

ARTIGO CIENTÍFICO

**A CRIAÇÃO DE LINHAS DE CRÉDITO RURAL PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NA ESCALA FEDERAL: UM OLHAR ESPECIAL**

João Jones da Silva<sup>1</sup>, Luciana Rocha de Lima<sup>2</sup>

**Resumo:** Com a implementação do crédito rural na agricultura familiar em especial nas agroindústrias no início da década de 90, houve grande impacto e inovação desse setor da economia. Muitos incentivos foram dados a esse setor, principalmente depois de movimentos sociais dessa classe de trabalhadores. Esses movimentos, foram importantes para remanejar recursos financeiros para a categoria. Criaram duas modalidades na Esfera Federal que contemplaram o setor: Pronaf Agroindústria e o Pronaf Agregar. O setor do agronegócio no Brasil teve e tem grandes montantes financeiros, por parte do Governo Federal para atender grandes interesses, esse setor é representado por grupos de alto padrão financeiro que investe pesado na política do Brasil. O agronegócio atende, principalmente o mercado externo e a especulação financeira. Ao contrário, a Agricultura Familiar, que tem como base a família na sua produção, e tem pouca representatividade política, sempre tiveram poucos recursos, com isso, os governos do Brasil não investiram nesse setor da economia. Só depois de muitos movimentos sociais organizados e principalmente com a chegada do governo da esquerda no Brasil ao poder, foram que políticas públicas do governo chegasse com maior volume a classe trabalhadora, representado pelo Partidos dos Trabalhadores. Nesse sentido, o setor da Agricultura Familiar, tiveram destaques, e principalmente com o avanço e investimento no Pronaf, com isso, puderam modernizarem e criaram alternativas de produção e novas linhas de investimentos como o da agroindústria.

**Palavras-chave:** Pronaf. Economia. Políticas Públicas.

**THE CREATION OF RURAL CREDIT LINES FOR FAMILY AGRICULTURE AT THE FEDERAL SCALE: A SPECIAL LOOK**

**Abstract:** With the implementation of rural credit in family farming, especially in agribusiness in the early 1990s, there was a great impact and innovation in this sector of the economy. Many incentives were given to this sector, especially after social movements of this class of workers. These movements were important to reallocate financial resources for the category. They created two modalities in the Federal sphere that contemplated the sector: Pronaf Agroindustrial and Pronaf Agregar. The agribusiness sector in Brazil has had and has large amounts of money from the Federal Government to serve large interests, this sector is represented by high-quality financial groups that invest heavily in politics in Brazil. Agribusiness mainly serves the foreign market and financial speculation. On the contrary, Family Agriculture, which is based on the family in its production, and has little political representation, has always had few resources, so the Brazilian governments have not invested in this sector of the economy. Only after many organized social movements and mainly with the arrival of the government of the left in Brazil to power, were the government's public policies reaching the working class with greater volume, represented by the Workers' Party. In this sense, the Family Farming sector had highlights, and especially with the advance and investment in PRONAF, with this, they were able to modernize and create production alternatives and new lines of investment such as the agribusiness.

**Keywords:** PRONAF; Economy; Public policy.

\*Autor para correspondência

Recebido para publicação em 21/10/2021; aprovado em 14/06/2022

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Agrárias, UFPB (2014), Mestre em Sistemas Agroindustriais, UFCG (2015). E-mail: joao.jones@ifpb.edu.br

<sup>2</sup> Graduada em Pedagogia, UFCG, (2004), Mestre em Sistemas Agroindustriais, UFCG (2016). E-mail: Luciana.rocha.lima@hotmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.35512/ras.v6i3.6434>

## **INTRODUÇÃO**

A agricultura familiar é uma forma de produção e trabalho bastante presente no campo brasileiro, embora tenha sido historicamente marginalizada. Mesmo assim, desde o final do século XX aconteceram muitos avanços em termos do reconhecimento institucional da importância econômica e social dessa categoria de produtores, tendo como marco a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996. É pertinente assinalar que a agricultura familiar se distribui em todas as regiões do Brasil. Mas é no Nordeste que ocorre a sua maior concentração, uma vez que praticamente metade dos 3,9 milhões de estabelecimentos familiares do País estão localizados nesse território. Isto tem proporcionado a implementação de políticas públicas em favor desse tipo de produtor, bem como estimulado, no decorrer dos últimos 25 anos, pesquisas multidisciplinares sobre suas condições produtivas e de reprodução social. Do ponto de vista da ação governamental, o reconhecimento da agricultura familiar nordestina pode ser explicitado nos números da carteira de financiamento do BNB que realizou 7,7 milhões de operações de crédito do Pronaf de 2003 a 2019, representando um montante acumulado de R\$ 29,2 bilhões. (AQUINO; J. R., ALVES; M. O., VIDAL; M. F., 2020).

