



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

SANDRA TERTO SAMPAIO RODRIGUES

**O CRÉDITO RURAL PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO
E O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA
AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)**

JOÃO PESSOA
2013

SANDRA TERTO SAMPAIO RODRIGUES

**O CRÉDITO RURAL PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO
E O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA
AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba para
obtenção do título de Mestre em Direito.
Área de concentração em Direito Econômico.

Orientadora: Prof^a. Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa.

JOÃO PESSOA
2013

SANDRA TERTO SAMPAIO RODRIGUES

**O CRÉDITO RURAL PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO
E O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA
AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba para obtenção do título de Mestre em Direito.
Área de concentração em Direito Econômico.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa.

Aprovado em: 20 de junho de 2013

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa
Orientadora – UFPB

Prof^ª. Dra. Belinda Pereira da Cunha
Membro Interno – UFPB

Prof^ª Dra. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça
Membro Externo – UNIFOR

*“Vós, porém, não sereis chamados mestres,
porque um só é o vosso Mestre, e vós todos sois
irmãos. O maior dentre vós será vosso servo”.*

Mateus 23:8 e 11

AGRADECIMENTOS

Ao grande Deus, pai, criador e realizador dos meus sonhos, que me sustentou ao longo de todo o mestrado, me dando a certeza que estava sempre comigo, a ponto de eu sentir muitas vezes Sua presença escrevendo esta dissertação. “Senhor, não sou merecedora de nenhuma de Tuas bênçãos. Obrigada por Tua abundante misericórdia!”.

Ao meu amado esposo Caio, que me fez acreditar que eu era capaz e que sonhou comigo desde o princípio, participando ativamente das grandes e pequenas realizações desse mestrado. “Meu amor, nada seria possível sem você. Obrigada por tornar os meus dias tão felizes, por ser o meu melhor amigo e por transformar as horas mais sombrias em verdadeira alegria. Amo você”. Ao meu enteado Álvaro, por quem tenho amor como a um filho, usado por Deus para me proporcionar momentos de alegria em horas de maior ansiedade, e que soube compreender, embora ainda tão pequeno, os momentos em que tive que me isolar para estudar.

À professora Maria Luiza, que me recebeu antes mesmo de eu ser aluna na UFPB, com quem pude sempre contar e que, verdadeiramente, me orientou na pós-graduação, sendo uma inspiração muitas vezes e me possibilitando os meios necessários à pesquisa, disponibilizando material da sua própria biblioteca e dando-me oportunidade de realizar estágio docente. “Professora, obrigada por sua generosidade e sabedoria. Suas lições de esmero na pesquisa científica estarão comigo para sempre”.

Aos meus pais e irmãs que me apoiaram e torceram por essa conquista, de quem aprendi o valor do esforço e do profundo amor, em nome de quem me dedico para ir sempre mais longe. À Lígia Maria, sogra e amiga, pelo valoroso exemplo de vida e superação, e por me fazer acreditar no valor da ciência e do estudo profundo.

Aos amigos queridos que me apoiaram nessa pesquisa, especialmente a: Renata Cabral, que fez a correção ortográfica de modo tão generoso; Everardo Magalhães, Sílvio Marcos e Keke Roseberg, da Superintendência Estadual do Banco do Nordeste, que disponibilizaram o material necessário para pesquisa sobre o crédito rural; e Vivianny Galvão, sempre solícita, de quem pude acessar material sobre políticas públicas.

A todos os colegas de trabalho da Gerência Estadual de Contencioso e Assessoria Jurídica do Banco do Nordeste em João Pessoa, sobretudo aos chefes Naziene Bezerra, Pablo Ricardo e Valéria Guimarães que me liberaram do trabalho durante três meses para que eu pudesse dedicar-me exclusivamente à dissertação. E aos colegas Erlyck Lucena, Leonardo Souza, Max Felizardo, Nivaldo Jr., Bruna Santos e André Meira que assumiram minhas atribuições naquele contencioso enquanto estive ausente para escrever.

RESUMO

O crédito é elemento necessário à produção rural e sua concessão permite que o produtor tenha acesso a insumos de qualidade e tecnologias produtivas que melhoram a produção agropecuária. Ao incentivar a produção, o crédito passa a integrar as iniciativas governamentais para a erradicação da pobreza no meio rural, no entanto, é necessária a intervenção estatal para que o crédito rural ofertado pelos bancos oficiais não seja direcionado apenas para grandes e médios produtores, desse modo, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) com a finalidade de fornecer crédito adequado às necessidades dos agricultores familiares. A presente investigação traz estudos sobre as operações de crédito do Pronaf verificando se o crédito concedido tem funcionado como mecanismo indutor do desenvolvimento no meio rural e analisando as mudanças ocorridas no campo após sua criação, em contexto crítico especialmente sublinhado pelas teorias do desenvolvimento, da formação do meio rural brasileiro e do efeito do crédito. O Pronaf tem se firmado como política pública, com resultados positivos na inserção bancária de agricultores familiares e assentados de reforma agrária em todo o país, no entanto, a metodologia de sua concessão necessita de ajustes para obtenção de melhores resultados na aplicação e reembolso dos créditos, especialmente no que diz respeito à adimplência dos contratos de financiamento.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento. Crédito Rural. Agricultura Familiar. Pronaf.

ABSTRACT

Credit is a necessary element to rural production and its concession allows the producer has access to quality inputs and production technologies that improve agricultural production. By encouraging the production, credit becomes part of governmental initiatives to eradicate poverty in rural areas, however, it is necessary that the state intervenes in the rural credit offered by official banks not directed only towards large and medium producers. Thus, the National Program for Strengthening family Agriculture (Pronaf) was created with the purpose of providing adequate credit to farmers. This paper studies the credit operations of the Pronaf verifying that the loans have been a inducing mechanism in the development of rural zones, analyzing changes in the field after its creation in a critical context, emphasizing developmental theories, training Brazilian rural zones and the effect of the credit. Pronaf has established itself as a public policy, with positive results in the banking inclusion of family farmers and agrarian reform settlements across the country, however, the methodology of its concession needs adjustments to achieve better results in the application and repayment of credits especially with regard to timely payment of loan agreements.

KEYWORDS: Development. Rural Credit. Family Farming. Pronaf.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO, O MEIO RURAL BRASILEIRO E O CRÉDITO AGROPECUÁRIO	13
2.1 AS TEORIAS DESENVOLVIMENTISTAS E SEUS REFLEXOS NO BRASIL	15
2.2 O ESTADO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO, AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL.....	27
2.3 O MEIO RURAL BRASILEIRO: FORMAÇÃO ECONÔMICA E DESIGUALDADES	37
2.4 CRÉDITO RURAL: HISTÓRICO, FINALIDADES E PÚBLICO ALVO	55
3 O AGRICULTOR FAMILIAR E O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)	68
3.1 DELIMITAÇÃO DO CONCEITO DE AGRICULTOR FAMILIAR.....	69
3.2 O AGRICULTOR FAMILIAR COMO SUJEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	75
3.3 O CRÉDITO PARA O SEGMENTO FAMILIAR RURAL.....	83
3.4 O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA (PRONAF).....	86
3.4.1 Origem e Evolução Institucional do Pronaf.....	88
3.4.2 A operacionalização do Pronaf e as demais políticas de apoio à agricultura familiar	97
4 A EFETIVIDADE DO PRONAF NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL.....	109
4.1 OPERAÇÕES DE CRÉDITO DO PRONAF	116
4.1.1 Volume de Recursos e Quantidade de Contratos do Pronaf.....	119
4.1.2 Inadimplência das Operações de Crédito.....	125
4.1.3 Financiamentos para Custeio Agrícola.....	133
4.1.4 Aplicações de Crédito por Região Geográfica.....	140
4.1.5 Apresentação de Garantias pelo Agricultor Familiar	146
4.2 REFLEXOS DO PRONAF NO MEIO RURAL	149
4.2.1 Renda da População Rural e Produtividade da Agricultura familiar	150
4.2.2 Estrutura Fundiária	156
4.3 O PROGRAMA AGROAMIGO DO BANCO DO NORDESTE.....	158
5 CONCLUSÃO.....	168
6 REFERÊNCIAS.....	174
7 APÊNDICE	182
8. ANEXO I.....	187
9. ANEXO II.....	193

1 INTRODUÇÃO

No intuito de aprimorar o desenvolvimento no campo por meio do apoio creditício às cadeias produtivas da agricultura familiar, o Governo Federal brasileiro criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, com a finalidade específica de promover o desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares e propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda. O programa foi a primeira iniciativa governamental mais bem estruturada para fortalecer esse segmento de produtores e criado sob intensa pressão dos movimentos sociais que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, reivindicavam a inclusão dos agricultores familiares nos direitos previstos na recém instituída Política Agrícola. O Pronaf tinha ainda por finalidade inserir os agricultores beneficiados no sistema bancário, vez que eles, historicamente, sempre ficaram à margem de qualquer política de desenvolvimento rural e de concessão de crédito.

A presente pesquisa visa realizar estudo sobre as operações de crédito do Pronaf ao longo dos anos desde a sua criação em 1996, ainda que limitada a alguns aspectos, para verificar se o crédito concedido através do programa tem sido mecanismo indutor do desenvolvimento no campo; se as desigualdades sociais no meio rural podem ser erradicadas por meio do crédito produtivo; se agricultores familiares necessitam mesmo de uma política específica de crédito; e se o Pronaf tem cumprido seu papel de política pública para o segmento da agricultura familiar no Brasil. Secundariamente, a pesquisa também se propõe a apontar alguns elementos que podem ser criados ou mesmo aperfeiçoados para que o programa alcance melhores resultados sociais. Para tanto, o presente estudo fará um histórico das principais teorias desenvolvimentistas e sua influência no Brasil; da concepção econômica do meio rural brasileiro e o efeito daquelas teorias na sua formação; e do crédito rural, detalhando seu público alvo e resultados. Apresentará o conceito de agricultor familiar e as políticas públicas direcionadas ao segmento, com ênfase na criação do Pronaf, seu histórico, operacionalização e resultados apresentados até 2012.

O objetivo geral da pesquisa é analisar a finalidade do crédito no desenvolvimento das áreas rurais, com ênfase no crédito destinado aos agricultores familiares após a criação do Pronaf. Como objetivos específicos, a pesquisa pretende: a) delinear as teorias desenvolvimentistas e suas influências no Brasil; b) descrever o meio rural brasileiro, suas potencialidades e principais problemas; c) apresentar as políticas de desenvolvimento do meio rural brasileiro e seus equívocos; d) fazer um histórico do crédito rural, as atividades e os

produtores beneficiados; e) traçar o perfil dos agricultores familiares e seu impacto na economia rural; f) descrever a origem e evolução do Pronaf e sua metodologia de aplicação; g) evidenciar as operações de crédito concedidas e a lógica de sua distribuição no Brasil; h) apresentar o Agroamigo, programa de microcrédito produtivo orientado do Banco do Nordeste.

No primeiro capítulo serão detalhadas as teorias desenvolvimentistas que tiveram influência no Brasil, o que elas advogavam, como consideravam o subdesenvolvimento e quais as receitas que defendiam para sua erradicação. É também apresentado o papel do Estado brasileiro na implementação de políticas públicas que podem promover o desenvolvimento da sociedade como um todo, não somente das áreas urbanas. Num terceiro tópico, será detalhado o histórico de formação do meio rural brasileiro, as razões que levaram à concentração de terras, à formação dos latifúndios, à marginalização do pequeno produtor e o embaraço à agricultura familiar. Ainda no primeiro capítulo, será evidenciado como o crédito rural no Brasil se desenvolveu até sua instituição oficial em 1965, que resultados apresentou após aquele ano, quais as principais fontes de recursos, e como o crédito foi historicamente usado para aprofundar a concentração de renda no campo, sem qualquer política específica para inclusão dos pequenos produtores no Sistema Nacional de Crédito Rural até meados da década de 1990, quando finalmente foi criado o Pronaf.

No segundo capítulo procura-se conceituar a categoria “agricultor familiar”, apresentando os aspectos levados em conta para sua concepção, com base no Censo Agropecuário de 1995/1996, e como o conceito foi enfim positivado pela Lei nº 11.326, de 25 de julho de 2006, denominada de “Lei da Agricultura Familiar”. No segundo capítulo também será explanada a importância das políticas públicas voltadas para o segmento da agricultura familiar e como o crédito é fundamental para a implementação de suas cadeias produtivas. No terceiro tópico do segundo capítulo serão explicadas as razões para criação do Pronaf, evidenciando seu histórico, evolução ao longo dos anos e operacionalização.

O terceiro e último capítulo se propõe a analisar alguns aspectos da efetividade do Pronaf no desenvolvimento rural, a partir da verificação da lógica de distribuição das operações de crédito desde o ano de 1999, sua repartição entre as regiões geográficas e atividades financiadas mais importantes. Nesse capítulo são feitas algumas ponderações a respeito da inadimplência do Pronaf – apesar de escassas as fontes de divulgação do índice de operações em atraso – e sobre a dificuldade na apresentação de garantias aos bancos financiadores. Com respeito aos reflexos do Pronaf no meio rural, o terceiro capítulo trará

também algumas considerações sobre o comportamento da renda das populações rurais levantado pelos órgãos estatísticos do Brasil ao longo dos anos após a criação do Pronaf, assim como da estrutura fundiária dos estabelecimentos rurais familiares, verificando se houve alteração em suas características no período. Por fim, é apresentado o Agroamigo, do Banco do Nordeste do Brasil, programa que segue a metodologia preceituada pela Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, que instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. O Agroamigo foi criado em 2005 e tem proporcionado resultados positivos na concessão de crédito a agricultores familiares de menor renda, apresentando-se como alternativa metodológica à operacionalização do Pronaf convencional.

A produção rural fomentada pelo crédito permite a utilização de tecnologias que elevam a renda dos produtores, iniciativa que pode ser utilizada pelo Governo como um dos instrumentos para redução da pobreza no meio rural, embora o financiamento bancário por si só não possa erradicar as mazelas sociais por completo. A intervenção estatal ainda se faz necessária para que o crédito seja democraticamente distribuído e alcance o público de menor renda, evitando a concentração dos recursos nas mãos dos tomadores mais ricos. A produção além da subsistência somente será possível aos agricultores familiares se o Estado promover as políticas públicas corretas, ajustando a concessão de crédito a outras ações que possam melhorar a condição de vida dos produtores, elevando a qualidade dos financiamentos e a adimplência dos contratos. O Pronaf, a despeito de apresentar resultados favoráveis nos últimos anos, especialmente no que diz respeito à inclusão bancária da população rural, ainda demanda adequações em sua metodologia de concessão.

Quando concebido, o Pronaf atuou em duas vertentes, sendo a primeira o crédito produtivo, de caráter reembolsável, financiado por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural, com intermediação das instituições financeiras; e a segunda, denominada “Pronaf Infraestrutura”, tratando-se de recursos públicos não-reembolsáveis, captados pelas prefeituras municipais para custear obras de infraestrutura e serviços básicos nas zonas rurais. A presente pesquisa contempla apenas a primeira vertente, ou seja, o crédito produtivo, que será chamada aqui apenas por Pronaf. As palavras “safra” e “ano-agrícola” são utilizadas algumas vezes como sinônimos, o que será perfeitamente detectado em alguns trechos da dissertação. Conforme será descrito no segundo capítulo, a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, instituída pela Lei nº 11.326/2006, engloba não somente agricultores, mas silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e remanescentes de quilombos rurais. Assim, quando utilizada nesta pesquisa a

expressão “agricultores familiares” entenda-se por incluídos todos aqueles produtores. Para a análise da evolução quantitativa do Pronaf foram retirados dados das fontes Banco Central do Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

Para o cumprimento dos objetivos da pesquisa, foram utilizados os métodos de abordagem dialético e dedutivo, por meio do diálogo entre as diversas fontes de resultados do Pronaf, apresentando-se um olhar crítico sobre o programa e suas contradições. O procedimento da pesquisa utilizou o método documental, com base em livros, periódicos e artigos para obter as informações necessárias ao levantamento histórico do crédito rural e do Pronaf, assim como o perfil do agricultor familiar. O método analítico permitiu a compreensão doutrinária das teorias do desenvolvimento, da formação do meio rural brasileiro e o efeito do crédito, a partir das diversas fontes estatísticas, notadamente as aplicações do Pronaf registradas no Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil.

2 AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO, O MEIO RURAL BRASILEIRO E O CRÉDITO AGROPECUÁRIO

A palavra desenvolvimento é muitas vezes confundida como sinônimo de crescimento econômico, ou com outros termos correlatos, havendo confusão entre conceitos. Para alguns autores, o crescimento abrange todas as formas de progresso econômico, quer seja nos países mais desenvolvidos, quer seja nos países subdesenvolvidos, para outros autores, somente haverá crescimento se houver também transformações estruturais. O desenvolvimento, por sua vez, supõe dinâmicas mutações e importa em que se esteja a realizar um processo de mobilidade social contínuo, com possibilidade de salto de uma estrutura social para outra e elevação dos níveis econômico e cultural-intelectual comunitários. O crescimento, portanto, é meramente quantitativo, compreendendo maior disponibilidade de bens e serviços dentro de um ciclo, sendo, portanto, parcela do conceito de desenvolvimento (RISTER, 2007, p. 2).

Para que se alcance o desenvolvimento, existem limites históricos e estruturais a serem superados, necessidade da criação de fluxos redistributivos de renda, diluição dos centros de poder econômico e introdução do princípio cooperativo nas relações sociais. Para tanto, é preciso realizar mudanças valorativas profundas, transferindo a preocupação econômica para os valores, não mais para os resultados. A regulação estatal, portanto, deve ir além da concessão de serviço público e do exercício de poder de polícia, vez que ambos são insuficientes para atender as necessidades de sistemas econômicos com tantas imperfeições estruturais, como são as modernas economias capitalistas. A concessão de serviço público é incapaz de transformar agentes privados em persecutores do interesse público, ainda que se admita ser inviável que o Estado realize todas as atividades econômicas. Portanto, a atuação planejadora do Estado deve buscar uma ação interventiva que permita adquirir conhecimento do setor, suas utilidades e requisitos para o desenvolvimento (SALOMÃO FILHO, 2002, p. 59,60).

Ao longo da história contemporânea, o termo desenvolvimento tem sido utilizado em dois sentidos diferentes. O primeiro diz respeito à evolução de um sistema social de produção, com acumulação e progresso de técnicas que aumentam sua produtividade, tornando-o mais eficaz. O segundo sentido relaciona-se com o grau de satisfação das necessidades humanas. Para o atendimento dessa segunda concepção, é imperativo ter como referência um sistema de valores, que designe quais são as necessidades humanas elementares. A concepção de

desenvolvimento de uma sociedade não seria alheia à sua estrutura social e, sem a preparação ideológica adequada, não poderia haver formulação ou implantação de políticas desenvolvimentistas. Ao inserir a satisfação de necessidades humanas no conceito de desenvolvimento, o enfoque tradicional conferido ao tema muda, deixando de referir-se apenas ao aspecto da eficiência econômica, pondo o homem no centro das discussões da elaboração do sistema de valores que devem nortear o desenvolvimento (RISTER, 2007, p. 18,19).

Nos cem anos que sucederam a Revolução Francesa, acreditou-se que a única função estatal era proteger a liberdade econômica e política do particular, sendo o Estado exageradamente liberal, dando lugar, posteriormente, à era *keynesiana* e aos comunismos revolucionários que se opuseram a esse cenário, pretendendo que o Estado fosse o grande gestor do sistema econômico. Depois disso, e num período que dura cerca de oitenta anos, o Estado passa a ser compreendido como o gestor máximo e superior do sistema econômico, para depois se chegar ao consenso de que ele não cumpre a contento suas funções quando gestor direto da economia. Concebe-se a partir daí uma atribuição estatal mais onerosa, a redistribuição, que passa a ser a grande função do novo Estado, baseando-se em valores e não em objetivos econômicos, de modo que a redistribuição deixou de ser tarefa exclusiva do Direito Tributário, para ser objetivo da regulação econômica (SALOMÃO FILHO, 2002, p. 42).

O tema do desenvolvimento foi objeto de estudo de vários teóricos que buscaram delimitar hipóteses econômicas e sociais que explicassem a existência de sociedades desenvolvidas coexistindo com países subdesenvolvidos, ou de como a divisão internacional do trabalho afetou a realidade socioeconômica dos vários países, notadamente daqueles que adotaram o capitalismo como sistema econômico, criando a dicotomia entre países ricos fornecedores de produtos industrializados e consumidores de bens primários versus países pobres fornecedores desses e consumidores daqueles. Essas teorias também propuseram variadas soluções para o fim do subdesenvolvimento e quais seriam as alterações estruturais pelas quais deveriam passar as sociedades para que o desenvolvimento chegasse ao conjunto da população, democratizando a renda e os elementos de promoção do bem-estar coletivo. Cada uma dessas ideias possui suas próprias limitações e entraves quando aplicadas nas mais diversas economias, vez que as sociedades têm sua própria história de desenvolvimento ou atraso, não se adequando a teorias elaboradas para realidades socioeconômicas diferentes ou que estejam distante de seus problemas e potencialidades.

2.1 AS TEORIAS DESENVOLVIMENTISTAS E SEUS REFLEXOS NO BRASIL

Historicamente, o conceito de desenvolvimento está vinculado aos poderes político e econômico, a exemplo do que ocorreu no mercantilismo, em que a ideia de desenvolvimento nacional estava ligada ao poder militar, ao domínio das colônias e à acumulação de metais preciosos – que deram origem ao subdesenvolvimento atual dos países periféricos – com o Estado buscando o enfraquecimento dos feudos e centralização da política nacional. Nessa época, havia coincidência entre as dimensões política e econômica, com predominância desta última, sob o regime do liberalismo clássico. Porém, mais adiante, a crise do capitalismo apontou as falhas do mercado e os desdobramentos sociopolíticos advindos da intervenção da classe operária revelaram a pertinência das relações sociais na estrutura econômica. No Estado Social, o conceito de desenvolvimento passa a ser identificado com as ideias de crescimento do PIB adaptado à distribuição de renda, cuja base teórica nasce nos acontecimentos que circundam a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), nas consequências da quebra da bolsa de valores de Nova Iorque (1929) e na estruturação do *new deal rooseveltiano* (1933) (FEITOSA, 2009, p. 5,6).

Anteriormente, os economistas clássicos encaravam o tema do desenvolvimento à luz dos resultados que o colonialismo poderia trazer aos exploradores. No entanto, após a Segunda Guerra Mundial, o tema do desenvolvimento passou a ser discutido com frequência por economistas, à medida que os governantes dos países independentes ricos buscavam assessoria para acelerar o processo de desenvolvimento. A premissa básica da iniciativa era conduzir as entidades consideradas atrasadas à modernidade, de modo que a economia do desenvolvimento dedicou-se, em seus primeiros anos, à criação de teorias e medidas que pudessem erradicar o subdesenvolvimento. A relevância acadêmica do assunto pôde ser verificada nos anos cinquenta do século XX, com o advento da disciplina “Teoria Econômica do Desenvolvimento”, momento em que foi evidenciada a preocupação mundial com a aceleração do desenvolvimento dos países pobres, passando-se, então, a formular modelos estratégicos para seu alcance, a maioria centrada, basicamente, no rápido crescimento do PIB e na acumulação de capital. Todavia, as teorias econômicas não dependiam do autor ou de uma escola acadêmica específica, mas da fase pela qual passava o capitalismo e suas especificidades, portanto, até os anos 1960, os modelos de desenvolvimento concentravam-se na ideia de crescimento econômico, tendo como pilares a industrialização, a proteção do mercado interno e a intervenção do Estado na economia (SILVA, 2006, p. 191-193).

O desenvolvimento é processo de autoconhecimento da sociedade, antes de ser um valor de crescimento ou um grupo de instituições que possibilitam determinado resultado, tratando-se, portanto, de dar prevalência à autodefinição de valores mais apropriados ao desenvolvimento econômico-social de cada sociedade, com processos econômicos que reflitam o conhecimento das preferências econômicas dos agentes. A mera garantia de democracia política não leva necessariamente à democracia econômica, pois o Estado mais fraco é menos capaz de transmitir ao mercado as preferências dos eleitores no campo econômico. Assim, é necessário controlar a esfera econômica sem depender necessariamente do controle político, o que só pode ser obtido por meio de democracia econômica em que todos os agentes conhecem suas preferências e têm igual poder de influência no campo econômico. Esse cenário não ocorre nas economias subdesenvolvidas, mas é o que deve ser buscado pela regulação econômica, promovendo a descoberta dos valores próprios da sociedade que possibilitem seu conhecimento e transformação para que, por meio da construção jurídica, criem-se os fundamentos regulatórios com base nos valores socialmente aceitos (SALOMÃO FILHO, 2002, p. 32-33).

Para Sen (2010, p. 16, 17), o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam, ideia que vai de encontro às visões mais restritivas que identificam o desenvolvimento apenas como o crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB). As rendas individuais e o crescimento do PNB podem ser importante meio para expandir as liberdades desfrutadas pelos membros de uma sociedade, mas o desenvolvimento não se restringe a isso, vez que outros elementos são determinantes para garantia da liberdade, como as disposições sociais e econômicas, a exemplo dos serviços de educação e saúde, e os direitos civis, que permitem a participação em discussões e avaliações públicas. A industrialização, o progresso tecnológico e a modernização podem contribuir substancialmente para a liberdade humana, mas o desenvolvimento requer que sejam removidas as principais fontes de privação da liberdade, quais sejam, a pobreza, a carência de oportunidades econômicas, a tirania, a negligência de serviços públicos, a repressão estatal, entre outras. Apesar da crescente riqueza ostentada por poucos, à grande parte das pessoas no globo são negadas liberdades elementares para o seu bem-estar, estando essa negação algumas vezes ligada à pobreza e à ausência de oportunidades econômicas. Essa não é, porém, a principal causa das restrições à liberdade humana, considerando que a carência de serviços públicos de saúde e assistência social, bem como a falta de liberdade política e civil nos países

de regime autoritário também são limitações ao desenvolvimento, à medida que limitam a liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.

As conclusões baseadas meramente na renda *per capita* devem ser vistas com cautela, vez que, por se tratar de uma média, é um índice que não demonstra como a renda está sendo distribuída, não servindo para medir o desenvolvimento. O caso brasileiro é típico, pois enquanto o país ocupa entre o 12º e 15º lugar no ranking das economias mundiais, na distribuição *per capita* do PIB (Produto Interno Bruto) o Brasil cai para o 70º lugar. O verdadeiro desenvolvimento, no entanto, estaria intimamente ligado ao progresso e à paz, consistindo num direito fundamental do homem, não apreensível por modelos de elevada generalidade, mas apontando soluções particulares que atendam as sociedades de modo singular. Uma sociedade é sempre um sistema próprio, com características moldadas pelo processo de formação histórica, desse modo, o desenvolvimento deve ocorrer respeitando essas singularidades, de forma que a regulação econômica esteja preocupada com os valores próprios de cada Estado ou nação, podendo o desenvolvimento ser buscado por meio de resultados econômicos diversos (RISTER, 2007, p. 6-14).

O advento dos primeiros anos do século XX trouxe consigo a preocupação crescente com a noção de desenvolvimento, abandonando o individualismo metodológico predominante até então. Passa-se a conceber o desenvolvimento como um conjunto de mudanças endógenas da vida econômica, que alteram o estado de equilíbrio existente, conforme pensamento defendido por Joseph Alois Schumpeter, em 1911. Mais adiante, John Maynard Keynes, em 1936, apresentou severa crítica aos pressupostos teóricos dos neoclássicos, na obra “Teoria do Emprego, do Juro e da Moeda”, bem como a defesa de que a atuação do Estado na economia deveria expandir-se para evitar o colapso do sistema capitalista, desenhando um cenário de anseio por maior intervenção estatal na economia e por mudanças nas pressuposições da teoria econômica, o que transferiu a preocupação de vários autores para as questões ligadas ao crescimento e ao desenvolvimento econômicos (BERCOVICI, 2005, p. 45).

A teoria *keynesiana* sustentou a importância do Estado na regulação do fluxo corrente de investimento, a redução do emprego involuntário, a recuperação das instituições econômicas e melhor utilização da renda nacional, fazendo com que o desenvolvimento passasse a estar associado com a acumulação monetária e não mais com a acumulação de bens, num contexto de maior intervenção estatal na economia. Havia em Keynes a preocupação com a socialização do investimento e o aperfeiçoamento humano e social, no conjunto de reformas propostas para manutenção do capitalismo. Porém, após a Segunda

Grande Guerra os países emergentes perceberam que o esforço nacional deliberado pela busca do desenvolvimento alcançaria resultados mais eficazes do que os promovidos pela atuação espontânea do mercado, tendo em vista que tal espontaneidade dava-se melhor no âmbito do crescimento econômico, mas não era suficiente para os planos político e social, necessitando de uma efetiva programação para alcançar desenvolvimento nessas áreas. Os modelos macroeconômicos que se seguiram concentravam-se em economias fechadas e planificadas, com elevadas taxas de inflação, realizando um tipo de planejamento com excesso de fragmentação setorial, aliado a comportamentos deterministas, que desconsideravam a imprevisão e as incertezas, comprometendo o êxito das estratégias (FEITOSA, 2009, p. 6,7).

A economia mundial, em meados dos anos setenta do século XX, voltou a se comportar de maneira diferente da proposta pelo modelo capitalista planejado pelo Estado, especialmente após os eventos da saída dos Estados Unidos do sistema de *Bretton Woods* (1971), da crise do petróleo (1973) e da liberação dos mercados ingleses (1980), considerados, genericamente, o marco desse novo processo. O fenômeno da globalização que se instalou teve implicações diretas no debate político, social e jurídico, questionando a dimensão do Estado de Bem-Estar, pois havia disfunções na intervenção estatal, especialmente relacionadas com o excesso de demandas sociais insatisfeitas, burocracia maléfica na implementação de serviços públicos e sobrecarga fiscal. O Estado, pressionado pelas demandas antagônicas entre a efetivação de direitos e a contenção de gastos imposta pelo desequilíbrio orçamentário, implementou reformas administrativas de privatização e desestatização, com vistas à redução do tamanho do Estado, com orientação preponderantemente economicista, centrada no crescimento do mercado e nas medidas de ajuste fiscal, com origem nas teorias econômicas elaboradas nas universidades estadunidenses (FEITOSA, 2009, p. 8,9).

Os países periféricos, notadamente os latino-americanos, tiveram de suportar as imposições decorrentes do conjunto de políticas neoliberais condutoras da reestruturação econômica e da reforma dos Estados, atribuídas pelo Consenso de Washington (1989), considerando que os Estados somente alcançariam a confiabilidade dos créditos dos fundos internacionais se implementassem duras políticas fiscais, ao tempo em que a gestão pública era impregnada pela ideia de ganho de eficiência e controle. Nesse contexto, os seguidores da teoria das expectativas racionais defenderam que diante de informações simétricas, os consumidores e investidores fariam suas escolhas racionais livremente, no sentido de maximizar seu bem-estar, sem que fosse necessária qualquer regulação exterior. A

desnecessidade de hetero-regulação e completa liberação dos mercados financeiros eram elementos imprescindíveis à mobilidade geográfica do capital, todavia, as crises econômicas provocadas pela especulação divorciada da fiscalização pública revelaram os prejuízos da desregulação, especialmente os aspectos negativos dessa política no EUA e seu impacto em outras áreas do planeta (FEITOSA, 2009, p. 10).

No Brasil, a teoria desenvolvimentista que teve intensa influência na economia foi a dos polos de crescimento, que apregoava a criação ou expansão da indústria em um determinado local de modo a criar condições para o surgimento de novas indústrias e difusão de inovações, transformando a região beneficiada e, ao longo de grandes períodos, o restante da economia. Ocorre que o crescimento não sobrevém em todos os lugares na mesma magnitude, e mesmo dentro dos polos de desenvolvimento ele se dá em intensidades diferentes, daí expandindo seus efeitos para as demais áreas da economia. A intensificação das atividades econômicas em polo industrial complexo, aglomerado geograficamente, gera disparidades regionais, pois garante modificação apenas em seu espaço geográfico imediato, somente transformando a economia nacional que o integra se for muito poderosa, assim, o crescimento originado de polos não é, portanto, igualmente repartido, pois se opera por meio da concentração de pontos de crescimento de onde irradiam as mudanças. Ganham também espaço no Brasil as proposições de Gunnar Myrdal, que acreditava no equilíbrio econômico fundado, não na observação da vida social, mas nos efeitos repressivos ou propulsores provocados pela decisão econômica que podem gerar uma modificação estrutural, sendo característica dos países subdesenvolvidos a timidez dos efeitos propulsores, o que ampliou desigualdades internas entre as regiões desses países. Conhecer os efeitos das decisões econômicas possibilitaria identificar os fatores que aumentam ou diminuem a capacidade de irradiar crescimento, gerando o planejamento necessário para a atuação do Estado no desenvolvimento econômico (BERCOVICI, 2005, p. 46, 47).

Influenciou também as políticas econômicas brasileiras a teoria de Albert Hirschman que propôs o crescimento desequilibrado, pregando que a manutenção das tensões e desequilíbrios é que provocaria o próprio desenvolvimento, por meio da constante busca por superação, sendo que as atividades produtivas gerariam dois tipos de efeitos, os de arrasto e os de propulsão. Quando uma atividade econômica complexa e não-primária demandasse por insumos (matérias-primas, mão de obra, equipamentos etc.), arrastaria os demais setores produtivos para abastecê-la, ao mesmo tempo em que uma nova atividade produtiva poderia significar insumos potenciais para inovações em atividades e empreendimentos mais

complexos. Ao planejamento, caberia designar os efeitos para cada caso concreto, permitindo as modificações estruturais favoráveis ao desenvolvimento, explicando o fato de que as economias subdesenvolvidas terem como particularidade a falta de interdependência e encadeamento das atividades produtivas, como no caso da fragilidade de soberania na pauta de exportações. A política econômica brasileira, porém, foi mais fortemente influenciada pela teoria do subdesenvolvimento, elaborada pela *Comisión Económica para América Latina* (CEPAL), cuja receptividade foi maior entre os anos 1949 e 1964. A CEPAL trouxe a fundação científica para a tradição intervencionista e industrial que existia no Brasil desde 1930, passando a ser de grande utilidade na reelaboração e fundamentação das políticas econômicas e na concepção do que viria a ser desenvolvimento (BERCOVICI, 2005, p. 47, 48).

Os nacionais-desenvolvimentistas brasileiros adotaram o discurso de reformismo social *cepalino*, acreditando que o Estado era o promotor do desenvolvimento e que, coordenado pelo planejamento, promoveria a integração do mercado interno e o fortalecimento dos centros de decisão econômica. Para promoção do desenvolvimento, o Estado deveria evoluir de mero prestador de serviços para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas, promovendo a industrialização, num pensamento social reformador. A CEPAL defendia que a política de desenvolvimento deveria estar fundada não nos modelos externos, mas na autêntica realidade latino-americana, pois a resposta para entender as variáveis econômicas e elaborar planejamento eficaz estava nos parâmetros não-econômicos, nas estruturas sociais desses países. A ideia de centro-periferia defendida pela CEPAL é que baseava sua unidade de pensamento, defendendo que o progresso técnico mundial historicamente foi responsável pela propagação das estruturas de centro e periferia, sendo esta última especializada na produção de matérias-primas e alimentos, enquanto que o centro produz e exporta bens industrializados. A periferia é heterogênea, pois nela coexistem os setores atrasados e os de elevada produtividade dedicados à exportação, enquanto que o centro possui economia homogênea e diversificada, tendendo sempre a aumentar a distância entre essas duas dimensões como uma desigualdade intrínseca ao sistema econômico mundial (BERCOVICI, 2005, p. 49).

Na América Latina, a contribuição mais original dos economistas é a análise das sociedades subdesenvolvidas, cujas elucidações rivalizam com as explicações tradicionais do pensamento desenvolvimentista anglo-saxão, pois, de um lado, a linha econômica defendia o estruturalismo *cepalino*, separando-a da linha neoclássica hoje dominante, por acreditar que as

diferenças estruturais das economias subdesenvolvidas decorrem do processo histórico de sua relação com a economia internacional. Os *cepalinos* eram deterministas ao afirmar que a teoria econômica dos países desenvolvidos não é aplicável à realidade subdesenvolvida, em razão das profundas diferenças nas estruturas sociais que historicamente se formaram. De outro lado, a segunda linha teórica, mais socialista, criticava esse pessimismo, buscando identificar os causadores políticos internos que levam à dependência, descartando o determinismo pregado pela CEPAL, pois entendia que a decisão política e as relações de poder locais é que, na verdade, estariam originando os modelos de dependência. A teoria anglo-saxônica, por sua vez, criticava duramente os *cepalinos* e os teóricos da dependência, por acreditar que o objeto de estudo não deve ser o desenvolvimento em si, as especificidades do subdesenvolvimento ou os traços estruturais de dependência, mas as instituições econômicas que podem arrefecer ou aprofundar as diferenças estruturais (SALOMÃO FILHO, 2002, p. 35).

O embate entre essas suposições faz concluir que não existe um modelo jurídico de desenvolvimento, mas cada uma dessas teorias teve importância para a análise jurídica do desenvolvimento na América Latina, pois os *cepalinos* estavam corretos em identificar a concentração de poder econômico como sério obstáculo ao desenvolvimento, que impede o fluxo de capital de gerar o efeito multiplicador do consumo. Outra constatação da CEPAL é que o elemento dinâmico das economias subdesenvolvidas é a demanda, ao contrário do que ocorre nas sociedades desenvolvidas que se importam tão somente com as inovações da oferta para atender uma demanda internacional ilimitada. O sistema internacional de trocas é, portanto, desigual entre o centro e a periferia, fazendo com que a política de substituição das importações seja uma mera tentativa econômica de dar impulso à demanda e impulsionar o progresso econômico nesses países, porém, é importante que a sociedade conheça suas preferências econômicas naturais, que não correspondem aos padrões de consumo dos países desenvolvidos. A teoria da dependência, por sua vez, colaborou com a constatação de que em países caracterizados por enorme concentração de renda associada ao desenvolvimento dependente, há imensa capacidade de influência do poder econômico nos rumos regulatórios, criando um grande risco de captura das instâncias políticas e regulatórias (SALOMÃO FILHO, 2002, p. 36,37).

Para os economistas liberais clássicos, o desenvolvimento ocorre gradual e espontaneamente quando a iniciativa individual é permitida ao máximo pelas instituições, assim, a ideia de desenvolvimento não teria qualquer vinculação com transformações sociais

profundas. Entendia a CEPAL que tal ideia era impraticável na América Latina, onde o desenvolvimento não ocorre de forma espontânea, mas somente com esforço racional e deliberado do Estado, de modo que a superação do subdesenvolvimento somente seria possível com intervenção planejadora do Estado, deliberando políticas de longo prazo. A proposta *cepalina* era a de que Estado e mercado se complementavam, mas o Estado é quem deveria ser o condutor do desenvolvimento, considerando que o mercado não poderia ser responsável pelas disparidades do sistema econômico, porque ele próprio é a expressão dessas falhas. A falta de horizonte social do mercado, não permite imputar-lhe a regulação da economia, pois o Estado é que é promotor do desenvolvimento, estágio a ser alcançado no cumprimento dos objetivos e prioridades estatais, com autonomia frente aos grupos sociais, ampliação de suas funções e readequação de órgãos e estruturas. Nos países subdesenvolvidos da América Latina, as reformas estruturais são essenciais para a política de desenvolvimento, superando o caráter periférico e a desigualdade, peculiares a economias subdesenvolvidas, tendo no planejamento a condição necessária para que o Estado possa atuar intensamente na modificação das estruturas socioeconômicas, distribuindo e descentralizando a renda. A superação do caráter periférico nos países subdesenvolvidos da América Latina encontra desafios como a concentração da renda nas mãos dos que detêm os meios de produção; o transplante de padrões de consumo, cultura, técnicas, ideologias e instituições dos países do centro, que não se adéquam à realidade latino-americana; além do fato de o Estado estar submetido a poderes internos cujas decisões são orientadas para o exterior. Para CEPAL, o Estado latino-americano deveria superar essa condição periférica e a industrialização era o único meio para aproveitamento do progresso técnico (BERCOVICI, 2005, p. 51, 52).

No caso brasileiro, até as últimas décadas do século XX, a economia era do tipo reflexa, pois origina-se no exterior os principais estímulos, sendo o sistema de divisão internacional do trabalho em que o país estava inserido quem delimitava o espaço em que se movia a economia e as iniciativas governamentais. Os padrões de consumo e comportamento ditados pelas elites no exterior requeriam um nível de renda alcançado somente por pequena parcela da população, abastecendo o mercado interno por produtos industrializados quase que exclusivamente fruto da importação de bens, enquanto que a maior parte da população permanecia integrada a uma economia de subsistência. Para entender a realidade econômica brasileira, portanto, há de se abandonar os esteriótipos importados de outras economias e perceber as relações estruturais que cerceam o seu subdesenvolvimento, a despeito do enorme potencial de recursos naturais e demográficos, considerando que as mudanças estruturais

necessárias à promoção do desenvolvimento dificilmente brotará espontaneamente da interação das forças do mercado, havendo necessidade de planejamento político que assegure a coerência de ação no tempo (FURTADO, 2007, p. 55).

O subdesenvolvimento não é condição natural por que passa a evolução da economia, não havendo fases do desenvolvimento iguais em todas as sociedades, como houve na Europa industrial, concluindo-se que o subdesenvolvimento é característica da periferia e ocorre simultaneamente com o desenvolvimento, se condicionando e interagindo com este, tendo natureza cultural e política. Portanto, quando não há transformação de estruturas, sociais ou produtivas, não se está diante do desenvolvimento, mas de mera modernização, que mantém o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda, pois a assimilação do progresso técnico dos países desenvolvidos está limitada ao estilo de vida de uma minoria privilegiada. Com a modernização, não há melhoria nas condições de vida da maioria da população, mas crescimento produtivo e econômico, compreendendo-se, portanto, que o conceito de desenvolvimento supera a ideia de mero crescimento (BERCOVICI, 2005, p. 53, com base em Celso Furtado). Os países subdesenvolvidos têm por características proporção elevada da população ocupada com a agricultura (entre 70% a 90%); margem elevada de desemprego e falta de oportunidades de emprego produtivo; reduzido estoque de capital por pessoa ativa, o que leva ao baixo rendimento *per capita*; e parte importante da população com níveis de consumo muito próximos da subsistência. Vencer o subdesenvolvimento é promover a eliminação da “pobreza dentro da riqueza”, pois a acumulação desigual aumenta o coeficiente de desperdício dos grupos de rendas altas e também a difusão, entre os grupos de rendas médias, de formas de consumo cada vez mais sofisticadas, manifestação mais visível da intensa e caótica urbanização presente nos países subdesenvolvidos (RISTER, 2007, p. 24, 25).

Inicialmente, o subdesenvolvimento foi característica das economias fornecedoras de produtos primários para atender a demanda da expansão internacional, ou seja, as alterações na demanda do sistema econômico global podiam deslocar geograficamente a especialização no fornecimento desses produtos. Desta forma, o aumento da produtividade nas economias que abasteciam os países centrais oscilava conforme a necessidade das sociedades que manufaturam ou que consumiam seus produtos. Na época da criação da divisão internacional do trabalho, alguns países que se industrializaram desenvolveram-se ao se especializar em setores em que o progresso penetrava com rapidez, enquanto que outros se especializaram em produtos cujos recursos para sua produção eram obtidos em maior vantagem. O aumento da

produtividade nos países periféricos não se traduzia em maiores salários e seu perfil de consumo passou a ser de importador de bens produzidos em razão do progresso tecnológico dos países centrais. Todavia, apenas uma parcela da população dos países subdesenvolvidos se beneficiou desse novo padrão de vida, aqueles que formavam uma minoria de proprietários, grupos de profissionais urbanos e burocráticos, e que, em geral, não representava mais que um décimo da população (FURTADO, 1971, p. 227).

A estratégia de “substituição das importações” adotada pelos países periféricos de industrialização tardia induzia a fabricação local dos mesmos produtos anteriormente importados, não havendo mudança no perfil de consumo, porque os produtos que passaram a ser fabricados internamente eram consumidos pela mesma minoria privilegiada que antes importava. Furtado (1971, p. 228) já apontava na década de 1970 que a saturação da tática de substituição das importações tenderia à importação de novos padrões de consumo pelos grupos de altas rendas e a adoção de processos produtivos mais modernos, fato que elevaria a produtividade e o capital dos mesmos grupos privilegiados, fechando o circuito sem qualquer possibilidade de distribuição da riqueza gerada. Para aquela época, diz o economista, o “desenvolvimento passa a ser, portanto, a diversificação (e a ampliação) do consumo de uma minoria cujo estilo de vida é ditado pela evolução cultural dos países de mais alta produtividade”. O autor aponta ainda que a ação do Estado é fundamental para introduzir modificações significativas no perfil da demanda e na estrutura do próprio sistema produtivo, o que tem ocorrido em alguns países subdesenvolvidos, não sendo o caso dos latino-americanos, onde a “ação estatal [...] não alcança as tendências básicas referidas, e em alguns casos, tende a agravá-la”.

A reestruturação socioeconômica não se dá sem a participação social, política e cultural dos grupos, que faça com que os indivíduos sejam sujeitos do desenvolvimento e não meros objetos deste, entendendo-se, portanto, que a democracia é essencial para o desenvolvimento e que as teorias de crescimento econômico não são adequadas para o alcance do desenvolvimento, por não se preocuparem com as consequências políticas, institucionais ou sociais, concentrando seus interesses apenas no ritmo expansivo que mantenha o pleno emprego. Para as teorias do crescimento, o problema do subdesenvolvimento se limita à baixa capacidade de acumulação, de modo que a solução é imitar o sistema econômico das sociedades desenvolvidas, com aplicação de teorias econômicas (neoclássicas ou *keynesianas*) que não se adéquam à realidade latino-americana (BERCOVICI, 2005, p. 55).

Ao contrário do que ocorreu nas economias desenvolvidas, a industrialização e o aumento da renda da população brasileira não se traduziram em redução da heterogeneidade social do país, tendo o subdesenvolvimento permanecido mesmo sendo o país uma das economias que mais cresceram no último meio século. Os relevantes aumentos de renda gerados pela expansão do comércio internacional universalizaram não a nova tecnologia industrial, mas os padrões de consumo dos países que lideravam o processo de industrialização, de modo que a diferença entre a velocidade no crescimento da renda e o progresso das técnicas produtivas deu origem a divergências qualitativas nas estruturas econômicas e sociais entre os países. Naqueles em que o crescimento da renda e a evolução das técnicas avançaram conjuntamente, houve desenvolvimento, e subdesenvolvimento naqueles em que os avanços privilegiaram a acumulação, porém com consumo de bens importados. No Brasil, a concentração de renda, a heterogeneidade social e a forma de inserção no comércio internacional são reflexos de fatores culturais, em razão da adoção de padrões de consumo de sociedades com níveis de renda bem superiores aos brasileiros (FURTADO, 2007, p. 58-60). A agricultura foi preterida nas estratégias de desenvolvimento voltadas para o interior que nasceram da visão estruturalista, de modo que entre os anos 40 e 50 do século XX, especialmente, foram criadas indústrias não competitivas, com sacrifício da agricultura mediante a manutenção de preços artificialmente baixos para os produtos agrícolas, com a intenção de subsidiar as populações urbanas. A industrialização retardatária dos países que se inseriram com atraso no sistema econômico mundial foi implementada em concorrência com as importações e não com a atividade artesanal preexistente (RISTER, 2007, p. 24).

O início da década de 1960 foi o período em que o país esteve no auge das manifestações populares e democráticas de mobilização, pois existia um movimento sindical forte, estendendo-se dos centros urbanos ao campo, que incorporava funcionários públicos e setores das Forças Armadas; um movimento estudantil coeso e um ineditismo na expressão artística e cultural. O governo do presidente João Goulart, com base nas teorias do economista Celso Furtado, estava iniciando a implementação das “reformas de base”, formulação mais articulada após a priorização do desenvolvimento nacional intentada por Juscelino Kubitschek (1956-1961), de forma que o planejamento tomava a direção da reforma agrária e da limitação da remessa de lucros para o exterior. O golpe militar em 1964, porém, abateu brutal e diretamente as expectativas de mudanças nas estruturas sociais, atrasando por pelo menos vinte e cinco anos o processo de democratização do Brasil e, conseqüentemente, o

desenvolvimento, de maneira claramente regressiva. O golpe revelou que a burguesia brasileira preferia apoiar a ruptura da democracia, a ter que desfazer alianças com o capital estrangeiro e erradicar o latifúndio, assim, a expansão econômica, durante a ditadura, volta a concentrar-se na realização do consumo das elites e na exportação (SADER, 2010, p. 19).

Com o fim da ditadura e as primeiras eleições diretas que colocaram no poder Fernando Collor de Melo, foram inseridas na agenda governamental a desqualificação do Estado e a regulação econômica, tratando-se da primeira versão do projeto neoliberal no Brasil. A crise fiscal e a luta contra a inflação, entretanto, projetaram-se de forma tal que as lutas de classe pelas reformas estruturais foram contidas, enquanto a hegemonia neoliberal crescia de modo avassalador na América Latina, com forte influência no Brasil. Em 1994, o discurso de esquerda a favor das reformas foi novamente abafado com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), após a implementação do Plano Real que finalmente estabilizou a moeda brasileira e conteve a inflação. Enquanto o neoliberalismo expandia as economias mais desenvolvidas, nos países em que houve ditadura militar ele causava recessão, embora no Brasil, particularmente, o neoliberalismo tenha sido tardio, em razão do impulso democratizador do final da década de 1980, que resultou na promulgação de uma nova Constituição, chamada de “cidadã”. A afirmação de direitos expropriados pela ditadura e a instituição de novos iam de encontro às instituições neoliberais, de modo que apenas no final do processo de transição democrática, a saber, durante o governo FHC, a hegemonia neoliberal pôde obter vitória (SADER, 2010, p. 23, 24).

A polarização ditadura versus democracia foi superada, dando lugar à outra, a do Estado versus mercado, pela qual se censurou as formas de regulação estatal. Como apresenta Sader (2010, p. 25), a oposição ao Governo não oferecia propostas para um modelo econômico que vencesse o esgotamento do Estado, centrando seu discurso na tradicional defesa de programas sociais e na ética política. O Governo, então, apresentou a sua própria solução para a crise, fazendo do Estado o alvo das transformações por meio da desregulamentação econômica: “privatizações, abertura econômica, precarização das relações de trabalho, enfraquecimento do Estado, substituição do tema do desenvolvimento pelo da estabilidade monetária”, entre outras medidas. Tratava-se de mais um momento de regressão, de recuo das possibilidades de mudanças estruturais defendidas pela CEPAL desde a década de 1950, com a esquerda ficando relegada a resistir ao modelo imposto, mas sem dispor de projetos alternativos, num quadro absolutamente negativo para a esfera popular. Some-se a isso a acentuada absorção do modelo de consumo norte-americano, o individualismo

possessivo e a desqualificação da organização social e política, que formaram um novo Brasil no final da década neoliberal.

Ainda conforme Sader (2010, p. 26, 27), a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, pelo reclamo popular, foi essencialmente fruto do fracasso e rejeição do governo FHC, assim, o governo Lula manteve alguns elementos das políticas do governo anterior e rejeitou outras, refletindo as contradições do período político vivido naquele momento. Lula representava nova expressão popular, com coalizão de classes e partidos que assumiram projetos de unidade e desenvolvimento nacional, e intenso enfoque nas políticas sociais, mas que enfrentou tantas dificuldades quanto os governos anteriores. A construção do projeto de nação brasileiro está ainda em curso, mas foi entrecortado por vários períodos de desarticulação do Estado, influência de interesses externos, predomínio de interesses privados, importação de estilos de vida e consumo estrangeiros e dominação oligárquica. A superação do modelo neoliberal é a saída para construção de um país democrático econômica, social, política e culturalmente, vencendo a dominação dos únicos que ganham com a hegemonia do capital financeiro, o agronegócio e as oligarquias que dominam a mídia.

2.2 O ESTADO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO, AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL

Por muito tempo foi aceita, pelos que defendiam o pensamento liberal, a noção de que a atividade econômica seria um prolongamento das liberdades individuais e que a geração de riqueza reger-se-ia pela lógica própria e racional do mercado, lançando as bases da ciência econômica. Ao direito competiria apenas favorecer o giro de capitais e dar suporte normativo à atividade econômica, supondo resultados positivos para satisfação das necessidades individuais, sendo a neutralidade do Estado essencial, pois dentro do pensamento liberal clássico, a pujança do mercado fazia o direito de servo. Pouco a pouco, porém, a confiança cega no mercado como instrumento de riqueza geral foi desaparecendo, com a percepção de que a disciplina jurídica era necessária ao funcionamento adequado do próprio mercado e um instrumento que asseguraria a existência do capitalismo. No século XIX, economia e direito passaram a interagir de maneira inversa, na medida em que a necessidade social passou a pressionar o Estado, assim, a regra jurídica, em nome de valores algumas vezes estranhos à atividade econômica, reagiu de forma a disciplinar a economia, visando à proteção dos interesses da coletividade. A ordem jurídica da intervenção passa então a coexistir com a

ordem privada, evidenciando valores sociais com frequência desfavoráveis aos interesses econômicos, corporificando o que viria a ser chamado de Estado regulador, todavia, essa interferência não é fenômeno estático, variando do dirigismo estatal até a mera disciplina do mercado, demonstrando que a intervenção invoca critérios valorativos para satisfação plena das necessidades básicas, simultaneamente valorizando a efetividade da livre iniciativa e a atenuação dos riscos provocados pela atividade econômica (MONCADA, 2007, p. 8, 9).

A superação do liberalismo econômico fez da intervenção estatal elemento essencial na vida econômica, ideia fundamental do direito econômico, que analisa as relações entre os entes públicos e os sujeitos privados e a atuação do Estado na economia. O conjunto de prerrogativas e especialidades de que o Estado se investe permitem que ele utilize os meios jurídicos para dispor das entidades públicas e privadas na consecução das finalidades econômico-sociais. As regras jurídicas da intervenção econômica não são aplicadas sob a ótica do direito público puro, pois com frequência há necessidade da aplicação em conjunto de elementos de direito privado, funcionando este em caráter instrumental, vez que o regramento privado continua tendo função importante na configuração jurídica da intervenção econômica (MONCADA, 2007, p. 17).

Desde sempre existiram formas de intervenção estatal na economia, embora com diferentes características das que atualmente são aplicadas no Estado de Direito Social, vez que a maioria das normas interventoras anteriores possuíam caráter proibitivo e repressor, e não tinham como objetivo induzir os entes privados a adotarem postura que se conformasse com o interesse público definido pelas autoridades. O modelo jurídico adotado era o liberal, sob a ideologia do individualismo, em que o Estado adotava postura absentéista, havendo separação absoluta do direito público e privado, concepção liberal do mercado, generalidade e abstração da lei, predomínio da autonomia da vontade privada na esfera econômica, sendo a economia exclusividade do interesse privado. O papel do direito era tão somente criar condições imprescindíveis para que a liberdade econômica individual pudesse ser exercida de forma plena, reduzindo o intervencionismo estatal ao poder de polícia e à jurisdição, exercidos apenas quando da ocorrência de desperdícios e atentados à liberdade individual. O interesse geral da comunidade não era considerado na perspectiva transindividualista, pois acreditava-se que o bem-estar geral era identificado com a soma dos diversos casos de bem-estar individual, crescendo em razão do livre jogo das liberdades, conduzido pela “mão invisível” do mercado (MONCADA, 2007, p. 19-21).

Logo, porém, se alteraram as características do Estado liberal, passando a economia a acomodar-se com a atividade dos poderes públicos e a ciência econômica a ter como objeto de estudo não somente o comportamento do indivíduo, mas também o do Estado, recebendo esse último a qualidade de responsável pela condução e operatividade das forças econômicas, agente de realizações no domínio econômico. No Estado Social que se instalou na maior parte dos países ocidentais, a norma jurídica recebeu função positiva na conformação da vida econômica e social, dissolvendo-se a distinção entre direito público e privado e crescendo a instrumentalidade da autonomia privada à vontade dos poderes públicos, de modo que o direito interveio para condicionar o exercício da vontade privada aos interesses da solidariedade social. O Estado de Direito recebeu novo entendimento, permeável ao conteúdo socioeconômico, reconhecendo direitos e deveres, partindo de uma noção formal e garantística, para outra material e conformadora, vulgarmente chamada de “Estado Social de Direito”, de modo que a noção de mercado também mudou, passando a corresponder a algo bem diferente da concepção do período liberal, tornando-se, em parte, o resultado da vontade do legislador (MONCADA, 2007, p. 32-36).

A modernização da Administração, posteriormente, requereu do Estado a prestação de serviços mais eficiente, sem onerar o orçamento estatal, afastando o poder público da responsabilidade de prestação direta de alguns serviços públicos, mas permanecendo responsável por garantir que entidades privadas o façam em respeito ao interesse coletivo, assim, o Estado passou a apenas regular, não mais intervir diretamente em alguns setores da economia. A regulação é um mecanismo de preservação do quadro de interesses públicos, permanecendo as funções econômico-sociais do Estado, porém, prestadas em novos moldes por entidades públicas e privadas sob o controle estatal, buscando-se frear o crescimento descontrolado das despesas públicas, sem prevaricar nos direitos econômicos e sociais dos consumidores, e prestar eficientemente serviços públicos essenciais. A norma jurídica da regulação deixou de ser monopólio exclusivo dos órgãos legislativos, para ser também concebida pelas entidades reguladoras, garantindo um regime jurídico capaz de responder pelos interesses dos consumidores, pela disciplina do mercado e pelos setores econômicos que produzem bens que satisfazem necessidades públicas, transformando-se em uma nova forma de dirigismo estatal, um meio de corrigir o mercado, consequência direta da globalização econômica (MONCADA, 2007, p. 48-52).

Nos últimos anos do século XX, percebeu-se que os desafios sociais em escala global, revelados pela crescente desigualdade e pobreza características da globalização

predatória, não poderiam ser superados com o mero reequilíbrio dos mercados, de modo que somente o fortalecimento do Estado, conjugado com o mercado e as organizações da sociedade civil, promoveria o desenvolvimento. Essa ideia de desenvolvimento plural substituiu os dois modelos anteriores, de alavancagem exclusiva do Estado e aquele deixado às forças naturais e invisíveis do mercado, implicando, inegavelmente, na renovação do sistema político-social para formação de uma estrutura de dominação não mais baseada nos setores do latifúndio, exportadores ou vinculados à indústria de bens de consumo leves (FEITOSA, 2008, p. 11). O papel do Estado, em especial na economia latino-americana, necessitou ser muito mais amplo e profundo do que nos países centrais e, no caso brasileiro, as políticas de desenvolvimento excludentes levadas a cabo após o golpe militar de 1964 não fizeram a devida reflexão sobre o papel do Estado. A ação política, com planejamento e racionalidade técnica, tem papel decisivo na concretização do desenvolvimento, exigindo mais que o Estado Social tradicional, concluindo-se que as influências *keynesianas* na configuração europeia não podem servir de modelo para a América Latina. O Estado brasileiro, constituído após a Revolução de 1930, resultou em Estado Social que não alcançou a sociedade de bem-estar, apresentando setores avançados na economia, mas tradicional e repressor nas questões sociais, estando essa heterogeneidade alicerçada numa autonomia limitada, sem ação estatal autodeterminada, embora as decisões não estivessem à completa mercê do jogo de forças políticas (BERCOVICI, 2005, p. 56).

Com a instalação do Estado Social na Europa Ocidental em meados do século XX, governar passou a ser o planejamento do futuro, estabelecendo objetivos de médio e longo prazos, e não o mero gerenciamento dos fatos conjunturais, exigindo atuação estatal por meio de políticas públicas como tarefa primordial do Estado, postura incompatível com as instituições clássicas do Estado liberal. As Constituições liberais do século XIX possuíam disposições econômicas em seus textos, todavia, a visão predominante entendia que a ordem econômica natural não precisaria ser garantida pela Constituição, dessa maneira, o regramento existente limitava-se a impor sanções cominadas que visavam assegurar os fundamentos do sistema econômico liberal, a exemplo da liberdade contratual, de indústria, de comércio e o direito à propriedade, tendo como meta máxima a limitação do poder estatal (BERCOVICI, 2005, p. 32,58). Da análise histórica das economias capitalistas, percebe-se que a ação do Estado nos assuntos econômicos oscilou entre ampliação e retração, ora privilegiando o intervencionismo, ora a liberdade de iniciativa. Esse efeito de pêndulo é comum em economias que valorizam a liberdade do mercado, vez que o Estado não macula o modo de

produção, nem o torna socialista, mas sua atuação está calcada na premissa de que o bem-estar coletivo advirá da maior liberdade individual de ação e de empreendedorismo. Conforme Aguilar (2009, p. 11),

a maior intervenção do Estado não é nem a perversão do capitalismo, nem sua socialização, mas o seu aperfeiçoamento rumo a uma sociedade de bem-estar. É uma intervenção conjuntural para problemas sociais detectados por aqueles que têm o poder de decidir em nome do Estado, em um ambiente inescandivelmente capitalista.

Já nos primeiros decênios do século XX, o Estado liberal clássico, predominante no Ocidente, foi substituído por um Estado mais propriamente intervencionista – gestor direto – sem deixar de respeitar, entretanto, a propriedade privada e a livre iniciativa como bases do modo de produção. Sob a égide da economia capitalista, Estado e Direito adquiriram as mais diversas formas, amoldando-se às necessidades sociais e à condução do ordenamento jurídico voltado ao atendimento de seus imperativos, criando-se princípios para ordem econômica constitucional, incluídos nas Constituições elaboradas a partir de Weimar, em 1919. No que se refere à declaração dos “direitos sociais de prestação” relacionados ao princípio da igualdade material, o Constitucionalismo Social possui características peculiares, que dependem da ação do Estado para se concretizar, o que gerou as chamadas Constituições programáticas ou econômicas (BERCOVICI, 2005, p. 32).

