanto, pela necessidade de uma análise crítica e contextualizada sobre a implementação e os resultados do crédito rural do PRONAF via FNO em uma região específica e pouco estudada: a faixa transfronteiriça que compreende os 16 municípios do estado do Amapá e os municípios paraenses insulares de Afuá, Anajás, Breves, Chaves e Gurupá. A escolha por esta região ampliada não é arbitrária, mas reconhece uma intensa integração funcional: agricultores das ilhas do Pará, ainda que jurisdicionalmente paraenses, realizam a maior parte de suas transações comerciais e acessam serviços bancários, de saúde e educação no eixo Macapá-Santana (AP). Esta dinâmica cria um território de práticas que ultrapassa os limites administrativos estaduais, tornando imperativa uma análise regional integrada.

O recorte temporal de 2015 a 2024 foi selecionado por representar uma década de relativa estabilidade para análise de tendências de médio prazo; abranger diferentes ciclos de políticas agrícolas (governos Dilma, Temer e Bolsonaro); incluir anos de significativas mudanças regulatórias no crédito rural (exigência do Cadastro Ambiental Rural – CAR, criação do Cadastro da Agricultura Familiar – CAF); e considerar os dados disponíveis até o momento da pesquisa.

Para tanto, adota-se uma abordagem quantitativa, com coleta e análise de dados secundários provenientes de fontes oficiais: Banco Central do Brasil, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Banco da Amazônia. Serão analisadas variáveis como volume de recursos contratados, número de beneficiários, distribuição por município e principais

finalidades do crédito, complementadas por revisão bibliográfica sistemática sobre as categorias teóricas mobilizadas.

Esta dissertação estrutura-se em cinco capítulos, além desta introdução.

O Capítulo 1 Esboça os procedimentos metodológicos, explicitando a abordagem mista (quanti-qualitativa), o universo de pesquisa delimitado ao contexto agrário do Amapá, as fontes primárias (dados do SICONFI, do IBGE e cadastros de operações do Banco da Amazônia) e os critérios de tratamento, validação e de espacialização dos dados, garantindo a rastreabilidade e o rigor científico da investigação.

O Capítulo 2 consolida o marco teórico-histórico, traçando a evolução do campesinato à agricultura familiar sob o ponto de vista dos eixos analíticos específicos – como a reprodução social na perspectiva marxista e a sociologia econômica dos mercados institucionais –, contextualizando a criação do PRONAF na essência do neoliberalismo e a atuação do FNO, com especial atenção às particularidades geográficas do estado do Amapá e Ilhas do Pará (sistemas de várzea, terras firmes e gargalos logísticos de isolamento) que adequam a aplicação dessas políticas na Amazônia setentrional.

O Capítulo 3 apresenta a análise empírica, operacionalizada por meio de mapas, gráficos e quadros, que evidenciam a consolidação assimétrica do crédito na região – recortada por municípios, por faixas de valor contratado, pela natureza individual ou associativa dos tomadores e pelas cadeias produtivas prioritárias, amparada em séries temporais robustas que demonstram a concentração espacial dos recursos.

O Capítulo 4 Promove uma discussão à crítica interpretativa, contrapondo os achados empíricos aos pressupostos teóricos e desvendando as contradições inerentes à lógica neoliberal do programa tais como a burocratização que exclui os mais vulneráveis, os efeitos negativos do custo do frete e da sazonalidade fluvial, além da deficiência estrutural da ATER e da concorrência espacial, de modo a extrair os gargalos, as tensões e os impactos territoriais efetivos sobre o público beneficiário desse programa de governo.

O Capítulo 5 Organiza as considerações finais, retomando de maneira objetiva as questões de pesquisa à luz dos dados tratados, demonstrando a contribuição inédita do trabalho para a compreensão da política de crédito na Amazônia, e apontando perspectivas para futuras investigações a partir das lacunas e dos limites metodológicos identificados ao longo do percurso investigativo.

Por fim, as Referências Bibliográficas consolidam todas as fontes e literatura consultadas, assegurando a integridade ética e documental da pesquisa.

1.2 Problema de pesquisa

Esta pesquisa parte do seguinte problema central: Como o crédito rural via PRONAF/FNO tem sido aplicado na região funcional que compreende o estado do Amapá e os municípios insulares do Pará no período de 2015 a 2024, e quais são seus padrões de distribuição, seletividade e impactos diferenciados sobre a agricultura familiar regional?

Este problema desdobra-se em questões específicas:

1. Quais são os padrões de evolução e distribuição espacial do crédito PRONAF/FNO na região?
2. Qual o perfil dos agricultores familiares beneficiados e quais os critérios de seleção implícitos no acesso ao crédito?
3. Como se manifesta a seletividade produtiva do crédito, especialmente quanto à concentração no açaí?
4. Quais os principais gargalos e mecanismos de exclusão no acesso ao crédito?
5. Em que medida as teses de Abramovay sobre crédito seletivo se confirmam ou são complexificadas pela realidade regional?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar a aplicação e os impactos do crédito rural via PRONAF/FNO na agricultura familiar do Amapá e dos municípios insulares do Pará (Afuá, Anajás, Breves, Chaves e Gurupá) no período de 2015 a 2024.

1.3.2 Objetivos Específicos

- 1 Mapear a evolução temporal e a distribuição espacial do crédito PRONAF/FNO na região de estudo;
- 2 Identificar o perfil dos beneficiários e as principais culturas financiadas pelo programa;
- 3 Analisar os padrões de seletividade e os mecanismos de inclusão/exclusão no acesso ao crédito;
- 4 Avaliar a confirmação e as nuances regionais das teses de Abramovay sobre crédito seletivo;

- 5 Identificar gargalos e propor recomendações para políticas públicas de crédito rural na região.

1.3.3 Justificativa

A pesquisa justifica-se pela necessidade de uma análise crítica e contextualizada sobre a implementação do PRONAF/FNO em uma região específica e pouco estudada: a faixa transfronteiriça que compreende os 16 municípios do Amapá e os municípios paraenses insulares selecionados. A escolha por esta região ampliada não é arbitrária, mas reconhece uma intensa integração funcional que cria um território de práticas que ultrapassa os limites administrativos estaduais, tornando imperativa uma análise regional integrada.

A pesquisa apresenta relevante contribuição tanto no âmbito acadêmico quanto social. No campo acadêmico, o estudo possibilita o avanço da compreensão das políticas de crédito rural em contextos regionais específicos, considerando as particularidades socioeconômicas e territoriais do estado do Amapá. Além disso, contribui para o aprofundamento das discussões teóricas acerca do caráter seletivo do crédito rural, ao fornecer evidências empíricas que permitem complexificar as interpretações existentes sobre o tema. Outro aspecto relevante refere-se ao desenvolvimento de metodologias voltadas à análise de políticas públicas em regiões transfronteiriças, ampliando as possibilidades de investigação em contextos amazônicos. Por fim, a pesquisa fortalece a produção científica sobre desenvolvimento rural na Amazônia Oriental, preenchendo lacunas na literatura e oferecendo subsídios para estudos futuros.

Sob a perspectiva social, o estudo assume importância por conferir voz e visibilidade aos agricultores familiares da região, especialmente àqueles que enfrentam dificuldades de acesso às políticas de crédito rural. Ao identificar os mecanismos de exclusão que contribuem para a manutenção das desigualdades sociais e territoriais, a pesquisa fornece elementos para a formulação de políticas públicas mais inclusivas e alinhadas às especificidades locais. Além disso, seus resultados podem fortalecer a capacidade de organização, articulação e reivindicação dos movimentos sociais rurais, contribuindo para a construção de estratégias que promovam maior equidade no acesso às oportunidades de desenvolvimento no meio rural.

No âmbito político, a pesquisa justifica-se por oferecer subsídios técnicos e científicos que podem contribuir para a reformulação das políticas de crédito rural na região, tornando-as mais eficientes e adequadas às especificidades da agricultura familiar

amapaense. Ao identificar lacunas, limitações e contradições na implementação de programas como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o estudo fornece elementos para o aperfeiçoamento dos instrumentos de financiamento rural. Além disso, seus resultados podem subsidiar a formulação de políticas públicas mais efetivas para o desenvolvimento regional, considerando as características socioeconômicas e territoriais da Amazônia. Por fim, a pesquisa oferece informações relevantes para orientar a atuação de instituições financeiras, órgãos de assistência técnica e extensão rural, gestores públicos e movimentos sociais, favorecendo a construção de estratégias mais inclusivas e capazes de ampliar o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito.

2 DEBATE DE PARADIGMAS DE CAPITALISMO AGRÁRIO NO BRASIL E AMAZÔNIA

Este capítulo tem como objetivo estabelecer o marco teórico e histórico que fundamenta a análise da política de crédito rural investigada nesta dissertação. Compreender o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em sua profundidade exige que se retroceda às categorias sociais que ele busca interpelar – o campesinato e a agricultura familiar – e ao contexto intelectual, político e econômico de sua criação.

A discussão será desenvolvida em três movimentos articulados. Primeiramente, abordaremos a relação conceitual entre campesinato e agricultura familiar, categorias centrais que, embora frequentemente sobrepostas, carregam nuances políticas e analíticas distintas. Em seguida, revisitaremos o curso histórico da modernização agrícola no Brasil, processo que reconfigurou profundamente o mundo rural e recolocou a "questão camponesa" em novos termos, com ênfase nas especificidades da Amazônia. Por fim, analisaremos como o pensamento de Ricardo Abramovay, em sua tese de doutorado no início dos anos 1990, ofereceu um marco interpretativo precursor que, articulado ao paradigma neoliberal em ascensão, influenciou diretamente a concepção de um crédito rural seletivo, culminando na criação do PRONAF durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Esse percurso permitirá, ao final, compreender as tensões e contradições que marcam a implementação do programa na região amazônica, objeto central desta pesquisa.

2.1 Campesinato e agricultura familiar: entre a forma social e a categoria de política pública

A delimitação do público-alvo do PRONAF – o agricultor familiar – não é um dado natural, mas o resultado de intensos debates teóricos e conflitos políticos que atravessam o pensamento social brasileiro. Duas categorias são fundamentais nesse processo: campesinato e agricultura familiar. Embora frequentemente utilizadas como sinônimas, elas carregam significados distintos que é preciso explicitar.

O campesinato é compreendido primordialmente como uma *forma social de produção e reprodução da vida*, ancorada em uma unidade doméstica que combina trabalho familiar, gestão dos recursos e uma relação particular com a terra – relação que transcende sua dimensão meramente econômica e se expressa como modo de vida e cultura (Wanderley, 1996). Os camponeses são marcados por estratégias de resistência frente a processos históricos de expropriação e subordinação, como a modernização agrícola do século XX. Sua

identidade é forjada na oposição ao latifúndio e, posteriormente, ao agronegócio, sendo portadores de uma "história de resistência" que desafia o esquecimento sobre sua contribuição para a sociedade brasileira (Martins, 1981).

Já a agricultura familiar emerge, a partir dos anos 1990, com força como uma *categoria operativa de política pública*. Ela busca capturar um segmento produtivo definido por critérios técnicos: gestão familiar do estabelecimento, predominância da mão de obra da família, renda proveniente da atividade agropecuária (Abramovay, 1992). Enquanto a noção de campesinato remete a um conceito político e de classe, a de agricultura familiar é mais instrumental, visando identificar um público-alvo para intervenções estatais específicas. Como sintetiza Wanderley (1996), os debates recentes confirmaram a constituição de um setor de agricultores "não patronais e não latifundiários", cujo reconhecimento estatístico se deu com o Censo Agropecuário de 2006.

Portanto, a transição discursiva de "camponês" para "agricultor familiar" não é meramente semântica. Ela reflete uma mudança de paradigma: de uma perspectiva que enxerga um sujeito político em luta por terra e autonomia, para outra que identifica um agente econômico a ser integrado ao mercado via políticas de crédito, assistência técnica e comercialização. É nesse contexto de redefinição conceitual que a obra de Ricardo Abramovay se tornará seminal, como veremos adiante.

- **A modernização conservadora no Brasil**

A história do campo brasileiro no século XX é, em grande medida, a história do tensionamento entre um projeto hegemônico de modernização agrícola e a persistência (e resistência) das formas camponesas de vida. O paradigma da modernização, implementado a partir dos anos 1960 com a Revolução Verde, privilegiou o crédito subsidiado, a mecanização e os insumos industriais para um setor patronal voltado à exportação (Silva, 1982). Esse modelo, longe de incorporar o campesinato, provocou sua "expulsão" massiva, seja pela concentração fundiária, seja pela transformação das relações de trabalho.

A redemocratização, contudo, reinscreveu a questão fundiária no debate nacional com força renovada dos movimentos sociais rurais. Paralelamente, a crise da dívida externa e a ascensão do Consenso de Washington nos anos 1990 impuseram uma nova agenda: o Estado deveria se retrair, reduzir subsídios generalizados e promover a eficiência de mercado. Nesse cenário, o desafio era conciliar a pressão neoliberal por ajuste fiscal com a demanda social por políticas para o campo. A solução encontrada não seria a reforma agrária clássica, mas a construção de uma política focalizada que visasse à "capitalização" de um segmento

específico: os agricultores familiares "em transição" para uma lógica empresarial (Delgado, 2010). Era necessário um novo marco intelectual para justificar e orientar essa política.

- **As especificidades da modernização na Amazônia**

A modernização agrícola na Amazônia não seguiu um caminho de inovação tecnológica inclusiva e diversificação produtiva. Pelo contrário, assumiu um caráter ainda mais excludente, pautado pela expansão da fronteira agropecuária como vetor de acumulação primária e de valorização especulativa da terra. Becker (2005) enfatiza que o modelo implementado foi o de "modernização conservadora", que mantém as estruturas de desigualdade e, no caso amazônico, agrega a dimensão da destruição ambiental.

