

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GABRIEL PRATA RAMIREZ

**POLÍTICA AGRÍCOLA E AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: CONCEPÇÃO E
EVOLUÇÃO DO PRONAF**

CURITIBA
2017

GABRIEL PRATA RAMIREZ

POLÍTICA AGRÍCOLA E AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: CONCEPÇÃO E EVOLUÇÃO DO PRONAF

Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas.

Profº Orientador: Marcos Paulo Fuck

CURITIBA
2017

TERMO DE APROVAÇÃO

GABRIEL PRATA RAMIREZ

POLÍTICA AGRÍCOLA E AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: CONCEPÇÃO E EVOLUÇÃO DO PRONAF

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof^o. Marcos Paulo Fuck
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Prof^a. Dr. Adalto Acir Althaus Junior
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Prof^o. Dr. Víctor Manoel Pelaez Alvarez
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Curitiba, 1º de Dezembro de 2017

Dedico esse trabalho com muito amor à
minha família, meu porto seguro e a razão
da minha felicidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Claudia e Roberto que sempre estiveram ao meu lado nessa longa caminhada pela Universidade Federal Fluminense e pela Universidade Federal do Paraná.

Agradeço a todos os meus professores, das duas instituições, que ensinaram com amor e passaram conhecimentos que os livros não seriam capazes.

Agradeço a meu orientador, professor Marcos Paulo Fuck pelo apoio e paciência ao longo dos semestres, por me clarear o caminho para a pesquisa e me abrir os olhos para o estudo desse vasto tema que é a agricultura familiar.

Agradeço também à minha irmã Mariana pelo suporte diário, e que em conjunto com nossos melhores amigos Lari e Javier ajudaram a tornar a rotina mais leve.

Agradeço a minha companheira Wanice, que esteve ao meu lado a todo momento, sempre me incentivando.

Agradeço finalmente ao Banco do Brasil, empresa que trabalho há mais de seis anos, por me dar a oportunidade conhecer e de trabalhar diretamente na operacionalização da política de crédito rural, impactando positivamente a vida de centenas de pessoas.

RESUMO

O trabalho dedica-se a apresentar como se deu o processo de criação e implementação das políticas agrícolas no Brasil, em especial o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A experiência brasileira na implantação de políticas para o setor rural passa pela política macroeconômica e pelo tripé da política agrícola: Pesquisa, assistência técnica e crédito subsidiado. Com a crescente reivindicação dos agricultores familiares e da sociedade civil organizada pós redemocratização, assim como um maior entendimento dentro do debate público em relação a importância dessa classe para a segurança alimentar e desenvolvimento socioeconômico do país, cria-se o Pronaf. O programa que surgiu com apenas uma linha destinada à custeio, mas com um enfoque integrado em relação à provimento de infraestrutura e assistência técnica, enfrentou e enfrenta diversos desafios de articulação e adaptação à realidade tão diversa do meio rural familiar. Apesar disso, a política apresenta hoje grande número de beneficiários graças às diversas iniciativas de expansão do público alvo, através da flexibilização de regras de acesso e criação de novas linhas de crédito. O volume de crédito liberado também apresenta um movimento de crescimento ao longo dos anos. O trabalho se dedicará também a apresentar a fonte de recursos desses financiamentos, as culturas e regiões mais beneficiadas, assim como o custo dessa política para o orçamento público.

Palavras-chave: Política Agrícola, Crédito Subsidiado, Agricultura Familiar, Pronaf.

ABSTRACT

This work is dedicated to presenting how the process of creation and implementation of agricultural policies in Brazil, in particular the Family Farming Strengthening Program, Pronaf, was developed. The Brazilian experience in implementing policies for the rural sector involves macroeconomic policy and the agricultural policy tripod: Research, technical assistance and subsidized credit. With the increasing demand of family farmers and organized civil society after redemocratization, as well as a greater understanding within the public debate regarding the importance of this class for food security and socioeconomic development of the country, the Pronaf was created. The program that came up with only one credit line, but with an integrated approach to providing infrastructure and technical assistance, faced and face several challenges of articulation and adaptation to the reality of the Family Farming. Despite this, the policy has a large number of beneficiaries today thanks to the various initiatives to expand the target public, through flexible access rules and creation of new lines of credit. The volume of credit released also shows a movement of growth over the years. The work will also be devoted to presenting the source of funds for these funds, the crops and regions most benefited, as well as the cost of this policy to the public budget.

Key Words: Agricultural Policy, Subsidized Credit, Family Farming, Pronaf.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	- FASES DA ATER BRASILEIRA	25
FIGURA 2	- PERCENTUAL DE FINANCIAMENTO DO CUSTEIO DA SOJA NA SAFRA 2009/2010	28
FIGURA 3	- ACESSO AO PRONAF CRÉDITO NO BRASIL, PELO NÚMERO DE CONTRATOS E DE CPF (1996-2013)	46
FIGURA 4	- EVOLUÇÃO DO PRONAF, EM VALORES NOMINAIS E DEFLACIONADOS, NO BRASIL (1996-2013)	47

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	-	EVOLUÇÃO DO SISTEMA BRASILEIRO DE EXTENSÃO RURAL (1948-1974)	23
TABELA 2	-	FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS A PRODUTORES E COOPERATIVAS	32
TABELA 3	-	GASTOS COM EQUALIZAÇÃO DE ACORDO COM A LINHA DE CRÉDITO EM MILHOES DE REAIS	33
TABELA 4	-	CRÉDITO RURAL PRONAF – FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS (NÚMERO DE CONTRATOS E VALOR) – 1996 E 1997 – REGIÕES E ESTADOS SELECIONADOS	39
TABELA 5	-	VOLUME NAS OPERAÇÕES DE PRONAF CUSTEIO – 2012	47
TABELA 6	-	VOLUME NAS OPERAÇÕES DE PRONAF INVESTIMENTO – 2012	48

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	-	EVOLUÇÃO DA ÁREA PLANTADA EM MILHÕES DE HECTARES E PRODUÇÃO EM MIL TONELADAS – SAFRA DE GRÃOS NO BRASIL 1976/77 A 2016/17.....	22
GRÁFICO 2	-	EVOLUÇÃO DA OFERTA DE RECURSOS PARA O CRÉDITO RURAL – 1969-2012 R\$ VALORES CONSTANTES	27
GRÁFICO 3	-	EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM EQUALIZAÇÃO DE JUROS EM MILHÕES DE REAIS DE 2015	33
GRÁFICO 4	-	VOLUME DE RECURSOS DESEMBOLSADOS NO Pronaf POR REGIÃO – 2012	48
GRÁFICO 5	-	NÚMERO DE CONTRATOS DE PRONAF POR REGIÃO – 2012	49

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA A ANÁLISE DA PEQUENA PRODUÇÃO RURAL.....	13
3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGROPECUÁRIA NO BRASIL	18
3.1 AS ESPECIFICIDADES DA ATIVIDADE AGROPECUARIA.....	18
3.2 A IMPORTÂNCIA DA INTERVENÇÃO NO SETOR.....	19
3.3 POLÍTICAS MACROECONÔMICAS E O TRIPE DA POLÍTICA AGRÍCOLA: PESQUISA, EXTENSÃO E CRÉDITO	20
3.3.1 A PESQUISA AGRÍCOLA	21
3.3.2 A EXTENSÃO RURAL	22
3.3.3 O CRÉDITO RURAL	26
3.4 O FINANCIAMENTO DA POLITICA DE CRÉDITO RURAL.....	29
3.5 POLÍTICA MACROECONÔMICA.....	35
4 O PRONAF	36
4.1 O DEBATE PÚBLICO EM TORNO DO PRONAF	36
4.2 A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DO PRONAF.....	38
4.3 OS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA	46
4.4 ALÉM DO PRONAF: NOVAS POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR	50
5 CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem como objetivo apresentar o processo de criação e implementação das políticas públicas para agricultura no Brasil, mais especificamente o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A implantação dessa política advém da crescente mobilização de organizações que representam o universo dos agricultores familiares, em conjunto a um reconhecimento por parte de organismos internacionais e pelo próprio Estado da importância da agricultura familiar, seja para o desenvolvimento socioeconômico, seja para garantir maior disponibilidade de alimentos e segurança alimentar. Seria considerado agricultor familiar o produtor que atendesse condições como a posse ou exploração de até 4 módulos fiscais de terras, não possuir empregados e ter 80% da renda proveniente da atividade agropecuária.

Concebido inicialmente como uma política integrada de assistência rural, crédito incentivado e investimentos em infraestrutura, por fim deslocou quase todo seu foco ao crédito subsidiado. Apesar de conquistas como grande número de agricultores beneficiados e fornecimento de crédito a produtores mais periféricos, serão apresentados também nesse trabalho alguns dados que confirmam a concentração de recursos em produtores mais capitalizados e que se encontram em regiões em que as atividades agropecuárias estão mais desenvolvidas, com destaque para a região Sul. A concentração também se verifica nas culturas agrícolas e na produção animal, privilegiando produtos destinados à agroindústria e a exportação.

O trabalho trata-se de uma revisão bibliográfica, onde será demonstrado no segundo capítulo algumas contribuições teóricas de diversos autores que embasaram e embasam a formulação das políticas agrícolas no Brasil. No capítulo três será apresentado o processo de surgimento e implementação das políticas públicas aplicadas no campo no Brasil. A implementação dessas políticas buscavam apoiar a atividade rural nas suas especificidades e em decorrência da sua importância para a segurança alimentar e desenvolvimento socioeconômico do país. Em consequência dessas características, por vezes a atuação estatal se faz necessária, tendo estas múltiplas formas de atuação. No caso do Brasil, além da

política macroeconômica, o Estado elaborou uma política agrícola que se apoiou no tripé pesquisa agrícola, assistência técnica rural e crédito subsidiado. O crédito subsidiado é estudado na fonte dos recursos que utiliza para a concessão dos financiamentos, seu custo fiscal, assim como o custo das chamadas equalizações que serão explicadas nesse capítulo.

No quarto capítulo, aprofundando-se ainda mais no tema do crédito subsidiado, será estudado a política implementada para o público específico de agricultores familiares, o Pronaf, importante política que hoje atinge milhões de produtores; em que condições se deu sua criação, com as mobilizações sociais e maior diálogo do Estado com esses movimentos, assim como uma iniciativa de diversos atores que estavam nesse debate público, amparado por estudos conceituando e destacando a importância dos agricultores familiares. Será apresentado também o processo de evolução da política ao longo dos anos, com o crescimento do escopo de atividades e público beneficiados, o que levou a um crescimento do volume de recursos e produtores atingidos. Será demonstrado também os desafios enfrentados pela política como fazer com que o crédito chegue aos produtores mais marginalizados, a tentativa de articular a atuação estatal em outros eixos como provimento de infraestrutura, lidar com as limitações e rigidez do programa, assim como a questão do custo da política para o Estado. Por fim serão apresentados dados acerca do crescimento do volume de recursos e beneficiários, assim como a distribuição regional e as culturas mais beneficiadas.

2 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA A ANÁLISE DA PEQUENA PRODUÇÃO RURAL

Diversos autores realizaram contribuições no esforço de estudo do mundo rural, estando a estrutura agrária e a agricultura familiar muitas vezes no centro dessa discussão.

Segundo Borsatto e Carmo (2013), os autores Marx, Lênin e Kautsky formavam a corrente de pensamento do marxismo agrário. Porém, os autores alertam para o contexto em que estavam inseridos esses pensadores; A Europa do final do século XIX, começo do XX, onde o modo de produção capitalista ampliava suas fronteiras e se desenvolvia. Além disso esses autores eram militantes políticos e revolucionários, ou seja, militavam por mudanças nas estruturas de poder na sociedade europeia.

Na concepção de Marx e Lênin, o campesinato se tratava de uma classe transitória, destinada a sofrer um processo horizontal de diferenciação social: a se tornar então burguesa, à medida que acumula capital e começa a explorar a mão de obra dos camponeses que por sua vez não se tornaram burgueses. Conforme Borsatto e Carmo (2013), Marx vai mais além na sua análise do campesinato e aponta que esses trabalhadores do campo constituem um exército de reserva, o que ajudaria a manter os salários e condições de trabalho em níveis mais baixos nas indústrias urbanas. Por não possuírem em si a semente revolucionária e não prever papel importante para essa classe nesta sociedade, Marx chega a comparar os camponeses a um saco de batatas (MARX, 2017, p. 54). Em resumo, a concepção marxista geral pode ser lida no seguinte trecho

(...) o mais importante paradigma marxista no estudo da questão agrária: o esforço permanente de encontrar na diferenciação social dos produtores a essência da vida agrária de qualquer país capitalista. (ABRAMOVAY, 1998, p. 53)

Ao analisar as obras de Kautsky, Abramovay (1998) apresenta as semelhanças entre o autor e os anteriormente mencionados, Lenin e Marx. Ambos acreditam que a classe camponesa passará com o tempo a diminuir, pois sua viabilidade econômica frente a grandes propriedades é desvantajosa. Porém, ao passo que Lênin dedica boa parte de seu estudo na sociologia do mundo rural,

Kautsky foca na relação da agricultura com a indústria, e sua crescente dependência do capital.

A ideia central da teoria de Kautsky é que os pequenos camponeses estavam em processo de extinção, fosse pela supremacia tecnológica dos grandes agricultores capitalistas, ou pelo inexorável processo de integração agricultura-indústria. (BORSATTO, CARMO, 2013, p. 648)

Conforme Borsatto e Carmo (2013), Kautsky teoriza que o campesinato não teria condições de fornecer à uma agroindústria. E mesmo se ocorresse essa integração da indústria ao campo, o agricultor se tornaria refém de prazos, volumes e preços ditados por esta, perdendo sua autonomia.

Partindo na ideia da crítica Marxista à viabilidade da pequena produção agrícola e seu conseqüente desaparecimento, o intervencionismo estatal desponta como solução por um grupo de economistas. Desse modo, organiza-se em torno da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), um grupo de intelectuais que defendiam o intervencionismo, eram críticos ao livre mercado e outras teorias liberais (FONSECA, 2000)

Com uma abordagem focada na realidade latino-americana, conforme Colistete (2001), a criação da Cepal no final dos anos 1940 em Santiago do Chile exerceu forte influência na elaboração de políticas públicas na América Latina, e em especial no Brasil. O órgão da ONU foi responsável por criar uma estrutura conceitual própria, a qual foi amplamente disseminada junto a empresários industriais, políticos e meio acadêmico. Ao longo dos anos 1950 e 1960 essas ideias estão no centro do debate político e econômico no país, impulsionando políticas de intervenção estatal para viabilizar a chamada substituição de importações, a qual levaria o país a um ciclo de industrialização e desenvolvimento.