O início do século XX testemunhou a inclusão pioneira do regramento da ordem econômica no texto constitucional de forma mais abrangente e detalhada, constatando-se que as Constituições mexicana, de 1917, e alemã, de 1919, foram as primeiras a incluir o econômico no texto constitucional, integrando sua ideologia para definir a política econômica do Estado. A experiência mexicana de 1917 deu amplo destaque aos direitos dos trabalhadores, pela primeira vez positivados em nível constitucional, em virtude das reivindicações da Revolução Mexicana de 1910, com especial atenção à função social da propriedade e à reforma agrária, porém, sua influência limitou-se à América Latina, sem grande repercussão internacional. As Constituições ocidentais posteriores foram mais fortemente influenciadas pela da República de Weimar, de 1919, que era dividida em duas partes, uma sobre a organização do Estado e a outra sobre os direitos e deveres dos alemães, na qual estavam prescritos os direitos individuais e sociais, com seções dedicadas à educação, à cultura e à vida econômica. Essa Constituição foi um marco de liberdade social, significando a liberdade de os trabalhadores decidirem por si mesmos o destino de seu próprio trabalho, ao abarcar temas como proteção ao trabalho, previdência e assistência sociais,

democracia econômica, direito à sindicalização, reforma agrária e função social da propriedade (BERCOVICI, 2005, p. 15).

No Brasil, a primeira Constituição a fazer referência à ordem econômica e social foi a de 1934, prescrevendo que aquela deveria ser organizada conforme os princípios da justiça e necessidades da vida nacional, admitindo que a União mantivesse o monopólio de determinado setor ou atividade econômica quando agisse no interesse público e desde que autorizado por lei. Havia ainda em seu texto a preocupação com o fomento da economia popular, a ser protegida da concorrência entre empresas, já que se buscava garantir melhores preços e o abastecimento normal de certos produtos. Pode-se dizer que a Constituição de 1934 foi a primeira “Constituição Econômica” do Brasil, inspirando Constituições posteriores que não deixaram de incluir um capítulo sobre a Ordem Econômica e Social, padrão alterado apenas na Constituição Federal de 1988, na qual os direitos trabalhistas passaram a ser tratados em capítulo diverso (BERCOVICI, 2005, p. 18).

No texto de 1988, a Constituição prescreveu que o Estado devia preceituar a ordem econômica, organizando as atividades produtivas de modo a distribuir os benefícios do desenvolvimento econômico, definindo setores, atividades, programas, políticas e regiões a serem atendidos em razão do montante arrecadado, de acordo com os princípios da Carta Maior, inclusive aqueles definidos como objetivos da Ordem Econômica na República Federativa do Brasil. A atuação do Estado representa, portanto, uma tentativa de organizar a vida econômica e social, impondo condições à atividade produtiva, das quais derivam os direitos econômicos que preenchem o conteúdo do texto constitucional (SILVA, 2005, p. 786). Os princípios da Ordem Econômica e Financeira estipulados na Constituição Federal de 1988 plasmam-se no conjunto de regras jurídicas que funcionam como elementos do sistema econômico, relacionando-se harmonicamente, de modo que o capítulo da Ordem Econômica e Financeira é voltado para o estabelecimento dos princípios gerais da economia, expondo os elementos estruturais nos quais se baseiam as leis e o processo de evolução da economia. Além da Constituição, outros elementos legislativos infraconstitucionais foram criados para evitar que os direitos e garantias fundamentais da coletividade fiquem à mercê da guia dos mercados. Assim, o estatuto de poder representado pela Constituição acaba por servir de fundamento ou parâmetro para a atuação econômica do Estado e para as intervenções públicas na economia.

Em respeito aos princípios pré-ajustados, a ação do Estado no campo econômico deve estar orientada por normas jurídicas definidas, como compreende Furtado (2000, p. 276),

ao descrever que “a essa interferência consciente nas decisões dos agentes econômicos, com vistas ao logro de objetivos que se supõem de interesse geral, é que chamamos de política econômica”. A implementação de políticas econômicas, porém, pode gerar várias consequências, dentre as quais efeitos colaterais adversos, como o impacto negativo na economia, o que obrigaria o Estado a programar outras ações para corrigir desvios, atenuar efeitos negativos e limitar o alcance da sua própria atuação. Por essa razão, no jogo econômico, o Estado representa um jogador a mais, que geralmente se reveste de prerrogativas não gozadas pelos demais jogadores, ainda que não seja o competidor mais forte, nem seja capaz de obter sempre os resultados que deseja (AGUILLAR, 2009, p. 02).

A Ordem Econômica e Financeira é, portanto, a ordem jurídica da economia, parcela do sistema normativo voltada para a regulação das relações econômicas que ocorrem no país, como um fragmento da Constituição. Assim, a “ordem econômica constitucional seria o conjunto de normas que realizam uma determinada ordem econômica no sentido concreto, dispondo acerca da forma econômica adotada” (TAVARES, 2003, p. 87). As normas e instituições jurídicas que tenham como objeto as relações econômicas deverão se amoldar ao prescrito pela Ordem Econômica e Financeira e aquelas que possuem caráter fundamental comporão a Constituição, formando um conjunto de normas públicas imperativas, indisponíveis para os contraentes, em proteção aos interesses fundamentais da coletividade. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 pretendeu operar profunda mudança na concepção econômico-intervencionista adotada até então, estabelecendo regime liberal e reiterando a adoção do sistema capitalista de economia descentralizada, baseada, pois, no mercado, porém, conforme os ditames da justiça social. A Ordem Econômica estabelecida na Constituição Federal de 1988 assegura a propriedade privada, a livre concorrência, o livre exercício da atividade econômica como regra, ressaltando, todavia, que esses direitos e garantias deverão ser adotados pelo particular, sem abuso às garantias sociais. O Estado aparece como agente normativo e também regulador da economia, exercendo, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este último obrigatório para o poder público, mas mero indicativo para a iniciativa privada. A Constituição também permitiu que o Estado explorasse diretamente a atividade econômica, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse público, conforme definição legal.

De acordo com autorização do texto constitucional de 1988, o Estado, por meio dos princípios da Ordem Econômica e Financeira, poderá intervir de duas formas na economia, exercendo atividade produtiva ou disciplinando determinados setores essenciais ao progresso

material da sociedade, cabendo ao poder central estabelecer diretrizes e bases para o planejamento nacional, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Todas essas possibilidades constitucionais devem coexistir de forma equilibrada, gerando um sistema econômico liberal, com a presença do Estado econômico, baseado em Constituição intervencionista, com a atividade econômica dos particulares fundada no amplo princípio da liberdade de iniciativa e livre concorrência. De acordo com o pensamento de Furtado (2000, p. 275), “um sistema econômico nacional, assim como todo conjunto econômico complexo, se caracteriza pela forma como são coordenadas as decisões dos agentes econômicos”. Essas decisões, porém, não poderão ter total liberdade de escolha sem que haja um poder central coordenando os rumos da economia, pois “nenhum sistema econômico lograria operar se, ao lado dos mecanismos automáticos de coordenação de decisões, não existisse um certo grau de centralização de decisões”.

O texto constitucional brasileiro define que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim garantir a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, sendo observados os seguintes princípios: soberania nacional; propriedade privada; função social da propriedade; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente; redução das desigualdades regionais e sociais; busca do pleno emprego; tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país, tudo conforme artigo 170, incisos e parágrafos, que ainda assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. Apesar do artigo 170 se dedicar expressamente aos princípios reguladores da Ordem Econômica e Financeira, não são esses os únicos norteadores da economia trazidos pela Constituição, considerando que há outros princípios constitucionais de implicações econômicas, como os dispostos nos artigos 1º e 3º, que são os princípios dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, do desenvolvimento social, da erradicação da pobreza e marginalização, entre outros indicados ao longo do texto constitucional, sendo que em uma concepção ampla, todos seriam princípios basilares da economia brasileira. De acordo com Silva (1999, p. 766), no capítulo da Ordem Econômica e Financeira destacam-se as finalidades constitucionais, fundadas na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa com o fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, isso quer dizer que, embora capitalista, a economia brasileira deve dar prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado. Embora

se trate de fundamento, essa prioridade tem o sentido de orientar a intervenção do Estado na economia, a fim de fazer valer os valores sociais do trabalho que, ao lado da iniciativa privada, constituem o fundamento da própria República Federativa do Brasil, conforme se pode verificar no artigo 1º, inciso IV, da Constituição.

Apesar da quase intransponível dificuldade de conceituar o que seria existência digna, especialmente baseada em outro pilar de difícil mensuração como a justiça social, o alcance desses dois grandes fundamentos é base de sustentação dos princípios que regem a Ordem Econômica e Financeira no Brasil. Alguns doutrinadores acreditam que no sistema de mercado esses fundamentos seriam utópicos, tendo em vista que os objetivos capitalistas são essencialmente individualistas, de acumulação e concentração de lucro, fundado no poder privado de domínio dos meios de produção, de modo que a distribuição de riquezas almejada pela justiça social jamais se verificaria. A justiça social estaria intimamente ligada à possibilidade de acesso equitativo de todos à riqueza produzida e aos meios materiais necessários para viver com dignidade, o que não se alcançaria deixando a organização de mercado e a economia ao sabor de suas próprias leis, sem a forte regulação estatal (TAVARES, 2003, p. 136). Em contexto de economia capitalista, o desafio do Estado é usar suas atribuições e prerrogativas para impedir que o cenário de desigualdade se agrave ao ponto do insustentável, por intermédio de mecanismos que tornem menos abstrata a promessa de justiça social, de modo que o ordenamento jurídico privilegia a justiça social, status que não se coaduna com pobreza absoluta e a miséria. A compreensão harmônica da Constituição desenhará o perfil completo de finalidades principiológicas a serem perseguidas pelo Estado no setor econômico e a justiça social vai determinar as condições de repartição de bens, com diminuição das desigualdades sociais e ascensão das classes menos favorecidas.

A Constituição Federal vigente, porém, foi promulgada ao final de uma década em que o Brasil ficou marcado pelo abandono completo do planejamento nacional, limitando a diretriz global da política de desenvolvimento à gestão de curto prazo dos vários “planos” de estabilização econômica, de modo que o Poder Público, nesse período, foi incapaz de implementar políticas públicas coerentes, com superposição e consecução parcial de vários planos econômicos ao mesmo tempo. Nesse contexto, surge no país a discussão sobre políticas públicas, tendo com catalisador as possibilidades trazidas pela nova Constituição, que alicerçava a preocupação dos estudiosos pela concretização do programa constitucional e a reformulação das concepções tradicionais do Direito Público, em especial do papel do Direito Administrativo na satisfação do interesse social. As políticas públicas passaram a ter

como fundamento a necessidade de concretização de direitos por meio da prestação estatal, abrangendo o conceito de “ação governamental coordenada”, para realização de objetivos sociais relevantes e politicamente determinados, mas a análise do desenvolvimento por meio das políticas públicas só faz sentido se ele for considerado a principal política pública em âmbito nacional (BERCOVICI, 2005, p. 61,63).

Num regime democrático de Direito, a efetividade dos direitos econômicos sociais e culturais não se alcança sem a instrumentalização das políticas públicas, considerando que sua adequada implementação é que garante o acesso à saúde, à moradia, ao trabalho, ao transporte etc. para os diversos indivíduos tutelados pelo Estado. A aplicação dessas políticas concretiza os direitos humanos fundamentais na realidade social, podendo sua efetividade ser questionada pelo Poder Judiciário, em especial nos casos de abusividade governamental. Atualmente, já não se pode dizer que o Estado detém o monopólio das políticas públicas, pois uma série de outras entidades hodiernamente participa daquilo que alguns preferem chamar de “ação pública”, expressão considerada mais adequada para definir o fenômeno contemporâneo em que outros atores públicos e agentes privados originários da sociedade civil agem conjuntamente em busca de objetivos comuns, sobretudo para efetivação dos direitos sociais. Há constantes interações entre os atores de ambas as esferas, instituições financeiras, corporações internacionais e organizações não governamentais com poderes para influenciar as estratégias, os projetos e os resultados e alcançar o desenvolvimento da sociedade como resultado de uma ação plural. Embora alguns setores contem com a parceria público-privada, as políticas públicas são, por excelência, instrumentalizadas pelo Estado, pois se trata de programas de ação governamental, com legislação própria, para os quais são destinados recursos financeiros administrativos e humanos visando à realização de objetivos definidos com um mínimo de clareza. As políticas públicas são a atuação setorial das autoridades, conjunto estratégico de ações e medidas adotadas por uma autoridade pública para consecução de determinados objetivos, num intrincado cenário em que desfila um amplo leque de atores sociais que se mobilizam em torno de seus próprios interesses ou dos grupos aos quais representam (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012, p. 13).

O neoliberalismo pregado no final do século XX propunha um Estado pautado e condicionado pelo mercado, relativizando a autoridade governamental, com decisões políticas e jurídicas sendo determinadas pelo mercado. Concebeu-se um discurso de “fim do Estado”, numa tentativa de transformá-lo num mero “ator local”, todavia, apesar disso, o Estado Social ou Intervencionista não foi substituído, mantendo suas funções assistenciais e

redistributivas, como forma de continuar legitimando sua existência. A ausência de integração social, econômica e política e de um plano nacional de desenvolvimento continua exigindo a atuação estatal, pois a política de desenvolvimento não pode subsistir sem a restauração do papel do Estado, assim como seu fortalecimento frente aos interesses privados é necessário à integração igualitária da população e à conquista e ampliação da cidadania no Brasil. A política deve garantir tanto o desenvolvimento econômico como o social, dada a interdependência entre eles. No Brasil, não haverá desenvolvimento sem a transformação das estruturas sociais, mas o fato de o país não ter alcançado o Estado de Bem-Estar Social não o impede de construir as instituições necessárias para a superação do subdesenvolvimento (BERCOVICI, 2005, p. 65,67).

Os conflitos existentes entre as forças sociais foram absorvidos pelas Constituições promulgadas no século XX, permitindo que uma série de direitos e matérias fosse incorporada à execução de políticas públicas, com a consequente exigência de racionalização técnica para consecução desses fins. A Constituição Federal brasileira, tida como dirigente, estabelece os fundamentos para o comando das políticas estatais, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para realização dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. A redução das desigualdades sociais é o fim a que se destinam as políticas públicas setoriais do Estado Desenvolvimentista, de modo que a barreira do subdesenvolvimento seja ultrapassada. Ainda que inexista um plano nacional de desenvolvimento, as iniciativas estatais nos setores sociais mais carentes devem dar condições aos indivíduos em situação de carência para que satisfaçam suas necessidades básicas, o que vai além do mero assistencialismo paternalista.

2.3 O MEIO RURAL BRASILEIRO: FORMAÇÃO ECONÔMICA E DESIGUALDADES

Os elementos políticos e sociais que permitem a divisão espacial do trabalho, e que originaram a contraposição rural e urbana, existem desde a Antiguidade e, na essência, estão designados pela produção de excedentes dos produtos básicos para a sobrevivência por alguns homens, liberando os demais para as outras atividades. A divisão social do trabalho fez com que rural e urbano exercessem diferentes papéis, correspondendo à separação entre trabalho material e trabalho intelectual, pois às cidades couberam as funções de organização direção, e as atividades políticas, militares e de elaboração do conhecimento. Alguns países, como Reino

Unido, África do Sul, Tunísia e Brasil, declararam como urbanos os lugares com certa administração, o que pode ter levado a designar como cidade espaços que economicamente não poderiam receber tal título. Outros, como a Grécia, adotaram o critério demográfico, de modo que a cidade representa a aglomeração de pessoas, enquanto que o rural representa a dispersão, ideia que oferece enormes variações no cenário mundial, vez que o tamanho da cidade não é mais um parâmetro de importância que sirva para medir a urbanidade dos cidadãos. A densidade demográfica, critério apresentado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), utiliza o número de habitantes por metro quadrado para designar os espaços urbano e rural, porém, tal designação é neutra e não aponta os problemas e as possibilidades do meio rural, ao mesmo tempo em que não capta a heterogeneidade na distribuição da população urbana. Por último, o critério da ocupação econômica da população vincula ao rural as atividades primárias, notadamente as agropecuárias, enquanto que o urbano se ocupa de atividades secundárias ou terciárias. A Itália, por exemplo, considera como urbana a localidade em que pelo menos 50% da população se dedicam à atividade não agrícola, mas essa designação deixa de considerar que os habitantes da cidade ora ocupam a função de produtores, ora de consumidores (ENDLICH, 2006, p. 11-16).

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) utiliza a definição de urbano e rural conforme legislações municipais, que comumente delimitam o perímetro urbano dos municípios levando em conta aspectos demográficos, como número de moradores e equipamentos públicos, considerando como rurais as demais áreas, critério que também é influenciado por aspectos políticos locais, vez que a inclusão de áreas no meio urbano obriga a prefeitura a estender o fornecimento de água, energia elétrica, esgoto, saúde etc. Para que a amostragem periódica realizada por aquele órgão não fique também à mercê dessas influências políticas, o IBGE considera a delimitação da área urbana e rural de um município por pelo menos uma década, mesmo que haja alteração nesse ínterim, de modo que ele possa realizar o levantamento de dados com maior segurança. Para contornar as inconsistências causadas por essa inevitável variação ao longo do tempo, o IBGE denomina urbanas as áreas onde há urbanização propriamente dita, com existência de casas, prédios e ruas, e densidade demográfica típica; periferia, as áreas em transição entre a zona urbana e a rural; povoados, a concentração de residências no interior dos municípios, podendo ou não ser considerados urbanos; agropecuárias, as áreas rurais propriamente ditas, onde se processa a produção agropecuária ou se trate de áreas de preservação ambiental, aceitando-se concentração

demográfica apenas de núcleos de moradores de fazendas e sítios. As grandes áreas urbanas poderão ainda ser classificadas em metropolitanas, quando houver um conjunto de municípios compondo uma região metropolitana legalmente constituída; e não-metropolitanas, quando representarem um conjunto de municípios grandes e pequenos no interior dos estados que não consistirem em regiões metropolitanas (GROSSI; SILVA, 2002, p. 8-9).

Seja qual for o critério adotado para designar os espaços rural e urbano, percebe-se que o Brasil é um dos países afetados pela dicotomia setor urbano-industrial moderno versus setor rural-agrícola conservador, com maiores dificuldades para promover o desenvolvimento, em razão do baixo consumo interno, presença do latifúndio, classe dominante pequena e cativa do capitalismo global. A função estatal de redistribuição da riqueza requer um esforço ainda maior quando analisadas as desigualdades entre as áreas urbanas e rurais, assim, as políticas públicas que têm por finalidade o progresso do meio rural devem levar em conta o histórico de exploração das áreas, o perfil da população e das atividades desenvolvidas, assim com a condição de disponibilidade e uso da terra. Historicamente no Brasil, com o advento do processo de urbanização, as populações rurais passaram a ficar à margem do aporte de incentivos e recursos governamentais direcionados às áreas urbanas industriais, de modo que no campo, o estímulo dizia respeito à produção das *commodities* e dos produtos primários necessários à indústria, deixando de lado os pequenos cultivos que produziam para a subsistência.

A análise do processo histórico da estrutura agrária brasileira revela as várias características de sua formação, vez que, no princípio da colonização do Brasil, a abundância de terras e a quase inexistência de mão de obra local fizeram da grande unidade de produção a forma predominante de cultivo das terras, de modo que exploração concentrada garantisse exportar o maior volume de bens e produtos nativos para a Metrópole. Esse método de organização econômica tenderia a predominar, de modo que os interesses dos proprietários das “grandes lavouras” constituiriam no futuro o eixo do sistema de decisões da ocupação de novas terras e da criação de postos de emprego para a população. O controle de acesso às terras de mais fácil exploração fez com que a estrutura fundiária se mantivesse intacta durante a crise de abolição do trabalho escravo, de modo que a população rural existente em razão da expansão demográfica iniciada no século XIX foi deslocada para a fronteira agrícola sem qualquer possibilidade de fixação. As grandes propriedades, que se utilizam da prática de cultura itinerante, imobilizaram vastas áreas de terra, perpetuando técnicas agrícolas rudimentares que destruíram recursos naturais, ao enxergarem nesse tipo de método a

exploração mais viável e “econômica”, transformando a estrutura fundiária brasileira em uma das mais complexas temáticas do subdesenvolvimento (FURTADO, 1978, p. 92).

A fase histórica entre o ano do descobrimento até 1831 caracterizou-se por uma visão patrimonialista do Estado brasileiro, em que os governantes se apropriaram do próprio Estado, com baixo comprometimento com os súditos. Assim, a máquina estatal era mero veículo de interesse dos governantes, que concentravam suas preocupações na exploração predatória das riquezas disponíveis, tendo a regulação estatal mera finalidade de sustentar a nobreza reinante, mantendo as instituições jurídicas, políticas e administrativas para este fim. Não havia nenhuma contradição, nem constituía violação a princípios éticos ou jurídicos o uso da função pública para fins privados; a população em geral tinha poderes nulos e nenhuma capacidade de intervir no poder decisório do país; e o direito nada valia em face da força estatal. É nesse período, portanto, que se formam os primeiros empreendimentos econômicos organizados, sendo os primeiros as feitorias, coordenadas por seus capitães-mores (degredados, desertores e aventureiros trazidos da Europa), quando a exploração da Coroa se destinava a extração de madeira e outros gêneros primários, fazendo de Portugal o primeiro país a inserir novos produtos agrícolas na Europa. Posteriormente, houve a instituição das donatarias, que transferiu frações enormes do território para particulares, com o intuito de explorar e colonizar, sendo as donatarias de Pernambuco e de São Paulo as de maior sucesso, e os donatários investidos em poderes equiparados aos de império, com autonomia para explorar e defender a terra, todavia, com a instituição do Governo-Geral, os capitães passaram a ser subordinados e fiscalizados por um poder superior (militar, fazendário e jurídico) (AGUILLAR, 2009, p. 84).

Reduzida a relevância da exploração madeireira e frustrada a busca preliminar por ouro nas terras litorâneas, Portugal passou a implantar no Brasil a infraestrutura necessária à exploração da cana-de-açúcar, cultura já implementada em colônias africanas de características naturais semelhantes ao do Nordeste brasileiro. Inicia-se, assim, a fase gloriosa da Colônia, tendo o senhor de engenho como centro da organização da estrutura social do país, que recebia favores especiais, como isenções de tributos, garantia contra a penhora de instrumentos de produção, honrarias e títulos etc. (FURTADO, 2003, p. 47). A escassez de mão de obra enfrentada inicialmente foi gerada pela hostilidade dos silvícolas, mas logo resolvida com o surgimento da parceria entre Portugal e Inglaterra, país que lucrou bastante com o fornecimento de mão de obra escrava africana para os engenhos brasileiros. Embora fora dos meios urbanos, os engenhos conseguiram manter as cidades em certa dependência,

pois forneciam os recursos para aquisições de produtos manufaturados vindos da Europa, ao mesmo tempo, a população sofria forte repressão e controle a partir das inúmeras restrições ao comércio, tornando inviável a instituição de qualquer indústria que não fosse a açucareira (AGUILLAR, 2009, p. 89 e 95).

A implantação portuguesa na América teve como base a empresa agrícola-comercial sendo o Brasil o único país das Américas que desde o início foi explorado pelo capitalismo comercial na forma de empresa agrícola, diferente do que ocorreu na América Hispânica, pois no Brasil havia pouco a conquistar ou a pilhar, como também ausência de motivos políticos que justificassem subsídios estatais, como aconteceu nas Antilhas francesas e inglesas que iniciaram a produção de cana-de-açúcar com cerca de meio século de antecedência. No Brasil e na América Anglo-Saxônica não houve atos de conquista que acumulassem riqueza com base na exploração de uma população preexistente, entretanto a pilhagem se deu na África, com a importação de mão de obra escrava dos povos africanos. Na Nova Inglaterra, as áreas que formariam a região Sul dos futuros Estados Unidos foram as que receberam o maior número de escravos, porém, prevalecendo instituições de colônias de povoamento, com agricultura de pequena e média explorações, que fortaleceram uma burguesia mercantil de admirável autonomia. Em terras brasileiras, a empresa agrícola escravista era a matriz das instituições nacionais, marcando decisivamente a estrutura da economia e da sociedade com dois polos autônomos, a empresa agromercantil do século XVI, baseada na cana-de-açúcar, e a empresa mineira do século XVIII. Esta última, portanto, foi em grande medida influenciada pelo acúmulo de capital da primeira, de quem herdou a produção escravista, surgindo como novidade numa economia essencialmente agrária, mas sem realizar modificações profundas no quadro institucional básico já existente na produção canieira (FURTADO, 1978, p. 94).

Para elevar a eficiência da cana-de-açúcar, Portugal proibiu o desenvolvimento da pecuária no litoral, pois a criação de animais requeria exploração de grandes áreas para implantação de pasto, empreendimentos que não podiam coexistir com os também extensos latifúndios açucareiros. Assim, houve a consequente interiorização das fazendas de criação, porém, mantida a interdependência dos dois sistemas – criatório e açucareiro – sendo o interior responsável pela produção de leite e carne para alimentar as cidades, enquanto que os recursos oriundos da venda do açúcar mantinham as fazendas de criação, ao adquirirem destas animais para tração e lenha para as fornalhas. A criação de gado era atividade bem diversa da açucareira, pois, por seu caráter extensivo, transformou-se em um fenômeno fundamental para penetração no interior brasileiro, embora, no início, se tratasse de um fenômeno econômico

induzido pela indústria açucareira, com rentabilidade relativamente baixa, representando em torno de 5% do valor de exportação do açúcar. A etapa de rápida expansão da produção do açúcar, que vai até a metade do século XVII, teve como contrapartida a grande penetração nos sertões, vez que a criação de gado era também em grande medida uma atividade de subsistência, da qual se extraía as principais fontes de alimento (leite e carne) e de matéria-prima (couro) (FURTADO, 2003, p. 66).

Como mecanismo multiplicador do setor agrário, a pecuária surge para satisfazer a demanda por carne e animais de tração e carga utilizados tanto pela empresa agromercantil, como pela exploração mineira, sendo que os animais de serviço representavam uma fonte de energia mais barata que o homem escravo e reduziam o tempo gasto no transporte de lenha para os engenhos e na carga para os portos. Devido à abundância de terras, a pecuária expandiu-se rapidamente, intensificando a ocupação e o povoamento, além de funcionar como mecanismo alternativo de produção nas fases de depressão da atividade econômica principal, em que a pecuária se apresentava como fronteira a conquistar, contribuindo para o processo de colonização. Com o declínio das atividades exportadoras de cana-de-açúcar e mineração, houve grande deslocamento da população para as frentes pecuárias, criando os alicerces da economia rural brasileira, qual seja o domínio pecuário, dirigido por médios e grandes proprietários, e a agricultura de subsistência, cultivada por pequenos produtores agrícolas e sitiantes. O cenário econômico que se segue é de concentração de renda nas mãos dos proprietários de terra e grandes pecuaristas, que ainda mantêm contato com o exterior, enquanto que seus trabalhadores possuem estilo de vida que se assemelha às economias de subsistência. Apesar do declínio dos mercados que absorviam a sua produção, a pecuária continuou sendo uma atividade mercantil e cada vez que os mercados eram aquecidos, o coeficiente de comercialização e monetização pecuários eram também expandidos (FURTADO, 1978, p. 96, 97).

O início de século XIX testemunha a transformação no status do senhor rural, pois antes ocupado em produzir açúcar, lavar ouro, cultivar cana e tabaco, e pastorear gado, ao lado de outras funções paramilitares e paraburocráticas, passa a ser senhor de rendas, gestor do latifúndio fechado que produz quase tudo, após o abandono da monocultura. Já no final do século XVIII, o colapso da mineração se associa à baixa exportação de açúcar, atingindo os menores resultados dos dois séculos anteriores, o que provoca retração da empresa agrícola aos próprios recursos. A existência de grosso cabedal de mão de obra ociosa em poder dos engenhos, minerações e fazendas forçou a mudança de rumo do setor exportador para o setor

de subsistência, numa estrutura econômica incapaz de transformar-se rapidamente e que vai buscar seu próprio eixo de movimento autônomo. O cenário era de menor dependência do exterior e confinamento às localidades do campo, com o comércio perdendo gradual supremacia nas fazendas e o arrefecimento da dicotomia senhor e escravo, de modo a armar, em torno do proprietário, uma tosca pirâmide de dependentes, fechada sobre si mesma (FAORO, 2001, p. 279-284).

A ocupação do território brasileiro foi em grande parte garantida pela pequena minoria de proprietários à frente da empresa agromercantil, que adquiriram as terras por ínfimo valor, já que o preço baixo das terras no princípio da ocupação permitia a colonização mais acelerada. Todavia, após adquirida a terra, a instalação da empresa mercantil dependia de grande disponibilidade de recursos, de modo que, desde o princípio, o agronegócio brasileiro esteve nas mãos de homens economicamente poderosos, que empreenderam consideráveis somas para importação de instalações e mão de obra escrava. O controle da propriedade por essa classe dirigente passa a ser, portanto, um influente instrumento de monopólio do poder, transformando em dependentes até os homens livres que chegavam no país, que de uma ou outra forma ficavam sujeitos à essa classe dominante. O pequeno produtor tinha acesso à terra na condição de “morador”, cabendo-lhe cultivar a área para uso pessoal, mas deixar o pasto ou parte da produção para o proprietário, assim como ocorria com o sitiante, que mesmo residindo fora das grandes propriedades era a estas agregado nas tarefas auxiliares. Desta forma, o Brasil não chegou a constituir propriamente uma comunidade camponesa e mesmo a que se formou teve pouca ou nenhuma influência no processo de acumulação, diferente do que ocorreu nas sociedades mais desenvolvidas em que os camponeses preexistiam à penetração e generalização do trabalho assalariado no campo (FURTADO, 1978, p. 98, 99).

A exaustão dos bens a distribuir no regime das sesmarias fecha um período histórico da estrutura agrária do Brasil, pondo fim à expansão territorial estimulada pelos agentes da Coroa Portuguesa, vez que, em lugar dos favores do poder público, a terra passa a ser adquirida pela herança, doação, compra e, sobretudo, pela ocupação – a posse era transmissível pela sucessão e alienável pela compra e venda. Apoderar-se das terras devolutas e cultivá-las tornou-se prática corrente entre os colonizadores de modo tal que, posteriormente, transformou-se num modo legítimo de aquisição do domínio, substituindo o desvirtuado sistema das sesmarias. A posse tinha como único elemento de legitimidade a cultura efetiva, exagerada pelo posseiro que estendia a propriedade até onde a resistência dos

outros não obstasse suas pretensões. Assim, a grande propriedade tomou conta do país, com a dependência e o bloqueio de ascensão do lavrador não proprietário (FAORO, 2001, p. 465).

A agricultura itinerante desenvolvida pelos pequenos cultivadores dificultava a transformação da posse da terra em propriedade, dispersando a classe camponesa em extensas áreas, obstando sua organização, pois aqueles que não queriam se submeter à empresa agromercantil precisavam explorar áreas bem distantes, as quais não ofereciam interesse comercial de imediato, não estando ao alcance do pequeno plantador a possibilidade de concorrer com a “grande lavoura” destinada à exportação. Essa impossibilidade tinha várias causas, a saber, as melhores terras estavam nas mãos dos empresários rurais, a comercialização dos produtos exigia capacidade financeira robusta e o fato de que a mão de obra escrava disponível na grande lavoura era elemento concorrencial forte, tanto que mesmo após a abolição a possibilidade de sobrevivência da pequena produção era improvável. Os pequenos produtores que penetraram nas grandes propriedades pecuárias desempenhavam o papel de abrir os campos e derrubar a mata nativa para a criação de pastos, mantendo com o proprietário um regime de parceria coexistindo com trabalho assalariado ou de serviços pessoais (FURTADO, 1978, p. 101, 102).

Conforme dados do Censo Agropecuário de 1940, e considerando que todo proprietário rural só possuísse uma propriedade, o que não é verdade, mas apenas para fins de análise, verificou-se que os pequenos proprietários (terras com área inferior a 50 hectares) representavam 74,83% do total, mas possuíam apenas 11% da área dos estabelecimentos rurais do país. Da área restante, apenas 15,9% pertenciam a médios proprietários (> 50 > 200 hectares), tocando aos grandes proprietários (acima de 200 hectares) acachapantes 73,1% da área total, embora representassem apenas 7,8% do total de proprietários. Médios e grandes proprietários representavam pouco mais de um quarto do total de donos de terra no Brasil, mas suas terras cobriam quase 90% da área dos estabelecimentos rurais no país. A situação dos pequenos produtores rurais brasileiros era de extrema dificuldade, agravada pela precariedade dos solos disponíveis em razão do parcelamento de fazendas em decadência e pela dificuldade na obtenção de financiamentos. A pequena propriedade próspera era uma exceção, porém mais comum em regiões em que não estava sujeita à concorrência com grandes fazendas, nem havia nascido em razão da ruína destas, revelando a mesquinhez a que estava exposta a grande maioria dos milhões que viviam na zona rural brasileira (LEAL, 1997, p. 49).

Os agrupamentos humanos que se formaram tinham total dependência dos senhores de terra, sendo a propriedade utilizada para moldar certo tipo de comunidade rural que já nascia tutelada e a serviço do empresário agromercantil. Assim, a formação dessas comunidades preparou as grandes propriedades para dispensar a escravidão, transformando a massa escrava em novas comunidades tuteladas, que acessavam a terra para o autoconsumo e moradia, sem possibilidade substancial de acumulação, o que limitava sua mobilidade. O crescimento demográfico agravou a situação, reduzindo o tamanho médio das áreas disponibilizadas aos colonos. Percebe-se, portanto, que a complexidade do mundo rural brasileiro põe em evidência o seu traço mais marcante que é domínio da empresa agromercantil no território e na formação da sociedade rural, cabendo à grande lavoura a importação da massa de trabalhadores africanos escravizados, a consignação de valor econômico ao indígena, o pioneirismo pecuário e a expansão de seus mercados, assim como a criação de empregos diretos e indiretos para a mão de obra livre que chegou ao país (FURTADO, 1978, p. 103, 104).

A servidão temporária de trabalhadores (utilização de mão de obra sazonal pelas grandes e médias propriedades) foi aplicada em alguns países da América, notadamente em áreas onde a exploração familiar era viável, vez que o pequeno produtor trabalhava por um tempo em troca de um salário, porém vislumbrando a posse futura da terra que cultivava. A escravidão nas grandes propriedades brasileiras preenchia a necessidade de mão de obra desses empreendimentos rurais com elevada vantagem, sem dar chance para a produção familiar. As Antilhas, que começaram seu processo de povoamento somente um século depois do início da exploração açucareira do Brasil, utilizaram mão de obra excedente da França e Inglaterra na produção de cana-de-açúcar, ao contrário de Portugal que, não possuindo esse excedente, buscou mão de obra externa para atender à demanda da Colônia, o que foi conseguido por meio da pilhagem dos países africanos ocidentais iniciada já no século XVII. A produção de açúcar como atividade industrial não estava ao alcance do pequeno e médio produtor, considerando que, graças à escravidão, a empresa agromercantil brasileira sobrepujou completamente a vida rural brasileira, imprimindo o perfil de autoritarismo e dominação existente até o presente. Mesmo após a abolição, o acesso a terra continuou sendo privilégio apenas dos que tinham vínculo com os centros de decisão e esse controle de acesso a terra permaneceu como o fator mais importante na estruturação da economia agrícola brasileira (FURTADO, 1978, p. 105, 106).

Nesse cenário de dominação surge a figura do “coronel”, que em muitos interiores brasileiros, especialmente na Região Nordeste, representou uma forma peculiar de manifestação do poder privado, coexistindo com um regime político de extensa base representativa. O coronel ocupava lugar de destaque e liderança no município, ainda que não estivesse habilitado num posto de chefia política, e mesmo aqueles que ocupavam os cargos políticos mantinham com o coronel estreitos laços de parentesco ou de troca de favores. Os chefes municipais, quando chegavam ao poder, comumente se envolviam com os assuntos administrativos de seu cargo, abandonando seus feudos políticos, só voltando de tempos em tempos para visitar a família ou para fins partidários. Na ausência do chefe municipal constituído, os coronéis faziam-se verdadeiros chefes locais, tributários do chefe maior que se ausentou, qualquer que fosse o chefe municipal, tendo como elemento primário de liderança o comando com discricionariedade de um lote considerável de votos (os chamados “votos de cabresto”), exercendo ampla jurisdição sobre seus dependentes, com extensas funções policiais (LEAL, 1997, p. 40-42).

Essa ascendência social desempenhada pelo coronel, e seus capangas, resulta naturalmente da sua qualidade de proprietário rural, subjugando a massa humana que tirava a subsistência das suas terras e que viviam no mais lamentável estado de pobreza, ignorância e abandono. Para estes pobres trabalhadores, o coronel era rico, pois era ele o dono do gado, da terra e da moradia e quem tinha meios de obter financiamentos bancários, utilizando-se de seu prestígio político junto aos bancos, sendo, pois, para o coronel que o roceiro pedia ajuda nos momentos de aperto financeiro, comprando fiado em seu armazém para pagar somente após a colheita. Analfabeto e desinformado, o trabalhador rural tinha no coronel a figura de um benfeitor, pois era dele que recebia os únicos favores que sua vida conhecia, não podendo ter outro comportamento que não fosse o de gratidão ao lutar com e pelo coronel, e atender seu apelo por voto para si ou para quem ele quisesse, dando nome à postura do *voto de cabresto*, resultante, em grande parte, da organização econômica rural brasileira (LEAL, 1997, p. 43, 44).

A instalação da República deu ao coronelismo nova intensidade, vez que mais liberto das peias e dependências econômicas do patrimonialismo do Império, utilizou-se do sufrágio popular para reforçar sua influência política, dando sinais de declínio somente na década de 1920, quando a crise da ordem republicana se instalou. O título de “coronel” era concedido pela Guarda Nacional, posto de que se investia o chefe municipal, mas o título somente era outorgado a homem socialmente qualificado, detentor de riqueza, senhor dos meios capazes

de sustentar o estilo de vida de sua posição, inclusive na área urbana, com predominância sobre sua função burocrática e política. Esses homens deram ensejo a um significado especial para a patente militar, penetrando o vocábulo “coronelismo” na evolução político-social do Brasil e particularmente na atividade partidária dos municípios brasileiros, pois, antes de ser um líder político, o coronel era um líder econômico, um fazendeiro que mandava nos seus agregados, empregados e dependentes, traduzindo-se no prolongamento do poder privado na ordem pública. Até existiram coronéis não detentores de grandes terras ou economicamente remediados, mas a sua corporificação jamais poderia ser concedida ao pobre ou dependente, considerando que, com base num pacto não escrito, o poder de mando lhe era reconhecido pela figura socialmente ascendente que representava (FAORO, 2001, p. 697-700).

Em nenhum momento da história a exploração familiar foi opção às pequenas propriedades que se formaram após a abolição da escravatura, pois os produtores continuaram dependentes da empresa rural nas mais diversas formas de trabalho, seja como morador, foreiro, renteiro, arrendatário, trabalhador assalariado, colono, entre outras. Esses mecanismos de dependência representavam o esforço dos grandes proprietários para manter o monopólio da propriedade fundiária, transformando a concentração da propriedade em concentração de renda, assim, o latifúndio constituiu-se num meio de assegurar a uma minoria a oferta de mão de obra e de impor ao restante da população um esquema próprio de distribuição de renda, caracterizando um sistema de poder de resultados sociais profundamente maléficos. Os custos desse monopólio se traduziram principalmente na destruição de recursos naturais e no sacrifício das massas rurais, que continuaram submetidas às mais duras formas de exploração, forçando o homem do campo a ter que optar entre a exploração individual de terras diminutas, com baixo rendimento econômico, ou submeter-se à tutela da empresa rural (FURTADO, 1978, p. 107).

Com o advento do Estado prestador de políticas públicas, a questão agrária e fundiária brasileira agravou-se a partir de 1930, à medida que ficou mais evidente a necessidade de ações que extinguissem ou pelo menos suavizassem a concentração da propriedade das terras, momento em que a reivindicação por reforma agrária passou a ser uma preocupação constante. Considerando que a terra é um meio de produção, a reforma agrária era de extrema obrigação para o aproveitamento adequado da propriedade, princípio incluído no ordenamento jurídico brasileiro desde a publicação do Código Civil de 1916. Por ser um processo drástico de alteração de estruturas sociais e econômicas e por ter como fundamentação a estabilização das classes na agricultura, a reforma agrária gera redistribuição

de renda, tornando secundárias quaisquer outras políticas de apoio e assistência que visem amainar as demandas sociais do meio rural. A progressiva reforma agrária estimula os pequenos trabalhadores rurais, que devem receber educação profissionalizante do Estado de modo que possam assumir o abastecimento interno de alimentos e de culturas de consumo, e subsistam ao lado da grande lavoura, incluindo na sociedade setores antes marginalizados, dotando o país de pequenos proprietários (BERCOVICI, 2005, p. 151-154).

Desde 1930, a reforma agrária brasileira foi tema de vários movimentos sociais e políticas governamentais, a começar pelo tenentismo, alçado ao poder junto com o presidente Getúlio Vargas e que tinha entre suas bandeiras as relações agrárias, com forte predomínio militar, embora ideologicamente tenha sido um movimento confuso. O tenentismo, após a revolução de 1930, apresentou o documento denominado “Esboço do Programa de Reconstrução Política e Social do Brasil”, em que propunha encarregar o Estado de reduzir ao mínimo as formas de latifúndio; obrigar o cultivo da terra, caso contrário a propriedade seria desapropriada pelo Estado e transformada em núcleos coloniais; estimular a transferência de lotes de terras cultiváveis aos trabalhadores rurais; instituir o imposto territorial progressivo; estender a legislação laboral aos trabalhadores rurais, entre outras propostas. Com o desfalecimento do Governo Provisório, o tenentismo perdeu as forças, em especial após promulgada a Constituição de 1934, intensamente influenciada pela Constituição de Weimar, inaugurando no Brasil uma nova concepção sobre a propriedade, cujo direito não poderia “ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar” (artigo 113, nº 17), sendo a desapropriação realizada por necessidade ou utilidade pública, mediante prévia e justa indenização. O caráter histórico de absolutividade do direito de propriedade estava agora relativizado em razão da lei que, no caso brasileiro, assim como no da República de Weimar, reservou-se ao desejo do legislador que poderia limitar livremente seu usufruto e exploração (BERCOVICI, 2005, p. 153-155).

A Constituição Federal de 1946 tratou da reforma agrária conjuntamente com direitos e garantias individuais (artigo 141, § 16) e com ordem econômica e social (artigo 147), mas não fez avanços em matéria de desapropriação, apenas cedendo à reivindicação da Assembleia Constituinte para incluir a indenização prévia em dinheiro como forma de pagamento ao proprietário. O retorno de Getúlio Vargas ao poder em 1951, porém, trouxe a reforma agrária novamente ao centro das discussões, com elaboração de um projeto de lei que regulamentava o artigo 147 da Constituição então vigente para inclusão da desapropriação por interesse social, projeto esquecido pela Câmara de Deputados até 1962, quando foi finalmente

aprovado no então governo do presidente João Goulart. O governo Getúlio Vargas também propôs a extensão dos direitos laborais aos trabalhadores rurais, embrião do que seria no futuro o Estatuto do Trabalhador Rural, mas à época, a grande vilã da reforma fundiária era a interpretação da temática agrária a luz da Constituição, vez que não havia consenso se seria assunto meramente econômico, sob o aspecto trazido pelo artigo 147, ou social, como convinha ao artigo 141. Anos depois, a reforma agrária brasileira ainda estava travada e o governo de Juscelino Kubitschek, apesar do cunho reformista, a deixou de lado para adotar a industrialização como cerne de sua atuação, de modo que a conjuntura política impediu o governo de agir diretamente na questão fundiária, tendo-a influenciado apenas indiretamente por meio das políticas de equidade regional, notadamente com respeito à Região Nordeste. As políticas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) não atacaram de frente a concentração de terras da Região, mas o órgão serviu para deixar à vista focos de miséria até então desconhecidos da opinião pública do país, gerando um movimento favorável às reformas estruturais, denominadas “reformas de base”, nas quais se destacava a reforma agrária (BERCOVICI, 2005, p. 156-157).

No governo que se seguiu, do presidente João Goulart (1961-1964), inúmeros setores se posicionaram a favor da reforma agrária, vez que a implementação das reformas de base era a essência da discussão política da época, envolvendo políticos, entidades da sociedade civil e o próprio governo. Todavia, as múltiplas propostas que surgiram, conjuntamente com a resistência imposta pelos grandes proprietários e pelo impasse entre os setores políticos mais radicais e os conservadores, travaram novamente a reforma agrária brasileira, atrasando de tal maneira o processo que até à queda do regime democrático, em 1964, não havia avanços significativos. Do modo como estava proposta, a reforma agrária somente poderia ocorrer com a também reforma da Constituição, que se somou ao projeto das reformas de base, ideia que colocou o governo em forte suspeita pelos diversos setores da sociedade, mas que não impediu a aprovação da desapropriação por interesse social (Lei nº 4.132, de 10 de julho de 1962), do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214, de 02 de março de 1963) e da criação da Superintendência para a Reforma Agrária (Supra), autarquia cuja missão era criar condições políticas e institucionais para a reforma agrária. O economista Celso Furtado foi encarregado de criar um plano de desenvolvimento, batizado de “Plano Trienal”, que encarou a estrutura agrária do país como “grave empecilho à aceleração do desenvolvimento da economia nacional”, cujo ajustamento “era necessário ao progresso da sociedade brasileira”. Eram objeto do Plano Trienal, a baixa produtividade e a pobreza das populações rurais,

geradas pela concentração de grandes glebas de terra nas mãos de poucos, coexistindo com uma massa de pequenos proprietários que exploravam áreas inferiores a dez hectares, insuficientes para assegurar subsistência e lucratividade, fazendo da concentração da propriedade um estímulo ao absentéismo estatal e às formas de exploração injusticáveis socialmente e economicamente danosas. As propostas de reforma, porém, unificaram a classe dos proprietários, arregimentando-os contra o presidente João Goulart e servindo como estímulo para a tomada do poder pelos militares em 1964, que teve como uma das primeiras providências a extinção da Supra e a revogação do Decreto nº 53.700, de 13 de março de 1964, que havia determinado como de interesse social os imóveis de mais de quinhentos hectares, situados a até dez quilômetros da margem de ferrovias, rodovias e açudes (BERCOVICI, 2005, p. 158-159).

Apesar das medidas adotadas pelos militares, a reforma agrária continuou em pauta vez que a reestruturação do setor agrário era condição necessária ao avanço da industrialização e das condições econômicas do país, além de servir de instrumento de legitimação do regime ditatorial, que logo de início forçou o Congresso Nacional a eliminar a exigência de indenização em dinheiro nas desapropriações por interesse social, tornando o pagamento com títulos da dívida pública a regra, medida que agilizou por um tempo a reforma agrária. Em 30 de novembro de 1964, foi publicada a Lei nº 4.504, denominada de “Estatuto da Terra” que, a despeito de combater o minifúndio e o latifúndio improdutivos, não se colocou frontalmente contra os interesses dos proprietários de terra, estimulando a agropecuária a adotar a organização empresarial como forma de exploração rural, conjuntamente com políticas de facilitação de acesso ao crédito para as propriedades que desejassem modernizar a produção, tratava-se, pois da “revolução-verde”. A desapropriação por interesse social, posteriormente, foi relegada a segundo plano, à medida que a necessidade de cadastro de todas as propriedades rurais do país realizada pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) – extinto anos depois com a transferência de suas atribuições para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – dava mais ênfase à cobrança do tributo progressivo, que à desapropriação propriamente dita (BERCOVICI, 2005, p. 159-161).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 e o início da redemocratização do Brasil substituíram a ideia de mero aproveitamento produtivo da propriedade, previsto no Código Civil de 1916, expandindo o princípio para o conceito de função social, localizado no texto constitucional entre os direitos e garantias fundamentais (artigo 5º, XXII e XXIII),

assegurando o reconhecimento do instituto, porém, não mais como as concepções privatistas clássicas que consentiam no uso da propriedade como instrumento de exercício de poder sobre outrem. A CF/88 prevê a desapropriação comum, de competência também comum, por utilidade pública ou interesse social, conforme artigos 5º, XXIV, e 182, § 3º, cuja indenização deve ser prévia e em dinheiro; a desapropriação-sanção, de competência exclusiva dos Municípios, para a propriedade urbana, que pune o descumprimento do artigo 182, § 4º, com indenização paga em títulos da dívida pública, cuja emissão deve ser previamente autorizada pelo Senado Federal; e por fim, a desapropriação para a reforma agrária, competindo exclusiva à União, prevista no artigo 184, para qual a indenização deve ser prévia e em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de emissão, com utilização definida em lei. A previsão constitucional, porém, esbarra no contexto social que restringe a concretização de direitos previstos na Carta Maior, transferindo sempre para o futuro a materialização das reformas de base, apresentadas como solução desde a década de 50 do século passado, o que estimula a criação de mecanismos “não-oficiais” de solução de conflitos (como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, por exemplo), que avançam requerendo do Estado nada mais que o cumprimento da Constituição.

Para a vida rural brasileira, a concentração da propriedade continua sendo, nos dias atuais, o elemento dominante, sendo que a existência de pequenas e médias propriedades em algumas regiões se dá em razão de fatores históricos específicos, tais como a colonização; a proximidade com as grandes fazendas, que em seu entorno mantinham lavouras menores dos próprios trabalhadores; a decomposição de fazendas quando do esgotamento da terra pela erosão, pragas ou mesmo por uma crise econômica; a demanda por produtos de subsistência dos grandes centros que não podiam ser produzidos pela agricultura extensiva; o abandono de terras “inferiores” pelos fazendeiros; e as correntes imigratórias, oficiais ou não. Apesar do aumento numérico das pequenas propriedades no Brasil, o percentual de concentração da propriedade rural não tem diminuído, não havendo, ainda, uma distribuição racional da propriedade fundiária, concluindo-se que a manutenção desse quadro diz respeito, em parte, à conservação de grandes fazendas que, mesmo decadentes, substituíram a agricultura pela pecuária extensiva; à fragmentação de propriedades médias; à recomposição de grandes propriedades, que compensou as que se parcelaram, entre outras razões (LEAL, 1997, p. 47).

Desde o período colonial, cada ciclo de exportação de produtos primários beneficiou uma ou outra região específica no Brasil, fato que gerou desigualdade na distribuição espacial

do crescimento e da renda, considerando que nos séculos XVI e XVII, a cana-de-açúcar favoreceu o Nordeste; em seguida, a exportação de ouro dos séculos XVII e XVIII transportou a locomotiva da economia para o Estado de Minas Gerais e demais áreas do Sudeste brasileiro; já no século XIX, a expansão da produção do café iniciou beneficiando o interior do Rio de Janeiro e depois o Estado de São Paulo. No século XX, o dinamismo do processo de industrialização pôs fim ao revezamento histórico das regiões economicamente favorecidas, já que a Região Sudeste, que naquele momento já era o centro comercial do país, passou a ser a principal beneficiária do crescimento econômico propiciado pela diligente industrialização exportadora, aumentando significativamente sua participação no Produto Interno Bruto (PIB) do país.

Essa transposição econômica para o Sudeste também provocou a migração da população, pois em 1872, quando o Brasil contava com aproximadamente 993 mil habitantes, a maior parcela da população brasileira residia no Nordeste, algo em torno de 46,7%, enquanto que o Sudeste respondia por cerca de 40,5%. Em 1940, auge da urbanização brasileira, o Nordeste já havia reduzido sua participação demográfica para 35%, enquanto que o Sudeste passou a responder por 44,5% da população, quando o Brasil já contava com 41 milhões de habitantes. Neste período, outras regiões do país também reforçaram seu povoamento, pois a expectativa de vida do brasileiro cresceu de forma sensível, mas também havendo crescimento populacional provocado pela imigração estrangeira, principalmente no Estado de São Paulo e na Região Sul (BAER, 2002, p. 341). No censo demográfico de 2010, promovido pelo IBGE, o Sudeste e o Sul abarcavam 42% e 14% da população, respectivamente, ao tempo em que o Nordeste reduziu sua população para 27,8% do total, sendo que naquele ano, a população brasileira já contava com cerca de 190 milhões de habitantes, espalhados de forma irregular pelo território. As desigualdades verificadas não dizem respeito apenas à distribuição demográfica, mas especialmente à participação da geração de renda de cada uma das regiões, considerando que, enquanto Nordeste, Centro-Oeste e Norte participaram do PIB com 13,5%, 9,3% e 5,3%, respectivamente, o Sudeste gera 55,4% e o Sul, 16,5% de toda a riqueza produzida no país (IBGE, 2013b).

O crescimento econômico, no Brasil, foi por muito tempo medido pelo grau de industrialização das regiões, processo iniciado já nas primeiras décadas do século XX, com forte intensificação a partir dos anos 1960-1970, deixando de lado o desenvolvimento de outros setores da economia. Como era de se esperar, as indústrias se concentraram nas regiões que já possuíam uma estrutura mínima de mão de obra e urbanização, o que permaneceu sem

alterações ao longo do século passado, como pode ser retratado pela distribuição regional da produção industrial em 1995: o Norte representava 3%, o Nordeste participava com 7%, enquanto o Sudeste abocanhava 72,1% de tudo o que era produzido nas indústrias brasileiras. O grau de concentração e desigualdades regionais se repete na produção agrícola dessas mesmas regiões, pois naquele ano, a agricultura (patronal e familiar) nordestina representava 16,8% e a nortista 9,3%, ao tempo em que o Sudeste produzia 35,2% e o Sul 27,2% dos produtos agropecuários do país. Ou seja, as regiões mais pobres não só possuíam um número muito menor de indústrias comparada à parcela populacional, mas também sua renda *per capita* na agricultura era muito inferior aos números apresentados pelo Sul e Sudeste (BAER, 2002, p. 342). Nos primeiros anos do século XXI esses números não são diferentes, vez que o Sudeste continuou com maior participação, alcançando 60,3% na indústria e 29,9% na agropecuária, contra 9,3% e 17,1% do Nordeste e 4,8% e 10% do Norte, respectivamente (IBGE, 2013a).

As políticas regionais do governo brasileiro consistiram na concessão de subsídios isolados e incentivos industriais para centros de crescimento, negligenciando o papel central de estímulo direto de atividades produtivas e melhoria do capital social indireto nas regiões mais atrasadas, o que poderia ser feito realizado utilizando-se de políticas públicas de expansão dos direitos sociais. Os anos que se seguiram à estabilização da moeda, abertura da economia, privatização, desregulamentação e reformas institucionais, não testemunharam qualquer estratégia governamental de médio e longo prazo para promoção da equidade regional. Com os benefícios advindos da estabilização e outras reformas, surgiu um novo ciclo de investimentos privados, a maioria direcionada para as regiões Sul e Sudeste, onde se concentrava a mão de obra qualificada e a aglomeração urbana necessária, de modo que, sem os investimentos governamentais que complementassem os investimentos privados, os governos das regiões menos favorecidas empenharam-se numa intensa competição fiscal para atrair o capital privado, com auxílio de parlamentares que pressionaram o Governo para a consecução de políticas regionais compensatórias. O programa de austeridade para lidar com a crise econômica de 1998, fez com que se abandonassem qualquer iniciativa de equidade regional, vez que políticas desse gênero são sempre sacrificadas quando se avizinham problemas de ordem macroeconômica.

O processo de crescimento econômico no Brasil acabou transformando algumas regiões em pólos de desenvolvimento, enquanto outras foram marginalizadas à estagnação econômica. Os vários sistemas econômicos espalhados pelo país e suas distintas

potencialidades apresentam diversas combinações de fatores e recursos, o que faz com que se acredite que o investimento de forma isonômica em todas as regiões significaria dividir em demasia os recursos e a intensidade média de crescimento do conjunto, sendo mais eficiente concentrar os recursos em regiões de maiores potencialidades, a fim de criar um núcleo de desenvolvimento. A ideia não tem sentido, notadamente se forem consideradas as regiões que historicamente receberam menores investimentos, mas que possuem rápido crescimento populacional, como o Norte e o Nordeste, onde a população apresenta os típicos e graves problemas nascidos da miséria e da pobreza, como desemprego, violência, marginalização, analfabetismo, entre outros. Esse cenário, comparado às condições da população de regiões mais ricas, demonstra as profundas desigualdades sociais por que passa o Brasil e justifica a existência de fundamentos constitucionais que anseiam pela sua erradicação, porém, conforme apresenta Bercovici (2005, p. 96), as políticas regionais de desenvolvimento nos últimos anos foram praticamente esquecidas, pois, com a globalização, o padrão de desenvolvimento desejado pelas políticas públicas federais recentes não deixa lugar para o subsídio de regiões menos desenvolvidas. O motor do crescimento atualmente é a economia mundial, não mais o mercado interno, o que faz com que a interdependência entre as regiões e a solidariedade entre elas deixem de existir ou percam o sentido.

O padrão de formação do meio rural brasileiro criou estruturas sociais e econômicas complexas que intensificaram as desigualdades regionais, mas especialmente instalaram mecanismos de exploração injusta entre grandes empresários rurais e pequenos produtores. Ao longo da história, percebe-se que não foram proporcionadas aos agricultores familiares e produtores de menor porte as mesmas condições de crescimento e expansão que conjunturalmente sempre estavam à disposição dos grandes proprietários, não sendo oferecidas àqueles as chances de produção para que fossem além da subsistência. A superação dessas estruturas de desigualdade é parte importante na lista de iniciativas para erradicação da pobreza no Brasil, devendo ser objeto de políticas públicas que visem dar melhor condições de vida às populações rurais. A reforma agrária adequada e definitiva, o crédito, a comercialização e a garantia de mercado são estratégias fundamentais para que a economia agrícola dos pequenos produtores alcance os níveis de autonomia e crescimento necessários ao desenvolvimento do meio rural como um todo, extirpando as desigualdades históricas que fizeram do latifundiário o único favorecido no meio rural.

2.4 CRÉDITO RURAL: HISTÓRICO, FINALIDADES E PÚBLICO ALVO

No princípio do século XVIII, o produtor rural encontrava no comprador da safra o seu financiador natural, mediante um sistema simples de crédito, em que a safra futura era dada em troca das necessidades de custeio e expansão das lavouras, quando não existia ainda os títulos de crédito, que fariam parte do sistema somente mais tarde, vez que naquele período a garantia de hipoteca era reservada para o devedor em risco de insolvência. Nesse contexto, nasceu a figura do comissário, elo necessário entre a plantação e a exportação, tratava-se de um comerciante que transitava entre os fazendeiros na base da confiança, às vezes por já ter com esses laços de amizade ou parentesco. O laço de amizade, porém, desapareceu com o surgimento, a princípio na cidade do Rio de Janeiro, mas posteriormente em outras capitais brasileiras, das casas bancárias que impersonalizaram os vínculos entre devedor e credor, mas mantiveram o comissário no negócio do crédito, como cliente que redescontava os títulos do agricultor, reservando-se como risco da operação, por conta do qual recebia uma bonificação módica. O senhor do crédito mantinha relação com o exportador que adquiria as safras, sendo ele também quem determinava a grandeza ou ruína do fazendeiro, pois possuía interesses nem sempre coincidentes com os de seus clientes, não dispensando a cobrança de juros de 12% a 18% ao ano, calculados nas contas correntes fiscalizadas apenas pela confiança recíproca. Esse sistema de crédito não estava à disposição do pequeno produtor, era exclusivo dos grandes fazendeiros que receberam ao longo do século XVIII um grande volume de recursos por meio dos comissários que trabalhavam junto às casas bancárias e bancos (FAORO, 2001, 470-475).

A figura do comissário, que funcionava como financiador e conselheiro dos proprietários de terra, notadamente de produtores de café do Sudeste brasileiro, decaiu de importância após a libertação dos escravos, perdendo totalmente a influência em 21 de novembro de 1903, com a publicação do Decreto-Lei nº 1.102, instrumento que regulamentou os armazéns gerais, dando-lhes poderes para emissão de *Warrant* e Conhecimento de Depósitos. A demanda da agropecuária passou a exigir um volume maior de recursos em razão da lentidão na rotatividade do meio rural, diferente do que ocorre em outros segmentos econômicos que não necessitam aguardar o fim de um ciclo produtivo para se refazerem, de modo que o capital tem por função fomentar e estimular maior produção no meio rural, compensando a necessidade de recursos. A agropecuária é a mais antiga atividade produtora

de uma comunidade estabelecida e uma das molas propulsoras do desenvolvimento, tendo no crédito um de seus elementos mais vitais (AGUIAR, 1977, p. 16).

A oferta de crédito bancário para o financiamento de atividades rurais, porém, é anterior à criação dos armazéns gerais, pois a intenção de instituir o crédito rural no Brasil data dos tempos do Império, quando em 1885 foi instituído o penhor agrícola, conforme artigo 10, do Decreto nº 3.272, expandindo-se posteriormente por meio de vários outros dispositivos legais. Já durante a República, o Decreto nº 829, de 06/11/1903, concedeu autorização aos sindicatos rurais para organização das Caixas de Crédito Agrícola e em 24/08/1922, pelo Decreto nº 4.567, foi criada uma Carteira de Crédito Agrícola no Banco do Brasil S.A., que mais tarde evoluiu para o Banco Hipotecário Nacional, o que na prática não gerou nenhum resultado significativo. O Decreto nº 22.626, de 07/05/1933, chamado de “Lei da Usura”, limitou em 6% os juros dos empréstimos agrícolas, o que representava a metade do que se cobrava para os créditos comerciais (GUIMARÃES, 1975, p. 117).

Todavia, o primeiro passo definitivo a fim de prover recursos para os financiamentos do setor agrícola adveio da autorização do Tesouro Nacional, em 09/07/1937, por intermédio da Lei nº 454, para subscrição de mais “cem mil contos” de elevação de capital do Banco do Brasil S.A. (BB), permitindo que os estabelecimentos bancários fornecessem crédito para consecução de recursos necessários ao financiamento agrícola, pecuário e industrial. Mais tarde, em 30/08/1937, com a publicação da Lei nº 492, o penhor rural ganhou novo regramento, simplificando a concessão de crédito. Essas duas leis deram início a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil S.A. e era a própria instituição financeira que definia as condições do crédito (limites, prazos, juros, garantias etc.), por meio de um regulamento a ser previamente autorizado pelo Ministro da Fazenda (GUIMARÃES, 1975, p. 119). A CREAI proporcionaria ao setor rural três vantagens especiais, a saber, garantia de existência dos recursos para o financiamento das atividades agrícolas, a partir da previsão de fontes para fornecimento ao Banco do Brasil; o estabelecimento de prazos adequados à natureza das operações de crédito; a concessão de taxas de juros favorecidas, vez que os empréstimos já seriam oferecidos mais baratos que os normalmente ofertados aos outros setores da economia (MUNHOZ, 1982, p. 20).

