

TAMISSA GABRIELLE GODOI

**DILEMAS E PERSPECTIVAS DA SUSTENTABILIDADE NAS  
POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA A AGRICULTURA FAMILIAR:  
ESTUDO DE CASO NO TERRITÓRIO DO MEIO OESTE  
CONTESTADO (SC)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Agroecossistemas.

Orientador: Fábio Luiz Búrigo  
Coorientador: Ademir Antonio Cazella

Florianópolis  
2014

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Godoi, Tamissa Gabrielle

Dilemas e perspectivas da sustentabilidade nas políticas públicas de crédito para a agricultura familiar : estudo de caso no território do Meio Oeste Contestado (SC) / Tamissa Gabrielle Godoi ; orientador, Fábio Luiz Búrigo ; coorientador, Ademir Antônio Cazella. - Florianópolis, SC, 2014.

126 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias. Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas.

Inclui referências

1. Agroecossistemas. 2. Sustentabilidade. 3. Crédito rural. 4. Agricultura familiar. 5. Políticas públicas. I. Búrigo, Fábio Luiz. II. Cazella, Ademir Antônio. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. IV. Título.

**“Dilemas e perspectivas da sustentabilidade nas políticas de crédito para a agricultura familiar: estudo de caso no território do Meio-Oeste Contestado (SC)”**

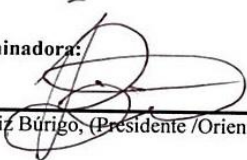
*Por*

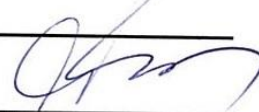
**TAMISSA GABRIELLE GODOI**

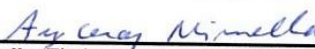
Dissertação julgada adequada, em 29 de agosto de 2014, e aprovada em sua forma final, pelo Orientador e Membros da Banca Examinadora, para obtenção do título de Mestre em Agroecossistemas. Área de Concentração Desenvolvimento Rural e Desempenho Ambiental, no Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias/UFSC.

  
Prof. Dr. Ademir Antonio Cazella (Coordenador do Programa)

**Banca Examinadora:**

  
Dr. Fábio Luiz Búrigo, (Presidente /Orientador)

  
Dr. Clarilton Edzard Davoine Cardoso Ribas (Titular/PGA-UFSC)

  
Dr. Ary Cesar Minella (Titular Externo/SPO-UFSC)

  
Dr. Sérgio Luís Boeira (Titular Externo/CAD-UFSC)

**Candidata ao título:**

  
TAMISSA GABRIELLE GODOI

Florianópolis, 29 de agosto de 2014

## AGRADECIMENTOS

Mesmo que em grande parte do tempo o mestrado tenha me exigido um trabalho interno e solitário, a concretização dessa dissertação só foi possível com o apoio fundamental de muitas pessoas. Agradeço:

à minha família, suporte e apoio em todos os momentos e responsável pelos meus valores mais profundos e bonitos;

aos amigos-família, novos e antigos, de perto ou de longe, que a cada vivência contribuem para que eu me torne uma pessoa e um profissional melhor;

aos colegas do Lemate; muito obrigada pelas trocas de experiências, pelo espírito coletivo durante as etapas de campo e pelas contribuições que enriqueceram tanto minha formação e meu olhar sobre o desenvolvimento rural;

imensamente ao Prof. Fábio pela liberdade, pela disponibilidade, pela paciência e pelo olhar tão atento às revisões do texto;

ao Prof. Cazella pela confiança desde o início do mestrado e pelas importantes contribuições ao longo dessa trajetória.

Agradeço por fim à Capes pela concessão da bolsa de mestrado e ao CNPq pelo financiamento do projeto que possibilitou as idas à campo.



## RESUMO

O trabalho analisa de que maneira a temática da sustentabilidade vem sendo incorporada pelas políticas de crédito rural no Brasil. Percorre alguns níveis de influência desta relação com a finalidade de entender a complexidade da questão em diversos âmbitos. A temática pautou-se na crescente discussão e importância atribuída à sustentabilidade em diversos setores da sociedade e na relação entre os projetos de desenvolvimento apoiados pelos governos e suas políticas públicas. A pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa, de modo a compreender o sentido que os atores sociais, especialmente os que atuam junto ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), dão a ideia da sustentabilidade, como interpretam suas próprias experiências e como encaram as situações conflituosas geradas em torno do tema. O enfoque teórico-metodológico da investigação baseou-se na abordagem neo-institucionalista denominada “três is”. Em sua fundamentação empírica, o estudo baseou-se na análise das políticas de crédito rural presentes no Território do Meio Oeste Contestado (SC), com destaque para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com atores privilegiados, totalizando 24 entrevistas. A evolução das discussões teóricas sobre desenvolvimento e sustentabilidade permitiu entender que o desenvolvimento sustentável depende de três vertentes principais: a social, a ambiental e a econômica. Essas vertentes não devem ser consideradas pilares, mas dimensões que precisam atuar de forma indissociável entre si. Em relação à ação das organizações financeiras pode-se evidenciar um profundo jogo de interesses no tocante à adoção de práticas relacionadas à sustentabilidade, mesmo quando essas legitimam a sua função social e influenciam sua reputação. Especificamente no caso do Pronaf, percebe-se que a incorporação da sustentabilidade já integra suas orientações gerais, mas que esse avanço conceitual quase não se traduz em resultados práticos junto aos estabelecimentos dos agricultores familiares e suas organizações sociais e econômicas. Tais constatações indicam que ainda há um longo caminho a se trilhar para que a ideia da sustentabilidade seja plenamente incorporada pelo SNCR, reorientando suas normas operacionais e as condutas dos atores rumo ao desenvolvimento sustentável.

**Palavras-chave:** crédito rural, sustentabilidade, agricultura familiar.



## ABSTRACT

The study analyzes how the theme of sustainability has been incorporated by policies of rural credit in Brazil. In order to understand the complexity of the issue in different areas the development work has brought some level of influence to this relationship. The thematic was based on a discussion about the increasing importance attributed to the sustainability in different sectors of society and in the relationship between development projects supported by governments and their policies. The research used a qualitative approach to understand the meaning that social actors give to their practices, their interpretations about their own experiences and how they view conflict situations generated around the topic of sustainability, especially those that work with the National System of Rural Credit (SNCR). The theoretical-methodological focus was based on a neo-institutionalist approach called the "Three Is". For empirical foundation, the study was based on analysis of rural credit policies present in the Territory Meio Oeste Contestado (SC), with emphasis on the National Program for Strengthening of Family Farming (Pronaf). Twenty four semi-structured interviews were conducted with key actors. The evolution of theoretical discussions about development and sustainability permitted the understanding that sustainable development depends on three main areas: social, environmental and economic. For consistency, these aspects should not be regarded as pillars, but as dimensions that act inseparably together. Therefore, understanding the incorporation of the subject within the financial organizations brought elements that have highlighted a deep set of interests in respect to the adoption in regards to practices of sustainability, even when these legitimize their social function and influence reputation. Specifically in the case of Pronaf, which shows that the incorporation of sustainability integrates its general guidelines, but this conceptual progress almost non translates to practical results to the establishments of family farmers and their social and economic organizations. These observations indicate that there is still a long way to tread for the idea of sustainability will be fully incorporated by SNCR, reorienting their operational level and conduct of the actors towards sustainable development.