Nesse contexto, podemos perceber a importância do Pronaf para a economia do Nordeste, sem sombra de dúvidas são investimentos destinados ao desenvolvimento local e geração de emprego e renda no setor agropecuária e agroindustrial. Percebe-se também que a vontade política na destinação de recursos são fortemente decididos com políticas públicas e acunho de servir uma parcela da população que necessita de investimentos.

Notadamente, os governos de esquerda que governou o país nesse período, foram mais decisivos na atuação e destinação de montantes para investimento nesses programas governamentais, notadamente os investimentos e montantes em créditos aumentaram, principalmente entre os anos 2005 e 2014.

No tocante ao acesso a recursos de investimentos destinados ao Pronaf, percebe-se uma queda brusca do ano de 2016 em diante, justamente pela mudança de governo no Brasil em 2016, com o Impeachment da Presidenta da República Dilma Rousseff em 2016.

O método empregado nesse estudo, foi pesquisa qualitativa em periódicos e revistas publicados no setor da agropecuária, principalmente, em publicação divulgadas pelo o Banco do Nordeste do Brasil, maior banco de fomento da região Nordeste.

Com essa pesquisa, podemos enfatizar que as políticas públicas de distribuição de renda do governo brasileiro entre os anos de 2003 e 2014, notadamente, melhorou e aumentou além distribuição de renda, a concessão de créditos destinados ao produtores e agricultores da região Nordeste aumentou

significativamente nesse período, demonstrando assim, que os governos do Brasil desse período valorizou a qualidade de vida das pessoas, e também a distribuição do montante de renda foi significativa, seja, por Programas Sociais ou concessão de crédito, notadamente pelo o Pronaf.

.Portanto, esse estudo objetivou-se demonstrar a distribuição crescente de montantes de créditos concedidos aos beneficiários do Pronaf, durante os governos do Partidos dos Trabalhadores, entre os anos 2003 e 2014, principalmente. E referendar como esses Programas foram importantes para o desenvolvimento do País, notadamente do Nordeste do Brasil.

## **DESENVOLVIMENTO**

### **As políticas públicas de 2003/2020 para a agricultura familiar**

Sem retroagir no tempo, antes do ano de 2003, que praticamente não existia investimento em políticas destinados a agricultura familiar no Brasil. A expressão agricultura familiar surgiu no vocabulário de gestores de políticas públicas, pesquisadores e movimentos sociais no Brasil no início dos anos 1990. É importante entender o porquê desta novidade para pensar em sua atualidade em um quarto de século depois. A ideia de agricultura familiar substituiu, com maior acuidade, conceitos correlatos anteriores como campesinato e pequena produção, como mostraram Abramovay (1992) e Veiga (1991) em livros muito influentes à época. Não se tratava mais, na virada do século, de unidades autônomas, marcadas pelo autoconsumo e pela subordinação direta aos latifúndios, como no caso do campesinato clássico. Nem de uma forma de produção marcada pelo volume reduzido, como no caso da pequena produção em bases mercantis.

O agro brasileiro passava por uma transformação profunda com total integração aos mercados internacionais e uma racionalidade capitalista atingia agora todos os cantos do Brasil rural. Agricultura familiar se firmou como uma categoria mais abrangente, que em certo sentido compreendia as formas anteriormente mencionadas, mas também um segmento que produzia em montante considerável, plenamente inserida em mercados de diferentes tipos, e que tinha como traço distintivo o fato de que a gestão da unidade produtiva e o trabalho empregado vinha predominantemente dos membros da própria família (LAMARCHE, 1993).

O debate sobre a importância da agricultura familiar é, em certo sentido, importado da experiência estadunidense e europeia, locais que tiveram seu modelo agrícola baseado nesta forma de produção, e não em grandes empresas agropecuárias apoiadas em trabalho assalariado. Naquele caso, isso foi peça fundamental do próprio processo de desenvolvimento industrial e da urbanização ocorrida no período pós grandes Guerras Mundiais. Estruturar a modernização agrícola sobre uma ampla base de agricultores familiares permitiu, a um só tempo: a formação de uma classe média nos campos; evitar um êxodo para

os grandes centros em busca de empregos urbanos; com isso, evitar o crescimento desordenado e desmesurado das grandes metrópoles; e conseqüentemente, evitou-se também a explosão dos preços do solo urbano e do custo de vida nas grandes cidades. Em síntese, na experiência europeia, em grande parte, isso favoreceu um padrão demográfico de crescimento mais desconcentrado e com uma transição mais moderada para o período urbano industrial. Mas não só. O fato de se tratar de empresas familiares tornava o custo de produção mais baixo, devido ao autoemprego. O custo de reprodução social destes agricultores familiares era menor, pois parte dos gastos típicos de um trabalhador urbano, em seu caso, não existiam: o custo da moradia, do transporte.