Em 1939, o primeiro regulamento aprovado já passava por sua primeira reforma designando, entre outras coisas, o limite máximo dos empréstimos agrícolas, passando a ser fixado em 1/3 da estimativa das safras ou do rendimento das criações. Uma nova reforma foi feita, em 1942, para alargar prazos, de forma a harmonizá-los a alguns tipos de atividades

agrícolas e elevar o máximo de empréstimo para 60% do valor das garantias ofertadas pelos mutuários. A última reforma do regulamento da CREAMI ocorreu em 06/02/1952 e ocasionou a criação de linhas de financiamento visando à conservação, transporte e armazenamento da produção, a fim de proteger o produtor da figura do intermediário por ocasião das colheitas; ampliou prazos de financiamento para a formação de culturas perenes; criou linhas de financiamento para criação de escolas nas propriedades rurais; introduziu empréstimos para investimentos e linhas diferenciadas para cooperativas; e criou empréstimos fundiários com vistas à formação de pequenas propriedades (MUNHOZ, 1982, p. 21).

O Banco do Brasil, por intermédio da CREAMI, foi o principal instrumento do Governo para realização da sua política de crédito rural naquele período, mas outros bancos também operaram o crédito rural, como o Banco de Crédito da Amazônia (BASA), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco do Estado de São Paulo, atuando em financiamentos específicos das suas áreas de atuação. Em agosto de 1964, os bancos privados passaram a também operacionalizar o crédito rural, com uso de recursos disponibilizados pela Coordenação Nacional de Crédito Rural (CNRC), órgão adjunto ao Ministério da Agricultura. À época, a grande ansiedade dos bancos particulares era a segurança dessas operações de crédito, vez que, habituados que estavam aos empréstimos concedidos nas esferas comercial e industrial, não se preocupavam com os objetivos colimados pela implantação do sistema, todavia, a medida serviu para expansão do crédito rural nos bancos privados, que a partir de então adotaram como oficial esse tipo de crédito em suas carteiras de serviços. As atribuições da CNRC logo foram absorvidas pelo Banco Central do Brasil (BACEN), que chamou para si a responsabilidade por disciplinar a concessão de crédito rural no país, de modo que, conforme estipulado no Decreto nº 56.835, de 03/09/1965, o BACEN criou a Gerência de Coordenação do Crédito Rural e Industrial (GECRI), posteriormente homologada pelo Conselho Monetário Nacional, assim como também agrupou as várias fontes de recursos até ali existentes em uma única, o Fundo Geral para Agricultura e Indústria (FUNAGRI) (GUIMARÃES, 1975, p.121, 122).

De acordo com a história, o incremento da política agrária nacional foi preocupação de diversos governos que visaram o desenvolvimento do setor primário da economia brasileira, porém, foi a partir da instituição do Crédito Rural, por meio da Lei nº 4.829, de 05 de novembro de 1965, que a referida política granjeou seu mais importante instrumento de base. A Lei passou a sistematizar a oferta de crédito por instituições financeiras, públicas e privadas, aos produtores rurais e suas cooperativas, desde que, conforme texto legislativo, os

recursos fossem direcionados “para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrassem nos objetivos indicados na legislação em vigor” (art. 2º). Sancionado pelo então presidente Humberto de Alencar Castello Branco, pouco depois do golpe militar de 1964, o Sistema de Crédito Rural nasce em um cenário de repressão aos movimentos sociais de reforma agrária (como o das Ligas Camponesas¹), de alta inflação econômica e de falta de apoio aos pequenos produtores rurais. Todavia, o sistema tinha por fim “a satisfação do bem estar do povo” (*sic*) e os seguintes objetivos: estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuado por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural; favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários; possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios; incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando o aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo (arts. 1º e 3º, da Lei nº 4.829/65).

A Lei instituiu atribuições para o Conselho Monetário Nacional (CMN) para que aquele órgão avaliasse e promovesse a dotação dos recursos destinados ao crédito rural, assim como fiscalizasse a sua aplicação, controle, termos, prazos, juros e demais condições das operações de crédito rural, sob quaisquer de suas modalidades, ficando também responsável pela suplementação de recursos e pela efetivação das prioridades na distribuição. Já o Banco Central tinha por função incentivar a expansão da rede distribuidora do crédito, especialmente por intermédio de cooperativas de crédito; assim como sistematizar a ação dos bancos, determinando os critérios para priorização das atividades e setores que receberiam os recursos. O Sistema Nacional de Crédito Rural seria constituído pelos bancos estatais, mas as instituições financeiras privadas também poderiam executá-lo, desde que seguindo as diretrizes legais prevista para o sistema. A Lei do Crédito Rural tratou também de conceituar as diversas modalidades de crédito, segundo a sua finalidade, como de custeio, quando as operações de crédito fossem destinadas a cobrir despesas normais de um ou mais períodos de produção agrícola ou pecuária; investimento, quando se destinarem as inversões para aquisição de bens e serviços cujo desfrute ocorra no curso de vários períodos; comercialização, quando destinadas, isoladamente, ou como extensão do custeio, a cobrir

¹ Movimento agrário que contagiou um grande contingente de trabalhadores rurais e também urbanos na década de 1950, a partir do estado de Pernambuco, se espalhando por vários outros estados brasileiros. Tinha como objetivo básico lutar pela reforma agrária e pela posse da terra. Com o Golpe Militar de 1964, o movimento foi desarticulado, proscrito, sendo seu principal líder, Francisco Julião, preso e exilado (GASPAR, 2012).

despesas próprias da fase sucessiva à coleta da produção, sua estocagem, transporte ou à monetização de títulos oriundos da venda pelos produtores; e industrialização de produtos agropecuários, quando efetuadas por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural (art. 9º).

O crédito rural nasceu com o objetivo básico de financiar o custeio, o investimento, a comercialização e a industrialização do setor agropecuário, mas também de promover o melhoramento das práticas rurais e da condição de vida e de trabalho dos produtores, tendo em vista que em regiões do Brasil a industrialização não teve grande expressão, como no Nordeste, no Norte e no Centro-Oeste, o fomento da atividade agropecuária passou a ser um mecanismo de propulsão do crescimento econômico e da redução das desigualdades regionais. Conforme prescreve o art. 2º, da Lei nº 4.829/65, o crédito rural é “o suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de créditos particulares a produtores rurais ou suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor”. Sob o império da Lei nº 4.829/65, o crédito rural foi institucionalizado e essa nova ordem legal, mais apropriada e específica, distinguiu o crédito rural das demais linhas de crédito praticadas pelas instituições financeiras. A Lei do Crédito Rural foi regulamentada pelo Decreto nº 58.380, de 10 de maio de 1966, que disciplinou que o suprimento de recursos destinados ao crédito rural deveria ser responsabilidade das seguintes instituições financeiras que integraram o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR): Banco Central da República do Brasil (BACEN), como órgão de controle do SCR; o Banco do Brasil S. A., o Banco de Crédito da Amazônia S. A. (BASA) e o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), por meio de suas carteiras ou departamentos especializados; e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (já extinto), podendo figurar como órgãos auxiliares outros bancos, sociedades e cooperativas de crédito, desde que operem em crédito rural dentro das diretrizes fixadas na lei. Atualmente, o crédito rural no Brasil é operacionalizado por vários outros bancos além dos mencionados acima, assim como por cooperativas de crédito.

Conforme a Lei nº 4.829/65, são público alvo do crédito rural os produtores rurais, não havendo qualquer distinção entre pessoas físicas e jurídicas, e suas cooperativas de crédito, preceituando ainda, em seu art. 11, as modalidades do crédito rural que podem receber financiamento: a) crédito rural corrente: a produtores rurais de capacidade técnica e substância econômica reconhecidas; b) crédito rural orientado: acompanhado de assistência técnica prestada pelo financiador, diretamente ou por meio de entidade especializada em

extensão rural, com o objetivo de elevar os níveis de produtividade e melhorar o padrão de vida do produtor e sua família; c) crédito às cooperativas de produtores rurais: como antecipação de recursos para funcionamento e aparelhamento, integralização de cotas-partes de capital social, bem como para financiar os produtores nas mesmas condições estabelecidas para as operações diretas de crédito rural; d) crédito para comercialização: objetivando garantir aos produtores agrícolas preços remuneradores para a colocação de suas safras e industrialização de produtos agropecuários; e) crédito aos programas de colonização e reforma agrária: para financiar projetos envolvendo assentados e colonos. As operações de crédito rural, já na sua origem, subordinaram-se a regras de acompanhamento e fiscalização específicas, previstas no artigo 10, da Lei nº 4.829/65, obedecendo às seguintes exigências: idoneidade do proponente; apresentação de orçamento de aplicação nas atividades específicas; adequação e oportunidade do crédito e fiscalização pelo financiador. Resta claro que desde a sua criação, o Sistema Nacional de Crédito Rural teve como preocupação designar regramento para que os financiamentos de crédito rural não funcionassem como meros empréstimos, mas como meio fomentador do desenvolvimento no campo, por intermédio da apresentação de orçamento prévio à concessão do financiamento e posterior fiscalização do banco financiador de forma a assegurar a aplicação correta dos créditos.

Demandar pela idoneidade do proponente envolve a obtenção de dados e documentos de forma a verificar a adequação do produtor rural às requisições do banco, em especial as informações referentes a patrimônio, renda, tradição no setor agropecuário, suficiência de terras, entre outros. Em se tratando de uma empresa rural, deverá também ser exigida a apresentação de documentos de constituição, forma societária, composição social, representação etc. O orçamento ou projeto deve especificar as atividades a serem financiadas, detalhando quantidade, extensões, renda a auferir, períodos de plantio e colheita, tecnologia a ser empregada, entre outros aspectos. A definição prévia de como os recursos serão utilizados auxilia na redução dos riscos de improvisação e facilita a posterior fiscalização do órgão financiador, também prevista na lei. A averiguação do credor visa garantir a correta aplicação do crédito e efetiva destinação dos recursos para os fins acordados no projeto e no contrato, tendo em vista que no crédito rural, esse procedimento é por demais relevante, pois há riscos comuns às atividades agropecuárias e frequente utilização de fontes públicas para o financiamento do setor (WILDMANN, 2001, p. 75, 76).

Outra exigência prevista para o crédito rural é a verificação prévia da oportunidade, suficiência e adequação dos recursos financiados, pois as atividades assistidas pelo crédito,

por dependerem quase que em sua totalidade da natureza, possuem calendário definido para implantação e manejo. Esses períodos devem ser respeitados quando da concessão do financiamento, sob pena de os recursos serem aplicados em época inadequada, gerando prejuízos para o produtor e dificuldades para o reembolso do crédito ao banco. A suficiência do crédito requer que a quantia emprestada satisfaça as necessidades da atividade previstas no projeto e a adequação diz respeito à aplicação dos recursos em atividades que o produtor tenha capacidade para desenvolver (REBOUÇAS FILHO, 2005, p. 21).

O Decreto nº 167, de 14 de fevereiro de 1967, determinou que o crédito rural fosse executado mediante a emissão de cédulas de crédito rural, prescrevendo que o emitente da cédula fica obrigado a aplicar o financiamento para os fins ajustados, devendo comprovar tal circunstância perante a instituição financiadora integrante do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que tem o direito de fiscalizar a aplicação correta da quantia financiada. As Cédulas de Crédito Rural são promessas de pagamento, nas modalidades cédula rural pignoratícia, cédula rural hipotecária e cédula rural pignoratícia e hipotecária, quando constituídas com garantia real, que pode ser oferecida pelo próprio financiado ou por terceiro, constituída no próprio título e registrada no Cartório de Registro de Imóveis. Ou ainda na modalidade nota de crédito rural, quando desprovida de qualquer garantia real, conferindo ao credor o privilégio especial previsto no artigo 964, do Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), devendo também ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis da circunscrição em que esteja situado o imóvel a cuja exploração se destina o financiamento cedular. Mais recentemente, porém, o avanço do agronegócio instrumentalizou a Lei nº 11.076, de 30 de dezembro de 2004, para criação de uma série de outros títulos de crédito rural, a saber, CDCA (Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio), CRA (Certificado de Recebíveis do Agronegócio), WA (*Warrant* Agropecuário), LCA (Letras de Crédito Agrícola), revelando o incremento do agronegócio como forma de exportação e produção interna (ABRÃO, 2008, p. 286-292).

Os ordenamentos legais específicos tornaram o crédito rural uma modalidade de financiamento peculiar, com implicações contratuais próprias, distinguindo-se claramente das demais linhas de crédito praticadas pelos agentes financeiros. Exemplo da peculiaridade desse tipo de crédito é o fato de que o artigo 21, da Lei nº 4.829/65, contemplou a aplicação compulsória de recursos pelos integrantes do sistema nacional de crédito rural diretamente no setor agropecuário, obrigação não prevista na legislação ordinária que rege o crédito comercial e o industrial, ou nas normas dos outros tipos de financiamento, tratando-se,

portanto, dos Recursos Obrigatórios² disciplinados pelo Conselho Monetário Nacional, como forma de evitar a indisponibilidade de recursos para o setor. O fim supremo do “bem-estar do povo”, proclamado no artigo 1º da referida Lei, expressa o interesse maior do crédito que toca a ordem pública, a despeito do interesse privado encerrado nos contratos bancários. Esse tratamento especial é desdobramento da importância que a produção rural tem para a existência humana, especialmente por ser fornecedora de alimentos, atendendo as necessidades primárias da população. Ocorre que nem sempre as atividades ligadas à terra comportam finalidades lucrativas, se comparadas a outros ramos da economia, sofrendo riscos e contingências da natureza que podem comprometer o investimento realizado e o trabalho desenvolvido em prejuízo relativamente superior ao que ocorreria em outros segmentos produtivos. Por essa razão, o crédito rural fez com que a legislação que lhe pertence apresentasse pontos relevantes de formação dos contratos, de modo que Conselho Monetário Nacional, autoridade eleita para resguardar o interesse do Estado no financiamento da agricultura, realizasse o disciplinamento da adequação e oportunidade do crédito (PEREIRA, 1999, p. 15, 16).

As normas de crédito para consecução dos objetivos da política econômica no meio rural tinham por objetivo conservar um sistema creditício que mantivesse um ambiente favorável e adequado às necessidades do setor. O meio rural, com carências advindas do próprio ciclo de produção e da sua dependência natural aos fatores climáticos, ocupa posição delicada em relações aos demais setores econômicos que, comumente, possuem ciclos produtivos mais rápidos e menos dependentes a fatores externos. A história demonstra a relevância da manutenção de um programa de crédito estável, em razão da importância da segurança alimentar para o país; a necessidade de fixação do homem no campo; e o exemplo dos países desenvolvidos que, em geral, dispõem altos subsídios para agricultura, protegendo o setor das carregadas condições de financiamento dos demais setores da economia (WILDMANN, 2001, p. 7).

A década de 1970 foi marcada por forte intervenção estatal na atividade agropecuária, com grandes concessões de subsídios à política de crédito rural e ao Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), a intenção dessas iniciativas era modernizar o setor, expandir a fronteira agrícola por meio da produção de grãos, consolidar a indústria de

² Os Recursos Obrigatórios são provenientes do Valor Sujeito a Recolhimento (VSR) relativo aos recursos dos depósitos bancários à vista. Esses recursos são conhecidos como “exigibilidade dos depósitos à vista”, que é a obrigação de a instituição financeira manter aplicado em operações de crédito rural um valor correspondente à média aritmética do VSR. Atualmente o percentual de exigibilidade é de 25% do VSR (CARDOSO, 2011, p. 24).

processamento e ampliar a produção de insumos. O crédito rural tinha o relevante papel de financiar parte dos custos de produção, estimular a adoção de novas tecnologias e a formação de capital, e fortalecer a posição econômica dos produtores, para acesso a insumos modernos, capitalizando a indústria de fertilizantes, defensivos e máquinas agrícolas. Nesse período, já eram sentidos os efeitos do aumento de recursos ofertados ao crédito rural, em razão da Resolução 69, de 1967, do Conselho Monetário Nacional (CMN), que determinou a obrigatoriedade dos bancos reservarem para o crédito rural 10% dos depósitos à vista. O aumento na oferta de crédito foi marcante no primeiro quinquênio daquela década, crescimento que não foi verificado nos anos e décadas posteriores, em que houve gradual decréscimo dos financiamentos. Houve acentuada transferência de renda entre o agente que concedia o crédito e o tomador, em razão das taxas de juros inferiores à inflação, mas alterações na conjuntura econômica internacional no período pressionaram a economia brasileira de modo tal que o governo não pôde continuar concedendo o crédito barato e abundante na mesma sistemática sem que fosse também ampliada a base monetária (RAMOS; MARTHA JR., 2010, p. 18, 19).

Quando da criação do Crédito Rural, em 1965, os legisladores desejavam incentivar a produção agrícola, proteger os pequenos produtores rurais e promover a modernização da agricultura, oferecendo uma parcela maior de recursos financeiros, já que os bancos comerciais privados não vinham atendendo ao setor satisfatoriamente. À época, alguns economistas apontavam como fator limitante à produção agrícola a oferta estável e maior de recursos, como já ocorria no mercado de capitais que diversificava gradualmente suas fontes de financiamento. Porém, a maior parcela dos saldos de crédito fornecido pelo Banco do Brasil no começo dos anos 1970 destinou-se a grandes produtores rurais, sendo que apenas 31% do valor financiado foram contratados por pequenos tomadores, em empréstimos menores que cem salários mínimos, concluindo-se que o objetivo de incentivo aos pequenos e médios produtores rurais não estava sendo atingindo. No período, os índices da inflação chegavam a 40%, mas as taxas de juros do crédito rural eram fixas em 15% ao ano, tendo que o governo subsidiar essa diferença junto às fontes de recursos, o que tornava os custos com a manutenção do programa extremamente elevados (SAYAD, 1978, p. 2).

Na década de 1980, o crédito rural já era o principal instrumento que o governo brasileiro utilizava para estimular a agricultura, com recomendação de que se privilegiasse os pequenos e médios produtores. Naquele período o volume de recursos destinado ao crédito rural representava três quartos do orçamento destinado à agricultura, tratava-se de uma

tendência histórica de utilizar o crédito como mecanismo de apoio à agricultura, com iniciativas para atenuar as frustrações consecutivas de safra no Centro-Sul e as graves secas no Nordeste, ocorridas na década de 1970. A relevância do crédito rural tinha três objetivos básicos, a saber, o aumento da produção para abastecimento dos estoques, cujo esvaziamento estava gerando filas nos supermercados; a redução de importações de produtos alimentícios que poderiam ser produzidos internamente, tais como arroz, milho, feijão e leite; e a ampliação dos níveis de exportação de produtos agrícolas. Para alcançar tais objetivos, o governo ampliou o crédito rural aplicando uma série de medidas, como ampliação dos tetos de financiamento, aumento das aplicações obrigatórias dos bancos comerciais, dispensa da constituição de garantias para operações de menor valor, instituição do crédito de custeio rotativo, elevação do teto de indenização do seguro agrícola de 80% para 100% do valor dos empréstimos, entre outras. As medidas governamentais aplicadas para estimular o crédito e aumentar a produção de alimentos na década de 1980 deram continuidade a problemas já existentes no sistema de financiamento à agricultura, especialmente porque aceleraram o ritmo da participação dos custeios agrícolas nas operações de crédito, em detrimento do número de financiamentos para investimento. A redução do investimento afetou negativamente a expansão da fronteira agrícola e o grau de mecanização do setor rural, mas era o preço a pagar em face da aguda escassez de alimentos, cuja produção foi sustentada aproveitando a estrutura preexistente (NÓBREGA, 1985, p. 151-154).

A crise fiscal do Estado e o agravamento do processo inflacionário foram dois dos grandes problemas enfrentados pela economia brasileira na década de 1980 que refletiam os ajustes impostos pela política macroeconômica. A inflação descontrolada fez com que uma grande parte de investidores deixasse de manter depósitos à vista, optando por aplicações indexadas à inflação, que possuíam maior liquidez, gerando um esvaziamento dos recursos destinados ao crédito rural. Por essa razão, o sistema passou a ficar cada vez mais dependente da complementação de recursos por parte das autoridades monetárias, criando o fenômeno da “estatização do crédito rural”, chegando a 87% a participação das entidades monetárias na oferta de crédito na primeira metade dos anos oitenta. De outra forma, a crise fiscal tornava claro que o Estado não poderia permanecer como agente financiador exclusivo da agricultura, como ocorria na década de 1970, quando o volume de crédito alcançou 85% do PIB agropecuário, mas reduzindo para 29% no início dos anos 1990. A instabilidade econômica ocorrida no Brasil entre os anos 1980 e 1989, fez reduzir em 58,2% o volume de recursos destinados ao crédito rural, demonstrando que a política necessitava de fontes não

inflacionárias, tirando do governo a exclusividade na concessão do crédito e reduzindo o volume de subsídios. Para isso, foi reduzida a participação das autoridades monetárias como fontes de recursos, instituída a Caderneta de Poupança Rural³, intensificado o uso de recursos próprios dos produtores, elevada as taxas de juros e adotados limites para concessão de crédito de custeio (RAMOS; MARTHA JR., 2010, p. 21). Novamente, as iniciativas adotadas não permitiram a inserção dos pequenos produtores no sistema de crédito rural, agravando as dificuldades de acesso por parte desses tomadores, que desde a década de 1970, a despeito da previsão legal de prioridade, não conseguiam contratar os financiamentos bancários com a mesma facilidade dos grandes proprietários e fazendeiros.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foram criados os Fundos Constitucionais (artigo 159, inciso I, alínea “c”), que utilizam 3% do produto da arrecadação do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), para o financiamento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) recebem cada um 0,6% do valor arrecadado, e o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) recebe 1,8%. Os Fundos Constitucionais são regulados pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e operacionalizados por instituições financeiras de caráter regional, representando, já na década de 1990, importante fonte de recursos para o financiamento do crédito rural dessas Regiões, com crescente expansão, chegando a financiar o setor com cinco bilhões de reais em 2009 (RAMOS; MARTHA JR., 2010, p. 23).

O cenário econômico brasileiro da década de 1990 apresentava maior inserção no mercado internacional, com estabilidade da moeda, variações na taxa de câmbio e controle de gastos públicos, o que fez com que o Estado se limitasse à postura de agente regulador e estimulador, esquivando-se gradualmente da figura de financiador da agropecuária e de gerador dos recursos, ao mesmo tempo em que buscava novas fontes alternativas de financiamento, ampliando a atuação dos agentes privados no crédito rural. Assim, a agropecuária passou a contar com a Cédula de Produto Rural (CPR), primeiro instrumento privado de financiamento que realizava captação de recursos junto a particulares para fomentar o capital de giro, assim como teve ampliada a oferta de crédito por meio do Banco

³ Caderneta de Poupança Rural: criada em 1986 para captação de recursos do público para o financiamento do crédito rural. Inicialmente, somente os bancos oficiais operacionalizavam o instrumento, possibilidade estendida aos bancos cooperados em 2004. Em 1987, a Poupança Rural já era a principal fonte supridora do crédito rural no Brasil (RAMOS; MARTHA JR., 2010, p. 22).

Nacional do Desenvolvimento (BNDES), que tradicionalmente se ocupava com financiamentos para a indústria, mas que passou a ofertar crédito para o setor com linhas de financiamento específicas. As linhas de crédito do BNDES, à época, tinham por finalidade a correção de solos e a mecanização da produção, cujos recursos foram aplicados em grande medida na modernização da produção de leite, atividade que após a abertura comercial para o Mercosul sofreu reveses provocados pela concorrência com os demais países do bloco econômico (RAMOS; MARTHA JR., 2010, p. 24). Novamente, as iniciativas governamentais afetavam somente os grandes tomadores, sem eficácia em promover a inserção dos pequenos produtores no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), situação que permaneceu sem alterações relevantes até 1996, quando foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), primeira política de financiamento concebida para corrigir o viés do crédito oficial que historicamente sempre favoreceu os produtores de grande porte, e que será apresentada em detalhes no próximo capítulo.

As medidas aplicadas ao crédito rural na década de 1980 que visavam à redução dos subsídios e o racionamento da oferta de crédito via indexação das taxas de juros, combinaram-se nos anos noventa com os altos custos e baixos preços gerados pelo câmbio valorizado do início do Plano Real, e a sujeição aos encargos financeiros de acelerada elevação, provocando o endividamento dos tomadores do crédito. Em julho de 1994, mês de implantação do Plano Real, a inadimplência dos produtores era de 22,9%, em dezembro de 1995 era de 38,8%, chegando a 54,7% em setembro de 1997. O rápido crescimento da inadimplência provocou a criação de um amplo programa de renegociação de dívidas iniciado em 1995, sendo elaborados naquele ano e nos seguintes vários instrumentos legais que permitiram aos bancos sustar os processos de execução judicial dos contratos e alongar os prazos de pagamento dos empréstimos. A alta inadimplência dos produtores, todavia, revelou as várias deficiências do sistema de crédito rural brasileiro, dentre elas a concentração dos empréstimos, vez que, em 1999, 2,7% dos mutuários eram responsáveis pela contratação de 57,3% dos financiamentos, assim como também demonstrou os malefícios do excesso de interferência política na concessão do crédito e falhas na administração do sistema. Por causa da alta inadimplência, os bancos passaram a ser ainda mais seletivos na concessão de novos financiamentos, de modo que o programa de renegociação, cujo objetivo era dar maior liquidez aos produtores e restaurar a capacidade de receber novos financiamentos, não eliminou as dificuldades existentes, restringindo ainda mais o crédito (RAMOS; MARTHA JR., 2010, 26-29). Os critérios mais rígidos para concessão de novos financiamentos, notadamente quanto à

apresentação de bens em garantia, só podiam ser atendidas por produtores já capitalizados, repetindo-se, portanto, a blindagem do sistema a agricultores de menor porte.

Ao longo da história do crédito rural brasileiro, percebe-se que os financiamentos, especialmente até a década de 1990, tiveram dois importantes efeitos, ao tempo em que capitalizaram os produtores, modernizaram a produção e posicionaram o país no mercado mundial de produtos agropecuários, serviram como um mecanismo de manutenção das desigualdades socioeconômicas vivenciadas no meio rural desde o descobrimento. A concentração da renda e da propriedade, o capital nas mãos de poucos, a proletarização dos pequenos produtores e a precariedade das relações entre estes e os grandes fazendeiros foram alguns dos problemas que se mantiveram na economia rural do Brasil desde a criação do SNCR em 1965, a despeito da Lei prever como objetivo do sistema “possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios” (Lei nº 4.829/65, artigo 3º, inciso III).

A atividade agropecuária é implementada no cenário de incertezas que podem comprometer seu desempenho econômico, sendo os problemas climáticos, sanitários e de preço os mais relevantes entraves que a atividade tem que vencer constantemente para gerar lucro, somados aos riscos comuns à toda atividade produtiva, como as oscilações de demanda e os riscos institucional e tecnológico. O Estado, por meio de políticas públicas, necessita intervir no disciplinamento dos mercados rurais para que esses riscos não interfiram na oferta de produtos agrícolas e consequentemente na rentabilidade dos produtores. Dos vários instrumentos de que dispõe a política agrícola, o crédito se apresenta como um dos principais elementos de apoio ao produtor rural e de crescimento econômico no campo (RAMOS; MARTHA JR, 2010, p. 5). A atuação do Estado, no caso brasileiro, deve ser de intensa regulação e fiscalização para que o crédito seja democraticamente distribuído, de modo a tornar-se insumo da produção tanto do grande empresário rural, como do agricultor familiar, por meio de políticas públicas específicas para cada um desses públicos. Um sistema genérico de crédito, cujas condições de acesso sejam idênticas para todos os tomadores, apresentará as mesmas deficiências já verificadas pós 1965, com desvantagem para os pequenos produtores que continuarão marginalizados do processo de desenvolvimento no meio rural.

3 O AGRICULTOR FAMILIAR E O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

A agricultura se revestiu de notória importância no texto constitucional de 1988 em harmonia com os princípios valorização do trabalho humano, livre iniciativa, existência digna e outros, tudo sob os ditames da justiça social. Desse modo, a Política Agrícola, de que o próprio constituinte se ocupa em ditar seus objetivos no artigo 187, não poderá ser traçada senão sob a influência objetiva das regras prescritas na Constituição, sem menosprezo dos princípios gerais que disciplinam a atividade econômica em geral. Se bem entendida a ampla influência que a agricultura exerce nos ambientes econômico e social, será também fácil compreender a preocupação do legislador constituinte em lhe instituir objetivos, criados para fomentar a agricultura de todos os portes. A valorização da atividade agrícola e a intervenção estatal em suas relações particulares demonstram o reconhecimento de que sem os produtos gerados pelo campesinato a ordem social entraria em colapso. É neste âmbito que a influência do Estado se torna imprescindível.

Na Constituição brasileira, o capítulo específico da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (artigos 184 a 191) dedica-se a disciplinar em grande medida a reforma agrária a ser efetivada por meio da desapropriação estatal de terras em atendimento ao interesse social, isentas as pequenas e médias propriedades produtivas cujos proprietários não possuam outro imóvel. A Constituição também define como se dará a titulação dos beneficiários de reforma agrária, a aquisição por usucapião e o aproveitamento de terras devolutas. Ao prescrever o cumprimento da função social da propriedade rural, a Constituição prevê: aproveitamento racional e adequado; utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (artigo 186, incisos I a IV).

Ante o alcance social do problema, a Constituição incentiva União, Estados, Distrito Federal e Municípios a se valerem de instrumentos para fomentar o desenvolvimento do campo, por meio de política de crédito, de incentivos fiscais, de preços, de armazenagem etc. O texto constitucional determina que a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, armazenamento e transportes, levando em conta, especialmente os seguintes aspectos: os instrumentos creditícios e fiscais; os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; o incentivo

à pesquisa e à tecnologia; a assistência técnica e extensão rural; o seguro agrícola; o cooperativismo; a eletrificação rural e irrigação; a habitação para o trabalhador rural (artigo 187, incisos I a VIII). A Constituição recomenda ainda que sejam incluídas no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais e que as ações de política agrícola e de reforma agrária sejam compatibilizadas.

O cenário positivado na Constituição Federal de 1988 é bem diferente da tradição rural brasileira, que precisa ser questionada em razão de suas bases estarem alicerçadas no latifúndio. Estudos mostram que as unidades de agricultura familiar, comparativamente às grandes propriedades rurais, asseguram melhor viabilidade econômica e maior preservação dos recursos naturais, atendendo mais adequadamente aos interesses do país. A agricultura familiar brasileira compreende variações culturais, sociais e econômicas, que vão do campesinato tradicional até a pequena produção modernizada. Há diversidade também com relação ao seu meio ambiente, à situação dos produtores, à aptidão das terras, à disposição de infraestrutura, entre outros fatores. É um setor da economia que abrange cerca de 4,3 milhões de estabelecimentos rurais no país, enquanto que os estabelecimentos patronais representam apenas 807,3 mil, segundo dados do Censo Agropecuário do IBGE, em 2006 (FRANÇA *et al.*, 2012, p. 20).

3.1 DELIMITAÇÃO DO CONCEITO DE AGRICULTOR FAMILIAR

Apesar de estar espalhado pelo país com grande diversidade, o segmento da agricultura familiar apresenta características próprias, vez que a produção agrícola está condicionada às necessidades do grupo familiar, à pequena propriedade, à força de trabalho familiar ou comunitário, entre outras peculiaridades. Equivocadamente, o segmento acaba sendo confundido com a pequena produção, mas são coisas distintas, cabendo observar que a agricultura familiar não possui perfil homogêneo e não se encontra distribuída igualmente pelo país. Neste universo, encontram-se tanto os agricultores economicamente integrados (a redes de distribuição, a agroindústrias, ao setor exportador), e que tiveram acesso a novos padrões tecnológicos, quanto aqueles com baixo nível de integração que produzem para o autoconsumo (CORRÊA; SILVA, 2007, p. 49). Por tais características, os agricultores familiares devem receber do Estado incentivos especiais, de modo a inseri-los na produção agrícola, gerando renda além da mera subsistência, assegurando-lhes preço e mercado consumidor.

A complexidade do universo agrário brasileiro aprofunda o desafio quanto à definição de quem sejam os agricultores familiares. Os diversos tipos de paisagens agrárias, assim como dos tipos de produtores, dificultam a delimitação daqueles que podem ser caracterizados como representantes da mão de obra familiar. Os vários tipos de produtores possuem racionalidades e estratégias de produção e de sobrevivência que se distinguem entre si, comportando-se de maneira diversa quando submetidos às mesmas privações. Extrair o conceito do que seja a agricultura familiar apreciando apenas os aspectos econômicos é, todavia, um equívoco, considerando que esse tipo de análise deixa de lado os inúmeros outros feitos que podem melhor caracterizar esse segmento econômico. Para o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a *Food and Agriculture Organization* (FAO), as tipologias de produtores levam em conta múltiplos critérios, metodologias e variáveis que podem ser utilizados para tal fim.

Nenhuma delas é inteiramente satisfatória, em parte porque o comportamento e a racionalidade dos vários tipos de produtores respondem a um conjunto amplo e complexo de variáveis com peso e significado diversos de acordo com o contexto, e em parte devido às dificuldades de aplicação empírica de tipologias conceituais que levam em conta um número grande de variáveis (FAO/INCRA, 2000, p. 17).

Desde a década de 1990, ações governamentais positivas são direcionadas para melhor estruturação da agricultura familiar. Todavia, foi somente em 25 de julho de 2006, por intermédio da Lei nº 11.326, que o setor pôde contar com sua regulamentação própria. Esta norma estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais disciplinando os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas ao segmento, e assim a lei aproxima a agricultura familiar da política agrícola prevista na Constituição Federal.

O dispositivo foi batizado de “Lei da Agricultura Familiar” e seu artigo 3º define agricultor familiar e empreendedor familiar rural como aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

O parágrafo 2º desse artigo 3º considera, também, como beneficiários da Lei da Agricultura Familiar os seguintes produtores:

- I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;
- II - aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;
- III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores;
- IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.
- V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º;
- VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º.

Quando da concessão de crédito para esses produtores, o Conselho Monetário Nacional poderá estipular outros requisitos para enquadramento nas diversas linhas de crédito, mas as características acima elencadas são atualmente utilizadas para designar agricultores familiares e diferenciá-los dos demais produtores, conforme a Lei nº 11.326/2006.

A Lei prescreve também os princípios da política para o segmento, quais sejam a descentralização; a sustentabilidade ambiental, social e econômica; a equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia; a participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. Para atingir esses objetivos, a Política Nacional promoverá o planejamento e a execução das ações, de forma a compatibilizar as seguintes áreas: crédito e fundo de aval; infraestrutura e serviços; assistência técnica e extensão rural; pesquisa; comercialização; seguro; habitação; legislação sanitária, previdenciária, comercial e tributária; cooperativismo e associativismo; educação, capacitação e profissionalização; negócios e serviços rurais não agrícolas; agroindustrialização (artigos 4º e 5º, da Lei nº 11.326/2006).

Cabe ressaltar que grande parte das ações citadas necessitará de regulamentação por parte do Poder Executivo, a quem pertence a responsabilidade de implementar a Política Nacional, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em conjunto com várias entidades parceiras, tais como bancos, entidades de assistência técnica, secretarias de agricultura estaduais e municipais, sindicatos rurais, entre outros. Por força da legislação, a

agricultura familiar passa a ser um conjunto plural formado pela pequena e média propriedade, assentamentos de reforma agrária e as comunidades tradicionais (extrativistas, pescadores, quilombolas etc.). Para se conhecer melhor esse complexo público de produtores, o Censo Agropecuário do IBGE teve que também se adequar e criar os parâmetros apropriados para mensurar o tipo de produção e o perfil da agricultura familiar brasileira.

Até a publicação da Lei da Agricultura Familiar, os dados disponíveis para caracterização dos agricultores familiares e suas relações sociais de produção eram obtidos do Censo Agropecuário de 1995/1996. Apesar da riqueza de detalhes do formulário para coleta de dados aplicado à época, não havia previamente àquele Censo a delimitação do universo familiar rural, forçando os estudiosos a extraírem as estatísticas da agricultura familiar daquilo que o IBGE caracterizava como “pequena produção”. Posto que sem dados específicos para a agricultura familiar, as informações do Censo de 1995/1996 foram fundamentais para principiar iniciativas mais estruturadas de apoio ao segmento já na década de 1990.

Posteriormente, o estudo realizado por uma equipe de pesquisadores vinculados ao Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a *Food and Agriculture Organization* (FAO) detalhou ainda mais esse universo. O estudo, publicado no ano de 2000, deu origem ao documento “Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil redescoberto” que traz uma série de elementos essenciais para a designação da agricultura familiar brasileira (FAO/INCRA, 2000, p. 14). À época, pela ausência de legislação específica, o estudo demarcou o universo familiar com critérios mais amplos do que os delimitados atualmente pela Lei nº 11.326/2006. O estudo FAO/INCRA considerou como familiares empreendimentos rurais com área e renda superiores ao que atualmente a Lei designa. Todavia, ainda assim a pesquisa teve sua importância para que no período a agricultura familiar fosse mais bem prestigiada pelo poder público e fossem criadas as políticas necessárias para a sua melhor estruturação.

No Censo Agropecuário seguinte, ocorrido no ano de 2006, o IBGE passou a aplicar os critérios adotados pela Lei nº 11.326/2006 na coleta dos dados da agricultura familiar. Pela primeira vez, o IBGE teve condições de divulgar informações sobre a atividade econômica realizada pela agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais do país, assim considerados os que atendem simultaneamente aos seguintes critérios: a área do estabelecimento ou empreendimento rural não excede quatro módulos fiscais⁴; a mão de obra

⁴ Módulo fiscal é uma unidade de medida agrária expressa em hectares, instituída no Brasil pela Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979. O módulo fiscal corresponde à área mínima necessária a uma propriedade rural para que sua exploração seja economicamente viável. A designação da área do módulo fiscal de cada Município é atribuição do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

utilizada nas atividades econômicas desenvolvidas é predominantemente da própria família; a renda familiar é predominantemente originada dessas atividades; e o estabelecimento ou empreendimento é dirigido pela família.

O trabalho do IBGE em 2006, somado à atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), delimitou conceitualmente o segmento produtivo e trouxe as primeiras estatísticas oficiais, divulgadas no conjunto de tabelas sintetizadas no documento conhecido como “Caderno da Agricultura Familiar”. A pesquisa permitiu conhecer quantos são, onde estão e o que produzem os agricultores familiares brasileiros, atendendo a importante demanda por informações quantitativas, já que até aquele momento tudo que se tinham eram dados históricos, não perfeitamente delimitados para o segmento. O acesso a dados mais detalhados permitiu que aspectos produtivos e qualitativos fossem analisados para melhor direcionar as iniciativas dos gestores de políticas públicas (FRANÇA *et al.*, 2012, p.11).

O período compreendido entre os dois Censos Agropecuários (1995/1996 e 2006) abrangeu grandes transformações na economia brasileira. Trata-se do declínio do Estado Social e da implementação das iniciativas neoliberais, com estabilização da moeda, privatização de empresas estatais, liberação comercial e financeira, e estabelecimento da União Aduaneira no âmbito do Mercosul, entre outras medidas. Nesse período, mesmo com o crescimento das exportações, de 70 a 75% da produção agropecuária do Brasil destinaram-se ao mercado interno. Nos mesmos anos, a população brasileira passou de 154 milhões para 187 milhões de habitantes, porém, a população rural teve redução significativa em termos relativos, passando de 20,5% do total nacional em 1996 para 16,7% em 2006, embora em termos absolutos tenha se mantido estável: 31,6 milhões em 1996 e 31,3 milhões em 2006. Os agentes ocupados nos estabelecimentos agropecuários também diminuíram de 17,9 milhões de pessoas para 16,6 milhões, redução de 7,2%. Com isso, a participação da agropecuária no total de empregos gerados caiu de 26,1% em 1995 para 18,9% em 2006, ano em o Censo apontou que havia 12,3 milhões de pessoas ocupadas na agricultura familiar, tendo 90% destas algum laço de parentesco com o produtor, revelando que a união de esforços em torno do empreendimento comum é característica marcante da agricultura familiar. Dos 11 milhões de pessoas ocupadas na agricultura familiar e que possuíam algum parentesco com o produtor, 81% residiam no próprio estabelecimento, enquanto que os demais se ocupavam no estabelecimento, mas residiam fora deste, em vilas ou centros urbanos próximos (FRANÇA *et al.*, 2012, p. 14, 32). Mostrando que a população rural não tem crescido no mesmo ritmo das

idades, que a mecanização cada vez mais toma o lugar da força de trabalho humana e que a sucessão dos empreendedores do meio rural é mais rara a cada década.

A despeito do esvaziamento demográfico nas zonas rurais, a agricultura familiar tem contribuição positiva na produção de alimentos agrícolas que fazem parte da base do consumo no Brasil: 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 34% do arroz e 38% do café. Além de ter também significativa participação na pecuária: 58% do leite, 50% das aves, 59% dos suínos e 30% dos bovinos. Os Censos Agropecuários de 1995/1996 e 2006 revelaram que naqueles anos a participação dos produtos agroalimentares⁵ no total das exportações brasileiras manteve-se estável, passando de 28,7% em 1995 para 26,8% em 2006. Já as importações destes produtos caíram de 12,5% do total importado em 1995 para 4,9% em 2006. Levando-se em conta que a produção da agricultura familiar é direcionada essencialmente para o suprimento do mercado interno, percebe-se, por esses dados, que o segmento teve seu destaque no saldo positivo da balança comercial, pois ainda que sua produção não seja exportada, a desnecessidade de importações contribuiu para a elevação do superávit (FRANÇA *et al.*, 2012, p. 15 e 26). Resta claro a importância da agricultura familiar para a geração de riquezas e a produção de alimentos no Brasil.

Nos dados levantados pelo Censo Agropecuário de 2006 foram identificados 4.367.902 estabelecimentos rurais de mão de obra familiar, o que representa 84,4% de todos os estabelecimentos rurais do Brasil. Apesar do grande número de estabelecimentos, a agricultura familiar ocupa apenas 24,3% da área produtiva das zonas rurais, concluindo-se que o minifúndio e a pequena propriedade ainda são características marcantes desse tipo de produção. Os empreendimentos rurais não familiares, apesar de ocuparem 75,7% da área, representam apenas 15,6% do total de estabelecimentos. O Censo revelou que a área média dos estabelecimentos familiares é de 18,37 hectares, enquanto que a dos não familiares é de 309,18 hectares. A Região Nordeste contém cerca de metade do número de estabelecimentos de agricultura familiar do Brasil (2.187.295), mas representa apenas 35,3% da área no Brasil, ou seja, o problema do minifúndio é ainda mais grave no Nordeste, onde esses estabelecimentos representam 89% do total de unidades produtivas, mas apenas 37% da área rural da Região. A Região Sul é a segunda com maior número de estabelecimentos rurais familiares (849.997), que representam cerca de 84% dos estabelecimentos rurais sulistas,

⁵ Produtos agroalimentares são produtos agropecuários de origem animal ou vegetal, cujo fim seja a alimentação humana. A lista é estipulada pelo Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias (SH) utilizado pela Secretaria Geral da Associação Latino Americana de Integração (ALADI) e utilizada pelo Brasil nas relações com o Mercosul e com os demais países da América Latina.

abarcando 37% da área na Região e 16,3% no Brasil. Em seguida vem o Sudeste, com 699.978 estabelecimentos, ou 16% do total no Brasil, que ocupam 15,9% da área rural do país, totalizando 24% da área e 76% do número de estabelecimentos rurais da Região (FRANÇA *et al.*, 2012, p. 20).

Apesar de a Região Nordeste possuir o maior o número de estabelecimentos, ela alcança apenas 26% do Valor Bruto da Produção⁶, contra 41% da Região Sul. Isso se deve ao fato de que na Região Sul é admissível realizar até três safras anuais em condições normais de clima, o que é impossível no Nordeste em razão do déficit hídrico e da irregularidade das chuvas, vez que grande parte dos estabelecimentos rurais familiares encontrados na Região semiárida. No Sul, há também um maior poder de organização dos produtores, o que facilita o acesso à informação e o fortalecimento das cadeias produtivas (SÁ, 2009, p. 7).

Da análise desses dados percebe-se que a agricultura familiar é um segmento relevante para a área rural brasileira e que, a despeito da má distribuição de terras e da falta de infraestrutura no campo, os agricultores familiares têm relevante participação na produção de alimentos do país. É, portanto, necessária e urgente a implementação de políticas públicas que garantam o fortalecimento desse segmento, promovendo-lhes o acesso a insumos e tecnologias apropriadas ao perfil produtivo do agricultor familiar, assim como a proteção de abusos do mercado em concorrência com os grandes empresários rurais.

3.2 O AGRICULTOR FAMILIAR COMO SUJEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O reconhecimento de que a agricultura familiar é merecedora de ambiente institucional favorável para o desenvolvimento de suas atividades é fato novo na sociedade brasileira e encontra-se intimamente vinculado as alterações realizadas no Sistema Nacional de Crédito Rural nos últimos anos. A importância da agricultura familiar para o Brasil é assunto que tem ganhado força nas discussões políticas dos últimos anos, ao lado de temas como desenvolvimento sustentável, geração de emprego e renda, segurança alimentar e desenvolvimento local. O aumento da quantidade de agricultores assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária e a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) alimentam o debate, fazendo com que as questões ligadas ao campo e às famílias que ali residem estejam em evidência, fato diverso do que ocorria há

⁶ “O valor bruto da produção (VBP) é equivalente ao valor de todas as matérias-primas e insumos (consumo intermediário) utilizados na produção, acrescido do valor final do bem ou serviço” (ALVES, 2011, P. 79).

pouco mais de vinte anos, quando esse segmento era negligenciado pelo poder público, pela sociedade urbana e pelos empresários rurais.

Tradicionalmente, os países dependentes economicamente da agricultura são também aqueles considerados atrasados, pois país desenvolvido é país urbanizado, industrializado, prestador de serviços e exportador de bens manufaturados. Quanto mais rápido a economia de cada país pudesse diminuir sua dependência do setor agrícola, tanto melhor, tendo em vista que a agricultura é considerada por muitos, de forma depreciada, como um setor arcaico que simboliza o atraso e o subdesenvolvimento. Nos últimos anos, essa impressão se desvaneceu um pouco em razão de estarem aparecendo as consequências desse grave erro, pois se concluiu que uma agricultura moderna e eficiente é a uma boa alternativa para começar a solucionar, a partir dela, os problemas envolvendo o setor urbano-industrial (LACKI, 1995, p. 1).

Devido ao histórico de abandono, os agricultores familiares brasileiros, em especial, têm sido vítimas de distorções dentro e fora de suas propriedades, pois grande parte do que produzem representa um excedente muito pequeno, obtido a custos muito altos e vendido a preços baixos. A massa de agricultores que não acha meios de sobrevivência no campo, em razão dessas distorções, acaba migrando para as cidades que não têm capacidade de absorvê-los sem prejuízo de sua dignidade. Uma parte considerável daqueles que migram e não encontram na cidade condições dignas de sobrevivência, acabam por cair na tentação do vício, da prostituição e da delinquência, dilatando os problemas sociais urbanos. Aqueles que permanecem no campo e não podem vencer as distorções e dificuldades próprias da economia rural, não conseguem produzir suficientemente para sair da condição de indigente e ir além da produção de subsistência (LACKI, 1995, p. 2).

De fato, por muitos anos, o governo brasileiro tentou compensar as ineficiências da agricultura com a política de subsídios para médios e grandes produtores, que criou a fictícia ideia de rentabilidade de várias atividades produtivas de exportação, sem qualquer política específica para os produtores de menor porte. Ao mesmo tempo, o governo tentou minimizar nas cidades os problemas causados pelo êxodo rural com grandes investimentos em moradia, geração de fontes de trabalho, alimentos subsidiados e mecanismos de repressão policial. Sem o devido investimento nas atividades agropecuárias de menor escala, o setor rural continuou empurrando para as cidades um grande número de famílias, em intensidade bem superior ao que podia ser amortecido pelas políticas públicas urbanas. Eliminar as causas do êxodo seria a solução mais eficaz, o que significaria dar condições mínimas para que os agricultores

tivessem rentabilidade e competitividade no campo, lhes possibilitando desenvolver uma agricultura moderna e eficiente, de modo que pudessem melhorar a qualidade dos produtos; reduzir os custos unitários da produção, seja diminuindo o custo dos insumos, seja aumentando o rendimento por unidade de terra e de animal; incrementar ao máximo as receitas obtidas na venda dos produtos, diminuindo as perdas durante e depois da colheita, agregando valor aos produtos e eliminando a intermediação (LACKI, 1995, p. 4).

No Brasil, a pobreza e a indigência metropolitana e urbana estão intimamente relacionadas com o processo de êxodo rural que, nas últimas décadas, mais precisamente entre 1970 e 1996, envolveu 32 milhões de pessoas. A magnitude desses números e a situação social crítica por eles ilustrada revelam a urgência de políticas públicas capazes de incrementar a renda no campo, mantendo a ocupação na atividade agrícola e elevando a qualidade de vida no meio rural (FERREIRA *et al.*, 2001, p. 187). A emancipação daqueles que têm falta de recursos financeiros não se dá unicamente pela distribuição do valor produzido pelo trabalho, pois resta claro que a economia capitalista não tem capacidade de empregar toda a mão de obra disponível e que adjacente a ela há uma vasta economia popular composta de pequenos produtores autônomos. A mão de obra das zonas rurais precisa encontrar mecanismos de ocupação e geração de renda para evitar a compulsória migração.

O fenômeno da migração interna intensificou-se ao longo das décadas do século passado, sendo que em 1980, 46 milhões de pessoas haviam mudado de cidade pelo menos uma vez e 36 milhões não haviam nascido no município de seus domicílios. Naquela época, havia 35 milhões de pessoas residindo nas áreas metropolitanas brasileiras, sendo 44% representada por imigrantes regionais ou estrangeiros (BAER, 2002, p. 350). Conforme dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a população rural brasileira atingiu seu máximo em 1970, totalizando 41 milhões de habitantes, o que correspondia a 44% do total. Desde então, o meio rural vem sofrendo um declínio populacional relativo e absoluto, chegando em 1996 com um total de 31,6 milhões de habitantes, ou 20,5% do total nacional. Mais recentemente, a queda de fecundidade rural contribuiu também para a diminuição do ritmo de crescimento dessa população. Na década de 1990, 54,6% da migração rural do Brasil aconteceu no Nordeste, o que representou a redução de 31,1% da população rural nordestina. No período, houve diminuição de cerca de 1,2 milhão de pessoas no campo do Nordeste, em razão do êxodo e da queda na fecundidade (CAMARANO; ABRAMOVAY, 1998, p. 12).

Conforme dados mais recentes do IBGE, colhidos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em 2011, a população rural brasileira é de 29,37 milhões de

habitantes, o que representa 15% do total (IBGE, 2013b). Esse esvaziamento social, demográfico e econômico do campo não pode ser tratado como fatalidade ou processo natural do desenvolvimento, pois o fenômeno perde a importância que deveria ter e deixam de ser criadas e mantidas as políticas públicas que possam minimizar seus efeitos negativos. Nos últimos 50 anos do século passado, aproximadamente um em cada três brasileiros que moravam no campo decidiram migrar para a zona urbana. Assim, é necessário analisar até que ponto o meio rural pode ser um espaço adequado à construção da cidadania e de condições de vida capazes de promover a integração econômica e a autonomia social de sua população. Essa preocupação é razoável, principalmente quando analisados os dados da atual migração campo-cidade no Brasil, a partir dos quais os especialistas apontam para uma grave conclusão: são as unidades familiares de produção que estão ainda fornecendo os grandes contingentes da migração rural brasileira. Eles ainda identificam a relação entre o êxodo rural e o acesso aos serviços básicos de cidadania, como a educação, cujos indicadores no campo, como se sabe, são bem mais precários que os do meio urbano (CAMARANO; ABRAMOVAY, 1998, p. 19).

A vida no campo está ameaçada pela falta de sucessores aos agricultores familiares. A população mais jovem tem migrado para as cidades, em busca de qualificação profissional e empregos, sem retornar às áreas rurais após formação, o que tem causado esvaziamento no campo. O atual êxodo rural tem sido agora também mais seletivo, mandando para as cidades mão de obra predominantemente feminina, masculinizando a população que permanece no campo. Nem todo morador do campo, porém, é agricultor e essa nova face demográfica (ausência de sucessores e predominância masculina) não tem sido objeto de nenhuma política pública atualmente. Desenvolver o rural, não é sinônimo de desenvolver atividades agrícolas. Especialmente por causa do fenômeno da “desagrarização”, as atividades agropecuárias não são mais protagonistas na ocupação da mão de obra na zona rural e a mecanização restringe cada vez mais o número de pessoas ocupadas (ANJOS; CALDAS, 2007, p. 165).

Quanto mais baixos os salários que as pessoas admitem receber, menor será a mecanização. De 1999 a 2003 foram eliminados 963.000 empregos no setor agropecuário, assim, cada vez mais são as atividades não-agropecuárias, conciliadas ou não com a produção agropecuária, que estão retendo as pessoas no campo. Nos últimos tempos, têm surgido em áreas eminentemente rurais várias favelas e bairros precários, fundados por força da ocupação irregular dessas áreas, que não recebem qualquer disciplinamento do poder público. Essa “nova” população rural poderá entrar em conflito com as famílias rurais que já residiam ali há

gerações, além de provocarem uma tensão sobre os recursos naturais dispostos anteriormente para atender uma densidade demográfica bem menor (ANJOS; CALDAS, 2007, p. 167).

A política governamental, portanto, deve permitir que a área rural interaja com as zonas urbanas de forma sustentável, de modo que o êxodo rural seja uma opção, e não uma necessidade. A população que opta por permanecer no campo, especialmente aquela que vive da produção agropecuária familiar, deve se beneficiar de políticas públicas que lhe dêem condições de vida digna e de inclusão econômica. Por sua vulnerabilidade, o agricultor familiar não poderá deixar de ser contemplado pelas políticas públicas que possam inseri-lo socialmente e dêem a ele e sua família condições de produzir com lucratividade. A cidadania a ser alcançada pelo agricultor familiar passa, necessariamente, pela atuação estatal que lhe garanta oportunidades de crescimento e redução de sua marginalidade. Ao assegurar as oportunidades de produção agropecuária para as diversas famílias rurais, o Estado estará conduzindo esses cidadãos para o alcance de sua dignidade como pessoa.

Falta de escolas, postos de saúde, hospitais, esgotamento sanitário e abastecimento de água não é exclusividade das áreas urbanas, mas quando mencionadas políticas públicas para melhoramento desses serviços, as áreas rurais quase sempre são ignoradas, como se não passassem pelos mesmos problemas. O rural não pode ser associado ao atraso ou à falta de cidadania. É evidente a necessidade de políticas públicas específicas para o rural. Mas, analisar o impacto dessas políticas que atuam ou que deveriam atuar no meio rural brasileiro é tarefa por demais complexa, vez que atualmente são muitos os agentes de desenvolvimento operando nos mais distintos rincões da geografia nacional, tanto os de natureza pública, como os da natureza privada. A análise, porém, precisa ser realizada, especialmente no que se refere aos critérios para a concessão dos benefícios dessas políticas.

Num regime democrático de Direito, a efetividade dos direitos econômicos sociais e culturais não se alcança sem a instrumentalização das políticas públicas. A adequada implementação de políticas públicas é que garante o acesso à saúde, à moradia, ao trabalho, ao transporte etc. para os diversos indivíduos tutelados pelo Estado. A aplicação dessas políticas concretiza os direitos humanos fundamentais na realidade social, podendo sua efetividade ser questionada pelo Poder Judiciário, em especial nos casos de abusividade governamental. Presentemente, já não se pode dizer que o Estado detém o monopólio das políticas públicas. Uma série de outras entidades atualmente participa daquilo que alguns preferem chamar de “ação pública”, expressão considerada mais adequada para definir o fenômeno contemporâneo em que outros atores públicos e privados, estes originários da

sociedade civil, agem conjuntamente em busca de objetivos comuns, sobretudo a efetivação dos direitos sociais. Há constantes interações entre os atores de ambas as esferas, instituições financeiras, corporações internacionais e organizações não governamentais com poderes para influenciar as estratégias, os projetos e os resultados (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 13).

Embora alguns setores contem com a parceria público-privada, as políticas públicas são, por excelência, instrumentalizadas pelo Estado. São programas de ação governamental, com legislação própria, para os quais são destinados recursos financeiros, administrativos e humanos visando à realização de objetivos definidos com um mínimo de clareza. As políticas públicas são intervenções do Estado por intermédio de ações governamentais e atuação setorial das autoridades. No segmento da agricultura familiar não é diferente: para redução da pobreza e das desigualdades sociais, se faz necessário a estruturação de políticas agrícolas diferenciadas, promovendo o desenvolvimento rural e o alcance da cidadania por parte dos produtores.

É indispensável ter em mente o conceito de política pública, que não quer dizer toda forma genérica de atuação governamental, mas um instrumento por meio do qual o Estado intervém para operar o ordenamento hierárquico de alternativas e interesses nos diversos grupos da sociedade. Política pública é também o conjunto estratégico de ações e medidas adotadas por uma autoridade pública para consecução de determinados objetivos, num intrincado cenário em que desfila um amplo leque de atores sociais que se mobilizam em torno de seus próprios interesses ou dos grupos aos quais representam (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 15).

Quando centrada a observação sobre o rural brasileiro, a investigação das políticas públicas se debate com feitiços antigos, velhos problemas enfrentados pelo campo, cuja herança persiste desafiando a atuação estatal, assim como aspectos novos, trazidos especialmente após a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988. De velho, o que salta aos olhos são as deficiências existentes na estrutura agrária, dominada, ainda, pelos latifúndios que sobrepujam incólumes a grande parte das terras no Brasil (ANJOS; CALDAS, 2007, p. 154). A maioria dessas grandes propriedades alicerça as bases políticas e econômicas de uma agricultura predominantemente patronal, integrada aos mercados nacional e internacional, correspondendo a 75,7% da área produtiva brasileira, embora representem apenas 15,4% do total de estabelecimentos rurais. Esses

empreendimentos abocanharam 73,8% dos financiamentos bancários, contra apenas 23,3% direcionados às propriedades de economia familiar (FRANÇA *et al.*, 2012, p. 20).

Existem amplas desigualdades sociais e econômicas no campo a ausência de uma efetiva reforma agrária, com transformações profundas nas estruturas de poder, continua sendo o maior entrave para que o verdadeiro desenvolvimento alcance o meio rural, beneficiando todos os seus atores. A omissão e a ineficácia estatais das últimas décadas direcionaram para a agricultura patronal elevadas somas de crédito subsidiado, com o objetivo de introduzir inovações tecnológicas no campo (máquinas, sementes melhoradas, defensivos agrícolas etc.). Ao mesmo tempo, a marginalização do pequeno produtor, órfão de qualquer política eficaz para a sua inclusão social e econômica, foi responsável por remeter às cidades, entre os anos de 1960 e 1990, um contingente estimado em 40 milhões de pessoas, que ocupou as periferias dos grandes centros sem qualquer perspectiva de emprego ou dignidade, dando origem a vários outros problemas sociais já amplamente conhecidos. O padrão de manejo das atividades produzidas nos latifúndios também foi responsável pela contaminação do solo e dos cursos de água, intoxicação por agrotóxicos e a dependência econômica dos pequenos agricultores a essas empresas rurais (ANJOS; CALDAS, 2007, p. 155).

O levante pela reforma agrária que tomou força nas décadas de 1950 e início da década de 1960 por meio das Ligas Camponesas arrefeceu por completo após a tomada do Governo pelos militares, em 1964. Não foram concretizadas também as demais iniciativas de implementação do que previa o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964). A maioria dos problemas no campo tinha uma origem que não foi varrida, a reforma agrária não se realizou, ficando a luta silente pelos vários anos do regime militar. Mais recentemente, porém, o Brasil observou o nascimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), estruturado hoje em todo o território nacional. O Movimento foi fundamental para a ampliação dos direitos de várias famílias rurais que não possuíam terra ou que a trabalhavam de forma precária. Nos últimos vinte anos, por força dos diversos conflitos no campo, a base social do Movimento foi ampliada, permitindo sua atuação em todo o país, propagando as ações do movimento na defesa dos direitos dos pequenos produtores que reivindicam a reforma agrária (ANJOS; CALDAS, 2007, p. 156).

Há de se registrar, porém, como observado nos últimos episódios envolvendo o MST, que nem todos os beneficiados pela suas diversas iniciativas são mesmo “trabalhadores rurais sem terra”, ou mesmo que sua luta seja regrada apenas por ações lícitas, mas é impossível negar que o Movimento foi importante para alguns avanços no plano político,

especialmente por ter protagonizado a reivindicação de crescimento do número de famílias assentadas pelo Governo. O Movimento também foi responsável por trazer novamente à pauta a necessidade de reforma nas estruturas sociais do campo, expondo as agruras e a precariedade em que vivem os pequenos produtores rurais marginalizados pelo sistema do latifúndio.

Essas mudanças, todavia, não foram suficientes para reversão do velho quadro de restrições orçamentárias, que impedem a liberação de recursos em momento apropriado para as necessárias desapropriações, bem como a falta de apoio às famílias instaladas, que continuam sem infraestrutura adequada, equipamentos e insumos necessários à produção. A transformação tão almejada pelos produtores atualmente tem sido materializada por intermédio da chamada “reforma agrária via mercado”, com programas como a Cédula da Terra e o Banco da Terra⁷. Trata-se de uma nova forma de acesso a terra, em que os produtores adquirem as propriedades não por intermédio da desapropriação estatal, mas pela compra direta, cabendo ao Estado apenas aportar os recursos financeiros para a negociação, com financiamentos contratados em bancos oficiais. Essas iniciativas intensificaram a mercantilização da vida rural, elevando o preço das propriedades, e endividando os produtores (ANJOS; CALDAS, 2007, p. 157-159).

A reprodução da desigualdade social gerada entre o campo e a cidade, e mesmo no campo entre empresários rurais e agricultores familiares, não pode ser refreada sem a eficaz e diligente intervenção estatal. O Estado, protagonista por excelência da ação pública, necessita promover a distribuição de iguais oportunidades no campo, garantindo o crescimento econômico da empresa rural, sem deixar de proporcionar os instrumentos necessários ao desenvolvimento da agricultura de produção familiar. O incentivo por meio do crédito pode elevar as oportunidades de produção da agricultura familiar, desde que o modelo tradicional de financiamento rural seja reformulado em consonância com o perfil e peculiaridades do segmento.

⁷ Atualmente, esses programas foram substituídos pelo Crédito Fundiário, programa operacionalizado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário que direciona recursos reembolsáveis e não-reembolsáveis por meio dos bancos oficiais para aquisição de propriedades. A elegibilidade dos beneficiados e das terras é realizada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, formado por representantes do poder público e da sociedade civil.