**Keywords:** rural credit, sustainability, family farming.





## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABC – Agricultura de Baixo Carbono  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento  
BC – Banco Central  
BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul  
CRESOL - Sistema de Cooperativas de Crédito com Interação Solidária  
CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento  
DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf  
DRS – Desenvolvimento Regional Sustentável  
DTS – Desenvolvimento Territorial Sustentável  
FAO – Food and Agriculture Organization  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MCR – Manual do Crédito Rural  
MOC – Meio Oeste Contestado  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MODERAGRO - Programa de Modernização da Agricultura e Conservação dos Recursos Naturais  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário  
PNRA – Programa Nacional de Reforma Agrária  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
PROCERA - Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAMP - Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural  
PRV – Pastoreio Racional Voison  
PTC – Programa Territórios da Cidadania  
PTRI – Programa Territórios Rurais de Identidade  
RTRS – Round Table for Responsible Soy  
SICCOOB - Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil  
SICREDI - Sistema de Crédito Cooperativo  
SFN – Sistema Financeiro Nacional  
SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural  
UNEP FI - United Nations Environmental Program – Financial Institutions



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 TEORIAS E PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE: UM PANORAMA COM ENFOQUE NA AGRICULTURA FAMILIAR.....	21
1.1 A EVOLUÇÃO DO DEBATE SOBRE SUSTENTABILIDADE.....	21
1.2 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL COMO ESTRATÉGIA DE PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE.....	27
1.3 AGRICULTURA FAMILIAR ENQUANTO OBJETO DE ESTUDO DA SUSTENTABILIDADE.....	30
1.3.1 A agricultura sustentável: abordagem ecotecnocrática versus abordagem ecossocial.....	30
1.3.2 A opção pela multifuncionalidade da agricultura .....	35
1.4 BREVE SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	38
2A SUSTENTABILIDADE NO SISTEMA FINANCEIRO E SUA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS DE CRÉDITO RURAL.....	41
2.1 A IMPORTÂNCIA DA SUSTENTABILIDADE NO SISTEMA FINANCEIRO.....	41
2.1.1 A evolução da sustentabilidade no sistema financeiro .....	44
2.1.2 Características de algumas experiências bem sucedidas.....	47
2.2 A ABORDAGEM DA SUSTENTABILIDADE NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL.....	49
2.2.1 Políticas específicas de alguns agentes financeiros em relação à sustentabilidade.....	51
2.3 O SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL: ASPECTOS PARTICULARES NA RELAÇÃO COM A SUSTENTABILIDADE...55	
2.3.1 Linhas de crédito rural com enfoque na sustentabilidade.....	58
2.4 BREVE SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	60
30 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF) E SUAS RELAÇÕES COM A SUSTENTABILIDADE: EM BUSCA DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E OPERACIONAIS.....	63
3.1 BREVE HISTÓRICO DO PRONAF.....	63
3.1.1 Considerações sobre a situação atual.....	65
3.2 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO USO DO CRÉDITO RURAL RUMO À SUSTENTABILIDADE?.....	67
3.2.1 As linhas de crédito de investimento do Pronaf.....	69
3.2.2 A sustentabilidade do Pronaf a partir de dados do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).....	76

3.3	BREVE SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	84
4	O CARÁTER SUSTENTÁVEL DO CRÉDITO RURAL: O CASO DO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO .....	85
4.1	CARACTERIZAÇÃO SÓCIOECONÔMICA E DE USO DA TERRA DO TERRITÓRIO.....	85
4.1.1	Os agricultores familiares do Território.....	89
4.2	O funcionamento do crédito rural no MOC.....	91
4.3	A VISÃO DOS ATORES SOCIAIS DO TERRITÓRIO.....	94
4.3.1	O olhar das organizações financeiras.....	94
4.3.2	A assistência técnica.....	98
4.3.3	As lideranças sociais.....	103
4.3.4	Os agricultores familiares.....	107
4.4	BREVE SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	111
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
	REFERÊNCIAS.....	117

## INTRODUÇÃO

As sociedades contemporâneas convivem com uma crescente preocupação em torno da questão da sustentabilidade. A mais recente movimentação global sobre o tema ocorreu durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, realizada em 2012 no Brasil. Apesar desse grande destaque, em termos conceituais a sustentabilidade ainda gera grande controvérsia entre pesquisadores e formuladores de projetos de desenvolvimento. De qualquer modo, para Sachs, um dos autores mais envolvidos nesse debate no plano internacional, qualquer ação em torno da sustentabilidade deve estar fundamentada na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos (SACHS, 2002).

Constata-se, por outro lado, que o padrão moderno de agricultura praticado atualmente avança na contramão dessa definição, favorecendo muito mais a vertente econômico-produtivista da sustentabilidade em detrimento das outras vertentes. Sendo assim, a busca por um modelo sustentável de agricultura, que envolva todas as suas dimensões, certamente representa uma mudança radical do padrão atual.

Diante disso, nota-se que a sustentabilidade, fundamentada na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos (SACHS, 2002) é também o carro-chefe do processo de institucionalização do tema do meio ambiente na agenda política internacional, além de fazer com que essa dimensão da sustentabilidade passe a fazer parte de políticas públicas em vários níveis (NOBRE; AMAZONAS, 2002). Desse modo, pensar políticas públicas significa também compreender a dinâmica dos projetos de desenvolvimento na qual essas políticas se traduzem. Devido a sua importância no mundo contemporâneo, avaliar como determinada política incorpora o tema da sustentabilidade em suas ações mostra-se como um elemento vital de análise.

A incorporação da lógica ambiental envolve a participação de vários atores da sociedade civil e do Estado, que também está envolvido devido ser um grande indutor de processos. Uma forma de indução se dá por meio de subsídios financeiros, que podem ter um papel importante na promoção de padrões de aproveitamento de recursos sustentáveis quando bem dimensionados (SACHS, 2002). No meio rural, é por meio do crédito que esses subsídios se expressam mais fortemente e, no caso dos agricultores familiares, isso ocorre principalmente via o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

No Brasil, o Sistema Financeiro Nacional, especialmente no âmbito do Banco Central, já vem incorporando a sustentabilidade em sua agenda. Há, por exemplo, a divulgação de Boletins de Responsabilidade Social e Ambiental do Sistema Financeiro, indicando existir um novo olhar institucional sobre o tema nesse setor. No entanto, a prática das organizações financeiras, enquanto controladoras de acesso e operadoras do crédito rural oficial, muitas vezes não ajuda na construção de um novo padrão produtivo baseado na ótica do desenvolvimento sustentável. Essas dificuldades se dão muitas vezes em decorrência de fatores que fogem à agenda da sustentabilidade.