A comissão e alguns economistas dessa vertente enxergavam que a questão agrária teria de ser resolvida através de uma reforma distributiva, beneficiando populações e ao mesmo tempo viabilizando a produção. Outra concepção dessa corrente é a ideia de que os produtos primários sofrem deterioração dos termos de intercâmbio, ficando em larga desvantagem comercial em relação a outros bens (e serviços). Portanto, para que o país finalmente pudesse se desenvolver seria necessário acabar com a dependência da atividade e exportação primárias.

A análise aprofunda-se na questão da dualidade: a de que as sociedades latino-americanas possuem um setor urbano-industrial moderno e um campo tradicional e atrasado. O dualismo também se expressa dentro da própria atividade agropecuária, na relação latifúndio-minifúndio. Enquanto o primeiro possui área suficiente para obter altos rendimentos mesmo com baixas taxas de lucro, o segundo tem então a falta dessa grande área, acarretando pobreza ou a completa inviabilidade da propriedade.

Além da defesa de políticas públicas de fomento à produção tanto agrícola como industrial através de crédito subsidiado e outros diversos incentivos, a reforma agrária também figurava como importante reforma que teria a função de acabar com o padrão extensivo da atividade rural, trazendo-a a um modelo mais intensivo. Essa ideia é abordada com maior profundidade pelos economistas adeptos da teoria da inovação induzida, na lógica de que fatores escassos são trabalhados com maior eficiência.

Conforme desenvolvido na obra de Ramos (2007), uma importante análise é a chamada “inovação induzida”, estudada em Hayami e Ruttan¹ (1988). Os autores teorizam que a inovação é mais impulsionada quando dado fator é escasso. Ou seja, haveria inovações tecnológicas para substituição da mão de obra na medida em que esta se torna um fator caro. Os adeptos da teoria observaram, inclusive, que o Brasil é um caso paradoxal. Mesmo com uma larga disponibilidade de mão de obra, o campo se mecanizou de forma intensa. Esse processo pode ser explicado pelo aumento artificial do preço fator trabalho, através do salário mínimo. Ou pelo artificial barateamento do capital através do crédito rural subsidiado.

Conforme destaca Ramos (2007), havia uma discussão por parte de parte de pesquisadores e instituições sobre a necessidade de reformar a estrutura agrária, ou seja, redistribuir a posse da terra. Essa política viria aliada a práticas de assistência rural, infraestrutura, entre outras ações integradas que teriam como objetivo não só viabilizar a pequena propriedade rural, como também reformar um setor ainda tradicional e com fortes desigualdades.

Economistas de viés neoclássico acreditam que o governo deve agir somente para corrigir falhas de mercado. Conforme Buainain (2007), o autor apresenta a ideia

¹ HAYAMI, Y.; RUTTAN, V. W. **Desenvolvimento Agrícola: Teoria e Experiências Internacionais**. Brasília, Embrapa/DPU, 1988.

de que o debate ocorre em torno da ideia de intervencionismo e não intervencionismo.

Conforme escreve o autor

O mercado é, sem dúvida, o principal mecanismo para orientar as decisões dos milhões de agentes econômicos – produtores, consumidores, comerciantes, importadores, etc. – e definir a alocação dos recursos entre as várias alternativas. (BUAINAIN, 2007, p. 55)

Contudo, no mundo real o mercado apresenta-se imperfeito, podendo então o Estado atuar de modo a corrigir ou atenuar tais falhas. As principais falhas seriam, conforme Buainain (2007, p. 55) “Informações imperfeitas, externalidade, provisão de bens públicos e coletivos, mercados inexistentes ou incompletos, estruturas de mercado mono ou oligopolistas.” Ainda segundo o autor, apesar do debate entre liberais e não liberais girar em torno do intervencionismo e não intervencionismo, no caso específico da agricultura ele moveu-se para a forma e conteúdo da atuação estatal no setor.

Continuando a análise de Ramos (2007), o autor indica que a partir da década de 1970 começam a surgir novas abordagens analíticas para o setor primário no Brasil. Uma delas seria a chamada “Abordagem Sistêmica”. Pode-se dizer que a primeira obra a mencionar o conceito de “Complexo Agroindustrial” foi a de Guimarães (1975). A partir desse trabalho, outros autores como Tamás Szmrecsányi e Geraldo Muller vão mais a fundo demonstram que a abordagem sistêmica tem a vantagem de considerar com maior amplitude o setor econômico no qual está inserido a agropecuária. Estes consideram que a produção agropecuária se inicia na demanda de insumos (mão de obra, assistência técnica, pesquisa, fertilizantes, máquinas), passando posteriormente a fornecer insumo à indústria de processamento de alimentos, estocagem e distribuição.

Kageyama² (1990 apud Ramos, 2007) é responsável por iniciar a discussão da heterogeneidade inclusive dentro desses complexos agroindustriais. Fatores como a integração ao mercado internacional podem determinar o grau de mecanização e eficiência à montante e à jusante do processamento agroindustrial. Em outras palavras, pode-se dizer que a cadeia de produtos como soja, milho e

carne de frango possuem modelos de negócio mais tecnológicos, produtivos e orientados ao mercado, dado a sua inserção no mercado mundial.

Essa abordagem é utilizada então pela maioria das contribuições acadêmicas a partir do começo da década de 90, utilizando uma abordagem sistêmica, porém levando em conta as heterogeneidades implícitas.

² KAGEYAMA, A. **O novo padrão agrícola brasileiro: Do complexo rural aos complexos agroindustriais**. Brasília, 1990.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGROPECUÁRIA NO BRASIL

3.1 AS ESPECIFICIDADES DA ATIVIDADE AGROPECUARIA

Conforme desenvolvido por Ramos (2007), a agropecuária está inserida no setor primário da economia, porém, se difere das atividades extrativas pois possui um princípio “renovável”, havendo sempre como reproduzir o ciclo de produção, em posse da terra, bastando aplicar trabalho e capital.

Ao mesmo tempo, a atividade depende fortemente de fatores naturais, sendo influenciada por condições climáticas, conseqüentemente, então, de sua localização geográfica. A produtividade é também afetada pela fertilidade da terra e sua viabilidade econômica também pode depender da proximidade de centros consumidores e pontos de escoamento. Dessa forma, é de se imaginar que as terras mais férteis e bem localizadas tenham preços mais altos. Como esse fator é limitado, temos também a característica do acesso a esse fator “terra” de qualidade (ou minimamente viável economicamente). Conforme desenvolvem os autores a seguir

O caráter quase público da agricultura está respaldado tanto em razões estratégicas como em razões intrínsecas ao setor. Ainda hoje, apesar de todo o avanço da ciência, a maioria das atividades agropecuárias continua sujeita a ciclos naturais que definem o momento para a preparação do solo, plantio, tratos e colheita. A dependência da natureza torna os resultados das atividades mais incertos, já que estão sujeitos às variações climáticas de difícil controle e a um processo de produção relativamente rígido. Essa rigidez dificulta ajustes e respostas rápidas às flutuações da economia. Por si só, a dependência da agricultura em relação a fatores climáticos, ecológicos e biológicos seria suficiente para justificar a necessidade de políticas específicas para o setor. (SOUZA FILHO; BUAINAIN, 2011, P. 14)

Dessa forma, frisando o caráter público da agricultura que em última instância representa a segurança alimentar de uma sociedade, a atuação do Estado é importante de forma a garantir o fornecimento de alimentos com qualidade e quantidade suficiente.

As especificidades, segundo Ramos (2007), continuam também na forma que se dá a oferta e demanda de produtos agropecuários. Tem-se o fator da sazonalidade, inundando o mercado de produtos em certas épocas e causando

escassez em outras, acarretando variações de preço e instabilidade para os produtores. Pode-se também mencionar a rigidez da oferta, onde os ajustes na produção só podem ser feitos de uma safra para outra.

Outro fator importante destacado por Ramos (2007) é a elasticidade-renda e elasticidade-preço da demanda. O estudo da curva de demanda de produtos agropecuários demonstra que os gastos com alimentação não sobem na mesma velocidade da sua queda de preços, assim como sua demanda aumenta em menor velocidade que o aumento da própria renda da família/país. Assim, a agropecuária tenderia a se estagnar ao longo dos anos.

Por fim, o autor destaca a ausência de diferenças substanciais e sistemáticas de produtividade conforme o tamanho da propriedade, ao mesmo tempo em que o produtor enfrenta riscos maiores, tantos de preço quanto de produção, ao se especializar em somente uma cultura.

Dessa forma, conclui-se que ao produzir para um mercado que funciona de forma mais competitiva, com menor possibilidade de diferenciação de produtos e flexibilidade de produção como a indústria, ou mais protegidos da competição globalizada como os serviços, faz com que a atividade agropecuária possua um elevado grau de diferenciação e risco em relação às demais atividades econômicas.

3.2 A IMPORTÂNCIA DA INTERVENÇÃO NO SETOR

Buainain e Souza Filho (2011) desenvolvem em seu trabalho a ideia de que a necessidade de se aplicar políticas públicas que beneficiem a atividade agropecuária advém de três necessidades principais.

A primeira consiste em assegurar o abastecimento. Como a atividade é essencial para assegurar a segurança alimentar, especialmente dos mais pobres, se faz necessário assegurar que o mercado funcione corretamente e o alimento chegue às famílias e às indústrias em abundância e baixo preço, ao mesmo tempo que confere perspectivas de investimento, desenvolvimento e renda para o produtor rural. Dessa forma, é de suma importância o apoio do Estado no investimento, no esforço de pesquisa e fornecimento de infraestrutura.

A segunda necessidade seria a dependência dessa atividade da natureza e seus fenômenos. Apesar do avanço técnico em diversas frentes, a agricultura ainda depende fortemente da ocorrência de chuvas, temperaturas e outros fatores na medida correta. Além desses fatores que podem afetar a produtividade, há os ciclos naturais de produção inerentes a cada cultura. Esse “modo de produção” se configura, portanto, muito rígido, tornando a atividade mais sujeita a variações de preço no mercado, contribuindo ainda mais para o risco econômico da agricultura e pecuária.

Por fim, o autor apresenta a ideia de que as políticas são necessárias pois constitui uma importante ferramenta de desenvolvimento socioeconômico. Provendo a infraestrutura e apoio necessário, pode-se viabilizar economicamente a produção familiar e gerar renda aos indivíduos, haja vista o exemplo da França ou mesmo do sul do Brasil. Políticas para o setor têm grande impacto nas esferas socioeconômicas de todo o país, dado o número de 4.367.902 estabelecimentos familiares no Brasil conforme censo agropecuário de 2006 do IBGE.

Dessa forma, o Buainain e Souza Filho (2011) concluem que as políticas não só cobririam falhas de mercado que podem acarretar o desabastecimento, mas também garantiriam um certo nível de segurança e estabilidade devido às suas especificidades da atividade rural ligadas à natureza conforme desenvolvido na seção anterior. Finalmente, a aplicação dessas políticas se configura como forte ferramenta de desenvolvimento socioeconômico.

A implementação dessas políticas a partir da segunda metade do século XX estava inserida no contexto da revolução verde, um movimento que contava com apoio de diversos organismos e governos internacionais e que previa o aumento de oferta de alimentos através do uso intensivo de insumos e capital nas atividades agropecuárias.

3.3 POLÍTICAS MACROECONÔMICAS E O TRIPE DA POLÍTICA AGRÍCOLA: PESQUISA, EXTENSÃO E CRÉDITO

Segundo estudo de Buainain e Souza Filho (2011), a política agrícola pode ser dividida entre políticas macroeconômicas e políticas setoriais. A política

macroeconômica envolve a cambial, fiscal, monetária e comercial, as quais afetam indiretamente a atividade agrícola.

Ao passo que as políticas macroeconômicas ditam o ambiente econômico geral, as políticas setoriais, conforme Buainain (2007), se constituem a forma do governo em intervir diretamente no domínio econômico de um dado setor. No caso do setor agropecuário, temos os seguintes tipos conforme Buainain (2007, p. 66), “(i) políticas de preços; (ii) políticas de financiamento; (iii) seguro; (iv) política de comercialização e estoques; (v) políticas tributária e fiscal e (vi) políticas de comércio exterior”.

Conforme Vieira Filho (2014) as políticas que foram aplicadas no Brasil a partir da década de 1970, principalmente, pode-se chamar de tripé da política pública para a agricultura: pesquisa agrícola, extensão rural e crédito. A seguir serão abordadas com mais detalhes cada umas dessas políticas.

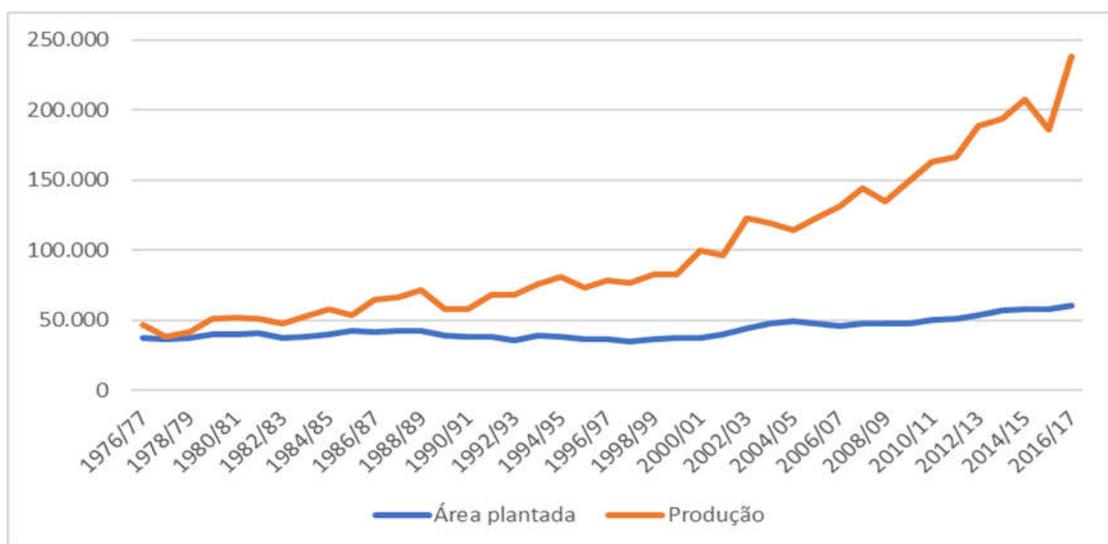
3.3.1 A PESQUISA AGRÍCOLA

Dentro do escopo das políticas setoriais, uma das mais importantes é a pesquisa agrícola. Conforme destacado por Barros (2010), o aumento dos investimentos em pesquisa agrícola, liderada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), levou à expansão da fronteira agrícola ao cerrado, desenvolvendo a biologia dos cultivares à solos pobres e ácidos. Dessa forma, consolida-se os princípios da revolução verde, trazendo consigo a expansão da soja a partir da região sul do país.