Nem tampouco estava presente a taxa de acumulação de capital reproduzida como aquilo que Marx outrora havia denominado como a mais-valia. Esta exploração do trabalho pelos trabalhadores, eles mesmos, permitia um custo final menor dos produtos agrícolas. E isso, associado aos pesados investimentos governamentais do Estado de bem-estar social da época, fazia com que o custo de reprodução do trabalhador urbano, com alimentação, mas também com outros bens, fosse menor, liberando massa salarial que podia então ser destinada ao consumo de outros bens e serviços, que favoreceram a industrialização (ABRAMOVAY, 1992).

No Brasil, nada disso ocorreu, ao menos dessa forma. Nossa urbanização e industrialização se deram de forma parcial, e incompleta, porém intensa. Parcial, porque mesmo no auge da industrialização, a participação desse setor no PIB nacional ficou na casa do um terço do total; pior: desde os anos 1980 vem recuando gradativamente e hoje voltamos aos 14%, mesmo patamar dos anos 1940, antes de todo o esforço empreendido no período desenvolvimentista. Incompleta, porque ela ficou durante décadas muito concentrada no Sudeste do País. É verdade que há uma desconcentração da atividade industrial, como já foi mencionado, mas bastante lenta, e em certo sentido reconcentrada em polos dinâmicos. Intensa, porque ocorreu de forma rápida, no intervalo de uma geração.

No caso da urbanização, basta lembrar que até a década de 1960, 80% da população brasileira vivia nos campos, e apenas um quarto de século depois esse número havia simplesmente se invertido, com oito em cada dez brasileiros vivendo em cidades de diversos portes, mas com uma explosão das metrópoles no período.

### **Importância da Agricultura Familiar**

A agricultura familiar é de suma importância para assegurar a segurança alimentar e nutricional da população brasileira, uma vez que é responsável por 70% dos alimentos consumidos no país. Destaca-se ainda na luta global contra a fome que atinge “mais de 800 milhões de pessoas no mundo, que não têm

acesso a alimentação saudável e nutricional” como reconhece a própria Organização das Nações Unidas. (ONU, 2019).

Cabe ainda destacar a sustentabilidade da produção e manejo dos alimentos pela agricultura familiar, que respeita a biodiversidade e os recursos naturais, é livre do uso de agrotóxicos e disponibiliza uma produção mais diversificada e de maior qualidade. E ainda promove o fortalecimento das comunidades ao formar teias solidárias e agroecológicas de produção, que garantem o abastecimento dos mercados locais, além de distribuir renda dentro do próprio segmento.

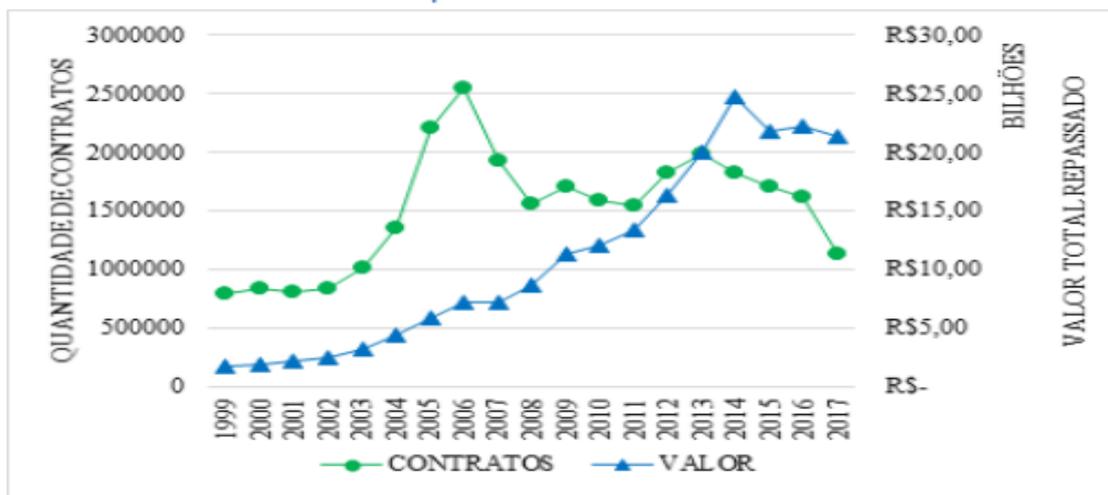
É importante destacar que até os anos 2000, o diálogo e as negociações entre movimentos sociais rurais, assim como entre a agricultura familiar e as instituições do Estado, foram raros e marcados por conflitos e repressão. A criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999, é um marco no que diz respeito à construção de políticas públicas para a agricultura familiar. Entretanto, a criação desta institucionalidade marca também o que podemos chamar de uma abordagem dualista das políticas agrícolas brasileiras, que distingue institucionalmente dois tipos de agricultura: uma agricultura empresarial de larga escala e uma agricultura familiar de pequeno porte (SABOURIN, 2007). Assim, o enquadramento do agronegócio de base empresarial continuou no âmbito do Mapa e a agricultura familiar passou a ser “gerida” pelo então novo MDA.