Desde a criação do Pronaf em 1995, uma das ações da política pública de crédito oficial acontece diretamente atrelada ao seu público mais significativo em termos populacionais: os agricultores familiares. O foco na agricultura familiar para se estudar como a sustentabilidade vem sendo incorporada em políticas públicas de crédito pretende verificar a sua capacidade de atender requisitos sociais, considerar aspectos culturais, preservar recursos ambientais, apoiar a participação política dos atores sociais e permitir a obtenção de resultados econômicos favoráveis numa perspectiva temporal que inclua as atuais e as futuras gerações (COSTABEBER; CAPORAL, 2003).

O modelo de agricultura convencionalmente praticado no país baseia-se na exploração de monoculturas de alto valor comercial, preservação do perfil concentrador da propriedade da terra e no emprego intensivo de pacotes tecnológicos, o que geralmente desqualifica o valor das formas de uso e manejo dos recursos naturais utilizados pelas populações tradicionais do campo (PÁDUA, 2003), além de ter como característica uma forte dependência de insumos externos e do mercado (LAMARCHE, 1998). Frente a esse cenário, é evidente o baixo estímulo dado à autonomia dos agricultores, especialmente dos pequenos produtores, frente aos agentes econômicos que dominam os mercados da produção agrícola.

Por outro lado, novas visões a respeito do caráter multifuncional da agricultura reforçam suas características como responsável pela reprodução socioeconômica das famílias rurais, promoção da segurança alimentar da própria família e da sociedade, manutenção do tecido social e cultural e pela preservação da paisagem rural e dos recursos naturais (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009). Essas novas abordagens quando associadas às preocupações ambientais pressionam para que as verbas oficiais sejam cada vez mais direcionadas para iniciativas coerentes com o desenvolvimento rural sustentável.

A problemática descrita gerou reflexões acerca das interconexões existentes entre as áreas da sociologia e da ecologia. Considera-se, inclusive, que o diálogo entre essas ciências é extremamente rico, dado que ambas nasceram no mesmo período e adotaram conceitos fundamentais parecidos. Além disso, estão mais até que outras ciências, expostas e atreladas às dimensões culturais, às avaliações subjetivas e aos julgamentos de valor na própria construção de seus objetos de estudo (GIULIANI, 1998).

A título de exemplo, Giuliani (1998) sugere que a discussão que envolve o desenvolvimento sustentável é um campo fecundo de diálogo entre sociologia e ecologia, visto que o conceito exige que haja escolhas sobre o que se deve mudar e o que se deve ser mantido no modelo de desenvolvimento atual. Sendo assim, o debate não pode ser resultado de fórmulas pré-determinadas, mas sim deve resultar da mobilização, da participação e da troca e incorporação de saberes que se complementam.

Baseado no exposto acima, este trabalho de dissertação tem os seguintes objetivos:

#### OBJETIVO GERAL

Analisar de que maneira a temática da sustentabilidade vem sendo incorporada nas políticas de crédito rural no Brasil.

#### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

i) Descrever o histórico da discussão sobre sustentabilidade no Brasil, dando ênfase aos acontecimentos ligados à agricultura, a fim de contextualizar a relação da temática com o objeto de estudo;

ii) Identificar como o tema da sustentabilidade é abordado no âmbito do Sistema Financeiro e nas organizações ligadas ao Sistema Nacional de Crédito Rural;

iii) Caracterizar as linhas de crédito rural, particularmente do Pronaf, buscando identificar possíveis transformações institucionais e operacionais na ótica do desenvolvimento sustentável;

iv) Avaliar o papel do crédito rural no estímulo as mudanças nos estabelecimentos rurais familiares em direção à sustentabilidade, seja na produção, na qualidade de vida ou em outros aspectos relacionados ao desenvolvimento sustentável.



## PROCEDIMENTOS METODÓDICOS E OPERACIONAIS DA PESQUISA

Em termos gerais, o enfoque teórico-metodológico utilizado nas análises desta dissertação baseia-se na abordagem neo-institucionalista denominada “três is”, que a partir do estudo das ideias, interesses e instituições aglutina três escolas de pensamento consideradas complementares na análise de políticas públicas<sup>1</sup>. Essas escolas são, respectivamente, a do institucionalismo sociológico, da escolha racional e histórico. Hall e Taylor (2003) consideram que cada uma dessas escolas revela aspectos importantes e distintos do comportamento humano e do impacto das instituições sobre ele, e que, por isso, o diálogo entre essas escolas mostra-se fecundo.

O institucionalismo sociológico compreende as instituições de maneira mais ampla, incluindo, além de regras e normas, sistemas de símbolos, cognitivos e modelos morais do comportamento humano (HALL; TAYLOR, 2003). Esta escola permite observar como determinados atributos da cultura influenciam o processo de formulação e execução das políticas (GRISA, 2010).

As contribuições que o institucionalismo da escolha racional traz para a análise são características comuns dentre correntes analíticas distintas, e que são resumidamente: a) a percepção de que os atores compartilham um conjunto de preferências e agem de modo a maximizar a satisfação dessas preferências; b) o entendimento de que a vida política trata de um conjunto de dilemas de ação coletiva, mas que os indivíduos agem de forma a maximizar suas preferências individuais, mesmo que coloque em risco os resultados para a coletividade (devido à ausência de arranjos institucionais); c) o olhar de que o comportamento de um ator é determinado por um cálculo estratégico fortemente influenciado pelas expectativas quanto ao comportamento dos outros atores e estruturado pelas instituições; e d) que as instituições são criadas a partir do acordo

---

<sup>1</sup> É possível notar, ao longo das análises, que apenas uma abordagem teórica não contempla todos os aspectos da realidade. Portanto, há o entendimento, por parte da autora, da complexidade formada pela existência de diversos teóricos, e este fato é considerado nas análises (mesmo que tenha havido a escolha por um recorte teórico).

voluntário entre os indivíduos interessados e são selecionadas segundo critérios de otimização dos benefícios (HALL; TAYLOR, 2003).

Já o institucionalismo histórico contribui com outras quatro características. A primeira é a conceituação da relação entre as instituições e o comportamento individual em termos gerais. A segunda enfatiza as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. A terceira descreve uma concepção do desenvolvimento institucional que prioriza as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. Por fim, a quarta almeja combinar explicações da contribuição das instituições a determinações de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as idéias relacionadas a esses mesmos processos (HALL; TAYLOR, 2003).