3.3 O CRÉDITO PARA O SEGMENTO FAMILIAR RURAL

Para que haja redenção da pobreza rural é necessária a ação pública que possa estimular a produção. Em uma economia de mercado, como a brasileira, a produção é o meio eficaz para o alcance dos resultados lucrativos que o capitalismo requer. O capital, portanto, é o elemento essencial para que a produção se efetive e o lucro aconteça. Em grande parte das vezes, porém, aqueles que se dispõem produzir não possuem os recursos financeiros necessários ao incremento de suas atividades produtivas, necessitando que outros forneçam o capital de que precisam. Dessa necessidade surgiu o crédito, como propulsor da circulação de riquezas. Os bancos, assim, têm relevante importância numa economia capitalista, pois fornecem o seu principal insumo: o dinheiro. De posse da pecúnia, o produtor ou empreendedor garante a aquisição dos demais insumos que a atividade econômica requer e a produção acontece, gerando riquezas que necessitarão de mais capital para se expandirem, de modo que o crédito está inserido nesse ciclo de crescimento econômico. Os bancos fazem o papel de fornecedores de crédito, utilizando recursos de suas mais diversas fontes para beneficiar a sociedade com a oferta de capital.

As instituições financeiras não se destinam a criar, mas a tornar possível a circulação e a acumulação de riquezas. O crédito é a transferência temporal de poder aquisitivo em troca da promessa de reembolsá-lo, acrescido de seus encargos, em um prazo determinado e na unidade monetária convencionada (REBOUÇAS FILHO, 2005, p. 10). Os valores depositados pelos investidores são transformados em recursos de giro à disposição do banco para aplicação nos seus diversos produtos creditícios, mediante remuneração a ser cobrada de seus clientes. As atividades bancárias recebem normatização do Conselho Monetário Nacional (CMN) e fiscalização do Banco Central do Brasil (BACEN). São operações bancárias clássicas a concessão de empréstimos, o depósito, a conta corrente, o desconto de títulos, a abertura de crédito etc. Todos esses produtos bancários postos à disposição de seus potenciais clientes visam o lucro, que é a finalidade econômica precípua de um banco (ABRÃO, 2008, *passim*).

Por aplicar os recursos nele depositados por seus investidores e utilizá-lo para fornecer crédito para seus clientes, consumidores, o banco se posiciona como intermediador. A intermediação financeira desempenha um papel relevante no funcionamento do sistema econômico, vez que ela “capta recursos financeiros dos agentes econômicos superavitários e os transfere para os agentes econômicos deficitários” (ALVES, 2011, p. 7). Porém, entre as

distintas modalidades de crédito bancário, o empréstimo pode ser considerado sua figura mais típica. O pacto de empréstimo esboçado na modalidade bancária mais comum é na verdade um contrato de mútuo, cujo conceito pode ser retirado do artigo 586, do Código Civil Brasileiro (CCB) de 2002: “o mútuo é o empréstimo de coisas fungíveis. O mutuário é obrigado a restituir ao mutuante o que dele recebeu em coisa de mesmo gênero, qualidade e quantidade”. O mútuo bancário possui especificidades próprias, mas, em regra, seu conceito coincide com o trazido pelo Código Civil, sendo que a coisa fungível é específica: a pecúnia. O dinheiro emprestado ao tomador deverá ser restituído ao banco, acrescidos dos encargos contratuais avençados.

Economicamente, a prestação de serviços creditícios redundando em proveito tanto para o banco como para o cliente, tanto que no plano dos interesses particulares, nenhum indivíduo ou empresa pode renunciar os serviços bancários, seja para efetuar pagamentos, seja para obter créditos. Assim, a importância da atividade bancária é tal, que o Estado teve que assegurar seu controle e direção, se tornando banqueiro ele próprio (ABRÃO, 2008, p. 9, 55). Deste modo o crédito tornou-se instrumento para concretização de objetivos de política econômica. Na área rural, essa iniciativa tem papel ainda mais relevante, vez que o Sistema Nacional de Crédito Rural foi criado para propiciar ao setor produtivo rural um ambiente econômico favorável, garantindo ao setor primário condições de produção suficientes para o abastecimento do mercado interno e exportação de excedentes (WILDMANN, 2001, p. 6).

Até meados da década de 1990, o disciplinamento do Sistema Nacional de Crédito Rural facilitou sobremaneira a concessão de crédito para os empresários rurais e os grandes latifundiários. Os recursos fornecidos receberam subsídios governamentais, de maneira a reduzir para os bancos os riscos comumente enfrentados pelas atividades rurais financiadas. O conceito de subsídio, conforme Munhoz (1982, p. 15) é, basicamente, “tudo aquilo que, devido, se permite deixar de pagar; como também aquilo que se recebe sem contraprestação de bens ou serviços”; ou ainda pode ser “aquilo que, de propriedade de terceiros, é utilizado sem a obrigação de uma remuneração correspondente”. O subsídio é uma clara afirmação do desejo ou necessidade de se favorecer alguém em uma relação econômica na sociedade. Todo subsídio representa uma transferência de renda, embora nem sempre o ônus recaia sobre o cedente do benefício, como também nem sempre as benesses tenham como favorecido final o destinatário imediato do subsídio.

Desta forma, houve considerável transferência de renda para os empresários rurais. Ou seja, verdadeira política pública para garantir a produção agrícola, a expansão das

exportações, o equilíbrio da balança comercial e o fortalecimento das *commodities*. Ocorreu que ficaram excluídos dessa distribuição de recursos públicos os pequenos produtores rurais, em especial os de produção familiar. Aos agricultores familiares não foi garantida qualquer política de inserção bancária, nem criado qualquer programa de financiamento apropriado às suas necessidades. As exigências bancárias, em especial aquelas relacionadas com o lastro dos financiamentos, eram verdadeiros entraves ao agricultor familiar, situação que permaneceu sem grandes alterações até a década de 1990.

O modelo de política de crédito adotado anteriormente pelo SNCR apresentava vários defeitos, entre os quais se podem destacar: a) a intervenção excessiva do Estado, com taxas de juros subsidiadas; b) a crença de que as comunidades rurais de minifúndios eram demasiado pobres para poupar ou para se inserir nos programas de financiamento rural, com inclusão bancária; c) o sistema antigo deixava de lado os mini e pequenos empreendimentos rurais, acreditando que estes estariam em processo de extinção; d) os gastos públicos e financiamentos se concentravam no latifúndio e nas médias e grandes empresas rurais. Durante aqueles anos, aconteceram profundas mudanças na forma de atuação do Governo no crédito rural. A realidade imposta pela necessidade de controle dos gastos públicos, em decorrência da política fiscal, e o esforço de modernização do Estado foram determinantes para que se fizessem alterações substanciais no padrão de atuação governamental (GASQUES; CONCEIÇÃO, 2001, p. 100).

Sabe-se que permanecem e se avolumam no campo os combativos e sempre delicados conflitos possessórios, as discussões sobre o uso inadequado da propriedade rural e o esforço do processo jurídico-pedagógico de instruir o homem na preservação do meio ambiente. Esse cenário está agora superdimensionado ante a necessária orientação do uso racional da água, do ar etc., desafiando continuamente o Estado e as normas que regem o ordenamento jurídico a prosseguir na regulamentação das relações socioeconômicas rurais (PEREIRA, 2009, p. 212). Nesse cenário, o crédito pode ter papel fundamental para minimização dos abismos sociais existentes entre a população rural e a urbana, e, especialmente, para eliminação das exclusivistas divergências econômicas entre os grandes latifundiários e os pequenos produtores. Ao permitir que gerem receita, produzam excedentes e se insiram no mercado, o crédito suscita nos produtores rurais a capacidade de participar do desenvolvimento do país.

As instituições bancárias, públicas e privadas, são repassadoras de recursos e, portanto, cumprem um *munus* público na consecução do crédito, porém obedecendo aos

princípios legais e constitucionais de ordem pública, para o cumprimento de papel fundamental na ordem público-econômica. Os princípios básicos norteadores do Estado liberal, de liberdade e igualdade entre os homens, não podem ser concretizados sem que o Estado abandone a postura absentéista e passe a garantir os direitos sociais mínimos da população. Para que os direitos sociais possam efetivamente ser usufruídos, há de se garantir os meios para que isso seja possível (WILDMANN, 2001, p. 6, 9). O papel do crédito rural é conduzir a batalha contra a pobreza no campo por meio do induzimento à pequena produção e aos meios que a façam expandir, melhorando o ganho do trabalhador autônomo, individual ou associado.

Conhecer como a pobreza é produzida e reproduzida é obrigatório para governos e entidades que pretendam criar políticas públicas direcionadas aos pequenos produtores. A redenção financeira dos pobres exige muito mais do que crédito, pois é preciso oferecer-lhes oportunidades seguras de poupança, seguro e diversificação do crédito para diferentes modalidades. As demandas creditícias daqueles que mal conseguem preencher as necessidades básicas de sua família não podem ser encaradas sem que se leve em conta a heterogeneidade no uso que esses produtores fazem do crédito, porque o acesso aos recursos financeiros e suas modalidades são fatores cruciais na própria determinação da renda obtida pelas famílias.

3.4 O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA (PRONAF)

Até o início dos anos 1990, a agricultura familiar jamais havia ocupado lugar de destaque na agenda governamental brasileira. Não havia, até aquele momento, políticas dirigidas a esse público, muito menos programas de financiamento apropriados às atividades rurais desenvolvidas com mão de obra familiar. Este segmento da economia, historicamente, ficou à margem do aporte de recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado pela Lei nº 4.829, de 1965. Estatísticas desenvolvidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstram que a pobreza no meio rural está intimamente ligada à fragilidade da produção agrícola familiar e à concentração fundiária, o que indica ao Estado a necessidade de criar políticas para o enfrentamento desses problemas (GASQUES; CONCEIÇÃO, 2001, p. 142). Para um país em que a base de suas normas está calcada em

uma Constituição que determinou os limites das atividades econômicas, a agricultura familiar não poderia deixar de ser inserida nas formas sociais do capitalismo.

Parte expressiva dos subsídios à agricultura dos países desenvolvidos tem como objetivo sustentar a agricultura familiar, manter as ocupações rurais e impedir o aumento dos fluxos migratórios para as cidades. No Brasil, os apoios governamentais que existiam até o início da década de 1990 centravam-se no latifúndio e nas empresas rurais, com incentivos fiscais abundantes; crédito volumoso e altamente subsidiado; doação de terras; implantação de infraestrutura pelos governos; pesquisa agropecuária e assistência técnica pública e de qualidade; produção com mercado e preço garantidos; subsídios à exportação, entre muitas outras ações de promoção e proteção. A agricultura familiar nunca alcançou tais privilégios, daí o motivo de se encontrar em situação desvantajosa (FERREIRA *et al.*, 2001, p. 484).

Durante o processo de modernização da agricultura brasileira, as políticas públicas para a área rural, em especial a política agrícola, privilegiam os setores mais capitalizados e a esfera produtiva das *commodities* voltadas ao mercado internacional, com o objetivo de fazer frente aos desequilíbrios da balança comercial do país. Para o setor da produção familiar, o resultado dessas políticas foi altamente negativo, uma vez que grande parte desse segmento ficou à margem dos benefícios oferecidos pela política agrícola, sobretudo nos itens relativos ao crédito rural, aos preços mínimos e ao seguro da produção (MATTEI, 2007, p. 144).

A pressão de movimentos sociais rurais, o reconhecimento por parte dos setores governamentais de que a agricultura familiar necessitava de atenção especial e de que o seu fortalecimento era estratégico para criação de novas atividades econômicas geradoras de ocupações produtivas e de renda, especialmente em municípios menos populosos, provocaram alterações no conceito adotado até então. Surgiu a imperiosa necessidade de criação de uma política rural específica para a agricultura familiar. Assim, a década de 1990 foi marcada pelas conquistas dessa classe de produtores, realizadas pelos sindicatos de trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional de Trabalhadores Rurais e à Central Única dos Trabalhadores. As reivindicações dos produtores, que já haviam começado desde a Constituição de 1988, tomaram corpo nas “Jornadas Nacionais de Luta”, que a partir de 1995 passaram a se chamar “Grito da Terra Brasil”, movimento que ocorre até hoje, anualmente, ao final de cada Plano Safra⁸, com o objetivo de requerer o aprimoramento das políticas

⁸ Plano Safra: série de iniciativas e programas governamentais voltados para a produção agropecuária brasileira. O Plano contém o volume de recursos que serão destinados ao setor rural, assim como as ações que serão empreendidas para que a safra tenha sucesso. É lançado anualmente, geralmente no mês de junho, pelo Presidente da República e Ministros da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário. O que é determinado no Plano Safra entra em vigor em 01/07 de cada ano, com vigência até 30/06 do ano seguinte.

direcionadas aos agricultores familiares, entre outras reivindicações (CORRÊA; SILVA, 2007, p. 50).

O início da mudança se deu a partir de 1994, quando o Governo Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), que tinha como objetivo destinar um volume de crédito com taxas mais acessíveis aos agricultores familiares. Embora os resultados do Provap tenham sido pífios, por conta do pequeno valor de recursos aportados para os agricultores, sua importância consiste na transição que aí se iniciou em direção a uma política pública diferenciada por categorias de produtores rurais. Em 1995, já no Governo Henrique Cardoso, o Provap foi totalmente reformulado, dando origem ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (MATTEI, 2007, p. 145).

3.4.1 Origem e Evolução Institucional do Pronaf

O Pronaf foi criado em 28 de junho de 1996, por meio do Decreto nº 1.946, atendendo a uma antiga reivindicação da organização dos trabalhadores rurais, que invocavam a necessidade de implementação de políticas de desenvolvimento rural específicas para o segmento numericamente mais importante, porém mais fragilizado da agricultura brasileira, tanto em termos de capacitação técnica, como da inserção de mercados. Nessa seara, os sindicatos rurais e demais movimentos sociais tiveram significativa importância, desempenhando papel decisivo na implantação do programa, que favoreceu não somente a criação da política, mas especialmente a conquista de outra bandeira histórica dos trabalhadores rurais: o acesso, por parte dos agricultores familiares, aos diversos serviços oferecidos pelo sistema financeiro nacional (MATTEI, 2007, p. 144).

A instituição do Pronaf surgiu pela constatação de que uma parcela considerável de produtores rurais poderia ficar excluída dos novos mecanismos de financiamento que naquele momento estavam sendo criados. Por isso, na sua formalização, o Pronaf buscou instituir parceria entre seus possíveis beneficiários, concebendo os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável como requisito para que as comunidades rurais se organizassem para receberem os benefícios do programa. Esses conselhos são formados por representantes da sociedade civil e entes governamentais, especialmente de entidades ligadas ao meio rural, como associações, secretarias de agriculturas, empresas de assistência técnica, entre outros. Trata-se de uma espécie de participação social que nos últimos anos tem sido

bastante incentivada pelo governo federal na implementação de políticas e ações setoriais (FERREIRA *et al.*, 2001, p. 482).

Desde que foi concebido, o programa tem se firmado como a principal política pública do Governo Federal para os agricultores familiares. Em 1999, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o programa deixou de ser administrado pelo Ministério da Agricultura e passou a ser preceituado por aquele primeiro, com destinação de secretarias e órgãos específicos para o segmento da agricultura familiar. Desde 1996, a cada ano, ao término de um Plano Safra e início de outro (meses de junho e julho, respectivamente), o programa recebe novos aportes de recursos, a partir das diversas fontes utilizadas pelos bancos oficiais, tais como Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Fundos Constitucionais e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Além de também receber modificações em sua legislação, positivada no capítulo 10, do Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central (BACEN), que em geral representam o resultado das reivindicações da classe, por meio do Grito da Terra Brasil e outros movimentos dos trabalhadores. Conforme Mattei (2007, p. 146), a sistemática de concessão de crédito do Pronaf vem sofrendo contínuas alterações desde a sua criação, sobretudo no que diz respeito aos valores limites destinados aos financiamentos para custeio e investimento, as taxas de juros e bônus de adimplência aplicados, assim como a forma de classificação dos produtores por categorias específicas. Desta forma, “pode-se dizer que o Pronaf é uma política pública que ainda está em construção e que necessitará de modificações constantes até atingir os seus objetivos globais”.

Nos anos que sucederam ao nascimento do Pronaf, a agricultura brasileira passou por importantes transformações: estruturação de um conjunto de políticas agrícolas diferenciadas para a agricultura familiar; a construção de uma rede de proteção social, com destaque para a ampliação do acesso à previdência social na área rural e ao Programa Bolsa Família; a intensificação da criação de assentamentos no âmbito das políticas de reforma agrária, entre outros (FRANÇA *et al.*, 2012, p. 10). Esses avanços de certa forma auxiliaram, ainda que indiretamente, na consolidação da política de crédito, à medida que permitiram que agricultores familiares tivessem acesso a uma diversidade de políticas públicas que atenderam parte das necessidades básicas, reduzindo o desvio de crédito para fins diferentes da produção.

Uma tentativa de delimitar a agricultura familiar pôde ser conhecida após o Censo Agropecuário de 1995/1996, com base no qual a FAO e o INCRA puderam publicar o estudo que caracterizou os estabelecimentos rurais familiares. A mão de obra familiar, as tecnologias

empregadas, a renda e a direção do empreendimento foram alguns dos elementos verificados para designar o que seria uma unidade rural familiar. De lá para cá, muitos foram os estudos relacionados a esse segmento rural e suas especificidades puderam ser melhor conhecidas. Esses estudos revelam que o campesinato brasileiro apresenta grandes distinções nas diversas regiões do país, especialmente influenciado pelo tipo de colonização e exploração agropecuária realizadas, em que Sul e Nordeste são alguns dos extremos verificados (SÁ, 2009, p. 9).

A despeito dessas diferenças, o crédito do Pronaf foi criado com intuito de atender os agricultores familiares de todo o país, de modo que se tornasse a principal política pública voltada para o segmento. A política de crédito tem foco na unidade familiar e não no produto financiado, levando em conta a fragilidade financeira dos produtores, as imperfeições dos mercados e os custos de transação. Essas características denotam o cenário da agricultura familiar no Brasil, que ainda não permite a ausência do poder público como agente fomentador e financiador das cadeias produtivas familiares, assim como regulador dos mercados rurais com vistas à redução das deficiências. O crédito Pronaf passou por inúmeras modificações nas regras de operacionalização desde que foi criado, transformações que serão apresentadas a seguir com base em Bittencourt (2003), Sá (2009), Schneider *et al.* (2004) e nas cartilhas anuais de divulgação do Plano Safra da assessoria de comunicação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA 2009, 2010, 2011 e 2012).

No princípio de sua criação em 1996, para acessar o crédito do Pronaf era necessário que o produtor possuísse propriedade rural com até 4 (quatro) módulos fiscais, utilizasse mão de obra familiar, tivesse no mínimo 80% da renda oriunda da atividade agropecuária e residisse na propriedade rural ou em local próximo. Os primeiros financiamentos concedidos receberam taxa de juros de 16% ao ano, com bônus de adimplência de 25%, ou seja, as parcelas pagas em dia eram remuneradas com juros de 12% ao ano. Por força do Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, o Pronaf foi regulamentado, recebendo subsídio sobre o principal financiado e passando a oferecer o crédito nas modalidades custeio e investimento. O custeio operou com taxa de juros de 9% ao ano e o investimento com TJLP⁹ + 6% ao ano, além do bônus de adimplência de 50% sobre os juros. A cada ano, porém, por força das necessidades apresentadas pela agricultura familiar e das pressões das entidades representativas dos agricultores, foram publicadas diversas resoluções ministeriais e do

⁹ Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) tem período de vigência de um trimestre-calendário. É fixada pelo Conselho Monetário Nacional e divulgada até o último dia útil do trimestre imediatamente anterior ao de sua vigência.

Conselho Monetário Nacional que efetuaram mudanças no programa, permitindo que a política de crédito avançasse no atendimento aos produtores, como se verá a seguir.

Em 1997, o programa sofreu três alterações importantes na modalidade custeio: redução da taxa de juros para 6,5% ao ano; concepção de uma linha de crédito de custeio para agricultores de menor renda, com bônus de adimplência de R\$ 200,00 (duzentos reais) por contrato; criação do crédito rotativo, a princípio operacionalizado pelo Banco do Brasil sob o nome de “BB Rural Rápido”. O custeio rotativo permite que o produtor que deseja crédito para a mesma cultura e sob as mesmas condições do último contrato, renove seu financiamento a cada safra de forma desburocratizada, sem necessidade de apresentação de novo projeto ou assinatura de um novo contrato físico. Essa possibilidade permitiu a redução dos custos operacionais no banco e também a agilidade no atendimento dos produtores.

No ano seguinte, 1998, o custeio recebe nova redução da taxa de juros, passando a 5,75% ao ano, mantendo o bônus de adimplência de R\$ 200,00 (duzentos reais). O público que acessava o custeio, podia também contratar operação de investimento com bônus de R\$ 700,00 (setecentos reais) nas operações coletivas ou grupais. Foi criada a linha de crédito Pronaf Agroindústria e o Agregar (Agregação de Renda da Agricultura Familiar) para o financiamento de produtos primários que pudessem receber agregação de valor por meio do beneficiamento. Em 1999, o Pronaf foi fragmentando em grupos de letras “A”, “B”, “C” e “D”, sendo o Grupo “A” direcionado para os assentados de reforma agrária e os demais Grupos para agricultores familiares enquadrados nas diversas faixas de renda: o grupo “B” para famílias de menor renda, Grupo “C” renda intermediária e Grupo “D” maior renda. Assentados enquadrados no Grupo “A” poderiam acessar o crédito de até R\$ 9.500,00 (nove mil e quinhentos reais) com bônus de adimplência de até 75% sobre a taxa de juros da TJLP e de 40% sobre o principal nos pagamentos feitos em dia. O Grupo “B” tinha empréstimos limitados a R\$ 500,00 (quinhentos reais), taxa de juros de 1% ao ano e bônus de adimplência de 40% sobre o principal. Em 1999, foi também criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que passou a gerir o programa.

O ano 2000 marcou a exclusão da TJLP como encargo do Pronaf, passando todas as taxas de juros do programa a serem fixas: Grupo “A” taxa de 1,15% ao ano; Grupo “B” taxa de 1% ao ano; Grupos “C” e “D” taxa de 4% ao ano, com bônus de 25% sobre os juros. Para fins de enquadramento, a renda da família obtida das atividades de avicultura, aquicultura, bovinocultura de leite, caprinocultura, fruticultura, olericultura, ovinocultura, sericicultura e suinocultura passou a ser considerada apenas por metade, tendo em vista os altos custos de

produção e diminuto lucro que essas atividades auferem. Também em 2000 tornou-se obrigatória a vinculação das operações de custeio à contratação do seguro rural, para proteção dos riscos da atividade agrícola. No ano seguinte, o crédito do Grupo “A” foi elevado para R\$ 12.000,00 (doze mil reais) e determinado aos bancos que operam com Fundos Constitucionais que reservassem 10% de seus recursos para o atendimento dos assentados de reforma agrária, de cujos financiamentos as instituições receberiam 2% de remuneração sobre o valor contratado.

A partir de 2001, passou-se a destinar preferencialmente 30% do crédito concedido à família para atividades de interesse das mulheres, o que não garantiu um maior acesso feminino ao crédito, pois grande parte dos contratos continuou sendo destinada integralmente à necessidade do esposo ou companheiro na unidade familiar. Em 2002, o programa passou a estimular os financiamentos para produção orgânica e agroecológica e foi concedido um bônus adicional de R\$ 500,00 (quinhentos reais) para agricultores financiados em municípios onde houve decretação de estado de calamidade ou emergência em virtude da estiagem. Os produtores cuja renda fosse oriunda das atividades de avicultura e suinocultura desenvolvidas em regime de parceria ou integração com agroindústrias passaram a ter rebate de 70% no ato do enquadramento, em razão dos custos de produção dessas atividades. Os produtores enquadrados no Grupo “C” puderam ter um adicional de 50% no limite de crédito quando o financiamento se destinasse à bovinocultura de leite, fruticultura, olericultura, ovinocultura, avicultura e suinocultura (estas duas últimas quando desenvolvidas fora do regime de parceria ou integração com agroindústrias). O crédito adicional também pôde ser acessado por agricultores em transição para a produção orgânica, para o financiamento de sistemas agroecológicos e jovens que estivessem cursando o último ano em centros familiares de formação por alternância¹⁰ ou escolas técnicas agrícolas de nível médio.

Em 2003 foram criados o Grupo “A/C”, que destinava recursos para o custeio de assentados de reforma agrária já enquadrados no Grupo “A”, e o Pronaf Semiárido programado para o investimento de obras hídricas na região semiárida de produtores enquadrados nos Grupos “B”, “C” ou “D”. O limite de financiamento do Grupo “A” foi elevado para R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e instituída a linha de crédito Pronaf Floresta, para as atividades de manejo florestal e silvicultura. São criadas regras diferenciadas para o

¹⁰ Centros Familiares de Formação por Alternância: unidades produtivas que capacitam jovens no manejo das diversas atividades rurais, alternando momentos de aprendizagem no Centro e momentos de retorno dos jovens às suas residências de origem para que pratiquem o que aprenderam na propriedade rural da família.

acesso do *pronafigiano*¹¹ ao seguro rural e é estabelecida a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) como documento necessário e obrigatório para o enquadramento dos produtores no programa. No ano posterior, é concebida a linha de crédito custeio para agroindústrias familiares e para formação de cotas-partes de cooperativas de agricultores. É criado o Grupo “E” que passa a abranger os agricultores familiares com renda de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), desde que pelo menos 80% disso sejam oriundos da atividade agropecuária. Para o Grupo “A”, semelhante ao que já era permitido para o Grupo “B”, passa-se a exigir apenas a garantia pessoal do produtor como condição para o financiamento, não estando mais os bancos autorizados a exigir qualquer tipo de garantia, real ou fidejussória, nos financiamentos daquele Grupo.

No ano de 2004 também é concebida a linha de investimento especial Pronaf Mulher, desta vez um crédito exclusivo para a mulher agricultora familiar, mas ainda condicionado à contratação de financiamento por parte do esposo ou companheiro. É também criada a linha de crédito Pronaf Jovem que passa a financiar os filhos dos agricultores familiares formados nos centros de alternância e nas escolas técnicas de nível médio. O seguro rural para o Pronaf passa a ser específico para a agricultura familiar, aplicando as normas do antigo Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO)¹² para criação do PROAGRO Mais, que expande a cobertura do seguro incluindo, em caso de perda, a receita líquida esperada pelo produtor no limite de até R\$ 1.800,00 (hum mil e oitocentos reais). Em 2005, a assistência técnica passa a ser um requisito exigido pelo banco, que pode dispensá-la quando de se tratar de atividades de manejo mais simples, cuja tecnologia já seja de domínio do produtor. Os produtores do Grupo “A” passam a também poder acessar as linhas Pronaf Floresta, Semiárido e Jovem. É criada a linha de crédito “Pronaf A Recuperação” que visa atender a necessidade de assentados de reforma agrária que acessaram os primeiros créditos destinados ao segmento e que não tiveram sucesso em suas atividades.

Como medida para redução dos riscos na comercialização dos produtos e elevação da adimplência do programa, é instituído em 2005 o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) que passou a conferir bônus de adimplência para uma série de

¹¹ O agricultor familiar beneficiário do crédito PRONAF é chamado de “pronafigiano” nas diversas literaturas que tratam do tema, assim como na denominação dada pelos gestores do programa.

¹² O PROAGRO foi criado pela lei nº 5.969/1973 e é regido pela Lei Agrícola (lei nº 8.171/1991), ambas regulamentadas pelo Decreto 175/1991. Suas normas são aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional e codificadas no MCR (Capítulo 16), do BACEN. O PROAGRO garante a exoneração de obrigações financeiras relativas à operação de crédito rural de custeio, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações, na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (MAPA, 2012).

culturas, tendo como base os custos de produção da agricultura familiar e o efetivo preço do produto no mês de sua comercialização. É publicada a Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, que disciplina o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) para aplicação na linha de crédito do Grupo “B” do Pronaf, permitindo que as instituições financeiras descentralizem o atendimento e acompanhamento dos produtores enquadrados naquele Grupo com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e cooperativas de crédito. A partir de 2006 ficou permitido aos assentados de reforma agrária que acessaram crédito na modalidade grupal ou coletiva que individualizem suas dívidas, renegociando-as por meio da assunção e repactuação, com prorrogação de prazos.

Para priorização das questões ambientais foi criada a linha de crédito Pronaf Eco em 2007, permitindo o financiamento de tecnologias de energia renovável, tratamento de água e de dejetos em efluentes, compostagem e reciclagem de resíduos sólidos, além da construção de estruturas hídricas, podendo financiar projetos de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), a taxas de juros de 5,56% ao ano. Naquele mesmo ano foi ampliada a lista de culturas cobertas pelo PGPAF. Em 2008, os Grupos “C”, “D” e “E” deixaram de existir e os produtores enquadrados nesses Grupos passaram a ser denominados simplesmente de “agricultores familiares” ou Grupo Variável. Nesse grupo se enquadravam os agricultores familiares que tinham renda entre R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e R\$ 110.000,00 (cento e dez mil reais), incluídos os rendimentos obtidos fora do empreendimento rural. A distinção entre as taxas de juros aplicadas e as condições contratuais passou a se dar de acordo com o valor do financiamento: a) custeio: operações até R\$ 5 mil – 1,5% a.a.; de R\$ 5 mil a R\$ 10 mil – 3% a.a.; de R\$ 10 mil a R\$ 20 mil – 4,5% a.a.; e de R\$ 20 mil a R\$ 30 mil – 5,5% a.a.; b) investimento: operações até R\$ 7 mil – 1% a.a.; de R\$ 7 mil a R\$ 18 mil – 2% a.a.; de R\$ 18 mil a R\$ 28 mil – 4% a.a.; de R\$ 28 mil a R\$ 36 mil – 5,5% a.a.. A unificação dos Grupos “C”, “D” e “E” permitiu que o agricultor familiar agora enquadrado no Grupo Variável optasse pelo valor do financiamento e a taxa de juros desejasse, adequando os projetos técnicos às condições do contrato.

Em resposta à crise financeira mundial de 2008, o Governo Federal criou o Pronaf Mais Alimentos, visando o financiamento de máquinas e implementos agrícolas que elevasse a produtividade das culturas alimentares milho, feijão, arroz, trigo, mandioca, olerícolas, frutas, leite, caprinos e ovinos. O crédito para a compra desses equipamentos foi facilitado pelo convênio que o Ministério do Desenvolvimento Agrário realizou com a Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), a Associação Brasileira da

Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ) e o Sindicato das Indústrias de Máquinas e Equipamentos Agrícolas do Rio Grande do Sul (SIMERS) que criaram uma tabela de preços específica para os agricultores familiares atendidos pelo Pronaf Mais Alimentos. A taxa de juros dessa linha de crédito era de 2% ao ano, com três de anos de carência e dez anos de prazo para pagamento em parcelas semestrais ou anuais.

Em 2009, o orçamento destinado pelo Plano Safra para o Pronaf já era de R\$ 15 bilhões, para os créditos de custeio, investimento e comercialização. Na modalidade custeio a novidade foi o aumento do limite máximo de financiamento, que subiu para R\$ 40 mil. No microcrédito rural (Grupo B), o limite aumentou para R\$ 2 mil por contrato. Foi elevado para três o número de operações de crédito do Pronaf Mulher que poderia ser acessado em cada unidade familiar. O Pronaf Floresta também teve o teto de financiamento aumentado, podendo os agricultores acessarem até R\$ 14 mil nessa linha de crédito, desde que para desenvolver projetos de sistemas agroflorestais nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ampliou-se também o limite para aquisição de cotas-partes nas cooperativas de produção, saindo de R\$ 5 mil para R\$ 10 mil.

Naquele ano, houve ampliação também nos rebates do cálculo da renda bruta para fins de enquadramento no programa acrescentando-se as atividades açafrão, algodão-carçoço, amendoim, apicultura, aveia, bovinocultura de corte, centeio, cevada, girassol, grão-de-bico, mamona, soja, sorgo e triticales. Para a aqüicultura, o rebate era de 50%. Desta forma, muitos produtores que estivessem excluídos do Pronaf em razão de apresentar renda superior a R\$ 110 mil, poderiam agora ser atendidos com crédito, após calculada a renda com rebate. Uma família que obtivesse renda bruta anual de R\$ 130 mil desenvolvendo as atividades de apicultura e bovinocultura de corte, por exemplo, teria sua renda bruta considerada como R\$ 91 mil, passando a acessar o Pronaf. Foi ampliada também a lista de culturas que podiam receber crédito do Mais Alimentos, linha de financiamento que, entre outubro de 2008 e junho de 2009, já havia financiado 12.900 tratores em todo o Brasil.

Em 2009 o seguro rural da agricultura familiar (PROAGRO Mais) passou a também cobrir os financiamentos na modalidade investimento. O PGPAF ampliou para R\$ 5 mil o limite anual de desconto para o produtor familiar. E o Plano Safra daquele ano ainda trouxe outra novidade importante para a comercialização dos produtos da agricultura familiar, a promulgação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, determinando que pelo menos 30% dos recursos destinados à compra da merenda escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) fossem direcionados para aquisição de produtos da agricultura familiar. A

Lei determinou ainda que os assentamentos de reforma agrária e as comunidades tradicionais, como indígenas e quilombolas, tivessem prioridade na venda para as escolas de seu município ou região, podendo ser comercializado até R\$ 9 mil por ano/produtor.

O Plano Safra 2010/2011 destinou R\$ 16 bilhões para os financiamentos da agricultura familiar, sendo R\$ 7,5 bilhões para operações de custeio e R\$ 8,5 bilhões para operações de investimento. A taxa de juros do microcrédito rural (Grupo “B”) foi reduzida para 0,5% ao ano, mantido o bônus de adimplência sobre principal e juros de 25%, até os primeiros R\$ 4 mil financiados. Houve ampliação do limite de financiamento nas linhas de crédito Pronaf Jovem, Agroindústria e Semiárido. O limite do Pronaf Mais Alimentos foi ampliado de R\$ 100 mil para R\$ 130 mil. A taxa de juros máxima do custeio foi reduzida para 4% ao ano e a do investimento para 4,5% ao ano. O limite de financiamento do Grupo “A” foi elevado para R\$ 20 mil. Novas culturas foram incluídas na lista do seguro PROAGRO Mais. A assistência técnica passa a ser garantida pelo MDA por meio de contratos por chamada pública, podendo participar da licitação empresas estatais e privadas, assim como profissionais autônomos de todo Brasil. A mudança visou adequar o serviço de assistência técnica à necessidade dos produtores nas diversas regiões.

Em 2011, houve ainda a elevação do limite do Pronaf “B” de R\$ 2 mil para R\$ 2,5 mil, com bônus de adimplência nas três primeiras operações; redução da taxa máxima de juros de 4% para 2% nas operações de investimento; ampliação da cobertura do PROAGRO Mais aumentando para R\$ 4 mil o valor indenizado pela renda esperada do empreendimento; aporte de R\$ 127 milhões para os custos com assistência técnica e extensão rural. No ano seguinte, o Pronaf Mais Alimentos deixou de existir e as demandas de crédito da linha foram transferidas para o Grupo Variável que elevou seu limite de financiamento para R\$ 80 mil. Passaram a estar enquadrados no microcrédito do Grupo “B” os agricultores familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 10 mil. O limite do Pronaf Semiárido foi elevado para R\$ 18 mil e do Pronaf Jovem para R\$ 15 mil.

As modificações periódicas realizadas nas condições de acesso ao crédito Pronaf demonstram a preocupação governamental em garantir uma política pública que atenda as necessidades dos agricultores familiares. Os ajustes realizados nos normativos do programa também acolhem as reivindicações dos produtores e de suas entidades representativas, de modo que o avanço na concessão de crédito represente também o fortalecimento de todo o segmento produtivo da agricultura familiar. Algumas dessas alterações vão além da mera concessão de crédito para garantir o mercado e a produtividade agropecuária, como o PGPAF,

o Programa de Aquisição de Alimentos, o PNAE e a assistência técnica. O Governo dá ainda condições de sobrevivência à família que sofre algum tipo de prejuízo na produção, como ocorre quando da cobertura do PROAGRO Mais e do Garantia-Safra.

3.4.2 A operacionalização do Pronaf e as demais políticas de apoio à agricultura familiar

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) é o órgão integrante da administração direta responsável pela administração e acompanhamento do Pronaf, tendo como área de competência os seguintes assuntos: reforma agrária; promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares; e identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. É também atribuição do MDA, em caráter extraordinário, as competências relativas à regularização fundiária na Amazônia Legal, tudo conforme o Decreto 7.255, de 04 de agosto de 2010. Os órgãos do MDA são responsáveis pela promoção da agricultura familiar brasileira, com ampla atuação junto às entidades que fazem o Sistema Nacional de Crédito Rural, os produtores e suas organizações. O Ministério disciplina e acompanha a concessão de crédito para o segmento familiar nas áreas rurais brasileiras, por meio da ação junto aos bancos e entidades prestadores de assistência técnica. São do MDA as regras para operacionalização do programa, assim como as linhas de crédito e iniciativas que apoiam o crédito apresentadas adiante. Essas informações estão disponibilizadas na Internet, no sítio do Ministério. Já as regras referentes às operações de crédito (fontes, taxas de juros, limites, grupos etc.) estão determinadas no Manual de Crédito Rural do BACEN, especificamente no Capítulo 10 daquele Manual.

O Pronaf financia projetos individuais ou coletivos, que possam gerar renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O programa possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais e as menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do país. A intenção do programa é que o crédito possa beneficiar a unidade familiar integralmente e o empreendimento rural como um todo, assim, a contratação do financiamento deve ser fruto da decisão coletiva dos membros da família. Embora na prática isso não possa ser exigido objetivamente, a prévia discussão familiar tem sua importância para que a família tenha condições de identificar quais são suas necessidades de crédito e em quais finalidades ele será empregado: custeio ou investimento; atividade pecuária

ou agrícola; compra de máquinas e equipamentos ou plantio de culturas; entre outros aspectos.

Os créditos de custeio financiam atividades agropecuárias e não agropecuárias, de beneficiamento ou de industrialização da produção própria ou de terceiros enquadrados no Pronaf, de acordo com projetos específicos ou propostas de financiamento. Os créditos de investimento se destinam a financiar atividades agropecuárias ou não-agropecuárias, para implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos específicos. Os créditos para integralização de cotas-partes têm por objetivo o financiamento da capitalização de cooperativas de produção agropecuárias formadas por beneficiários do Pronaf.

Após a decisão do que financiar, a família deve procurar uma entidade autorizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)¹³. Em grande parte dos municípios brasileiros, a emissão de DAP é realizada pelo sindicato rural (Sindicato dos Trabalhadores Rurais) ou pela empresa oficial de assistência técnica (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER). No caso de assentados de reforma agrária que obtiveram a parcela de terra pelo processo de desapropriação estatal, o documento é emitido pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Para os assentados que adquiriram a terra por meio do financiamento direto do Crédito Fundiário, a entidade responsável pela emissão da DAP é a Unidade Técnica Estadual (UTE).

A DAP é emitida levando em conta a renda anual, as atividades exploradas, a área de terra disponível e a mão de obra utilizada, parâmetros exigidos pela Lei nº 11.326/2006 (Lei da Agricultura Familiar). Possuindo os requisitos exigidos pela lei, a família é enquadrada na agricultura familiar e a DAP passa a ser o documento que legitima o acesso aos vários programas de apoio ao segmento. Quando se trata de assentados de reforma agrária, a DAP é emitida pelo INCRA ou pela Unidade Técnica Estadual (UTE)¹⁴. A DAP também direciona a família para a linha de crédito a que tem direito e que melhor se adéqua ao seu perfil,

¹³ Atualmente, a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) é requisito obrigatório para que agricultores familiares tenham acesso à quase todas as políticas voltadas para o segmento no Brasil, deixando de ser requisito somente da concessão de crédito.

¹⁴ A Unidade Técnica Estadual (UTE) funciona em cada Estado da Federação dentro de algum órgão do Governo estadual, geralmente uma unidade responsável pela administração das terras públicas estaduais e pelos processos de assentamento de famílias e colonização de áreas.

enquadrando a família em uma das linhas específicas de crédito a que tem direito (Grupos “A”, “A/C”, “B” ou Variável).

Os requisitos para que o agricultor familiar possa receber a DAP estão assim determinados no Manual de Crédito Rural (MCR) do BACEN: a) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro, concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), ou permissionário de áreas públicas; b) residam no estabelecimento ou em local próximo, considerando as características geográficas regionais; c) não detenham, a qualquer título, área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, contíguos ou não, quantificados conforme a legislação em vigor; d) no mínimo, 50% da renda bruta familiar seja originada da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; e) tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando apenas eventualmente o trabalho de terceiros, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter até 2 (dois) empregados permanentes; f) tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 (doze) meses que antecedem a solicitação da DAP, de até R\$160.000,00 (cento e sessenta mil reais), incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente familiar, calculado na forma definida, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais. O MCR prescreve como deve ser calculada a renda bruta do produtor para fins de emissão de DAP levando em conta as atividades desenvolvidas pela família. Há atividades nas quais não é utilizada a renda integral, mas apenas parte dela, a exemplo das atividades de suinocultura e avicultura.

O titular das operações de crédito da unidade familiar, no nome de quem será contratado o financiamento, pode ser qualquer um dos membros da família, desde que maior de 18 anos. Em geral, essa função é exercida pelo marido ou pela mulher, embora o Pronaf financie também as unidades familiares de um só indivíduo. O responsável por contrair o financiamento deve estar com o CPF regularizado e sem registros no cadastro dos inadimplentes. A entidade emitente da DAP registrará os dados da família no sítio do MDA, em portal específico, após comprovar que a unidade possui os requisitos previstos na Lei nº 11.326/2006 (Lei da Agricultura Familiar). A DAP é emitida no nome de até dois titulares que representarão a família (normalmente o casal de cônjuges ou companheiros), enquadrando-os em um dos Grupos do Pronaf.

De posse da DAP, o próximo passo é a elaboração do projeto técnico que designará a finalidade dos recursos creditícios. Nessa etapa, a família precisa receber orientação técnica

de um profissional habilitado, geralmente técnico agrícola, engenheiro agrônomo ou zootecnista, que elaborará o projeto respeitando as condições climáticas locais e a necessidade do mercado. A empresa oficial de assistência técnica que atende o município onde reside o produtor é o local mais indicado para que ele possa receber esse tipo de orientação, mas o MDA possui outras entidades e profissionais autônomos credenciados que também podem ser procurados pelo produtor rural. Informando o que deseja financiar, as necessidades do estabelecimento rural e as atividades já desenvolvidas, o técnico elaborará o projeto técnico que posteriormente será encaminhado para apreciação e aprovação do agente financeiro. Normalmente, os próprios bancos disponibilizam para os técnicos as orientações necessárias e programas em meio informático no qual podem ser elaborados os projetos, de modo a facilitar a análise e a admissão da proposta.

As condições de acesso ao crédito, formas de pagamento e taxas de juros correspondentes a cada linha são definidas, anualmente, a cada Plano Safra da Agricultura Familiar, divulgado entre os meses de junho e julho. A instituição financeira deve dar preferência ao atendimento das propostas que: a) objetivem o financiamento da produção agroecológica ou de empreendimentos que promovam a remoção ou redução da emissão dos gases de efeito estufa; b) sejam destinadas a beneficiárias do sexo feminino. Os financiamentos podem ser concedidos de forma individual ou coletiva, sendo considerado crédito coletivo quando formalizado por grupo de produtores para finalidades coletivas. Os créditos individuais, independentemente da classificação dos beneficiários a que se destinam, devem objetivar, sempre que possível, o desenvolvimento do estabelecimento rural como um todo.

Cada um dos Grupos do Pronaf possui taxa de juros, limites de financiamento, condições de acesso e pagamento pré-designados pelo MCR do BACEN. Esses parâmetros são anualmente definidos e divulgados no Plano Safra. Dessa forma, a negociação do agricultor familiar com a instituição financeira é limitada, vez que a quase totalidade do conteúdo das cláusulas contratuais são de mera adesão, sem grande possibilidade de mudança por parte do agricultor. Todavia, as condições contratuais determinadas no MCR são em grande medida benéficas para o agricultor familiar, especialmente para aqueles enquadrados nos Grupos “A”, “A/C” e “B” para quem são concedidas taxas de juros fixas entre 0,5% e 4,0% ao ano, bônus de adimplência entre 25% e 40% de desconto sobre as parcelas pagas em dia nas operações de investimento, não havendo exigência de qualquer garantia em contrapartida ao crédito.

Para os agricultores familiares enquadrados nos Grupos “A”, “A/C”, “B” e aqueles que acessarem as linhas de crédito Pronaf Floresta, Semiárido ou Jovem, quando as operações forem realizadas com risco da União ou dos Fundos Constitucionais de financiamento, o MCR é taxativo em determinar que não será exigida do produtor qualquer garantia. Ou seja, os assentados de reforma agrária e os agricultores familiares que possuem renda anual familiar de até R\$ 10 mil (dez mil reais) não precisam apresentar qualquer bem ou fiador como condição para retirada do crédito. O mesmo não ocorre com o agricultor familiar enquadrado no Grupo Variável, aquele que possui renda bruta anual familiar acima de R\$ 10 mil (dez mil reais) e abaixo de R\$ 160 mil (cento e sessenta mil reais). Para esse tipo de produtor as taxas de juros variam de acordo com o valor do contrato, que também não ultrapassam os 4,0% ao ano, mas não há qualquer desconto para parcelas do financiamento pagas em dia, nem liberalidade quanto à exigência de garantia. Para as famílias que se enquadram nessa faixa de renda, o MCR prevê que “a escolha das garantias é de livre convenção entre o financiado e o financiador, que devem ajustá-las de acordo com a natureza e o prazo do crédito” (Capítulo 10, Seção 1, Item 8). Ou seja, para esses produtores, o banco demanda as mesmas garantias exigidas de um produtor não familiar, ou seja, bens e rendas compatíveis com o valor do financiamento, conforme os riscos que estejam envolvidos no crédito que será concedido.

O crédito Pronaf é operacionalizado pelos agentes financeiros que compõem o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), tendo como instituições básicas Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, e vinculadas Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), Cooperativa Habitacional dos Bancos (Bancoob), Banco Cooperativo (Basincredi) do Sistema de Crédito Cooperativo Brasileiro (Sincredi) e associados à Federação Brasileira de Bancos (Febraban). Para os bancos que administram os Fundos Constitucionais, a saber Banco do Brasil (que administra o FCO na Região Centro-Oeste), Banco da Amazônia e Banco do Nordeste, há metas anuais de aplicação de crédito no Pronaf, estipulado um percentual mínimo de alocação de recursos para o segmento da agricultura familiar.

Após a aprovação do projeto técnico pelo banco, o agricultor familiar titular das operações de crédito da família comparece ao estabelecimento bancário para a assinatura do contrato. Conforme atividade a ser explorada, os recursos poderão ser liberados de uma só vez, em única parcela, ou liberados paulatinamente, de acordo com cronograma previsto no projeto. A liberação da parcela subsequente é condicionada à comprovação da correta aplicação dos créditos liberados na parcela anterior. A averiguação da aplicação dos recursos

é realizada pelo profissional prestador de assistência técnica, geralmente o mesmo que elaborou o projeto técnico, que emite laudo específico para o banco, informando da possibilidade de nova liberação dos recursos. Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o principal objetivo dos serviços de assistência técnica e extensão rural é melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias rurais, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção, de mecanismo de acesso a recursos, serviços e renda, de forma sustentável. Assim, o serviço de assistência técnica vai além do mero acompanhamento do projeto, pois deve oferecer ao produtor rural e sua família a orientação e capacitação necessárias a expansão dos seus negócios e ao correto manejo das atividades agropecuárias.

Liberada a integralidade dos recursos contratados e implementado o projeto, o prestador de assistência técnica continua assessorando a família, com vistas ao sucesso do empreendimento e posterior reembolso dos recursos financiados. Garantir a lucratividade do negócio é fundamental para que nas datas aprazadas o agricultor retorne ao banco e cumpra suas obrigações. Assim, a atividade financiada deve ter a produtividade esperada e uma comercialização bem sucedida, sob preços que assegurem o pagamento da dívida adquirida e os excedentes necessários à manutenção da família. A produção rural, todavia, é influenciada por vários fatores, desde aqueles que dizem respeito ao manejo que a própria família exerce ao trabalhar na atividade, às condições climáticas que afetam diretamente a produção. O nível de conhecimento, as técnicas empregadas, o tipo de solo, a qualidade dos insumos, as condições de profilaxia dos animais são alguns dos aspectos que podem determinar o lucro ou o prejuízo no meio rural. Quando o conjunto desses elementos se mostra favorável, a família tem condições de suprir suas necessidades, pagar a dívida no banco e ainda estar pronta para um novo ciclo produtivo, para o qual poderá ser contratado um novo financiamento.

Presentemente, várias são as linhas de crédito que estão à disposição do agricultor e sua família. Quando da emissão da DAP, a família é enquadrada em uma das linhas de crédito base do Pronaf: Grupo "A", Grupo "A/C", Grupo "B" e Grupo Variável. O Grupo "A" se refere aos assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). O Grupo "A/C" é direcionado para os assentados do PNRA e PNCF que tenham contratado a primeira operação no Grupo "A" e que não tenham ainda contratado financiamento de custeio. Já o Grupo "B" enquadra os beneficiários cuja renda bruta familiar anual não seja superior a R\$10.000,00 (dez mil reais). Por fim, o Grupo Variável é, por eliminação, a fração de agricultores familiares que possuem renda bruta anual familiar acima de R\$ 10 mil (dez mil reais) até R\$ 160 mil (cento e sessenta

mil reais), apresentam os requisitos previstos na Lei nº 11.326/2006 e não são assentados de reforma agrária.

Todavia, já há alguns anos, os agricultores familiares podem acessar outras linhas de crédito além das previstas nos Grupos “A”, “A/C”, “B” e Variável para incrementar sua receita produtiva por meio de crédito extra direcionado para atividades específicas.

Para o agricultor familiar que deseja agregar valor à produção, há um programa específico que apoia a inclusão dos agricultores familiares no processo de agroindustrialização e comercialização da sua produção, de modo a gerar renda e oportunidades de trabalho no meio rural, garantindo a melhoria do produto final a comercializar. O crédito é concedido para o financiamento de máquinas, equipamentos e adequação de ambientes para industrialização dos produtos da agricultura familiar. Podem participar do “Pronaf Agroindústria” os agricultores familiares pessoas físicas; ou cooperativas e associações formadas por no mínimo 90% destes agricultores, com no mínimo 70% de matéria-prima própria. As pessoas jurídicas que industrializam leite têm regras próprias.

Na esteira da produção de energia renovável, o agricultor familiar poderá estar incluído na produção de biocombustíveis. O MDA, por intermédio da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), participa da gestão do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB). O PNPB, além de estimular a produção de novo combustível, procura apoiar a participação da agricultura familiar na sua cadeia de produção. Instrumentos como o Selo Combustível Social e estratégias de organização dos produtores, com auxílio da ATER e do crédito, foram criados para possibilitar que produtos como girassol, mamona, pião-manso etc. possam ser industrializados para produção sustentável de biocombustíveis. Para os que desejam produzir matéria prima para o biodiesel com apoio creditício, há uma linha específica de crédito chamada “Pronaf Eco” (Crédito para Investimento em Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental).

Outra linha de crédito cujo objetivo central é a sustentabilidade ambiental é o “Pronaf Floresta”. Os financiamentos ao amparo desta linha de crédito se destinam a sistemas agroflorestais; exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo e manejo florestal, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento; recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas, para o cumprimento de legislação ambiental; enriquecimento de áreas que já apresentam cobertura florestal diversificada, com o plantio de uma ou mais espécies

florestais, nativas do bioma. O Pronaf Floresta pode ser contratado pelo agricultor familiar enquadrado em qualquer dos Grupos. Os sistemas agroecológicos e orgânicos de produção contam com o “Pronaf Agroecologia”, que os financia incluindo os custos relativos à implantação e manutenção dos empreendimentos.

Como crédito complementar às linhas de financiamento, no ano de 2008 foi criado o “Pronaf Mais Alimentos” que destina recursos para investimento na modernização da produção, via aquisição de máquinas, implementos e de novos equipamentos, para correção e recuperação de solos, resfriamento do leite, melhoria genética, irrigação, implantação de pomares e estufas, armazenagem, entre outros. O crédito do Mais Alimentos pode estar associado a qualquer cultura ou atividade agropecuária desenvolvida pelos agricultores familiares. O financiamento pode chegar a até R\$ 130 mil (cento e trinta mil reais) por ano agrícola, limitado a R\$ 200 mil (duzentos mil reais) no total, que podem ser pagos em até dez anos, com até três anos de carência e juros de 2% ao ano. Para projetos coletivos, o limite é de R\$ 500 mil (quinhentos mil reais). Para operações de até R\$ 10 mil (dez mil reais), o juro é de 1% ao ano. O programa tem parceria com a indústria nacional de máquinas e implementos agrícolas para que o agricultor familiar financiado pelo Mais Alimentos possa adquirir esses produtos a preços mais acessíveis.

Para os investimentos em projetos de convivência com o semiárido, focados na sustentabilidade dos agroecossistemas, e designados para a implantação, ampliação, recuperação ou modernização da infra-estrutura produtiva, inclusive aquelas relacionadas com projetos de produção e serviços agropecuários e não agropecuários, está disponível o “Pronaf Semiárido”. Os créditos podem ser acessados por beneficiário enquadrado em qualquer grupo do Pronaf, desde que seu empreendimento rural esteja localizado na área semiárida de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), região antigamente denominada de “polígono das secas”. O Ministério da Agricultura é responsável pelo zoneamento dos municípios que se enquadram nessa situação.

As iniciativas para inclusão do gênero não deixaram de ser também contempladas no Pronaf. Por intermédio do “Pronaf Mulher”, as agricultoras obtêm financiamentos de custeio ou investimento, independentemente de seu estado civil. Os créditos podem ser direcionados para qualquer atividade produtiva, desde a tradicional produção agropecuária a atividades não-agropecuárias, com as quais a mulher da área rural tem mais afinidade, como artesanato ou produção de queijo e de doces. Os jovens também foram considerados no crédito para agricultura familiar. O “Pronaf Jovem” beneficia jovens maiores de 16 (dezesesseis) anos e com

até 29 (vinte e nove) anos de idade, integrantes de unidades familiares que possuam a Declaração de Aptidão ao Pronaf, e que também: a) tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares rurais de formação por alternância, que atendam à legislação em vigor para instituições de ensino; b) tenham concluído ou estejam cursando o último ano em escolas técnicas agrícolas de nível médio, que atendam à legislação em vigor para instituições de ensino; c) tenham participado de curso ou estágio de formação profissional que preencham os requisitos definidos pelo MDA ou que tenham orientação e acompanhamento de empresa de assistência técnica e extensão rural reconhecida pelo MDA e pela instituição financeira. Os créditos se destinam a atividades de investimento no empreendimento rural, desde que executadas pelo próprio jovem.

O “Pronaf Cotas-Partes” é destinado aos associados de cooperativas de produção agropecuária que: a) tenham, no mínimo, 70% de seus sócios ativos classificados como beneficiários do Pronaf e que, no mínimo, 55% da produção beneficiada, processada ou comercializada sejam oriundos de associados enquadrados no Pronaf; b) tenham patrimônio líquido mínimo de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) e máximo de R\$150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais); c) e funcionem há pelo menos 1 (um) ano. Além de possibilitar a integralização de cotas-partes pelos beneficiários do Pronaf, o financiamento também permite a aplicação pela cooperativa em capital de giro, custeio, investimento ou saneamento financeiro.

Desde a concepção do Pronaf em 1996, foram incorporadas outras políticas e programas que se amoldaram à agricultura familiar, organizadas especialmente após a definição de um Ministério específico para o setor, qual seja o do Desenvolvimento Agrário (MDA). Conforme o atual organograma desenvolvido pelo MDA, vários foram os programas instituídos para a consecução do fortalecimento da agricultura familiar, que tratam de melhor estruturar o crédito por meio de outras iniciativas de modo a assegurar a produção projetada, a comercialização certa e a preços justos, com consequente reembolso dos créditos nas épocas apazadas. Cada um desses programas está à disposição do agricultor familiar detentor da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), ainda que ele não acesse o crédito bancário. Todavia, resta claro que essas iniciativas governamentais, quando acessadas pelo mutuário, auxiliam na aplicação correta dos créditos e na adimplência contratual.

Um dos programas recentemente criados diz respeito ao atendimento do que preceitua a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. O artigo 14 da Lei determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação (FNDE) para alimentação escolar na compra de produtos “da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas”. A aquisição de gêneros alimentícios será realizada, sempre que possível, no mesmo município das escolas. As escolas poderão complementar a demanda entre agricultores da região, território rural, estado e país, nesta ordem de prioridade, obedecendo ao limite de até R\$ 20 mil (vinte mil reais) por ano/produtor rural. O MDA criou a ferramenta Rede Brasil Rural para facilitar o processo de compra e venda de produtos da agricultura familiar inseridos no Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE).

O aperfeiçoamento dos sistemas de produção, a capacitação dos produtores, a orientação quanto às técnicas de manejo e dos mecanismos de acesso aos recursos creditícios são assessorados pelos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Para coordenar as ações de ATER, a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do MDA dispõe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), por meio do qual realiza periodicamente chamamentos públicos para licitação de projetos de ATER que diversifiquem as áreas cultivadas e proporcionem maior produção agropecuária. A ATER também é viabilizada por meio das instituições oficiais de assistência técnica, comumente órgãos dos governos estaduais que se dedicam a prestação desse serviço aos produtores rurais.

Para os agricultores que vivem na Região Nordeste, norte do Estado de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e norte do Estado do Espírito Santo — área de atuação da SUDENE – que sofrem perda de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas, foi criado o programa “Garantia-Safra” (GS). Trata-se de uma espécie de seguro para proteção da renda familiar, independentemente da família ter plantado sua lavoura com recursos próprios ou por intermédio de financiamento bancário. Para participar, é necessário que, anualmente, os estados, municípios e agricultores localizados nessa área façam adesão ao GS. Os agricultores que aderirem ao GS nos municípios em que for detectada perda de, pelo menos, 50% da produção de algodão, arroz, feijão, mandioca, milho ou outras atividades agrícolas de convivência com o Semiárido, receberão a indenização prevista pelo Garantia-Safra diretamente do Governo Federal, em até seis parcelas mensais, por meio de cartões eletrônicos disponibilizados pela Caixa Econômica Federal. O valor da indenização do Garantia-Safra e a quantidade de agricultores a serem segurados pelo programa em cada município são definidos anualmente durante a reunião do Comitê Gestor do Garantia-Safra. Os recursos utilizados para pagamento das indenizações representam a soma das

contribuições do Governo Federal (90%), do Governo Estadual (6%), do Governo Municipal (3%) e do próprio agricultor familiar (1%)¹⁵ que paga o valor referente à sua adesão ao programa.

Em 2003, foi instituído o “Programa de Aquisição de Alimentos” (PAA). Trata-se de uma ação do Governo Federal para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar. Para isso, o programa utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção. O PAA é executado com recursos dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com estados, municípios e com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Parte dos alimentos é adquirida pelo Governo diretamente dos produtores para a formação de estoques estratégicos e distribuição à população em maior vulnerabilidade social. Os produtos destinados à doação são oferecidos para entidades da rede socioassistencial, restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias e ainda para cestas de alimentos distribuídas pelo Governo Federal. Outra parte dos alimentos é adquirida pelas próprias organizações da agricultura familiar, para formação de estoques próprios. Desta forma é possível comercializá-los no momento mais propício, em mercados públicos ou privados, permitindo maior agregação de valor aos produtos. A compra pode ser feita sem licitação. Cada agricultor pode acessar até um limite anual pré-definido, desde que não venda seus produtos a preços superiores aos praticados nos mercados locais.

Para garantir um desconto no pagamento do financiamento bancário em caso de baixa de preços no mercado, criou-se o “Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar” (PGPAF). A iniciativa permite que as famílias que acessam o Pronaf Custeio ou o Pronaf Investimento usufruam de um desconto no pagamento do financiamento, correspondente à diferença entre o preço de mercado e o preço de garantia do produto. Periodicamente, o MDA publica a lista de produtos e seus respectivos descontos para as instituições financeiras, que aplicam o rebate previsto na parcela a ser paga pelo produtor. Saliente-se que o PGPAF somente é aplicado quando o produtor procura o banco para pagar em dia suas obrigações, devendo desembolsar com seus próprios recursos o restante do valor da parcela. As parcelas inadimplidas não poderão receber o desconto do PGPAF.

¹⁵ Na safra 2011/2012 o valor total da indenização é foi de R\$ 680,00 (seiscentos e oitenta reais). A comprovação da perda em razão da estiagem ou por excesso de chuvas é verificada utilizando-se de laudos técnicos elaborados pelas instituições oficiais de assistência técnica (MDA, 2013).

Outro produto criado para dar apoio aos agricultores familiares foi o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), instituído no âmbito do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO). O SEAF atende a uma reivindicação histórica do agricultor: produzir com segurança e com relativa garantia de renda. Trata-se de um seguro que permite o pagamento do financiamento contraído pelo produtor em caso de perda comprovada da produção. Quando da concessão do financiamento do Pronaf, o agricultor familiar adere ao SEAF mediante o pagamento do prêmio do seguro (em geral 2% do valor do financiamento). Acaso sofra perda da lavoura em razão da ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças, deverá comunicar a instituição financeira o sinistro, por intermédio de laudo técnico que comprove o prejuízo. O SEAF não se limita a cobrir o valor financiado, mas garante também 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado. É uma ação dirigida exclusivamente aos agricultores familiares que contratam financiamentos de custeio agrícola.

Todas essas iniciativas tornam mais eficaz a política de crédito do Pronaf, dando maior segurança aos financiamentos gerados pelo programa e permitindo que os efeitos dos contratos de financiamentos não se limitem unicamente ao acesso crédito, mas também ao alcance de outras políticas públicas que auxiliam o produtor na relativização de sua hipossuficiência contratual. Esses programas são fruto da ação governamental que estrutura melhor o Pronaf, permitindo que os pactos firmados sob seu arcabouço estejam mais bem protegidos das eventualidades negativas comuns ao crédito rural.