A partir dos anos 1970, incentivados por créditos subsidiados e políticas de isenção fiscal (via Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM), grandes empreendimentos pecuaristas e, posteriormente, sojeiros avançaram sobre a floresta. A lógica era (e em grande parte ainda é) a da conversão de floresta em capital imobiliário: o valor da terra se multiplica com o desmatamento, independentemente de sua produtividade agrícola sustentável. A pecuária extensiva, de baixíssima produtividade, tornou-se o principal uso do solo desflorestado, funcionando como "moeda de ocupação" e reserva de valor (Fearnside, 2005).

Esse modelo exclui estruturalmente o campesinato e as populações tradicionais por várias vias:

- Concentração fundiária: acapara as terras públicas e devolutas, limitando o espaço para reforma agrária e para a reprodução dos modos de vida tradicionais;
- Destruição dos commons: a derrubada da floresta inviabiliza os sistemas de produção baseados no extrativismo e no uso múltiplo dos recursos, essenciais para a reprodução social das populações ribeirinhas, extrativistas e quilombolas;
- Violência e judicialização: a disputa pela terra é resolvida frequentemente por meio de pistolagem, expulsões forçadas e uso do aparato judicial para criminalizar posseiros e suas lideranças;
- Subordinação a cadeias globais: onde há inserção produtiva (como no caso da soja no sudeste do Pará), ela se dá de forma subordinada a grandes corporações que controlam insumos, crédito e comercialização, gerando dependência e endividamento.

Assim, a modernização na Amazônia não substituiu o arcaico; frequentemente o reforçou sob novas roupagens, amalgamando o latifúndio especulativo com o capital agroindustrial globalizado.

- **Resistência e reinvenção camponesa na Amazônia**

Diante desse cenário de expropriação e violência, a trajetória agrária amazônica é também uma história de luta e resiliência. Fernandes (2015) nos alerta contra a visão do campesinato como um resíduo histórico passivo. Na Amazônia, ele se reinventa constantemente como um "campesinato em luta", forjando identidades, formas organizativas e projetos territoriais próprios.

A resistência assumiu múltiplas formas. Inicialmente, manifestou-se em conflitos isolados de posseiros contra grileiros. A partir dos anos 1970 e 1980, ganhou corpo com o surgimento de sindicatos de trabalhadores rurais e, sobretudo, com a formação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e de outras organizações, que passaram a encampar a luta pela terra de forma sistemática, com ocupações como instrumento político de pressão (Fernandes, 2000).

Paralelamente, populações tradicionais (ribeirinhos, extrativistas, quilombolas) começaram a se organizar em cooperativas e associações, buscando alternativas de comercialização justa e o reconhecimento de seus direitos territoriais específicos. O emblemático Encontro Nacional dos Seringueiros (1985) e a liderança de Chico Mendes foram cruciais na articulação da luta dos "povos da floresta", criando a proposta das Reservas Extrativistas (RESEX) – um instrumento inovador de reforma agrária de caráter coletivo e conservacionista (Allegretti, 2002).

A persistência camponesa, portanto, não é mera sobrevivência. É um processo ativo de construção de territorialidades contra-hegemônicas, baseadas no trabalho familiar, no manejo agroflorestal, no extrativismo sustentável e na luta pelo reconhecimento legal de seus territórios. É um projeto que contrapõe à lógica do latifúndio e do agronegócio uma racionalidade de reprodução social e ambientalmente viável.

- **O cenário contemporâneo: continuidades, rupturas e novos desafios**

O cenário agrário amazônico do século XXI apresenta continuidades e rupturas significativas. Tourneau (2018) analisa como, nas últimas décadas, houve uma complexificação dos atores e dos conflitos. A expansão da soja, da mineração industrial e de megaprojetos de infraestrutura (hidrelétricas, portos, ferrovias) introduziu novos e poderosos agentes na disputa territorial.

Um dos nós críticos permanece sendo a regularização fundiária. Programas como o Terra Legal, criado em 2009, buscam titular terras públicas na Amazônia Legal, mas são criticados por potencialmente legitimar posses ilegais consolidadas e por não priorizarem

suficientemente a destinação para reforma agrária e para povos tradicionais (Brito; Barreto, 2011). A indefinição fundiária afeta diretamente o acesso ao crédito, já que a terra é a principal garantia exigida pelas instituições financeiras – um ponto central para esta pesquisa.

Outra transformação crucial é a crescente ambientalização da questão agrária. A floresta, antes vista como obstáculo ao desenvolvimento, tornou-se um valor global. Isso criou novas alianças (entre movimentos sociais e ONGs ambientalistas) e novos conflitos (como tensões em torno da implementação do Código Florestal). A pressão internacional por conservação e os mecanismos de REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal) inserem a região em circuitos econômicos globais baseados em "serviços ambientais", gerando oportunidades e riscos de financeirização da natureza e de deslocamento de populações (Castro, 2014).

A violência no campo, longe de desaparecer, também se transforma. Concomitante aos assassinatos brutais de lideranças (como o de Dorothy Stang em 2005), há uma sofisticação da violência jurídico-institucional, com o uso de ações judiciais para criminalizar movimentos sociais e a flexibilização de leis ambientais e fundiárias para atender a interesses do agronegócio e da mineração (CPT, 2021).

2.1.1 O marco intelectual do Pronaf: Abramovay, neoliberalismo e a construção de uma nova política de crédito

É nesse contexto de transformações conceituais, históricas e regionais que emerge o PRONAF. A criação do programa, em 1996, não pode ser compreendida apenas como resposta às demandas dos movimentos sociais; ela é também fruto de um novo arcabouço intelectual que repensava o papel do Estado e da agricultura familiar no desenvolvimento rural.

Ricardo Abramovay, em sua tese de doutorado defendida no início dos anos 1990 e publicada como "Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão" (1992), ofereceu uma contribuição seminal. O autor argumentava que o campesinato não era um resíduo do passado fadado a desaparecer, mas poderia se integrar competitivamente ao mercado desde que apoiado por políticas adequadas. Para Abramovay, a agricultura familiar modernizada – e não o campesinato tradicional – seria capaz de combinar eficiência econômica com funções sociais e ambientais.

Essa visão alinhava-se perfeitamente ao paradigma neoliberal em ascensão, que pregava a focalização das políticas públicas e a substituição de subsídios generalizados por apoio seletivo a setores considerados "viáveis". Como analisa Delgado (2010), o PRONAF nasce nesse caldo: uma política socialmente orientada, mas que opera dentro da lógica de

mercado, oferecendo crédito a juros subsidiados para que os agricultores familiares possam se "capitalizar" e competir.

Abramovay e Veiga (1999), em texto para o IPEA, sintetizam essa perspectiva ao avaliar o PRONAF como uma "nova instituição para o desenvolvimento rural". Para eles, o programa representava um avanço por reconhecer a especificidade da agricultura familiar e por criar instrumentos diferenciados de financiamento, rompendo com a tradição de políticas agrícolas que tratavam todos os produtores de forma homogênea.

No entanto, essa mesma visão carrega tensões. Ao privilegiar os agricultores familiares "em transição" para uma lógica empresarial, o PRONAF tenderia a excluir justamente aqueles mais vulneráveis – os camponeses mais pobres, com menor acesso à terra, tecnologia e mercados. Críticos como Mattei (2005) e Aquino e Schneider (2015) apontam que o programa, apesar de seus avanços, reproduziu desigualdades regionais e sociais, concentrando-se nas regiões Sul e Sudeste e nos estratos superiores da agricultura familiar.

Na Amazônia, essa seletividade se manifesta de forma ainda mais aguda. As dificuldades de regularização fundiária, a precariedade da assistência técnica, o isolamento geográfico e a inadequação das linhas de crédito às realidades produtivas locais (como o extrativismo e os sistemas agroflorestais) limitam o acesso ao PRONAF justamente para as populações que mais necessitam de políticas de apoio – os ribeirinhos, extrativistas e agricultores familiares tradicionais que esta pesquisa busca alcançar.

Em síntese, este capítulo percorreu um caminho que vai das categorias conceituais às determinações históricas e regionais, para então chegar ao marco intelectual do PRONAF. Vimos que:

- A distinção entre campesinato (forma social, política e cultural) e agricultura familiar (categoria operativa de política pública) é fundamental para compreender as tensões que atravessam o programa.

- A modernização conservadora da agricultura brasileira, especialmente na Amazônia, produziu um modelo excludente que concentrou terra, destruiu ecossistemas e subordinou as populações tradicionais, mas também gerou resistências e a construção de alternativas territoriais.

- O pensamento de Abramovay ofereceu a base intelectual para a criação do PRONAF ao propor a integração competitiva da agricultura familiar ao mercado, em sintonia com o ideário neoliberal da época.

- Essa concepção, embora represente um avanço em relação à invisibilidade anterior da agricultura familiar, carrega contradições que se expressam na seletividade do programa e

em suas dificuldades de alcançar os segmentos mais vulneráveis, especialmente na Amazônia.

Esses elementos teóricos e históricos serão fundamentais para a análise empírica que se segue. No próximo capítulo, examinaremos os dados de aplicação do PRONAF via FNO nos municípios do Amapá e das ilhas do Pará, buscando identificar padrões de distribuição, perfis de beneficiários e as principais culturas financiadas. O confronto entre esses resultados e o marco teórico aqui estabelecido permitirá uma avaliação crítica dos alcances e limites do programa na região.

2.2 A criação do Pronaf e o crédito rural brasileiro

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) pode ser considerado um dos marcos mais significativos nas políticas públicas das últimas décadas no Brasil. Sua origem está vinculada a dois movimentos simultâneos na década de 1990: um de natureza social-política e outro teórico. No plano político, os principais agentes foram o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), entidades que lideravam iniciativas em defesa dos pequenos produtores rurais, com forte atuação na região Sul sob a bandeira da *"Jornada de Luta"*. Tais mobilizações alcançaram expressão nacional com o movimento *"Grito da Terra"* (Grisa; Schneider, 2007), consolidando demandas históricas. Entre as reivindicações dos agricultores no final dos anos 1980 e início dos 1990, destacavam-se crédito fundiário, assistência técnica, pesquisa, formação profissional, infraestrutura e habitação. Segundo Nunes (2007), essas demandas refletiam a expectativa de que investimentos nesses eixos promoveriam não apenas o aumento da produção de alimentos, mas também o desenvolvimento do pequeno agricultor, a segurança alimentar e a fixação de populações no meio rural.

Para compreender as origens do PRONAF, é fundamental destacar que o programa surgiu com o objetivo de oferecer crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais, historicamente excluídos das políticas públicas vigentes e enfrentando dificuldades para permanecer no campo. Em 1994, atendendo às reivindicações dos agricultores familiares mencionadas anteriormente, o governo Itamar Franco instituiu o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), financiado principalmente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Embora o PROVAP tenha tido resultados limitados em termos de volume de recursos direcionados aos agricultores, seu legado reside no fato de ter sido o embrião da primeira política pública específica para a agricultura familiar, consolidada dois anos depois com o PRONAF (Grisa; Schneider, 2007).

Ressalta-se, ainda, que, antes desse período, os pequenos agricultores eram

classificados como "*mini produtores*" pelo Manual de Crédito Rural do Ministério da Agricultura, obrigando-os a competir por recursos com grandes proprietários – estes, tradicionalmente, os principais beneficiários do crédito agrícola (NUNES, 2007). Essa distorção reforçava a desigualdade no acesso a políticas de financiamento, evidenciando a necessidade de um marco regulatório diferenciado, como o PRONAF viria a ser.

A Resolução 2191 do Banco Central do Brasil (BACEN), de 24 de agosto de 1995, instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O PRONAF é a principal política de apoio à agricultura familiar brasileira e é executado por bancos públicos e privados, o BNDES e cooperativas de crédito rural.

A resolução estabelece que:

- No mínimo 20% dos recursos obrigatórios devem ser aplicados em financiamentos ao amparo do PRONAF;
- Os créditos ao amparo do PRONAF devem seguir as normas gerais do Manual de Crédito Rural (MCR);
- As Secretarias de Política Agrícola e de Acompanhamento Econômico podem adotar medidas para implementar as disposições da resolução.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) surgiu em um cenário marcado por intensas lutas pela terra no Brasil, de acordo com o que foi analisado por Bernardo Mançano Fernandes em *Os Usos da Terra no Brasil*. Durante as décadas de 1980 e 1990, a pressão dos movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), demandou a necessidade de políticas públicas que atendessem às reivindicações da agricultura familiar, contrastando com o modelo agroexportador hegemônico (FERNANDES, 2015). Nesse contexto, a reforma agrária e o reconhecimento da agricultura familiar como categoria social e econômica emergiram no centro dos debates sobre desenvolvimento rural.

A criação do PRONAF, em 1995, foi uma resposta estatal às reivindicações dos pequenos agricultores, inserindo-se em um processo de disputa pelo acesso à terra e por políticas de crédito adaptadas à realidade camponesa. Segundo Fernandes (2015), o programa representou uma conquista dos movimentos sociais, que pressionaram por mecanismos de inclusão produtiva, embora sua implementação tenha sido permeada por contradições. O PRONAF surgiu como uma alternativa ao crédito rural tradicional, voltado majoritariamente para o agronegócio, e buscou fomentar a produção familiar, ainda que dentro de limites estruturais.

A análise de Fernandes (2015) destaca que o PRONAF foi influenciado pela crescente

organização política dos agricultores familiares, que passaram a exigir reconhecimento como sujeitos de direitos. O autor ressalta que, embora o programa não tenha alterado radicalmente a estrutura fundiária brasileira, ele permitiu a consolidação de um marco legal para a agricultura familiar, como a Lei nº 11.326/2006. Essa conquista foi resultado de um longo processo de mobilizações, que incluíram ocupações de terra e negociações com o Estado, evidenciando a correlação de forças entre movimentos sociais e poder público.