Foi baseado nas três abordagens neoinstitucionalistas acima indicadas que este trabalho procurou analisar as informações obtidas nas entrevistas com atores e no levantamento dos dados secundários. Dado que a abordagem é pertinente para a análise de políticas públicas em todos os âmbitos, ela também foi utilizada para explicar as relações institucionais discutidas nos demais tópicos.

Uma vez que o objetivo geral proposto busca entender os fatores que influenciam a incorporação da temática da sustentabilidade nas políticas de crédito rural em seus vários âmbitos, a pesquisa de natureza qualitativa se mostrou mais adequada. Optou-se por esse caminho, pois a pesquisa qualitativa busca compreender “o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (MINAYO, 2011, p.21).

Para fundamentar empiricamente esta pesquisa recorreu-se à realização de entrevistas semiestruturadas com atores privilegiados, que atuam em diversas organizações envolvidas com o crédito rural e que atuam diretamente no ambiente rural e com os seus beneficiários. Para fundamentar um panorama geral pretendido pelo trabalho foi também selecionado e entrevistado um especialista em sustentabilidade no sistema financeiro internacional.

Considera-se que esse recurso metodológico se coaduna com a abordagem qualitativa da pesquisa, por facilitar a compreensão sobre o sentido que os atores dão às suas práticas, as suas interpretações a respeito das próprias experiências e de como encaram as situações conflituosas (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1988).

O trabalho de campo foi realizado em três etapas. A primeira teve um caráter exploratório e foi realizada na Central do Sistema de Cooperativas de Crédito com Interação Solidária (Cresol Baser), em

Francisco Beltrão, PR. Essa etapa teve como objetivo conhecer como atuam gestores de crédito que trabalham com o Pronaf-Crédito e entender melhor a dinâmica de acesso dos tomadores de empréstimos ligados ao Programa. A escolha dessa organização se deu pela proximidade do professor orientador com os responsáveis pela Central, o que possibilitou um acompanhamento mais de perto das atividades realizadas por uma organização financeira que gerencia diversos produtos creditícios no meio rural, em especial o Pronaf. A etapa contribuiu também para aprimorar as questões formuladas durante a elaboração inicial do projeto, uma vez que o trabalho exploratório tem a função de encontrar pistas para reflexão, ideias e aspectos que devem ser levados em conta na investigação e que não foram pensados pelo pesquisador anteriormente (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005).

A segunda e terceira etapas de campo compreendem um estudo de caso. O trabalho foi realizado no Território Meio Oeste Contestado (MOC), em Santa Catarina, e visou compreender a atuação de diversos atores ligados a aplicação do Pronaf que atuam “na ponta”, ou seja, num ambiente em que os recursos são devidamente aplicados e devem gerar os benefícios esperados. Algumas das especificidades do estudo de caso estão descritas em maiores detalhes no capítulo correspondente.

Foram realizadas 24 entrevistas durante as duas etapas de campo. Para facilitar a análise das entrevistas houve uma organização preliminar dos conteúdos por meio do software NVIVO 10.0 (versão demo). Nesse programa codificou-se o conteúdo das entrevistas com atributos comuns, de forma a tornar mais fácil a visualização de relações entre segmentos do texto distantes entre si. Os pacotes de softwares desenvolvidos para a pesquisa qualitativa têm a vantagem de facilitar o processo mecânico de análise do texto, possibilitando um método de comparação constante através desta codificação que o programa possibilita (BAUER e GASKELL, 2003). Após esta codificação, os conteúdos foram analisados de modo a identificar padrões e divergências das informações obtidas dos entrevistados, considerando-se, para tanto, as categorias sociais das quais esses entrevistados fazem parte.

Além das entrevistas, o trabalho apoiou-se em dados secundários oficiais sobre as aplicações do Pronaf, bem como em informações fornecidas pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Leis, decretos e portarias foram também utilizados na elaboração de várias partes do trabalho, pois ajudam a compreender a estrutura institucional que envolve a temática. Do mesmo modo buscou-se em diversas bases de dados, como o Portal da Capes, elementos que ajudassem

a ampliar a compreensão em termos acadêmicos da autora sobre os diversos temas discutidos na dissertação.

## ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Além desta introdução e das considerações finais, o trabalho está estruturado em quatro capítulos de modo a atingir os objetivos propostos e facilitar a descrição do caminho percorrido pela autora durante a sua construção. Sendo assim, o primeiro capítulo reúne aspectos ligados ao estado da arte da discussão sobre sustentabilidade no Brasil e no mundo. Define como irá abordar a sustentabilidade ao longo do trabalho e demonstra as correlações entre as diversas vertentes da temática com os objetos de estudo: o crédito rural e a agricultura familiar.

Não se pode negar a influência que o Sistema Financeiro Nacional e das finanças no plano internacional exercem no direcionamento do crédito, mesmo no âmbito de uma política pública. Isso ocorre por que o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) opta por um mecanismo misto para gerar as fontes e aplicar as suas verbas. Ou seja, combina o uso de recursos financeiros privados, obtidos pelos bancos comerciais a partir das contas de depósitos de seus clientes, e recursos públicos, oriundos do Tesouro Nacional, que são destinados normalmente para subsidiar as taxas de juros nas operações efetuadas nas diversas linhas de crédito (BÚRIGO, 2010). Sendo assim, o segundo capítulo aborda especificamente como o tema da sustentabilidade vem sendo tratado pelas organizações financeiras e, mais especificamente, como o SNCR se posiciona diante desse quadro.

O terceiro capítulo traz o Pronaf para o centro da análise, buscando identificar os avanços e limites do Programa, tanto a nível institucional quanto operacional, na incorporação do olhar do desenvolvimento sustentável em suas ações.

Por fim, o quarto capítulo tece considerações sobre a aplicação da política pública de crédito em um território específico, buscando entender o seu papel na promoção da sustentabilidade social, econômica e ambiental das famílias, bem como levantar outros fatores que tenham influência significativa no campo e que não podem ser entendidas em escala macro.



## CAPÍTULO I

### 1 TEORIAS E PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE: UM PANORAMA COM ENFOQUE NA AGRICULTURA FAMILIAR

Este capítulo objetiva dar suporte teórico ao trabalho de dissertação, relacionando aspectos da problemática já descritos na introdução e tendo como foco a discussão sobre sustentabilidade e sua relação com o público-objeto de estudo. Para tal, descreverá a evolução desse diálogo por meio de acontecimentos históricos, discussões teóricas e de iniciativas de políticas nacionais e acordos internacionais já existentes que trabalham com essa relação. Em um primeiro momento, levanta as principais abordagens teóricas sobre sustentabilidade ao longo do tempo, com foco nos avanços que tenham relação com a agricultura familiar, de forma a pontuar as distintas vertentes sobre o tema e apoiar a visão de sustentabilidade adotada pela autora. A discussão avança posteriormente para a teoria do Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS). Depois de descrever brevemente suas premissas, aborda-se o seu papel instrumental no desenvolvimento do Brasil rural e, mais especificamente, sua possível relação com a aplicação do crédito rural, foco dessa dissertação. Por fim, segue-se com uma explanação das diferentes abordagens acerca do tema da sustentabilidade na ótica da multifuncionalidade da agricultura familiar, e como esse enfoque auxilia as análises propostas neste trabalho.