4 A EFETIVIDADE DO PRONAF NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL

A meta das políticas públicas de desenvolvimento do meio rural deve ser a de melhorar a qualidade de vida das famílias rurais, tendo como objetivo o pleno exercício da cidadania, integrando as dinâmicas ocupações existentes no ambiente às iniciativas que operam atualmente nesse meio. Dentre as políticas fundamentais para promoção do desenvolvimento rural, estão as políticas de reforma agrária para redistribuição da propriedade, desconcentrando a renda no meio rural; as políticas de infraestrutura que estendam à zona rural os serviços urbanos básicos de transporte, saúde, água encanada, energia elétrica e educação; as políticas de geração de renda não-agrícola, que estimule a pluriatividade das famílias em ocupações que não sofram demasiada influência das intempéries climáticas; políticas de previdência e assistência sociais em áreas desfavorecidas que auxiliem as famílias de menor renda a permanecerem no campo com condições de sobrevivência quando a atividade agropecuária sofrer prejuízos. Para que alcance o desenvolvimento, o meio rural brasileiro precisa ser visto como um espaço de múltiplas dimensões e não apenas um local onde são desenvolvidas atividades agropecuárias, assim, a passagem para a geração de renda por meio de atividades não-agrícolas requererá do Estado esforço no aprendizado e capacitação das populações do campo (DEL GROSSI; SILVA, 2005, p. 39-41).

O crédito destaca-se por instrumentalizar a produção e ser instrumento da política de geração de renda agrícola e não-agrícola, transformando-se em insumo necessário à promoção do produtor de pequeno porte, pois a partir do apoio e fortalecimento dessas cadeias produtivas basilares, o crédito pode contribuir para a reafirmação da soberania nacional, vez que reduz a necessidade de importação de alimentos e a dependência de outros mercados. O Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central do Brasil (BACEN) determina que o crédito fornecido para os agricultores familiares seja destinado ao desenvolvimento do estabelecimento rural como um todo, cumprindo a recomendação constitucional de aproveitamento racional e adequado da propriedade rural e, por consequência, sua função social. As linhas de crédito finalmente criadas para a agricultura familiar foram resultado das pressões exercidas pelos movimentos sociais que exigiam fontes públicas de financiamento para o segmento, de modo que o financiamento posto à disposição dos agricultores familiares contribuiu para redemocratização do acesso ao crédito de custeio e investimento. Apesar dos avanços, a concessão de crédito para o setor continua direcionada para setores muito

integrados do mercado agropecuário, como suínos, aves e leite, induzindo os produtores que acessam o financiamento a se especializarem e a se manterem na dependência das empresas rurais. Por força das exigências bancárias, a liberação dos recursos fica condicionada ao consumo de adubos e agrotóxicos que historicamente não fazia parte do manejo desse tipo de produção (ANJOS; CALDAS, 2007, p. 159-160).

Ao longo dos anos desde a sua criação, o Pronaf se tornou uma complexa política pública de apoio à agricultura familiar, transformando-se na mais importante iniciativa governamental direcionada aos produtores rurais de mão de obra familiar no Brasil, numa tentativa de resgatar a dignidade desses produtores que historicamente sempre ocuparam lugar secundário na economia rural, relegados à indigência ou à exploração dos grandes proprietários. A intenção do Pronaf é aliar desenvolvimento econômico e inclusão social, atendendo atualmente um grande número de produtores em todo país, com crescente disponibilidade de recursos a cada ano e aprimoramento das regras do programa de modo a adequá-lo às necessidades de seu público alvo. A aprovação da “Lei da Agricultura Familiar” (Lei nº 11.326/2006) promoveu a consolidação institucional do Pronaf, fazendo com que as políticas de incentivo à agricultura familiar passassem a ser políticas de Estado, preocupação do governo da época e dos que o sucedessem. O programa também foi radicado no cotidiano de várias famílias, instituições financeiras, técnicos prestadores de assistência técnicas, entidades da sociedade civil e movimentos sociais, de modo a ficar conhecido em todo o território nacional, com contratação de financiamentos em praticamente todos os municípios brasileiros e criação de canais de diálogo entre os beneficiários e o Governo Federal, que avaliam anualmente o desempenho da política, aperfeiçoando o seu funcionamento.

A relevância de uma política pública pode ser medida pelo número de pessoas alcançadas, pelos impactos que ela produz na vida dos beneficiários, pela influência sobre a economia e o desenvolvimento do país, notadamente se a análise partir do aparato institucional e legal criado para implementar a política e o volume de recursos públicos comprometidos com sua concretização. No caso específico do Pronaf, cuja operacionalização já foi apresentada no capítulo anterior, a efetividade de sua atuação como política pública pode ser mensurada por meio da averiguação dos elementos que o tornam acessível ao público a que se destina, assim como pela análise das transformações positivas provocadas no meio rural após a contratação dos financiamentos pelas famílias de agricultores. A constatação de aspectos favoráveis ao programa legitima o Estado a prosseguir dedicando aos agricultores familiares o apoio creditício necessário e criando outras políticas que favorecem a

sustentabilidade dos financiamentos concedidos. Já a comprovação de aspectos inadequados ou equivocados deve servir para a reformulação da política, visando dar maior consistência e amplitude ao programa.

Antes do Pronaf, os agricultores familiares brasileiros eram enquadrados genericamente pelo Manual de Crédito Rural (MCR) do BACEN como “mini e pequenos produtores”, obrigados a disputar os recursos disponíveis no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) com produtores de grande porte. Porém, após a criação do Pronaf e a partir do estudo desenvolvido pela FAO/Incrá, concluído no ano 2000, se pôde conhecer melhor a massa de agricultores familiares espalhada pelo país, o que provocou a divisão do programa em categorias de produtores, de modo que as regras de financiamento fossem adequadas à realidade de cada segmento social, estipulando encargos, rebates e condições de pagamento de acordo com os níveis de renda de cada família. Dali em diante, a produção acadêmica especializada na temática do desenvolvimento rural e nas políticas públicas voltou sua atenção para o Pronaf, seus beneficiários e limites de atuação, elaborando teses, dissertações e artigos científicos com ênfase na avaliação do programa como um todo, a partir do foco no conjunto de itens que fazem parte da política, vertente temática que, até 2006, representava 32% de tudo o que foi produzido sobre o programa nas diversas instituições acadêmicas e congressos especializados. Foram também alvo da produção científica os temas crédito e financiamento, instituições envolvidas, linhas de crédito específicas, participação e gestão social do programa, entre outros assuntos, produzindo diversos tipos de análises e avaliações em várias partes do país. O Ministério do Desenvolvimento promoveu uma compilação do conteúdo dessas pesquisas no ano em que o Pronaf completou dez anos de existência, o que aprofundou o conhecimento sobre a efetivação do programa como política pública. Os resultados dessa compilação serão apresentados a seguir, com base em Mattei (2006).

A grande parte dos estudiosos do Pronaf concluiu que o programa é importante instrumento de erguimento das unidades familiares de produção, além relevante forma de inclusão social, por permitir aos agricultores de produção familiar o acesso aos mercados de produtos e bens agrícolas que eram proibitivos para o segmento antes do advento do programa. Alguns trabalhos apontam também para o papel do Pronaf na promoção do desenvolvimento rural e no combate à pobreza no campo, revelando que o custo do programa está adequado aos benefícios que promove, contudo, os aspectos negativos apontados são muitas vezes seguidos de proposições que visam o aperfeiçoamento geral do programa. Nos primeiros anos de implementação do Pronaf, os trabalhos científicos elaborados sobre o tema

concentraram-se na Região Sul do Brasil, comportamento explicado pela própria dinâmica do programa que no início teve forte centralização de ações e recursos naquela Região, provavelmente em razão das articulações e representações que lá existiam desde a década de 1980, as quais reivindicavam crédito rural para agricultores familiares. Considerando que o programa vem sofrendo constantes reajustes desde a sua concepção, alguns aspectos mencionados nas primeiras pesquisas podem atualmente não mais fazer sentido por já terem sido superados ao longo dos anos, assim, a temporalidade dos estudos deve ser levada em conta quando da análise dos pontos relevantes que foram levantados de início.

Parte das pesquisas realizadas sobre o impacto do crédito do Pronaf identificou que os financiamentos estão em grande medida voltados para o custeio de culturas agrícolas tradicionais, com baixa possibilidade de intervir no nível de investimentos das unidades familiares de produção, ou seja, as operações de crédito não têm sido capazes de promover uma mudança no padrão de desenvolvimento agrícola, que nas últimas décadas se demonstrou insustentável tanto para os agricultores familiares como para as demais modalidades de economias locais. Embora seja também constatado que o Pronaf estimula a promoção de atividades alternativas à lógica do padrão agropecuário dominante, percebe-se que o programa tem forte viés produtivista, ainda concentrando seus financiamentos em produtos pertencentes a cadeias tradicionais, como bovinocultura de corte, soja, café e milho. O financiamento da produção continuou concentrado em regiões mais dinâmicas, alimentando a mentalidade produtivista e modernizante da agricultura, separando as ações sociais de ações econômicas e limitando a dimensão ambiental à mera retórica, não obstante haja linhas de crédito específicas para promoção da agroecologia e silvicultura, e de inserção das mulheres, jovens, indígenas e quilombolas do meio rural. Por outro lado, há repercussão positiva do Pronaf em outros setores econômicos locais, vez que a expansão do acesso ao crédito possibilitou maior produtividade, à medida que permitiu a ampliação do leque de insumos utilizados nas propriedades, embora os trabalhos não tenham captado uma associação direta do Pronaf com o aumento da renda familiar.

Alguns autores também avaliaram o processo de gestão social da política de crédito, averiguando o papel dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e concluindo que a descentralização político-administrativa e a gestão democrática são processos ainda em construção, variando bastante a intensidade da participação dos agricultores familiares nas várias regiões do Brasil, que em alguns casos não conseguem tornar os Conselhos ferramenta legítima de representação de seus interesses. Os Conselhos

foram mais atuantes até o ano de 2002, quando eram disponibilizados recursos não reembolsáveis às comunidades rurais que necessitassem de obras de infraestrutura, sendo aqueles colegiados responsáveis por designar o plano de utilização dos recursos, mecanismo que não foi implementado satisfatoriamente, vez que as obras atendiam pouco as questões locais, com baixa capacidade de retorno dos investimentos, havendo limitação das obras à produção agrícola e execução de ações já desenvolvidas há tempos pelas comunidades. Os Conselhos e outros fóruns de debates acabaram por se transformar num espaço legalista, tanto no que diz respeito à participação de seus membros, como no papel de alocação de recursos, deixando de lado a discussão de outros caminhos que levem ao desenvolvimento rural sustentável. Com base nessa perspectiva, muitos estudos concluíram que o Pronaf tem contribuído pouco para promoção de mudanças estruturais na área rural, não tendo a estrutura agrária sofrido grandes modificações desde a instituição do programa e não havendo aporte para viabilizar um modelo de produção agroecológica no país, permanecendo o modo de produção assentado na “revolução verde” originada nas décadas de 1960-1970.

Dentre as propostas para melhoria da política apontadas pelas pesquisas, foi sugerido o fortalecimento das finanças locais e das relações de proximidade que permitam a captação de poupança e o atendimento das necessidades das populações rurais, proposta limitada pelo fato de o Pronaf ser operacionalizado quase que exclusivamente por bancos públicos, o que não permite uma maior diversificação das economias locais. Outras sugestões apresentadas foram expandir o atendimento dos agricultores familiares, principalmente daqueles mais pobres; reduzir os custos de cada financiamento, adaptando os projetos à realidade da agricultura familiar, de modo elevar a renda dos empreendimentos; repassar recursos das fontes públicas de financiamento para cooperativas de crédito especializadas no atendimento de agricultores familiares, estimulando os sistemas de crédito cooperativo; reduzir os custos de transação das operações bancárias; estimular a constituição de Fundos de Aval; criar linhas de crédito especiais para atividades não-agrícolas; entre outras.

É, todavia, consenso entre os analistas do programa que a agricultura familiar está recebendo tratamento mais adequado dos órgãos públicos, especialmente após a publicação da Lei da Agricultura Familiar que instituiu o reconhecimento legal da categoria, garantindo-lhe o direito de acessar políticas públicas diferenciadas, o que fez com que os agricultores familiares recebessem a consideração de outros setores da sociedade, promovendo maior inclusão social desses produtores. Foi também consensual a constatação de que a descentralização de políticas públicas fortalece o protagonismo das esferas regionais e locais,

como forma de combate à ineficácia das políticas, o que fez do Pronaf uma iniciativa que criou mecanismos de aproximação entre os diferentes atores envolvidos. Paulatinamente, à medida que se estendeu a participação dos beneficiários na discussão da política, seja por meio dos Conselhos Municipais, seja em outros colegiados estimulados pelo próprio governo das esferas federal e estadual, o Pronaf foi se amoldando para atender às diretrizes necessárias à formação de um modelo de desenvolvimento rural sustentável ancorado na agricultura familiar. A participação social também permitiu romper com o isolamento tradicional das comunidades rurais, sendo que a influência do programa no tecido social das localidades foi um dos pontos positivos apontados pelas pesquisas de forma unânime. Da mesma forma, a expansão do programa para a todas as municipalidades do país foi destacado pelas pesquisas como elemento favorável, o que leva à outra excelente constatação, a de que o crédito tem correlação positiva com a evolução da quantidade produzida e a produtividade das lavouras familiares. Esses aspectos positivos estão correlacionados com outros elementos evolutivos do próprio Pronaf, como a expansão do volume do crédito, que dinamizou o ambiente socioeconômico local, estimulando os agricultores a ampliar a produção e a ocupação da mão de obra; a melhoria das condições sociais, vez que o acréscimo da produção gera elevação da renda dessas famílias; e o aumento da conscientização dos agricultores familiares, por meio dos vários fóruns de debate, mesmo sendo ainda precário o envolvimento do segmento nas discussões.

Os obstáculos e inconsistências apontados pelas pesquisas são limitações explícitas que impedem o Pronaf de alterar definitivamente os rumos do desenvolvimento rural, pois, de maneira geral, os estudos concluíram que o programa não tem conseguido intervir adequadamente no sentido de mudar os mecanismos do padrão agrícola brasileiro, vigente desde o pós-guerra. Generalizou-se o uso de insumos modernos que atendem a esse padrão de desenvolvimento, mas que não produz sustentabilidade nas áreas rurais, mantendo o viés produtivista no centro do programa, sem avanços no que diz respeito ao incremento de atividades cujo manejo esteja adequado à realidade do agricultor familiar. Os planos de desenvolvimento rural elaborados pelos Conselhos Municipais se limitaram a encaminhar as ações do programa já estipuladas pelo Governo Federal, mas não continham parâmetros básicos capazes de induzir as discussões sobre a atual realidade da agricultura familiar ou de formular alternativas ao modelo posto. Os autores também apontaram que o programa foi inábil na promoção de mudanças locais que fossem além da agricultura e que promovessem transformações necessárias ao desenvolvimento sustentável, notadamente no que se refere à

estrutura agrária, social e política. A questão ambiental, a despeito de fazer parte das intenções do programa, foi apontada pelas pesquisas como limitada à retórica, sem criação de um espaço que priorize efetivamente o tema e conduza os financiamentos à produção agroecológica sustentável. Outro ponto negativo assinalado foi o fato de que as ações do programa estão restritas ao sistema de crédito rural, cuja operacionalização é quase exclusiva dos bancos oficiais, o que inibe a existência de uma cadeia de proximidade financeira com os produtores, a qual costuma ser mais facilmente detectada quando o financiamento é concedido ao agricultor por meio de cooperativas de crédito. A necessidade de captação de recursos para o atendimento das necessidades da população estimula os bancos a serem meros repassadores de recursos públicos quando financiam a agricultura familiar, o que acaba tornando o produtor apenas mais um cliente em atendimento.

O próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário admite que as fragilidades apontadas estão interligadas a outros problemas específicos do programa, a saber, a concentração do crédito rural nas Regiões Sul e Sudeste do Brasil, com volume menor de recursos aplicados no Nordeste, apesar de ser nesta Região que está instalada cerca de metade dos estabelecimentos rurais familiares do país, concluindo-se que a concentração de recursos aponta para uma predileção por unidades familiares “mais eficientes”, em detrimento das menos estruturadas; a também existência de concentração de financiamentos na modalidade de custeio (especialmente agrícola), fazendo com que a agricultura familiar esteja baseada no uso intensivo de fertilizantes químicos, agrotóxicos e sementes selecionadas, o que gera baixa capitalização das famílias pelo não aproveitamento do crédito em investimentos para aquisição de máquinas, equipamentos e instalações; a especialização da produção familiar em culturas tradicionais (soja, café, milho etc.), verificando-se que o crédito abundante não promoveu diversificação produtiva na agricultura familiar, estando os produtores a repetir os padrões agrícolas das grandes fazendas; baixo envolvimento dos produtores na discussão da política, vez que os espaços para debate que foram criados acabaram por se transformar em ações burocratizadas, mantidas unicamente para garantir a liberação dos recursos aos municípios.

As pesquisas catalogadas pelo MDA em 2006 deram uma boa visão de como o Pronaf se desenvolveu nos seus primeiros dez anos de existência, cujos aspectos positivos e negativos foram importantes para as alterações que ocorreram na política posteriormente, considerando que de lá para cá muitas foram as alterações feitas no programa, algumas com o intuito explícito de superar os pontos negativos detectados. Todavia, é necessário analisar

detidamente os dados atuais da política, com ênfase na sua evolução nos últimos sete anos, para constatar se verdadeiramente o Pronaf está crescendo em efetividade como política pública, sob os diversos aspectos já mencionados e não apenas sob a ótica da expansão dos recursos disponibilizados para o programa. A escassez de fontes de recursos para o crédito rural, que marcou os anos 1980 e 1990, já não faz parte da realidade do Pronaf, assim, os problemas verificados dizem mais respeito ao acesso, utilização e qualidade do crédito, que a mera quantidade dos financiamentos concedidos. A seguir serão apresentados dados mais recentes do Pronaf e do meio rural brasileiro, conjugados a outros aspectos que influenciaram o crédito para a agricultura familiar desde a criação do Pronaf, de maneira que se possa averiguar como a política se comportou desde a sua criação, mais precisamente desde que completou seu primeiro decênio, o que pode fornecer conclusões a respeito da efetividade do Pronaf como promotor do desenvolvimento rural.

4.1 OPERAÇÕES DE CRÉDITO DO PRONAF

O Pronaf é um crédito produtivo, cujas regras estão dispostas nos normativos do financiamento rural estabelecidos pelo Banco Central do Brasil, estando sujeito às normas gerais do sistema bancário. Atualmente, o Pronaf e os demais programas agregados ao crédito são considerados a principal política destinada à agricultura familiar em nível nacional, beneficiando não somente agricultores familiares propriamente ditos, mas também silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e remanescentes de quilombos rurais. A cada ano o Pronaf vem sofrendo ajustes para se adequar às diversas necessidades do seu público, às especificidades produtivas e às condições socioeconômicas de cada região do país. O crescimento do programa é fruto das negociações entre os movimentos sociais de representação da categoria e o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

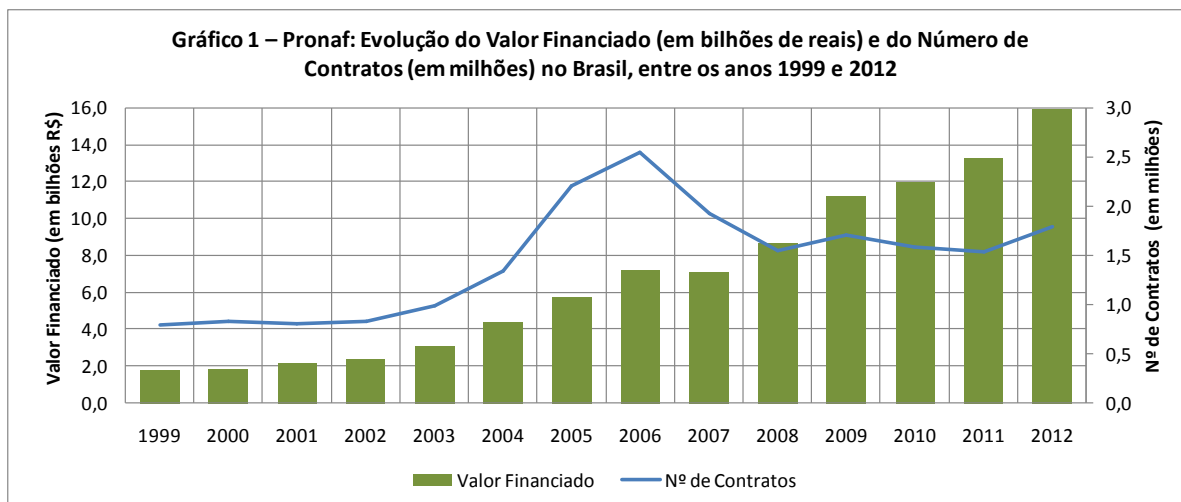
Os ajustes institucionais anuais da política fazem parte da estratégia do Governo Federal de incluir o maior número possível de agricultores familiares pobres no programa, realizando a necessária adequação das taxas de juros, aplicação de bônus de adimplência e dispensa de tarifas bancárias por meio dos subsídios governamentais. Os gastos provocados por essa política protecionista são chamados de equalização. Para equalizar a política de crédito do Pronaf, as despesas orçamentárias são, a cada ano, acrescidas de modo a assegurar um crédito mais barato para os produtores. A relação agricultor beneficiado/custo governamental é uma equação com frequência analisada pelo MDA para o vislumbre das

possibilidades de acréscimo do número de agricultores atendidos com crédito desburocratizado. O alcance dessa ampliação se dá pelo aumento da utilização de fontes de recursos sem ônus para a União e um menor emprego das fontes que geram gastos com *spread*¹⁶ bancário. A diversificação das fontes de recursos requer a construção de um complexo sistema de controle, que sofre influências de toda sorte, as quais podem aumentar os gastos orçamentários por agricultor financiado, gerando inclusive a indisponibilidade de recursos, assim, para minimizar os possíveis problemas é efetuada uma verdadeira engenharia financeira para alavancagem de fontes e linhas de crédito de menor custo. O Pronaf utiliza as mesmas fontes de recursos da agricultura empresarial, embora em condições mais favoráveis ao tomador, e somente com “recursos controlados”, para os quais o Conselho Monetário Nacional define as taxas de juros e os prazos de reembolso (SÁ, 2009, *passim*).

Os recursos controlados são assim denominados pelo Manual de Crédito Rural (MCR) do BACEN para designar as fontes constituídas por Recursos Obrigatórios (de acordo com MCR, Capítulo 6, Seção 8), Operações Oficiais de Crédito (OOC) sob a supervisão do Ministério da Fazenda, Poupança Rural (MCR, Capítulo 6, Seção 4), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo de Investimento Extramercado. O MCR, todavia, definiu que serão controlados os recursos de “qualquer fonte destinados ao crédito rural na forma da regulação aplicável, quando sujeitos à subvenção da União, sob a forma de equalização de encargos financeiros, inclusive os recursos administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)” (MCR, Capítulo 6, Seção 1, Item 2). Nessa última definição se enquadram os recursos destinados ao Pronaf.

Os dados do Banco Central para a agricultura familiar são computados por ano-civil, divididos em principais produtos, atividade, finalidade, Estados da federação, Regiões geográficas e fonte de recursos, agregados no Anuário Estatístico do Crédito Rural que contém informações do Pronaf desde o ano de 1999, agrupadas por ano fiscal. Os dados confirmam que a cada ano cresce o volume de recursos destinados à agricultura familiar, nas diversas modalidades de financiamento disponíveis no Pronaf. A evolução do número de contratos e do valor financiado no programa a cada ano pode ser verificado no **Gráfico 1** abaixo.

¹⁶ Spread bancário: é a diferença entre as taxas de juros básicas de captação e as taxas finais de custo ao tomador. Trata-se da remuneração que os bancos recebem por intermediar o crédito, é a margem bruta de lucro das instituições financeiras.



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil.

Elaboração: a autora.

Antes de analisar os números apontados pelo **Gráfico 1**, é importante mencionar que, por força da Resolução CMN nº 2.321, publicada em 09 de outubro de 1996, pelo Conselho Monetário Nacional, as instituições financeiras estavam dispensadas do registro das operações de investimento no Sistema de Registro Comum das Operações Rurais (Recor) até o ano de 2004. Assim, os dados totais do gráfico acima, porquanto não contêm todos os investimentos contratados entre 1999 e 2004, não espelham com fidelidade o volume de recursos concedidos no âmbito do Pronaf naquele período, pois apenas as operações de custeio eram obrigadas ao cadastro. Essa dispensa do Bacen somente foi revogada a partir da Resolução nº 3.224, de 29 de julho de 2004, quando todas as operações do Pronaf passaram a ser registradas no Recor, embora o Anuário Estatístico do Bacen só deixe de fazer ressalva à Res. CMN nº 2.321 nos resultados do ano de 2007. A despeito desta falha estatística, o Anuário do Bacen é apontado pelo MDA como o banco de dados oficial do Pronaf, embora aquele Ministério faça a divulgação do valor aplicado no programa agrupando os dados por ano-agrícola, ou seja, reunindo as informações dos contratos realizados entre os meses de julho de um ano e junho do ano seguinte, conforme disponibilizado em seu sítio na Internet. A presente pesquisa utilizará os dados do Anuário¹⁷, tendo em vista pertencerem à instituição oficial que controla o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), mas também mencionará dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) quando necessário apontar o volume de recursos por ano-agrícola.

¹⁷ Os dados do Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil utilizados na presente pesquisa foram compilados nos Anexos 1 e 2.

4.1.1 Volume de Recursos e Quantidade de Contratos do Pronaf

As contratações do crédito Pronaf apresentam crescimento sustentado ao longo dos anos, com aumento significativo no número de municípios atendidos pelo programa. Segundo dados do MDA (2013), no ano-agrícola 1999/2000, o Pronaf abrangia 3.403 municípios, passando para 4.539 no ano seguinte, o que representou um aumento de 33% na cobertura de municípios, ou seja, a ampliação de mais de 1.100 municípios em apenas um ano. A ampliação de municípios atendidos continuou em cada ano-agrícola, sendo que em 2005/2006 houve a inserção de quase 1.960 municípios em relação a 1999/2000. Em 2007/2008, foram atendidos 5.379 municípios, o que representou um crescimento de 58% em relação a 1999/2000, com a inserção de 1.976 municípios, crescendo também em 2008/2009 para o atendimento de 5.400 municípios e em 2009/2010 para 5.410 municípios, uma cobertura de 97% do território brasileiro.

Ao analisar o **Gráfico 1**, é evidente a constatação do acréscimo anual de recursos aplicados ao programa, o que demonstra que os problemas de falta de recursos vividos pelo SNCR nos anos anteriores, especialmente na década de 1980 e início da década de 1990, não afetaram o Pronaf, considerando que desde o princípio o programa contou com as fontes de recursos Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundos Constitucionais (aplicados em suas áreas geográficas específicas) e os Recursos Obrigatórios previstos no Capítulo 6, Seção 2, do MCR. No ano 2000 foram acrescidos ao Pronaf os Recursos Próprios Livres (RPL), previstos no Capítulo 6, Seção 3, do MCR, e em 2001 os Recursos do Tesouro Nacional (RTN). A Poupança Rural passou a financiar o Pronaf a partir de 2004 e tem sido nos últimos anos a principal fonte de recursos em volume aplicado no programa, seguida dos Recursos Obrigatórios e do FAT. Um destaque merece ser mencionado, com respeito a participação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), administrado unicamente pelo Banco do Nordeste do Brasil, mas que tem se destacado como a fonte mais importante para aquela Região, especialmente no financiamento de operações de investimento. Em menor volume de recursos, o Pronaf também recebeu aporte do Fundo de Investimentos para o Setor Cafeeiro (Funcafé), porém, com aplicação somente nos anos 2004 e 2005, e no período 2009-2012, assim como das fontes Fundo de Apoio à Cultura (FAC) e Instrumento Híbrido de Capital e Dívida (IHCD)¹⁸ no ano de 2012.

¹⁸ Instrumento Híbrido de Capital e Dívida (IHCD): diz respeito a diversos títulos ou contratos emitidos para captação de recursos financeiros para capitalização da instituição financeira.

Conforme Corrêa & Silva (2007, p. 58), os recursos do FAT são liberados apenas por bancos públicos, que necessitam dar garantias ao Fundo para conseguir liberar os recursos, cuja remuneração é feita unicamente pela TJLP, embora não sejam os bancos emprestadores que arquem com este pagamento, vez que a diferença entre as taxas de juros das linhas de crédito do Pronaf e a TJLP é assumida pelo Tesouro Nacional (União), no processo de equalização já detalhado anteriormente. Os Grupos “A” e “B” do Pronaf também recebem recursos de fontes equalizadas, em geral oriundos do próprio Tesouro Nacional, que também assume os riscos operacionais pela inadimplência dos financiamentos. Os recursos originários de Fundos Constitucionais não possuem custo de captação e, quando utilizados nas linhas de crédito Grupos “A”, “A/C”, “B”, Floresta, Semi-árido e Jovem não têm nenhum risco para a instituição financeira, vez que este é assumido pelos próprios Fundos, e os bancos ainda recebem uma remuneração equivalente a 6% ao ano sobre o valor liberado. Os financiamentos realizados por meio dos Bancos Cooperados estão registrados pelo Bacen na fonte Recursos Próprios Livres (RPL), sendo emprestados aos agricultores com a cobrança de um *spread* calculado entre a taxa de captação e a taxa de empréstimo da linha de crédito. Os recursos direcionados para o Pronaf, como constatado, têm preservado a taxa de rentabilidade dos bancos operadores, porém, quando há descasamentos entre a captação de recursos e as taxas de remuneração do programa, o Estado arca com a diferença. Assim, atualmente, a variação dos custos de equalização do Pronaf depende da fonte de recursos e da linha de crédito na qual ela será utilizada, que pode exercer maior ou menor pressão sobre o orçamento do Tesouro Nacional. A contratação de novos financiamentos, porém, nem sempre significa a liberação de recursos para as mãos do agricultor, vez que no ano-agrícola de 1999/2000, apenas 56,9% dos valores contratados foram efetivamente liberados, sendo que na safra 2000/2001 esse percentual foi de 49,4%, em 2001/2002 de 47,9% e em 2002/2003 de 52,5%. A equalização do Tesouro Nacional, entretanto, é realizada sobre o valor contratado, independentemente da efetividade das liberações, mas a remuneração dos recursos somente ocorre após a liberação, ou seja, o Tesouro é onerado duplamente, uma vez pela equalização e outra pela ausência de remuneração sobre o valor que ficou obstado na instituição financeira.

O primeiro grande acréscimo de recursos no Pronaf foi sentido já no primeiro ano do governo Lula (2003), possivelmente provocado pelas ações estatais voltadas para atender ao reclamo popular e pela intensificação do enfoque nas políticas sociais, fazendo com o programa recebesse R\$ 3 bilhões naquele ano, com contratação total de 987.504 financiamentos, quando nos anos anteriores a quantidade de contratos não passava de 830 mil,

e o volume de recursos aplicados não chegou a R\$ 2,5 bilhões. Desde 1999, o programa já contava com a segmentação em grupos, fazendo com as linhas de crédito fossem mais específicas para o público a que se destinavam, atendendo com menores taxas de juros e maior rebote os agricultores familiares de menor renda e os assentados de reforma agrária. As taxas de juros para esses dois segmentos sempre foram fixas e os financiamentos realizados com o risco assumido pelo Tesouro Nacional, sem qualquer prejuízo para as instituições financeiras, sendo as demais linhas de crédito remuneradas pela TJLP, encargo que tornava o financiamento bem mais caro para o produtor e que só foi retirado do programa no ano 2000. A crescente contratação no Pronaf, portanto, embora seja influenciada diretamente pela disponibilidade orçamentária cada vez maior para o segmento da agricultura familiar, reflete também alterações institucionais dessa natureza, que a cada ano modificaram a operacionalização do programa visando atender as críticas de baixo acesso aos recursos por parte dos produtores de baixa renda e a excessiva burocracia para liberação do crédito.

A diminuição dos custos operacionais promovida pela criação do crédito rotativo em 1997, que nos primeiros anos do Pronaf foi operacionalizado apenas pelo Banco do Brasil, permitiu que a renovação do crédito de custeio fosse realizada com menor burocracia e, conseqüentemente, elevasse o número de contratos concedidos a cada ano naquela modalidade de financiamento. O movimento que originou o Grupo “B” em 1999, com intuito de incorporar ao programa as famílias rurais de menor renda no campo, notadamente as da Região Nordeste, atingiu um número maior de agricultores marginalizados, ficando protegida dos riscos a instituição financeira. As alterações normativas do Pronaf realizadas a cada ano denotam um esforço maior de inclusão dos agricultores familiares, seja na flexibilização das exigências e na redução de encargos, seja na criação de linhas de crédito exclusivas para segmentos de produtores ou atividades específicas. A elevação das contratações deverá, todavia, espelhar também uma mudança na lógica de distribuição e direcionamento dos recursos, de modo a incorporar agricultores menos integrados economicamente.

A progressão no volume de recursos financiados por meio do Pronaf entre os anos de 1999 e 2003 representou um crescimento de 173%, período em que o valor médio dos financiamentos aumentou de 2.244 reais para 3.114 reais. A contínua expansão dos recursos contratados atingiu a marca dos R\$ 7,16 bilhões em 2006, um aumento de 403% em relação a 1999, com recorde no número de financiamentos (2.551.497), ficando em 2.808 reais o valor médio das operações. Esse desempenho no número de contratos não foi mais repetido no Pronaf, vez que desde 2006, apesar do volume de recursos empregados continuar crescendo, o

número de financiamentos tem diminuído gradativamente. Esse cenário pode ter várias causas, contudo, certamente uma delas diz respeito ao aumento do limite de financiamento das várias linhas de crédito do programa e a criação de outras que puseram à disposição do agricultor familiar um volume de recurso maior por operação bancária. No ano de 2006 foi concedido bônus de adimplência especial para os custeios de algodão, arroz, feijão, mandioca, milho e soja, ano em que essas culturas representaram 72% do valor financiado e 77% do número de contratos para custeio agrícola em todo o Brasil. Naquele mesmo ano também foram elevados os tetos de financiamento dos Grupos “C”, “D” e “E” para a modalidade de investimento, que pela primeira vez contabilizou uma proporcionalidade equilibrada com os contratos de custeio agrícola. Aquele ano também começava a refletir os contratos de investimento firmados com base na nova metodologia do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituída no ano anterior, que permitia às instituições financeiras descentralizem o atendimento e acompanhamento dos produtores enquadrados no Grupo “B” com Oscip’s e cooperativas de crédito. O Grupo “B”, à época, realizava financiamentos de no máximo R\$ 2 mil, explicando a redução no valor médio das operações.

O ano de 2006 marca o início do decréscimo no número de contratos firmados por meio do Pronaf e o aumento significativo do valor médio dos financiamentos, que de 2.808 reais passou a 3.703 reais no ano seguinte; 5.587 reais em 2008; 6.580 reais em 2009; 7.561 reais em 2010; 8.640 reais em 2011; e 8.879 reais em 2012. Conforme Sá (2009, p. 31-35), nesse período, várias foram as modificações no Pronaf que puseram à disposição do agricultor familiar novas oportunidades de financiamento por meio das linhas de crédito que iam sendo criadas ou expandidas, a saber, a retirada da necessidade de apresentação de garantias para as operações com risco da União; a elevação do teto dos Grupos “C”, “D” e “E”, antes da sua extinção em 2008, quando foram transformados no Grupo Variável; a possibilidade do Grupo “B” financiar operações de até R\$ 4 mil quando destinadas ao cultivo da mamona para produção de biodiesel; o repasse de recursos do BNDES, equalizados pelo Tesouro Nacional, a cooperativas de crédito para o financiamento de custeio dos Grupos “D” e “E”; os rebates na contabilização da renda para fins de enquadramento quando originada de algumas atividades específicas; a criação do Pronaf Floresta, Pronaf Eco, Pronaf Agroecologia e Pronaf Semi-árido; um maior estímulo ao financiamento das linhas de crédito Pronaf Mulher e Pronaf Jovem; a instituição do Pronaf Mais Alimentos, linha de crédito que podia financiar por operação/agricultor até R\$ 130 mil; indução à comercialização por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE);

elevação do limite de financiamento do Pronaf Variável para R\$ 80 mil no custeio e R\$ 130 no investimento; redução das taxas de juros de diversas linhas; entre outras iniciativas.

Todavia, ainda que crescente o estímulo para contratação de novos financiamentos, as medidas não resultaram num volume maior de contratos. Entre 1999 e 2012 foram concedidos no Pronaf o total de 20.444.546 financiamentos, totalizando aproximadamente R\$ 96,9 bilhões. Levando em conta que os empreendimentos rurais familiares levantados no último Censo Agropecuário (2006) são pouco mais de 4,3 milhões; que as estatísticas apontam uma tendência de esvaziamento das zonas rurais; que as gerações de trabalhadores rurais apresentam dificuldades na transferência hereditária e na sucessão profissional; e que a população rural tem se masculinizado gradativamente nos últimos anos, os números do Pronaf parecem apontar para uma saturação do crédito, considerando que o número de financiamentos concedidos é bem superior à quantidade de estabelecimentos rurais familiares catalogados pelo IBGE. Entretanto, quando se trata da apreciação de qualquer programa de crédito produtivo, análises dessa natureza são simplórias e infantis, vez que esse tipo de financiamento lida com ciclos produtivos que se refazem periodicamente, renovando a necessidade de insumos para um novo circuito de produção, o que demanda novo aporte de recursos.

A agricultura familiar, como já demonstrado, a despeito dos problemas vivenciados pelas populações rurais, continua sendo protagonista na produção de gêneros alimentícios que fazem parte da mesa de grande parte dos brasileiros, abastecendo o mercado interno com uma gama de produtos e participando de forma significativa do PIB do agronegócio do país. A comprovação de sua relevância para a economia faz concluir que as cadeias produtivas da agricultura familiar estão ativas e continuam necessitando do crédito e dos demais insumos para o implemento de suas atividades. Ademais, conforme bem apresenta Abramovay (2010), a quantidade de evidências da viabilidade econômica da agricultura familiar vão no sentido contrário à sua extinção ou inexpressividade, pois sua importância é tal que de outro modo ela não seria tão decisiva na oferta agropecuária dos países desenvolvidos, que têm na agricultura familiar um sustentáculo do seu dinamismo econômico e de uma saudável distribuição da riqueza nacional. Desta forma, o problema da redução gradativa do número de contratos de financiamento pode estar demonstrando, na realidade, que o crédito não está chegando em número suficiente de contratos para os segmentos de menor renda, a quem o programa direciona financiamentos com limites de crédito menores, a exemplo dos Grupos “A” e “B”

que englobam os assentados de reforma agrária e os agricultores familiares com renda anual familiar de até R\$ 10 mil.

Conforme dados tratados pelo Dieese (2010), nos anos-agrícolas 2007/2008, 2008/2009 e 2009/2010, foram assentadas 232.700 famílias por meio do Programa Nacional de Reforma Agrária e mais 40.454 famílias pelo Crédito Fundiário, totalizando o acréscimo de 273.154 novas unidades familiares público alvo do Grupo “A”. Entretanto, naquele período esta linha de crédito financiou apenas 168 mil contratos, alcançando pouco mais de R\$ 1,6 milhão em empréstimos e representando apenas 3,51% do número de contratos do Pronaf em todo o Brasil e apenas 4,8% do volume de recursos financiados. Naqueles anos-agrícolas, a performance do Grupo “B” foi um pouco melhor, financiando 1,4 milhão de contratos, que totalizaram R\$ 2,2 bilhão, mas que representaram apenas 6,62% do volume de recursos aplicados no período, proporção que é compatível com o reduzido valor emprestado em cada contrato, peculiaridade da própria linha de crédito enquadrada como “microcrédito produtivo”. O valor médio dos financiamentos do Grupo “B” naquele intervalo de anos foi de 1.571 reais, fazendo com que o número de contratos firmados representasse 29% do total de empréstimos. As linhas de crédito dos Grupos “C”, “D”, “E” e, após a unificação destes, a do Grupo Variável contrataram no período 2,7 milhão de financiamentos, abarcando 57% do total de empréstimos, com R\$ 23 bilhões aplicados ou 69% de tudo o que foi emprestado no país naquele período.

As linhas de crédito dos Grupos “C”, “D”, “E” eram destinadas aos agricultores familiares mais estruturados, que tivessem obtido nos doze meses anteriores à emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) até R\$ 60 mil de renda bruta familiar, sendo que, após a unificação dessas linhas no Grupo Variável, o limite da renda passou a ser de até R\$ 110 mil por ano e os produtores enquadrados poderiam contratar financiamentos de até R\$ 80 mil na modalidade custeio e de até R\$ 130 mil na modalidade investimento. A unificação permitiu que os agricultores familiares enquadrados nesse segmento financiassem livremente sua atividade, limitando-se o volume de crédito apenas à análise financeira da propriedade rural e não mais ao esbarro da linha de crédito. Os resultados do programa demonstraram, já nos anos seguintes à unificação daquelas linhas de crédito, a influência do aumento da renda para fins de enquadramento, vez que na safra 2009/2010 o Grupo Variável representou 40% do número de contratos firmados e 67% do valor emprestado. Ou seja, com a expansão da faixa de renda, mais produtores de melhor estruturação puderam ser inseridos no programa, o que explica o aumento no valor médio dos contratos.

Já os Grupos “A” e “B” não tiveram proporcionalmente o mesmo aumento. O Grupo “A”, nos anos-agrícolas 2007/2008, 2008/2009 e 2009/2010, representou 3,9%, 4,5% e 6,4%, do volume total financiado nos respectivos períodos, no entanto, com redução relativa no número de contratos, que alcançaram naqueles anos-agrícolas respectivamente 2,60%, 3,52% e 1,43% do número de financiamentos. Ou seja, entre os contratos do Grupo “A” também houve aumento no valor médio dos financiamentos do período, o que pode apenas significar uma maior complexidade dos projetos técnicos, vez que a linha de crédito não passou por nenhuma elevação de limite de financiamento naqueles anos. No caso do Grupo “B”, houve um crescimento mais significativo, considerando que em 2007/2008 a linha de crédito representava 23,4% do número de contratos, mas apenas 3,9% do valor total financiado. Em 2009/2010 a participação do Grupo “B” no número total de empréstimos subiu para 39,4%, representando 9,54% do total dos recursos contratados. A maior relevância do Grupo “B” reflete a permissão às instituições financeiras para atuarem por mandato, por intermédio de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e cooperativas de crédito, quando utilizarem a metodologia preconizada pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). A metodologia e os resultados do PNMPO para o Pronaf serão mais bem detalhados adiante, no item 3.3.

4.1.2 Inadimplência das Operações de Crédito

A inadimplência dos produtores rurais, que os impede de contrair novos financiamentos, pode ser outra razão para a diminuição do número de contratados do Pronaf nos últimos anos, embora ela não seja evidenciada nos dados publicados oficialmente pelas diversas instituições responsáveis por divulgar as estatísticas do crédito rural, apesar do MDA sempre enfatizar que “o programa possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, além das menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do país”. Segundo Sá (2009, p. 77), “a inadimplência é um importante componente do *spread* bancário no Brasil, considerando o mercado financeiro em geral”, vez que o valor do *spread* precisa cobrir, entre outros custos, os gastos com a inadimplência dos financiamentos. Quanto ao Pronaf, a compreensão do comportamento dos índices de inadimplência é de grande relevância para a análise do comportamento do *spread* pago aos agentes financeiros que operacionalizam o programa. Mas não somente isso. Analisar os índices de inadimplência permite verificar se a política de crédito tem conseguido elevar a qualidade de vida dos produtores e auxiliado na erradicação da pobreza rural ou se, na verdade, os financiamentos

induziram à maior pobreza daqueles produtores que se endividaram e que, por alguma razão, não conseguiram obter sucesso nos empreendimentos rurais para reembolsar o banco nas épocas aprazadas. Em sua pesquisa, o mencionado autor localizou apenas duas fontes de dados informando a inadimplência do Pronaf no Brasil: a do Sistema de Informações Gerenciais do relatório anual publicado pelo Ministério da Integração Nacional, que contém dados apenas dos Fundos Constitucionais (FC's); e o levantamento das operações de crédito rural do Pronaf da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF), publicado em agosto de 2007.

A primeira fonte não apresenta padronização na configuração dos dados, impossibilitando qualquer análise sistemática da inadimplência do Pronaf financiado pelo FC's ao longo dos anos, vez que reúne na mesma rubrica os créditos destinados à agricultura familiar e aos demais segmentos produtivos de micro e pequeno porte. A segunda fonte traz apenas o que foi contratado e não pago, sem incluir o montante financiado e pago, ou seja, diz respeito ao índice de inadimplência apenas das operações de crédito que apresentaram algum atraso no pagamento até o ano-agrícola 2006/2007. De qualquer forma, foi possível ao autor considerar o montante contratado por ano-agrícola, divulgado pelo MDA, e os dados constantes do relatório da SPE/MF para enfim chegar aos percentuais de inadimplência. Concluiu, portanto, que entre as operações de custeio com risco bancário que demandaram equalização de juros (Grupos "C", "D" e "E"), o índice de inadimplência foi de 1%; para o mesmo perfil de produtor que acessou o crédito de investimento, a inadimplência chegou a 3%; os grupos do Pronaf cujo risco pertence à União apresentaram os maiores índices de inadimplência, sendo de 19% no Grupo "B" e de 14% nos Grupos "A" e "A/C". Repita-se que os índices de inadimplência apresentados pelo relatório da SPE/MF se referem aos valores contratados e aos não pagos até o ano-agrícola 2006/2007, ou seja, até o mês de julho de 2007, pouco tempo após a implantação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), cuja lei foi publicada em abril de 2005, sugerindo nova sistemática de operacionalização para o Grupo "B".

A alta inadimplência dessa linha de crédito foi objeto de preocupação específica do governo, pois em 22 de novembro de 2007, o MDA publicou a Portaria nº 105, estabelecendo que, para o monitoramento e acompanhamento mensal da inadimplência, "as instituições financeiras operadoras do Grupo "B" deveriam enviar à Secretaria da Agricultura Familiar do MDA (SAF/MDA), a situação municipal de inadimplência dessas operações de crédito do Pronaf B, até o dia 20 do mês subsequente" (art. 1º). Os agentes financeiros operadores do

crédito para aquele Grupo deveriam suspender novos financiamentos da linha quando, cumulativamente, a taxa de inadimplência no município alcançasse valor igual ou superior a 15% e fossem registradas acima de cinquenta operações da linha de crédito em atraso no município, ressalvadas as propostas que já estivessem em poder do banco e que poderiam ser contratadas até o prazo de trinta dias após a comunicação da suspensão. A SAF/MDA passou a publicar, até o último dia de cada mês, a listagem dos municípios que deveriam ter suas operações suspensas, em que novas contratações somente seriam permitidas aos mutuários que já acessaram o crédito e estavam adimplentes; ou operações realizadas dentro do Programa Nacional de Biodiesel; ou operações contratadas segundo a metodologia do microcrédito produtivo orientado do Programa Agroamigo do Banco do Nordeste do Brasil¹⁹ e pela metodologia do Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) do Banco do Brasil²⁰; ou ainda com uso de outras metodologias que viessem a ser aprovadas pela SAF. Segundo Abramovay (2012, p. 378), em 2007, dos 768 mil agricultores contemplados com o crédito do Grupo “B”, 229 mil não haviam honrado pontualmente seus compromissos e dos R\$ 895 milhões emprestados, R\$ 280 milhões estavam em situação de inadimplência. À época da publicação da Portaria nº 105, havia 1.029 municípios no Brasil com mais de 15% de inadimplência e com mais de 50 contratos em atraso, grande parte situados na Região Nordeste.

A operacionalização do Pronaf “B” poderia ser retomada nos municípios suspensos pela Portaria em razão do cumprimento, cumulativamente, dos seguintes requisitos: a) que o município elaborasse um Plano Municipal de Aplicação e Recuperação das Operações da Linha de Crédito do Grupo “B” do Pronaf (PMAR), conforme aprovado pela plenária do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS); que fossem recuperadas, pelo menos, 50% das operações em atraso e desde que o número restante fosse inferior a 50 financiamentos. Na prática, não foram elaborados Planos em todos os municípios e os que foram elaborados não surtiram muito efeito na inadimplência, tendo a Portaria MDA nº 105 sido revogada em 21 de setembro de 2009, por meio da Portaria MDA nº 19, que repetia o que a anterior determinava, porém, sem mais exigir a elaboração do PMAR, mas apenas recomendando a implementação de ações conjuntas articuladas nos municípios para a

¹⁹ O Agroamigo é o programa de microcrédito rural produtivo orientado do Banco do Nordeste do Brasil e que realiza financiamentos do Grupo “B” do Pronaf. O Agroamigo será detalhado no item 3.3.

²⁰ A metodologia do Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) é uma estratégia negocial do Banco do Brasil, que busca impulsionar o desenvolvimento sustentável das regiões onde o banco está presente, por meio da mobilização de agentes econômicos, sociais e políticos, para apoio a atividades produtivas que posteriormente poderão ser apoiadas com crédito.

recuperação do crédito, como campanhas, reuniões para esclarecimentos, divulgação e acompanhamento de normas vigentes que permitam a renegociação ou liquidação das dívidas rurais, de modo que essas ações identifiquem os fatores que levaram os agricultores a atrasar o pagamento, além de buscar meios para qualificar o crédito para novos tomadores.

Conforme Abramovay (2012, p. 378), quando da publicação da Portaria nº 105, a inadimplência era tão generalizada no Grupo “B” que não poderia ser atribuída a qualquer circunstância local ligada a fatores climáticos ou mercadológicos, especialmente porque a maior parte dos municípios inadimplentes se encontrava no Nordeste, onde os fatores climáticos não podem ser tratados como surpresa, posto que regulares na Região. Outra razão para não associar a inadimplência do Grupo “B” às adversidades climáticas é o fato de que nenhum dos dez municípios com os maiores índices de inadimplência do Nordeste registrou junto à Secretaria Nacional de Defesa Civil qualquer decretação de estado de emergência ou calamidade pública no período entre os anos de 2004 de 2007. Nos dez municípios com maior proporção de inadimplência não havia ocorrido nenhum episódio climático que justificasse o não pagamento dos empréstimos por seca ou inundação. Entre os dez municípios com maior quantidade absoluta de contratos em atraso, apenas três deles haviam decretado estado de emergência ou calamidade naquele período.

No caso da baixa inadimplência das operações de investimento, é importante registrar que as linhas de crédito dos Grupos “C”, “D” e “E” permitiam carência de até cinco anos, ficando o produtor obrigado a pagar principal e juros somente a partir do 6º ano do contrato, conforme disciplinado no Manual de Crédito Rural (MCR). Assim, no ano-agrícola de 2006/2007 era possível haver operações de crédito contratadas no ano de 2001 que ainda não haviam iniciado seu ciclo de reembolsos, vez que, embora contratado, o financiamento ainda não exigia pagamento, todavia, a agregação do valor dessas operações na contabilização da inadimplência dilui os saldos em atraso, reduzindo o índice. Ainda sobre as operações de investimento, é também relevante lembrar que nem todas as operações contratadas até 2007 foram devidamente cadastradas no sistema Recor, assim sendo, se o relatório da SPE/MF utilizou dados do Anuário Estatístico do Bacen para o período (o que não foi mencionado pelo autor), os saldos contratados não estariam retratando a realidade.

A inadimplência apresentada no financiamento dos Grupos “A” e “A/C” reflete o cenário do crédito entre os assentados de reforma agrária e sinaliza o que pode ser uma grave constatação: a de que o crédito para essas famílias, já vitimadas historicamente pelas desigualdades socioeconômicas do campo, está agravando as situações de pobreza. Para

analisar as razões da inadimplência entre os assentados, é necessário examinar se os financiamentos concedidos obedeceram ao preceituado para o crédito rural, a saber, a verificação prévia da oportunidade, suficiência e adequação dos recursos. Sabe-se que uma grande parte das terras desapropriadas para fins de reforma agrária no Brasil é oriunda de imóveis que não atenderam a função social da propriedade prescrito na Constituição Federal e que um dos elementos que permitem o cumprimento do preceito constitucional é “o aproveitamento racional e adequado” da propriedade rural, impossível de ser alcançado quando as próprias características naturais da terra são improdutivas. Assim, não é demais concluir que parte dos imóveis que são desapropriados e parcelados para agricultores familiares por meio do Programa Nacional de Reforma Agrária são, na verdade, propriedades improdutivas que não puderam gerar riqueza recebendo o manejo do sistema agromercantil das empresas rurais, havendo, portanto, pouca chance de sucesso para a produção rural familiar.

É evidente que o assentado contemplado com esse tipo de terra terá graves dificuldades para produzir, ainda que lhe seja disponibilizado crédito. Deste modo, a suficiência dos recursos, que requer que a quantia emprestada satisfaça as necessidades da atividade, e a adequação, que diz respeito à aplicação dos recursos em atividades que o produtor tenha capacidade para desenvolver, estarão por completo comprometidas na concessão de financiamentos a assentados na situação descrita acima. É claro que as causas da inadimplência do Pronaf entre os assentados de reforma agrária não se limitam a estas que foram mencionadas, mas tocam, necessariamente, no modo como essas famílias são selecionadas, na estrutura pré-existente ao crédito implantada em cada assentamento; na assistência técnica e no apoio estatal que as famílias dispõem após a posse da terra; na oportunidade do crédito e na comercialização da produção. Contudo, tais aspectos não são objeto da presente pesquisa, embora seja premente a necessidade de que essas razões sejam levantadas e corrigidas a tempo pelos gestores do programa, de modo que o Pronaf consista num estímulo à produção nos assentamentos e não mais um dos problemas a ser suportado por essas famílias.

O índice de inadimplência apresentado pelas operações de custeio (1%) parece ser uma boa notícia para o programa, pois, considerando que o financiamento para essa modalidade possui as maiores taxas de juros e os menores prazos entre todas as linhas de financiamento do Pronaf, a reduzida inadimplência demonstra um alto percentual de reembolso e pontualidade. No entanto, concluir que o baixo índice de inadimplência de

qualquer das linhas de financiamento do Pronaf significa elevado retorno dos créditos é um risco, pois os números escondem outro problema, qual seja as constantes medidas legais que autorizam a renegociação das operações de crédito, consignando novos prazos de carência e pagamento, o que oculta a verdadeira inadimplência do programa. As diversas leis, medidas provisórias, decretos e outros dispositivos legais que determinem qualquer modificação nas condições das operações de crédito rural só podem ser implementados no SNCR após a regulamentação do Conselho Monetário Nacional (CMN), que o faz por meio da publicação de Resoluções tratando especificamente do assunto. Conforme levantamento realizado no sítio do Banco Central do Brasil, detidamente nas Resoluções do CMN publicadas entre junho de 1996, mês de criação do Pronaf, e abril de 2013, pelo menos 82 delas trataram de algum tipo de repactuação, prorrogação, alongamento, composição, novação ou renegociação de operações de crédito do Pronaf (ver **Apêndice A**). A primeira Resolução permitindo a renegociação das dívidas do Pronaf foi publicada já no ano seguinte à implantação do programa e, desde então, a média é de pelo menos cinco Resoluções publicadas por ano, ou uma Resolução a cada dois meses e meio. As datas de publicação de algumas dessas Resoluções têm intervalos de poucos dias ou meses entre si, ou seja, com grande frequência é permitido às diversas instituições que operacionalizam o Pronaf a alteração de prazos de pagamento, dilatando as datas de vencimento de parcelas em meses ou anos adiante. Grande parte dessas Resoluções permite que os saldos em atraso das parcelas não pagas seja reescalando nas parcelas vincendas; confere nova carência para reinício dos reembolsos; altera taxas de juros ou concede rebates; e dá novo prazo de pagamento, ampliando o número de anos do contrato.

As diversas medidas de renegociação de dívidas autorizadas pelo CMN, com raras exceções, sempre beneficiam as instituições financeiras, que se aproveitam dos dispositivos legais para reduzir drasticamente o índice de inadimplência de suas operações, o que também diminui o comprometimento do *spread* e do provisionamento que legalmente os bancos precisam fazer nas operações de crédito em que há risco para a instituição, compartilhado ou não com a fonte de recursos. A ampliação dos prazos de pagamento também alarga o período em que as instituições financeiras continuarão recebendo a remuneração pela aplicação das fontes de recursos. O Tesouro Nacional, a cada nova Resolução, necessita movimentar a engenharia da equalização das fontes, pois não raras vezes a determinação legal permite assunção dos riscos dos créditos ou o seu compartilhamento com as fontes de recursos. O agricultor familiar, por sua vez, se beneficia do fato de se tornar “adimplente” novamente com

o banco, podendo ter seu nome excluído dos cadastrados restritivos de crédito e recuperar a condição de tomador de novos financiamentos. Mas, os benefícios para o produtor param por aí, pois, as razões que o levaram a inadimplir num primeiro contrato podem não ser superadas a tempo para um segundo financiamento, quando o novo compromisso com o banco agravará sua situação, sendo necessário se beneficiar de uma renegociação também no segundo financiamento, momento em que possivelmente o programa lhe ofertará uma nova oportunidade de crédito, sem que ele tenha reembolsado um centavo sequer nos financiamentos anteriores.

Esse ciclo de novas concessões de crédito para agricultores que já possuíam saldo devedor com os bancos pode ser verificado nas próprias Resoluções do CMN, em que muitas medidas de repactuação dos créditos são seguidas da criação de novas linhas de financiamento específicas para os mesmos agricultores beneficiados com a renegociação. Tome-se como exemplo as constantes estiagens da Região Nordeste que em 28/02/2013 foi contemplada com a Resolução CMN nº 4.189 autorizando “a renegociação de operações de crédito rural de custeio e investimento no âmbito do Pronaf aos agricultores familiares que tiveram prejuízos em decorrência da estiagem na área de atuação da Sudene”. Na mesma data foi publicada a Resolução CMN nº 4.190, que “prorroga os prazos para contratação das linhas especiais de crédito de investimento e de custeio para os agricultores familiares enquadrados Pronaf afetados pela seca ou estiagem na área de atuação Sudene”. Outro exemplo, a Resolução CMN nº 4.066, publicada em 12/04/2012, que “autoriza a renegociação de operações de crédito rural de custeio e investimento no âmbito do Pronaf aos agricultores familiares que tiveram prejuízos em decorrência da estiagem na região Nordeste e das enchentes na região Norte”, seguida da Resolução CMN nº 4.077, 04/05/2012, que “institui linha especial de crédito para os agricultores familiares enquadrados no Pronaf afetados pela seca ou estiagem na área de atuação da Sudene”. E ainda, a Resolução CMN nº 4.083, de 22/05/2012, que “autoriza a renegociação de operações de crédito rural de custeio e investimento no âmbito do Pronaf aos agricultores familiares que tiveram prejuízos em decorrência das enchentes na região Norte” e, na mesma data, a publicação da Resolução CMN nº 4.078, que “institui linha especial de crédito de investimento no âmbito do Pronaf para agricultores familiares afetados por enchentes ou enxurradas na região Norte”. Na Região Sul, semelhantemente, foi publicada a Resolução CMN nº 4.047, em 26/01/2012, que “autoriza a renegociação de operações de crédito rural de custeio e investimento, no âmbito do Pronaf, aos agricultores familiares que tiveram prejuízos em decorrência da estiagem nos estados da região Sul” e a

Resolução CMN nº 4.112, em 10/07/2012, que “autoriza a criação de linha de crédito de investimento, no âmbito do Pronaf, com bônus de adimplência, para agricultores familiares de municípios da Região Sul afetados por seca ou estiagem”.

Os exemplos citados acima foram selecionados entre os mais recentes, mas há vários outros casos idênticos ao longo dos anos da história do Pronaf, em que a dificuldade no pagamento dos financiamentos já concedidos é remediada com mais crédito, seja com linhas especiais criadas exclusivamente para a situação emergencial de alguma região geográfica, seja na disponibilidade das linhas de crédito tradicionais do Pronaf que voltam a ser ofertadas para o produtor quando ele deixa de estar inadimplente em decorrência da renegociação das dívidas. Ressalte-se que os agricultores familiares brasileiros mais pobres, em geral, não possuem renda oriunda de atividades fora do estabelecimento rural (como é comum entre os grandes agropecuaristas) que seja suficiente para socorrê-los quando a atividade rural não gerar receita que satisfaça suas próprias necessidades e as obrigações junto ao banco (ver considerações sobre o rendimento dos agricultores familiares no item 3.2.1). Assim, a inadimplência dos produtores não está sendo resolvida com a concessão de mais crédito, pois, como já mencionado, o número de contratos do Pronaf tem diminuído nos últimos anos, o que pode ser consequência direta da própria inadimplência dos financiamentos contraídos anteriormente.

Entre as iniciativas recentes de redução da inadimplência do Pronaf, é importante mencionar a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, regulamentada pelo Decreto nº 7.339, de 20 de outubro de 2010, que determinou a remissão das dívidas rurais do Pronaf contratadas até 15 de janeiro de 2001, cujos saldos não ultrapassassem R\$ 10 mil. No caso específico das operações do Grupo “B” do Pronaf, a remissão se aplicaria a todas as dívidas contratadas até 31 de dezembro de 2004. A Lei também permitiu a liquidação das dívidas do Pronaf contratadas até 15 de janeiro de 2001, cujo saldo devedor fosse superior a R\$ 10 mil e inferior a R\$ 35 mil, com descontos de até 85% sobre o saldo total. A apuração dos saldos devedores seria realizada sem aplicação de juros de atraso, multas ou outras sanções, e os produtores que desejassem liquidar com o desconto ofertado pela Lei deveriam procurar as instituições financeiras até 30 de novembro de 2011, aderir ao benefício e desembolsar a diferença necessária para o pagamento integral da dívida. Para aqueles que se enquadravam na possibilidade de remissão integral das dívidas, não era necessário fazer nada, vez que o procedimento seria feito automaticamente pelos bancos. A Lei não abrangia somente o Pronaf, pois também englobava dívidas rurais com as mesmas características acima que

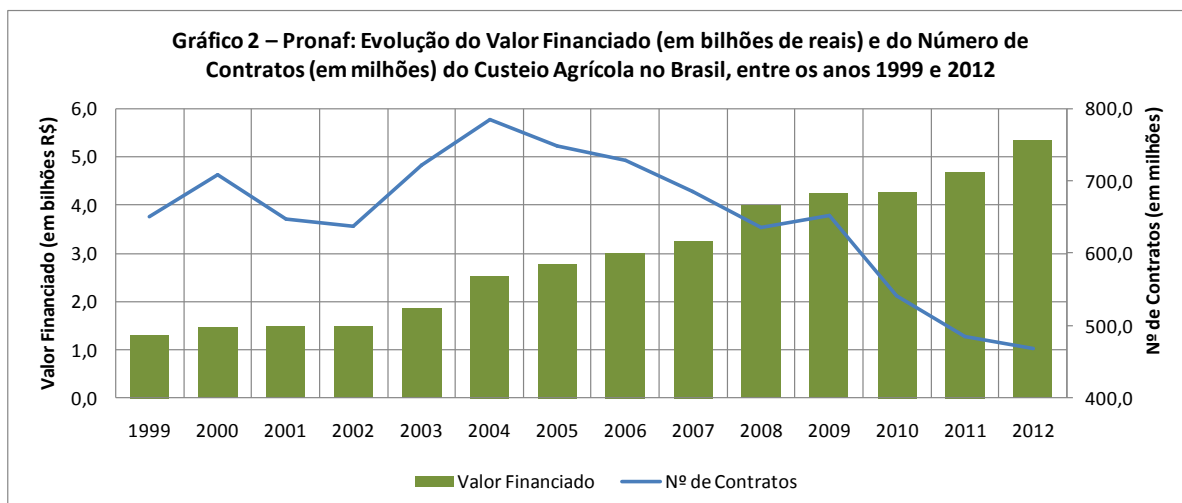
tivessem sido contratadas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) ou de fontes com risco para a União.