A Embrapa criada em 1973 teve, portanto, importante papel no desenvolvimento da agricultura brasileira. A empresa teve papel central na articulação do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA). Conforme Silveira (2014) desenvolve em sua obra, foi articulado um conjunto de centros de pesquisa pelo Brasil como universidades e institutos públicos de pesquisa, que foram incentivados a participar de redes internacionais de pesquisa. O fruto desse esforço de pesquisa foi integrado ao setor privado com sucesso, levando a um forte aumento da produtividade, assim como à expansão da fronteira agrícola. Ainda segundo o autor, esses objetivos não só de expansão como também de produtividade agrícola no país foram alcançados através de inovações como

melhoramento genético de sementes e adensamento mesmo em culturas perenes, técnicas de redução do tempo para abate de aves, sistemas de gerenciamento na pecuária de cria, melhoramento de microrganismos responsáveis pela fixação do nitrogênio no solo e criação de um banco genético onde empresas que atuavam no campo poderiam buscar a tecnologia.

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DA ÁREA PLANTADA EM MILHÕES DE HECTARES E PRODUÇÃO EM MIL TONELADAS – SAFRA DE GRÃOS NO BRASIL 1976/77 A 2016/17



FONTE: CONAB (2017)

Vemos no Gráfico 1 acima uma expansão de 63% na área cultivada de grãos, representando a expansão da fronteira agrícola em direção ao bioma do cerrado e Amazônia, consequência em parte desse esforço de pesquisa que adaptou diversas culturas a diferentes climas. Já a produção aumentou em mais de 507%, denotando, portanto, um forte aumento de produtividade.

3.3.2 A EXTENSÃO RURAL

Com o crescente papel da tecnologia e gestão da produção na atividade rural, os serviços de assistência técnica são indispensáveis para a disseminação desses conhecimentos. Segundo Pettan (2010), a primeira iniciativa de implantação de um

sistema de assistência técnica rural data do século XIX, onde alguns decretos imperiais orientavam o oferecimento desse serviço, ainda que de forma rudimentar e incipiente. Porém foi no ano de 1948 em Minas Gerais que se deu início ao que seria uma institucionalização da atividade no país com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais (Acar-MG). Conforme Peixoto (2014), é finalmente institucionalizada nas décadas de 1950 e 1960 através das Acars em diversos estados, coordenada pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (Abcar).

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DO SISTEMA BRASILEIRO DE EXTENSÃO RURAL (1948-1974)

1948	Acar-MG
1954	ANCAR (CE, PE, BA)
1955	ASCAR-RS, ANCAR (RN, PB)
1956	Abcar, ACARESC
1958	Acar-RJ
1957	Acar-ES
1959	Acar-GO, ACARPA
1962	Transformação dos programas estaduais da ANCAR em associações autônomas, a primeira em SE
1963	ANCARs: autonomia de RN, AL, MA e BA
1964	ANCARs: autonomia de PE, PB e CE
1965	Acar-Pará, Acar-MT
1966	ANCAR-PI, Acar-AM
1967	Acar-DF
1968	Acar-AC
1971	Acar-RO
1972	Acar-RR
1974	Acar-AP

FONTE: LOPES e FONSECA (1985)

ELABORAÇÃO: PEIXOTO (2008)

Ainda conforme o autor, na segunda metade da década de 1970 a estrutura dessas associações é absorvida pelo respectivo governo estadual, dando origem às Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers), sendo que em 1974 a Abcar é incorporada pelo Ministério da Agricultura, dando o início à Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). Da integração entre os órgãos estaduais e federais nasceu o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), que apesar da proposta de

coordenação nacional, demonstrava elevado grau de descentralização através das Emater e seus escritórios municipais.

Conforme Pettan (2010) indica em sua obra, a Abcar adotava um enfoque produtivista, política que foi continuada quando esta estrutura foi estatizada e fez parte do processo chamado modernização conservadora e estava inserida no contexto da evolução verde, que buscava sobretudo o aumento da produtividade. O autor define essa fase como difusionismo produtivista. Eram formadas equipes locais com um conjunto de agrônomos, veterinários e outros profissionais que tinham o papel de convencer os produtores a adotarem práticas mais modernas de produção, seja através da aplicação de insumos diversos, seja através da aplicação de capital. Esse processo levou a uma série de problemas como erosão e empobrecimento do solo, uso excessivo de insumos que acarretaram problemas de saúde em produtores entre outros que serão abordados em seção à frente.

Ao mesmo tempo em que o enfoque produtivista produz externalidades negativas, Pedroso (2014) destaca que a viabilidade da produção é determinada pelo acesso à tecnologia. Deve então a assistência técnica e extensão rural trabalhar para difundir tecnologia de ponta que aumente a produção e a produtividade.

Com restrições fiscais crescentes e sob pressão da forte inflação a partir do final dos anos 1970 e durante a década de 1980, o Estado foi incapaz de prover a manutenção e expansão do sistema de extensão rural público. Segundo Peixoto (2014), nos anos 1980, parte dos produtores já estava integrado à agroindústria, recebendo, portanto, assistência técnica de fornecedores de insumos e máquinas, assim como das agroindústrias compradoras de seus produtos. Os pequenos produtores não integrados enfrentaram, portanto, um declínio na oferta de Ater pública. Ainda segundo o autor, mesmo com a implantação do Pronaf em 1994, os recursos direcionados à assistência não foram incrementados, sendo os recursos fortemente direcionados ao crédito somente, como será abordado com mais detalhes no próximo capítulo.

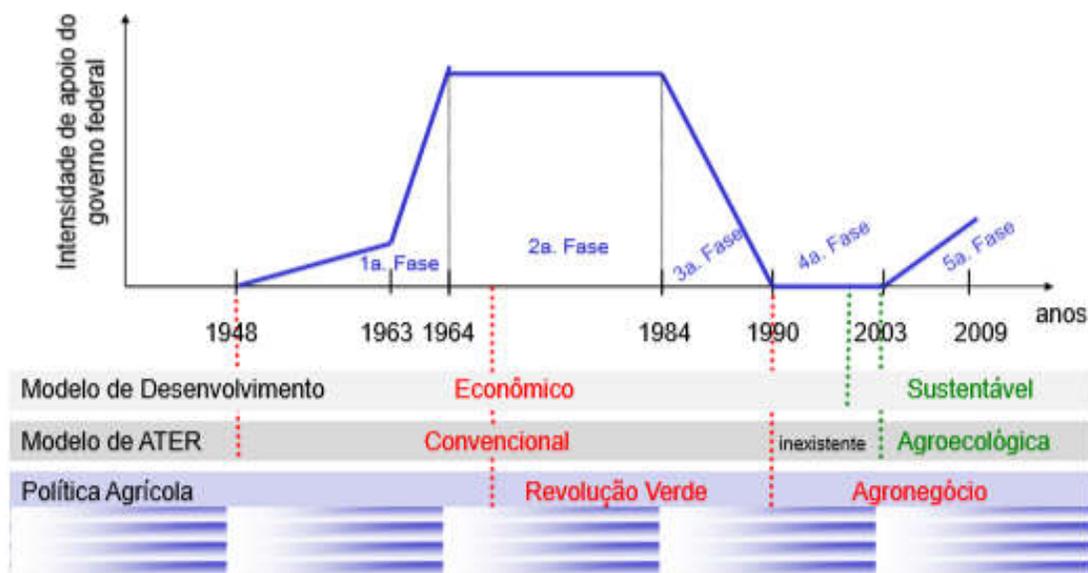
Segundo Pettan (2010), o modelo de Ater implantado no período do “milagre brasileiro” difere do modelo que vem gradualmente sendo implantado no país.

Como exemplo, enquanto o objetivo perseguido pela Ater Convencional foi orientado pelas premissas econômicas: incremento de renda e bem-estar

mediante a transferência de tecnologias, aumento da produção e produtividade; a Ater Agroecológica passa a ser balizada pelas dimensões da abordagem Ecosocial: busca de estilo de desenvolvimento socioeconomicamente equilibrado, ambientalmente sustentável segundo diretrizes da Agenda 21 Mundial. (PETTAN, 2010, p. 2)

Conforme o autor desenvolve em sua obra, Pettan (2010) escreve que essa mudança não foi feita de maneira brusca, sendo uma implantação da política pelo governo federal. O movimento abrangeu diversas esferas de governo, ONGs, sindicatos e organizações diversas, nacionais e internacionais, que foram adotando gradualmente os conceitos da agroecologia, tanto antes da implantação oficial da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), em 2004, quanto depois.

FIGURA 1 – FASES DA ATER BRASILEIRA



FONTE: PETTAN (2010)

Conforme a Figura 1 acima se vê uma recuperação nos investimentos nessa área no país nos últimos anos, período em que se dá a criação da Pnater e do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater), programa criado por força de lei em 2010 para implementar essa nova política com novo enfoque. São alguns dos princípios a serem priorizados pela nova política

Estas diretrizes se orientam por doze eixos temáticos: Modernização da agricultura; Agricultura familiar; Realidade social; público compromisso; Desenvolvimento sustentável; Reforma agrária; Gestão social; Agroecologia; Metodologia participativa; Gênero, geração e etnia; Dinamização de mercados locais e Parcerias. (PETTAN, 2010, p. 333)

Conforme Caporal e Costabeber (2004), com o esgotamento do enfoque produtivista emerge a abordagem agroecológica, mais integrada e crítica ao modelo anteriormente aplicado que gerou concentração de renda e danos ambientais. Dessa forma, a extensão rural pode vir a se tornar um importante instrumento de desenvolvimento rural.

3.3.3 O CRÉDITO RURAL

Por fim, o último e não menos importante tripé da política agrícola brasileira é o crédito rural. Apesar de iniciativas no âmbito de uma política de crédito anteriormente, foi somente em 1964, com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que se teve início uma forte intervenção estatal no campo. Essa intervenção buscava corrigir falhas de mercado ao mesmo tempo que se buscava o crescimento da produção.

Primeiramente pode-se verificar que existe uma falha no mercado de crédito agropecuário.

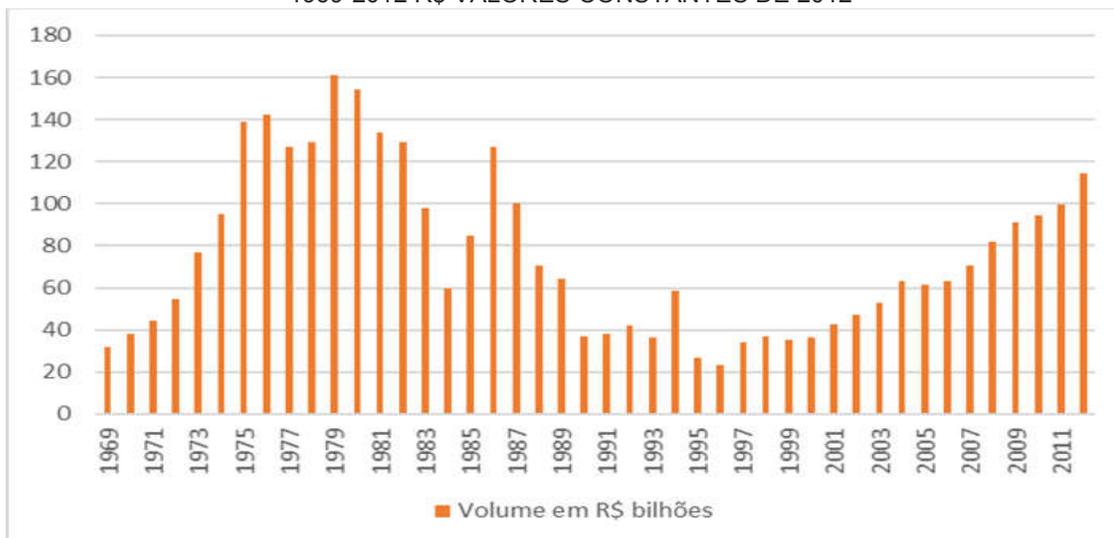
“Em muitos países, as condições macroeconômicas e institucionais não propiciam um ambiente favorável à consolidação de sistemas de crédito rural para financiar investimentos de longo prazo e associados a atividades de maior risco. A oferta de crédito para a agricultura continua sujeita à intervenção governamental. Programas de crédito são criados com o objetivo de garantir um fluxo de recursos em uma quantidade adequada às necessidades e às potencialidades do setor e em condições de pagamento que sejam compatíveis com as especificidades, os riscos da atividade e com o nível de pobreza de muitos produtores rurais.” (SOUZA FILHO; BUAINAIN, 2011, p. 49)

A criação do SNCR está inserida no novo papel que o Estado brasileiro desejava para o setor na economia, e o incentivo ao crescimento do estoque de capital e produtividade no campo se daria através de crédito subsidiado. Essa disponibilidade de capital atenderia, portanto, a dois objetivos: aumentar a oferta de

alimentos e outros produtos de origem primária de modo a abastecer a crescente população urbana e gerar excedentes exportáveis; tornar o campo um mercado consumidor de bens de consumo e capital da nascente indústria nacional. Com abundância de capital disponível, foram feitos grandes investimentos de médio e longo prazo visando a modernização da agricultura. Nesse período, a política agrícola foi beneficiada pela favorável conjuntura da economia brasileira e mundial. A economia doméstica crescia a taxas muito altas, alguns anos inclusive apresentando crescimento acima de 10%. A economia internacional também se encontrava crescendo fortemente, figurando como um grande e crescente mercado para produtos brasileiros.