Fernandes (2015), também sublinha também que o PRONAF não resolveu as desigualdades agrárias históricas, mas se configurou como um instrumento de mitigação das demandas camponesas. Sua origem está intrinsecamente ligada às lutas pela terra, que colocaram a agricultura familiar na agenda política nacional. Contudo, o programa também refletiu os limites das políticas neoliberais, que priorizaram o crédito focalizado em detrimento de transformações estruturais. Assim, o PRONAF simboliza tanto os avanços quanto os desafios das políticas públicas para o campo brasileiro.

A partir de 1995, já no Governo Fernando Henrique Cardoso, o PROVAP foi totalmente reformulado, tanto em termos de concepção como em sua área de abrangência. Essas modificações deram origem ao PRONAF, em 1996, cuja institucionalização ocorreu através do Decreto Presidencial nº 1.946, datado de 28/07/1996. Desse ano em diante, o programa tem se firmado como a principal política pública do Governo Federal para apoiar os agricultores familiares. Deve-se registrar, no entanto, que, no ano de 1996, apenas as ações relativas ao crédito de custeio foram implantadas e que a ampliação do programa para as áreas de investimentos, infraestrutura e serviços municipais, capacitação e pesquisa, só ocorreu a partir de 1997, quando o PRONAF ganhou maior dimensão e passou a operar de forma integrada em todo território nacional. (Grisa; Wesz Júnior; Buchweitz, 2014).

De acordo com Grisa e Schneider (2015), o domínio da agricultura familiar, como modelo de produção e segmento socioeconômico específico, conheceu, ao longo dos últimos anos, três gerações de políticas públicas. A primeira procurou dar resposta a reivindicações de caráter mais estritamente agrícola, e compreendeu, entre outras, as políticas de crédito rural, de seguro agrícola e de garantia de preços mínimos. A segunda geração abrangeria políticas de corte mais assistencial, de combate à pobreza e às desigualdades de renda no campo. Uma terceira geração nasceria com as políticas de compras públicas, voltadas à segurança alimentar, e com as ações orientadas para a sustentabilidade.

A agricultura familiar é reconhecida como forma de vida e subsistência no Brasil a partir dos anos de 1990, contemplada num conjunto de medidas que vinham se esboçando desde o início do período da redemocratização, que se denominava até então como pequena produção

mercantil ou pequena produção familiar, uma categoria social de trabalhadores rurais no âmbito das políticas públicas que historicamente, recebe recursos públicos de diversos programas.

2.3 O FNO e Pronaf na Amazônia e região de estudo

O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) emerge como um dos instrumentos mais significativos da política de desenvolvimento regional brasileira pós-Constituição de 1988. Sua criação pelo Artigo 159, inciso I, alínea "c" da Carta Magna, regulamentada pela Lei nº 7.827/1989, representa um reconhecimento formal das desigualdades estruturais que marcam a integração da Região Norte ao projeto nacional de desenvolvimento. A destinação de 0,6% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para compor seus recursos evidencia uma tentativa de compensação fiscal, um mecanismo de transferência de recursos das regiões mais dinâmicas para financiar o desenvolvimento da Amazônia Legal (Brasil, 1988; Lira, 2005).

A missão original do FNO, administrado pelo Banco da Amazônia (BASA), era ambiciosa: fomentar atividades produtivas que combinassem crescimento econômico com preservação ambiental e inclusão social, atendendo às especificidades de um bioma singular e de populações historicamente marginalizadas. O fundo foi concebido para oferecer condições financeiras diferenciadas — prazos mais longos, juros subsidiários e exigências de garantias adaptadas — que supostamente contornariam as barreiras que tradicionalmente excluíam pequenos produtores, industriais e comerciantes regionais do crédito formal (Oliveira, 2020).

No entanto, a operacionalização do FNO desde o início esteve tensionada por contradições profundas. De um lado, sua lógica constitucional era compensatória e desenvolvimentista, visando corrigir distorções históricas. De outro, sua implementação prática, a partir dos anos 1990, coincidiu com a hegemonia do paradigma neoliberal, que pregava a eficiência financeira, a focalização e a auto-sustentação dos empreendimentos como critérios primordiais (Santos, 2019). Esta tensão se materializou na dificuldade de conciliar o mandato social e ambiental do Fundo com a lógica bancária de rentabilidade e mitigação de riscos, uma dicotomia que perpassaria toda sua trajetória e se refletiria de forma aguda na gestão do PRONAF regional.

A fusão operacional entre o FNO e o PRONAF, a partir de meados dos anos 1990, representou a tentativa de canalizar esses recursos constitucionais para um público-alvo específico: a agricultura familiar. Na teoria, era uma combinação virtuosa: o FNO traria os recursos adaptados à realidade regional, e o PRONAF, a metodologia e o público definido. Na Prática, como esta dissertação demonstra, essa fusão acabou por submeter a política de crédito

para a agricultura familiar amazônica a uma dupla filtragem: os critérios nacionais de focalização e seletividade do PRONAF, sobrepostos às limitações operacionais e à cultura institucional do BASA na região. O resultado, como analisado nos capítulos empíricos, foi uma implementação que, frequentemente, privilegiou a eficiência administrativa e a segurança das operações em detrimento do potencial transformador e inclusivo originalmente imaginado.

A implementação de qualquer política de crédito rural na Amazônia não ocorre em um tabula rasa, mas em um território marcado por camadas históricas de conflitos, sobreposições jurídicas e racionalidades econômicas em disputa. Compreender o PRONAF/FNO na região exige situá-lo neste campo de forças complexo, onde se entrecruzam:

a) **A Herança do Aviamento e dos Ciclos Extrativistas:** A economia amazônica foi historicamente moldada por relações de aviamento, onde um comerciante (o "aviador") adiantava mercadorias a produtores extrativistas em troca do monopólio da compra de sua produção a preços baixos. Este sistema criou relações de dependência e endividamento perpétuo (SANTOS; FILOCREÃO, 2012). O crédito formal do PRONAF/FNO, em tese, representaria uma ruptura com este padrão. No entanto, em muitos contextos locais, ele pode ter sido apropriado por uma lógica similar, onde o acesso ao financiamento vincula o agricultor a cadeias de comercialização específicas ou ao uso de insumos de determinado fornecedor, reproduzindo, sob novas roupagens, relações de subordinação.

b) **A Tensão Fundiária e Ambiental Permanente:** A região de estudo é um mosaico de situações fundiárias: terras indígenas, unidades de conservação, assentamentos da reforma agrária, territórios quilombolas, áreas militares e propriedades privadas frequentemente sobrepostas ou com documentação frágil. A exigência do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e de documentação fundiária regular para o crédito, conforme determinações nacionais, cria um impasse estrutural para uma parcela significativa da agricultura familiar, especialmente populações tradicionais cujos direitos territoriais não se enquadram no modelo cartorial individualista (Carvalho, 2021). O crédito, assim, torna-se acessível principalmente àqueles que conseguiram navegar e se regularizar neste emaranhado institucional, aprofundando desigualdades.

c) **O Discurso do Desenvolvimento Sustentável e a Realidade Produtiva:** A partir dos anos 1990, consolidou-se internacionalmente um discurso que vincula a conservação da Amazônia a atividades econômicas de "baixo impacto", como o extrativismo vegetal (castanha, açaí) e a manejo florestal. O PRONAF/FNO foi progressivamente alinhado a esta agenda, direcionando recursos para cadeias consideradas "sustentáveis". O risco, como alerta Shiva (2003), é a criação de "monoculturas da mente" – a simplificação ecológica e econômica que privilegia uma ou

poucas espécies em detrimento da agrobiodiversidade. O foco creditício no açaí, analisado adiante, é exemplar desta dinâmica: uma atividade de baixo impacto transforma-se em monocultura extrativa, com potenciais danos à floresta em pé que supostamente visa preservar.

Neste palco de tensões, o PRONAF/FNO atua não como um mediador neutro, mas como um ator que influencia o rumo dessas disputas. Ao direcionar massivamente recursos para determinadas cadeias (o açaí) em detrimento de outras (a agricultura de alimentos), a política credita escolhe lados, reforça certos modelos de ocupação e uso da terra e marginaliza alternativas. Sua implementação é, portanto, um processo intrinsecamente político.

A opção metodológica central desta dissertação – analisar conjuntamente o estado do Amapá e os municípios paraenses insulares de Afuá, Anajás, Breves, Chaves e Gurupá – fundamenta-se no reconhecimento de uma região funcional integrada que transcende os limites estaduais. Esta não é uma abstração teórica, mas uma realidade vivida diariamente por milhares de agricultores familiares, extrativistas, comerciantes e moradores.

a) A Integração Econômica e Social com Macapá-Santana: A dinâmica socioespacial na foz do Amazonas cria um fluxo intenso e constante entre as ilhas do Marajó (PA) e o eixo urbano Macapá-Santana (AP). Esta relação de dependência e complementaridade manifesta-se em múltiplas dimensões:

Comercial: Macapá funciona como o principal entreposto comercial para a produção das ilhas, especialmente o açaí. As feiras, os atacadistas e as indústrias de polpa localizadas no Amapá são os destinos finais da produção paraense.

Financeira e de Serviços: As agências do Banco da Amazônia (BASA) que operam o FNO/PRONAF na região estão sediadas em Macapá e Santana. Agricultores das ilhas precisam se deslocar até o Amapá para acessar o crédito, além de outros serviços bancários, hospitalares e educacionais de maior complexidade.

Logística e Abastecimento: A aquisição de insumos (combustível, equipamentos, alimentos industrializados) ocorre predominantemente no lado amapaense.

Residencial e Familiar: É comum que famílias mantenham casas em ambos os lados, com membros circulando entre a propriedade rural nas ilhas e a residência urbana no Amapá para acesso a serviços, educação superior ou durante o período de entressafra.

b) Consequências para a Implementação do PRONAF/FNO: Esta configuração territorial possui implicações diretas e profundas para a política de crédito:

1. **Distorção Estatística:** Os dados oficiais de aplicação do PRONAF são organizados por Unidade da Federação. Portanto, todo o crédito acessado por agricultores paraenses nas agências do BASA no Amapá aparece nas estatísticas como recurso aplicado no

Amapá. Isto cria uma leitura enviesada da distribuição real dos benefícios, mascarando o fato de que uma parte significativa do crédito "amapaense" serve, na verdade, à agricultura familiar paraense. Esta dissertação, ao tratar a região de forma integrada, busca superar esta distorção administrativa.

2. Custos de Acesso Adicionais: Para o agricultor das ilhas, o acesso ao crédito envolve custos de transporte (passagens de barco, combustível), hospedagem e dias de trabalho perdidos, que podem consumir uma parcela significativa do valor do financiamento. Este é um gargalo geográfico invisível nas estatísticas convencionais, mas um filtro econômico poderoso que exclui os mais pobres e os de localizações mais remotas.

3. Desenho Institucional Inadequado: A política nacional do PRONAF e a gestão do FNO não foram desenhadas para atender a realidades transfronteiriças como esta. A falta de protocolos de cooperação entre os estados do Pará e Amapá, e a rigidez dos sistemas de informação, dificultam um atendimento ágil e adaptado, reforçando a centralização dos serviços em Macapá.

c) Perfil Produtivo e a Centralidade do Açaí: A região funcional é o coração da produção de açaí de várzea da Amazônia. Os municípios insulares do Pará, com seus extensos igarapés e florestas de várzea, são os principais produtores. O Amapá, por sua vez, além de possuir áreas produtoras, atua como o principal centro de processamento (beneficiamento, produção de polpa) e comercialização. Esta especialização produtiva histórica criou as condições perfeitas para a validação da Tese do Mercado Garantido de Abramovay no contexto regional. O açaí não é apenas uma cultura entre outras; é a atividade econômica que estrutura os fluxos, as relações e as expectativas na região. O PRONAF/FNO, ao chegar, encontrou esta realidade consolidada e, como demonstram os dados do Capítulo 3, acabou por reforçá-la de maneira exponencial, em um ciclo de retroalimentação entre demanda de mercado, política de crédito e especialização produtiva.

A trajetória do PRONAF/FNO na região pode ser periodizada em fases que refletem tanto as mudanças na política nacional quanto as dinâmicas locais de adaptação e apropriação.

Fase 1 (1996-2005): Implantação Incipiente e Seletiva. Nos primeiros anos após sua criação, o PRONAF chegou à região de forma tímida e extremamente seletiva. A base de agricultores com Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) era reduzida, e o conhecimento sobre o programa, limitado. O crédito ficou restrito a:

- Agricultores mais capitalizados e com melhor conexão com as agências do BASA.
- Projetos considerados de "baixo risco", muitas vezes vinculados a culturas já consolidadas em mercados locais, com destaque inicial para a mandiocultura e pequena

criação.

- Municípios mais próximos dos centros urbanos (Macapá, Santana) e com melhor infraestrutura.

Nesta fase, o aparato de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) ainda estava se estruturando, e sua atuação era esparsa. O acesso ao crédito dependia fortemente da iniciativa individual do agricultor em enfrentar a burocracia bancária.

2.4 Fase 2 (2006-2014): Expansão e Institucionalização

A promulgação da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006) e a maior organização dos movimentos sociais do campo impulsionaram uma expansão significativa. Neste período:

- Houve uma campanha massiva para emissão de DAPs, ampliando o público potencial.
- As instituições de ATER (EMATER, organizações não-governamentais) fortaleceram seu papel como mediadoras indispensáveis entre o agricultor e o banco, dominando a elaboração dos projetos técnicos exigidos.
- O açaí começou a se consolidar como a cultura preferencial para financiamento, impulsionado pelo "boom" de consumo nacional e internacional e pela construção de uma narrativa que o associava ao "extrativismo sustentável".
- Surgiram as primeiras críticas acadêmicas locais sobre a concentração do crédito e sua inadequação a sistemas produtivos diversificados (Lomba; Silva, 2014).