O perdão de dívidas permitido pela Lei nº 12.249/2010, seja no caso da remissão integral, seja na concessão de descontos de até 85% para liquidação, revela que o Estado brasileiro, ao constatar a situação das dívidas rurais, preferiu arcar com a dispensa dos valores a ter que manter essas operações no sistema bancário. Ao analisar as diversas Resoluções do CMN publicadas nos anos anteriores a 2010, que autorizavam a renegociação dessas mesmas dívidas, a iniciativa da Lei nº 12.249 parece querer por fim a um ciclo de medidas paliativas que só postergaram a inadimplência dos produtores. A iniciativa do Governo pode servir de diagnóstico da efetividade do Pronaf como política pública, principalmente nos primeiros anos de atuação do programa, vez que a Lei englobou dívidas contraídas até 15 de janeiro de 2001. No caso das operações do Grupo “B”, ressalte-se que a Lei autorizou o perdão de todas as dívidas contraídas até 2004, ano que antecedeu a criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Assim, muitos foram os produtores beneficiados com a Lei nº 12.249/2010. Somente no Banco do Nordeste, o número de clientes que poderia receber a remissão ou o desconto para liquidação da dívida era de 570 mil, conforme notícia divulgada na Internet (BNB, 2013). Com a redução dos saldos devedores provocada pela medida, os produtores elevaram a capacidade de pagamento, habilitando-se para obtenção de novos créditos. Desse modo, pode-se concluir que o efeito da Lei nº 12.249/2010 é uma das razões para o aumento no número de financiamentos contraídos no Pronaf em 2012, ano em que o programa contratou 1.794.422 operações de crédito, um aumento de 16,5% em relação a 2011.

4.1.3 Financiamentos para Custeio Agrícola

Os financiamentos do Pronaf revelam uma concentração da aplicação dos recursos na modalidade custeio, especialmente com a finalidade agrícola, que envolve as atividades de beneficiamento, extrativismo de espécies nativas, lavouras e outras aplicações. O **Gráfico 2** mostra a evolução dos empréstimos do Pronaf para custeio agrícola no Brasil desde 1999, sendo que a performance se assemelha a dos financiamentos totais do programa, ou seja, nas operações de custeio agrícola também houve crescimento progressivo no volume de recursos, mas gradativa queda no número de contratos financiados, que começa mais cedo que na performance global do programa, já que o declínio no número de financiamentos de custeio

agrícola passa a ser sentido já em 2004, ano em que foram financiados 785.733 contratos, número recorde até o momento.

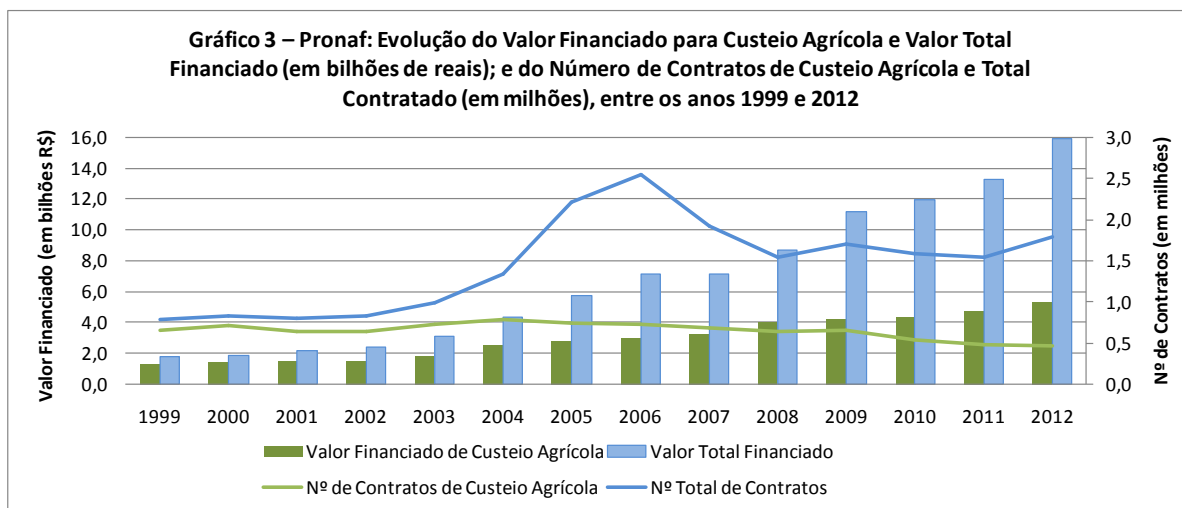


Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil.

Elaboração: a autora.

A proporção dos financiamentos de custeio agrícola no total financiado do Pronaf em cada ano é muito significativa, conforme pode ser verificado no **Gráfico 3**, que demonstra a prevalência das operações do gênero sobre as demais modalidades (custeio pecuário, investimento agrícola e investimento pecuário) nos primeiros anos do programa, possivelmente provocada pela não obrigatoriedade de registro das operações de investimento até o ano de 2004, consentida pela Resolução CMN nº 2.321. Todavia, a análise mais detida dos números revela que mesmo após a revogação da referida Resolução, quando todas as modalidades de crédito do Pronaf passaram a ser registradas no Recor, as operações de crédito de custeio agrícola continuaram com um volume de contratações significativo em relação ao total financiado. A redução no número de contratos de custeio agrícola elevou o valor médio das operações de forma bastante expressiva, vez que em 2007 a média de valor dos contratos era de 4.732 reais, chegando a 11.394 reais em 2012, um aumento de 240%. A média de valor dos contratos das demais modalidades de financiamento do Pronaf foi de 7.991 reais em 2012, isso quer dizer que o custeio agrícola, além de ser a modalidade que abocanha a maior parte dos recursos financiados, realiza também os financiamentos de maior valor, apesar das linhas de crédito de custeio possuírem as maiores taxas de juros e os menores limites de crédito do programa. A prevalência dos créditos de custeio sobre as modalidades de investimento significa que o Pronaf tem reduzida possibilidade de intervir no nível de investimentos das unidades familiares de produção, já que as operações de crédito

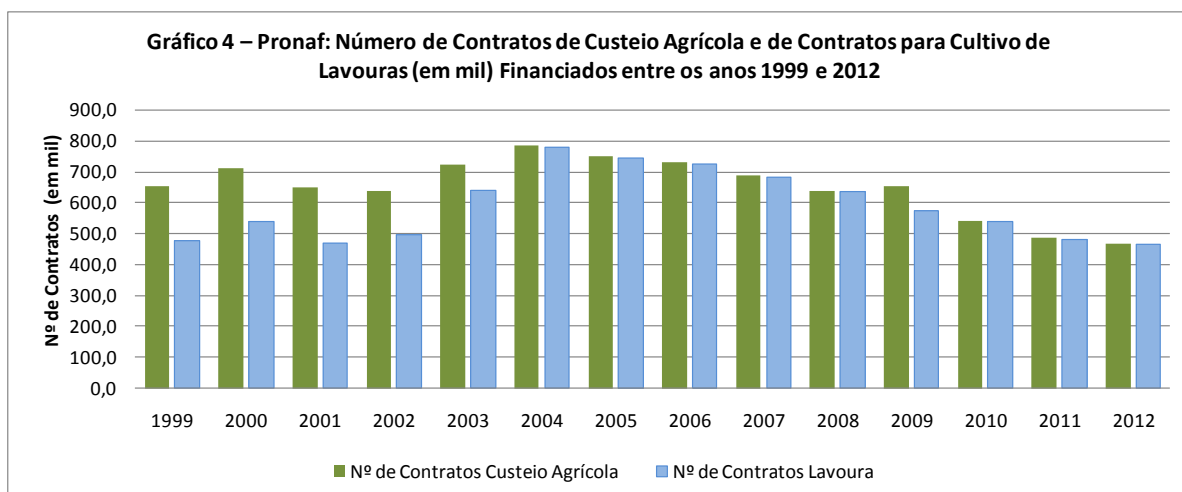
não têm sido capazes de elevar a capitalização das famílias por meio da aquisição de máquinas, equipamentos e instalações.



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil.

Elaboração: a autora.

A quase totalidade de financiamentos de custeio agrícola do Pronaf é realizada para a finalidade de implantação ou manutenção de lavouras. Como pode ser observado no **Gráfico 4**, a partir do ano de 2004, os empréstimos para lavoura representaram quase 100% do total de contratos para custeio agrícola no Brasil, à exceção do ano de 2009 quando a diferença foi um pouco mais significativa.



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil.

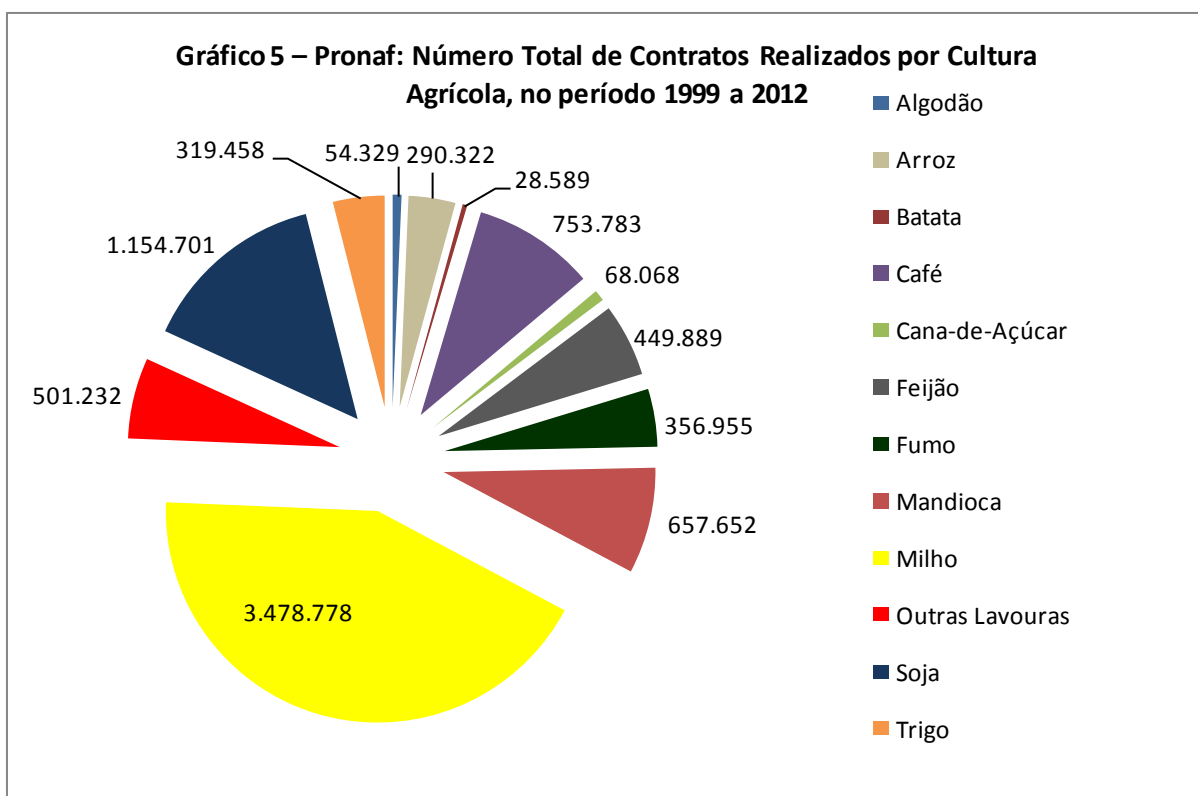
Elaboração: a autora.

Ao verificar quais são as principais culturas financiadas nas operações de custeio agrícola (**Gráfico 5**), percebe-se uma concentração dos recursos nas lavouras milho, soja, café

e trigo, sem alteração ao longo dos anos, à exceção da cultura de trigo que até 2009 não figurava entre os maiores aportes de recursos, mas que apresentou expressivo crescimento a partir de 2010²¹. Desde 1999 já foram financiados no Pronaf aproximadamente R\$ 36,8 bilhões em lavouras, dos quais R\$ 27,7 bilhões foram aplicados somente nas mencionadas culturas, o que equivale a 75% de tudo o que foi financiado no Brasil na implantação ou manutenção de safras agrícolas com recursos do programa. Dentre essas culturas, milho é com certeza o produto mais vezes financiado e que recebeu o maior aporte de recursos até o momento, abocanhando nada menos que 35% do total, ou R\$ 13 bilhões, em 3.478.778 financiamentos, com valor médio por contrato de 8.922 reais. Já o trigo é a cultura mais dispendiosa de ser implantada e mantida, vez que, embora ocupe o 8º lugar entre as lavouras que receberam o maior número de contratos, é a que apresenta o maior valor médio dos empréstimos (13.397 reais), seguida de soja (12.717 reais) e café (11.299 reais). Esses dados demonstram que o Pronaf ainda não foi capaz de promover uma mudança no padrão de desenvolvimento agrícola que possa reduzir o uso intensivo de fertilizantes químicos, agrotóxicos e sementes selecionadas, técnicas produtivas comuns nesses tipos de lavoura. As informações revelam ainda que o programa não tem impulsionado a agricultura familiar de forma significativa para implantação de lavouras que estejam fora do eixo de comércio internacional das *commodities*, especialmente quanto ao milho e à soja, culturas preponderantes também entre as lavouras da agricultura não familiar²².

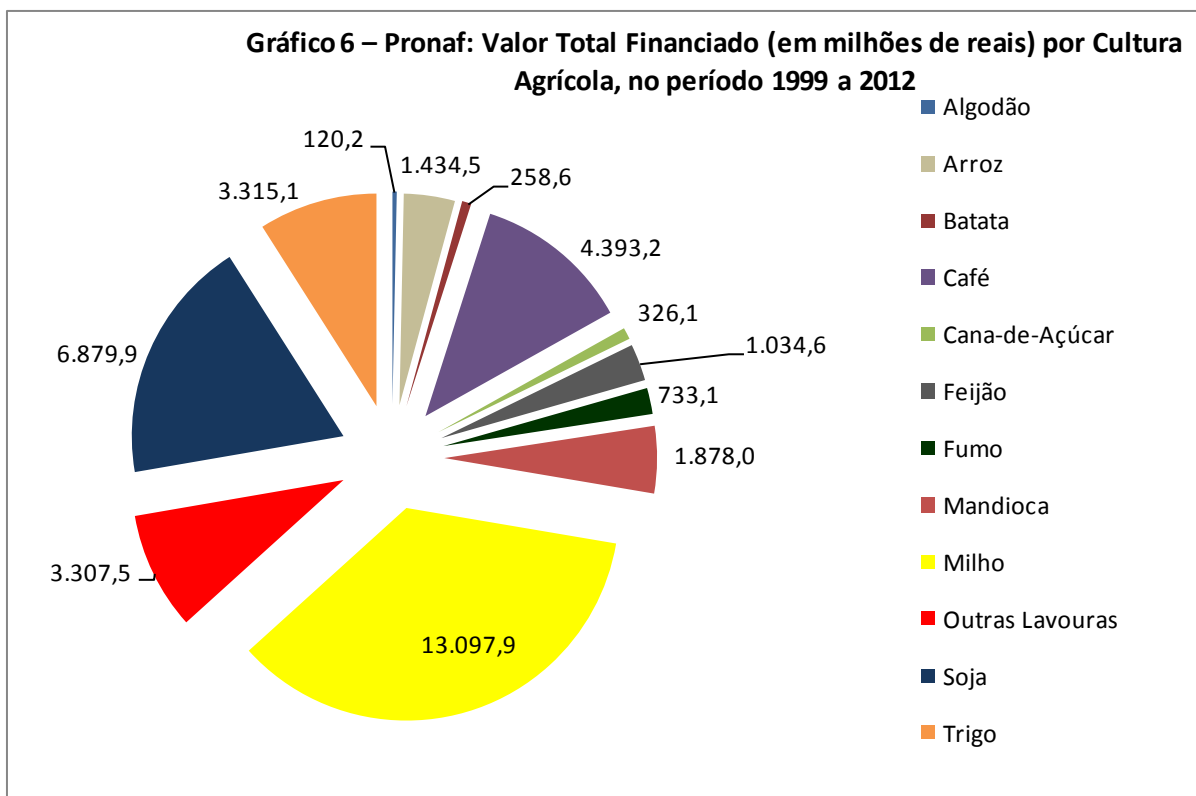
²¹ O crescimento da participação da lavoura de trigo nos financiamentos do Pronaf a partir do ano de 2010 pode ser reflexo do incentivo do Governo Federal à produção interna do produto, como meio para reduzir a dependência do trigo argentino, responsável pelo abastecimento de 50% do mercado brasileiro, conforme notícia veiculada pelo Ministério da Agricultura (MAPA, 2011).

²² Segundo dados tratados pelo Dieese (2010) para as lavouras temporárias da agricultura patronal, a soja representou 37,3% e o milho 23,4% da área plantada no Brasil em 2009.



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil.
Elaboração: a autora.

Como já mencionado, a agricultura familiar tem contribuição positiva na produção de alimentos agrícolas que fazem parte da base do consumo no Brasil. Os financiamentos do Pronaf espelham essa afirmação, conforme pode ser visto nos **Gráficos 5 e 6** com respeito ao valor financiado e ao número de contratos para as culturas de mandioca, feijão, milho, arroz e café. Os referidos Gráficos mostram também a participação das lavouras de fumo entre as culturas mais financiadas, mas é importante esclarecer, que esses financiamentos estão concentrados nos primeiros anos do Pronaf, com drástica redução a partir de 2002, reflexo do determinado pela Resolução CMN nº 2.833, de 25 de abril de 2001, que proibiu a concessão de financiamentos em regime de parceria ou integração com indústrias fumageiras ao amparo de recursos equalizados pelo Tesouro Nacional.



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil.
Elaboração: a autora.

O Anuário Estatístico do Bacen só detalha os custeios concedidos para as culturas de algodão, arroz, batata, café, cana-de-açúcar, feijão, fumo, mandioca, milho, soja e trigo, sintetizando os demais financiamentos de custeio de safras na rubrica “outras lavouras”, o que não permite examinar se há alguma tendência de alteração do padrão de financiamentos de custeio agrícola no Pronaf para culturas diferentes das mencionadas acima. Além disso, os anos do período 1999-2003 e 2011-2012 não possuem números relativos à aplicação de créditos de custeio em outras lavouras, outra falha encontrada no Anuário que impede de verificar qualquer tendência de mudança. As lacunas constantes no Anuário podem ser uma das razões para as estatísticas de baixíssima aplicação do Pronaf em outras lavouras, vez que elas representaram apenas 9% do valor financiado e 6% do número de contratos para as safras no Brasil. Todavia, uma análise simples pode concluir que nos anos em que a aplicação em outras lavouras foi computada pelo Anuário (período de 2004 a 2010), ainda que tenham representado pouco em comparação aos financiamentos destinados às lavouras tradicionais, há crescimento sustentado no número de contratos a cada ano: 2004 – 7,88%; 2005 – 9,44%; 2006 – 10,28%; 2007 – 10,68%; 2008 – 11,13%; 2009 – 11,93%; 2010 – 12,46%. Esse crescimento também pode ser verificado no volume de recursos destinado às outras lavouras, que em 2004 era de apenas 7,88% do total, aumentando para 16,05% em 2010. Embora não

seja possível constatar com base no Anuário exatamente em quais culturas esses recursos estão sendo aplicados, os números do período 2004/2010 podem estar apontando para um lento, mas gradativo aumento da participação de culturas de fora do eixo das *commodities*, o que é saudável para o programa e para os produtores, notadamente se a tendência de crescimento disser respeito à elevação dos créditos para culturas mais apropriadas ao regime de economia familiar.

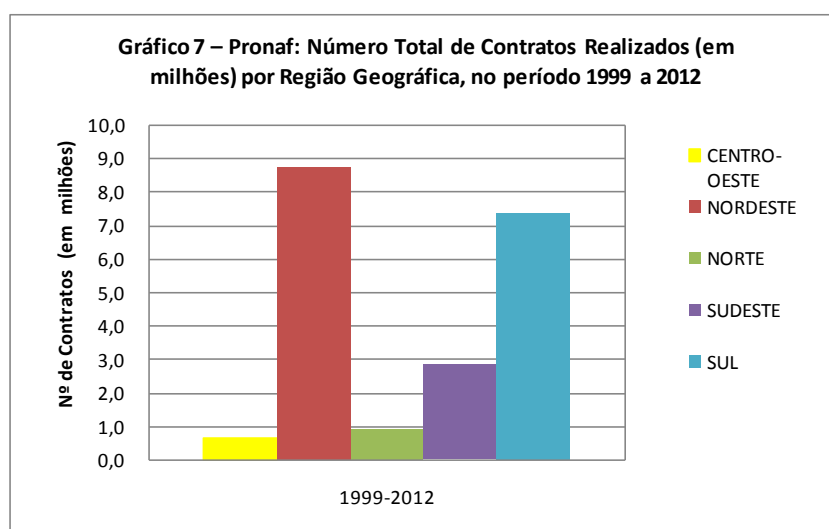
A ausência de dados sobre a aplicação dos recursos em todas as culturas da agricultura familiar também impede de averiguar a performance de linhas de crédito voltadas para a produção agroecológica, como é o caso do Pronaf Eco, Pronaf Agroecologia e Pronaf Floresta. Segundo estudo realizado por Cardoso (2011), até o momento, tanto para agricultura patronal, como para a agricultura familiar, as políticas criadas para implementação de tecnologias de baixo impacto na produção agropecuária e adequação ambiental de propriedades rurais não têm sido suficientes para induzir os produtores a tomar crédito destinado à adoção dessas práticas, mesmo com taxas e prazos favorecidos. As razões para esse fenômeno possivelmente dizem respeito à baixa atratividade das linhas de crédito disponíveis para o produtor rural, seja pela falta de conhecimento das linhas existentes, seja pela falta de interesse ou sensibilidade à temática ambiental. A baixa atratividade das linhas de crédito para os agentes financeiros e questões tecnológicas referentes à reconversão e manejo de atividades sustentáveis também foram apontadas como motivo para a reduzida aplicação de recursos. A referida autora constatou que mesmo nos Estados que possuem área na região da Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), cujos produtores teriam inclusive obrigação legal de promover um manejo mais sustentável de suas atividades, os percentuais de aplicação das linhas de crédito Eco, Floresta e Agroecologia no total dos financiamentos do Pronaf são insignificantes, sendo em quase todos os Estados inferiores a 1%. O desconhecimento das linhas de crédito e de tecnologias de baixo impacto ambiental também aparece no perfil da assistência técnica recebida pelos produtores. Conforme pesquisa realizada pela referida autora junto aos agricultores familiares dos Estados de Minas Gerais, Pará, Mato Grosso, São Paulo, Santa Catarina e Bahia²³, 58% dos entrevistados receberam visitas regulares de técnico em ciências agrárias (pelo menos três por ano), mas somente 32,1% deles afirmaram ter recebido

²³ Cardoso (2011, p.16) faz a ressalva de que a amostra de produtores entrevistados não teve finalidade de obtenção de representatividade estatística, pois foram ouvidos apenas 87 produtores, mas escolhidos entre os atores-chave que pudessem fornecer subsídios para aprofundar a compreensão das possíveis causas da baixa atratividade das linhas de financiamento consideradas.

orientações acerca de tecnologias para a condução de empreendimentos “sustentáveis” de baixo impacto.

4.1.4 Aplicações de Crédito por Região Geográfica

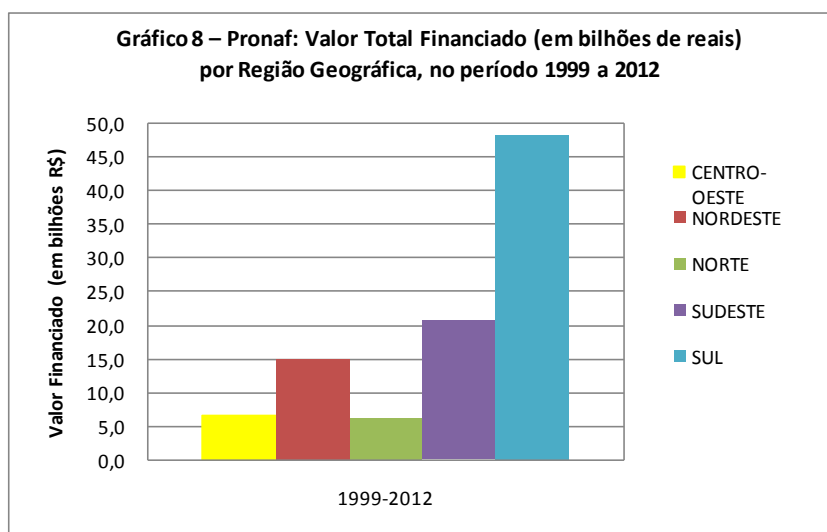
As aplicações do Pronaf estão irregularmente distribuídas pelo Brasil, refletindo a desigualdade regional que marcou historicamente a economia brasileira, de modo que as regiões mais ricas e desenvolvidas são aquelas que recebem o maior volume de recursos, com os maiores valores médios por contrato, enquanto as regiões mais pobres recebem menor volume de recursos distribuídos num maior volume de contratos, com reduzido valor médio por empréstimo. O **Gráfico 7** mostra o número total de contratos do Pronaf realizados no Brasil, por região geográfica, no período de 1999 a 2012.



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil.
Elaboração: a autora.

O **Gráfico 8**, a seguir, apresenta a distribuição dos valores aplicados por região no mesmo período, evidenciando que, a despeito do Nordeste deter o maior número de contratos, apresenta aplicação de recursos inferior ao Sul e ao Sudeste. Quanto ao Centro-Oeste e ao Norte, há relativa proporção entre o número de contratos realizados e os recursos aplicados, cenário sem modificações ao longo dos anos, vez que essas Regiões sempre contratam menos que as demais, ficando o Centro-Oeste com apenas 3,18% do número de contratos e 6,84% do valor financiado; e o Norte com 4,34% do número de contratos e 6,40% do valor financiado no Brasil durante o período. Os **Gráficos 7 e 8** também refletem a menor relevância dessas duas Regiões para a agricultura familiar nacional, vez que, segundo França (2012, p. 22), o

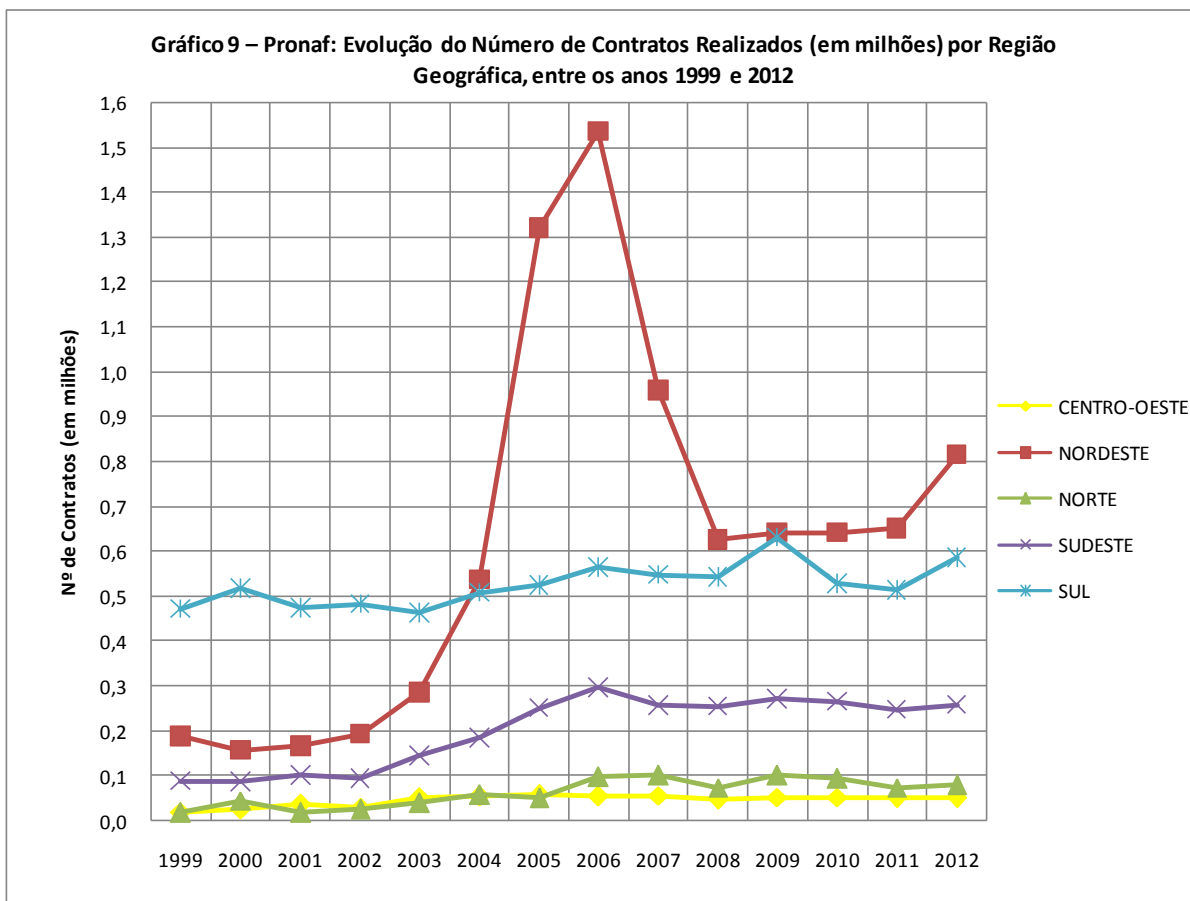
Norte responde por apenas 9% dos estabelecimentos familiares do Brasil e 7% do Valor Bruto da Produção (VBP); e o Centro-Oeste representa somente 5% do número de estabelecimentos e 6% do VBP. As maiores discrepâncias são apuradas, portanto, na análise entre o Nordeste e as Regiões Sul e Sudeste, considerando que há profunda desigualdade na distribuição dos recursos entre essas Regiões, como será apresentado a seguir com base nos números do Anuário e do Censo Agropecuário do IBGE de 2006.



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil.
Elaboração: a autora.

A Região Nordeste responde por 50% do número de estabelecimentos rurais familiares do Brasil, tendo recebido do Pronaf, no período de 1999-2012, aproximadamente R\$ 15 bilhões, distribuídos em 8.730.105 contratos, com valor médio de 1.722 reais. O Nordeste responde ainda por 33% da área da agricultura familiar do Brasil, com 16 hectares de área média por imóvel, alcançando 16% do VBP. Desde 2004, conforme pode ser constatado no **Gráfico 9** adiante, a Região é responsável pelo maior número de contratos realizados no programa, superando com vantagem as demais Regiões no período 2005-2007 e no ano de 2012, o que pode representar aumento da democratização do crédito, com maior número de agricultores familiares sendo atendidos pelo Pronaf. A Região Sul, por sua vez, abriga 20% do número de estabelecimentos de agricultura familiar do país, ocupando 17% da área total, mas produzindo 47% do VBP, em imóveis com 20 hectares de área média. Embora com menor número de estabelecimentos e ocupando menor área que o Nordeste, a Região Sul financiou no Pronaf, durante o período acima, R\$ 48 bilhões, o que equivalente a 49,76% do volume total de recursos do país, em 7.365.093 contratos, cujo valor médio é 380% maior que o do Nordeste, ou 6.548 reais. O Sudeste, por sua vez, recebeu no período cerca de R\$ 20,8

bilhões, em 2.814.212 financiamentos do Pronaf, apresentando o maior valor médio nos contratos das três Regiões sob análise (7.400 reais). O Sudeste ocupa 15% da área da agricultura familiar brasileira, representando 16% do número de estabelecimentos, cuja área média é de 22 hectares.

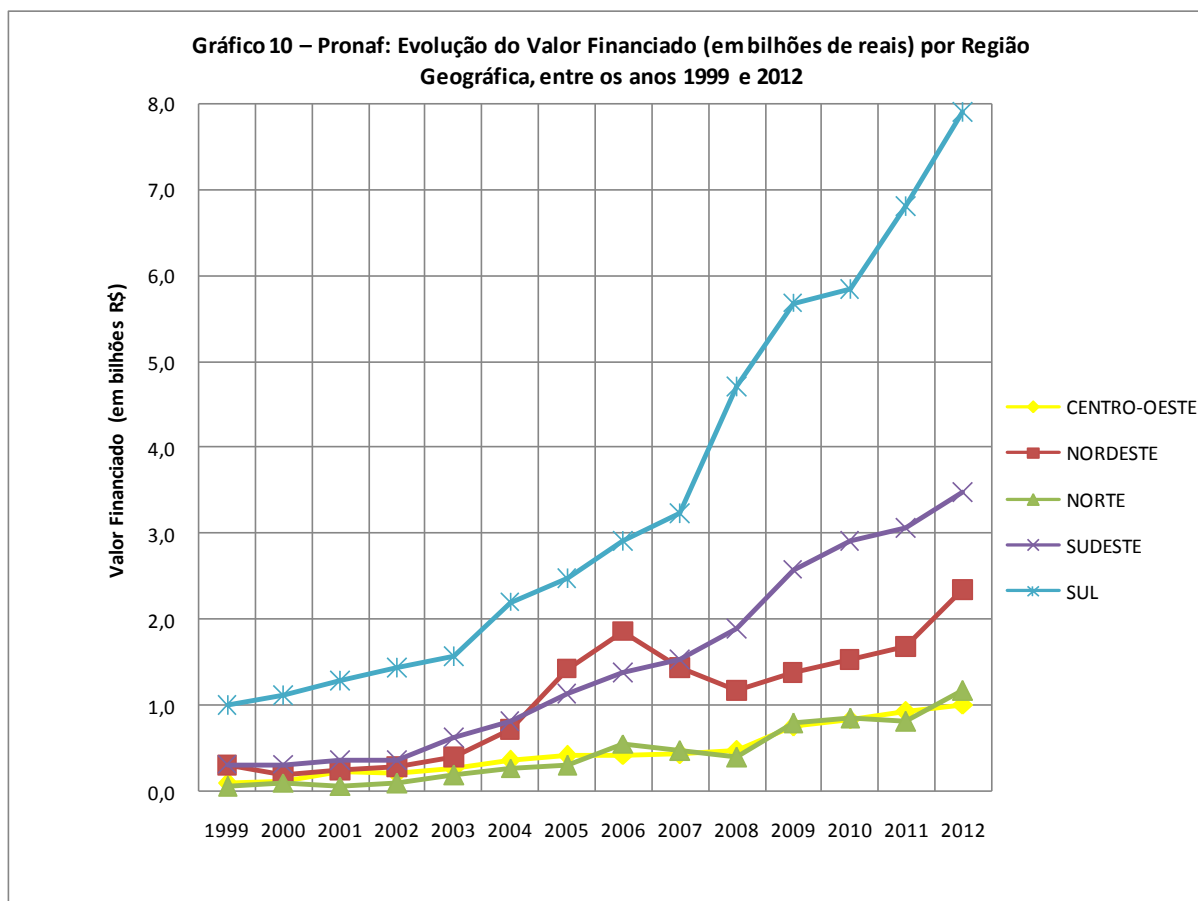


Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil.

Elaboração: a autora.

A Região Nordeste de um lado, e as Regiões Sudeste e Sul de outro, portanto, ocupam os extremos na análise da distribuição dos recursos do Pronaf financiados no Brasil, conforme **Gráfico 10**, que revela a concentração dos valores aplicados no Sul, demonstrando que as desigualdades regionais do país também estão refletidas na agricultura familiar. O valor médio das propriedades rurais e a participação no VBP que a Região Sul apresenta demonstram que a agricultura familiar sulista é a mais produtiva, possivelmente em razão do fato, conforme Sá (2009, p. 7) já mencionado acima, que no Sul é admissível realizar até três safras anuais em condições normais de clima, o que não é possível no Nordeste, onde há déficit hídrico e irregularidade das chuvas, características do semiárido. No Sul, há também

um maior poder de organização dos produtores, o que facilita o acesso à informação e o fortalecimento das cadeias produtivas.



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil.

Elaboração: a autora.

Conforme Campos & Cardoso (2004, *passim*) as Regiões Sul e Sudeste, pelas próprias características de sua colonização, caracterizaram-se por propriedades cujas explorações acabaram realizando parcerias com o agronegócio brasileiro, especialmente no que se refere às culturas de arroz, feijão, mandioca (culturas alimentares) e soja, milho, café (culturas integradas à rede agroindustrial), enquanto que no Nordeste, predominantemente, o grau de financiamento das culturas alimentares é superior ao verificado para o grupo de culturas integrado à agroindústria (o que pode explicar a menor participação no VBP). Trata-se de um reflexo da história da formação econômica da área rural nordestina, onde a agricultura de menor porte foi instalada em razão da necessidade de subsistência das populações rurais, com predomínio das culturas alimentares frente aos latifúndios patronais monocultores estabelecidos na Região.

A concentração de financiamentos nas Regiões Sul e Sudeste não sofreu alteração ao longo dos anos, nem mesmo após a elaboração dos vários estudos que apontavam para esse problema, compilados pelo MDA em 2006. Ou seja, a constatação de que as demais Regiões recebiam um volume de recursos bem inferior ao Sul e Sudeste não provocou qualquer mudança no fluxo de financiamentos de Pronaf, permanecendo após 2006 o mesmo cenário diagnosticado quando o programa completou dez anos de existência. Segundo levantamento realizado por Corrêa & Silva (2007, p. 61), eram nas Regiões Sul e Sudeste onde se encontravam o maior percentual de participação dos Grupos “D” e “E” (unificados posteriormente no Grupo Variável), com baixa participação dos Grupos “A” e “A/C” e quase nenhum financiamento do Grupo “B”. Conclui-se, pois, que a concentração de recursos no Sul e Sudeste do Brasil tem um motivo básico, qual seja, o perfil do agricultor familiar daquelas Regiões, de maior renda e patrimônio suficiente para apresentação de garantias aos bancos, exigências dos Grupos “D” e “E” e, presentemente, do Grupo Variável. O perfil do agricultor familiar do Sudeste e do Sul explica também o fato do valor médio dos contratos dessas Regiões serem tão maiores que os do Nordeste, vez que o limite de financiamento do Grupo Variável pode chegar atualmente a R\$ 80 mil para custeio e R\$ 130 mil para investimento. A Região Nordeste, por sua vez, abarcava o maior volume de recursos para o Grupo “B”, como também uma participação significativa nos Grupos “A” e “A/C”²⁴, ou seja, no Nordeste se encontrava uma grande parte dos agricultores familiares de menor renda no campo, assim como uma parcela expressiva de assentados de reforma agrária, cujos financiamentos possuem menor limite, explicando o reduzido valor médio dos contratos no Nordeste, inferior inclusive as demais quatro Regiões²⁵.

Em suma, a análise da distribuição dos recursos do Pronaf por região geográfica revela que os agricultores familiares que conseguem dar ao banco garantias mais consistentes e que já estão integrados a uma rede de comercialização com agroindústrias são os que captam o maior volume de recursos. Conclui-se, pois, que a concentração dos recursos do Pronaf no financiamento das culturas de milho, soja, café e trigo, integradas ao eixo das *commodities* e às agroindústrias, tem perfeita relação com a também concentração dos recursos nas Regiões Sudeste e Sul. As aplicações no Nordeste, embora tenham sofrido queda no volume de recursos contratados no período 2006-2008, vem apresentando crescimento constante, alcançando volume recorde em 2012, de R\$ 2,35 bilhões contratados, aumento que também é verificado no valor médio dos empréstimos: 2009 – 2.150 reais; 2010 – 2.382 reais;

²⁴ As Regiões com maior participação dos Grupos “A” e “A/C” foram Norte e Centro-Oeste.

²⁵ O valor médio dos contratos na Região Norte é de 6.985 reais e no Centro-Oeste é de 10.187 reais.

2011 – 2.587 reais; 2012 – 2.882 reais, talvez representando uma tendência de mudança nas características dos financiamentos realizados na Região. Todavia, ainda é cedo para verificar se o aumento no valor médio dos contratos também significa a expansão dos empreendimentos rurais familiares nordestinos e consequente migração dos agricultores de menor renda para o Grupo Variável. Igualmente é cedo para constatar se esse crescimento do valor médio dos contratos em 2012 no Nordeste corresponde à aplicação da metodologia do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado nas operações do Grupo Variável, ação promovida pelo Banco do Nordeste, maior financiador do Pronaf na Região, e que será analisada adiante, no item 3.3.

Segundo Schröder (2012, p. 260-265), há outras razões para a elevada contratação de financiamentos do Pronaf no Sul do Brasil, vez que naquela Região o acesso ao crédito sempre integrou as reivindicações dos atores políticos da agricultura familiar, com expressa reivindicação para a formação de fundos rotativos de financiamento e pressões para criação de uma política de crédito direcionada especificamente para o segmento. A reivindicação para instituir cooperativas de crédito que atendessem aos agricultores familiares, iniciada em 1992, se deu em paralelo com as ações dos movimentos sociais para criação do Pronaf. Nos Estados do Paraná e de Santa Catarina, dirigentes das entidades representativas dos agricultores examinavam a viabilidade do cooperativismo de crédito para atendimento de suas demandas, pois queriam o controle formal da aplicação dos recursos; a ampliação da oferta de financiamentos para agricultores ligados aos sindicatos de trabalhadores rurais e Organizações Não-Governamentais (ONG's); e a criação de fundos de crédito rotativo. Com essas finalidades, foi criado o Sistema Cresol, um sistema de cooperativas de crédito rural com interação solidária, todas com sede no Estado do Paraná. Em 2004, o Cresol era formado por 80 cooperativas e aproximadamente 50 mil associados distribuídos nos três Estados da Região Sul, sendo mais recentemente expandido para os Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás e São Paulo, compreendendo cooperativas singulares, bases regionais de serviços e a cooperativa central.

No fim dos anos 1990, o Sistema Cresol já havia adquirido visibilidade na concessão de crédito para agricultores familiares, mesmo com atuação restrita no Sul do país, realizando em 2003 cerca de 50.000 operações de crédito com valor médio de 3.460 reais, utilizando recursos próprios e do Pronaf. Em 2009, somente no Pronaf foram concedidos por meio do Cresol R\$ 296,5 milhões nas modalidades custeio e investimento. O Sistema tem ampliado e universalizado o acesso a serviços financeiros diversificados para agricultores familiares, o

que inclui a oferta de seguros, poupança e crédito para habitação rural; tem alargado o alcance da política pública com maior capilaridade para concessão de financiamentos no Pronaf; e reduzido os custos de transação dos financiamentos, assegurando sua sustentabilidade institucional e financeira. O Cresol confunde-se com a história dos movimentos populares da Região Sul, marcada pela organização social dos agricultores familiares, alimentando a proximidade com os produtores e com as comunidades rurais, por meio dos agentes comunitários de desenvolvimento e crédito. O tomador do crédito no Cresol faz parte de uma rede de vínculos comunitários, reforçando o compromisso do Sistema com o desenvolvimento das comunidades rurais. Eis outra explicação para a elevada concentração de contratações do Pronaf na Região Sul do Brasil.

4.1.5 Apresentação de Garantias pelo Agricultor Familiar

Na concessão de crédito rural algumas exigências previstas no MCR são essenciais, a saber, a idoneidade do tomador; a apresentação de orçamento, plano ou projeto, exceto em operações de desconto de Nota Promissória Rural ou de Duplicata Rural; oportunidade, suficiência e adequação de recursos; observância de cronograma de utilização e de reembolso; fiscalização pelo financiador; liberação do crédito diretamente aos agricultores ou por intermédio de suas associações formais ou informais, ou organizações cooperativas; observância das recomendações e restrições do zoneamento agroecológico e do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). A análise da idoneidade exige a obtenção de dados e documentos de forma a verificar a adequação do produtor rural às requisições do banco, em especial as informações referentes a patrimônio, renda, tradição no setor agropecuário, suficiência de terras, entre outros e, particularmente para o Pronaf, o enquadramento do agricultor familiar no programa, cuja análise é feita tendo por base a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), emitida por uma das instituições autorizadas para tal. A contratação de assistência técnica, regra geral, não é obrigatória, vez que cabe ao produtor decidir sobre a necessidade do serviço para elaboração de projeto e orientação. A exceção ocorre quando o serviço for considerado pelo financiador indispensável para a atividade que estiver recebendo o crédito ou quando exigidos em operações com recursos controlados, caso do Pronaf. Assim, os financiamentos do Pronaf exigem que o agricultor familiar receba a assistência técnica necessária em seu empreendimento rural, exigência que é flexibilizada apenas em alguns casos em que o empréstimo for concedido para atividade não-agropecuárias, como artesanato,

por exemplo. As demais exigências são observadas quando da apresentação do orçamento, plano ou projeto elaborado pelo produtor com auxílio do técnico prestador de assistência técnica que ele escolheu para lhe orientar.

As diversas exigências bancárias algumas vezes são verdadeiros entraves para um agricultor familiar conseguir acessar o crédito, embora o Pronaf tenha avançado nos últimos anos no sentido de remover o máximo possível das barreiras burocráticas que impedem o crédito do programa de chegar ao seu público de forma mais rápida e eficaz. As dificuldades que persistem não serão todas mencionadas na presente pesquisa, mas a seguir serão feitas algumas considerações quanto às garantias e a necessidade de apresentação de patrimônio como requisito para concessão dos financiamentos do Pronaf.

Conforme Manual de Crédito Rural (MCR) do Bacen, as garantias das operações de crédito rural são livremente acertadas entre o financiado e o financiador, que devem ajustá-las de acordo com a natureza e o prazo do crédito e podem se constituir de penhor agrícola, pecuário, mercantil, florestal ou cedular; alienação fiduciária; hipoteca comum ou cedular; aval ou fiança; seguro rural ou ao amparo do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro); proteção de preço futuro da commodity agropecuária, inclusive por meio de penhor de direitos, contratual ou cedular; outras que o Conselho Monetário Nacional admitir. No caso do Pronaf, como já mencionado, há algumas linhas de crédito para as quais o próprio MCR já determinou que não será exigida qualquer garantia do produtor, a saber os financiamentos concedidos no âmbito dos Grupos "A", "A/C" e "B" e das linhas Pronaf Floresta, Pronaf Semiárido e Pronaf Jovem. Os agricultores familiares enquadrados nos demais grupos, porém, são enquadrados na regra geral, em que as garantias são livremente escolhidas entre o produtor e o banco.

Diferente dos grandes proprietários, os agricultores familiares têm a sua disposição diminutas parcelas de terra, tendo como área média 18,37 hectares. Parte considerável das áreas é considerada como pequena propriedade rural e, portanto, impenhorável, conforme disciplina a Constituição Federal, que dispõe que “a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento” (artigo 5º, inciso XXVI). O conceito de pequena propriedade rural tem sido apreendido da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que no artigo 4º conceitua a pequena propriedade rural para fins de reforma agrária como aquela cuja área está compreendida entre 1 e 4 módulos fiscais, vedando que sobre ela haja desapropriação. Esse

mesmo conceito é utilizado para a finalidade da penhora, embora alguns juristas advoguem que a Lei nº 8.629/93 não trata de questões processuais como a impenhorabilidade das terras, mas apenas à inaptidão de algumas propriedades para os fins da desapropriação legal, de modo que o conceito de pequena propriedade trazido pela Constituição Federal ainda não possui disciplinamento próprio na legislação infraconstitucional para fins de penhorabilidade. Ocorre que, se a propriedade em que os investimentos serão realizados por meio do crédito é impenhorável, não é de interesse dos bancos que ela sirva como lastro ao financiamento, vez que, ainda que se constitua hipoteca sobre ela, de nenhum valor terá se o banco necessitar cobrar judicialmente a dívida. Tal fato exige que o pequeno agricultor ofereça outros bens em garantia, o que comumente é impossível devido a sua situação de pobreza ou de patrimônio diminuto, considerando ainda que os demais bens que porventura a família possua, em geral, são também impenhoráveis (vestuário, mobília, instrumentos de trabalho etc.).

Além da dificuldade na constituição de garantias, a falta de escrituração das terras também dificulta o acesso ao crédito, pois a precariedade no acesso a terra é muito comum entre os agricultores familiares. Um número elevado deles é parceiro, arrendatário ou meeiro²⁶, ou seja, utilizam terras que não lhe pertencem, dividindo com o proprietário parte da renda da produção (conforme se verá adiante no item 3.2.2). Ou ainda, são permissionários de terras públicas, tendo que pagar os tributos devidos para a sua utilização (taxas de perímetro irrigado, por exemplo). A relação com o proprietário da terra nem sempre é formalizada, o que também dificulta a contratação de financiamentos bancários, para os quais é exigida a apresentação do instrumento que autoriza a utilização do imóvel rural (contrato de parceria, contrato de arrendamento etc.), quando não exigem também que o dono da propriedade funcione no contrato de financiamento como avalista ou fiador. Não é necessário elucidar os problemas advindos dessa exigência e que muitas vezes impede que o pequeno produtor tenha acesso ao recurso creditício.

O risco da atividade também pode limitar a concessão de crédito. Os produtores rurais enfrentam riscos primordiais: o preço do produto e a quantidade da produção. Esses empreendedores têm dificuldade em absorver e diversificar esses riscos, limitando sua produção a padrões de menor ousadia e de baixo rendimento, para se adequar ao sistema de seguros existente, perpetuando a pobreza ou, no melhor dos casos, atrasando o crescimento da

²⁶ Segundo normas da Previdência Social é parceiro aquele que tem contrato de parceria com o proprietário da terra partilhando os lucros, conforme pactuado. É meeiro aquele que tem contrato com o proprietário da terra, dividindo os rendimentos obtidos. É arrendatário quem utiliza a terra mediante pagamento de aluguel ao proprietário do imóvel rural (DATAPREV, 2012).

produtividade dos estabelecimentos. As atividades mais rentáveis, de manejo mais específico, não são desenvolvidas por pequenos produtores que desejam contratar financiamentos bancários, gerando uma padronização nos produtos que recebem crédito. Sendo sempre financiadas as mesmas atividades, em geral aquelas ligadas a cadeias produtivas de maior porte, das quais participam as empresas rurais (leite, aves, suínos etc.), os pequenos produtores não diversificam sua produção o bastante para evitar perdas generalizadas quando há crises nesses setores. Uma estiagem prolongada, por exemplo, pode por fim a produção de leite de pequenos e grandes produtores de uma só vez, com a ressalva de que o produtor de menor porte não consegue absorver os prejuízos e se recobrar das perdas com a mesma agilidade com que se recuperam os grandes produtores.

Desta forma, a criação de mecanismos que lhes permitam compartilhar os riscos do preço, assim como os da produção, é de grande valia, especialmente para os produtores mais pobres, que não teriam como absorver as perdas sem prejuízo do sustento familiar. Se o Estado cria mecanismos de compartilhamento de riscos, isso reduz a variação da renda dos agricultores, permitindo que seus credores lhes provejam maior crédito a taxas de juros menores. Um sistema de seguros mais adequado à realidade do agricultor familiar poderá substituir a exigência de garantias reais imposta pelos bancos, permitindo a redução dos riscos das atividades. Os mecanismos de seguros agrícolas comumente utilizados, todavia, não possuem muitos exemplos exitosos e enfrentam problemas que tem levado à bancarrota grande parte dos esquemas públicos de seguros de cultivos. As iniciativas mais felizes, porém, são aquelas em que os produtores permitem a fixação de um piso, estabelecido pelo mercado, para os preços que esperam receber ao final de uma temporada de cultivo, cuja receita será considerada para fins de concessão de crédito (ALIDE, 2005, p. 88). Não alcançando o preço estipulado a princípio, o financiamento recebe o desconto proporcional, coberto pelo seguro, quando do pagamento das parcelas, como ocorre com Programa de Garantia do Preço da Agricultura Familiar (PGPAF) criado para os financiamentos do Pronaf e que foi detalhado anteriormente, no item 2.4.1.

4.2 REFLEXOS DO PRONAF NO MEIO RURAL

A verificação quantitativa do reflexo do Pronaf no meio rural brasileiro pode ser perfeitamente levantada pelos números disponibilizados pelas diversas instituições ligadas à agricultura familiar no Brasil, parte dos quais já foram analisados acima. Entretanto, são

escassos no país estudos que possam ensejar uma análise qualitativa do efeito dos créditos na vida dos agricultores familiares e alguns dos poucos que se aventuraram a fazê-lo tiveram ao seu dispor informações que só lhes permitiram presumir as implicações decorrentes dos financiamentos contratados, por meio de amostras em que não coincidem os indivíduos analisados e os reais tomadores dos financiamentos. Para a presente pesquisa, que se propôs avaliar a política do Pronaf em nível nacional, não foi diferente, notadamente por força da inexistência de qualquer investigação sobre a qualidade de vida do público do programa que abrangesse todo o país. Não é difícil encontrar na literatura observações demonstrando reflexos do Pronaf na renda e na produção de agricultores familiares de algum município ou microrregião, mas esse tipo de recorte não é objeto desta pesquisa e, portanto, esses estudos não foram utilizados como referência.

As considerações que serão feitas a seguir dizem respeito às alterações verificadas na renda e na estrutura agrária das populações rurais nos anos posteriores à implantação da política do Pronaf, objetivando reflexões sobre o impacto dos financiamentos, ainda que de forma imprecisa e indireta, nesses dois fatores tão relevantes para permanência de estruturas de pobreza histórica no campo, quais sejam, má distribuição da renda e concentração fundiária. Segundo Abramovay *et. al.* (2012, p. 13), nenhum programa governamental por si só é capaz de provocar mudanças sociais tão amplas como as necessárias para a erradicação da pobreza, mas estudos recentes sobre o ingresso cada vez maior de populações carentes em novos mercados de consumo mostram que se trata de um processo composto de inúmeros fatores que vão desde a melhoria do nível educacional, ao barateamento dos produtos aos quais essas populações têm acesso, passando pelo aumento da liberdade das mulheres e por melhor funcionamento dos próprios mercados. Para que o Pronaf se converta em incrementos produtivos e em melhor nível de vida os obstáculos são inúmeros, porque a pobreza é generalizada no meio rural. Algumas das estatísticas que corroboram com essa afirmação serão apresentadas a seguir, todavia sem nenhuma pretensão de encerrar qualquer conclusão sobre a temática, já que, como mencionado, os dados disponíveis não dizem respeito ao público tomador de crédito, mas à população rural brasileira de modo geral.

4.2.1 Renda da População Rural e Produtividade da Agricultura familiar

As famílias do meio rural que dependem exclusivamente da atividade agropecuária, em geral, apresentam renda *per capita* inferior àquelas nas quais pelo menos um dos membros

exerce ocupação não-agrícola, seja de forma exclusiva, seja conjuntamente com a atividade agrícola, em dupla atividade, chamadas de famílias pluriativas. Já as famílias rurais formadas por membros em que todos se ocupam de atividades não-agrícolas, compostas de trabalhadores por conta própria ou de assalariados, têm renda *per capita* quase o dobro das famílias agrícolas e muito superior também as pluriativas. As famílias agrícolas também apresentam uma grande dependência financeira das transferências de renda de aposentadorias e pensões, notadamente aquelas que exploram áreas inferiores a 10 hectares, representando aqueles benefícios de um quarto a um terço da renda familiar, o que não ocorre nas pluriativas, mesmo as que exploram menores áreas, pois a transferência de renda representa de 10 a 15% do total do orçamento familiar. Esses dados apontam para o fato de que a previdência pública desempenha um papel importante na reprodução dos pequenos agricultores familiares, embora a mensuração da renda das famílias que vivem exclusivamente da agropecuária apresente dificuldades em razão da estimativa sofrer forte variação sazonal e o peso do autoconsumo, mas chama a atenção o fato de que as rendas familiares provenientes das atividades agropecuárias são as mais baixas auferidas no país (DEL GROSSI; SILVA, 2002, p. 32). A universalização da Previdência Social nas áreas rurais, consagrada pela Constituição Federal de 1988 e implementada a partir de 1992, elevou o número de benefícios concedidos nos últimos anos. Em 1995, foram emitidos 5,2 milhões de benefícios previdenciários rurais, sendo 3,9 milhões relativos a aposentadorias e 1,3 milhão à pensão por morte. Em 2006, o número de benefícios alcançou 7,3 milhões, dos quais 5,2 milhões eram de aposentados, destes 4,8 milhões referentes à aposentadoria por idade, e 1,9 milhão de pensões por morte. A Região Nordeste era a que detinha o maior número de aposentadorias, cerca de 2,4 milhões (FRANÇA *et. al.*, 2012, p. 16).

Na década de 1970, quando o Estado brasileiro não dedicava qualquer política específica para redução da pobreza no campo, a renda média *per capita* de uma família na zona rural equivalia a 26% da renda média *per capita* de uma família da zona urbana, aumentando para 32% em 1980 e caindo para 31% em 1988, ano em que 53,1% da população rural vivia abaixo da linha da pobreza, uma diferença drástica comparada à realidade urbana que era de 17,8% (BAER, 2002, p. 387). Em dados mais recentes, percebe-se que as transferências de renda realizadas pelo governo federal desde o final da década 1990, como aposentadoria rural, Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (aposentadorias e pensões), promoveram uma elevação da renda nos indivíduos que residem no meio rural, mas reduziram a importância do trabalho na renda total das famílias. Em 1992, tanto o trabalho

urbano, como o rural participavam da renda total na mesma proporção (81%), já em 2008, a renda do trabalho no campo havia reduzido sua participação para 53,6%, enquanto que nas áreas urbanas ela é de 61,8%. A renda do trabalho rural vem perdendo participação e esse é um fator preocupante, vez que pressupõe uma maior dependência das transferências de renda, e uma menor receita oriunda de atividades agropecuárias, comércio e serviços rurais (IPEA, 2013; DIEESE, 2011).

No período de 2003 a 2009, a renda média *per capita* do brasileiro na área rural teve um aumento de 6,1% em termos reais (descontada a inflação e o crescimento populacional do período), enquanto que o crescimento médio nacional foi de apenas 4,72%. Todavia, a fonte de renda que mais cresceu na participação do orçamento familiar foi a de programas de transferência de renda, especialmente após a instituição do programa Bolsa Família (em 2003), considerando que, enquanto a média nacional da participação dos programas sociais e previdenciários na renda *per capita* é de 12,9%, na zona rural esse percentual se eleva para 21,4%. O envelhecimento populacional e o aumento do salário mínimo – que cresceu 45% no período – são alguns dos elementos que pressionaram o valor base dos benefícios sociais, sobretudo os de caráter previdenciário. A base de estabilidade das condições de vida no meio rural foi reduzida a maior dependência das transferências de renda dos vários programas do governo, reduzindo a participação da renda do trabalho no meio rural, como se verifica no fato de haver proporção direta entre o grau de ruralidade da população – índice que mede a proporção de pessoas que habitam a parte rural de cada localidade – com o número de inscritos no Bolsa Família. No período entre 2003 e 2009, houve também queda na proporção de moradores da zona rural que exerciam alguma atividade destinada à alimentação do seu domicílio, como cultivo de lavouras, pesca ou criação de animais, passando de 6,13% em 2003, para 5,06% em 2009 (NERI, 2011, p. 7-12).

Conforme dados do IBGE (2013c), na zona rural brasileira aproximadamente 58% das famílias vivem com menos de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por mês, incluindo as famílias que não têm nenhum rendimento. Entre essas famílias, pelo menos 80,7% reclamam de algum grau de dificuldade para chegar ao final do mês com o rendimento monetário familiar. O rendimento não monetário das famílias rurais é de apenas 18,7%, parcela equivalente às despesas definidas como tudo que é produzido, pescado caçado, coletado ou recebido em bens (troca, doação, retirada do negócio, produção própria e salário em bens) utilizados ou consumidos durante o período e que não tenham passado pelo mercado na última transação. A distribuição do rendimento da agropecuária, excluídos os benefícios previdenciários e sociais,

conforme dados do IBGE em 2009, revelou-se concentrada tendo em vista que naquele ano, 20,2% dos homens e 9,7% tinham renda até meio salário mínimo; 25,2% dos homens e 6,8% das mulheres tinham renda entre meio e um salário; 19% dos homens e 4% das mulheres apresentaram renda entre um e dois salários mínimos, mantida a desproporção nas demais faixas de renda, com destaque a proporção de mulheres sem rendimento na agropecuária, cujo percentual alcançou 77,9%, contra 25,5% dos homens. Do pessoal ocupado que declarou auferir algum rendimento agropecuário, a renda mais significativa entre as mulheres teve origem nas atividades de pecuária, silvicultura, exploração florestal e serviços, enquanto que a dos homens abrangeu essas mesmas atividades e ainda as lavouras permanentes e a apicultura (DIEESE, 2011).

Apesar da baixa participação da renda do trabalho no meio rural, o último Censo Agropecuário revelou que 12,3 milhões de pessoas no Brasil estão vinculadas à agricultura familiar, o que representa 74,4% do pessoal ocupado no meio rural, enquanto que os estabelecimentos não familiares empregam apenas 4,2 milhões de pessoas, ou 25,6% do total da mão de obra ocupada. A grande parte das pessoas ocupadas é do sexo masculino, cerca de dois terços, mas o número de mulheres ocupadas também é significativo, aproximadamente 4,1 milhões de mulheres ocupadas, sendo que os estabelecimentos familiares possuíam em média 1,75 homens e 0,86 mulheres ocupados, com 14 anos ou mais de idade. No período entre 1985 e 2006, foram eliminados aproximadamente 6,8 milhões de postos de trabalho no meio rural, uma redução de 29%. O Censo Agropecuário de 1995/1996 mostrou que a agricultura familiar foi a principal geradora de postos de trabalho rural no país, embora também tenha sofrido redução nos anos seguintes até o Censo de 2006, período em que houve diminuição de 731.346 postos de trabalho em estabelecimentos familiares, queda de 5,3%, bem menos acentuada que a realidade nacional, ou seja, a agricultura familiar foi mais capaz de reter proporcionalmente um maior número de ocupações que a agricultura não familiar.