#### 1.1 A EVOLUÇÃO DO DEBATE SOBRE SUSTENTABILIDADE

Assim como outras ideias importantes para a evolução da humanidade, a definição de sustentabilidade é contraditória, uma vez que nunca é encontrada em estado puro (VEIGA, 2010). Este conceito gera uma multiplicidade de discursos, trazendo para si uma ambiguidade que se nota na forma pela qual como diferentes teóricos observam e analisam os fatores que integram o termo sustentabilidade (TRUJILLO-ORTEGA, 2013). Para um melhor entendimento dessa contradição é importante que se entenda a construção desse conceito ao longo do tempo. É notório que o termo sustentabilidade teve origem enquanto parte do conceito de desenvolvimento sustentável e, portanto, esse resgate histórico incorpora os dois termos, que por vezes se confundem e por vezes se contrapõem. Ademais, dissociá-los totalmente seria um equívoco, uma vez que um processo de desenvolvimento sustentável não deve resultar apenas da

coexistência de novas iniciativas de caráter ambiental com velhas ações de desenvolvimento (VEIGA, 2013).

Para tornar a explanação mais didática e considerando a relação do presente trabalho com políticas públicas, é válido ressaltar alguns aspectos teóricos sobre a construção do conceito de desenvolvimento, já que pensar as políticas públicas significa compreender também os projetos de desenvolvimento que essas apoiam.

O termo desenvolvimento já é amplamente usado, mas somente recentemente houve uma mudança fundamental no modo de concebê-lo. Uma das contribuições importantes para o entendimento do desenvolvimento foi dada por Celso Furtado (2004). Esse autor distingue crescimento econômico de desenvolvimento que para alguns economistas tinham o mesmo significado prático. Desse modo crescimento econômico está fundamentado na “preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização”, enquanto o desenvolvimento “se caracteriza pelo seu projeto social subjacente”. Assim, quando o projeto social tem como propósito melhorar a condição de vida da população, o crescimento se transforma em desenvolvimento.

Amartya Sen insere no debate sobre desenvolvimento um discurso que está muito ligado à sua crítica sobre a definição de sustentabilidade adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU). Para Sen, o desenvolvimento deve ser encarado como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Essa formulação contrasta com as visões mais restritas de desenvolvimento. O crescimento econômico pode ser um importante meio para expandir as liberdades dos membros de uma dada sociedade, mas essas liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas, os serviços de educação e saúde, os direitos civis e a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas. Em suma, o desenvolvimento com liberdade acontece quando os principais mecanismos de privação são removidos (SEN, 2000).

Privação de liberdades remete o pensamento às populações pobres. A pobreza geralmente é consequência do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelas nações, o que implica numa parcela significativa da população desprovida de bens materiais, excluídas socialmente e privadas de cidadania. Essa situação ocorre notadamente entre as populações rurais, embora com diferentes intensidades. Dados do Banco Mundial apontam que, em 2007, havia nas áreas rurais 800 milhões de pessoas pobres, o que equivale a mais da metade dos habitantes do meio rural no mundo (MATTEI; MALUF, 2011).

Veiga (2013) considera que o enfrentamento global das desigualdades é a questão mais importante para a governança global do desenvolvimento. Pontua que mesmo nas abordagens mais positivas, como o vigésimo Relatório do Desenvolvimento Humano intitulado “Sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos”, essa questão fica só no âmbito dos princípios. E ressalta:

Embora existam soluções em curso para a redução da pobreza pela ótica do consumo, quase nada se sabe sobre políticas públicas capazes de aumentar a capacitação dos menos favorecidos para que ganhem mais e também conquistem mais acesso aos bens públicos. (VEIGA, 2013, p. 42)

Ignacy Sachs destaca a importância da introdução do viés ambiental no debate sobre desenvolvimento. Segundo esse autor, a noção de desenvolvimento sustentável “obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicitação de critérios de sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica” (SACHS, 2004, p. 36). A incorporação dessa vertente ambiental pode ser vista em termos de políticas públicas no Brasil, como é o caso do Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC), uma das políticas de produção sustentável no campo do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Esse programa teve sua origem pautada no compromisso assumido pelo governo brasileiro na Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas em 2009, e visa estimular a implantação e o desenvolvimento de “sistemas produtivos agrícolas ambientalmente sustentáveis” (MAPA, 2012, p.27-28). O Programa ABC, enquanto exemplo dessa incorporação da vertente ambiental da sustentabilidade em políticas públicas, será analisado com mais detalhes no Capítulo II.

A inserção da questão ambiental no debate sobre desenvolvimento foi o principal responsável pela construção do conceito de sustentabilidade, e que está estreitamente relacionada ao surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável. O primeiro acontecimento marcante foi um relatório do famoso Clube de Roma, em 1968. Esse trabalho, intitulado “Limites do Crescimento”, de autoria principal de Dennis L. Meadows e Jorge Randers e só divulgado efetivamente em 1972, às vésperas da Conferência em Estocolmo, foi o primeiro documento internacional a questionar o modelo de desenvolvimento (muito mais de crescimento) seguido até então. Por conta disso teve ampla rejeição, pois apresentava



uma perspectiva muito negativa das consequências do desenvolvimento do modo como ele estava sendo feito (VEIGA, 2013) <sup>2</sup>. Apesar do termo sustentabilidade ainda não estar explícito, as ideias que o conceito carrega já estão presentes no documento. Como exemplo, um trecho das conclusões afirma: “o estado de equilíbrio global poderia ser projetado para que as necessidades básicas de cada pessoa na Terra sejam satisfeitas e que todas as pessoas tenham oportunidade de realizar seu potencial humano individual” (VEIGA, 2013, p. 90).

Mais tarde, em 1987, o Relatório Brundtland, mais conhecido como Nosso Futuro Comum, trouxe pela primeira vez a definição de desenvolvimento sustentável. Essa definição ainda é a mais aceita internacionalmente e afirma que “o desenvolvimento sustentável é aquele que defende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL..., 1991). Essa definição recebeu uma crítica de Amartya Sen, prêmio Nobel de Economia de 1998, com relação ao termo “necessidades”. Sen acredita que além das necessidades das atuais e futuras gerações, as pessoas têm também valores, e estes estão ligados principalmente à sua capacidade de pensar, avaliar, agir e participar. Diz então que as prioridades ambientais também precisam ser encaradas em termos de sustentação das liberdades humanas (SEN, 2004). Essa crítica demonstra que o debate sobre a sustentabilidade ainda revela antagonismos, revelando estar bem menos amadurecido em relação ao que circunscreve a questão do desenvolvimento (VEIGA, 2010).