Porém, já na segunda metade da década de 70, o modelo começava a apresentar limitações orçamentárias e outras dificuldades, fato que perdura até os dias atuais. Com a crescente demanda de recursos do Estado para atendimento das mais diversas demandas da sociedade, conjuntamente a um cenário econômico mundial que demanda austeridade fiscal, o Estado torna-se incapaz de atender e apoiar o setor de forma ampla.

GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DA OFERTA DE RECURSOS PARA O CRÉDITO RURAL – 1969-2012 R\$ VALORES CONSTANTES DE 2012



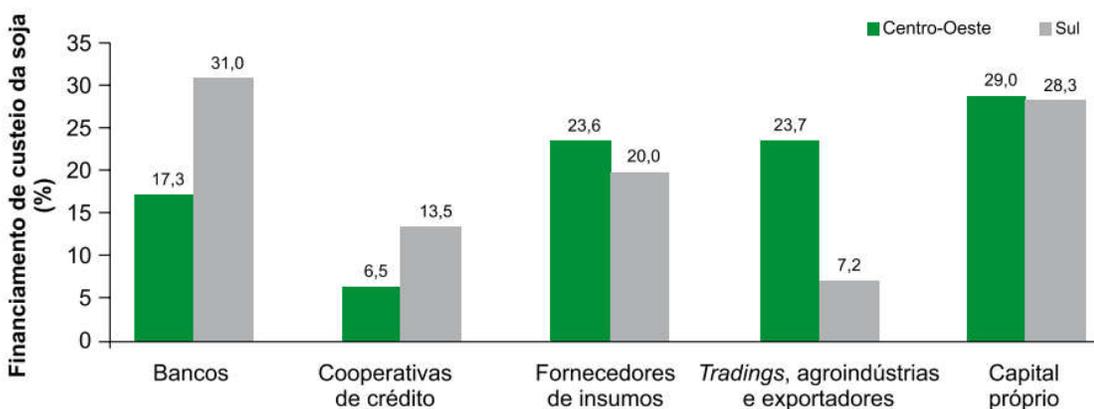
FONTE: BACEN

Essa oferta de recursos é destinada às linhas de crédito subsidiadas disponibilizadas pela política agrícola através do Plano Safra, o qual é apresentado

anualmente pelo governo e que faz parte da política de crédito subsidiado. É responsável por divulgar o montante de recursos disponível, taxa de juros, prazos e outras condições para as linhas de crédito disponibilizadas através do SNCR. A fonte desses recursos será analisada na próxima seção.

Apesar da recuperação recente do crédito agrícola, não se atingiu os níveis vistos na segunda metade dos anos 1970. Conforme BUAINAIN *et al.* (2014), o crédito rural vem crescendo desde o final da década de 1980. Se percebe esse crescimento tanto no crédito bancário quanto o concedido nas cadeias do agronegócio. Essa modalidade consiste em operações com fornecedores de insumos (fertilizantes, defensivos, sementes, reprodução animal), compradores da produção (agroindústrias integradoras) e outros elos da cadeia que por vezes apresentam vantagens ao produtor. Uma dessas vantagens pode ser o custeio da produção através do fornecimento de insumos em troca de uma certa quantidade dessa produção: Para o produtor pode significar a manutenção do preço de sua mercadoria e para a indústria, a garantia da oferta de matéria-prima. Ainda segundo BUAINAIN *et al.* (2014), existe também o modelo onde o crédito é fornecido por *tradings* internacionais. Com maior penetração no Centro Oeste, devido principalmente ao tamanho das propriedades, está ligado também às culturas desenvolvidas nessa região, com destaque para a soja.

FIGURA 2 – PERCENTUAL DE FINANCIAMENTO DO CUSTEIO DA SOJA NA SAFRA 2009/2010



FONTE: SILVA (2012)

Conforme destacado na Figura 2 acima, o perfil agrário do sul do país, com propriedades menores, influencia diretamente a fonte dos financiamentos.

Demonstra então uma maior dependência dos produtores médios e familiares do crédito bancário oficial, denotando portanto a importância da política pública para esse segmento.

Bittencourt (2003) conclui em sua tese, porém, que o sistema nacional de crédito rural é caro, seletivo e concentrador de renda. É seletivo, pois não atende boa parte dos produtores, especialmente os mais periféricos; concentrador, pois os subsídios são em função do valor do crédito, privilegiando, portanto, os maiores tomadores; e é caro, pois apesar do esforço recente na alteração do *funding* da política, ainda são dispendidas altas somas na equalização de juros, conforme explicado à frente.

3.4 O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL

Para viabilização dos financiamentos, é necessário constituir a origem dos recursos que serão emprestados. O objetivo geral dessa política é fornecer crédito mais barato e muitas vezes de longo prazo e com grandes prazos de carência. Evidencia-se então o problema em se utilizar de depósitos à vista e a prazo no sistema bancário para constituir a fonte de recursos, especialmente no Brasil, onde se praticam taxas de juros historicamente altas. Ao se levar em conta também o risco inerente a atividade agropecuária, provavelmente as taxas seriam mais altas que as cobradas das pessoas jurídicas e até de pessoas físicas.

Com a crescente limitação fiscal do Estado brasileiro, criaram-se ao longo dos anos mecanismos financeiros e monetários que substituíssem os aportes diretos do Tesouro no *funding* dessa política.

Uma das fontes mais importantes advém dos depósitos em poupança rural no Banco do Brasil e outros bancos públicos. Instituída por resolução em 1986, normatiza que dos recursos depositados em poupança nessas instituições, 74% sejam direcionados para o crédito rural. As normas para utilização desses recursos constam no Manual de crédito rural na seção 6, item 4. Segundo informação no site

do Banco Central do Brasil (BACEN)³, o objetivo da criação dessa modalidade de poupança foi o desenvolvimento da agricultura. A utilização desse *funding* implica equalização pois remunera os depositantes em 0,5% + Taxa Referencial (TR) ao mês (rendimento igual à poupança comum) ao mesmo tempo que ampara operações com taxas de juros por vezes menores que essa, ao exemplo da taxa de 5,5% ao ano (taxa vigente para o plano safra 2017/2018), no Pronaf.

Quanto aos fundos constitucionais, existem três: o FNO (Fundo Constitucional de Financiamento da região Norte), FNE (Fundo Constitucional de Financiamento da região Nordeste) que inclui atendimento a municípios abrangidos pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) no Norte de Minas Gerais e Espírito Santo e finalmente o FCO (Fundo Constitucional de Financiamento da região Centro-Oeste). Idealizados na constituição de 1988, tais fundos tem a missão de diminuir as disparidades socioeconômicas regionais que são realidade no país, segundo informações do site do Ministério da Integração⁴. É composto por 3% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Renda (IR), onde o FNO fica com 0,6%, o FCO com 0,6% e o FNE com os 1,8% finais.

Os Recursos Obrigatórios são a parcela que os bancos devem depositar junto ao Bacen em decorrência dos depósitos à vista. Está normatizada no Manual de Crédito Rural na seção 6, item 2. Conforme o Manual, fica caracterizado como recurso obrigatório 34% do Valor Sujeito a Recolhimento (VSR) dos depósitos à vista nas instituições financeiras. Utiliza-se o termo “obrigatório”, pois estas são obrigadas a aplicar esse montante em operações de crédito rural. Caso a instituição não possua uma carteira rural onde aplicar esses recursos, ou esta é menor que o mínimo exigido, esse valor deve ser recolhido junto ao Banco Central. Esses recursos, portanto, poderão ser utilizados por outras instituições financeiras. A não observância dessas normas sobre os depósitos, que devem ser informados mensalmente, sujeita a empresa a pesadas sanções pelo Bacen.

³ BACEN. **Poupança rural – captação pelos bancos cooperativos e elevação da exigibilidade**. Brasília, 2004. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pre/denor/port/2004/1//3.188%2C%20de%2029%20de%20mar%E7o.asp>>. Acesso em 20/11/2017.

⁴ MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Fundos Constitucionais de Financiamento**. Brasília, 2011. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/fundos-constitucionais-de-financiamento>>. Acesso em 20/11/2017.

Os recursos livres são recursos que as instituições autorizadas a operar com crédito rural captam no mercado e aplicam em operações de crédito com produtores rurais e outros atores da cadeia do agronegócio. Por se tratar de um recurso livre, não tem suas taxas de juros subvencionadas pelo Tesouro, tampouco possui regras de utilização. As condições como teto, prazos, carência e taxas de juros são livremente aplicadas pelas instituições. Como não possui subvenção estatal, e a captação de recursos é feita no mercado, naturalmente suas taxas tendem a ser mais altas. A principal fonte de recurso dessa modalidade são as Letras de Crédito do Agronegócio, abordada com mais detalhes à frente. No Banco do Brasil⁵, no início de 2017 as linhas de crédito que utilizam esse *funding* tinham entre 11,25% e 12,75% ao ano de juros, segundo site da instituição. A diferença é sensível face à faixa de 2,5% e 5,5% do Pronaf, segundo informações do BB.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) foi criado no início da década de 1990 através da lei nº 7.998. Trata-se de um fundo vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o qual recebe recursos advindos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). É utilizado para custeio de programas como seguro desemprego e abono salarial. Em 2016 as receitas do fundo chegaram a mais de 37 bilhões segundo informações orçamentárias do FAT. Os depósitos desse fundo são remunerados pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que no segundo trimestre de 2017 se encontra em 7% ao ano.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, (BNDES) é responsável pelo *funding* de algumas linhas como o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), Finame (criado como Fundo de Financiamento Para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais, hoje Agência Especial de Financiamento Industrial), Agricultura de Baixo Carbono (ABC), Programa de Construção de Armazéns (PCA), entre outros. Em 2016 os recursos do banco provinham em mais de 50% de repasses do Tesouro Nacional, pouco mais de 30% de recursos do FAT, 6,3% de seu patrimônio líquido, e o restante dividido outros instrumentos de captação, captação externa e outras fontes governamentais. (BNDES, 2017)

⁵ BANCO DO BRASIL. **Investe Agro – Financiamento de bens e serviços relacionados à atividade agropecuária.** Disponível em [http://www.bb.com.br/pbb/s001t006p006,500971,505224,1,1,1,1.bb#/>](http://www.bb.com.br/pbb/s001t006p006,500971,505224,1,1,1,1.bb#/). Acesso em 20/11/2017.

TABELA 2 – FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS A PRODUTORES E COOPERATIVAS

Ano	Tesouro	R. Obrigatórios	Poup. Rural	R. Livres	F.Const.	FAT	BNDES	Outras	Total (R\$ bi)
1999	0,1%	40,3%	18,8%	4,9%	7,4%	16,2%	5,0%	7,2%	35,1
2000	0,0%	51,8%	14,3%	4,7%	5,9%	12,7%	5,7%	4,9%	36,1
2001	1,6%	59,0%	10,3%	4,0%	6,0%	10,0%	6,0%	3,0%	42,6
2002	1,7%	52,7%	12,6%	5,2%	6,9%	10,2%	7,2%	3,5%	47,0
2003	1,9%	43,5%	23,3%	5,2%	5,5%	8,7%	10,6%	1,3%	53,0
2004	3,8%	41,5%	25,7%	5,5%	6,4%	4,4%	11,4%	1,3%	63,0
2005	2,2%	35,0%	28,6%	5,3%	9,1%	7,7%	9,0%	3,3%	61,7
2006	1,0%	45,8%	18,7%	4,3%	9,2%	7,6%	7,3%	6,2%	63,3
2007	1,0%	55,6%	17,9%	3,8%	7,6%	4,0%	4,6%	5,5%	70,4
2008	0,6%	47,4%	26,0%	4,8%	8,8%	1,3%	5,8%	5,3%	81,8
2009	0,6%	48,3%	26,1%	4,2%	7,3%	1,2%	7,0%	5,4%	91,3
2010	0,2%	46,8%	30,2%	2,0%	7,9%	1,2%	6,6%	5,1%	94,4
2011	0,1%	47,3%	30,8%	2,8%	7,6%	1,3%	6,8%	3,2%	99,8
2012	0,1%	34,0%	31,9%	4,4%	8,5%	1,3%	10,0%	9,8%	114,7

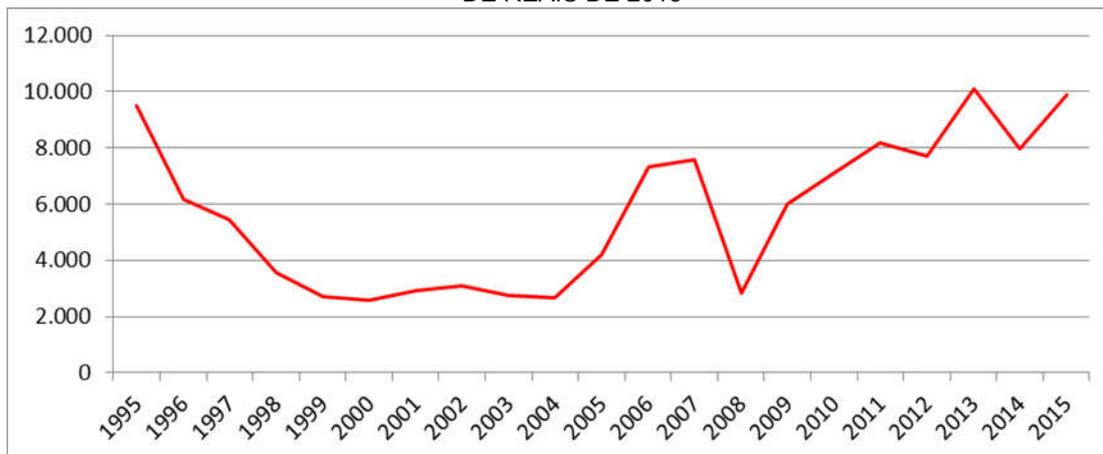
FONTE: BACEN

Ao analisar a Tabela 2 acima, percebe-se que o nível de participação de recursos do tesouro encontra-se baixo, porém ainda persiste através do BNDES, conforme explicitado anteriormente nesse capítulo, assim como nos fundos constitucionais e outras fontes dispersas em diversas políticas públicas.