A média nacional é de 3,2 pessoas ocupadas por estabelecimento agropecuário, sendo 5,3 pessoas nos estabelecimentos não familiares e 3,2 pessoas nos estabelecimentos de agricultura familiar. Na proporção com a área, há 5,0 pessoas ocupadas a cada 100 hectares no Brasil, todavia, nos estabelecimentos familiares a média é de 15,4 pessoas, enquanto que nos não familiares a média alcança 1,7 pessoas, demonstrando que o minifúndio é predominante nos imóveis familiares, causando uma maior densidade demográfica, ao mesmo tempo em que nos empreendimentos não familiares a mecanização e a automação causaram um grande esvaziamento da mão de obra humana. O número de pessoas ocupadas em

atividades não agropecuárias dentro dos estabelecimentos familiares foi bastante reduzido, apenas 169 mil, e nos não familiares somente 53 mil pessoas. Contudo, 26% dos estabelecimentos familiares não tinham seu produtor em dedicação exclusiva, porque dedicavam parte do seu tempo a atividades fora do estabelecimento, tanto ocupações agropecuárias, como não agropecuárias (FRANÇA *et al.*, 2012, p. 31, 32).

Os agricultores familiares brasileiros foram catalogados pelo Censo Agropecuário de 2006 como o conjunto formado pela pequena e média propriedade, assentamentos de reforma agrária e comunidades tradicionais (extrativistas, pescadores, ribeirinhos, quilombolas etc.). Naquele ano, somente 69% dos agricultores familiares recenseados declararam ter obtido alguma receita do seu estabelecimento naquele ano, isso quer dizer que quase um terço da agricultura familiar brasileira declarou não ter obtido qualquer renda de suas atividades. Dos 3 milhões de agricultores familiares que declararam ter obtido alguma receita do estabelecimento, 67,5% a obteve da venda de produtos vegetais e 21% da venda de animais, sendo as demais receitas oriundas da prestação de serviço a alguma empresa integradora ou de produtos da agroindústria familiar. Mais de 1,7 milhão de produtores familiares declararam receber alguma outra receita além da que auferiam do estabelecimento, sendo que 65% deles informaram que as demais receitas advinham de aposentadorias ou pensões e apenas 24% declararam receber salário de outra atividade produtiva fora do estabelecimento rural, sendo que o valor médio das receitas teve forte influência das aposentadorias e pensões. No ano de 2006, aproximadamente R\$ 5,5 bilhões foram direcionados a agricultores familiares em benefícios da Previdência ou de programas especiais do governo. Entretanto, esse levantamento só levou em conta o produtor declarante, não considerados os demais membros da família (FRANÇA *et al.*, 2012, p. 33-35). De qualquer forma, trata-se de uma amostragem que revela a dependência das transferências de renda dos programas sociais do governo existente também entre os agricultores familiares.

Quanto à evolução da participação das cadeias produtivas da agricultura familiar no PIB nacional, as estatísticas demonstram que não houve grande expansão desde 1996, oscilando de 9,3% naquele ano, com queda em 2001 para 8,8%, aumento significativo em 2003 quando atingiu a maior participação – 10,1% – e novamente ligeira queda nos anos seguintes, fechando 2005 em 9,0%. O PIB do agronegócio patronal nesse período oscilou praticamente na mesma proporção da agricultura familiar, sendo que em 1996 sua participação no PIB total foi de 19,6% e em 2005, de 18,9%. Ressalte-se que esse período demarcou os anos de criação e consolidação do Pronaf e das demais políticas voltadas para a

agricultura familiar, período também em que houve uma queda no PIB do agronegócio como um todo, que de 28,8% em 1996, passou a representar 27,9% de toda a riqueza gerada no país no ano de 2005 (DIEESE, 2011). A maior disponibilidade de recursos creditícios ofertados pelo Pronaf ao segmento, assim com da melhoria na estruturação das cadeias produtivas rurais familiares realizadas pelos investimentos públicos em capacitação dos produtores, assistência técnica e extensão rural, políticas de proteção do preço, e garantia da comercialização dos produtos ainda não refletiram aumento significativo no PIB nacional.

Apesar dos avanços na operacionalização da política, os números demonstram que o Pronaf não contribuiu significativamente para o aumento da renda do trabalho, a despeito do elevado número de financiamentos já concedidos, do volume de recursos aplicado e do pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários familiares. De acordo com os dados tratados pelo Dieese (2011), os rendimentos médios mensais dos agricultores familiares divergem entre as Regiões brasileiras, estando no Nordeste as menores rendas rurais (257 reais), abaixo inclusive da média brasileira (380 reais), enquanto que a Região Sul apresentou a maior renda média mensal (591 reais). É nas zonas rurais brasileiras onde se encontra a maior proporção de pobres (44%) e de indigentes (15%), proporção diferente das áreas metropolitanas que, a despeito dos inúmeros problemas sociais, têm relativamente número inferior de pobres (27%) e indigentes (7%). Nas demais áreas urbanas, comparadas à zona rural, a proporção de pobres e de indigentes é também inferior, alcançando 35% e 10%, respectivamente. A zona rural nordestina é a que detém o maior número de pobres, aproximadamente 68,23% de todo o país. Embora a apreciação da melhoria da qualidade de vida das famílias não se resume apenas à verificação quantitativa da renda, vez que esse tipo de análise deixa de lado o papel do Estado na disponibilização dos serviços públicos que também elevam o bem-estar da população, a capacidade econômica das famílias é elemento relevante na expansão do acesso a uma série de direitos e faz parte do diagnóstico de efetividade de grande parte das políticas públicas. Se o baixo nível de acumulação dos pequenos produtores rurais e a alta concentração de renda nas mãos da elite sempre foram problemas apontados como chagas da economia rural brasileira, o Pronaf, pelo menos até então, não demonstrou ser capaz, por si só, de mudar essa realidade. A desconcentração da renda, a redistribuição da riqueza e a elevação da participação do trabalho produtivo nas rendas das famílias rurais, portanto, não dever ser preocupação apenas da política de crédito. O aperfeiçoamento das políticas de desenvolvimento rural, que promova igualdade, produção

sustentável, dinamização das economias locais, segurança alimentar e cidadania para as populações rurais aponta para além dos financiamentos bancários.

Os níveis de renda não possibilitam a existência de condições satisfatórias de bem-estar no campo e a pobreza se estende além dos rendimentos do trabalhador rural, o que pode ser verificado quando analisados os números relativos ao predomínio dos minifúndios e de áreas inferiores a vinte hectares nos estabelecimentos de produção familiar, especialmente das Regiões mais pobres, como Nordeste brasileiro. O que é produzido nesses empreendimentos rurais gera lucro reduzido e insuficiente para promover a qualidade de vida que vá além da subsistência. As políticas de geração de renda não-agrícola, que estimulem a pluriatividade das famílias em ocupações que não sofram demasiada influência das intempéries climáticas, podem ser um meio para reduzir a fragilidades da produção familiar, elevando a renda do trabalho e reduzindo a dependência dos programas de transferência de renda, permitindo que as unidades familiares produzam seus próprios excedentes, desconstruindo as condições habituais de pobreza. Para que isso ocorra, a capacitação dos produtores é fundamental, de modo que absorvam o conhecimento necessário para produzir em outras atividades diferentes das que tradicionalmente se ocupam.

4.2.2 Estrutura Fundiária

A taxa média da ruralidade brasileira caiu cerca de 52 pontos percentuais entre os anos de 1950 e 2010, informação que guarda total interação com a migração campo-cidade ocorrida ao longo do século XX e que demarcou a transformação mais importante na vida dos brasileiros, hoje cada vez mais urbanos. No Censo de 1940, foi levantado que 68,8% da população brasileira vivia na área rural, porcentagem reduzida para 15% em 2011, mas com tendência à descontinuidade na última década, demonstrando que o processo de migração rural-urbana foi interrompido ou pelo menos desacelerado (NERI, 2011, p. 12). É no campo também onde se avolumam os problemas relacionados à má distribuição fundiária, exigindo do Estado a prestação de políticas públicas que minimizem a concentração de terras. Os estabelecimentos rurais não familiares, apesar de representarem apenas 15,6% do total, ocupavam 75,7% da área. A área média dos estabelecimentos familiares, por sua vez, é de 18,37 hectares, enquanto que a dos não familiares é de 309,18 hectares (FRANÇA *et al.*, 2012, p. 20).

Em 2006, o Censo Agropecuário apontou a existência de 4.367.902 estabelecimentos rurais familiares, em uma área total de 80,25 milhões de hectares, ou seja, os estabelecimentos familiares representam 84,4% do total, mas ocupam apenas 24,3% da área. A área média dos estabelecimentos familiares variou de um mínimo de 13 hectares na Região Nordeste e um máximo de 43,3 hectares na Região Centro-Oeste. As menores áreas médias estão localizadas entre os estabelecimentos familiares do Distrito Federal (6,0 ha) e Alagoas (6,1 ha). Já as maiores áreas médias foram encontradas em Roraima (71,6 ha) e Tocantins (62,8 ha). A variação das áreas dos estabelecimentos não familiares foi de um mínimo de 177,2 hectares no Nordeste e 944,3 hectares no Centro-Oeste, sendo que as unidades federativas com as maiores áreas médias foram o Mato Grosso (1.600,9 ha), Mato Grosso do Sul (1.215 ha) e Amapá (1.119 ha). Dos 80,25 milhões de hectares da agricultura familiar, 45% são destinados a pastagens, 24% a área de matas, florestas ou de sistemas agroflorestais, e 22% são ocupados com lavouras (FRANÇA *et al.*, 2012, p. 21).

Quanto à condição do produtor em relação à terra, o levantamento de 2006 apontou que dos 4,3 milhões de estabelecimentos familiares, cerca de 3,2 milhões eram de produtores que acessavam a terra na condição de proprietários, representando 74,7% dos empreendimentos e 87,7% da área. Outros 170 mil produtores declararam acessar as terras na condição de “assentado de reforma agrária sem titulação definitiva” e outros 691 mil produtores tinham acesso à terra na condição de arrendatários (196 mil), parceiros (126 mil) ou posseiros/ocupantes (368 mil), sendo que os menores estabelecimentos era os de parceiros, com área média de 5,59 hectares. Todavia, cerca de 255 mil produtores familiares foram identificados sem área definida, sendo que grande parte destes eram extrativistas, apicultores ou produtores que já tinham encerrado seu cultivo em áreas temporárias. Quando comparados aos números totais do Brasil, verificou-se que dos estabelecimentos rurais de ocupantes, 48% são familiares, sendo que entre os parceiros a proporção foi de 36% e de 85% entre os arrendatários. A área média dos assentados sem titulação definitiva era a maior entre todas as categorias, chegando a 23,9 hectares, enquanto que a de proprietários era de 21,6 hectares (FRANÇA *et al.*, 2012, p. 29).

Segundo dados tratados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese, 2011), o governo brasileiro, entre os anos 1999 e 2010, investiu R\$ 8,7 bilhões na obtenção de terras para reforma agrária, com pico de investimento no triênio 2005-2007, no qual foram gastos R\$ 4,1 bilhões. Naquele interregno de onze anos, foi destinada à reforma agrária uma área total de 69,7 milhões de hectares, para o assentamento

de aproximadamente 1.154.800 famílias, nas diversas modalidades de desapropriação, arrecadação e regularização fundiária. Já o Crédito Fundiário, programa que permite a agricultores familiares adquirirem terras por meio de financiamentos bancários, realizou no período de 1999 a 2010 o beneficiamento de 81.437 famílias, na aquisição de uma área 1.346.016 hectares. Todo o aparato para assentar essas famílias, seja por meio da ação estatal direta, seja por meio do Crédito Fundiário, ainda não foi suficiente para remover a concentração de terras existentes no Brasil, considerando que em 2009, as grandes (área superior a 15 módulos fiscais) e as médias (área entre 4 e 15 módulos fiscais) propriedades rurais representavam 76,1% da área agropecuária total do país. As pequenas propriedades, aquelas com área entre 1 e 4 módulos fiscais, abrangem apenas 15,6% do total, enquanto que o minifúndio, propriedades com área inferior a 1 módulo fiscal, representa 8,2% do total. A Região Nordeste, que historicamente sempre apresentou os casos mais graves de concentração fundiária, em razão do número de pequenos produtores e agricultores familiares que possui, tem ainda 63,1% de sua rural nas mãos de grandes e médios proprietários e 14,7% de minifúndios.

Os números demonstram, portanto, que as desigualdades entre o campo e a cidade vão além da mera análise monetária da renda, considerando que a concentração de terras no Brasil continua sendo um entrave ao desenvolvimento rural e à distribuição da riqueza no campo. Os anos posteriores à implementação do Pronaf, embora coincidam com grandes investimentos na obtenção de propriedades rurais para a reforma agrária e o assentamento de número elevado de famílias, não testemunharam avanços na desconcentração fundiária brasileira.

4.3 O PROGRAMA AGROAMIGO DO BANCO DO NORDESTE

Em 25 de abril de 2005 foi publicada a Lei nº 11.110 criando o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), “com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares” (art. 1º), quais sejam as “pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte” (art. 2º). O Crédito Produtivo Orientado foi conceituado pela Lei como o crédito concedido para atendimento das necessidades financeiras dos pequenos empreendedores, utilizando de metodologia baseada no relacionamento direto com estes, no local onde é executada a atividade econômica, por pessoas treinadas, que possam levantar o perfil socioeconômico do

tomador dos recursos e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, definindo as necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento. A Lei prevê ainda que o valor e as condições do crédito sejam definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador dos recursos, em estreita interlocução com este, e que durante a vigência do contrato haja contato frequente com o tomador para acompanhamento e orientação, visando o melhor aproveitamento do crédito, bem como o crescimento e sustentabilidade da atividade econômica. Para os agricultores familiares, ficaram autorizadas a utilizar a metodologia do PNMPO as mesmas instituições financeiras que já operavam com o Pronaf, utilizando-se das fontes disponíveis para o programa, podendo atuar por intermédio de cooperativas singulares de crédito, agências de fomento, sociedades de crédito ao microempreendedor e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's). As instituições financeiras que desejarem atuar diretamente no PNMPO deverão constituir estrutura própria para o desenvolvimento desta atividade, habilitando-a no Ministério do Trabalho e Emprego por meio de um plano de trabalho, que deverá conter a metodologia, a forma de acompanhamento dos financiamentos, os instrumentos e índices a serem utilizados.

O Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) é uma instituição financeira múltipla criada pela Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952, e organizada sob a forma de sociedade de economia mista, de capital aberto, tendo mais de 90% de seu capital sob o controle do Governo Federal. Com sede na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, o Banco atua em cerca de dois mil municípios, abrangendo os nove Estados da Região Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), o norte de Minas Gerais (incluindo os Vales do Mucuri e do Jequitinhonha) e o norte do Espírito Santo. O BNB é a maior instituição da América Latina voltada para o desenvolvimento regional, operando como órgão executor de políticas públicas, cabendo-lhe a operacionalização dos recursos Pronaf aplicados no Nordeste, sendo 98,9% dos contratos financiados pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), principal fonte de recursos operacionalizada pelo banco. Além dos recursos federais, o Banco tem acesso a outras fontes de financiamento nos mercados interno e externo, por meio de parcerias e alianças com instituições nacionais e internacionais, incluindo instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O BNB é responsável pelo maior programa de microcrédito da América do Sul e o segundo da América Latina, o CrediAmigo, por meio do qual já emprestou mais de R\$ 3,5 bilhões a microempreendedores.

O BNB também opera o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur/NE), criado para estruturar o turismo da Região com recursos da ordem de US\$ 800 milhões. São clientes do Banco agentes econômicos que compreendem as empresas (micro, pequena, média e grande empresa), as associações e cooperativas e as pessoas físicas; agentes institucionais que englobam as entidades governamentais (federal, estadual e municipal) e não-governamentais. As pessoas físicas compreendem os produtores rurais (agricultor familiar, mini, pequeno, médio e grande produtor) e o empreendedor informal (BNB, 2013b).

O Crediamigo do BNB é um programa de microcrédito produtivo para as zonas urbanas, que tem metodologia específica de seleção e acompanhamento dos créditos por assessores de crédito treinados, os quais atuam junto a microempreendedores de espaços geográficos definidos. A experiência exitosa dos programas de microcrédito em alguns países latino-americanos e asiáticos, e o próprio sucesso do Crediamigo mostraram que a metodologia poderia ser adaptada ao meio rural, para geração de ocupação e renda das camadas mais pobres. Assim, o BNB, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, adaptou o modelo do Crediamigo às zonas rurais, criando o Programa de Microcrédito Produtivo Rural – Agroamigo, no ano de 2005, para operar junto aos agricultores familiares enquadrados no Grupo “B” do Pronaf, financiando atividades agropecuárias e não-agropecuárias (turismo rural, artesanato, comércio, serviços etc.) (PEREIRA NETO, 2012, p. 232). Para tanto, o BNB firmou parceria com o Instituto Nordeste Cidadania (INEC), OSCIP com sede em Fortaleza-CE que coordena vários projetos sociais e que já mantinha parceria com o BNB no programa Crediamigo, na contratação, treinamento e acompanhamento dos assessores de crédito que o operacionalizavam. Essa estrutura foi igualmente instituída para o Agroamigo, com a ressalva de que os assessores contratados para as áreas rurais deveriam ser preferencialmente técnicos agrícolas que já possuíssem conhecimento da área onde iriam atuar.

O Agroamigo tem por objetivos conceder crédito orientado e acompanhado, de forma gradativa e sequencial; atender ao cliente na própria comunidade, por meio do assessor de microcrédito Rural; expandir, de forma quantitativa e qualitativa, o atendimento com redução de custos para o cliente; agilizar o processo de concessão do crédito; promover a inclusão financeira do agricultor familiar e seu acesso aos produtos e serviços do BNB; sensibilizar os agricultores familiares quanto à importância da educação financeira; conscientizar os agricultores quanto à necessidade de exploração sustentável do meio ambiente (BNB, 2013a). Para alcançar esses objetivos, segundo Pereira Neto (2012, p. 234-

235), o Agroamigo seguiu metodologia própria desde a sua criação, centrada no atendimento personalizado de seus clientes, obedecendo às seguintes etapas:

a) abertura de área: fase inicial que definiu os municípios com prioridade de atuação, com base em aspectos quantitativos e qualitativos;

b) mapeamento de mercado: realizado por meio de visitas aos municípios e localidades rurais, momento em que foi mantido contato com as lideranças locais para formação das parcerias necessárias e realizada a identificação do público alvo;

c) promoção de palestras informativas: realizadas nas próprias localidades rurais, momento em que o Agroamigo é divulgado para os agricultores familiares de modo didático com estímulo à aceitação do financiamento;

d) elaboração e formalização da proposta: o conhecimento adquirido no curso técnico agrícola são nesta fase exigidos do assessor de crédito, que elabora conjuntamente com o agricultor familiar uma proposta simplificada de crédito compatível com a atividade a ser financiada, com as características do imóvel rural e com a capacidade de geração de renda da família;

e) aprovação da proposta de crédito: a proposta simplificada é entregue à agência do BNB, acompanhada de cópia dos documentos pessoais do cliente (e do cônjuge, quando for o caso), fase em que o comitê de crédito da agência aprecia o pleito levando em conta as informações cadastrais do cliente, o limite de endividamento da família, a viabilidade técnica e a capacidade de pagamento;

f) desembolso do crédito: os recursos são liberados pelo BNB com base no cronograma estipulado na proposta de crédito, porém, com participação ativa do assessor de crédito, de modo a fortalecer a proximidade com o cliente e iniciar o processo de educação financeira do agricultor familiar, chamando-lhe a atenção para aplicação correta dos recursos, datas de reembolso dos créditos, necessidade de planejamento financeiro e de formação de poupança;

g) renovação do crédito e acesso a novos produtos financeiros: com base no histórico como cliente e na sua relação com o BNB no decorrer do contrato, o agricultor familiar poderá acessar outros produtos e serviços bancários, e após reembolso integral do financiamento acessar novo empréstimo, seguindo a mesma metodologia de acompanhamento.

Não foi citada acima a fase que, segundo informações do BNB (2013a), é primordial para o sucesso do programa, qual seja a visita de orientação e verificação da aplicação do

crédito, em que o assessor volta ao estabelecimento do agricultor familiar para lhe prestar o acompanhamento disciplinado pela Lei do PNMPO, ocasião em que reforça a relevância da diversificação das atividades produtivas, de modo a não concentrarem-se na agropecuária, reduzindo a suscetibilidade às intempéries climáticas; esclarece dúvidas sobre a atividade e os canais de comercialização; estimula o gerenciamento mais apurado do estabelecimento rural para garantir o resultado econômico esperado. O acompanhamento prestado tem sido apontado por muitos estudiosos dos programas que utilizam a metodologia do PNMPO como o aspecto fundamental para o sucesso dos programas e para adimplência das operações de crédito. O Agroamigo, além do acompanhamento do assessor de crédito disponibiliza o pagamento por meio de carnê (método exclusivo no âmbito do Pronaf), permitindo que o produtor pague seu financiamento em qualquer correspondente bancário (farmácia, agência dos Correios, Casas Lotéricas etc.) de seu município; seguro prestamista e de vida, com prêmio em valor acessível à renda dos agricultores familiares; atendimento na própria comunidade, necessitando que o produtor compareça à agência bancária apenas nos dias de recebimento dos desembolsos. Em 2012, o Agroamigo passou a contar com um novo produto, que atende operações de até R\$ 15 mil e se destina aos agricultores familiares enquadrados no Grupo Variável do Pronaf. Assim, o Agroamigo, em resposta a necessidade de expansão, passa a ter dois produtos, sendo um voltado para agricultores com renda anual de até R\$ 10 mil, enquadrados no Grupo “B”, que podem acessar financiamentos de até R\$ 2.500,00; e outro direcionado a agricultores com renda anual entre R\$ 10 mil e R\$ 160 mil, com financiamentos até R\$ 15 mil. A partir daquele ano, o novo produto, que opera, atualmente, por meio de um projeto-piloto em dez agências do Agroamigo, atuará nas 160 unidades em que o programa tem atuação, atendendo a 1.945 municípios.

Ainda segundo o BNB (2013a), até fevereiro de 2013, haviam sido financiadas no Agroamigo 1.957.619 operações de crédito, totalizando aproximadamente R\$ 3,77 bilhões aplicados, com recursos exclusivamente oriundos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Em 2005, quando o programa funcionou apenas como experiência-piloto nos municípios de Floriano e Oeiras, no Estado do Piauí, o valor médio dos financiamentos era de 963 reais, aumentando gradativamente desde então: 2006 – 1.084 reais; 2007 – 1.346 reais; 2008 – 1.385 reais; 2009 – 1.548 reais; 2010 – 1.810 reais; 2011 – 2.113 reais; 2012 – 2.443 reais, com um salto em fevereiro de 2013 para 5.357 reais, em razão da expansão do Agroamigo para o atendimento dos agricultores familiares do Grupo Variável em financiamentos de até R\$ 15 mil. Em sete anos de atuação, o Agroamigo tornou-se o maior

programa de microfinança rural do Brasil com reconhecimento internacional, como o Prêmio ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo), recebido em 2009, em consideração às boas práticas em instituição financeira de desenvolvimento e como produto inovador de crédito; e o reconhecimento em nível nacional com o Prêmio ENAP (Fundação Escola Nacional de Administração Pública), recebido em 2010, por práticas inovadoras na gestão pública federal, tendo sido agraciado com o 2º lugar.

Das operações de crédito realizadas no Agromigo, 79% foram aplicadas na pecuária, 10% na agricultura, 9% em serviços agropecuários e 2% em extrativismo. Dos recursos direcionados para pecuária, 55% foram destinados à bovinocultura, 13% à suinocultura, 11% à ovinocultura, 9% à avicultura, 6% à caprinocultura, 1% à piscicultura, 1% à apicultura, e 4% a outras atividades do setor pecuário. Nas operações para a agricultura, 25% foram destinados à fruticultura, 19% aos grãos, 10% à olericultura, 8% às raízes e tubérculos e 38% a outras culturas agrícolas. Percebe-se, portanto, que o Agroamigo ainda não conseguiu diversificar de forma expressiva o perfil das atividades financiadas, vez que permanece bastante concentrado na pecuária e menos nos serviços rurais. Segundo a análise dos números acima feita por Schröder (2012, p. 272), a concentração na pecuária justifica-se porque os agricultores familiares do Nordeste investem pouco em atividades agrícolas, já que são muito dependentes do regime de chuvas do semiárido; essa concentração pauta-se na bovinocultura, mas há significativa participação de outros rebanhos, notadamente ovinos e suínos; a atividade não-agropecuária, apesar de ser mais rentável, é pouco demandada pelos agricultores que acessam os créditos, pois na organização familiar patriarcal há reduzido espaço para a decisão da mulher, que é geralmente quem empreende atividades não-agropecuárias na unidade produtiva.

Conforme Abramovay (2012, p. 370), o Brasil atualmente é o único país em que os bancos estatais emprestam recursos a agricultores familiares pobres, utilizando recursos do Tesouro, apoiados em importantes subsídios, mas isentando as organizações financeiras de qualquer risco. Como resultado, pela primeira vez na história, nas localidades mais pobres do país, as populações rurais desprovidas de patrimônio e garantias bancárias tiveram acesso ao crédito, considerando que em 2008, dos 4,2 milhões de agricultores familiares brasileiros, cerca de 2 milhões já recebiam financiamentos bancários e, destes, quase a metade estava enquadrada nas faixas de menor renda. Por outro lado, as linhas de crédito que atendem o segmento de produtores mais pobres são as que apresentam os maiores índices de inadimplência, tendo o Grupo “B” convencional apresentado um terço de operações em atraso

no ano de 2007, com cerca de 80% dos mutuários concentrados na Região Nordeste. Aquele autor aponta dois fatores centrais que estimulavam a inadimplência do Grupo “B” convencional, sendo o primeiro a inexistência, até 2005, de metodologia de empréstimos desburocratizada que valorizasse a figura do produtor rural; e outra razão relevante é que os inadimplentes são instigados pelo sentimento de que não correm risco de sofrer qualquer incômodo pelo não-pagamento dos financiamentos, por conta dos inúmeros mecanismos legais de prorrogação e remissão de dívidas.

Ainda segundo Abramovay, a ausência de método apropriado para concessão de financiamentos associa-se à institucionalização do crédito como direito social em que os mecanismos para garantir o recebimento dos recursos são mais importantes que aqueles que asseguram a devolução do empréstimo pelo tomador, cenário que estimula a inadimplência, pois algumas dessas práticas locais acabaram por fazer do crédito mera modalidade de transferência de renda. A criação do Agroamigo, em 2005, representou uma alternativa ao quadro de inadimplência crescente que vigorava no Pronaf, considerando que, quando comparados o crédito anteriormente concedido por meio do Pronaf “B” convencional e o concedido por meio do Agroamigo, a inadimplência cai drasticamente. Segundo dados do BNB, divulgados para o Prêmio ENAP, a inadimplência do Grupo “B” convencional naquele banco chegou a 63,94%, contudo, nas operações de crédito contratadas sob a metodologia do Agroamigo a inadimplência era de apenas 4,68% em 2010. Os fatores que contribuía para que a inadimplência do Grupo “B” fosse tão manifesta fundamentam-se no fato de que os tomadores de empréstimo não tinham qualquer relação orgânica com o banco de quem tomavam o empréstimo; as instituições locais envolvidas com a concessão (sindicatos e empresas prestadoras de assistência técnica e extensão rural) estavam interessadas fundamentalmente em ampliar o público do programa e cumprir as exigências formais necessárias para esta finalidade; não existia projeto produtivo específico para cada produtor, no qual os riscos da atividade pudessem ser avaliados; e as informações sobre a capacidade de pagamento dos tomadores resumiam-se às órgãos de proteção ao crédito. Nesse contexto, não é de estranhar que os atores locais, notadamente políticos e sindicalistas, estimulassem os agricultores a não honrarem seus compromissos, tanto pelo fato de o crédito para o segmento do Grupo “B” estar interligado ao pagamento de uma imensa dívida social, quanto pelo argumento das inúmeras oportunidades de prorrogação de dívidas.

Para avaliar o impacto do Agromigo nas áreas rurais onde atua, o Banco do Nordeste realizou uma série de entrevistas com os mutuários, colhidas e compiladas entre 2011 e 2012,

sob a coordenação de um grupo de economistas, cujos resultados mais importantes serão apresentados a seguir, com base em Abramovay *et. al.* (2012). As entrevistas foram realizadas com cerca de 1.600 mutuários do Agroamigo, distribuídos em todos os Estados de atuação do BNB e separados em dois grandes grupos, sendo o primeiro formado por indivíduos com duas ou mais operações de crédito contratadas (grupo de maior exposição ao programa) e o segundo, composto por indivíduos recém incorporados ou em incorporação (pouca ou nenhuma exposição ao Agroamigo). Foram também analisados dois outros contingentes menores de indivíduos: clientes inadimplentes do Agroamigo e clientes inadimplentes do Grupo “B” convencional. A análise teve dois objetivos principais, quais sejam realizar a análise descritiva dos indivíduos entrevistados, permitindo construir um retrato da situação dos clientes do Agroamigo e avaliar o impacto do programa sobre as características do domicílio, produção e posses dos indivíduos entrevistados (bens duráveis, acesso a serviços públicos, rebanho, produção agrícola, diversificação etc.), separando os mutuários em duas áreas: semiárido e fora do semiárido.

Os resultados da análise descritiva apontaram as seguintes características dos mutuários: baixo nível educacional médio; concentração nas faixas etárias intermediárias (25-39 e 40-59 anos); clientes mais antigos são predominantemente homens, mas as proporções são mais balanceadas nas operações de crédito mais novas, o que evidencia que a expansão mais recente do programa tem privilegiado as mulheres²⁷; baixo acesso a serviços públicos, com exceção ao serviço de energia elétrica²⁸. A pesquisa descritiva também constatou que os indivíduos ingressantes no Agroamigo são mais pobres do que aqueles com duas ou mais operações de crédito, levando em conta a posse de bens duráveis, o consumo de carne (em número de vezes por semana) e valor do rebanho que possui, evidenciando que o programa em sua expansão recente tem incorporado agricultores familiares mais pobres. Os mutuários inadimplentes do Agroamigo e do Grupo “B” convencional estão, em média, em situação ainda pior de pobreza. Já na análise do impacto do Agroamigo, verificou-se a evolução de variáveis ligadas à posse de bens duráveis, valor do rebanho e vendas da produção, com base na informação prestada pelo indivíduo sobre sua situação atual e a de cinco anos atrás. A diferença observada em favor dos clientes mais antigos relativamente aos ingressantes fornece uma medida do efeito da exposição do programa, parecendo demonstrar que os clientes mais

²⁷ Conforme dados do BNB (2013c), atualmente 47% dos mutuários do Agroamigo são mulheres.

²⁸ A pesquisa levou em conta o acesso aos serviços públicos de energia elétrica, água em rede interna, água filtrada para consumo, lixo coletado, saneamento em rede pública, saneamento em fossa séptica e gás de cozinha.

antigos possuem padrão de vida melhor (medido por posses de ativos). Quanto ao valor do rebanho, houve crescimento em média 18% mais elevado entre os clientes expostos ao programa há mais tempo, em comparação com os ingressantes e quanto os que acessaram crédito para a agricultura, o desempenho é ainda melhor, com aumento na produção 28% superior ao daqueles que estão iniciando as atividades no Agroamigo. Não há evidências de que os clientes do semiárido estejam em pior situação do que os de fora do semiárido, embora os efeitos positivos do programa sobre o valor do rebanho, vendas agrícolas e riqueza são mais claros para clientes situados fora dessa região.

A análise do impacto, portanto, dá algumas indicações de que o acesso ao crédito do Agroamigo amplia as chances de inserção nos mercados agropecuários e estimula o próprio aumento da produção, havendo sinais de que aqueles que estão no programa há mais tempo reuniram ativos que representaram passo importante em direção à emancipação da pobreza. Todavia, os próprios autores da pesquisa concluíram que não é razoável imaginar que um programa de crédito, ainda que voltado especificamente para as populações de baixa renda no meio rural, possa retirar da pobreza as populações por ele beneficiadas. Nesse aspecto, a pesquisa também foi importante para averiguação da real composição do público alvo do Grupo “B” (atendidos pelo Agroamigo), considerando que os dados levantados confirmam que as famílias entrevistadas compõem a base da pirâmide social, cujo acesso aos serviços básicos da vida moderna é muito deficiente. Os resultados econômicos da pesquisa demonstraram que a produção desse segmento do Pronaf é sistematicamente de pequeno porte, muitas vezes sem vínculos permanentes com os mercados, mas a verdade é que “qualquer incremento nas capacidades produtivas desta população pode ter efeito relativo não desprezível sobre suas condições de vida” (p. 15). Do público estudado, apenas um terço das famílias recebia benefícios da aposentadoria rural, mas o recebimento do Programa Bolsa Família chegava a dois terços da amostra, sendo que 13,5% dos domicílios entrevistados não recebiam nenhuma dessas duas modalidades de transferência de renda. O faturamento médio da atividade agrícola não chegava a 200 reais mensais, concluindo que esse público situa-se próximo ou abaixo da linha da pobreza, com a marca predominante da precariedade de suas habitações: apenas 40% deles usam gás para cozinhar, apenas 11% tem acesso à rede pública de saneamento e a fossa séptica foi encontrada em pouco mais de um terço dos domicílios visitados.

Em suma, as conclusões da pesquisa demonstram que parte significativa da população beneficiada pelas políticas de ampliação do acesso ao crédito no Brasil é composta

por famílias de baixa renda, constatação expressa não somente por sua produção agropecuária, mas também por outros indicadores, especialmente no que se refere à educação, cujo nível é precário entre as famílias entrevistadas, o que se explica pela própria idade dos mutuários que não se beneficiam das oportunidades recentes de ampliação da escolaridade. A verificação da dependência de políticas de transferência públicas de renda e a precariedade dos domicílios são outros fortes indícios de pobreza entre os beneficiários do Agroamigo. Por outro lado, a pesquisa também apontou indícios de que o crédito favoreceu o aumento da produção agrícola e pecuária, notadamente para clientes localizados fora do semiárido, mesmo que se saiba que parte dos recursos financiados é dissolvida no orçamento familiar para fazer frente às necessidades básicas do dia a dia. O estudo também pôde revelar a satisfação dos produtores com a metodologia adotada para o Agroamigo, vez que em todos os segmentos entrevistados, mais de 93% dos indivíduos apontou como úteis as visitas dos assessores de crédito. A contribuição mais original da pesquisa, porém, diz respeito à análise de componentes que permitiram definir o padrão de consumo dessas famílias, vez que no Brasil é escassa a literatura sobre o impacto dos programas de crédito no nível de vida de agricultores familiares.

5 CONCLUSÃO

Deter-se na análise do que pode efetivamente promover desenvolvimento faz concluir que nem tudo se refere a mercado e produção, como queria o neoliberalismo, considerando que assegurar existência digna, justiça social e valorização do trabalho humano são metas que estão muito além do mercado. Por outro lado, o papel do Estado não pode resumir-se ao mero assistencialismo das políticas de transferência de renda, pois os indivíduos mais desprovidos precisam ser produtivos e úteis, com o potencial empregado nas atividades que gerem renda suficiente para resgatá-los da condição de pobreza. As raízes da proeminência de grandes empresários rurais e da marginalização de agricultores de menor porte são muito profundas no Brasil e seu desarraigamento não ocorrerá sem aquelas mudanças estruturais advogadas pelos economistas nos anos sessenta do século passado. As diversas teorias econômicas aplicadas no decorrer das décadas do século XX foram incapazes de assegurar a todos as mesmas oportunidades de crescimento e, no caso específico das áreas rurais, as várias políticas de desenvolvimento nacional e regional foram inócuas para reduzir as desigualdades entre grandes fazendeiros e pequenos produtores, promover a reforma agrária e distribuir igualmente a riqueza. Nenhuma das iniciativas governamentais implementadas até a década de 1990 foi eficaz na inserção socioeconômica de agricultores familiares, não tendo sido permitido a esse segmento protagonizar qualquer participação relevante em alguma política pública.

A instituição oficial do crédito rural no Brasil na década de 1960 privilegiou apenas os grandes e médios proprietários inseridos na revolução-verde e incorporados ao sistema de produção de *commodities* que abastecia as exportações e as grandes indústrias internas. O crédito rural concedido até a criação do Pronaf não possuía qualquer direcionamento específico para as cadeias produtivas da agricultura familiar e a aplicação de recursos oriundos do SNCR serviu para intensificar ainda mais a marginalização dos produtores de menor porte. O crédito que concedia financiamento apenas para tomadores que tivessem condição de oferecer garantias não dava chance aos agricultores familiares pobres que não cumpriam os requisitos exigidos pelo sistema bancário. Somente em 1996, quando o Pronaf despontou com linhas de crédito específicas para o agricultor familiar, pode-se perceber a inserção gradativa de um número, ano após ano maior, de produtores familiares realizando financiamentos de crédito produtivo. Em 1999, ante a constatação de que mesmo entre os agricultores familiares havia perfis dessemelhantes, o Governo Federal dividiu o programa em

vários segmentos, atendendo com linhas de crédito diferentes os assentados de reforma agrária, os produtores de menor renda e aqueles com renda superior que já possuíam alguma estrutura de produção.

O crédito é componente imprescindível à produção rural e sua concessão permite que o produtor tenha acesso a insumos de melhor qualidade e tecnologias produtivas que melhoram a produção agropecuária. O volume crescente de recursos financiados por meio do Pronaf é reflexo do esforço estatal para a democratização do crédito e inclusão dos produtores rurais antes marginalizados, sem o qual o Sistema Nacional de Crédito Rural continuaria privilegiando poucos, concentrando os recursos nas mãos dos já abastados produtores de médio e grande porte. Assim, foi importante a intervenção estatal para que o crédito rural ofertado pelos bancos oficiais não fosse direcionado apenas para os produtores mais bem estruturados. A ação estatal deve também ser aplicada mesmo entre os agricultores familiares, pois os diversos segmentos de renda diferenciam os mais pobres daqueles inseridos em cadeias produtivas com elos ligados ao mercado. Para esses dois tipos de produtores, o Estado deve promover estímulos diferentes, como ocorre entre o tipo de financiamento Pronaf concedido para as Regiões Sul e Sudeste e aquele financiado na Região Nordeste, visto que entre elas existem agricultores de perfis bem diferentes, cujas desigualdades têm origem na formação histórica do meio rural brasileiro e nas disparidades regionais observadas não somente no campo, mas nos demais setores da economia.

O crédito por si só, porém, não será capaz de erradicar essas desigualdades, dado que a pobreza tem razões mais profundas do que a mera impossibilidade de acesso ao sistema bancário, não havendo evidência clara de que tomadores de crédito Pronaf em todo o país estão em melhor condição de vida do que aqueles que nunca realizaram financiamentos. A redução da participação do trabalho na renda das famílias, assim como o aumento da dependência dos programas de transferência de renda das populações rurais, são alguns indícios de que os anos de consolidação da política do Pronaf não testemunharam avanços na redução da pobreza rural. Os problemas de concentração de renda e de terra parecem não ter experimentado significativas transformações após a instituição do Pronaf, sinal de que para garantir vida digna às populações rurais é necessário muito mais que assegurar oferta ampla de crédito produtivo. O crédito é apenas parte das diversas ações requeridas do Estado brasileiro para o desenvolvimento rural, dentre elas a efetiva reforma agrária e o fornecimento dos serviços básicos de saúde, educação, transporte, saneamento, entre outros, visto que as

populações rurais devem receber aporte das mesmas políticas públicas básicas que são direcionadas para as populações urbanas.

A efetividade do Pronaf como política pública não deve resumir-se à garantia de acesso aos recursos, pois tão importante quanto criar mecanismos para que o crédito chegue ao agricultor familiar é assegurar que ao final do ciclo produtivo os mutuários estejam em condição de vida melhor do que quando assinaram o contrato de financiamento, sem inadimplência ou prorrogação das datas de pagamento. O crédito do Pronaf não pode transformar-se em mais uma modalidade de transferência de renda, pois a exigência de oportunidade e suficiência do crédito rural passa necessariamente pela qualidade dos projetos que devem ser elaborados, levando em conta as especificidades de cada estabelecimento rural, e pela garantia de acompanhamento dos produtores, estreitando os laços entre financiador e tomador dos recursos, como ocorre na aplicação da metodologia preconizada pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Conforme demonstrado pelo estudo realizado com mutuários do Agroamigo por Abramovay e outros economistas, a concessão de crédito a agricultores familiares de menor renda no campo permite que as famílias produzam além da subsistência e gerem riqueza, melhorando as condições de vida. O estudo também constatou que a metodologia de acompanhamento dos tomadores de crédito faz diferença entre estes e aqueles que receberam o financiamento da maneira convencional (que não possuíam qualquer relação orgânica com o banco de quem tomavam o empréstimo), não somente em melhores indicadores de qualidade de vida, mas notadamente na adimplência dos contratos. Os resultados obtidos no Agroamigo são uma amostra de que a metodologia do PNMPO funciona entre agricultores familiares, o que pode ser adaptado para outras linhas de crédito do Pronaf, de modo a tornar a política mais efetiva.

É inegável o fato de que as constantes mudanças na legislação do Pronaf permitiram aumentar sobremaneira o volume de recursos aplicados, expandido o crédito em decorrência da criação de linhas de financiamento e elevação das faixas de enquadramento. Outra constatação positiva é que a dispensa de garantias para os Grupos “A”, “A/C”, “B” retirou severo entrave aos agricultores de menor renda. Na Região Nordeste, onde esses financiamentos são bem comuns, realizados quase que na totalidade pela fonte de recursos FNE administrada pelo Banco do Nordeste, constata-se crescimento no número de contratos nos últimos quatro anos, após severa queda entre 2004 e 2008. Parte desse aumento no Nordeste pode se dever ao avanço do Agroamigo, que sinaliza ainda maior crescimento a partir de 2012, com inclusão de agricultores familiares enquadrados no Grupo Variável na

mesma metodologia de crédito orientado. A receita do Agroamigo é de acompanhamento próximo e eficaz, que faz com que as atividades financiadas sejam realmente aquelas que a família tem vocação para executar e que conseqüentemente gerará maior possibilidade de sucesso, além do estímulo à implementação de atividades não-agropecuárias, o que para a Região Nordeste em particular é algo muito relevante, vez que as adversidades climáticas prejudicam com frequência as atividades que dependem da natureza para darem lucro.

A lógica de distribuição dos recursos Pronaf entre as regiões geográficas, porém, ainda não espelha sinal de que se comportará diferente nos próximos anos. Contudo, os perfis dos produtores e a performance da agricultura familiar nos diversos recônditos do país talvez não comportem distribuição de recursos mais igualitária, vez que Norte e Centro-Oeste, pelas especificidades de seus estabelecimentos rurais, não possuem agricultura familiar proeminente que participe de forma significativa da produção agropecuária dessas Regiões, sinalizando que os recursos Pronaf aplicados ali condizem com a agricultura familiar local. As Regiões Sul e Sudeste recebem um volume grande de recursos Pronaf em razão da participação de cooperativas de crédito que difundem a concessão de financiamentos além do que já é disponibilizado pelos bancos oficiais. Outra razão clara, é que os produtores rurais dessas duas Regiões desenvolvem atividades agropecuárias mais produtivas, interligadas à agroindústria e que, por sua complexidade, demandam maior volume de recursos a cada empréstimo. O tipo de operações de crédito Pronaf realizado no Sul e Sudeste também evidencia que o perfil dos agricultores familiares de lá é de um maior dinamismo econômico, apresentando maior renda e possibilidade de oferecer garantias bancárias. No Nordeste, que historicamente sempre agregou produtores alijados e pobres, a performance do Pronaf concentra as operações de crédito nos Grupos de menor limite de financiamento, funcionando o empréstimo como indutor da erradicação da miséria, mazela já arrefecida no Sul e Sudeste.

Há ainda outros ajustes na política que necessitam ser implementados para que o Pronaf seja verdadeiramente indutor do desenvolvimento rural, dentre eles a criação de instituições de microfinanças rurais, como as cooperativas de crédito do Sul e Sudeste do Brasil, que estimulam a maior proximidade entre o tomador e financiador, elevando a adimplência. A criação dessas instituições pulveriza o crédito Pronaf para além dos bancos oficiais, alcançando um número maior de agricultores familiares antes inibidos com a estrutura bancária. O Governo Federal sempre priorizou o atendimento de serviços financeiros através dos bancos e, no campo, como o objetivo é fornecer crédito rural e não um conjunto de serviços financeiros, o governo atribuiu aos bancos públicos federais certo monopólio na

execução de suas políticas, todavia, esses bancos em grande parte definem as regras para a execução das políticas, a partir de seus próprios interesses econômicos e políticos. O exemplo do Sistema Cresol demonstra que a flexibilização da concessão do crédito pode ser uma forma de alcançar um número maior de produtores, em empréstimos de melhor qualidade, em razão da proximidade dos mutuários com as cooperativas. A criação de outras instituições para operar o crédito rural pode resolver a falta de agentes financeiros aptos a atender a população mais carente, especialmente aqueles agricultores dispersos em regiões mais isoladas ou distantes dos grandes centros.

O crédito de melhor qualidade, ofertado por um número maior de instituições, ou mesmo o concedido sob a metodologia do PNMPO, garantirá maior pontualidade nos reembolsos, o que reduzirá as constantes renegociações de dívidas rurais, prática que contribui para aumentar a inadimplência e os custos governamentais com as políticas públicas, além de inibir uma maior participação dos bancos privados no crédito rural. Outra iniciativa que pode elevar o volume dos reembolsos em dia é o estímulo ao financiamento de atividades não-agrícolas, menos suscetíveis a intempéries naturais e às variações do mercado agropecuário. Para tanto, necessitaria ser instituída linha de crédito específica e diferenciada para esse tipo de atividade, com encargos compatíveis com o menor risco que elas apresentam e em condições que estimulassem o interesse dos agricultores familiares, especialmente aqueles de menor renda.

Sabe-se que permanecem e se avolumam no campo os combativos e sempre delicados conflitos possessórios, as discussões sobre o uso adequado da propriedade rural e o esforço do processo jurídico-pedagógico de instruir o homem na preservação do meio ambiente. Além disso, a falta de escola, posto de saúde, hospitais, esgotamento sanitário e abastecimento de água não é exclusividade das áreas urbanas, mas quando mencionadas políticas públicas para melhoramento desses serviços, as áreas rurais quase sempre são ignoradas, como se não passassem pelos mesmos problemas. O rural não pode ser associado ao atraso ou à ausência de cidadania. Os agricultores familiares saíram do ostracismo para o protagonismo de uma política pública de crédito, que criou também outros mecanismos de proteção e apoio para dar maior solidez aos financiamentos, como os programas de incentivo à comercialização e os seguros agrícolas, mas a melhoria de vida desse segmento no meio rural não se fará apenas com financiamentos bancários, sendo o Estado responsável por ofertar-lhes outras políticas públicas que lhes garantam alcançar o desenvolvimento.

A presente pesquisa se propôs analisar a política do Pronaf em nível nacional, porém, apenas sobre alguns aspectos, sem ter a presunção de encerrar a discussão sobre o programa ou sobre as políticas públicas para a agricultura familiar. Há necessidade de que o Governo Federal patrocine mais estudos sobre o tema, especialmente para mensurar a qualidade de vida dos agricultores atendidos com o crédito, pois a efetividade da política só pode ser concretamente medida se pesquisadas com profundidade as transformações pelas quais passaram os tomadores dos financiamentos. Sem essa análise mais específica, as estatísticas se limitam a meros indícios dos reflexos do crédito na vida dos agricultores familiares, como ocorreu com o presente estudo.

6 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Alcance e Limites das Finanças de Proximidade no Combate à Inadimplência: o caso do Agroamigo**. In: BARBOSA, Cristiane Garcia. TEIXEIRA, Marcelo Azevedo. DAMASCENO, Wellington Santos (Orgs.). *A Experiência dos Programas de Microfinanças do Banco do Nordeste*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2012. p. 369-389.

_____. Entrevista concedida ao Grupo de Interesse de Pesquisa sobre a Agricultura Familiar (GIPAF). Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). 08/10/2010. Disponível em: <<http://ricardoabramovay.com/2010/10/entrevistas-agricultura-familiar/>>. Acesso em 16/04/2013.

_____. RODRIGUES JR., Mauro. MADEIRA, Gabriel de Abreu. GONÇALVES, Marcos Falcão. MACIEL, Iracy Soares Ribeiro. SANTOS, Renato Alves dos Santos (Orgs.). **Cinco Anos de Agroamigo: retrato do público e efeitos do Programa**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2012.

ABRÃO, Nelson. **Direito Bancário**. 11ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

AGUIAR, Felipe Meira. **Teoria e Prática de Crédito Rural**. Piracicaba: Herba, 1977.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico - do Direito Nacional ao Direito Supranacional**. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

ALADI – Associação Latino Americana de Integração. Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias para o Brasil. **Lista de Produtos Agroalimentares**. Disponível em: <<http://nt5000.aladi.org/siicorrelesp/>>. Acesso em 10/11/2012.

ALIDE – Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo. **Financiamiento, Seguros y Servicios para la Competitividad del Sector Agrícola y Rural em Latinoamérica**. Lima, Perú: Secretaría General, 2005.

ALVES, Francisco Ferreira. **Transferência de Recursos Via Intermediação Financeira: o caso do Nordeste**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2011.

ANJOS, Flávio Sacco dos. CALDAS, Nádia Velleda. Controle Social de Políticas Públicas no Espaço Rural Brasileiro. In: **Controle Social de Políticas Públicas: caminhos, descobertas e desafios**. Orgs.: Dalila Maria Pedrini, Telmo Adams, Vini Rabassa da Silva. São Paulo: Paulus, 2007. p. 151-177.

BACEN, Banco Central do Brasil. **Anuário Estatístico do Crédito Rural 2012 – PRONAF**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/creditorural/2012/pronaf.asp?idpai=RELRURAL2012>> Acesso em 06/02/2013a.

_____. FAQ - PRONAF. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?PRONAFFAQ>>. Acesso em 05/04/2013b.

BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. Tradução de Edite Sciulli. 2ª Edição. São Paulo: Nobel, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BITTENCOURT, Gilson Alceu. **Abrindo a Caixa Preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. Dissertação. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2003.

BNB. Banco do Nordeste do Brasil. Agroamigo. Sítio do Banco na Internet. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/agroamigo/gerados/apresentacao.asp>. Acesso em 24/04/2013a.

BNB. Banco do Nordeste do Brasil. Histórico. Sítio do Banco na Internet. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/O_Banco/Historico/gerados/hist_principal.asp>. Acesso em 24/04/2013b.

_____. Notícia veiculada no sítio do Banco na Internet. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/Content/aplicacao/Grupo_Principal/Nordeste_Noticias/conteudo/nordeste_noticias_detalhes.asp?lstrCodNoticia=2894> Acesso em 18/04/2013c.

BRASIL. **Código Civil Brasileiro**. 2002. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em 27/04/2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Decreto nº 58.380, de 10 de maio de 1966**. Aprova o regulamento da lei que institucionaliza o Crédito Rural. Legislação do Planalto. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d58380.htm> Acesso em 10/11/2012.

_____. **Lei nº 4.829, de 05 de novembro de 1965**. Institucionaliza o Crédito Rural. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4829.htm> Acesso em 10/11/2012.

_____. **Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979**. Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e dá outras providências. Legislação

do Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6746.htm> Acesso em 10/11/2012.

_____. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Legislação do Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm> Acesso em 10/11/2012.

_____. **Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005.** Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11110.htm> Acesso em: 28/04/2013.

_____. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Legislação do Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm> Acesso em 10/11/2012.

_____. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; disciplina aquisição de produtos alimentícios da agricultura familiar para a merenda escolar dá outras providências. Legislação do Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em 25/11/2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 596.** As disposições do Decreto 22.626/33 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas que integram o sistema financeiro nacional. Caderno de Súmulas. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAMARANO, Ana Amélia. ABRAMOVAY, Ricardo. **Êxodo Rural, Envelhecimento e Masculinização: panorama dos últimos 50 anos.** Texto para Discussão nº 621. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0621.pdf> Acesso em 03/02/2013.

CAMPOS, Rodrigo Ferrarini de. CARDOSO, João Luiz. **Pronaf: índices de financiamento e características da distribuição do crédito rural no Brasil de 1996 a 2001.** In: Informações Econômicas. Brasília-DF: v. 34, nº 11, nov. 2004. p. 7-21.

CARDOSO, Lea Vaz (Org.) **Financiamento agroambiental no Brasil : subsídio para desenvolvimento de políticas de crédito de apoio à regularização ambiental de propriedades rurais.** São Paulo : Instituto Socioambiental – ISA, 2011.

CORRÊA, Vanessa Petrelli. SILVA, Fernanda Faria. **Análise das Liberações Recentes de Recursos do PRONAF: uma mudança na lógica de distribuição?.** Revista Econômica do

Nordeste. Vol. 38, nº 1. Jan/Mar. Fortaleza: Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – Banco do Nordeste do Brasil, 2007. p. 48-66.

DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. Serviços. Definição de segurado especial. Disponível em:

<<http://www.dataprev.gov.br/servicos/cadint/DefinicoesBSegurado.htm>> Acesso em 10/2012.

DEL GROSSI, Mauro Eduardo. SILVA, José Graziano da. **O Novo Rural: uma abordagem ilustrada**. Londrina: Instituto Agrônomo do Paraná, 2002. Volume II.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Estatísticas do Meio Rural**. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Ministério do Desenvolvimento Agrário. São Paulo: DIEESE, NEAD, MDA, 2011.

ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o Urbano e Rural. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Orgs.). **Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. P. 11-31.

FAO. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. Site oficial no Brasil. Histórico. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/quemSomos.asp>>. Acesso em: 22/09/2012.

FAO/INCRA. Food and Agriculture Organization (FAO). Instituto de Colonização e Reforma Agrária. **Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília. 2000.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª Edição. São Paulo: Globo, 2001.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. **Desenvolvimento Econômico e Direitos Humanos**. Separata do Boletim de Ciências Econômicas. Coimbra: Coimbra, 2009. p. 3-26.

_____. **Paradigmas Inconclusos: os contratos entre a autonomia privada, a regulação estatal e a globalização dos mercados**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

FERREIRA, Brancolina. SILVEIRA, Fernando Gaiger. GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A Agricultura Familiar e o PRONAF: contexto e perspectivas**. In: Transformações da Agricultura e Políticas Públicas. Org: GASQUES, José Garcia. CONCEIÇÃO, Júnica Cristina P.R. da. Brasília: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001. p. 479-539.

FRANÇA, Caio Galvão de; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; MARQUES, Vicente P. M. de Azevedo (Orgs.). **O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil**. Brasília. MDA. Disponível em:

<<http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/agro/dwn/CensoAgropecuario.pdf>>. Acesso em: 23/09/2012.

FURTADO, Celso. **Análise do “Modelo” Brasileiro**. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

_____. **O Capitalismo Global**. 7ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

_____. **Teoria Política do Desenvolvimento Econômico**. 4ª Edição. São Paulo: Editora Nacional, 1971.

_____. **Teoria Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GASPAR, Lúcia. *Ligas Camponesas*. **Pesquisa Escolar Online**. Fundação Joaquim Nabuco. Disponível em: <<http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/>>. Acesso em: 26/08/2012.

GASQUES, José Garcia. CONCEIÇÃO, Junia Cristina P.R. da (Orgs.). **Financiamento da Agricultura – Experiência e Propostas em Transformações da Agricultura e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001.

GUIMARÃES, Mário Kruei. **Crédito Rural: enfoques da política agrária brasileira**. São Paulo: Livraria Novel S.A., 1975.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Banco de Dados Agregados (SIDRA) de 2008. Disponível em: < <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/orcfam/default.asp?t=3&z=t&o=23&u1=&u2=1&u3=1&u4=1&u5=1&u6=1> >Acesso em 04/02/2013a.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2011. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default_sintese.shtm > Acesso em 03/02/2013b.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Notícia veiculada no sítio do Instituto na Internet em 28/11/2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16206&catid=4&Itemid=2> Acesso em 03/02/2013.

LACKI, Polan. **Buscando Soluções para a Crise da Agricultura: no guichê do banco ou no banco da escola?** Escritório Regional da FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação) para a América Latina e o Caribe. Santiago: Série Desenvolvimento Rural nº 12, 1995.

LASCOUMES, Pierre. LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública**. Tradução e Estudo Introdutório: George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

Manual de Crédito Rural - MCR. Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br/?MANUMCR>>. Acesso em 25/10/2010.

MAPA. Ministério da Agricultura. Notícia veiculada no sítio do Ministério na Internet em 31/03/2011. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2011/03/brasil-e-argentina-discutem-abastecimento-de-trigo>> Acesso em 19/04/2013.

_____. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO). Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/zoneamento-agricola/proagro>> Acesso em 25/11/2012.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Cartilha de Divulgação do Plano Safra 2009/2010. Brasília: Assessoria de Comunicação Social MDA/INCRA, 2009.

_____. **Cartilha de Divulgação do Plano Safra 2010/2011**. Brasília: Assessoria de Comunicação Social MDA/INCRA, 2010.

_____. **Cartilha de Divulgação do Plano Safra 2011/2012**. Brasília: Assessoria de Comunicação Social MDA/INCRA, 2011.

_____. **Cartilha de Divulgação do Plano Safra 2012/2013**. Brasília: Assessoria de Comunicação Social MDA/INCRA, 2012.

_____. **Portaria nº 19, de 21 de setembro de 2009**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/institucional/Portarias>>. Acesso em: 28/04/2013.

_____. **Portaria nº 105, de 22 de novembro de 2007**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/index?folder_id=2300352>. Acesso em: 28/04/2013.

_____. Secretaria de Agricultura Familiar. PRONAF. **Programas**. Disponível em: <<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>>. Acesso em 25/01/2013.

MATTEI, Lauro. **Políticas de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar no Brasil: o caso recente do PRONAF**. Revista Econômica do Nordeste. Vol. 38, nº 1. Jan/Mar. Fortaleza: Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – Banco do Nordeste do Brasil, 2007. p. 143-158.

_____. **Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica.** Brasília: MDA, 2006. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/nead/institucional/estudos_e_pesquisas> Acesso em 03/04/2013.

MONCADA, Luís S. de. **Direito Econômico.** 5ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

MUNHOZ, Dercio Garcia. **Economia Agrícola: agricultura – uma defesa dos subsídios.** Petrópolis. Vozes Ltda., 1982.

NERI, Marcelo Cortês. MELO, Luisa Carvalhaes Coutinho de. MONTE, Samanta dos Reis Sacramento. **Superação da Pobreza e a Nova Classe Média no Campo.** Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2011.

NÓBREGA, Mailson Ferreira da. **Desafios da Política Agrícola.** 2ª Edição. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1985.

PEREIRA, Lutero de Paiva. **Crédito Rural: limites da legalidade.** 2ª Edição. Curitiba: Juruá, 1999.

_____. **O Estado e a Competência Constitucional do Agente Fomentador da Atividade Agrícola.** In: Constituição, Democracia e Desenvolvimento, como Direitos Humanos e Justiça. Org.: CAMPOS, Amini Haddad. Curitiba: Juruá, 2009.

PEREIRA NETO, Antonio. **BNB – Agroamigo: uma bem-sucedida política pública de combate à pobreza no meio rural do Nordeste do Brasil.** In: BARBOSA, Cristiane Garcia. TEIXEIRA, Marcelo Azevedo. DAMASCENO, Wellington Santos (Orgs.). A Experiência dos Programas de Microfinanças do Banco do Nordeste. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2012a. p. 230-243.

RAMOS, Simone Yuri. MARTHA JR., Geraldo Bueno. **Evolução da Política de Crédito Rural Brasileira.** Documentos 292. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados, 2010.

REBOUÇAS FILHO, José de Sousa. **Análise da Teoria da Imprevisão nos Contratos Bancários Concessivos de Crédito Rural.** Monografia. Fortaleza: UFC, 2005.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao Desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências.** Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SÁ, Helbert Danilo Freitas de. **Engenharia Financeira do PRONAF: reflexões sobre os arranjos adotados.** Dissertação. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

SADER, Emir. GARCIA, Marco Aurélio. **Brasil, entre o Passado e o Futuro.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e Desenvolvimento**. In: Regulação e Desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 29-63.

SAYAD, João. **Crédito Rural no Brasil**. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1978.

SCHNEIDER, Sergio. SILVA, Marcelo Kunrath. MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). **Histórico, Caracterização e Dinâmica recente do Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. In: Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004. p. 21-50.

SCHRÖDER, Mônica. **Políticas Públicas e Agricultura Familiar no Brasil: inovações institucionais a partir do Pronaf**. In: BARBOSA, Cristiane Garcia. TEIXEIRA, Marcelo Azevedo. DAMASCENO, Wellington Santos (Orgs.). A Experiência dos Programas de Microfinanças do Banco do Nordeste. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2012. p. 245-280.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SILVA, Adriana dos Santos. **A Arbitragem como Instrumento de Desenvolvimento**. In: Teoria Jurídica e Desenvolvimento. Welber Barral; Luiz Otávio Pimentel (Orgs.). Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 191-220.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2003.