O fortalecimento da agricultura familiar e sua inserção nos mercados têm forte relação com a instituição e efetivação de políticas públicas inclusivas, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o *Programa de Aquisição de Alimentos* (PAA) e o *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (PNAE), que incentivaram a produção e a comercialização e valorizaram o agricultor familiar, ao proporcionar o aumento da renda familiar. Em 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes a agricultura familiar é a principal base econômica, como revela o censo agropecuário realizado em 2017 (IBGE, 2017).

A agricultura familiar responde ainda, por uma diversificada produção de grãos, proteínas animal e vegetal, frutas, verduras e legumes, o que a coloca como a oitava maior produtora de alimentos no mundo.

Sem sombra de dúvida, o PRONAF foi um divisor de águas na agricultura familiar brasileira. Além do incentivo econômico proporcionou o fortalecimento da organização dos trabalhadores do ramo e seu reconhecimento político e social, como sum setor de grande importância para desenvolvimento do país. Para que possamos ilustrar as informações, podemos observar o montante de créditos, aumentaram significativamente, nos anos governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), conforme o quadro 1 abaixo.

Gráfico 1 – Número de contratos e montante do crédito repassado pelo Pronaf no período de 1999 a 2017



**Fonte:** O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: análise da evolução e distribuição entre 1999 e 2017 | Desenvolvimento em Questão (unijui.edu.br). Acesso 03 de outubro de 2021.

Ainda no quadro 1 acima podemos observar o quantitativo de créditos concedido aos produtores e agricultores aumentaram, notadamente, entre os anos 2005 e 2014.

Quando a expressão agricultura familiar passou a ser adotada nas políticas públicas no Brasil, já havíamos, portanto, perdido uma primeira grande oportunidade. Ainda que de outra forma, não é de outra coisa que falava Celso Furtado, quando defendia a necessidade de levar a industrialização ao Nordeste, mas ao mesmo tempo chamava a atenção para a importância de se fazer, simultaneamente, uma significativa distribuição de ativos, terra e educação.

Nos anos 1990, o que levou o Estado brasileiro a adotar um programa para a agricultura familiar foi o reconhecimento de que havia um segmento que produzia tanto ou mais do que as grandes fazendas, ainda que praticamente sem nenhum apoio governamental. Esta era a constatação do que ficou conhecido como estudo FAO/Inra (1994). Nele se propunha uma tipificação da agricultura familiar brasileira. Foi muito discutida a classificação dos estabelecimentos familiares em consolidados, em transição, e periféricos. O estudo FAO/Inra se prestou a várias interpretações. Em uma delas, as políticas de crédito deveriam se direcionar aos dois primeiros segmentos; e ao terceiro, caberiam políticas predominantemente sociais, e não produtivas. Claro que a maioria da agricultura familiar nordestina, mesmo representando quase metade da agricultura familiar brasileira, estava na terceira categoria. O Estado brasileiro do começo dos anos 1990 enfrentava sérios problemas fiscais. A criação do que viria a ser o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) resultou de uma aliança entre reivindicações dos movimentos sociais que com as mobilizações conhecidas como Grito da Terra

demandavam uma política com este teor, da intelectualidade que ao introduzir a relevância da ideia de agricultura familiar como algo moderno e experimentado em países capitalistas centrais conferia legitimidade a este discurso, e da burocracia governamental que via no apoio a este segmento uma oportunidade de alcançar bons resultados, com custos mais baixos do que aquele envolvido no financiamento à grande produção agropecuária do País.