Além da questão do custo fiscal das transferências de fundos do tesouro para fundos de financiamento rural, o dispêndio também é realizado com a equalização da taxa de juros. Entre os programas que se utilizam dessa forma de subsídio estão o Minha casa, Minha vida, o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), e o Plano Safra.

A definição de equalização, conforme art. 4º da lei 8427 de 1992 é a seguinte: “a subvenção de equalização de taxas de juros ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras oficiais e os bancos cooperativos, nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural.”

GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM EQUALIZAÇÃO DE JUROS EM MILHÕES DE REAIS DE 2015



FONTE: SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL

Conforme o Gráfico 3 acima, temos que o gasto com a política agrícola de subvenção econômica através da equalização de taxas de juros variou bastante desde a criação do Plano Real. Ocorre uma forte redução durante os anos de implantação do Plano, que tinha o objetivo de controlar a inflação, entre outras medidas, através da queda dos gastos públicos. Com a mudança de governo, crescimento econômico e aumento de arrecadação ocorrida no início dos anos 2000, os recursos destinados à política aumentam gradativamente, com uma pequena interrupção no ano de 2007/2008.

TABELA 3 – GASTOS COM EQUALIZAÇÃO DE ACORDO COM A LINHA DE CRÉDITO EM MILHÕES DE REAIS

Discriminação	1995	2000	2005	2010	2015
1. Subsídios Política Agrícola	1.892,70	808,7	2.276,00	5.154,60	9.906,40
Pronaf		417,2	827,3	1.046,50	4.536,70
Demais linhas	1.892,70	391,5	1.448,80	4.108,10	5.369,80
Participação Pronaf	0%	52%	36%	20%	46%

FONTE: Secretaria de Orçamento Federal

Esse subsídio possui uma participação relativa mais forte nas linhas do Pronaf, mesmo sendo os recursos destinados a mesma muito menores que para os demais produtores. Em 2012 ocorre uma demanda de pouco mais de R\$ 114 bilhões

de reais, sendo que especificamente o Pronaf demandou em torno de R\$ 16 bilhões, perfazendo 14% de participação no volume de recursos. Conforme Bianchini (2015), há três variáveis que podem afetar o valor da equalização: A taxa de juros da linha, a taxa de juros de captação e o *spread* destinado a cobrir custos administrativos e tributários das instituições que repassam os recursos. Esse subsídio é de fundamental importância para a manutenção dos moldes atuais da política de Equalização de Taxas de Juros (ETJ) conforme a seguir

Uma forma de interpretar o efeito da ETJ sobre o volume de crédito disponibilizado, levando-se em conta o contexto brasileiro, é considerar que a ETJ seria capaz de reduzir externalidades negativas presentes no sistema financeiro, de forma a estimular a oferta de crédito que, na ausência da política, não seria disponibilizado para setor algum, em razão do seu elevado custo e controle das taxas de juros pelo Banco Central. (CARDOSO, ET AL., 2004, p. 378)

Segundo conclusão do estudo de Cardoso, *et al.* (2014), os recursos de crédito, ou seja, o que foi efetivamente gasto em produtos intermediários e bens duráveis foi cerca de cinco vezes o gasto com a equalização da taxa de juros, gerando então efeito positivo para a economia. Ainda segundo os autores, ocorrem efeitos diversos nas regiões geográficas brasileiras em decorrência das vantagens comparativas dessas regiões, as quais o subsídio distorce a produção setorial. Nas regiões onde a atividade manufatureira possui maior participação no Produto Interno Bruto (PIB) e vantagens comparativas como na região Sudeste (principal pólo industrial do país) e Norte (em decorrência do Pólo Industrial de Manaus), se verificou que a elevação artificial do retorno do capital aplicado no setor primário leva a uma desmobilização do capital nesses setores mais produtivos. Já nas regiões onde há grande importância da agricultura no PIB, como na região Centro-Oeste e Sul ou devido ao elevado número de agricultores familiares como na região Sul e Nordeste verificou-se efeitos positivos. No agregado verificou-se um ganho de R\$ 1,34 no PIB para cada real gasto com a política de equalização. O impacto de quase 10 bilhões de reais no orçamento federal de 2015 somente com essa política de equalizações indica a necessidade da constante avaliação e discussão do subsídio, com vistas a maior eficiência do gasto público.

3.5 POLÍTICA MACROECONÔMICA

A política macroeconômica, conforme Buainain (2007), é responsável por criar instrumentos que garantam a estabilidade da economia, controle da inflação, liquidez e taxas de juros adequadas. Desse modo, o alto risco inerente à atividade rural pode ser amenizado, aumentando a previsibilidade dos negócios e influenciando positivamente na capacidade de inovação e investimento dos agentes da cadeia do agronegócio.

Com a política cambial é responsável por influenciar a taxa em que bens e serviços são trocados com o mercado externo. Uma apreciação cambial pode acarretar barateamento de alguns insumos e bens de capital. Porém expõe o setor à competição externa e diminui o valor recebido pelos exportadores, causando, portanto, uma tendência de diminuição da produção. O impacto pode ser especialmente forte em culturas com alto grau de orientação ao mercado externo, como por exemplo a soja.

A política monetária, por sua vez, tem a função de garantir a estabilidade da moeda e por vezes é utilizada para fins de incentivar ou desencorajar a atividade econômica, alterando o custo do dinheiro. Em uma economia que se encontra muito aquecida, o baixo custo do dinheiro pode levar a um aumento da inflação e vice-versa. Em um cenário de instabilidade, os efeitos na atividade agrícola podem variar de queda na demanda de bens agrícolas advindo da perda de poder de compra da população, alto custo do capital para investimento devido às altas taxas de juros, sistema de formação de preços contaminado, podendo levar a incentivos errôneos.

A política comercial, conforme Buainain e Souza Filho (2011) pode se utilizar de alguns instrumentos como tarifas alfandegárias, quotas de comércio exterior, impostos à exportação, barreiras sanitárias ou técnicas e acordos comerciais. Caso seja aplicada uma política fortemente protecionista, pode ocorrer um processo de diminuição da competitividade da produção nacional, com a redução do incentivo ao aumento da produtividade, diminuição de custos, inovação e investimento. Já uma política demasiadamente liberal pode comprometer alguns setores e culturas, impactando, portanto, o emprego, renda e segurança alimentar.

O conjunto de políticas macroeconômicas, portanto, se torna especialmente importante para garantir a efetividade e sustentabilidade das políticas setoriais.

4 O PRONAF

4.1 O DEBATE PÚBLICO EM TORNO DO PRONAF

Após décadas de política pública visando sobretudo o incremento do capital e produtividade e em meio a um processo de globalização dos mercados, a agricultura familiar enfrentou diversas mudanças.

A interação do capital financeiro no setor rural seguiu basicamente duas instâncias, segundo Delgado (1986); A primeira foi através do SNCR e outros incentivos e subsídios do Estado, políticas cambiais e fiscais que beneficiaram principalmente grandes produtores. Em segundo, o desenvolvimento do complexo agroindustrial, catalisado pela política de crédito. Esse processo orientou a produção a culturas utilizadas como insumo industrial ou *commodities* como a cana de açúcar, soja, trigo, bovinocultura, etc. Esse movimento ampliou a dependência dos produtores da cadeia agroindustrial mundial.

Essa dinâmica instituiu então um novo padrão para a agricultura competitiva, conforme se lê a seguir

Sob tal regime de acumulação e lógica tecnológica, por exemplo, são inevitáveis os processos de especialização produtiva e aumentos de escala de produção; a concentração (que pode ser desmedida) da riqueza agropecuária; e, como processo maior, a intensificação da diferenciação social entre os produtores rurais. Outra implicação merece menção e deveria estimular amplo debate: o padrão econômico-financeiro dominante impõe um formato tecnológico igualmente dominante. Ainda que o padrão técnico possa operar mudanças parciais (o que ocorre frequentemente), suas características mais essenciais passam crescentemente a determinar a organização produtiva dos diversos setores de produção vegetal e animal, assim conformando a hegemonia da chamada “agricultura moderna” em praticamente todas as regiões agrícolas (BUAINAIN, *et al.*, 2014, p. 1169)

Desse modo, o acesso a capital se faz uma importante condicionante da viabilidade da produção agrícola e a geração de renda no campo. Cientes dessa necessidade, os movimentos do campo começaram a se organizar com a abertura democrática ocorrida ao longo dos anos 1980. Desenvolveu-se um diálogo maior com os atores sociais ligados aos pequenos produtores. Dessa forma

No âmbito do fórum da agricultura familiar destacaram-se as mudanças na forma de atuação da CONTAG [...]; a criação da CUT em 1983 e, nesta, a conformação do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) em 1988; a constituição do MST em 1984; a institucionalização do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) em 1991, os quais vinham atuando desde o final da década de 1970; e a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) em 1985. Ainda que com objetivos ou ênfases distintas, as ações destes grupos de atores sociais tornaram visíveis as precárias condições de produção social dos pequenos produtores e, cada vez mais, reclamaram a intervenção do Estado na construção de políticas públicas adequadas as suas particularidades. (GRISA, 2012, p. 109)

Com a promulgação da constituição de 1988, o processo de descentralização política foi fundamental para a maior democratização das políticas públicas (MATTEI, 2007).

Inseridos em um cenário onde o neoliberalismo avançava mundialmente, que trazia redução da intervenção estatal no domínio econômico, esses movimentos mudaram a forma com que atuavam politicamente. Passaram de um modelo de reivindicação para um modelo propositivo, atuando junto ao congresso e outras instâncias decisórias na promoção dos interesses desse grupo.

Grisa (2012) indica em seu estudo que apesar de algumas divergências propositivas dos dois principais representantes dos pequenos proprietários e trabalhadores, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), boa parte das ideias convergiam. São a política de preços mínimos, empréstimos subsidiados, acesso à pesquisa e assistência técnica e disseminação do seguro rural, com vistas à diminuição do risco para os pequenos produtores. Algumas delas chegaram a ser incorporadas na Lei Agrícola, como o acesso à assistência rural gratuita, crédito fundiário para posseiros, incentivo à pesquisa direcionada ao agricultor familiar e preferência nas compras públicas de estoques reguladores. Porém, as entidades patronais também exerceram sua influência, em especial pela incapacidade do Estado em dialogar com movimentos sociais e outras associações de base.

Segundo Grisa (2012), na região norte se os movimentos sociais se organizaram e realizavam os Gritos do Campo entre 1991 e 1992, culminando no Grito dos Povos da Amazônia por Cidadania e Desenvolvimento em 1993, os quais reivindicavam providências contra a violência no campo e maior acesso aos recursos do Fundo Nacional de Financiamento do Norte (FNO). Já no Sul, em

decorrência dos problemas enfrentados pelos produtores com a concorrência de produtos importados com a liberalização do comércio com o advento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) se realizavam as Jornadas de Luta. Na tentativa de unificar os movimentos regionais, diversos movimentos como a CUT, Contag e Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) organizaram o I Grito da Terra em 1994. O movimento reivindicava, entre outros itens, uma política de crédito diferenciada para os pequenos produtores, com taxas de juros, prazos e condições que atendessem as particularidades desse grupo. Em consequência dessa manifestação, é criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape) em 1994, uma modalidade de custeio da produção.

Importante acontecimento ocorrido em 1994 foi a publicação de estudos realizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e pela Organização das Nações Unidas Para a Alimentação e Agricultura (FAO). Segundo Mattei (2007), o estudo estabelece critérios mais objetivos para a conceituação da agricultura familiar e a indicação de diretrizes a serem adotadas pelo poder público nas políticas de apoio a esse grupo, sendo inclusive usado como base para elaboração do Pronaf.

Com a continuidade da atuação desses movimentos sociais e entidades, culminando no II Grito da Terra, que reunia diversas reivindicações dos principais movimentos rurais do Brasil, se tem finalmente uma implementação de uma política pública de maior envergadura focada na agricultura familiar. Cria-se então em 24 de agosto de 1995 através da Resolução 2.191 do Bacen o Pronaf.

4.2 A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DO PRONAF

Conforme verificado por Bittencourt (2003), o programa foi estruturado em quatro principais frentes de atuação. Seriam elas a articulação de políticas públicas em diversas esferas de governo visando a agricultura familiar, o apoio para realização de investimentos em infraestrutura nos municípios através de repasses de recursos não reembolsáveis, capacitação e fornecimento de assistência técnica

rural e por fim o oferecimento de linhas de crédito exclusivas com condições mais favoráveis aos tomadores.

Conforme Grisa (2012), apesar dessas quatro linhas, somente o crédito e a infraestrutura passaram por uma maior implementação. Após o ano de 2003, o programa desenvolveu-se sobretudo na direção do crédito. A autora aponta ainda que o programa estabelecia diversas diretrizes como melhora da qualidade de vida, aprimoramento de tecnologias empregadas, fomento à capacitação profissional, implantação de infraestrutura, articulação de demandas de forma eficiente, buscando participação dos produtores na política ao mesmo tempo que promove parcerias com diversas organizações. Por fim, o programa estabelece o apoio e potencialização de experiências e modelos de desenvolvimento bem sucedidos que estejam sendo aplicados por produtores. Segundo Grisa (2012), apesar de todos esses princípios, o programa não estabelecia nenhuma orientação quanto a adoção de um modelo de desenvolvimento alternativo. Dessa forma, foi reproduzido no Pronaf o que foi historicamente implementado nas políticas rurais do Estado brasileiro: uma política de viés produtivista centrada na tecnificação, utilização de capital e insumos.

TABELA 4 – CRÉDITO RURAL PRONAF – FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS (NÚMERO DE CONTRATOS E VALOR) – 1996 E 1997 – REGIÕES E ESTADOS SELECIONADOS

	1996				1997			
	Nº de Contratos		Valor (R\$1.000)		Nº de Contratos		Valor (R\$1.000)	
	Custeio	Invest	Custeio	Invest	Custeio	Invest	Custeio	Invest
Sul	259.134	Inexist.	420.252	Inexist.	267.905	64.402	593.693	455.145
Sudeste	16.364	Inexist.	67.342	Inexist.	46.616	14.457	169.372	134.929
MG	10.453	Inexist.	31.394	Inexist.	32.531	13.047	118.478	197.237
Nordeste	44.636	Inexist.	84.444	Inexist.	61.332	13.676	83.787	70.164
Centro-Oeste	3.922	Inexist.	11.252	Inexist.	7.861	8.247	29.266	84.842
Norte	3.872	Inexist.	65.974	Inexist.	4.024	912	11.738	7.729
Brasil	332.826	Inexist.	649.796	Inexist.	387.728	101.694	887.912	736.965

FONTE: Ministério da Agricultura e do Abastecimento, com base em dados do BACEN/RECOR, do Banco do Brasil e BNDES.