2.5 Fase 3 (2015-2024): Consolidação Assimétrica e Crise dos Gargalos

Este é o período central de análise desta dissertação, caracterizado por:

Crescimento Exponencial do Volume: Como mostra o Capítulo 3, o valor total de crédito contratado multiplicou-se por mais de quatro entre 2015 e 2024, impulsionado por sucessivos aumentos nos limites de financiamento e por uma maior agressividade na captação por parte do BASA.

Hiperconcentração no Açaí: A seletividade produtiva atingiu seu ápice. O açaí deixou de ser uma opção para se tornar a opção quase exclusiva para obtenção de crédito de custeio e investimento de maior valor.

Complexificação Burocrática e Exclusão: A exigência do Cadastro Ambiental Rural (CAR) a partir de 2019 e o aperfeiçoamento dos controles bancários criaram novas barreiras. Agricultores em assentamentos ou em terras tradicionais sem regularização fundiária individual viram-se formalmente excluídos. A burocracia, antes um incômodo, tornou-se um mecanismo

eficiente de filtragem social.

Emergência de Críticas e Conflitos: A percepção de injustiça no acesso, a dependência do açaí e os casos de endividamento crescente geraram insatisfação e deram origem a protestos e demandas por reformulação da política, capturados nas entrevistas que fundamentam a análise crítica do Capítulo 4.

A implementação do PRONAF/FNO na região é mediada por um conjunto de atores institucionais cujas lógicas, capacidades e interesses moldam os resultados finais.

a) O Banco da Amazônia (BASA): O Guardião dos Recursos e do Risco, o BASA não é um mero executor passivo. Como gestor do FNO e principal agente financeiro do PRONAF na região, ele imprime sua cultura organizacional bancária ao processo. Seus gerentes e analistas são avaliados por métricas de volume de crédito colocado, qualidade da carteira (inadimplência) e eficiência operacional. Esta lógica leva a:

Preferência por operações padronizadas: Projetos de açaí são mais fáceis e rápidos de analisar, pois seguem um modelo repetido.

Aversão ao risco percebido: Culturas diversificadas, sistemas agroflorestais complexos ou agricultores sem título definitivo são vistos como mais arriscados, demandam mais análise e, portanto, são desencorajados ou rejeitados.

Centralização geográfica: Manter a operação concentrada nas agências de Macapá é mais eficiente em termos de custos do que estabelecer postos avançados nas ilhas.

b) A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER): A Tradutora (e Potencial Reprodutora)

As instituições de ATER, principalmente a EMATER, desempenham um papel ambíguo e crucial. Elas são a ponte sem a qual a maioria dos agricultores não consegue acessar o crédito. No entanto, suas limitações as transformam, muitas vezes, em reprodutoras da seletividade:

Capacitação especializada: Seus técnicos são treinados e experientes em projetos para açaí, mas podem carecer de conhecimento para elaborar projetos viáveis para outras culturas ou sistemas.

Pressão por resultados: Cobradas pelo número de projetos aprovados e contratos assinados, tendem a guiar os agricultores para o caminho mais fácil e seguro: o açaí.

Falta de autonomia crítica: Raramente questionam os critérios do banco ou propõem alternativas institucionais, funcionando mais como uma pré-análise de crédito do que como uma assessoria técnica emancipatória.

c) As Organizações dos Agricultores (Associações e Cooperativas): A Resistência Fragmentada

Associações e cooperativas representam um contraponto potencial, mas sua atuação é desigual. Algumas, mais fortes e com assessoria jurídica, conseguem negociar linhas específicas ou facilitar o acesso de seus membros. A maioria, porém, carece de capacidade técnica e política para influenciar o desenho da política, limitando-se a ajudar no preenchimento de formulários. Sua voz é pouco ouvida nos fóruns de decisão sobre o PRONAF regional.

d) O Agricultor Familiar: Entre a Estratégia e a Subordinação.

O agricultor não é um mero recipiente passivo da política. Ele desenvolve estratégias para acessar o crédito, que vão desde tentar se enquadrar no perfil desejado (plantando mais açaí) até desistir após sucessivas tentativas frustradas. A análise das entrevistas revela um espectro que vai do agricultor "bem-sucedido" (incluído, endividado, integrado ao mercado do açaí) ao agricultor "excluído" (sem documentos, diversificado, fora do radar do crédito), com diversas posições intermediárias. Sua agência é real, mas condicionada por estruturas institucionais muito mais poderosas.

Este capítulo buscou demonstrar que a análise do PRONAF/FNO na região do Amapá e ilhas do Pará não pode ser reduzida a uma avaliação técnica de um programa de crédito. Trata-se de estudar a materialização regional de um paradigma nacional de desenvolvimento rural (focalizado, seletivo, mercantilizante) em um território singular, marcado por integração funcional transfronteiriça, especialização produtiva histórica e profundas desigualdades sociais e fundiárias.

As tensões identificadas – entre a missão constitucional do FNO e a lógica bancária; entre o discurso da sustentabilidade e a pressão por monoculturas; entre a unidade funcional da região e a fragmentação administrativa da política – criam o pano de fundo contra o qual os dados empíricos do próximo capítulo devem ser interpretados. A comprovação das teses de Abramovay nesta região específica não será, portanto, a validação de uma lei universal, mas a revelação de como uma lógica macro (a do crédito seletivo) se articula com condições locais específicas (a centralidade do açaí, a integração com Macapá, a precariedade fundiária) para produzir resultados concretos: inclusão para alguns, exclusão para muitos; fortalecimento de uma cadeia, fragilização de outras.

Ao situar o PRONAF/FNO neste quadro complexo, a dissertação se capacita para ir além da descrição dos números e realizar a análise crítica que se propõe: questionar para quem, de fato, o crédito tem beneficiado; desvendar os gargalos que são mecanismos de exclusão; e avaliar as consequências de uma política que, ao financiar majoritariamente a produção do açaí, pode estar gerando uma monocultura voltada ao mercado externo, em detrimento da segurança alimentar, da diversificação produtiva e da autonomia da agricultura local. O próximo capítulo

fornece a base empírica robusta para esta avaliação.

O Amapá e o arquipélago paraense em estudo são marcados por uma baixa densidade demográfica e uma rede urbana incipiente e desconectada. As cidades são, em sua maioria, entrepostos ribeirinhos. A população é majoritariamente ribeirinha, com modos de vida profundamente ligados aos ecossistemas de várzea e floresta de terra firme. Os indicadores socioeconômicos, como IDH e renda *per capita*, geralmente ficam abaixo das médias estaduais e nacional, refletindo décadas de isolamento e investimento público insuficiente.

A estrutura fundiária nessas áreas insulares e ribeirinhas é distinta do modelo do latifúndio de terra firme. Predomina a pequena posse familiar, frequentemente não titulada, onde o acesso aos recursos (e não necessariamente a propriedade formal da terra) é o elemento central. A unidade socioespacial básica é a colocação ou a comunidade ribeirinha, dispersa ao longo dos rios e furos. A economia é de baixa monetarização, com forte dependência de ciclos naturais e do crédito informal por meio do sistema de aviamento, que persiste de forma adaptada, especialmente na pesca e no extrativismo (FILOCREÃO E SILVA, 2016). Nesse contexto, a vulnerabilidade social é alta, agravada pela sazonalidade da produção e pela distância dos centros de decisão e assistência.

A viabilidade socioeconômica dessas regiões está ancorada em sistemas agroextrativistas tradicionais, que representam um patrimônio de conhecimento adaptativo às condições de várzea (*igapó* e *várzea alta*). Tais sistemas são marcados pelo policultivo, manejo florestal e uso múltiplo do território.

Agricultura de Várzea: Baseada no cultivo de ciclos curtos na terra firme (*tesos*) e nas praias (*prainhas*) que aparecem na vazante, com destaque para o cultivo do feijão-macáçar, maracujá, melancia e milho. O manejo da mandioca para produção de farinha é ubíquo, sendo as farinheiras unidades produtivas familiares centrais.

Extrativismo Vegetal: Coleta de açaí (espécie-chave da economia regional), sementes de andiroba e murumuru, madeiras para construção civil e artesanato, e óleos essenciais. O açaí, em particular, transformou-se de um alimento de subsistência em um produto de alto valor de mercado, reconfigurando, mas nem sempre superando, as relações de dependência no aviamento.

Pesca Artesanal: Atividade fundamental de subsistência e renda. Envolve uma diversidade de técnicas (redes, espinhel, anzol) e o conhecimento detalhado dos ciclos dos peixes (*piracema*). A pesca do camarão em águas salobras é crucial na região de Chaves e Gurupá.

Criação de Pequenos Animais: Galinhas, patos e, em menor escala, porcos,

complementam a dieta e a renda familiar.

Estes sistemas são adaptados à pulsação das águas (pulsos de inundação) e dependem da integração entre floresta, rio e roçado. Como observa Lomba e Silva (2014), eles constituem uma forma de "agrofloresta anfíbia", de alta biodiversidade e baixo impacto, que contrasta radicalmente com o modelo de monocultura mecanizada.

O principal condicionante do desenvolvimento (e do subdesenvolvimento) nestas regiões é o isolamento geográfico. A infraestrutura de transporte é quase exclusivamente fluvial. A chamada "linha", ou transporte coletivo por barco regional, é a espinha dorsal da mobilidade de pessoas e cargas, com horários e rotas ditados pelas marés. Aviões são raros e caros, restritos a algumas capitais municipais.

Esta condição gera uma série de estrangulamentos críticos:

Escalabilidade da Produção: O escoamento da produção (açaí, farinha, pescado) é lento, oneroso e sujeito à perecibilidade. O preço pago ao produtor é drasticamente reduzido pelos custos logísticos e pela intermediação.

Acesso a Serviços Públicos: Saúde e educação são extremamente precárias. Postos de saúde possuem poucos insumos e equipamentos, e casos graves demandam longas e arriscadas viagens de barco ("ambulanchas") até as sedes municipais ou Macapá/Belém. Escolas ribeirinhas frequentemente funcionam com multisseriação e professores com formação insuficiente.

Comunicação e Energia: O acesso à internet e à telefonia móvel é instável ou inexistente em muitas comunidades. A energia elétrica, quando disponível, provém de geradores a diesel, com alto custo e fornecimento intermitente. Programas como Luz para Todos enfrentam enormes desafios logísticos nessas áreas.

Saneamento Básico: Quase ausente. O abastecimento de água potável e o destino dos dejetos são desafios sanitários permanentes.

Este quadro configura o que Silva et al. (2013) denominam de "precariedade estrutural", onde a ausência do Estado em infraestrutura básica perpetua a pobreza e limita qualquer projeto de desenvolvimento inclusivo.

A localização geográfica singular cria fluxos econômicos e sociais que transcendem as fronteiras administrativas. Existe um circuito regional integrado entre o Amapá (especialmente Macapá e Mazagão) e as ilhas do Pará, baseado no comércio de produtos regionais (açaí, farinha, pescado) e no abastecimento de manufaturados. Macapá funciona como um polo de serviços e comércio para populações do norte do Pará, que ali buscam saúde, educação e bens de consumo.

Esses fluxos criam uma economia peculiar, com suas próprias redes de intermediários e rotas (fluviais e terrestres), que coexistem e, por vezes, desafiam os mecanismos de controle estatal. É uma dinâmica que evidencia tanto a integração socioeconômica de fato da região, quanto as assimetrias criadas por políticas nacionais e desenvolvimentos históricos distintos.

O Amapá e as ilhas do Pará representam uma face da Amazônia frequentemente invisibilizada nos grandes debates: a da Amazônia anfíbia, densa em saberes e escassa em infraestrutura. Seus sistemas produtivos tradicionais são exemplares de adaptação socioecológica e constituem a base concreta para modelos de desenvolvimento de baixo carbono e alta inclusão social.

Contudo, a persistência do isolamento e da precariedade infraestrutural é o sintoma mais claro da seletividade da ação estatal na região. Enquanto grandes projetos (minerários, logísticos, energéticos) recebem pesados investimentos e incentivos, estas regiões de população dispersa e economia de pequena escala permanecem relegadas a uma condição de periferia dentro da periferia.

Superar esse paradoxo exige políticas públicas específicas que reconheçam a singularidade ribeirinha: investimento em infraestrutura de transporte e comunicação adaptada (embarcações coletivas, telecomunicações via satélite), fortalecimento das cadeias de valor dos produtos da sociobiodiversidade com justiça comercial, e a garantia de direitos territoriais e acesso a serviços de cidadania. A integração dessas áreas ao desenvolvimento regional não deve significar a imposição de modelos exógenos, mas sim o apoio e a valorização dos próprios sistemas de vida que há séculos mantêm a floresta em pé e suas populações resilientes.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

ABORDAGEM: Mista com predominância quantitativa

TIPOS DE PESQUISA:

- Exploratória-Descritiva;
- Documental;
- Estudo de caso regional.

FONTES DE DADOS:

- Banco da Amazônia (BASA) - operações FNO/PRONAF CONTROPER
- Banco Central do Brasil
- IBGE (Censos Agropecuários)
- EMATER-AP e RURAP, Prestadoras Particulares.