Estavam dadas as condições para que se firmassem dois traços que marcariam a história do Pronaf: seu caráter complementar, adjacente, comparativamente à prioridade dada para os grandes produtores agropecuários; e sua prioridade a um segmento da agricultura familiar que se concentrava sobretudo no Sul e Sudeste do Brasil. A isso os estudos realizados na virada para os anos 2000 apontavam um outro limite (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999): nem tudo se podia fazer, para usar um jargão conhecido, “da porteira pra dentro”. Isto é, o Pronaf era um programa de crédito, e sem modificar o entorno dessa agricultura familiar, suas perspectivas seriam muito limitadas. Desde o começo, ao lado das linhas de crédito de custeio e investimento, havia sido desenhada uma linha chamada Pronaf Infraestrutura, dedicada à construção de obras como agroindústrias, estradas e outras, destinadas a melhorar os fatores de competitividade da produção agrícola familiar. Ao lado destas avaliações do Pronaf e sobre os assentamentos da reforma agrária, três linhas de pesquisa marcaram profundamente o ambiente intelectual dedicado aos estudos rurais no Brasil em fins dos anos 1990. É fundamental destacá-los, pois mudaram a forma de conceber as condições de reprodução da agricultura familiar e dos espaços rurais, embora tenham sido absorvidos apenas parcialmente nas inovações que viriam a ser introduzidas nas políticas públicas dos anos 2000.

Foi sob o impacto destes três programas de pesquisa, e da nova orientação do Estado brasileiro que em 2000 se ampliou enormemente o volume de recursos aplicados no desenvolvimento rural – entre 2000 e 2015 o Pronaf teve seu orçamento multiplicado por dez – e se criam vários programas complementares – o Programa de Aquisição de Alimentos, o Garantia Safra, o Bolsa Verde, o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, o Programa Nacional de Educação do Campo, entre outros (GRISA; SCHNEIDER, 2015). Além destes, na esfera do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) ou outros não diretamente ligados ao agro foram adotadas iniciativas que também tiveram profundo impacto sobre o meio rural, caso dos programas: Um Milhão de Cisternas, Luz para todos, Bolsa Família, Programa Nacional de Alimentação Escolar. E havia ainda os programas voltados a tentar coordenar várias destas iniciativas, caso dos Programas Territórios de Identidade, depois ampliado para o Territórios da Cidadania (FAVARETO, 2010) e, em paralelo, o Programa Brasil Sem Miséria (CAMPELLO et al., 2015).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como podemos perceber a importância, social, econômica e estratégica do ponto de vista econômico, do Pronaf para os agricultores brasileiros, que utiliza sua família como base de produção. Esse segmento produz alimento para a mesa da maioria dos brasileiros. Gerando emprego, renda e evitando o êxodo rural, que sem essa linha de crédito, com certeza os grandes centros urbanos estariam cada vez mais caótico, do ponto de vista social.

Nesse sentido, o Pronaf fortalece as políticas públicas de apoio as famílias do setor rural, e cada vez necessita de créditos para continuar suas atividades, garantindo a essas famílias renda e condições social dignas.

O governo Federal teve tem a obrigação legal para assegurar créditos, com taxas de juros cada vez menor, para contribuir de forma descente esse segmento que é o Pronaf, importante para a economia local e por questão social.

Portanto, percebe-se que os investimentos destinados ao Pronaf, teve maior crescimentos em governo ditos de “esquerda” que sempre defende a classe social e trabalhadora desse país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo/Campinas: Ed. Hucitec/Anpocs/Ed.Unicamp. 1992.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Brasília: Ipea. 1999. (Texto p/ Discussão n. 641).

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortez. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. IPEA, 2015.

FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/ BRA/036. Brasília. 1994.

FAVARETO, A. **As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva: uma década de experimentações**. *Revista Desenvolvimento em Debate*, v. 1, n. 2, p. 47-63, 2010.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário. (IBGE, 2017)**

LAMARCHE, H. **A agricultura familiar – comparação internacional: uma realidade multiforme**. Campinas: Ed. Unicamp. 1993.

<https://nacoesunidas.org/fao-fome-aumenta-no-mundo-e-afeta-821-milhoes-de-pessoas/>. Acesso em 02 de outubro de 2021.

<https://www.brasil247.com/blog/agricultura-familiar-brasileira-e-a-8-maior-produtora-de-alimentos-do-mundo>. Acesso em 02 de outubro de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (ONU, 2019).

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: **análise da evolução e distribuição entre 1999 e 2017 | Desenvolvimento em Questão (unijui.edu.br)**. Acesso 03 de outubro de 2021.

SABOURIN, Eric. Paysans Du Brésil. Entre échange marchand et réciprocité. Paris: Editions Quae, 2007.

VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Ed. Hucitec/Edusp, 1991.