Entretanto, a ideia da sustentabilidade passou a ser aceita de maneira mais ampla na medida em que conseguiu reunir posições teóricas e políticas contraditórias e até mesmo opostas. A principal razão disso é que o conceito de sustentabilidade passou a representar o carro-chefe do processo de institucionalização do tema do meio ambiente na agenda política internacional, além de fazer com que essa dimensão passe a fazer parte de políticas públicas em vários níveis (NOBRE; AMAZONAS, 2002). Por conta disso, o processo político global relacionado à sustentabilidade com o foco da conservação do meio ambiente é frenético. Nota-se esse fato, pois a cada semestre os corpos diplomáticos têm sido chamados a participar de

---

<sup>2</sup> Essas controvérsias culminaram na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que é considerada uma virada histórica nas discussões mundiais sobre desenvolvimento.

uma média de quarenta reuniões de negociações multilaterais sobre questões ambientais (VEIGA, 2013).

Ao considerar que desenvolvimento não é um conceito teórico, mas sim normativo<sup>3</sup>, pode-se entender que o desenvolvimento sustentável também se pauta nessa premissa. Tanto é verdade que desde que o conceito surgiu, os principais avanços nas discussões se deram nas conferências e encontros internacionais que buscam acordos entre os países para que haja avanço na ótica do desenvolvimento sustentável.

Na década de 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) lançou Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que tem como objetivo avaliar o desenvolvimento para além do crescimento econômico (VEIGA, 2010). Até então, o cálculo do Produto Interno Bruto (PIB), que mede somente o grau de riqueza econômica, era o mais utilizado para tal. No entanto, o IDH agrega o econômico com fatores educação e saúde, demonstrando a importância da vertente social da sustentabilidade para o desenvolvimento.

A vertente ambiental passou a ser incorporada de forma mais efetiva nas diretrizes de ação dos países a partir de 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Rio de Janeiro no âmbito da Eco 92. Essa conferência foi um marco na incorporação da questão ambiental nas preocupações internacionais devido à realização da Cúpula da Terra no evento e da criação da Agenda 21, primeiro instrumento de planejamento para promover o desenvolvimento sustentável.

A visão da sustentabilidade como sendo fundamentada em três pilares – econômico, social e ambiental – pode ser um problema, pois dá ideia de que cada pilar é responsável por uma proporção do desenvolvimento sustentável em vez de promover a necessidade de integração das dimensões envolvidas na questão (VEIGA, 2013). Há por vezes o entendimento de que se for fortalecido um dos pilares, mesmo em detrimento de outro, ainda sim pode haver um equilíbrio. Além dessas três esferas, há outras também igualmente importantes e que, mesmo que tornem o conceito de sustentabilidade mais complexo, não devem ser

---

<sup>3</sup> Entende-se o desenvolvimento como normativo pois o seu conceito é construído muito mais baseado em experiências de normas aplicadas do que em discussões teóricas. Sendo assim, assume-se que o caráter normativo tem maior influência no que é considerado desenvolvimento pelos governos e seus diplomatas.

esquecidos, como a esfera política, a ética e a cultural (COSTABEBER; CAPORAL, 2003).

Essa preferência pelo olhar segmentado em pilares ficou evidente por parte dos representantes do governo brasileiro durante a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio +20). Eles afirmaram na ocasião que tal conferência deveria ser “sobre desenvolvimento, não sobre meio ambiente”. Até mesmo pregaram a necessidade de “desambientalizá-la” (VEIGA, 2013, p. 111).

Devido ao seu caráter normativo, o debate sobre sustentabilidade está intimamente relacionado aos processos de governança<sup>4</sup>. Veiga (2013) entende que as principais questões do debate sobre a governança da sustentabilidade não diferem daquelas relacionadas à governança global do desenvolvimento, e que estão também vinculadas aos temas das desigualdades, tendências de mudanças e arquitetura organizacional. O autor afirma que a existência de inúmeras contradições entre as governanças do desenvolvimento e da sustentabilidade pode ser o motivo para a sustentabilidade não estar no topo da agenda “das mais altas instâncias de governança” no plano internacional, como são, por exemplo, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, o G-20, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial, entre outros.

Na década de 2000, outros autores também avançaram no debate da sustentabilidade, como Ignacy Sachs com a ideia de ecodesenvolvimento e Edgar Morin, mostrando a importância de um olhar sistêmico para a questão do desenvolvimento sustentável.

Baseado no exposto entende-se que a sustentabilidade depende de pelo menos três vertentes principais – a social, a ambiental e a econômica –, sem considerá-las como pilares, mas sim como indissociáveis entre si. Ou seja, sem uma plena integração dessas vertentes ou dimensões, não há a manifestação da sustentabilidade<sup>5</sup>. Todavia, neste trabalho optou-se em privilegiar a dimensão ambiental nas análises sobre as políticas ligadas ao

---

<sup>4</sup> A governança, no âmbito global, se refere às atividades geradoras de instituições/normas que garantem que um mundo formado por Estados-nação se governe sem que se disponha de um governo central. Além da sociedade civil, os governos nacionais e organizações internacionais também contribuem para a governança.

<sup>5</sup> Poderia se ampliar a complexidade do conceito dando importância a outras vertentes que envolvem (como a importante esfera da política, por exemplo).

desenvolvimento. Vale ressaltar, no entanto, que um olhar interdisciplinar não pode deixar de considerar as demais vertentes que envolvem a sustentabilidade, sendo tratadas também como categorias de análise, mesmo que com menor enfoque.

## 1.2 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL COMO ESTRATÉGIA DE PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

O tema do Desenvolvimento Territorial Sustentável aparece como um avanço na discussão que circunscreve as teorias sobre desenvolvimento, estando diretamente relacionado à aplicação prática dessas teorias. O aprofundamento dessa questão neste trabalho se justifica, além da óbvia relação com a sustentabilidade, pelo interesse em relacioná-lo empiricamente com sua aplicação nas políticas de crédito rural que estão ocorrendo em um Território da Cidadania, evidenciando uma aplicação real de promoção do desenvolvimento sob a ótica territorial. Contudo, o objetivo não é aprofundar o debate teórico sobre o tema, mas sim buscar premissas do DTS que possam ser úteis para se pensar em formas de aplicação do crédito oficial, de modo que se possa considerá-lo compatível com ações de desenvolvimento sustentável.