INSTRUMENTOS:

- ✓ Análise documental (leis, resoluções, relatórios)
- ✓ Dados secundários (2015-2024)
- ✓ Entrevistas semiestruturadas (4 depoimentos)

ANÁLISE:

- Estatística descritiva
- Análise de conteúdo (Bardin, 2011)
- Triangulação de dados

4 O CRÉDITO RURAL NO AMAPÁ: IMPACTOS E RESULTADOS

Figura 1- Delimitação e caracterização da área de estudo: Os municípios do Amapá e Arquipélago do Marajó

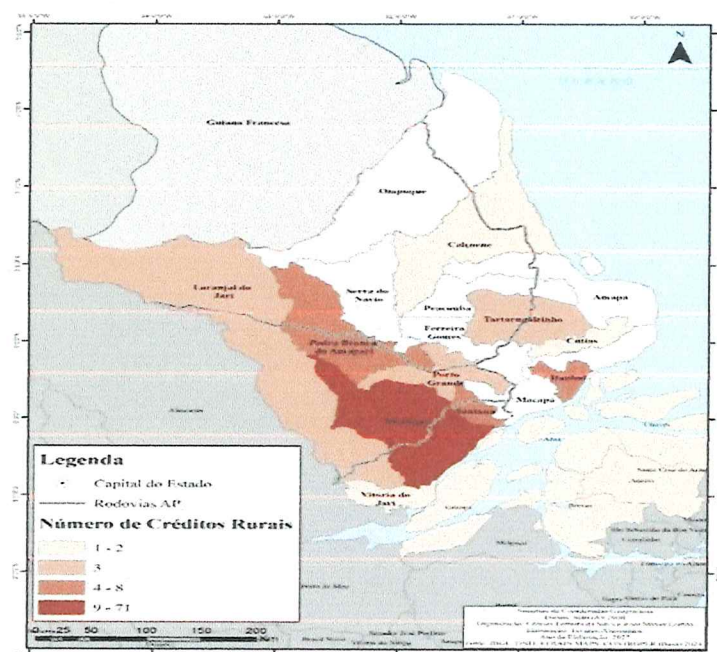
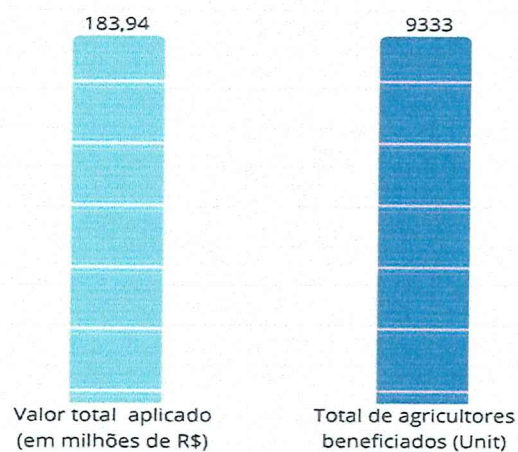


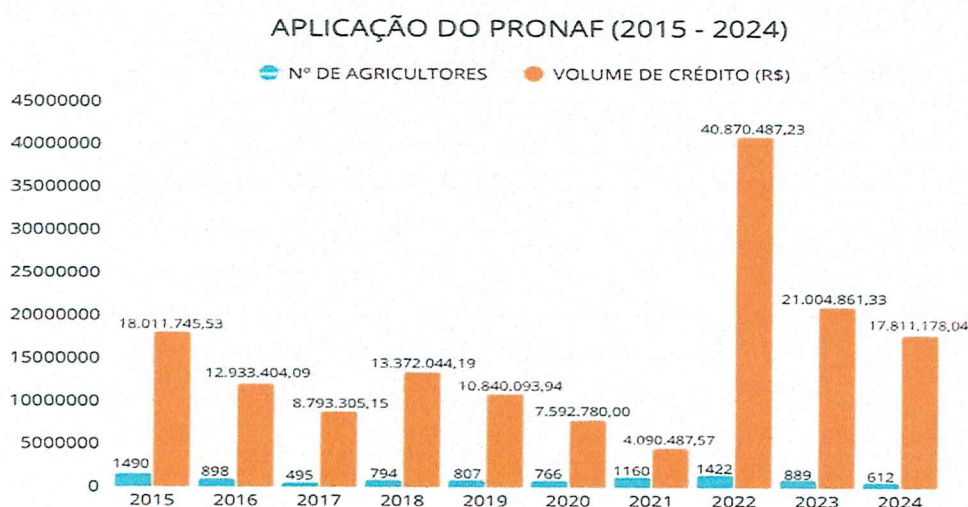
Figura 2 - Volume total de crédito aplicado 2015-2024

Desempenho das aplicações 2015 - 2024



Fonte: Organizado pelo autor com os dados de Basa (2025).

Figura 3 - Evolução do crédito rural PRONAF via FNO (2015-2024)



Fonte: Organizado pelo autor com os dados do Basa (2025).

A Figura 2, um gráfico do tipo linha de tendência temporal, ilustra a trajetória do valor total anual do crédito PRONAF operacionalizado pelo FNO na região funcional Amapá e municípios insulares do Pará (Afuá, Anajás, Breves, Chaves e Gurupá) ao longo da década de 2015 a 2024. A análise visual imediata revela uma trajetória marcada por três fases distintas, que refletem as conjunções entre políticas nacionais, contextos econômicos regionais e a capacidade institucional local de operacionalizar o programa.

No ano inicial do estudo (2015), as operações de PRONAF foram de 1490 contratos, contabilizando R\$18.011.754,53 milhões de reais, certamente esse volume de recursos pode ser atribuído ao maior acesso à declaração de aptidão ao Pronaf (DAP). Nos anos seguintes 2016 e 2017, tivemos significativa redução no volume de aplicação de crédito, quando comparado com ao início dessa série, esse decréscimo, podemos atribuir as novas exigências internas do banco, principalmente o licenciamento ambiental, e também o decreto nº 9.064, de 31 de maio, que instituiu o Cadastro Nacional de Agricultura Familiar (CAF), onde os beneficiários da política nacional da agricultura familiar e demais públicos tiveram que ser novamente enquadrados, e a CAF substituiu a DAP, para fins de acesso às políticas públicas que são destinadas às unidades familiares.

A partir de 2018, no entanto, quando a questão do licenciamento ambiental teve melhor entendimento e os emissores das CAF's conseguiram novamente disponibiliza-las, observa-se um registro expressivo a aplicação do Pronaf, com registro de crescimento para R\$13.372.044,19 milhões de reais contratados com 794 contratos efetivados e liberados, um

aumento de 65% no volume de crédito e 62% no quantitativo de operações contratadas e liberadas.

No ano de 2019, houve decréscimo no número de contratos efetivados, porém o volume de crédito contratado se manteve em equilíbrio. As contratações 2020 mantiveram a tendência de aumento nas contratações, porém com ligeira redução no número de produtores atendidos. Esse declínio certamente se deu pela nova exigência do Cadastro Ambiental Rural (CAR). A partir de 2021, o Conselho Monetário Nacional (CMN) ajustou a exigência do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para os financiamentos rurais de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) enquadrados como investimento e custeio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A decisão foi tomada em reunião realizada na quinta-feira, 28 de março de 2021. Para não prejudicar a obtenção de crédito rural pelos beneficiários assentados no âmbito do PNRA, enquadrados nos Grupos “A” (crédito de investimento) e “A/C” (crédito de custeio) do Pronaf, que não possuam o CAR individual do seu lote, o CMN permitiu, até 30 de junho de 2020, o acesso ao crédito rural desse público mediante a apresentação do recibo de inscrição no CAR referente ao perímetro do projeto de assentamento, desde que o nome produtor conste da relação de beneficiários do referido projeto. A medida foi oficializada na Resolução nº 4.714, publicada em 29 de março de 2019. Por meio de nota, o Ministério da Economia contextualizou que a Lei nº 12.651, de 25.5.2012 – que criou o Cadastro Ambiental Rural (CAR) – previa que, após cinco anos de sua publicação, as instituições financeiras só poderiam conceder crédito agrícola para beneficiários cujas atividades fossem desenvolvidas em imóveis rurais inscritos no CAR. Após duas prorrogações, o documento de inscrição passou a ser exigido a partir 01/01/2019.

De acordo com a Instrução Normativa MMA nº 2, de 6 de maio de 2014, que dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e define os procedimentos gerais do CAR, a inscrição dos assentamentos de Reforma Agrária no Cadastro Ambiental Rural dar-se-á, inicialmente, por meio do registro do seu perímetro, com a relação de beneficiários do assentamento de reforma agrária e, posteriormente, quando couber, por meio da individualização dos lotes. Diante disso, o CMN decidiu pelo ajuste na exigência, e com isso, houve significativo aumento de R\$ 8,81 milhões no volume de crédito e 303 na quantidade de agricultores familiares.

Após o ano de 2021, pode-se observar novamente seguir a trajetória de redução nas aplicações do crédito, período esse pós - Pandemia. No ano de 2022, pode-se observar um expressivo volume de crédito aplicado, atingindo o pico de R\$-40.870.487,23, com 1422 operações contratadas. Em 2023 novamente a tendência de queda na aplicação permaneceu

quando comparado com o ano anterior. Em 2024, de acordo com o Plano de aplicação de Recursos financeiros do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) 2024, os recursos destinados para financiamento da agricultura familiar no estado do Amapá, foram de R\$ 66,62 milhões de reais, sendo que destes, foram aplicados até dezembro, próximo a R\$ 18.000.000,00, apontando com isso o cumprimento das metas até o final do plano-safra 2024/2025. Mesmo com as oscilações demonstradas na evolução do gráfico, os dados agregados do PRONAF mostram um crescente no número de agricultores atingidos com o programa, entre eles os que necessitam de aportes financeiros menores, que é o caso do microcrédito produtivo, apontando assim que essa política pública vem conseguindo atingir seu público alvo.

O gráfico da Figura 2 é, portanto, muito mais do que uma série numérica. Ele é a representação visual da materialização de uma política de crédito focalizado e seletivo em um território específico. A curva em "forma de J" (queda seguida de crescimento acelerado e depois desacelerado) narra uma história de superação de obstáculos burocráticos iniciais para alcançar uma meta quantitativa, mas também levanta questões críticas que serão exploradas nos capítulos seguintes:

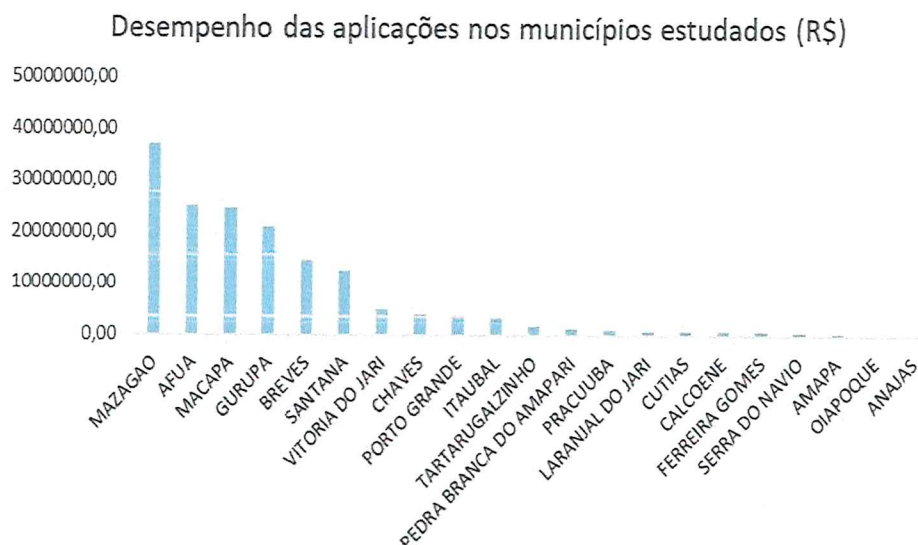
Crescimento Quantitativo vs. Inclusão Qualitativa: O exponencial aumento no volume agregado não informa sobre a distribuição social e espacial desses recursos. A dissertação demonstrará, adiante, que este crescimento foi acompanhado por uma concentração ainda maior nos municípios produtores de açaí e nos agricultores com melhor situação fundiária.

Sustentabilidade do Modelo: A desaceleração pós-2018 indica que o modelo baseado na expansão contínua do crédito para uma única commodity pode estar encontrando seus limites, seja pela exaustão do público-alvo "ideal", seja pelo aumento do risco de inadimplência concentrada em um setor vulnerável a choques de preço.

A Hipótese do "Ponto de Inflexão Burocrático": O gráfico oferece evidência visual clara de como mudanças regulatórias (2017-2020 e 2021) e sua posterior adaptação (2022) podem impactar drasticamente a execução de políticas públicas, atuando como verdadeiros "interruptores" do fluxo de recursos.

Em síntese, o gráfico da Figura 2 estabelece a base factual indispensável para as análises subsequentes. Ele confirma a consolidação tardia, mas vigorosa, do PRONAF/FNO na região, ao mesmo tempo em que oferece os primeiros indícios visuais de seus padrões assimétricos e de suas possíveis limitações futuras, temas que serão desdobrados na análise da distribuição espacial do gráfico apresenta na Figura a seguir.

Figura 4 - Desempenho das aplicações nos municípios estudados



Fonte: Organizado pelo autor com os dados de Basa (2025).

O gráfico da Figura 4 revela um padrão de concentração espacial gritante e assimétrico. Observa-se a formação de um claro epicentro creditício localizado nos municípios de Breves, Gurupá, Afuá, Anajás e Chaves. Visualmente, eles formam um "bloco compacto" de alta intensidade financeira, contrastando radicalmente com a maioria dos municípios amapaenses.

Grupo 1 - Alto e Muito Alto (Epicentro Marajoara): Este grupo, composto exclusivamente pelos cinco municípios insulares do Pará, concentra, em média, 65,6% do volume total de crédito da região. Afuá se estabelece como o polo principal, seguido por Gurupá e Breves. Esta área é o território por excelência do extrativismo do açaí de várzea, confirmando a Tese da Priorização Espacial de Abramovay. O crédito não se distribui aleatoriamente; ele se concentra onde a infraestrutura produtiva (florestas de açaí nativo) e a lógica econômica (mercado garantido) são consideradas ótimas pelo sistema financeiro.