ELABORAÇÃO: ABRAMOVAY, 1999.

Assim que o Pronaf é criado, é disponibilizado somente na modalidade de custeio, o qual financia a formação de lavouras não perenes, aplicação de insumos, entre outros gastos para viabilização da produção. Além disso, concentra-se em

somente 10% do universo dos agricultores familiares no país (ABRAMOVAY; PIKETTY, 2005).

Conforme Tabela 4 acima, o volume de contratos e recursos se concentrou fortemente na região Sul, principalmente no primeiro ano do programa. Conforme se lê a seguir

“a distribuição dos créditos do Pronaf estava intensamente marcada por uma tríplice concentração. Em primeiro lugar, eram beneficiados sobretudo os mais prósperos agricultores familiares, aqueles de maior renda e, provavelmente, os que já mantinham relações comerciais com o setor bancário. Em segundo, os bancos tendiam a privilegiar agricultores familiares que trabalhavam com mercados mais dinâmicos, mais estáveis, e beneficiavam, então, preferencialmente, os agricultores integrados à agroindústria. No Estado de Santa Catarina, por exemplo, nada menos que 55% dos recursos do Pronaf voltaram-se ao cultivo de fumo em 1997. Enfim, exprimindo a concentração regional, em 1997, a maior parte dos créditos foram distribuídos aos três Estados do Sul (Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná), onde a agricultura familiar é mais organizada e tem melhor integração aos mercados (ABRAMOVAY⁶, 1999 apud ABRAMOVAY, PIKETTY, 2005, p. 61)

Conforme Abramovay e Veiga (1999), essa concentração traz duas questões à discussão: se o crédito está beneficiando sobretudo o agricultor integrado à indústria, não seria essa agroindústria integradora a beneficiária final desse barateamento de capital paga com recursos do Tesouro? E se o crédito está beneficiando em grande escala a cultura do fumo, não seria essa uma forma de subsídio estatal à essa indústria que traz malefícios à saúde pública e que inclusive está sendo combatida através de outras políticas?

Ainda assim, segundo Abramovay e Veiga (1999), apesar dessa concentração, os beneficiários de fato eram agricultores familiares, condição reforçada pelo valor médio do contrato de R\$ 1.952,00 em 1996 e R\$ 2.220,00 em 1997. Esse valor, bem abaixo do teto individual de R\$ 5.000,00 demonstra que o baixo valor médio das operações não seria atrativo ao setor financeiro/bancário, dependendo, portanto, de algum tipo de subsídio público.

⁶ ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Texto para discussão (Convênio FIPE/IPEA) - IPEA, Brasília, 1999.

Cabe destacar que o Pronaf não se manteve inerte ao longo dos anos, tendo sofrido diversas mudanças. Segundo se lê em Aquino e Schneider (2011), quando foi criado, o programa atendia somente financiamento aos produtores mais capitalizados. Porém, a partir do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) o programa passa a incluir agricultores antes excluídos. Conforme é desenvolvido pela autora a seguir

Desde sua criação, o Pronaf tem passado por mudanças importantes que afetam em diferentes graus o referencial de política pública institucionalizado em 1995/96, sendo algumas delas: criação do Pronaf especial custeio (“Pronafinho”), direcionado aos agricultores menos capitalizados (1997); classificação dos agricultores nos grupos A, B, A/C, C, D e, de acordo com a renda, condição socioeconômica e se beneficiários da reforma agrária (1999 e 2003)...” (GRISA, 2012, p. 144)

Segundo Abramovay e Piketty (2005), a criação do “Pronafinho” foi fruto da pressão exercida por agricultores familiares do Rio Grande do Sul, na ocasião da visita do papa João Paulo II ao Brasil. Essa linha tinha condições diferenciadas que permitiam o acesso de produtores mais periféricos ao crédito. Adotada inicialmente somente na modalidade de custeio, Grisa (2012) destaca que a linha de investimento também estava na pauta de reivindicações do Grito da Terra Brasil ocorrido em 1998. Essa ampliação da política abriu caminho para que o governo reconhecesse a diversidade dos agricultores familiares. Em 1999 é instituído através da resolução nº 2.629 de 10 de agosto de 1999 pelo Conselho Monetário Nacional os grupos do Pronaf. Conforme se verificar a seguir, o Grupo A é composto por

Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não contrataram operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procer) ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação no âmbito do Pronaf. (BACEN, 2015)

Já o grupo B, conforme o decreto 2.629, deve possuir renda de até R\$ 1.500,00, e que essa tenha sido gerada através do trabalho familiar na propriedade, arrendada ou própria. A família enquadrada no grupo C deve obter ano mínimo 80% da sua renda através do trabalho familiar na atividade agropecuária, podendo

possuir empregados sazonais e com renda entre R\$ 1.500,00 e R\$ 8.000,00. Finalmente o Grupo D, que se situa na faixa de produção anual entre R\$ 8.000,00 e R\$ 27.000,00, podendo ter até dois empregados permanentes e outros adicionais em épocas de grande demanda de mão de obra, como colheitas ou plantios.

Com a criação desses grupos, atribuiu-se limites de contratação e taxas de juros e rebates específicos para cada um deles. Os beneficiários do grupo D gozavam de maiores limites, porém com maiores taxas de juros e menores (ou ausência) rebates até o grupo A, que possuía pequenos limites de crédito porém com grandes rebates e baixas taxas de juro. Essa metodologia foi adotada pelo governo com base no estudo do Incra (2010), que utilizaram dados do censo agropecuário de 1996 do IBGE para desenvolverem em seu trabalho uma tipologia ligada à renda dividindo os grupos de agricultores familiares em quatro grupos: o grupo A representa o grupo capitalizado, o B o grupo de produtores que estão em processo de capitalização, o C em processo de descapitalização e o D descapitalizado. Ao adotar a tipologia, o governo inverteu a ordem das letras, utilizando-se inclusive das faixas de renda, com pequenas alterações.

Em 2003, através da resolução 3.097 do Conselho Monetário Nacional (CMN) se dá a criação do grupo A/C, correspondente ao público egresso do grupamento A e que se encontra nas condições do grupo C, para obtenção do primeiro crédito de custeio. No ano seguinte, em 2004, é criado pelo CMN através da resolução 3.206 é instituído o grupo E, destinado à produtores que obtenham ao menos 80% de sua renda da atividade agropecuária ou não, realizada na terra própria ou arrendada, faturamento anual entre R\$ 40.000,00 e R\$ 60.000,00, incluída a renda auferida fora do estabelecimento e disponham de até dois empregados permanentes, sendo permitido a contratação de mais empregados sazonais.

Com a crescente burocratização das linhas de crédito, com a criação de diversas linhas e grupos, Grisa (2012) destaca a participação da Contag no Grito da Terra Brasil de 2007, reivindicando a simplificação do programa. Dessa forma, os grupos C, D e E foram fundidos em um grupo chamado apenas de “agricultores familiares”.

Uma importante evolução ocorrida no ano 2000 foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Tal movimento demonstrava a intenção do governo de promover políticas específicas visando o desenvolvimento social no campo. A partir

de então, a competência do Pronaf passou do ministério da agricultura para o novo ministério.

“É importante também mencionar algumas mudanças no contexto institucional, as quais repercutiram na operacionalização do Programa: sua transferência do Ministério da Agricultura e do Abastecimento para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (1999); conformação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) (2000), atualmente identificado pela sigla CONDRAF que faz referência ao Desenvolvimento Rural, à Reforma Agrária e à Agricultura Familiar; e criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao MDA” (GRISA, 2012, p. 145)

Segundo Bianchini (2015), essa nova estrutura marcava a adesão à ideias do chamado “Novo Mundo Rural”, onde uma visão da diversidade das atividades econômicas que são exercidas na pequena propriedade como artesanato, turismo rural e agricultura orgânica são postas como alternativa para sua viabilidade econômica e geração de renda.

Esse processo levou a uma ampliação do escopo do Pronaf: o programa, que no início ofertava somente crédito de custeio, passa a direcionar recursos a diversos públicos e atividades econômicas, reconhecendo portanto a pluralidade da agricultura familiar brasileira. Esse processo acontece a longo dos anos e é potencializado com a ampliação do diálogo com os representantes dos agricultores familiares após o segundo governo FHC (1999-2002) e posteriormente com o novo Governo Lula (2003-2006). Conforme Grisa (2012) a partir da posse do novo governo em 2003, que foi eleito com apoio de diversos movimentos sociais, diversos movimentos que se encontravam à margem do debate público ganharam mais espaço no debate dentro público. Dessa forma, atualmente se tem diversas linhas atendendo os mais diversos públicos de pequenos produtores. Conforme Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (2017), as seguintes linhas estão disponibilizadas: Pronaf Custeio, criada desde a concepção do programa em 1996, responsável por fornecer os recursos para custeio e comercialização da produção agropecuária ou industrial; Pronaf Mais Alimentos – Investimento, criada em 2008 em resposta a crise de desabastecimento mundial com destinação à investimentos produtivos, sendo agropecuários ou não; Pronaf Agroindústria, criada em 1998, disponibilizada para investimentos em atividades de processamento da produção agropecuária e outros produtos, assim como

exploração do turismo rural; Pronaf Agroecologia, criada em 2003, linha utilizada para financiamento de implantação de sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos; Pronaf Eco, criado em 2007, destinada à adoção de técnicas que minimizem o impacto ambiental da atividade econômica ali exercida; Pronaf Floresta, criada em 2002, responsável pelo Financiamento de investimentos em projetos para sistemas agroflorestais como exploração extrativista, e recuperação ambiental. Pronaf Semiárido, criado em 2003 destinado a investimentos em projetos no âmbito do semiárido como projetos de irrigação, e modernização da infraestrutura, sempre focado na sustentabilidade; Pronaf Mulher, instituída em 2003, com o objetivo de acolhimento de propostas de financiamento de mulheres agricultoras; Pronaf Jovem, criada em 2003 para atender o público jovem que busca crédito para sua atividade rural; Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares, atende as necessidades de custeio e comercialização de pequenas agroindústrias familiares; Pronaf Cota Parte, destinada a compra de cotas em cooperativas agroindustriais para sua consequente utilização como custeio e investimento; e finalmente o Microcrédito Rural, linha que atende o público do Grupo B conforme explicitado anteriormente nesse capítulo e as mulheres dos grupos A e A/C, sendo destinada a financiamento de qualquer atividade geradora de renda.

Em decorrência dessa mudança de orientação de governo, Grisa (2012) indica em sua obra o processo onde o fórum agroecológico passou a fazer parte do debate público. Diversos atores como ONGs, sindicatos e pesquisadores ligados às discussões na área agroecológica que já ocorriam desde a década de 1980 no Brasil reuniram-se em torno da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). Esse movimento logrou participar ativamente na elaboração e acompanhamento de políticas através do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf). Além do sucesso na implantação de algumas linhas destinadas à práticas sustentáveis, foi proposto também uma transição agroecológica dentro da própria instituição do Pronaf. Apesar dos incentivos inerentes a essas linhas, como a ampliação de 50% do limite de crédito para produtores que apresentassem projetos de conversão a manejos sustentáveis ou orgânicos, segundo Grisa (2012), a participação dessas iniciativas ainda é marginal. A autora aponta alguns dos problemas que levam a esse comportamento, como a ausência de referencial técnico dos extensionistas e consultorias agrônomicas para conversões de manejo.

A burocracia para acessar as linhas também contribui, que impõe um montante fixo de recursos e um prazo de implantação rígido, condicionantes não atingidas em algumas das vezes. O referencial produtivista pode representar um entrave ao desenvolvimento do Pronaf na abordagem agroecológica, não sendo suficiente, portanto, a simples elevação de limites e taxas mais baixas para que se estimule a produção sustentável no Brasil.

Apesar dessas diversas iniciativas dentro da política do Pronaf que buscam a ampliação do público, segundo Bianchini (2015), um dos desafios atuais do programa é não só se adequar à diversidade regional como também as diversas tipologias de agricultores familiares. No próximo capítulo é apresentado os dados que indicam os principais beneficiários da política.

Apesar de toda essa trajetória da política do Pronaf, a crise fiscal recente e a reorientação do debate de políticas dentro do governo começam a indicar uma série de possíveis mudanças. Em 13/05/2016 é promovido através da medida provisória 726 a extinção de diversos ministérios, entre eles o MDA. Ao perder o status de ministério, suas atribuições ficam à cargo da pasta do Desenvolvimento Social e Agrário. Poucos dias depois, em 27/05/2016 é editado o decreto 8.780 que cria a SAF, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, transferindo as atribuições que estavam com o ministério anterior à nova secretaria. Conforme o presidente da Contag Alberto Broch, em entrevista ao Globo Rural

“Nós somos extremamente contra a medida de extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Para nós é golpe, para a agricultura familiar e para o desenvolvimento sustentável. Apesar das divergências, trabalhávamos bem. A agricultura familiar merece ter uma estrutura de políticas públicas para desenvolver a atividade”, (BROCH, 2016)

Em participação na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados, Broch (2016) declara que “Nós não podemos conceber a agricultura familiar relegada como se fosse uma política social, como se os grandes [proprietários] fizessem o desenvolvimento e nós uma política compensatória”, marcando portanto sua crítica quanto à perda de espaço político dentro do governo pela agricultura familiar.