WILDMANN, Igor P. **Crédito Rural: teoria, prática, legislação e jurisprudência**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

7 APÊNDICE**RESOLUÇÕES DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL - RENEGOCIAÇÃO DE
DÍVIDAS DO PRONAF (1997 - 2013)**

ITEM	RESOLUÇÃO	DATA	ASSUNTO
1	2.445	26/11/1997	Estabelece condições aplicáveis a operações ao amparo do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA) e autoriza a prorrogação de dívidas vencidas e/ou vencíveis em 1997.
2	2.658	06/10/1999	Dispõe sobre a prorrogação do vencimento da parcela dos créditos de investimento formalizados ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).
3	2.764	10/08/2000	Dispõe sobre a prorrogação do vencimento de financiamentos de custeio e de investimento formalizados ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).
4	2.767	10/08/2000	Dispõe sobre a prorrogação do vencimento dos financiamentos de custeio e de investimento, em função de perdas causadas pelas geadas ocorridas no mês de julho/2000.
5	2.897	31/10/2001	Dispõe sobre consolidação e alongamento de dívidas, ao amparo do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), e sobre prorrogação dos prazos de vencimento dos financiamentos de lavouras de café, amparados em recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
6	2.906	21/11/2001	Altera e consolida disposições sobre alongamento de dívidas, ao amparo do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), e sobre prorrogação dos prazos de vencimento dos financiamentos de lavouras de café, amparados em recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
7	2.928	14/01/2002	Dispõe sobre renegociação de operações de crédito rural amparadas por recursos do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera) e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em função do disposto na Medida Provisória 24, de 23 de janeiro de 2002.
8	2.943	27/03/2002	Dispõe sobre renegociação de operações de crédito rural contratadas com recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
9	2.946	27/03/2002	Dispõe sobre alterações nas condições de alongamento de dívidas amparadas em recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) e sobre prorrogação dos prazos de vencimento dos financiamentos de lavouras de café, amparados em recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
10	2.991	03/07/2002	Dispõe sobre alterações nas condições operacionais da linha de crédito destinada ao financiamento de estocagem de café das safras 2000/2001 e 2001/2002, ao amparo de recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), e concede novo prazo para as operações de que tratam os arts. 3º e 4º da Resolução 2.946, de 2002.
11	3.003	24/07/2002	Dispõe sobre alterações nas condições aplicáveis ao alongamento de dívidas amparadas em recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) e sobre os prazos de vencimento dos financiamentos de lavouras de café, amparados em recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
12	3.010	16/08/2002	Dispõe sobre renegociação de operações de crédito rural amparadas por recursos do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera), do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de outras fontes.
13	3.018	28/08/2002	Dispõe sobre renegociação de operações de crédito rural amparadas por recursos do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera), do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de outras fontes.
14	3.032	29/10/2002	Dispõe sobre renegociação de operações de crédito rural amparadas por recursos do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera), do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de outras fontes.
15	3.063	30/01/2003	Dispõe sobre prorrogação de prazo de financiamentos de lavouras de café, formalizados ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
16	3.079	24/04/2003	Dispõe sobre renegociação de operações de crédito rural amparadas por recursos do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera), do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de outras fontes.
17	3.115	31/07/2003	Dispõe sobre renegociação de operações de crédito rural amparadas por recursos do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera), do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de outras fontes.
18	3.114	31/07/2003	Dispõe sobre alterações nas condições aplicáveis às operações renegociadas ao amparo das Resoluções 2.471, de 1998, 2.666, de 1999, e 2.963, de 2002.
19	3.125	25/09/2003	Dispõe sobre prorrogação de prazo para pagamento das dívidas vencidas e vincendas de financiamentos formalizados ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) com risco da União.
20	3.126	26/09/2003	Dispõe sobre renegociação de operações de crédito rural amparadas por recursos do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera), do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de outras fontes.
21	3.135	31/10/2003	Dispõe sobre prazo e condições para pagamento das dívidas vencidas de financiamentos formalizados ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com risco da União.
22	3.130	31/10/2003	Dispõe sobre repactuação e alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural amparadas por recursos do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera), do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de outras fontes.
23	3.163	15/01/2004	Dispõe sobre renegociação de operações de crédito rural amparadas por recursos do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera), do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de outras fontes.
24	3.167	29/01/2004	Dispõe sobre prorrogação do prazo de vencimento de operações realizadas com recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), amparadas pelas Resoluções 3.003, 3.026, 3.048, todas de 2002, e 3.100, de 2003.
25	3.195	11/05/2004	Dispõe sobre prorrogação do vencimento de parcelas de financiamentos de investimento formalizados ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Continua

ITEM	RESOLUÇÃO	DATA	ASSUNTO
26	3.199	27/05/2004	Dispõe sobre prorrogação de prazo para formalização de renegociação de operações de crédito rural amparadas por recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de outras fontes.
27	3.200	27/05/2004	Dispõe sobre a concessão de prazo para pagamento das dívidas de operações de custeio contratadas ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
28	3.207	24/06/2004	Dispõe sobre alterações em programas de investimento, amparados em recursos equalizados pelo Tesouro Nacional junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sobre prorrogação do vencimento de parcelas de financiamentos dos referidos programas e sobre ajustes nas condições dos financiamentos ao amparo do Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (Proger Rural).
29	3.216	30/06/2004	Dispõe sobre a comercialização de maçã ao amparo da Linha Especial de Crédito (LEC), sobre o Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota) e sobre concessão de prazo para pagamento das dívidas de operações de custeio contratadas ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
30	3.255	17/12/2004	Dispõe sobre prazo e condições para pagamento das dívidas vencidas de financiamentos formalizados ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com risco da União.
31	3.274	24/03/2005	Dispõe sobre prorrogação de parcelas de financiamentos, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), e sobre a aplicação do disposto no MCR 2-69 às operações de investimento do Pronaf, no que tange às prestações com vencimento em 2005.
32	3.282	02/05/2005	Dispõe sobre prorrogação de parcelas vencidas e vincendas, em 2005, de financiamentos de investimento ao amparo do Proger Rural, e uniformiza os prazos de que tratam as Resoluções 3.269 e 3.277, ambas de 2005, para os mutuários se manifestarem pela prorrogação das prestações vencidas e vincendas em 2005.
33	3.287	01/06/2005	Dispõe sobre concessão de prazo adicional para pagamento dos financiamentos de custeio contratados no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (Proger Rural). Estende aos agricultores familiares do Estado do Mato Grosso do Sul as prerrogativas das Resoluções 3.274 e 3.277, de 2005. Inclui o Estado do Mato Grosso do Sul na área de abrangência da Resolução 3.282, de 2005. Remaneja recursos.
34	3.326	08/11/2005	Dispõe sobre prazo e condições para pagamento das dívidas vencidas de financiamentos formalizados ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), mediante contrato grupal ou coletivo e com risco da União.
35	3.336	23/12/2005	Dispõe sobre concessão de prazo para pagamento das dívidas de operações contratadas ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e sobre ajustes na Linha de Crédito Pronaf Cotas Partes.
36	3.364	26/04/2006	Dispõe sobre a reprogramação de parcelas vencidas e a concessão de prazo para pagamento de parcelas vincendas, em 2006, de operações de investimento agropecuário.
37	3.369	14/06/2006	Dispõe sobre ajustes nas normas de financiamentos contratados com recursos controlados do crédito rural, a partir da safra 2006/2007, e concessão de prazo adicional para as parcelas relativas ao custeio da safra 2005/2006, de operações formalizadas com recursos equalizáveis pelos bancos cooperativos e Banco do Brasil S.A., ao amparo do Proger Rural e Pronaf (Grupos "D" e "E").
38	3.371	16/06/2006	Dispõe sobre concessão de bônus de adimplência para os agricultores familiares do Pronaf em financiamento de custeio de algodão, arroz, feijão, mandioca, milho, soja e da atividade leiteira, com vencimento em 2006, e alteração dos prazos de vencimento dessas operações.
39	3.373	19/06/2006	Dispõe sobre a reprogramação de parcelas vencidas e a concessão de prazo para pagamento de parcelas vincendas, em 2006, de operações de investimento agropecuário.
40	3.374	19/06/2006	Dispõe, no âmbito do Pronaf, sobre a reprogramação de parcelas vencidas e a concessão de prazo para pagamento de parcelas vincendas de operações de custeio e investimento e sobre a concessão de financiamento de investimento para reconversão e revitalização de unidades de produção.
41	3.376	21/06/2006	Dispõe sobre a reprogramação de parcelas vencidas e a prorrogação de parcelas vincendas em 2006 de financiamentos de custeio e de investimento.
42	3.390	04/08/2006	Dispõe sobre ajustes nas normas vigentes para financiamentos com recursos controlados do crédito rural, insere o amendoim entre as atividades beneficiadas pela reprogramação de parcelas vencidas e prorrogação de parcelas vincendas em 2006 e altera as Resoluções 3.373 e 3.376, ambas de 2006, que tratam da reprogramação de parcelas vencidas e a concessão de prazo para pagamento de parcelas vincendas, em 2006, de operações de custeio e de investimento.
43	3.404	22/09/2006	Dispõe sobre renegociação de dívidas oriundas de operações de crédito rural relativas a empreendimentos localizados na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste Adene.
44	3.405	22/09/2006	Dispõe sobre individualização, repactuação, assunção e prorrogação de prazos para a formalização de renegociação de dívidas de operações de crédito rural amparadas no Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera) e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), inclusive aquelas realizadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ou dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conforme disposto no art. 10 da Lei 11.322, de 2006.
45	3.407	27/09/2006	Dispõe sobre renegociação de dívidas oriundas de operações de crédito rural relativas a empreendimentos localizados na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene).
46	3.434	29/12/2006	Dispõe sobre repactuação, alongamento e individualização de operações de crédito rural amparadas por recursos do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera), cujos pedidos tenham sido protocolados ou apresentados formalmente aos agentes financeiros, até 31 de maio de 2004, conforme autorizado pelo art. 11 da Lei 11.322, de 2006, com a redação dada pela Lei 11.420, de 2006.
47	3.433	29/12/2006	Altera a Resolução 3.407, de 2006, que trata da renegociação de dívidas oriundas de operações de crédito rural relativas a empreendimentos localizados na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), em face das modificações introduzidas na Lei 11.322, de 2006, por meio da Lei 11.420, de 2006.
48	3.445	01/03/2007	Altera a Resolução nº 3.407, de 2006, que trata da renegociação de dívidas oriundas de operações de crédito rural relativas a empreendimentos localizados na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), em face das modificações introduzidas na Lei nº 11.322, de 2006, por meio da Lei nº 11.420, de 2006.

Continua

ITEM	RESOLUÇÃO	DATA	ASSUNTO
49	3.460	14/06/2007	Dispõe sobre concessão de prazo para pagamento de prestações de investimento com vencimento em 2007 e sobre prorrogação de parcela com vencimento em 2007 dos créditos de custeio prorrogados referentes às safras 2004/2005 e 2005/2006.
50	3.496	30/08/2007	Dispõe sobre concessão de rebate e sobre prorrogação das parcelas de investimento com vencimento em 2007.
51	3.497	30/08/2007	Dispõe sobre concessão de rebate de que trata o Decreto nº 6.200, de 2007, e sobre permissão para prorrogação parcial de parcelas de financiamento ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
52	3.495	30/08/2007	Dispõe sobre concessão de prazo para pagamento de prestações de investimento com vencimento em 2007 e sobre prorrogação de parcela com vencimento em 2007 dos créditos de custeio prorrogados referentes às safras 2003/2004, 2004/2005 e 2005/2006.
53	3.500	28/09/2007	Altera as Resoluções nºs 3.495, 3.496 e 3.497, todas de 2007.
54	3.523	20/12/2007	Complementa disposições das Resoluções nº 3.496 e 3.497, ambas de 30 de agosto de 2007, para fins de concessão de bônus de adimplência sobre as parcelas com vencimento em 2007 de financiamentos rurais, e concede novo prazo para pagamento de prestações de investimento rural com vencimento em 2007.
55	3.523	24/04/2008	Autoriza a concessão de prazo adicional para pagamento de prestações de operações de investimento e de parcelas de operações de custeio.
56	3.579	29/05/2008	Dispõe sobre individualização de operações de crédito rural amparadas no Pronaf, liquidação e renegociação de operações ao amparo do Proceca e altera a Resolução nº 3.407, de 27 de setembro de 2006.
57	3.611	29/09/2008	Autoriza a concessão de prazo adicional para pagamento de prestações de operações de investimento.
58	3.676	29/01/2009	Altera os prazos para renegociação das operações de crédito rural, no âmbito da Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008.
59	3.702	26/03/2009	Altera os prazos para renegociação das operações de crédito rural, no âmbito da Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008.
60	3.712	16/04/2009	Altera os prazos para renegociação das operações de crédito rural, no âmbito da Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008.
61	3.724	15/05/2009	Dispõe sobre a concessão de prazo adicional para pagamento de prestações de operações de custeio e investimento contratadas no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em regiões atingidas por enchentes ou por seca e institui Linha Emergencial de Crédito para financiamento de atividades dos agricultores familiares atingidas por enchentes ou por seca.
62	3.732	17/06/2009	Dispõe sobre a concessão de prazo adicional para pagamento de prestações de operações de custeio e investimento contratadas no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em regiões atingidas por enchentes ou por seca e institui Linha Emergencial de Crédito para financiamento de atividades dos agricultores familiares atingidas por enchentes ou por seca.
63	3.773	26/08/2009	Dispõe sobre a autorização antecipada para prorrogação de operações de crédito de investimento rural contratadas no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
64	3.774	26/08/2009	Dispõe sobre a autorização antecipada para prorrogação de operações de crédito de custeio, de tratos culturais e de colheita contratadas no âmbito do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé).
65	3.808	28/10/2009	Dispõe sobre a concessão de prazo adicional para pagamento de prestações de operações de custeio contratadas no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
66	3.815	26/11/2009	Concede novos prazos para a renegociação de operações de investimento contratadas no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), de que tratam os arts. 15, 16, 17 e 21, da Lei nº 11.775, de 2008.
67	3.944	27/01/2011	Dispõe sobre as condições para efetivação das renegociações de que tratam os arts. 7º e 7º-A da Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008, com redação dada pela Lei nº 12.380, de 10 de janeiro de 2011, e altera as Resoluções ns. 3.575 e 3.578, ambas de 29 de maio de 2008.
68	3.951	24/02/2011	Estende os períodos de formalização das composições de dívidas de hortifruticultores, suas cooperativas e empresas de produção hortifrutícolas, e o de contratação da linha emergencial de crédito destinada a agricultores familiares com empreendimentos afetados por seca na região do semiárido dos estados do Nordeste e de Minas Gerais.
69	3.999	11/08/2011	Autoriza a renegociação de operações de custeio e de investimento, com vencimento em 2011, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e efetua ajustes nas disposições do programa.
70	4.028	18/11/2011	Autoriza a composição de dívidas e a renegociação de operações de crédito rural, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
71	4.030	18/11/2011	Autoriza a renegociação das operações contratadas ao amparo da Linha de Crédito para o Grupo "B" (Microcrédito Produtivo Rural) no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
72	4.031	18/11/2011	Autoriza a renegociação das operações contratadas ao amparo das linhas de crédito para os Grupos "A" e "A/C" do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
73	4.047	26/01/2012	Autoriza a renegociação de operações de crédito rural de custeio e investimento, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), aos agricultores familiares que tiveram prejuízos em decorrência da estiagem nos estados da região Sul.
74	4.066	12/04/2012	Autoriza a renegociação de operações de crédito rural de custeio e investimento no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) aos agricultores familiares que tiveram prejuízos em decorrência da estiagem na região Nordeste e das enchentes na região Norte.
75	4.083	22/05/2012	Autoriza a renegociação de operações de crédito rural de custeio e investimento no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) aos agricultores familiares que tiveram prejuízos em decorrência das enchentes na região Norte.
76	4.117	02/08/2012	Autoriza a renegociação de operações de crédito rural de custeio e investimento contratadas por orizicultores.
77	4.118	02/08/2012	Autoriza a renegociação de operações de crédito rural de custeio e investimento contratadas por produtores de laranja.
78	4.119	02/08/2012	Autoriza a renegociação de operações de crédito rural de custeio e investimento contratadas por suinocultores não integrados.

Continua

ITEM	RESOLUÇÃO	DATA	ASSUNTO
79	4.131	05/09/2012	Autoriza a renegociação de operações de crédito rural de custeio e investimento contratadas por avicultores não integrados e altera as Resoluções ns. 4.117, 4.118 e 4.119, de 2 de agosto de 2012.
80	4.147	25/10/2012	Institui linha de crédito rural, com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO), para liquidação de operações de crédito rural de custeio e de investimento.
81	4.162	12/12/2012	Altera o prazo de contratação e de reembolso da composição de dívidas ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), de que trata a Resolução nº 4.028, de 18 de novembro de 2011.
82	4.189	28/02/2013	Autoriza a renegociação de operações de crédito rural de custeio e investimento no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) aos agricultores familiares que tiveram prejuízos em decorrência da estiagem na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e altera a Resolução nº 4.083, de 22 de maio de 2012.

8. ANEXO I

PRONAF - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR
FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS NO PAÍS - Valores em Reais
REGIÃO, ATIVIDADE E FINALIDADE

Ano 1999

ESTADO	AGRÍCOLA				PECUÁRIO				TOTAL			
	CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO	
	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRAT	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRAT	VALOR	CONTRATO	VALOR
CENTRO-OESTE	10.341	38.253.525,08	655	2.819.389,54	5.570	23.970.621,00	3.806	27.220.617,80	15.911	62.224.146,08	4.461	30.040.007,34
NORDESTE	107.798	139.403.756,55	13.194	40.731.424,77	3.844	8.083.073,85	64.211	121.358.866,87	111.642	147.486.830,40	77.405	162.090.291,64
NORTE	16.441	39.807.201,98	1.278	8.401.584,39	1.845	6.657.598,92	295	1.614.032,27	17.686	46.464.800,90	1.573	10.015.616,66
SUDESTE	66.169	225.061.300,74	1.848	6.630.231,66	17.447	68.753.478,69	4.304	15.177.826,27	83.616	293.814.779,43	6.152	21.808.057,93
SUL	451.052	875.578.192,77	6.431	46.191.421,76	10.964	38.404.956,40	4.784	42.832.318,74	462.016	913.983.149,17	11.215	89.023.740,50
BRASIL	651.201	1.318.103.977,12	23.406	104.774.052,12	39.670	145.869.728,86	77.400	208.203.661,95	690.871	1.463.973.705,98	100.806	312.977.714,07

Ano 2000

ESTADO	AGRÍCOLA				PECUÁRIO				TOTAL			
	CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO	
	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRAT	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRAT	VALOR	CONTRATO	VALOR
CENTRO-OESTE	11.137	38.231.835,30	1.777	11.629.448,82	5.037	22.541.067,11	7.685	55.410.939,29	16.174	60.772.902,41	9.462	67.040.388,11
NORDESTE	130.308	140.820.099,03	10.268	18.324.987,60	3.688	9.101.577,71	14.149	25.619.333,59	133.996	149.921.676,74	24.417	43.944.321,19
NORTE	26.092	55.947.477,29	4.371	12.831.204,83	2.135	7.778.377,53	12.959	30.766.043,98	28.227	63.725.854,82	17.330	43.597.248,81
SUDESTE	64.698	213.391.563,18	1.784	11.454.506,97	15.822	64.441.924,49	4.849	28.933.249,55	80.520	277.833.487,67	6.633	40.387.756,52
SUL	477.137	1.009.202.977,18	22.284	40.303.294,11	15.778	46.368.841,85	2.091	21.789.923,74	492.915	1.055.571.819,03	24.375	62.093.217,85
BRASIL	709.372	1.457.593.951,98	40.484	94.543.442,33	42.460	150.231.788,69	41.733	162.519.490,15	751.832	1.607.825.740,67	82.217	257.062.932,48

Ano 2001

ESTADO	AGRÍCOLA				PECUÁRIO				TOTAL			
	CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO	
	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRAT	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRAT	VALOR	CONTRATO	VALOR
CENTRO-OESTE	8.268	24.259.185,21	792	10.390.047,25	8.279	36.237.130,12	14.481	145.113.505,65	16.547	60.496.315,33	15.273	155.503.552,90
NORDESTE	113.289	148.625.599,31	9.297	23.047.138,19	26.273	27.163.611,32	45.735	88.854.375,75	139.562	175.789.210,63	55.032	111.901.513,94
NORTE	16.615	36.297.296,83	99	1.908.099,34	4.483	15.698.710,35	4.246	48.997.658,27	21.098	51.996.007,18	4.345	50.905.757,61
SUDESTE	67.941	226.841.143,42	1.939	17.949.910,37	19.098	75.219.121,46	4.837	45.731.883,65	87.039	302.060.264,88	6.776	63.681.794,02
SUL	431.146	1.049.341.551,99	18.303	180.602.216,96	15.467	34.525.201,66	18.845	178.066.131,70	446.613	1.083.866.753,65	37.148	358.668.348,66
BRASIL	637.259	1.485.364.776,76	30.430	233.897.412,11	73.600	188.843.774,91	88.144	506.763.555,02	710.859	1.674.208.551,67	118.574	740.660.967,30

Ano 2002

ESTADO	AGRÍCOLA				PECUÁRIO				TOTAL			
	CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO	
	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR
CENTRO-OESTE	8.268	24.259.185,21	792	10.390.047,25	8.279	36.237.130,12	14.481	145.113.505,65	16.547	60.496.315,33	15.273	155.503.552,90
NORDESTE	113.289	148.625.599,31	9.297	23.047.138,19	26.273	27.163.611,32	45.735	88.854.375,75	139.562	175.789.210,63	55.032	111.901.513,94
NORTE	16.615	36.297.296,83	99	1.908.099,34	4.483	15.698.710,35	4.246	48.997.658,27	21.098	51.996.007,18	4.345	50.905.757,61
SUDESTE	67.941	226.841.143,42	1.939	17.949.910,37	19.098	75.219.121,46	4.837	45.731.883,65	87.039	302.060.264,88	6.776	63.681.794,02
SUL	431.146	1.049.341.551,99	18.303	180.602.216,96	15.467	34.525.201,66	18.845	178.066.131,70	446.613	1.083.866.753,65	37.148	358.668.348,66
BRASIL	637.259	1.485.364.776,76	30.430	233.897.412,11	73.600	188.843.774,91	88.144	506.763.555,02	710.859	1.674.208.551,67	118.574	740.660.967,30

Ano 2003

ESTADO	AGRÍCOLA				PECUÁRIO				TOTAL			
	CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO	
	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR
CENTRO-OESTE	24.211	71.043.825,27	1.437	21.455.980,45	16.199	66.653.978,32	10.159	115.707.994,35	40.410	137.697.803,59	11.596	137.163.974,80
NORDESTE	148.047	221.693.286,88	13.503	39.948.533,75	49.368	51.767.226,54	75.004	113.566.611,01	197.415	251.244.496,09	88.507	153.515.144,76
NORTE	26.597	69.459.918,50	870	10.492.867,05	5.461	22.991.479,64	7.123	86.519.785,54	32.058	92.451.398,14	7.993	97.012.652,59
SUDESTE	104.505	359.266.430,48	4.460	46.168.897,96	26.479	110.907.709,43	10.792	114.836.932,95	130.984	470.174.139,91	15.252	161.005.830,91
SUL	405.144	1.093.449.671,61	23.810	267.801.374,52	14.998	35.371.514,16	19.337	179.005.185,73	420.142	1.128.821.185,77	43.147	446.806.560,25
BRASIL	708.504	1.814.913.132,74	44.080	385.867.653,73	112.505	287.691.908,09	122.415	609.636.509,58	821.009	2.102.605.040,83	166.495	995.504.163,31

Ano 2004

ESTADO	AGRÍCOLA				PECUÁRIO				TOTAL			
	CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO	
	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR
CENTRO-OESTE	22.249	105.202.502,84	398	5.627.633,61	18.740	97.748.237,93	14.717	149.155.793,99	40.989	202.950.740,77	15.115	154.783.427,60
NORDESTE	162.949	273.661.666,93	40.095	63.895.029,81	55.916	72.714.209,05	279.104	315.281.608,88	218.865	346.375.875,98	319.199	379.176.638,69
NORTE	35.726	99.866.296,97	3.509	22.662.337,36	9.277	42.015.609,57	9.409	116.480.831,06	45.003	141.881.906,54	12.918	139.143.168,42
SUDESTE	118.373	453.477.934,22	7.187	63.535.088,83	31.846	157.520.891,73	27.495	145.513.630,41	150.219	610.998.825,95	34.682	209.048.719,24
SUL	446.418	1.592.537.751,33	25.886	348.711.422,58	16.004	52.113.930,51	20.415	211.068.133,97	462.422	1.644.651.681,84	46.301	559.779.556,55
BRASIL	785.715	2.524.746.152,29	77.075	504.431.512,19	131.783	422.112.878,79	351.140	937.499.998,31	917.498	2.946.859.031,08	428.215	1.441.931.510,50

Ano 2005

ESTADO	AGRÍCOLA				PECUÁRIO				TOTAL			
	CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO	
	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR
CENTRO-OESTE	16.195	91.413.165,77	784	6.594.075,32	22.551	121.048.618,52	18.221	199.092.130,84	38.746	212.461.784,29	19.005	205.686.206,16
NORDESTE	145.856	298.277.951,43	151.634	203.141.558,65	64.856	85.578.869,24	958.984	845.022.675,25	210.712	383.856.820,67	1.110.618	1.048.164.233,90
NORTE	25.638	86.172.560,42	3.856	16.906.391,54	9.748	50.650.672,07	12.937	158.239.284,30	35.386	136.823.232,49	16.793	175.145.675,84
SUDESTE	119.598	562.583.877,22	14.203	133.137.066,34	36.532	189.289.687,85	81.541	256.352.005,08	156.130	751.873.565,07	95.744	389.489.071,42
SUL	441.212	1.752.461.624,43	29.320	372.324.701,60	25.712	93.742.503,88	28.820	263.716.391,19	466.924	1.846.204.128,31	58.140	636.041.092,79
BRASIL	748.499	2.790.909.179,27	199.797	732.103.793,45	159.399	540.310.351,56	1.100.503	1.722.422.486,66	907.898	3.331.219.530,83	1.300.300	2.454.526.280,11

Ano 2006

ESTADO	AGRÍCOLA				PECUÁRIO				TOTAL			
	CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO	
	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR
CENTRO-OESTE	12.166	79.598.140,36	821	8.098.874,95	23.077	132.171.056,14	19.233	208.357.139,13	35.243	211.769.196,50	20.054	216.456.014,08
NORDESTE	128.861	291.900.914,37	211.344	345.816.364,59	67.869	93.393.618,54	1.128.041	1.133.094.781,69	196.730	385.294.532,91	1.339.385	1.478.911.146,28
NORTE	28.879	99.237.367,70	14.417	56.763.576,39	10.371	57.571.975,34	44.758	349.153.302,50	39.250	156.809.343,04	59.175	405.916.878,89
SUDESTE	120.272	636.530.745,72	28.401	206.810.881,21	41.165	227.244.446,94	107.811	320.099.904,57	161.437	863.775.192,66	136.212	526.910.785,78
SUL	438.614	1.883.528.763,55	46.121	548.308.998,11	28.074	106.199.455,03	51.202	382.150.270,50	466.688	1.989.728.218,58	97.323	930.459.268,61
BRASIL	728.792	2.990.795.931,70	301.104	1.165.798.695,25	170.556	616.580.551,99	1.351.045	2.392.855.398,39	899.348	3.607.376.483,69	1.652.149	3.558.654.093,64

Ano 2007

ESTADO	AGRÍCOLA				PECUÁRIO				TOTAL			
	CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO	
	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR
CENTRO-OESTE	11.925	82.175.478,24	1.074	12.045.721,13	26.442	161.349.177,78	17.279	180.889.585,35	38.367	243.524.656,02	18.353	192.935.306,48
NORDESTE	108.878	279.450.908,60	157.855	310.670.295,37	60.532	101.993.921,27	631.921	751.134.378,47	169.410	381.444.829,87	789.776	1.061.804.673,84
NORTE	23.420	90.623.602,25	24.061	71.417.686,94	11.393	66.287.629,94	42.157	247.013.071,94	34.813	156.911.232,19	66.218	318.430.758,88
SUDESTE	125.465	738.961.822,76	31.663	285.084.559,41	43.090	258.131.608,40	57.785	250.106.248,65	168.555	997.093.431,16	89.448	535.190.808,06
SUL	415.903	2.027.185.391,95	50.004	634.711.356,87	35.227	170.004.696,94	47.243	403.704.725,08	451.130	2.197.190.088,89	97.247	1.038.416.081,95
BRASIL	685.591	3.218.397.203,80	264.657	1.313.929.619,72	176.684	757.767.034,33	796.385	1.832.848.009,49	862.275	3.976.164.238,13	1.061.042	3.146.777.629,21

Ano 2008

ESTADO	AGRÍCOLA				PECUÁRIO				TOTAL			
	CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO	
	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR
CENTRO-OESTE	9.267	83.455.926,17	972	19.416.050,47	23.544	183.352.901,46	15.303	193.407.157,84	32.811	266.808.827,63	16.275	212.823.208,31
NORDESTE	97.602	286.488.993,86	106.447	233.244.864,27	36.819	88.667.303,67	385.909	566.971.805,52	134.421	375.156.297,53	492.356	800.216.669,79
NORTE	15.506	76.906.681,35	20.156	58.565.062,89	8.347	58.180.232,50	31.213	210.351.089,46	23.853	135.086.913,85	51.369	268.916.152,35
SUDESTE	120.012	839.902.316,06	33.086	411.687.011,23	44.744	321.254.841,92	58.045	321.663.458,70	164.756	1.161.157.157,98	91.131	733.350.469,93
SUL	394.393	2.708.991.143,55	59.884	1.190.599.672,45	44.495	269.558.840,01	45.005	542.063.697,42	438.888	2.978.549.983,56	104.889	1.732.663.369,87
BRASIL	636.780	3.995.745.060,99	220.545	1.913.512.661,31	157.949	921.014.119,56	535.475	1.834.457.208,94	794.729	4.916.759.180,55	756.020	3.747.969.870,25

Ano 2009

ESTADO	AGRÍCOLA				PECUÁRIO				TOTAL			
	CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO	
	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR
CENTRO-OESTE	7.881	84.435.376,68	3.028	67.064.451,18	24.038	239.350.044,71	18.983	372.816.597,94	31.919	323.785.421,39	22.011	439.881.049,12
NORDESTE	80.747	290.611.595,18	109.544	295.445.525,41	34.392	92.601.405,06	418.769	704.914.031,20	115.139	383.213.000,24	528.313	1.000.359.556,61
NORTE	16.355	97.545.115,07	23.009	133.136.019,59	9.077	74.463.290,97	53.709	492.986.781,83	25.432	172.008.406,04	76.718	626.122.801,42
SUDESTE	116.442	972.723.716,64	39.410	623.011.797,85	43.741	364.215.485,09	73.299	628.352.718,11	160.183	1.336.939.201,73	112.709	1.251.364.515,96
SUL	431.477	2.804.056.904,29	71.014	1.610.793.980,24	71.812	437.674.153,11	58.220	832.648.108,34	503.289	3.241.731.057,40	129.234	2.443.442.088,58
BRASIL	652.902	4.249.372.707,86	246.005	2.729.451.774,27	183.060	1.208.304.378,94	622.980	3.031.718.237,42	835.962	5.457.677.086,80	868.985	5.761.170.011,69

Ano 2010

ESTADO	AGRÍCOLA				PECUÁRIO				TOTAL			
	CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO	
	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR
CENTRO-OESTE	6.695	83.763.060,86	3.932	48.235.300,99	23.565	267.349.699,18	19.030	444.301.310,74	30.260	351.112.760,04	22.962	492.536.611,73
NORDESTE	61.237	259.192.591,46	105.223	327.669.147,34	31.251	96.944.649,14	445.452	847.888.106,60	92.488	356.137.240,60	550.675	1.175.557.253,94
NORTE	12.910	98.706.095,04	21.058	131.152.626,22	8.544	88.807.048,04	51.993	533.666.997,40	21.454	187.513.143,08	73.051	664.819.623,62
SUDESTE	109.033	1.033.372.113,73	40.535	721.548.697,06	41.834	401.402.290,62	75.301	757.746.751,11	150.867	1.434.774.404,35	115.836	1.479.295.448,17
SUL	352.087	2.813.129.210,20	57.462	1.531.528.600,16	67.247	572.936.460,77	51.097	929.296.633,79	419.334	3.386.065.670,97	108.559	2.460.825.233,95
BRASIL	541.962	4.288.163.071,29	228.210	2.760.134.371,77	172.441	1.427.440.147,75	642.873	3.512.899.799,64	714.403	5.715.603.219,04	871.083	6.273.034.171,41

Ano 2011

ESTADO	AGRÍCOLA				PECUÁRIO				TOTAL			
	CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO	
	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR
CENTRO-OESTE	5.466	88.778.449,01	3.213	51.419.907,13	23.641	309.665.594,72	18.881	480.798.544,16	29.107	398.444.043,73	22.094	532.218.451,29
NORDESTE	44.385	226.624.092,81	109.255	349.406.306,44	30.181	102.157.421,55	467.163	1.005.855.479,63	74.566	328.781.514,36	576.418	1.355.261.786,07
NORTE	9.100	86.762.078,78	12.172	79.797.180,80	7.580	93.593.314,21	46.642	555.740.953,61	16.680	180.355.392,99	58.814	635.538.134,41
SUDESTE	91.245	976.126.989,83	39.865	837.977.568,41	39.752	431.590.409,12	77.452	816.516.173,20	130.997	1.407.717.398,95	117.317	1.654.493.741,61
SUL	335.067	3.312.822.097,26	53.653	1.726.563.200,30	74.125	737.305.478,67	51.063	1.035.195.559,80	409.192	4.050.127.575,93	104.716	2.761.758.760,10
BRASIL	485.263	4.691.113.707,69	218.158	3.045.164.163,08	175.279	1.674.312.218,27	661.201	3.894.106.710,40	660.542	6.365.425.925,96	879.359	6.939.270.873,48

Ano 2012

ESTADO	AGRÍCOLA				PECUÁRIO				TOTAL			
	CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO		CUSTEIO		INVESTIMENTO	
	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR	CONTRATO	VALOR
CENTRO-OESTE	4.986	106.959.455,90	2.555	51.254.059,36	24.594	361.343.985,79	18.282	495.850.854,23	29.580	468.303.441,69	20.837	547.104.913,59
NORDESTE	36.853	206.263.913,76	236.334	770.890.697,91	41.134	184.758.257,74	501.698	1.190.091.156,51	77.987	391.022.171,50	738.032	1.960.981.854,42
NORTE	7.422	86.611.416,89	13.311	131.767.905,44	7.633	119.656.710,75	52.410	834.169.182,03	15.055	206.268.127,64	65.721	965.937.087,47
SUDESTE	84.810	1.057.385.872,80	50.459	962.418.724,04	39.956	493.026.475,60	84.499	972.401.696,01	124.766	1.550.412.348,40	134.958	1.934.820.420,05
SUL	333.999	3.875.837.699,89	92.981	1.870.886.765,64	74.693	924.412.586,50	85.813	1.235.967.670,63	408.692	4.800.250.286,39	178.794	3.106.854.436,27
BRASIL	468.070	5.333.058.359,24	395.640	3.787.218.152,39	188.010	2.083.198.016,38	742.702	4.728.480.559,41	656.080	7.416.256.375,62	1.138.342	8.515.698.711,80

9. ANEXO II

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL -1999

PRONAF - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR		
FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS NO PAÍS - Valores em Reais		
PRINCIPAIS PRODUTOS, ATIVIDADE E FINALIDADE - BRASIL		
FINALIDADE / MODALIDADE	Nº DE CONTRATOS	TOTAL FINANCIADO
CusteioAgrícola	651.220	1.318.113.615,82
Beneficiamento ou Industrialização	46	6.128,72
Crédito Rotativo	168.533	587.517.411,44
Lavoura	475.697	723.005.890,51
Algodão	8.094	14.505.594,14
Arroz	18.857	30.099.757,67
Batata	462	1.204.472,10
Café	11.145	25.240.484,60
Cana-de-Açúcar	756	1.789.748,65
Feijão	41.447	43.854.112,91
Fumo	114.866	215.262.412,93
Mandioca	22.818	32.915.131,16
Milho	169.939	188.271.362,08
Soja	63.648	111.786.686,11
Trigo	4.460	12.872.110,02
Outras Aplicações	6.944	7.584.185,15
CusteioPecuário	39.670	145.869.728,86
Animais	5.984	11.935.467,39
Crédito Rotativo	31.160	131.470.381,67
Outras Aplicações	2.526	2.463.879,80
InvestimentoAgrícola	23.387	104.764.413,42
Animais de Serviço	173	123.533,46
Formação Culturas Perenes	7.409	35.603.590,41
Máquinas e Equipamentos	1.763	6.310.813,17
Melhor. Explorações	8.959	35.442.568,36
Outras Aplicações	4.963	27.163.184,02
Veículos	120	120.724,00
InvestimentoPecuário	77.400	208.203.661,95
Animais de Serviço	947	816.748,15
Aquisição de Animais	19.646	63.662.227,53
Máquinas e Equipamentos	5.047	8.392.000,58
Melhor. Explorações	39.758	114.703.362,43
Outras Aplicações	11.387	20.172.915,41
Veículos	615	456.407,85
TOTAL GERAL	791.677	1.776.951.420,05

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL – 2000

PRONAF - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS NO PAÍS - Valores em Reais PRINCIPAIS PRODUTOS, ATIVIDADE E FINALIDADE - BRASIL		
FINALIDADE / MODALIDADE	Nº DE CONTRATOS	TOTAL FINANCIADO
CusteioAgrícola	709.372	1.457.593.951,98
Beneficiamento ou Industrialização	115	5.561.473,72
Crédito Rotativo	167.324	674.539.155,44
Lavoura	537.468	776.469.089,06
Algodão	16.455	19.540.125,36
Arroz	16.083	22.313.733,61
Batata	442	1.160.789,73
Café	24.735	42.463.836,24
Cana-de-Açúcar	469	925.061,48
Feijão	29.828	27.305.403,25
Fumo	113.373	199.611.986,17
Mandioca	41.394	52.872.365,00
Milho	214.325	254.052.467,14
Soja	56.432	103.178.534,54
Trigo	4.496	15.293.931,31
Outras Aplicações	4.465	1.024.233,76
CusteioPecuário	42.460	150.231.788,69
Animais	10.131	16.303.811,61
Beneficiamento ou Industrialização	5	30.884,35
Crédito Rotativo	28.987	130.950.850,70
Outras Aplicações	3.337	2.946.242,03
InvestimentoAgrícola	40.484	94.543.442,33
Animais de Serviço	393	235.579,76
Formação Culturas Perenes	7.840	28.786.327,32
Máquinas e Equipamentos	1.367	5.511.774,36
Melhor. Explorações	5.440	18.043.985,34
Outras Aplicações	25.098	41.579.852,27
Veículos	346	385.923,28
InvestimentoPecuário	41.733	162.519.490,15
Animais de Serviço	279	221.834,32
Aquisição de Animais	19.179	86.823.107,96
Máquinas e Equipamentos	1.047	2.286.921,18
Melhor. Explorações	17.366	62.053.743,39
Outras Aplicações	3.688	10.903.875,86
Veículos	174	230.007,44
TOTAL GERAL	834.049	1.864.888.673,15

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL - 2001

PRONAF - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR		
FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS NO PAÍS - Valores em Reais		
PRINCIPAIS PRODUTOS, ATIVIDADE E FINALIDADE - BRASIL		
FINALIDADE / MODALIDADE	Nº DE CONTRATOS	TOTAL FINANCIADO
CusteioAgrícola	647.505	1.499.099.315,37
Beneficiamento ou Industrialização	99	248.593,95
Crédito Rotativo	173.671	734.507.060,95
Extrativismo Espécies Nativas	2	2.304,00
Lavoura	470.777	763.257.810,17
Algodão	3.598	5.519.859,72
Arroz	15472	22.629.991,05
Batata	541	1.496.386,44
Café	24906	46.838.349,90
Cana-de-Açúcar	1.393	2.862.548,34
Feijão	30.666	33.483.777,87
Fumo	70.162	169.704.514,09
Mandioca	29.530	37.977.217,76
Milho	204.797	254.696.324,70
Soja	63.471	122.292.309,42
Trigo	5.253	15.000.068,26
Outras Aplicações	2.956	1.083.546,30
CusteioPecuário	57.812	199.599.561,05
Animais	19.932	29.060.852,26
Beneficiamento ou Industrialização	13	57.399,93
Crédito Rotativo	36.271	168.425.876,41
Outras Aplicações	1.596	2.055.432,45
InvestimentoAgrícola	16.067	116.457.601,19
Animais de Serviço	281	1.480.052,60
Formação Culturas Perenes	4.567	17.607.252,59
Máquinas e Equipamentos	2.023	14.313.094,69
Melhor. Explorações	5.993	50.984.216,15
Outras Aplicações	2.936	31.243.988,44
Veículos	267	828.996,72
InvestimentoPecuário	79.269	395.587.767,63
Animais de Serviço	1.946	2.227.008,15
Aquisição de Animais	26.343	166.721.965,21
Máquinas e Equipamentos	4.431	8.023.873,67
Melhor. Explorações	35.779	178.357.769,24
Outras Aplicações	9.571	39.671.570,42
Veículos	1.199	585.580,94
TOTAL GERAL	800.653	2.210.744.245,24

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL - 2002

PRONAF - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR		
FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS NO PAÍS - Valores em Reais		
PRINCIPAIS PRODUTOS, ATIVIDADE E FINALIDADE - BRASIL		
FINALIDADE / MODALIDADE	Nº DE CONTRATO	TOTAL FINANCIADO
CusteioAgrícola	637.264	1.485.430.251,49
Beneficiamento ou Industrialização	155	113.238,21
Crédito Rotativo	137.027	530.732.932,58
Lavoura	498.085	953.393.130,85
Algodão	2.159	3.922.117,18
Arroz	22.191	32.526.480,75
Batata	550	1.627.628,01
Café	20.200	42.541.574,66
Cana-de-Açúcar	1.881	3.655.470,24
Feijão	33.724	39.390.234,78
Fumo	49.017	126.363.399,06
Mandioca	33.394	43.388.495,71
Milho	240.462	399.206.299,93
Outras Lavouras	15.854	38.620.369,19
Soja	72.224	196.886.349,59
Trigo	6.429	25.264.711,75
Outras Aplicações	1.997	1.190.949,85
CusteioPecuário	73.600	188.843.774,91
Animais	39.604	47.704.783,30
Beneficiamento ou Industrialização	22	20.553,14
Crédito Rotativo	33.351	139.231.734,54
Outras Aplicações	623	1.886.703,93
InvestimentoAgrícola	30.425	233.831.937,38
Animais de Serviço	575	837.766,85
Formação Culturas Perenes	6.180	32.741.659,20
Máquinas e Equipamentos	4.103	37.378.003,15
Melhor. Explorações	10.722	86.235.771,58
Outras Aplicações	536	75.056.733,41
Veículos	8.309	1.582.003,19
InvestimentoPecuário	88.144	506.763.555,02
Animais de Serviço	1.636	5.322.808,52
Aquisição de Animais	30.333	211.674.742,82
Máquinas e Equipamentos	4.125	8.952.264,55
Melhor. Explorações	42.546	253.573.155,50
Outras Aplicações	8.423	26.240.785,59
Veículos	1.081	999.798,04
TOTAL GERAL	829.433	2.414.869.518,80

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL - 2003

PRONAF - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR		
FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS NO PAÍS - Valores em Reais		
PRINCIPAIS PRODUTOS, ATIVIDADE E FINALIDADE - BRASIL		
FINALIDADE / MODALIDADE	Nº DE CONTRATOS	TOTAL FINANCIADO
CusteioAgrícola	722.843	1.865.689.541,15
Beneficiamento ou Industrialização	145	359.979,24
Crédito Rotativo	78.692	307.337.360,51
Lavoura	641.974	1.546.730.326,12
Algodão	6.241	15.465.790,18
Arroz	34.405	74.079.090,31
Batata	1904	8.293.049,11
Café	43.459	128.734.973,74
Cana-de-Açúcar	3.533	8.896.773,71
Feijão	57.042	82.629.815,55
Fumo	801	1.027.708,79
Mandioca	65.396	133.687.696,09
Milho	301.741	690.364.210,39
Soja	81.130	255.397.492,70
Trigo	10.402	36.783.211,29
Outras Aplicações	2.032	11.261.875,28
CusteioPecuário	114.243	293.863.784,51
Animais	91.181	196.458.109,68
Beneficiamento ou Industrialização	117	13.925,43
Crédito Rotativo	814	94.959.267,53
Outras Aplicações	22.131	2.432.481,87
InvestimentoAgrícola	44.115	387.221.493,39
Animais de Serviço	434	918.636,70
Formação Culturas Perenes	8.991	50.768.922,93
Máquinas e Equipamentos	8.039	95.648.723,65
Melhor. Explorações	15.913	147.660.766,38
Outras Aplicações	654	88.535.457,67
Veículos	10.084	3.688.986,06
InvestimentoPecuário	122.636	611.625.217,59
Animais de Serviço	2.001	4.764.388,51
Aquisição de Animais	44.533	316.825.910,85
Máquinas e Equipamentos	5.509	13.707.350,05
Melhor. Explorações	54.812	246.014.534,36
Outras Aplicações	13.904	26.977.504,44
Veículos	1.877	3.335.529,38
TOTAL GERAL	1.003.837	3.158.400.036,64

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL - 2004

PRONAF - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR		
FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS NO PAÍS - Valores em Reais		
PRINCIPAIS PRODUTOS, ATIVIDADE E FINALIDADE - BRASIL		
FINALIDADE / MODALIDADE	Nº DE CONTRATOS	TOTAL FINANCIADO
CusteioAgrícola	785.733	2.524.836.502,20
Beneficiamento ou Industrialização	119	153.398,10
Crédito Rotativo	225	907.139,57
Lavoura	780.331	2.519.514.059,55
Algodão	9.244	29.303.301,31
Arroz	38.432	137.752.279,27
Batata	3.329	19.247.461,23
Café	64.250	212.404.594,04
Cana-de-Açúcar	5.886	17.846.044,11
Feijão	47.530	85.506.773,18
Fumo	1.142	1.860.010,88
Mandioca	77.703	176.469.776,17
Milho	347.576	986.196.580,56
Outras Lavouras	61.515	281.069.933,49
Soja	112.418	514.484.454,34
Trigo	11.306	57.372.850,97
Outras Aplicações	5.058	4.261.904,98
CusteioPecuário	131.783	422.112.878,79
Animais	127.426	418.630.816,38
Beneficiamento ou Industrialização	166	167.693,53
Outras Aplicações	4.191	3.314.368,88
InvestimentoAgrícola	77.057	504.341.162,28
Animais de Serviço	3.293	3.086.941,08
Formação Culturas Perenes	17.916	74.909.569,61
Máquinas e Equipamentos	12.582	173.351.082,71
Melhor. Explorações	20.829	148.151.024,64
Outras Aplicações	21.107	97.848.469,03
Veículos	1.330	6.994.075,21
InvestimentoPecuário	351.140	937.499.998,31
Animais de Serviço	15.632	23.030.583,83
Aquisição de Animais	146.958	493.447.079,07
Máquinas e Equipamentos	11.631	26.335.393,93
Melhor. Explorações	98.052	312.319.176,12
Outras Aplicações	75.459	72.732.712,98
Veículos	3.408	9.635.052,38
TOTAL GERAL	1.345.713	4.388.790.541,58

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL - 2005

PRONAF - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR		
FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS NO PAÍS - Valores em Reais		
PRINCIPAIS PRODUTOS, ATIVIDADE E FINALIDADE - BRASIL		
FINALIDADE / MODALIDADE	Nº DE CONTRATOS	TOTAL FINANCIADO
CusteioAgrícola	748.499	2.790.909.179,27
Beneficiamento ou Industrialização	262	866.026,76
Extrativismo espécies nativas	2	2.280,00
Lavoura	743.653	2.733.480.924,15
Algodão	4.633	13.832.580,55
Arroz	29.809	119.807.388,00
Batata	3.279	22.578.757,41
Café	70.087	265.114.157,27
Cana-de-Açúcar	7.455	24.361.951,37
Feijão	39.600	89.425.113,29
Fumo	1.354	2.534.193,81
Mandioca	75.394	190.412.200,76
Milho	328.877	1.099.188.772,87
Outras Lavouras	70.185	345.130.448,64
Soja	102.667	500.214.372,80
Trigo	10.313	60.880.987,38
Outras Aplicações	4.582	56.559.948,36
CusteioPecuário	159.399	540.310.351,56
Animais	147.756	529.713.685,00
Beneficiamento ou Industrialização	506	401.040,36
Crédito Rotativo	8	48.000,00
Outras Aplicações	11.129	10.147.626,20
InvestimentoAgrícola	199.797	732.103.793,45
Animais de Serviço	10.270	9.534.422,52
Formação Culturas Perenes	36.353	117.953.730,47
Máquinas e Equipamentos	19.896	214.632.830,08
Melhor. Explorações	55.355	184.720.067,80
Outras Aplicações	71.622	187.498.480,51
Veículos	6.301	17.764.262,07
InvestimentoPecuário	1.100.503	1.722.422.486,66
Animais de Serviço	64.510	101.563.059,00
Aquisição de Animais	485.355	1.023.783.776,19
Máquinas e Equipamentos	25.335	52.244.723,53
Melhor. Explorações	221.091	397.879.987,06
Outras Aplicações	298.074	135.412.229,08
Veículos	6.138	11.538.711,80
TOTAL GERAL	2.208.198	5.785.745.810,94

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL - 2006

PRONAF - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR		
FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS NO PAÍS - Valores em Reais		
PRINCIPAIS PRODUTOS, ATIVIDADE E FINALIDADE - BRASIL		
FINALIDADE / MODALIDADE	Nº DE CONTRATOS	TOTAL FINANCIADO
CusteioAgrícola	728.915	2.997.630.651,56
Beneficiamento ou Industrialização	159	310.744,62
Extrativismo Espécies Nativas	53	106.246,89
Lavoura	726.528	2.919.900.517,87
Algodão	1.896	8.060.837,40
Arroz	25.494	128.238.530,01
Batata	3.369	27.074.568,48
Café	74.995	323.739.728,36
Cana-de-Açúcar	8.017	28.942.897,73
Feijão	40.906	104.195.542,11
Fumo	1.325	2.710.463,70
Mandioca	68.332	187.027.674,36
Milho	318.984	1.122.522.071,18
Outras Lavouras	74.685	403.705.186,19
Soja	101.833	540.975.696,78
Trigo	6.692	42.707.321,57
Outras Aplicações	2.175	77.313.142,18
Custeio Pecuário	170.556	616.580.551,99
Animais	155.179	606.800.562,63
Beneficiamento ou Industrialização	1.008	152.593,13
Outras Aplicações	14.369	9.627.396,23
InvestimentoAgrícola	300.981	1.158.963.975,39
Animais de Serviço	28.033	45.503.296,49
Formação Culturas Perenes	55.974	203.316.974,53
Máquinas e Equipamentos	44.932	405.174.886,61
Melhor. Explorações	124.264	322.605.358,87
Outras Aplicações	38.763	147.573.127,69
Veículos	9.015	34.790.331,20
InvestimentoPecuária	1.351.045	2.392.855.398,39
Animais de Serviço	101.849	115.777.805,41
Aquisição de Animais	682.179	1.431.493.154,95
Máquinas e Equipamentos	69.257	109.561.923,44
Melhor. Explorações	373.450	526.154.104,61
Outras Aplicações	112.809	190.039.290,43
Veículos	11.501	19.829.119,55
TOTAL GERAL	2.551.497	7.166.030.577,33

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL - 2007

PRONAF - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR
FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS NO PAÍS - Valores em Reais
PRINCIPAIS PRODUTOS, ATIVIDADE E FINALIDADE - BRASIL

FINALIDADE / MODALIDADE	Nº DE CONTRATOS	TOTAL FINANCIADO
CusteioAgrícola	685.983	3.246.390.026,91
Beneficiamento ou Industrialização	139	377.736,53
Extrativismo Espécies Nativas	72	429.822,10
Lavoura	683.172	3.151.667.660,43
Algodão	970	3.996.308,41
Arroz	23.183	127.973.393,85
Batata	3.349	29.209.549,98
Café	77.827	393.257.229,74
Cana-de-Açúcar	8.933	36.270.108,05
Feijão	29.140	74.554.421,02
Fumo	1.242	2.869.667,41
Mandioca	59.078	185.839.732,24
Milho	299.124	1.190.318.195,46
Outras Lavouras	72.936	457.687.466,67
Soja	95.877	563.471.116,12
Trigo	11.513	86.220.471,48
Outras Aplicações	2.600	93.914.807,85
Custeio Pecuário	176.684	757.767.034,33
Animais	164.055	741.646.908,88
Beneficiamento ou Industrialização	245	1.966.467,55
Outras Aplicações	12.384	14.153.657,90
InvestimentoAgrícola	264.265	1.285.936.796,61
Animais de Serviço	22.304	50.131.825,66
Formação Culturas Perenes	55.186	231.819.493,03
Máquinas e Equipamentos	50.108	497.903.920,82
Melhor. Explorações	93.576	273.524.816,53
Outras Aplicações	35.208	176.072.814,67
Veículos	7.883	56.483.925,90
InvestimentoPecuária	796.385	1.832.848.009,49
Animais de Serviço	51.123	60.738.102,27
Aquisição de Animais	388.946	1.070.349.467,16
Máquinas e Equipamentos	47.214	111.586.072,54
Melhor. Explorações	204.625	406.843.110,98
Outras Aplicações	96.631	164.834.754,74
Veículos	7.846	18.496.501,80
TOTAL GERAL	1.923.317	7.122.941.867,34

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL - 2008

PRONAF - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR		
FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS NO PAÍS - Valores em Reais		
PRINCIPAIS PRODUTOS, ATIVIDADE E FINALIDADE - BRASIL		
FINALIDADE / MODALIDADE	Nº DE CONTRATOS	TOTAL FINANCIADO
CusteioAgrícola	636.780	3.995.745.060,99
Beneficiamento ou Industrialização	279	477.324,06
Crédito Rotativo	51	1.070.420,60
Lavoura	634.292	3.993.006.106,88
Algodão	518	2.254.521,61
Arroz	17.597	140.386.754,00
Batata	3.225	34.527.219,21
Café	74.214	475.405.046,69
Cana-de-Açúcar	9.989	47.269.167,67
Feijão	30.302	114.220.324,25
Fumo	1.085	2.755.073,36
Mandioca	51.130	179.785.415,04
Milho	261.837	1.447.417.413,78
Outras Lavouras	70.606	525.855.747,73
Soja	96.177	850.415.237,16
Trigo	17.612	172.714.186,38
Outras Aplicações	2.158	1.191.209,45
CusteioPecuária	157.949	921.014.119,56
Animais	145.793	47.704.783,30
Beneficiamento ou Industrialização	208	20.553,14
Outras Aplicações	11.948	18.775.972,81
InvestimentoAgrícola	220.545	1.913.512.661,31
Animais de Serviço	19.471	42.205.032,46
Formação Culturas Perenes	40.299	195.491.980,26
Máquinas e Equipamentos	58.901	1.008.443.179,08
Melhor. Explorações	64.933	247.917.620,08
Outras Aplicações	29.052	327.917.495,36
Veículos	7.889	91.537.354,07
InvestimentoPecuária	535.475	1.834.457.208,94
Animais de Serviço	40.131	58.961.681,06
Aquisição de Animais	286.284	1.058.489.641,19
Máquinas e Equipamentos	36.567	176.035.967,99
Melhor. Explorações	123.831	340.034.338,97
Outras Aplicações	42.658	175.880.324,60
Veículos	6.004	25.055.255,13
TOTAL GERAL	1.550.749	8.664.729.050,80

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL - 2009

PRONAF - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR		
FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS NO PAÍS - Valores em Reais		
PRINCIPAIS PRODUTOS, ATIVIDADE E FINALIDADE - BRASIL		
FINALIDADE / MODALIDADE	Nº DE CONTRATOS	TOTAL FINANCIADO
CusteioAgrícola	652.902	4.249.372.707,86
Beneficiamento ou Industrialização	267	295.891,49
Extrativismo Espécies Nativas	309	3.247.014,08
Lavoura	572.399	3.944.958.234,79
Algodão	302	1.662.776,87
Arroz	15.424	143.257.718,99
Batata	2.817	34.360.643,64
Café	73.732	549.375.022,83
Cana-de-Açúcar	7.513	46.107.053,19
Feijão	24.576	104.457.674,23
Fumo	925	2.487.705,94
Mandioca	44.983	186.418.535,93
Milho	219.729	1.236.697.584,00
Outras Lavouras	68.275	595.455.638,08
Soja	99.334	880.146.689,81
Trigo	14.789	164.531.191,28
Outras Aplicações	79.927	300.871.567,50
CusteioPecuário	183.060	1.208.304.378,94
Animais	150.189	1.149.423.879,58
Beneficiamento ou Industrialização	172	1.525.099,22
Outras Aplicações	32.699	57.355.400,14
InvestimentoAgrícola	246.005	2.729.451.774,27
Animais de Serviço	21.362	54.222.458,28
Formação Culturas Perenes	39.137	255.328.726,41
Máquinas e Equipamentos	70.371	1.699.881.018,38
Melhor. Explorações	78.607	356.777.490,36
Outras Aplicações	27.209	213.610.966,60
Veículos	9.319	149.631.114,24
InvestimentoPecuário	622.980	3.031.718.237,42
Animais de Serviço	55.434	85.813.504,73
Aquisição de Animais	330.353	1.699.149.666,20
Máquinas e Equipamentos	45.439	422.209.064,85
Melhor. Explorações	146.804	557.535.145,75
Outras Aplicações	38.401	219.506.241,65
Veículos	6.549	47.504.614,24
TOTAL GERAL	1.704.947	11.218.847.098,49

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL - 2010

PRONAF - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR		
FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS NO PAÍS - Valores em Reais		
PRINCIPAIS PRODUTOS, ATIVIDADE E FINALIDADE - BRASIL		
FINALIDADE / MODALIDADE	Nº DE CONTRATOS	TOTAL FINANCIADO
CusteioAgrícola	541.962	4.288.163.071,29
Beneficiamento ou Industrialização	57	69.558,20
Crédito Rotativo	159	8.812.090,73
Lavoura	539.085	4.111.977.203,32
Algodão	131	1.053.527,66
Arroz	13.486	156.727.813,44
Batata	2.194	30.014.829,31
Café	72.209	613.726.165,42
Cana-de-Açúcar	5.814	43.920.666,19
Feijão	19.722	98.299.256,95
Fumo	705	2.286.933,43
Mandioca	38.421	181.059.499,41
Milho	204.524	1.226.884.497,21
Outras Lavouras	67.176	659.942.558,21
Soja	97.940	906.569.202,21
Trigo	16.763	191.492.253,88
Outras Aplicações	2.661	167.304.219,04
CusteioPecuária	172.441	1.427.440.147,75
Animais	158.941	1.397.035.240,38
Beneficiamento ou Industrialização	81	1.545.719,16
Outras Aplicações	13.419	28.859.188,21
InvestimentoAgrícola	228.210	2.760.134.371,77
Animais de Serviço	16.767	59.006.607,78
Formação Culturas Perenes	35.904	258.173.828,33
Máquinas e Equipamentos	64.411	1.521.030.152,56
Melhor. Explorações	73.438	334.490.204,17
Outras Aplicações	25.157	264.015.496,63
Veículos	12.533	323.418.082,30
InvestimentoPecuária	642.873	3.512.899.799,64
Animais de Serviço	64.898	111.470.496,95
Aquisição de Animais	332.574	2.076.730.292,87
Máquinas e Equipamentos	53.074	399.696.480,26
Melhor. Explorações	147.967	557.021.057,42
Outras Aplicações	37.032	278.019.657,45
Veículos	7.328	89.961.814,69
TOTAL GERAL	1.585.486	11.988.637.390,45

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL - 2011

PRONAF - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR		
FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS NO PAÍS - Valores em Reais		
PRINCIPAIS PRODUTOS, ATIVIDADE E FINALIDADE - BRASIL		
FINALIDADE / MODALIDADE	Nº DE CONTRATOS	TOTAL FINANCIADO
CusteioAgrícola	485.263	4.691.113.707,69
Beneficiamento ou Industrialização	52	4.212.984,43
Extrativismo Espécies Nativas	168	4.357.361.880,92
Lavoura	479.133	4.357.361.880,92
Algodão	63	808.189,57
Arroz	10.791	148.494.594,37
Batata	1.716	25.616.696,81
Café	61.316	588.386.394,98
Cana-de-Açúcar	3.429	31.187.983,64
Feijão	13.971	71.723.312,72
Fumo	549	1.956.600,13
Mandioca	26.679	144.535.066,68
Milho	187.655	1.403.211.362,01
Soja	56.921	639.329.893,62
Trigo	96.262	1.051.805.454,33
Outras Aplicações	19.781	250.306.332,06
CusteioPecuária	175.279	1.674.312.218,27
Animais	160.050	1.633.257.682,23
Beneficiamento ou Industrialização	119	3.278.810,49
Outras Aplicações	15.110	37.775.725,55
InvestimentoAgrícola	218.158	3.045.164.163,08
Animais de Serviço	17.349	88.233.120,72
Formação Culturas Perenes	33.011	285.158.035,43
Máquinas e Equipamentos	58.112	1.557.446.244,42
Melhor. Explorações	79.172	488.312.051,35
Outras Aplicações	15.669	154.631.462,11
Veículos	14.845	471.383.249,05
InvestimentoPecuária	661.201	3.894.106.710,40
Animais de Serviço	70.745	140.325.699,12
Aquisição de Animais	336.037	2.370.033.322,48
Máquinas e Equipamentos	57.162	404.665.930,04
Melhor. Explorações	162.878	701.203.008,32
Outras Aplicações	26.675	150.563.360,35
Veículos	7.704	127.315.390,09
TOTAL GERAL	1.539.901	13.304.696.799,44

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL – 2012

PRONAF - PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR		
FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS NO PAÍS - Valores em Reais		
PRINCIPAIS PRODUTOS, ATIVIDADE E FINALIDADE - BRASIL		
FINALIDADE / MODALIDADE	Nº DE CONTRATOS	TOTAL FINANCIADO
CusteioAgrícola	468.070	5.333.058.359,24
Beneficiamento ou Industrialização	146	81.878.130,50
Extrativismo Espécies Nativas	40	489.201,46
Lavoura	466.321	5.060.177.072,14
Algodão	25	302.614,46
Arroz	9.098	150.197.849,17
Batata	1.412	22.195.933,53
Café	60.708	685.971.356,41
Cana-de-Açúcar	3.000	32.084.361,88
Feijão	11.435	65.562.566,00
Fumo	409	1.647.994,50
Mandioca	23.400	145.638.233,04
Milho	179.208	1.598.903.871,92
Soja	54.629	694.730.833,06
Trigo	103.168	1.382.194.389,16
Outras Aplicações	19.829	280.747.069,01
CusteioPecuário	188.010	2.083.198.016,38
Animais	160.898	1.924.328.342,69
Beneficiamento ou Industrialização	759	63.603.938,37
Outras Aplicações	26.353	95.265.735,32
InvestimentoAgrícola	395.640	3.787.218.152,39
Animais de Serviço	24.653	101.186.281,01
Formação Culturas Perenes	39.767	477.301.092,14
Máquinas e Equipamentos	94.113	1.581.773.220,49
Melhor. Explorações	190.622	1.075.926.805,84
Outras Aplicações	30.583	91.545.341,84
Veículos	15.902	459.485.411,07
InvestimentoPecuário	742.702	4.728.480.559,41
Animais de Serviço	47.559	111.333.648,45
Aquisição de Animais	260.002	2.637.654.409,21
Máquinas e Equipamentos	78.752	490.826.648,03
Melhor. Explorações	291.461	1.284.953.720,26
Outras Aplicações	57.029	61.291.148,62
Veículos	7.899	142.420.984,84
TOTAL GERAL	1.794.422	15.931.955.087,42