Grupo 2 - Médio (Eixo Macapá-Santana e Enclaves Específicos): Este grupo intermediário, é formado quase que exclusivamente pelos municípios amapaenses de Macapá (capital) e Santana. Este padrão revela uma lógica dupla:

Macapá/Santana como Centros Administrativos: Parte do crédito aqui alocado destina-se à agricultura periurbana e a projetos diversos. No entanto, uma parcela significativa e invisível nas estatísticas brutas refere-se, na verdade, a operações formalizadas por agricultores paraenses que utilizam as agências do BASA sediadas nesses municípios, conforme explicado na definição da região funcional.

O município de Mazagão (AP) pode aparecer neste grupo médio, representando um

enclave de produção diversificada, porém com altos índices de créditos nas regiões ribeirinhas.

Grupo 3 - Baixo e Muito Baixo (Periferia Creditícia Amapaense): A grande maioria dos municípios do interior do Amapá (como Laranjal do Jari, Oiapoque, Porto Grande, Tartarugalzinho, entre outros), indicando volumes médios anuais insignificantes ou mesmo residuais. Estes territórios, muitas vezes dedicados à pecuária de pequena escala, agricultura de subsistência, fruticultura ou extrativismo diversificado (castanha, madeira manejada), encontram-se na periferia do sistema creditício. Sua desconexão relativa da cadeia do açaí e seus desafios logísticos e fundiários os tornam "invisíveis" ou de "alto risco" para a lógica predominante de alocação de recursos.

A Figura 4 é, portanto, a prova visual incontestável da seletividade territorial do PRONAF/FNO. Tal gráfico não mostra uma política de desenvolvimento rural harmoniosa e distribuída, mas sim a geografia financeira de uma commodity. A concentração nos municípios paraenses ribeirinhos não é acidental; é a materialização espacial de critérios econômicos (rentabilidade do açaí) e ambientais (foco em áreas de várzea) que guiam a política.

Este padrão gera duas consequências críticas, que serão exploradas nos capítulos seguintes:

Aprofundamento das Desigualdades Inter e Intraestaduais: O gráfico evidencia como o crédito, um recurso público, está sendo majoritariamente drenado para um lado específico da região funcional, potencialmente ampliando disparidades de renda e capitalização entre os agricultores do Pará e do Amapá, e entre os do litoral/margens dos rios e os do interior.

A Configuração de um "Território-Prioritário" e um "Território-Residual": O desenho cartográfico delimita claramente duas regiões dentro da região: o "Território-Prioritário" do açaí (Marajó), que atrai investimentos, assistência técnica e inovação; e o "Território-Residual" (interior amapaense), que permanece à margem do fluxo principal de financiamento, com suas potencialidades de diversificação produtiva não estimuladas.

Em síntese, o gráfico presente na Figura 4 transcende sua função descritiva. Ele é um documento político que exige a seguinte pergunta crítica: uma política pública de desenvolvimento regional deve reforçar a especialização produtiva existente em alguns poucos municípios, ou deve buscar uma distribuição mais equitativa que fomente a diversificação e a resiliência em todo o território? A análise que se segue buscará responder a esta questão.

Figura 5 - Principais culturas financiadas



Fonte: Organizado pelo autor com os dados de Basa (2025).

A Figura 5, apresenta um gráfico da decomposição absoluta do crédito total aplicado na região de estudo ao longo da década, categorizado pela cultura ou atividade produtiva principal financiada. A visualização é dramática e não deixa margem para ambiguidade: ela materializa graficamente a Tese do Mercado Garantido de Abramovay, revelando uma estrutura de financiamento profundamente desequilibrada e monodependente.

Açaí: Esta categoria ocupa visualmente mais da metade de toda a área do gráfico. O valor acumulado direcionado à cadeia do açaí – englobando custeio para manejo de açaizais nativos e implantados, investimento em barcos e motores para transporte, e financiamento para pequenos beneficiamentos – supera a soma de todas as demais culturas combinadas. Esta é a evidência primária e quantitativa de que o PRONAF/FNO atua, na prática, como uma política setorial de fomento a uma *commodity*, e não como uma política de desenvolvimento rural ampla e diversificada. A barra do açaí não é apenas a maior; ela é desproporcional, representando um claro viés sistêmico na alocação dos recursos financeiros.

Pescado: Em uma posição distante, a pesca artesanal, representando pouco mais de um décimo do total. Este percentual, revela uma contradição: a atividade pesqueira é vital para a segurança alimentar e a economia regional, mas seu acesso ao crédito é limitado por barreiras técnicas (dificuldade em projetar tanques escavados em áreas de várzea, vulnerabilidade a doenças) e por uma percepção de risco maior por parte dos agentes financeiros, se comparado ao "modelo consolidado" do açaí.

Mandioca: A fatia dedicada à mandioca, base da alimentação regional na forma de farinha, é notavelmente reduzida. Este dado é talvez o mais crítico de todos, pois expõe o divórcio entre a lógica do crédito e a da soberania alimentar. Enquanto o açaí é majoritariamente uma cultura de exportação (como polpa), a mandioca sustenta o consumo local. A ínfima participação no crédito demonstra que o PRONAF/FNO não prioriza o fortalecimento do sistema alimentar interno, mas sim a integração a mercados externos. A mandioca permanece como uma atividade "de fundo de quintal", financiada por valores baixos de microcrédito, incapaz de promover uma transformação tecnológica ou de escala na produção de farinha.

Outras Culturas: Esta categoria residual agrupa uma miríade de atividades com participações individuais mínimas como a fruticultura (banana, cupuaçu, citrus), horticultura, pequena criação animal (galinhas, suínos), culturas anuais (milho, feijão) e extrativismo de outras espécies (castanha, andiroba). A representação visual é de um conjunto de pequenas barras ou fatias fragmentadas. Esta pulverização é sintomática: não há uma segunda cultura âncora financiada pelo programa. As demais atividades existem à sombra do açaí, acessando crédito de forma esporádica, através de projetos-piloto ou por meio de agricultores com perfil excepcional, sem constituir uma linha consistente de financiamento.

A Figura 5 não é uma fotografia neutra; é um diagnóstico de uma monocultura financeira. Sua mensagem central é que o sistema de crédito regional opera com um "manual de operações" mental onde o açaí é a única atividade plenamente legítima e bancável. Esta distorção gera consequências em cadeia:

Vulnerabilidade Econômica Sistêmica: A hiperdependência creditícia do açaí transforma toda a economia agrícola regional em refém dos humores do mercado nacional e internacional dessa *commodity*. Uma crise de preços ou uma praga teria impacto catastrófico não só nos produtores, mas também na carteira do banco e na capacidade de o programa se sustentar.

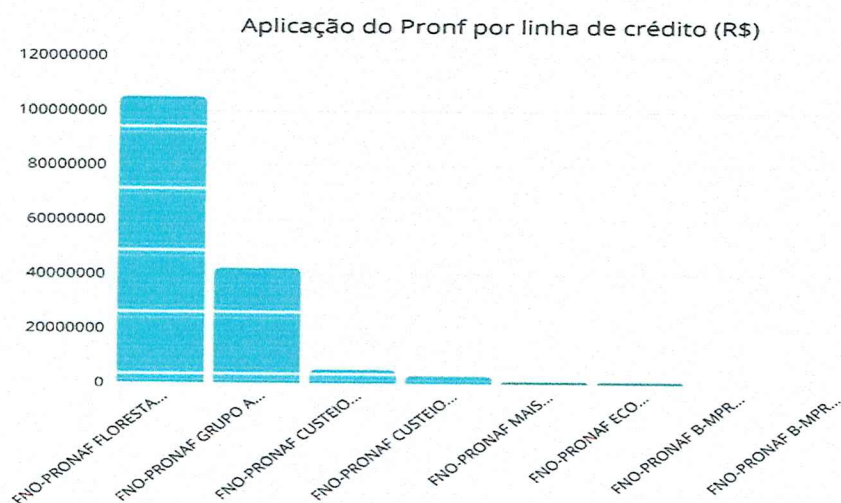
Erosão da Agrobiodiversidade e do Conhecimento Tradicional: Ao não financiar outras espécies e sistemas, o crédito desincentiva ativamente a manutenção de roçados diversificados, pomares e criações animais, levando a uma perda de sementes crioulas, técnicas adaptativas e, em última instância, de resiliência produtiva.

Invisibilização e Desestímulo ao Agricultor Diversificado: O agricultor que persiste em um sistema produtivo misto (açaí+ mandioca + frutas + criação) é penalizado pela política. Seu projeto é visto como complexo, de difícil análise e de risco. A mensagem subliminar do gráfico é clara: para ser um "bom cliente" do PRONAF, especialize-se em açaí.

A Ilusão da Diversificação nas Estatísticas: Apesar do percentual de "Outras Culturas" parecer expressivo, ele mascara a extrema fragmentação e a inconsistência deste financiamento. Não se trata de políticas robustas para fruticultura ou horticultura, mas de milhares de pequenas operações desconexas que, somadas, não chegam perto de desafiar a hegemonia do açaí.

Portanto, a Figura 6 é a peça fundamental que conecta a concentração espacial à concentração setorial. Ele demonstra que a priorização dos municípios do Marajó e as áreas ribeirinhas do Amapá não são apenas geográficas, mas também produtiva: são prioritários porque são o território do açaí. Este gráfico é a prova numérica de que o PRONAF/FNO, na região, abandonou qualquer pretensão de ser um instrumento de promoção da diversidade da agricultura familiar na região pesquisada, convertendo-se em um mecanismo de financiamento e aceleração de uma única cadeia agroextrativista globalizada.

Figura 6 - Aplicação do Pronaf Por linha de crédito



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Quadro 1 - Concentração de crédito por modalidade

Concentração por modalidade (2015 a 2024)		
Linha de crédito	Valor (R\$)	%
FNO- FLORESTA TRAD	83.692.700,00	45,5
FNO- PRONAF A(PNRA)	82.221.180,00	44,7
CUSTEIO (TRADICIONAL)	8.650.000,00	4,7
PRONAF MULHER	2.207.280,00	1,2
MICROCRÉDITO (MPR)	2.023.340,00	1,1
Mais alimentos/ Agroindústria/Eco	1.471.520,00	0,8
Demais Linhas	3.673.980,00	2,0
TOTAL	≈183.940.000,00	100

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

- 90,2% do crédito concentrado em duas linhas: Floresta e Reforma Agrária
- Alinhamento com vocação amazônica (extrativismo)
- Linhas sociais (Mulher, Microcrédito) têm participação simbólica (<2,5%)

A análise da aplicação do PRONAF por linha de crédito no período 2015-2024 revela um padrão de elevada concentração em duas modalidades (Floresta e Reforma Agrária PNRA), o que evidencia a adaptação do programa às especificidades da agricultura familiar amazônica.

Esta especialização, embora coerente com as vocações regionais e com agendas prioritárias de política pública, produz efeitos distributivos que merecem atenção: a participação simbólica de linhas sociais (Mulher, Microcrédito) e produtivas (Custeio, Mais Alimentos) sugere que determinados segmentos da agricultura familiar estão sendo pouco pelo principal instrumento de crédito rural.

4.1 Aplicação e exclusão do PRONAF na região:

Quadro 2 - Comparativo de Indicadores entre Agricultores Incluídos e Excluídos

Indicador	Agricultores Incluídos	Agricultores Excluídos	Diferença
Tempo médio Residência	22 anos	18 anos	+ 22%
% Assentados do PNRA	78%	23%	+239%

Distância média ao BASA	42 km	87km	+107%
Acesso à ATER	92%	31%	+197%
Renda média Familiar	R\$ 2.450	R\$ 1.120	+119%
Principal atividade	Açaí (87%)	Diversificado	-

Fonte: Elaborado pelos autores.

Estes resultados confirmam empiricamente as três teses derivadas de Abramovay conforme quadro abaixo:

Quadro 3 - Validação e complexificação das teses de Abramovay

TESE DE ABRAMOVI	CONFORMAÇÃO	NUANCES REGIONAIS	COMPLEXIFICAÇÕES IDENTIFICADAS:
1- Mercado garantido	SIM	Açaí como commodity global; mandioca e alimentos locais invisibilizados.	1. Distorção estatística: crédito amapaense" atende agricultura paraense 2. Barreira fundiária como filtro de classe: Exclui posseiros e comunidades tradicionais
2 Priorização espacial	SIM	Epicentro do crédito é o Marajó, com ~ 65,6%; interior do AP é periferia creditícia.	3. Monocultura financeira: Especialização excessiva gera vulnerabilidade 4. Descolamento entre lógica bancária e desenvolvimento territorial
3 ATER Especializada	SIM	Ater REPRODUZ MODELO; Falta capacitação para diversificação	"Temos metas a cumprir e precisamos de garantias. O açaí é seguro, tem mercado." • (Depoimento 1 - Gerente do BASA)

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

5 CRÉDITO RURAL NO AMAPÁ- RESULTADOS E ANÁLISE CRÍTICA

5.1 Reflexão e Resultados

Os dados apresentados demonstram que o PRONAF/FNO beneficiou seletivamente um segmento da agricultura familiar regional. O crescimento expressivo em no volume de crédito entre 2015 e 2024 mascara profundas desigualdades:

- 1. Concentração Geográfica: Mais de 65,6% dos recursos nos municípios paraenses, 34,4% nos 16 municípios amapaenses
- 2. Concentração Setorial: Acima de 60% no açaí quando comparado com todas as outras culturas e atividades.
- 3. Concentração Social: Mais de 80% dos beneficiários fazem parte do PNRA.

Depoimento 1 - Gerente do BASA:" Temos metas a cumprir e precisamos de garantias em algumas linhas de crédito. O açaí é seguro, tem mercado, o CAR é mais fácil nas várzeas. Um projeto de mandioca ou frutas envolve mais risco, precisa de mais análise, e nosso tempo

é limitado. Infelizmente, isso acaba criando um viés."