Porém, em oposição à posição defendida por Broch, o assessor do Ministério Social e Agrário, Caio Rocha (2016) declara que “No momento que se cria a

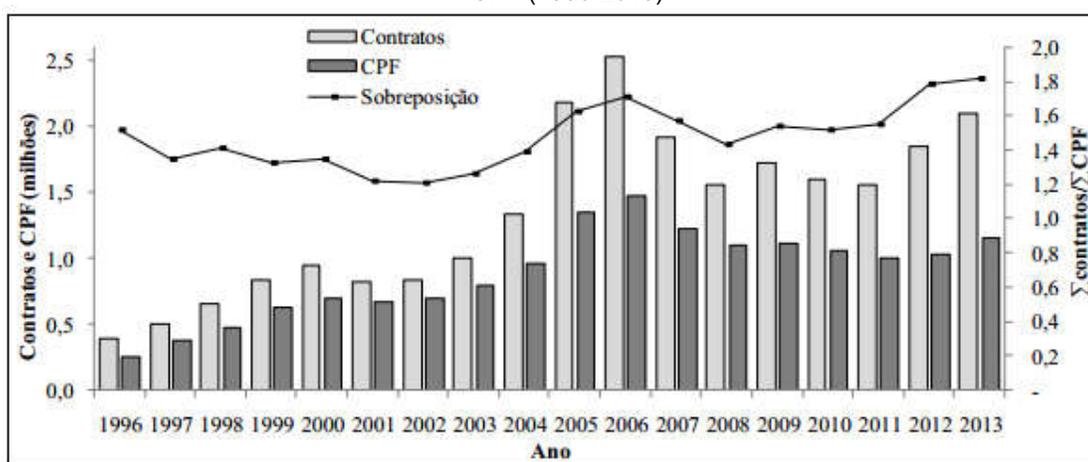
secretaria especial, não se tira a responsabilidade nem se desmancha a estrutura de trabalho”, indicando que apesar das mudanças, não haverá mudanças na atuação do órgão.

Conforme CUT (2017), o plano safra da agricultura familiar 2017-2020 passa agora a ser plurianual, mudança que foi feita sem consulta e participação das organizações sociais. Ainda segundo a CUT, o montante de recursos e as taxas permaneceram inalteradas, e o Manual de Crédito Rural (MCR), sofreu pequenas alterações e não se alterou de forma substancial a política do Pronaf. Porém, a entidade alerta que a falta de estrutura da secretaria, a menor participação das organizações sociais no debate da política e o lançamento de um plano plurianual que contém um conjunto de políticas ainda sem previsão orçamentária pode representar um risco ao futuro da política para a agricultura familiar.

4.3 OS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA

O número de agricultores familiares impactados pela política evoluiu ao longo dos anos, saindo de menos de meio milhão de contratos e agricultores beneficiados em 1996, para cerca de 1,5 milhão de agricultores em 2006, conforme Figura 3.

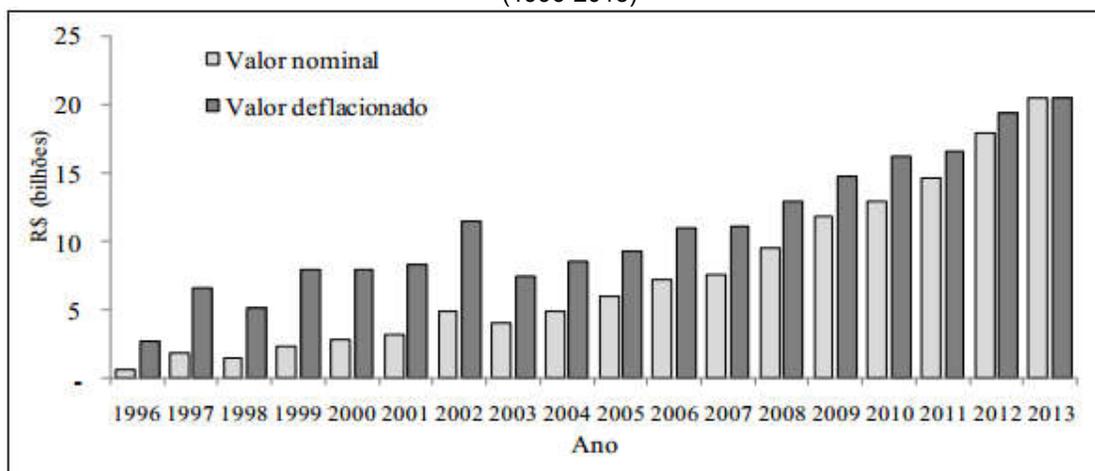
FIGURA 3 - ACESSO AO PRONAF CRÉDITO NO BRASIL, PELO NÚMERO DE CONTRATOS E DE CPF (1996-2013)



FONTE: BACEN (2014)
ELABORAÇÃO: BÚRIGO, CAPELLESSO E CAZELLA (2015)

Em conjunto ao crescimento do número de beneficiários e refletindo também uma expansão das linhas de investimento, conforme Figura 4 abaixo percebe-se que já em 1997 se tem um forte aumento do volume de recursos. Esse volume aumentou de forma mais ou menos consistente ao longo dos anos, chegando em 2013, o último ano dessa série histórica, ao seu mais alto valor.

FIGURA 4 - EVOLUÇÃO DO PRONAF, EM VALORES NOMINAIS E DEFLACIONADOS, NO BRASIL (1996-2013)



FONTE: BACEN (2014)

ELABORAÇÃO: BÚRIGO, CAPELLESSO E CAZELLA (2015)

Os recursos demandados para custeio e investimento na esfera do Pronaf foram de mais de R\$ 16 bilhões em 2012. Dentro desse valor, a distribuição do crédito é bastante díspar em relação a culturas e beneficiários. Conforme a Tabela 5, podemos notar que as três principais culturas que mais demandam crédito de custeio por volume de crédito são milho e soja e café totalizando 68,76% de participação no custeio agrícola.

TABELA 5 – VOLUME NAS OPERAÇÕES DE PRONAF CUSTEIO – 2012 EM R\$ MILHÕES

Cultura	Total Financiado	Participação
Milho	R\$ 1.602	29,96%
Soja	R\$ 1.385	25,91%
Café	R\$ 689	12,89%
Total Custeio Agrícola	R\$ 5.349	
Total Custeio Pecuário	R\$ 2.092	
Total Custeio	R\$ 7.441	

FONTE: Bacen

TABELA 6 – VOLUME NAS OPERAÇÕES DE PRONAF INVESTIMENTO – 2012 EM R\$ MILHÕES

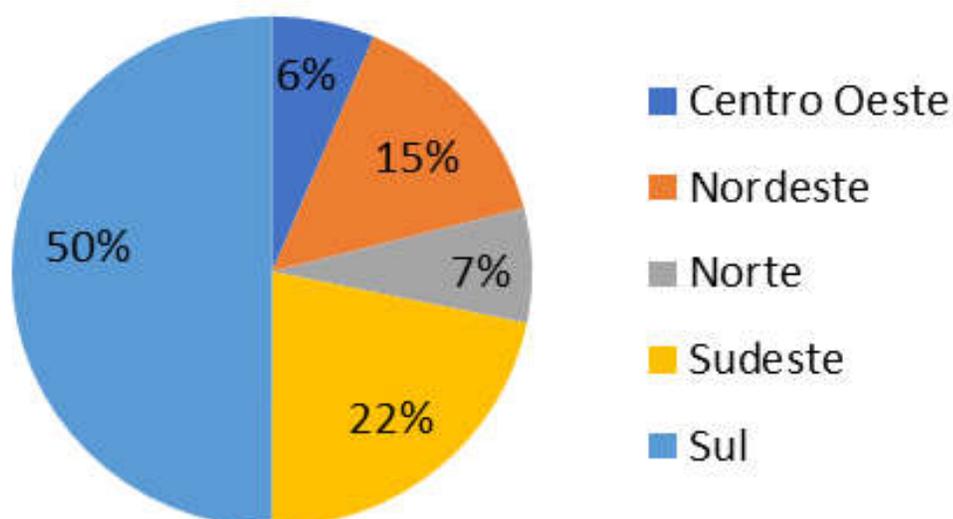
Cultura	Total Financiado
Máquinas e equipamentos	R\$ 1.676
Melhor. Explorações	R\$ 1.149
Formação de culturas perenes	R\$ 491
Investimento Agrícola	R\$ 4.017
Aquisição de Animais	R\$ 2.718
Melhor. Explorações	R\$ 1.338
Máquinas e equipamentos	R\$ 514
Investimento Pecuário	R\$ 4.900
Total Investimento	R\$ 8.917

FONTE: Bacen

Na Tabela 6 acima se verifica que a maior parte dos recursos no investimento agrícola é destinada à compra de máquinas e equipamentos. Já no Investimento pecuário, a maior participação advém da compra de animais para produção de leite ou corte, estando a compra de máquinas e equipamentos com a menor destinação de recursos.

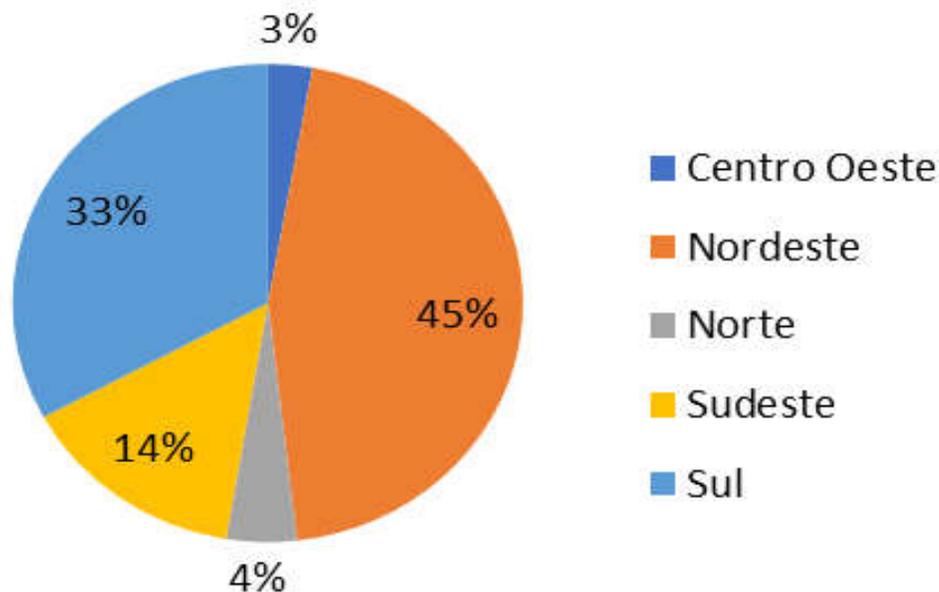
Quanto a distribuição por região dos recursos do Pronaf e do restante das linhas se percebe um perfil bastante distinto entre as regiões. Segundo o anuário estatístico do Bacen de 2012, quanto aos agricultores familiares, ocorre uma maior concentração do volume emprestado na região Sul do país, com 50%, seguido da região Sudeste, com 22%, Nordeste com 15%, Nordeste com 15%, Norte com 7% e finalmente Centro Oeste com 6%. A demanda por crédito do programa no Centro Oeste e Sul é marcante, demonstrando a diferença da estrutura agrária dessas regiões.

GRÁFICO 4 – VOLUME DE RECURSOS DESEMBOLSADOS NO PRONAF POR REGIÃO - 2012



FONTE: Bacen

GRÁFICO 5 – NÚMERO DE CONTRATOS DE PRONAF POR REGIÃO – 2012



FONTE: Bacen

Conforme o Gráfico 4 e 5 acima, constata-se que ao passo que metade dos recursos tem como destino os produtores do Sul do país, em número de contratos o Nordeste se destaca. Isso se deve a grande quantidade de estabelecimentos rurais familiares nessa região, ainda que de menor tamanho ou em estágio de capitalização mais atrasado.

Cabe destacar também o número de unidades familiares atingidas. Segundo estudo de Búrigo, Capellesso e Cazella (2015), no histórico de 1996-2013, a média de contratos era de 1,8 por beneficiário. Conforme Bianchini (2015), como na safra 2014-2015 o número de contratos de Pronaf chegou a 1,897 milhão, se chega ao número de 1 milhão de agricultores atingidos pela política. Ainda segundo o autor, como o número de agricultores familiares é de 4,3 milhões, o programa ainda tem grande espaço para crescer.

4.4 ALÉM DO PRONAF: NOVAS POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Conforme explicitado nas seções anteriores, a posse do novo governo em 2003 resultou na manutenção de diversas ideias do governo anterior, porém foi perceptível as mudanças ocorridas no referencial geral. Conforme Silva e Takagi (2007), a implantação do programa Fome Zero, do Consea e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome já no primeiro ano de governo demonstrava que o tema da segurança alimentar ganharia maior destaque nos anos a seguir.

O autor inicia apresentando a ideia que a insegurança alimentar difere da fome.

A primeira, que é mais visível, é a dimensão de quantidade. É necessário um consumo mínimo de calorias, proteínas e vitaminas para uma vida ativa e saudável. A segunda, não menos visível, é a dimensão de qualidade. A população deve ter acesso a alimentos nutritivos. A terceira dimensão é de regularidade: comer pelo menos três vezes por dia. É tomar café da manhã, almoçar e jantar todos os dias. E a quarta, não menos importante, é a dimensão de dignidade. Uma pessoa que se alimenta de restos de restaurantes ou de lixões não possui segurança alimentar, embora possa até não se enquadrar na categoria de subnutridos pelo critério biológico. (SILVA, TAKAGI, 2007, p. 266)

Dessa forma, a abordagem mais ampla advinda da ideia de segurança alimentar permite verificar com maior precisão a situação alimentar das famílias, assim como também facilita a elaboração de políticas e prevenção da fome.

Tomada dessa noção, a implantação do Programa Fome Zero partiu de diversas frentes

políticas de geração de emprego e elevação da renda (incremento do salário mínimo, crédito para investimentos, educação e política habitacional), intensificação da reforma agrária, previdência social universal, bolsa escola e renda mínima, e incentivo à agricultura familiar (seguro agrícola, crédito rural, pesquisa, assistência técnica, pagamento por serviços ambientais, incentivo à formação de cooperativas de produção e de comercialização, e compra institucional de pequenos e médios produtores para a merenda escolar, hospitais, creches e presídios). Somavam-se a essas, propostas de políticas específicas e locais, como: Programa Cupom de Alimentação, ampliação e redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador, doações de cestas básicas emergenciais,

combate à desnutrição materno-infantil, manutenção de estoques públicos de alimentos, ampliação da alimentação escolar, restaurantes populares, banco de alimentos, modernização dos equipamentos de abastecimento, apoio à agricultura urbana e à agricultura familiar, e novo relacionamento com as redes de supermercados. (GRISA, 2012, p. 195)

Conforme Silva e Takagi (2007), o programa enfrentou desafios à sua implantação. A dispersão entre diversas esferas de governo dificultou a instalação do programa, porém a criação de Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar facilitou esse processo. A criação desses conselhos municipais foi fundamental para resolver outro problema, gerado com a diferença de realidades de grandes e pequenas cidades nos projetos de transferência de renda. O impacto gerado por esses programas era logicamente menor em grandes centros, devido ao maior custo de alimentos e sobreposição de outros problemas como moradia ou segurança.