Um primeiro ponto é a diferenciação, mesmo que teórica, entre o desenvolvimento local e o territorial. Essa “evolução” do termo utilizado para designar o modelo de desenvolvimento aqui abordado é útil para se entender uma primeira característica importante do DTS. Para Pecqueur (2004), o termo territorial, mais recente, é preferível uma vez que não traz a ideia de pequena dimensão que o termo local carrega. Essa percepção reforça o entendimento de que o desenvolvimento em dada localidade é fortemente influenciado pelas externalidades, mesmo possuindo uma dinâmica territorial própria. Ter isso em mente para se pensar uma forma sustentável de aplicação do crédito na promoção do desenvolvimento é fundamental, uma vez que se ter um olhar sobre as realidades locais não significa ignorar a influência dos fatores políticos, dos mercados e de outros elementos externos, bem como esquecer que esses também modificam a percepção e a ação das pessoas diante de alguma decisão. No caso da produção agrícola e nas ações relacionadas ao desenvolvimento rural, é sempre imprescindível e inevitável fazer essas correlações.

Faz-se necessário também entender o que se nomeia como território ao falarmos de DTS.

O território é uma unidade ativa de desenvolvimento, que dispõe de recursos ativos e não transferíveis de uma região à outra. Trata-se de recursos materiais ou não, a exemplo de um saber-fazer original, ligado geralmente à história do local. (...) O território não é, portanto, simplesmente uma realidade geográfica ou física, mas uma realidade complexa, ao mesmo tempo humana, social, cultural e histórica. Isso significa que as mesmas condições técnicas e financeiras não geram os mesmos efeitos econômicos em termos de desenvolvimento em dois territórios diferentes (CARRIÈRE; CAZELLA, 2004, p. 36).

Essas definições permitem identificar outra característica das ações de DTS que deveria ser incorporada pelas iniciativas ligadas ao crédito rural: ao se considerar que cada território tem suas particularidades e, portanto, responde de forma diferente a estímulos técnicos e financeiros, deve-se pensar até que ponto um programa de crédito que se propõe melhorar a qualidade de vida das pessoas e estimular o desenvolvimento pode funcionar de forma idêntica em diferentes regiões do país. Entende-se, então, que mesmo que regras padrões sejam necessárias, deve haver mais flexibilidade para que a aplicação do crédito abarque as particularidades de cada território<sup>6</sup>. Pensando no âmbito Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), deve-se haver uma análise do quanto as diferentes linhas de crédito existentes contribuem para abarcar essa diferença territorial. Essa análise em particular será descrita com detalhes no Capítulo III.

Outra característica marcante dos territórios é busca de autonomia dos atores presentes. Essa autonomia não representa, entretanto, o isolamento do lugar com relação ao restante do mundo. Ao contrário, significa a capacidade de controle e gestão de determinados processos políticos, econômicos, ambientais e culturais (SAQUET; SPOSITO, 2008), de modo que a coletividade tenha o poder de se reger por si própria, com participação igualitária na tomada de decisões (SAQUET, 2011). Esse processo é base do desenvolvimento entendido como conquista de liberdade e com menos desigualdade, defendido por autores como Amartya Sen.

---

<sup>6</sup> Medidas essas não muito privilegiadas pelos bancos, pois aumentam seus custos de transação.

Ao relacionar mais essa característica à aplicação de recursos financeiros que se propõem estimular o desenvolvimento, infere-se que, para que haja a promoção do desenvolvimento sustentável, deve-se fortalecer a autonomia dos atores do território. Sem esse fortalecimento, o crédito corre o risco de ser apenas um indutor de processos que podem tornar os beneficiários ainda mais dependentes do sistema bancário, tornando-os vulneráveis e, conseqüentemente, prejudicando o desenvolvimento da região em longo prazo.

Carrière e Cazella (2003) afirmam que o sucesso do processo tributário da descentralização político-administrativa presente no desenvolvimento territorial depende da qualidade das iniciativas locais. Neste sentido, o Estado deve apoiar as iniciativas locais promissoras, fortalecendo dinâmicas que podem estar latentes. Para tanto, são fundamentais os processos de educação e formação que visem requalificar o “saber-fazer local”, que devem ser incorporados aos projetos locais.

Esses mesmos autores levantam três categorias de atores que são comuns nos casos de sucesso de iniciativas de desenvolvimento territorial e que adotam modalidades de cooperação: a) atores públicos de escalões diversos do governo; b) atores privilegiados ligados às empresas, bancos, agências de seguros, etc.; e c) os componentes da sociedade civil, como associações, sindicatos e outros. Afirmam ainda que para que haja a melhoria do bem-estar e a criação de empregos, características presentes nas melhores experiências de desenvolvimento territorial, a participação da segunda categoria de atores é indispensável. Como esses atores detêm os meios de investimento nas atividades produtivas, são eles que na prática viabilizam a valorização do saber-fazer e dos recursos locais.

Esse fato gera novas indagações sobre a relação entre DTS e o crédito rural. Se for verdade que na esfera local a forma de investimento pode ser responsável pelo sucesso do desenvolvimento territorial, por outro lado a busca por aumentos de produção a qualquer custo pode ocasionar reduções de renda<sup>7</sup>, dependência a fatores externos e danos ambientais que podem provocar perdas econômicas no curto ou médio prazo (COSTABEBER; CAPORAL, 2003). Pode-se entender, então, que uma premissa acerca do DTS que pode ser incorporada nos processos de aplicação do crédito privado é a de que os atores ligados às empresas,

---

<sup>7</sup> Como no caso do investimento em um único cultivo de alta demanda no mercado na época do plantio, mas de baixa demanda e/ou preço na época da colheita; dentre outras situações. Esta situação também exemplifica uma alta dependência externa.

bancos e outros envolvidos com o financiamento de projetos em um território devem ser parceiros e focar seus investimentos na valorização dos recursos locais como estratégia de desenvolvimento. É claro que isso se aplica também aos recursos oficiais, como os originários do Pronaf, pois esse tipo de recurso normalmente é repassado às mãos dos beneficiários com a intermediação dos agentes financeiros.

Por fim, pode-se inferir que as estratégias de DTS são coerentes com os objetivos do desenvolvimento sustentável. Essas premissas podem então ser empregadas como indicativos para a análise de ações referentes às políticas de crédito rural, sejam elas muito ou pouco sincronizadas com a sustentabilidade.

### 1.3 AGRICULTURA FAMILIAR ENQUANTO OBJETO DE ESTUDO DA SUSTENTABILIDADE

Para relacionar adequadamente a sustentabilidade e o Desenvolvimento Territorial Sustentável em ambientes rurais, faz-se necessário também tecer explanações sobre a agricultura familiar. Não serão abordadas aqui questões acerca da construção do conceito de agricultura familiar, mas sim as características que tornam a agricultura familiar um excelente objeto de estudo para se entender o avanço (ou retrocesso) da incorporação da sustentabilidade nas lógicas de desenvolvimento e na aplicação de políticas públicas de crédito rural no Brasil.

Para tal, serão descritas diferentes abordagens sobre o termo “agricultura sustentável” com os objetivos de entender o universo teórico que cerca a relação da agricultura familiar com a sustentabilidade e, principalmente, encontrar uma abordagem que seja capaz de direcionar a análise das informações obtidas na pesquisa de campo e na coleta de dados secundários.