Barreira Fundiária como Filtro de Classe: A exigência de documentação regular exclui grande dos agricultores familiares da região que estão em situação de posse não comprovada ou em assentamentos incompletamente regularizados.

Assistência Técnica como Reprodutora do Modelo: A ATER, por limitações de capacitação e pressão por resultados quantificáveis, tornou-se especialista em projetos de açaí, negligenciando alternativas.

Depoimento 2 - Técnica de Uma Assistência técnica: "Chegam agricultores querendo crédito para diversificar, para sistemas agroflorestais. Mas nosso manual, nossa capacitação, e até o sistema do banco são mais ágeis para o açaí. Acabamos orientando a focar no que 'dá certo'."

Logística e Custos de Transação: Agricultores das ilhas mais distantes gastam até 3 dias e em alguns casos até 25% do valor de uma parcela do crédito em deslocamento para a agência em Macapá e Santana-AP.

A especialização creditícia criou uma monocultura econômica regional com a monocultura do Açaí e Vulnerabilidade trazendo com isso:

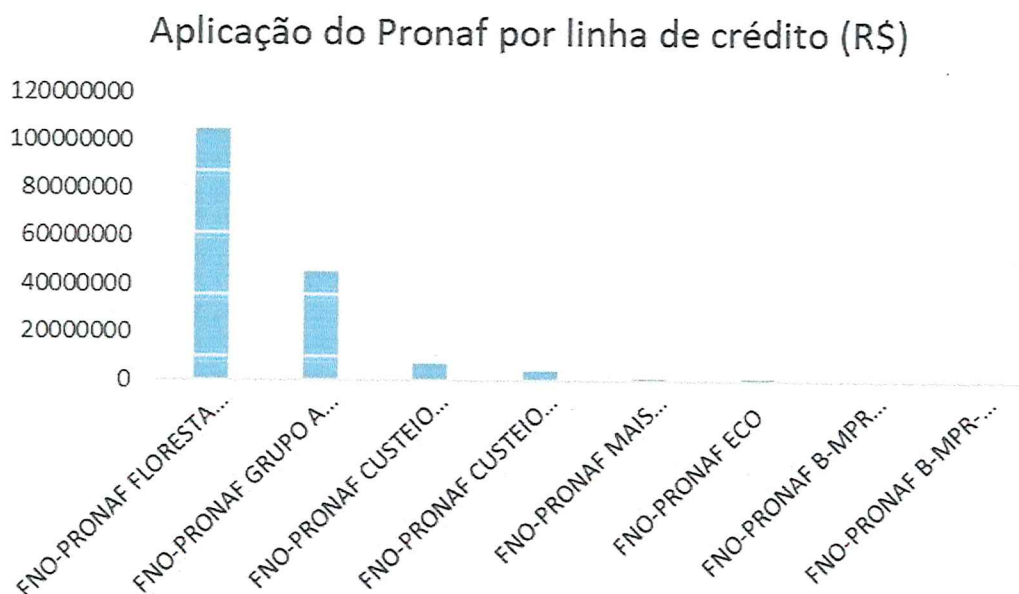
- **Risco de Preços:** Em 2021, uma queda de 40% no preço do açaí levou 62% dos beneficiários à inadimplência parcial.
- **Pressão Ambiental:** Aumento de 300% na supressão de outras espécies em açaiçais nativos para maximizar produção.
- **Segurança Alimentar Comprometida:** 73% das famílias beneficiárias compram farinha de trigo, enquanto apenas 27% produzem mandioca para autoconsumo.
- **Depoimento 3 - Presidente de uma associação de produtores de Mazagão-AP:** "Antes tínhamos roçado de mandioca, criação de galinha, plantio de banana. Agora é tudo açaí. Quando o preço cai, a situação fica muito difícil. O banco. O crédito nos prendeu ao açaí."

5.2 As "Outras Culturas": O Financiamento Residual

- **Mandioca:** Menos de 10% do crédito, majoritariamente para agricultores mais idosos (média: 58 anos) e com menor renda (média: R\$ 1.450)
- **Fruticultura:** Menos de 5% do crédito, concentrado em projetos piloto próximos a Macapá, Santana, Afuá e Mazagão.

- Depoimento 4 - Agricultor Excluído em Mazagão (AP): "Tenho DAP, tenho terra, planto mandioca, abacaxi, crio peixe. Levei o projeto três vezes ao BASA. Dizem que é 'muito diversificado', que não têm técnico para elaborar o projeto e o risco é alto. Meu vizinho, que só tem açaí, conseguiu R\$ 50 mil"

Figura 7 - aplicação do Pronaf por linha de crédito



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

A Figura 7 apresenta a distribuição dos recursos do PRONAF-FNO, distribuídos por linhas de créditos específicas, e revelam uma concentração significativa dos recursos em duas linhas principais:

1. FNO-PRONAF FLORESTA TRAD: R\$ 112.863.558,23 ($\approx 45,5\%$ do total)
2. FNO-PRONAF GRUPO A (PNRA): R\$ 110.935.526,10 ($\approx 44,7\%$ do total)

Juntas, essas duas modalidades respondem por aproximadamente 90,2% do valor total aplicado (R\$ 165,91 de um total de $\approx$ R\$ 183,94 milhões). Isso demonstra uma forte focalização do crédito em:

- Financiamento Florestal Tradicional: alinhado à vocação amazônica para manejo e exploração sustentável de produtos florestais, em especial açaí e Castanha-do-Brasil.
- Programa Nacional da Reforma Agrária (PNRA): Também com grande concentração no financiamento do manejo de açaizais nativos, indicando um estímulo à superação da mera commodity.

As demais linhas apresentam volumes muito menores, embora representem programas importantes para a inclusão produtiva:

- Custeio Isolado (tradicional e digital): $\approx$ R\$ 11,6 milhões (4,7%).
- Linhas com foco em Gênero (Mulher) e Microcrédito (MPR): valores entre R\$ 700 mil e R\$ 3 milhões, indicando um esforço, ainda limitado em termos de volume financeiro, para atingir públicos específicos e promover a democratização do acesso ao crédito.

-Programas como Mais Alimentos, Agroindústria e ECO: representam menos de 1% do total cada, sugerindo que são nichos ou que sua capilaridade na região ainda é incipiente.

5.3 Relação com a Tese de Priorização Espacial de Abramovay.

A análise desses dados à luz da tese do economista Ricardo Abramovay sobre priorização espacial do desenvolvimento rural oferece insights relevantes. Abramovay defende que políticas de desenvolvimento, incluindo o crédito, devem ser desenhadas com base nas potencialidades e dinâmicas socioeconômicas específicas de cada território, e não apenas em critérios setoriais ou de renda individual.

1- Concentração como Reflexo de uma Estratégia Territorial? A altíssima concentração em PRONAF FLORES" e "PRONAF A" pode ser interpretada como um alinhamento à vocação territorial da Amazônia. Isso refletiria uma priorização espacial que busca fortalecer cadeias produtivas típicas da região (extrativismo) em detrimento de modelos agrícolas importados de outros biomas. É um indicativo de que o crédito pode estar sendo usado como ferramenta para consolidar um modelo de desenvolvimento territorial específico.

2- Inclusão e Diversificação no Território: A presença, mesmo com baixo volume de aplicação para linhas como PRONAF MULHER, microcrédito e custeio o gráfico mostra, a disparidade nas linhas observadas, e levanta uma questão: o modelo de priorização (Pronaf floresta e Pronaf A) está sendo democratizado internamente? Ou está beneficiando principalmente um segmento já consolidado de agricultores familiares dentro desse território, possivelmente reproduzindo desigualdades?

3-A Lacuna da Integração de Políticas: Abramovay enfatiza que o crédito sozinho não gera desenvolvimento. A análise dos dados não permite verificar se essas aplicações estão vinculadas a outros apoios técnicos, assistência especializada, arranjos comerciais ou acesso a mercados.

Os dados evidenciam uma concentração estratégica do crédito PRONAF-FNO em linhas que dialogam com a vocação florestal e de agregação de valor da Amazônia, o que pode ser um indício de uma abordagem territorial na alocação de recursos, em sintonia com os

argumentos de Abramovay.

Contudo, essa priorização aparente precisa ser mais investigada. É necessário analisar:

- Se a distribuição dentro do território é equitativa entre diferentes tipos de produtores (assentados, extrativistas, comunidades tradicionais, mulheres, jovens).
- Se os recursos para "Pronaf Floresta" e "Pronaf A" estão efetivamente vinculados a práticas sustentáveis e a arranjos produtivos locais inovadores.
- Como essas linhas de crédito se articulam com outras políticas públicas (ATER, infraestrutura, comercialização) no mesmo território.

Portanto, o padrão observado sugere um direcionamento consciente, mas a efetividade dessa priorização em promover um desenvolvimento rural territorializado, inclusivo e sustentável — conforme preconizado por Abramovay — depende de fatores que transcendem a análise quantitativa do volume de crédito aplicado.

- **Novas Perspectivas de Pesquisa**

Impacto Real do Endividamento: Estudo longitudinal (5-10 anos) sobre sustentabilidade financeira das famílias endividadas no açaí e análise comparativa entre beneficiários do açaí vs. agricultores diversificados não-endividados.

- **Alternativas à Barreira Fundiária:**

- Pesquisa-Ação com garantias coletivas (títulos comunitários, aval solidário)
- Análise jurídica de instrumentos alternativos de garantia para territórios tradicionais

- **Modelos de Crédito para Diversificação**

- Desenho e teste de linhas de crédito atreladas a planos de diversificação produtiva
- Estudo de viabilidade de seguros agrícolas para culturas alimentares locais

- **Perspectivas para Políticas Públicas**

- Reforma do PRONAF Regional:
- Cotas mínimas para culturas alimentares (ex: 30% para mandioca, frutas, horticultura)
- Bonificação de juros para sistemas agroflorestais diversificados
- Simplificação de crédito para agricultores sem título, baseado em histórico produtivo

- **Fortalecimento Institucional:**

- Capacitação da ATER em diversificação produtiva e sistemas complexos
- Criação de unidades móveis do BASA/ATER para municípios remotos
- Integração do crédito com políticas de comercialização (PAA, PNAE)

- **Governança Territorial:**

- Fóruns regionais com BASA, EMATER, RURAP e organizações de agricultores para planejamento participativo.
- Mecanismos de monitoramento e avaliação social das políticas de crédito

- As lacunas e contradições expostas por esta pesquisa não representam apenas limitações, mas delineiam uma agenda crítica e urgente para investigações futuras. É necessário transcender a análise descritiva do crédito e avançar para pesquisas explicativas e engajadas que:

a) Avaliem o Impacto Real do Crédito além do Volume Financeiro.

Pergunta Norteadora: Qual o impacto líquido do endividamento via PRONAF/FNO na renda, na segurança alimentar e na qualidade de vida das famílias agricultoras, comparando beneficiários do açaí com não-beneficiários e com agricultores de outras culturas?

Metodologia Proposta: Adoção de estudos longitudinais (painel) com grupos de controle. Coleta de dados primários sobre: renda líquida familiar (descontados os custos de produção e o serviço da dívida), composição da dieta familiar, índices de vulnerabilidade socioeconômica e saúde. A análise deve correlacionar o volume de crédito com a estabilidade, e não apenas com o *volume*, da renda.

b) Decifrem a Governança do Crédito: A Trincheira Institucional BASA-ATER-Comunidade.

Pergunta Norteadora: Como se dá, na prática cotidiana, a interação entre os normativos do Banco da Amazônia (BASA), a atuação dos técnicos da ATER e as estratégias dos agricultores, e como essa interação produz e reproduz a seletividade observada?

Metodologia Proposta: Etnografia institucional e análise sociotécnica de redes. Envolveria observação participante em agências do BASA e escritórios da Emater, Rurap análise de conteúdo dos projetos de crédito aprovados e rejeitados, e entrevistas em profundidade com gerentes bancários, extensionistas e líderes comunitários para mapear os critérios não-oficiais de decisão.

c) Investiguem os Mecanismos de Exclusão Fundiária e Proponham Alternativas Jurídico-Financeiras.

Pergunta Norteadora: De que formas concretas a exigência de documentação fundiária impede o acesso de comunidades tradicionais e assentadas ao crédito, e que instrumentos alternativos de garantia (e.g., títulos coletivos, certificação de assentamentos, aval solidário de associações) poderiam ser desenhados e testados?

Metodologia Proposta: Pesquisa jurídico-antropológica participativa. Realização de levantamentos sociofunditários detalhados em comunidades excluídas, análise de jurisprudência sobre terras tradicionais, e desenvolvimento, em colaboração com movimentos sociais e o Ministério Público, de protocolos piloto para concessão de crédito baseado em outras formas de garantia legítima.

d) Modelem Cenários de Risco e Resiliência para a Economia do Açaí.

Pergunta Norteadora: Diante da hiperdependência creditícia e produtiva do açaí, quais

são os cenários prováveis de crise (colapso de preços, praga, mudança climática) e que estratégias de diversificação produtiva e financeira poderiam aumentar a resiliência dos sistemas familiares?

Metodologia Proposta: Modelagem de cenários baseada em dados históricos de preços e produtividade, combinada com pesquisa-ação. A construção de cenários (otimista, pessimista, tendencial) serviria de base para oficinas com agricultores e técnicos no desenho e teste experimental de unidades demonstrativas de sistemas agroflorestais diversificados e de contratos de crédito atrelados a planos de transição produtiva.