O apoio dado aos agricultores com as compras institucionais do programa Fome Zero foi mais tarde ampliado com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) pelo Consea. Instituído através da Lei 10.696 de 2003, visava incentivar a produção dos agricultores familiares, provendo abastecimento das compras governamentais de alimentos, inclusive escolar e formação de estoques. Isso foi possível, conforme Grisa (2012), graças a incorporação de diversos participantes do fórum científico, pesquisadores de área que contribuíram de maneira decisiva para a elaboração das políticas de segurança alimentar. Ainda segundo a autora, apesar da mobilização dos representantes do fórum da agricultura familiar no Grito da Terra Brasil realizado em 2003 em torno da elevação dos preços mínimos das compras governamentais, o tema principal de debate ainda era em torno do Pronaf. Com a expansão do programa nos anos seguintes e sua consequente apresentação de resultados, o fórum da agricultura familiar passou a participar mais ativamente na implementação do PAA, levando a uma ampliação do número de agricultores beneficiados e limites de comercialização.

Grisa (2012) destaca como o PAA se afirmou como a primeira política agrícola para a agricultura familiar que se insere na política de segurança alimentar. Segundo Bianchini (2015), o programa contou com orçamento de R\$ 1,2 bilhão a safra 2014-2015.

Outro importante programa dentro do escopo das compras públicas de alimentos que deve ser citado é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Conforme Bianchini (2015), tem como objetivo fornecer alimentação saudável a alunos de escolas públicas pelo país. Criado em 1993, passou a exigir a partir de 2009 através da lei 11.947 que parte de suas compras públicas de alimentos sejam feitas de agricultores familiares. Segundo o autor, na safra de 2014-2015, o programa contava com orçamento de R\$ 3,8 bilhões, dos quais 30% deveriam ser destinados para compras de produtos de agricultores familiares.

Já no âmbito do seguro rural, se tem no Brasil o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), instituído através da lei 5.969/1973 e regido pela Lei Agrícola 8.171/91. Para atender o público específico do Pronaf, foi criado o Proagro Mais em 2004. Conforme Bianchini (2015), o seguro tem cobertura multirrisco, cobrindo perdas com pragas que não possuem fácil controle e com eventos climáticos adversos. Dessa forma, contribui para diminuir o risco do produtor, assegurando a safra e evitando renegociações de dívidas, ao mesmo tempo que amplia o acesso ao crédito e estimula as melhores práticas no cultivo.

Em 2006 é criado o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar, o PGPAF através do Decreto 5.996. Segundo Bianchini (2015), garante aos produtores familiares que acessaram o Pronaf o pagamento de um preço mínimo em sua safra, nunca inferior ao custo de produção. Com isso, garante mais estabilidade aos produtores e diminui a inadimplência.

Mais recentemente foi criado o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), em 2012 através do decreto 7.794. Conforme Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (2017), foi criado para promover o desenvolvimento rural sustentável, com o objetivo de fortalecer a produção orgânica e agroecológica, reforçar a conservação de recursos naturais, disseminar o conhecimento em agroecologia, apoiar a comercialização e consumo dos produtos com essas origens, respeitando e garantindo o direito a terra e à identidade das populações.

Por fim, Bianchini (2015) destaca que diversas outras políticas afetam direta ou indiretamente os agricultores familiares, entre eles o Programa Minha Casa Minha Vida, fornecendo crédito e subsídios à habitação, Programa Luz para Todos e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que promovem a eletrificação rural e a reforma de estradas vicinais, respectivamente.

5 CONCLUSÃO

Conforme Buainain (2007, p. 92), “O velho modelo de política já não corresponde nem às necessidades do setor nem às condições macroeconômicas e institucionais vigentes, e um novo padrão de regulação é necessário”. Além da incapacidade operacional e financeira do Estado de fornecer o suporte necessário, mesmo em programas como o Pronaf, destinado a agricultores familiares, o recurso se destina em maior parte aos produtores mais integrados à indústria e a regiões mais desenvolvidas.

Contudo, conforme abordado ao longo do trabalho, há no Brasil grande diversidade na agricultura familiar, com as mais diversas condições climáticas, acesso à infraestrutura e informação, acesso a mercados, cultura, tamanho da terra, entre outros numerosos fatores torna difícil a integração plena de todo esse universo ao mercado. Somado a esse fator, tem-se também as especificidades da agricultura, com sua dependência da natureza e conseqüente alto risco. Se por um lado há a importância da atividade para a segurança alimentar e manutenção do poder de compra da população, do outro, seu alto risco indica a necessidade de uma atuação estatal no sentido de garantir alguma estabilidade e condições de crescimento e desenvolvimento sustentável.

No Brasil a política foi apoiada em um tripé: pesquisa, extensão rural e crédito. A Embrapa, principal articuladora e executora das inovações tecnológicas nas lavouras brasileiras foi uma das grandes responsáveis pelo forte aumento da produtividade, assim como da expansão da fronteira agrícola em direção a regiões de climas antes desfavoráveis às principais culturas de grãos como por exemplo a soja.

Já a extensão rural não logrou ter a amplitude ambicionada por seus criadores e mantenedores. Porém cabe destacar o grande impacto que exerce nas comunidades onde está atuante. Dado o perfil tecnificado da atividade rural atual, a disseminação de conhecimento pode determinar a viabilidade de uma unidade produtiva, mesmo que esta esteja em grupos mais capitalizados e integrada a indústria e ao mercado.

Por fim o crédito rural, abordado com maior profundidade nesse trabalho. O SNCR se tornou a maior ferramenta de política agrícola no Brasil desde sua criação em 1964. Três décadas depois, em 1994, é instituído o Pronaf, primeira política agrícola destinada à agricultura familiar.

O programa evoluiu e ampliou seus beneficiários, tanto no sentido dos mais periféricos quanto em direção aos mais capitalizados. O marco foi importante, pois outras políticas foram construídas a partir do debate público em torno da agricultura familiar. Levou o Estado a fazer e reforçar as conexões entre segurança alimentar e agricultura familiar através de políticas como o PAA. Ajudou a trazer à tona também o debate sobre o desenvolvimento rural sustentável, com uma visão mais integrada das atividades econômicas que podem ser exercidas na unidade rural em conjunto com o respeito às especificidades das comunidades e exploração sustentável dos recursos naturais.

O alto custo, de mais de 4,5 bilhões de reais em 2015 somente em equalizações no Pronaf, indica que a política deve estar sempre sendo reavaliada, não no sentido do simples abandono da política, mas sim de aperfeiçoar o ambiente institucional e adotar uma série de iniciativas que levem produtores já integrados a indústria a serem financiados pela própria cadeia, e os marginalizados sejam trazidos ao mercado.

Apesar de todo o desenvolvimento do debate público em torno da agricultura familiar, surgem diversos riscos à continuidade da política. A situação fiscal do país, que vem enfrentando crescentes dificuldades, pode vir a afetar a política do Pronaf no futuro. Somado a isso, o advento do teto de gastos públicos instituído pela Emenda Constitucional 95 em 2016, que limita o crescimento dos gastos públicos à inflação do ano anterior. Dessa forma tem-se então um cenário de forte pressão de gastos em diversos itens do orçamento público ao mesmo tempo em que há limitação constitucional para essa expansão. Nesse movimento, algumas políticas podem ver seu orçamento diminuir e algumas delas inclusive serem encerradas. Caberá à sociedade civil nas suas mais diversas organizações a defesa da destinação dos escassos recursos públicos às políticas que proporcionem o desenvolvimento do Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Texto para discussão (Convênio FIPE/IPEA) - IPEA, Brasília, 1999.

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

ABRAMOVAY, R.; PIKETTY, M. G. **Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): Resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90**. Cadernos de Ciência e Tecnologia, Brasília, 2005.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. **12 Anos da política de crédito do Pronaf no Brasil (1996-2008): Uma reflexão crítica**. Revista de Extensão e Estudos Rurais, Viçosa, 2011.

BACEN. FAQ – **Programa Nacional de Fortalecimentos da Agricultura Familiar – Pronaf**. 2015. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/Pronaf.asp>. Acesso em: 28/10/2017.

BARROS, G. S. C. Política Agrícola no Brasil: Subsídios e Investimentos. **A Agricultura Brasileira: Desempenho, Desafios e Perspectivas**. Organizado por José Garcia Gasques, José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho e Zander Navarro. Brasília: IPEA, 2010.

BIANCHINI, V. **Vinte Anos do Pronaf, 1995-2015. Avanços e desafios**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2015.

BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a Caixa Preta: O financiamento da agricultura familiar no Brasil**. Dissertação de mestrado – Unicamp, Instituto de Economia, Campinas, 2003.

BNDES. **Fontes de Recursos**. BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento, 2017. Disponível em <<http://bit.ly/2pEdpS>>. Acesso em: 21 out. 2017.

BORSATTO, R. S. CARMO, M. S. A construção do discurso agroecológico no movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST). **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Piracicaba. v. 51, n. 4, p. 645-660, Out./Dez. 2013.

BROCH, A. Fim do MDA é golpe para a agricultura familiar, diz presidente da Contag. **Globo Rural**, 2016. Disponível em <<http://revistagloborural.globo.com/Noticias/Politica/noticia/2016/05/fim-do-mds-e-golpe-para-agricultura-familiar-diz-presidente-da-contag.html>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

BROCH, A. Sindicalistas e deputados criticam extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Câmara dos Deputados**, 2016. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/AGROPECUARIA/509426-SINDICALISTAS-E-DEPUTADOS-CRITICAM-EXTINCAO-DO-MINISTERIO-DO-DESENVOLVIMENTO-AGRARIO.html>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

BUAINAN, A. M. Modelo e principais instrumentos de regulação setorial: uma nota didática. **Dimensões do agronegócio brasileiro políticas instituições e perspectivas**. Organizado por Pedro Ramos. Brasília: MDA, 2007.

BUAINAN, A. M. O tripé da política agrícola brasileira: Crédito rural, seguro e Pronaf. **O Mundo Rural no Brasil do Século 21**. Organizado por Antônio Márcio Buainain et al. Brasília: Embrapa, 2014.

BUAINAN, A. M. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. **O Mundo Rural no Brasil do Século 21: A formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Organizado por Antônio Márcio Buainain et al. Brasília: Embrapa, 2014.

BUAINAN, A. M.; SOUZA FILHO, H. M. **Economia agrícola**. São Carlos: EdUFSCar, 2011.

BÚRIGO, F. L.; CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A. **Evolução do Pronaf Crédito no período 1996-2013: Redimensionando o acesso pelos cadastros de pessoa física**. João Pessoa, SOBER, 2015.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia e Extensão Rural. Contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre, Emater, 2004.

CARDOSO, D. F., *et. al.* Intervenção governamental, crescimento e bem-estar: efeitos da política de Equalização das Taxas de Juros do crédito rural nas regiões brasileiras. **Nova Economia**. Belo Horizonte, p. 363-388, Mai./Ago. 2014.

COLISTETE, R. P. **O desenvolvimentismo Cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil**. São Paulo, 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 out. 2017.

CONAB. **Séries históricas**. Disponível em <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

CUT. **Entidades se posicionam em relação ao Plano Safra 2017-2020**. Disponível em <<https://cut.org.br/noticias/entidades-se-posicionam-em-relacao-ao-plano-safra-2017-2020-650b/>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

DELGADO, G. C. **Constituição e desenvolvimento do capital financeiro na agricultura**. Campinas, 1986. Disponível em <<http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/9218/5254>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

FONSECA, P. C. D. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. **Revista Brasileira de Economia**. Jul./Set. 2000.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Tese de doutorado – UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

INCRA. **Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto**. INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2010. Disponível em <<http://portal.mda.gov.br/o/899430>>. Acesso em 26 out. 2017.

MARX, K. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. Disponível em <www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000007.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017.

MATTEI, L. Políticas de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil: O caso recente do Pronaf. **Revista Econômica do Nordeste**. v. 38, n.1, Jan./Mar. 2007.

PEDROSO, M. T. M. Experiências internacionais com a agricultura familiar e o caso brasileiro: o desafio da nomeação e suas implicações práticas. **O Mundo Rural no Brasil do Século 21: A formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Organizado por Antônio Márcio Buainain et al. Brasília: Embrapa, 2014.

PEIXOTO, M. Mudanças e desafios da extensão rural no Brasil e no mundo. **O Mundo Rural no Brasil do Século 21**. Organizado por Antônio Márcio Buainain et al. Brasília: Embrapa, 2014.

PETTAN, K. B. **A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER): Percepções e Tendências**. Tese de doutorado - Unicamp, Faculdade de Engenharia Agrícola, Campinas, 2010.

RAMOS, P. Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira. In: RAMOS, P. Org. **Dimensões do agronegócio brasileiro políticas instituições e perspectivas**. Brasília: MDA, 2007, p. 263-279.

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **SAF**. MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. Disponível em <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/linhas-de-cr%C3%A9dito>>. Acesso em: 20 out. 2017.

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **SAF**. MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. Disponível em <<http://www.mda.gov.br/planapo>>. Acesso em 18 nov. 2017.

SILVA, F. P. **Financiamento da cadeia de grãos no Brasil: o papel das tradings e fornecedores de insumos**. Dissertação de mestrado – Unicamp, Instituto de Economia, 2012.

SILVA, J. G.; TAKAGI, M. Fome Zero: política pública e cidadania. In: RAMOS, P. Org. **Dimensões do agronegócio brasileiro políticas instituições e perspectivas**.

SILVEIRA, J. M. da. Agricultura Brasileira: O papel da inovação tecnológica. **O Mundo Rural no Brasil do Século 21: A formação de um novo padrão agrário e**

agrícola. Organizado por Antônio Márcio Buainain et al. Brasília: Embrapa, 2014.

VIEIRA FILHO, J. E. R.: Transformação histórica e padrões tecnológicos da agricultura brasileira. **O Mundo Rural no Brasil do Século 21: A formação de um novo padrão agrário e agrícola.** Organizado por Antônio Márcio Buainain et al. Brasília: Embrapa, 2014.