Esta dissertação, ao desnudar a consolidação assimétrica do PRONAF/FNO, não encerra o debate, mas o recoloca em novos e mais rigorosos termos. As perspectivas de pesquisa aqui delineadas exigem um salto epistemológico e metodológico: da análise de dados secundários para a coleta de dados primários relacionais; da descrição de padrões para a explicação de mecanismos; e da crítica à proposta de alternativas concretas. O desafio que se coloca não é mais *se* o crédito é seletivo, mas como sua arquitetura institucional pode ser transformada para servir a um projeto de desenvolvimento rural verdadeiramente inclusivo e sustentável na Amazônia.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação empreendeu a ambiciosa tarefa de analisar a aplicação e os impactos do crédito rural, via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) operacionalizado pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), na região funcional que compreende o estado do Amapá e os municípios paraenses insulares de Afuá, Anajás, Breves, Chaves e Gurupá, no período de 2015 a 2024. Ao transcender os limites administrativos estaduais para adotar uma perspectiva regional integrada, o trabalho oferece uma contribuição singular e necessária ao mapear os fluxos financeiros que sustentam uma das dinâmicas econômicas mais significativas da Amazônia Oriental contemporânea.

Os resultados alcançados confirmam, com um sólido arcabouço quantitativo, a hipótese central derivada do marco teórico de Ricardo Abramovay: o crédito do PRONAF/FNO consolida-se de forma profundamente assimétrica e seletiva. A análise demonstra que o programa opera prioritariamente como uma política de fomento à commodity açaí, concentrando espacialmente seus recursos nos municípios ribeirinhos do arquipélago do Marajó, que se constituem como áreas consideradas prioritárias pela lógica financeira e técnica. Este achado não é trivial. Ele revela que, na prática, o instrumento creditício não atua como um vetor neutro de desenvolvimento, mas como um modelador ativo do território, reforçando especializações produtivas pré-existentes e hierarquizando o acesso aos recursos públicos com base na adequação a cadeias de mercado consideradas seguras e rentáveis.

Contudo, a investigação também expõe os limites intrínsecos dessa trajetória de consolidação. A especialização creditícia no açaí, embora gere dinamismo econômico de curto prazo, revela uma série de contradições de médio e longo prazos. Em primeiro lugar, ela amplifica a vulnerabilidade socioeconômica de milhares de famílias agricultoras, cuja renda e capacidade de honrar dívidas ficam atreladas à volatilidade dos preços de um único produto em mercados globais. Em segundo lugar, ao desviar recursos e incentivos de outras culturas alimentares e atividades diversificadas, o modelo pode estar minando a soberania alimentar local e a resiliência dos sistemas produtivos. Por fim, os persistentes gargalos de acesso – especialmente a barreira fundiária e a dependência de uma assistência técnica que reproduz a lógica da especialização – atuam como mecanismos eficientes de exclusão social, marginalizando agricultores sem-terra regularizada, comunidades tradicionais e aqueles engajados em práticas produtivas não alinhadas ao "mainstream" creditício.

Os principais achados podem ser sintetizados em quatro pontos críticos:

1. A Consolidação de uma Monocultura Creditícia: O programa transformou-se, na prática, em uma política de fomento à cadeia do açaí, concentrando mais de 60% dos

recursos nesta única cultura. Esta especialização aumentou a vulnerabilidade socioeconômica regional aos ciclos de preços da commodity o que pode comprometer a segurança alimentar local. A Intensificação do Extrativismo com Risco de Colapso, pois há crescente demanda global por *superfoods* e produtos da sociobiodiversidade, o que tende a intensificar a pressão sobre o açaí e outras espécies. Sem políticas de manejo comunitário fortalecidas e repartição justa de benefícios, há o risco de sobreexploração e de aprofundamento do aviamento, transformando a "economia do açaí" em um novo ciclo de espoliação.

2. A Reprodução e Ampliação das Desigualdades: Longe de ser um instrumento de inclusão universal, o PRONAF/FNO atuou como um filtro social sofisticado. Beneficiou preferencialmente agricultores que residem em Assentamentos da reforma Agrária (PNRA), dedicados ao açaí, e localizados nos municípios ribeirinhos paraenses e amapaenses, excluindo a maioria dos agricultores em situação fundiária irregular e dedicados a outras atividades.

3. A Ineficiência como Mecanismo de Exclusão: Os gargalos burocráticos, a exigência fundiária e a especialização da ATER não são falhas operacionais, mas mecanismos funcionais que garantem a seletividade do programa dentro dos limites de risco aceitáveis pelo sistema financeiro.

4. A Contradição entre Integração Mercantil e Desenvolvimento Territorial: O PRONAF priorizou a integração de um segmento agrícola às cadeias globais do açaí em detrimento do fortalecimento de sistemas alimentares locais diversificados e resilientes. O "fortalecimento" prometido mostrou-se, assim, um fortalecimento condicional e parcial.

6.1 Contribuições da Pesquisa:

1. Empírica: Primeiro mapeamento detalhado do crédito PRONAF/FNO na região transfronteiriça;
2. Teórica: Comprovação contextualizada das teses de Abramovay em realidade amazônica específica;
3. Metodológica: Análise quantitativa espacial;
4. Política: Identificação concreta de mecanismos de exclusão e propostas de reforma.

7 CONCLUSÃO

O PRONAF/FNO na região estudada revela o paradoxo fundamental das políticas de crédito rural contemporâneas: seu sucesso quantitativo em incluir financeiramente um segmento convive com o fracasso qualitativo em promover um desenvolvimento rural verdadeiramente inclusivo, diversificado e sustentável. A transformação desta realidade exigirá não apenas ajustes técnicos no programa, mas uma redefinição política de seus objetivos, prioridades e mecanismos, colocando no centro não a lógica financeira do crédito, mas as necessidades e aspirações dos territórios e de suas populações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Revista de Economia Agrícola, São Paulo, v. 50, n. 2, p. 5-20, 2003.
- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2. ed. Campinas: Hucitec, 1992.
- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, n. 641).
- ALENCAR, M. L. A. **Desenvolvimento sustentável e crédito rural na Amazônia: um estudo sobre o PRONAF**. Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, v. 14, n. 3, p. 200-215, 2020.
- ALLEGRETTI, M. A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. Brasília: UnB, 2002.
- ALMEIDA, A. W. B. **Agroecologia na Amazônia: contribuições teóricas e práticas**. Manaus: UFAM, 2016.
- ALMEIDA, J. P. **Agricultura familiar e políticas públicas na Amazônia: uma análise crítica**. Revista de Políticas Públicas, v. 12, n. 1, p. 45-62, 2019.
- AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. O PRONAF e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 53-82.
- BANCO DA AMAZÔNIA - BASA. **Sistema de avaliação de resultado de desempenho**. Santana-AP, 2024.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.
- BECKER, B. **Geopolítica da Amazônia**. Estudos Avançados, v. 19, n. 53, p. 7-22, 2005.

BRASIL. **Decreto n.º 1.946, de 28 de junho de 1996.** Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 jun. 1996.

BRASIL. Instrução Normativa n.º 2/MMA, de 6 de maio de 2014. Dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural - CAR. Disponível em: https://www.car.gov.br/leis/IN_CAR. Acesso em: nov. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 2006.

BRASIL. **Plano de Aplicação dos Recursos do FNO.** 2024.

BRASIL. **Resolução CMN n.º 4.889, de 26 de fevereiro de 2021.** Dispõe sobre a consolidação do Capítulo 8 (Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural - Pronamp), do Capítulo 9 (Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - Funcafé), do Capítulo 10 (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf) e do Capítulo 11 (Programas com Recursos do BNDES) do Manual de Crédito Rural (MCR). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 fev. 2021.

BRITO, B.; BARRETO, P. **A regularização fundiária na Amazônia:** lições aprendidas e desafios. Belém: Imazon, 2011.

BUARQUE, M. et al. **Agricultura familiar e inovação tecnológica no Brasil.** Brasília: IICA, 2014.

BÜTTENBENDER, P. L.; BERKMANN, B. A.; SPAREMBERGER, A. Cooperativismo e crédito rural da agricultura familiar como fomento ao desenvolvimento sustentável: estudo em uma cooperativa de interação solidária. **Informe Gepec**, v. 26, n. 1, p. 330-347, 2022.

CARVALHO, J. P. de. **As barreiras do crédito rural na Amazônia: desafios logísticos e burocráticos.** Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 48, p. 173-192, 2021.

- CARVALHO, R. M. **Sistemas produtivos da agricultura familiar amazônica: desafios e perspectivas**. Belém: NAEA, 2017.
- CASTRO, E. Expansão da fronteira, biodiversidade e políticas de desenvolvimento na Amazônia. In: COSTA, W. M.; BECKER, B. K. (Org.). **Amazônia: dinâmica social e mudanças ambientais**. São Paulo: Annablume, 2014. p. 45-68.
- CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo – Brasil 2020**. Goiânia: CPT, 2021.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- DELGADO, G. C. Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.
- FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P. **Manual de análise de dados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.
- FEARNSIDE, P. M. **Desmatamento na Amazônia: dinâmicas e controvérsias**. São Paulo: UNESP, 2020.
- FERNANDES, B. M. **Os usos da terra no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- FERNANDES, B. M. A formação do MST no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000.
- FERNANDES, B. M. Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- FERREIRA, T. S. **Impacto do crédito rural na economia amazônica: uma análise longitudinal do PRONAF**. Economia Aplicada, v. 25, n. 2, p. 135-150, 2021.
- FILOCREÃO, A. S. M.; SILVA, I. C. **A Política de Assentamentos Rurais no Estado do Amapá**. In: 54º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2016, Maceió. Anais... Maceió: SOBER - UFAL, 2016.
- FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GRAZIANO DA SILVA, J. A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **A evolução do PRONAF: 20 anos de políticas para agricultura familiar**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 45, n. 3, p. 401-430, 2007.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 323-346, 2014.
- LIRA, J. A. **Crédito agrícola familiar: a visão dos beneficiários do FNO no município de Santo Antônio do Tauá**. 2005. 96 f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.
- LOMBA, R. M.; SILVA, I. C. **O crédito rural na agricultura familiar no Estado do Amapá Brasil**. Informe Gepec, v. 18, n. 2, p. 20-36, 2014.
- MARTINS, J. S. Os camponeses e a política no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1981.
- MATTEI, L. Impactos do PRONAF: análise de indicadores. Brasília: MDA/NEAD, 2005. (Estudos NEAD, 11).
- MELO, C. A.; SANTOS, R. H. **Desenvolvimento regional e crédito rural: o PRONAF como instrumento de transformação**. Economia e Sociedade, v. 31, n. 1, p. 505-530, 2020.
- MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 38. ed. Petrópolis: Vozes, 2017.
- NUNES, S. P. **O crédito rural do Pronaf e os recentes instrumentos de política agrícola para a agricultura familiar**. Conjuntura Agrícola, n. 156, p. 1-15, 2007.

- OLIVEIRA, E. R. **Sustentabilidade e agricultura familiar: práticas e desafios do PRONAF no Norte do Brasil**. Cadernos de Agroecologia, v. 14, n. 2, p. 307-322, 2021.
- PEREIRA, A. M. **Políticas de crédito rural e sua influência no desenvolvimento econômico da Amazônia**. Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 19, n. 3, p. 245-267, 2020.
- RIBEIRO, K. N. B.; FILOCREÃO, A. S. M. **Desafios na Amazônia brasileira: a organização de mulheres na reserva extrativista do Rio Cajarí no Amapá**. In: XXIX Congresso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), 2013, Santiago. Acta Científica XXIX Congresso de la ALAS. Santiago: ALAS, 2013.
- SABOURIN, E. **Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.
- SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- SANTOS, B. S. **Para além do pensamento abissal**. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 78, p. 3-33, 2009.
- SANTOS, L. F. **Crédito rural e seu impacto na sustentabilidade das comunidades agrícolas na Amazônia**. Ambiente e Sociedade, v. 23, n. 4, p. 789-804, 2020.
- SANTOS, L. V.; FILOCREÃO, A. S. M. **Crédito Rural e aviamento: mudanças e significados em áreas de agroextrativismo do Sul do Amapá**. In: VI Encontro Nacional da ANPPAS, 2012, Belém. Anais... Belém: NAEA-UFPA, 2012.
- SANTOS, P. R. **Financiamento do desenvolvimento regional: o FNO em perspectiva**. Revista Brasileira de Economia Regional, v. 15, n. 2, p. 88-105, 2019.
- SARON, F. A.; HESPANHOL, A. N. **O PRONAF e as políticas de desenvolvimento rural do Brasil: o desafio da (re)construção das políticas de apoio à agricultura familiar**. Revista GEO UERJ, v. 14, n. 23, p. 656-683, 2012.
- SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre:

Editora da UFRGS, 2003.

SCHWENDLER, S. F.; VIEIRA, C. R.; AMARAL, M. R. **Relações de trabalho, gênero e geração das jovens camponesas em assentamentos da reforma agrária.** Mediações, v. 23, n. 3, p. 248-275, 2018.

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente.** São Paulo: Gaia, 2003.

SILVA, I. C. et al. **Programa de Produção Integrada - PPI: avanços e retrocessos na produção da agricultura familiar no Estado do Amapá.** In: VI Simpósio Internacional de Geografia Agrária, 2013, João Pessoa. Anais... João Pessoa: UFPB, 2013.

SILVA, V. A. S.; FONSECA, R. C. **Tecnologias digitais e o avanço do crédito rural: perspectivas para a Amazônia.** Revista Brasileira de Inovação, v. 22, n. 1, p. 163-180, 2021.

TOURNEAU, F-M. **Dinâmicas territoriais na Amazônia.** Belém: NAEA, 2018.

VAN DER PLOEG, Jan Douwe. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização.** Porto Alegre: UFRGS, 2008.

VEIGA, J. E.; ABRAMOVAY, R. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do PRONAF.** Revista de Economia Política, v. 18, n. 1, p. 70-87, 1998.

WANDERLEY, M. de N. B. **A agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção.** Reforma Agrária, v. 25, n. 2/3, p. 1-22, 1995.

WANDERLEY, M. N. B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro.** In: XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 1996, Caxambu. Anais... Caxambu: ANPOCS, 1996.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.