#### **1.3.1 A agricultura sustentável: abordagem ecotecnocrática versus abordagem ecossocial**

Como ponto inicial, pode-se refletir sobre a origem da relação entre a agricultura e a sustentabilidade. A agricultura, praticada em sua grande maioria do ambiente rural, carrega os traços culturais presentes nesse espaço, ou seja, a forma de construção do rural depende diretamente dos atores rurais envolvidos. Se há em curso um processo de reconstrução do rural por meio de atores que desenvolvem projetos ecológicos, pode-se

identificar ali a presença de um rural considerado ao mesmo tempo moderno e pré-moderno. Esse novo modo de enxergar o rural pode ser denominado de “rural socioambiental”, local esse que não é composto apenas pelos agricultores, e sim por múltiplos atores, de espaços e conhecimentos diferenciados (BRANDEMBURG, 2010).

Por outro lado, no Brasil a modernização da agricultura não englobou todos os agricultores e não se realizou em todos os territórios. Por isso ainda há resquícios do rural denominado tradicional, ao lado de um rural em processo de intensa modernização. “O rural brasileiro é, portando, o rural da diversidade, e é esse o rural do socioambientalismo.” (BRANDEMBURG, 2010).

Sobre essa nova abordagem do rural (novas ruralidades), pergunta-se em que medida as práticas de conservação ambiental, ecológicas ou de gestão de recursos naturais relacionam-se com práticas de sociabilidade que reforçam a identidade dos agricultores, bem como as relações interpessoais associadas a projetos coletivos que se contraponham a uma massificação de um estilo de vida, apoiado em um modelo hegemônico<sup>8</sup>? Segundo Brandenburg (2010), essa questão passa pelo pressuposto de que a ecologização do rural é realizada por atores sociais que articulam práticas sociais e ambientais. Ou seja, “são atores que, ao resgatar natureza e tradição em seus projetos, recriam um ambiente de vida em que as relações com a natureza estão associadas às relações sociais”. Sendo assim, se na modernidade a tradição é seu oposto a ser ultrapassado e a natureza é objeto de controle, na modernidade avançada desse rural em reconstrução, a natureza é parceira e parte integrante das relações sociais. Nesse caso, a tradição é uma recriação contínua, que tendo fortes raízes reforça a identidade e um estilo de vida.

A presença ou ausência de correlações entre as práticas ambientais e sociais pode ser mais bem entendida quando se analisa as diferentes vertentes que definem o conceito de agricultura sustentável. Costabeber e Caporal (2003), autores de referência na área de agroecologia, classificam o desenvolvimento sustentável ligado à agricultura em duas correntes: a ecotecnocrática e a ecossocial. Ambas propõe transformações na direção do

---

<sup>8</sup> Neste texto, hegemonia corresponde a algo preponderante entre os demais, e se refere ao modelo de agricultura intensamente baseado em insumos e guiado por uma lógica produtivista, que é preponderante aos outros modos de agricultura, como o familiar de pequena escala e grande diversificação, o orgânico, o agroecológico, etc.



desenvolvimento sustentável, denominadas de processo de ecologização, mas o fazem a partir de duas vias: a intensificação verde e a transição agroecológica.

A corrente ecotecnocrática parte do pressuposto de que os recursos naturais estão disponíveis em quantidades infinitas para a humanidade. Essa constatação permitiria o crescimento da produção e do consumo ao longo do tempo. Sob esse olhar, impera um otimismo tecnológico, de modo que todo limite ocasionado da escassez de recursos pode ser superado pelo uso da tecnologia. Acredita-se na capacidade humana de viabilizar um processo de “substituição sem fim” dos recursos naturais não renováveis, entendendo assim que a natureza é um subsistema da economia e, por isso, deve se submeter a sua lógica.

Na perspectiva ecotecnocrática, as mudanças na agricultura têm enorme relação com os estímulos de mercado, representadas pelo estabelecimento de formas da chamada intensificação verde que, continuariam próximas ao padrão tecnológico dominante. Sob essa ótica, o modelo convencional de produção agrícola estaria adaptando-se à incorporação de uma nova geração tecnológica da Revolução Verde (COSTABEBER; CAPORAL, 2003). Conway e Barbier (1990) reportam também esse fenômeno, denominando-o de Revolução Duplamente Verde. Essa corrente prioriza, por exemplo, o uso de insumos de origem industrial intensivos em capital e energia, a valorização do conhecimento científico como a única forma de conhecimento válido, a especialização da produção agrícola, o aumento da economia de escala e os ganhos de produtividade física à custa de uma crescente artificialização dos agroecossistemas, colocando em cheque a produtividade agrícola no médio e longo prazo devido à utilização dos recursos naturais de forma a esgotá-los (COSTABEBER; CAPORAL, 2003).

Por outro lado, a corrente ecossocial privilegia a cautela e a prudência tecnológica, pois assume que os recursos naturais necessários para a sobrevivência da humanidade são limitados e finitos. Assim, contrariamente à ecotecnocrática, essa corrente assume que a economia é um subsistema da natureza, e não o contrário. Os seguidores dessa perspectiva buscam aproximar e integrar conhecimentos ecológicos, sociais, econômicas e culturais, tendo em conta as várias dimensões que o conceito de sustentabilidade abarca. Suas principais estratégias de ação baseiam-se na articulação do conhecimento científico ao conhecimento local, a fim de gerar novos e mais qualificados saberes socioambientais, elaborar estratégias agrárias de uso dos recursos fundiários baseadas em princípios (agro) ecológicos, estimular a participação da população rural

como determinante das formas de manejo dos agroecossistemas, e valorizar a biodiversidade e a diversidade cultural. Sob essa ótica, o processo de produção não ficaria a mercê apenas dos estímulos dos mercados, e apresentaria maior chance de sustentação ao longo do tempo (COSTABEBER; CAPORAL, 2003).

Ou seja, embora a necessidade de mudança da lógica produtiva atual pareça consenso, o modo de fazê-la não é consensual: O processo de ecologização que vem se manifestando na agricultura, em diversas regiões do mundo, não necessariamente seguirá uma trajetória linear, podendo seguir distintas vias, mais próximas ou alinhadas com a corrente ecotecnocrática ou com a corrente ecossocial (CAPORAL; COSTABEBER, 2000. p. 7).

Pode-se perguntar em qual dessas duas correntes de pensamento a sociedade brasileira pretende basear suas ações de desenvolvimento sustentável para o meio rural, ou seja, qual será o caminho escolhido para promover o desenvolvimento rural sustentável.

Anteriormente, o conceito de desenvolvimento rural assumia um viés bastante normativo. Mas, a partir de 1990 houve mudanças importantes na forma de conceber o desenvolvimento rural, com a inclusão entre seus beneficiários do público que era tradicionalmente excluído por não estar plenamente integrado aos mercados (SCHNEIDER, 2010). Vários fatores contribuíram para o surgimento dessa transformação no modelo de desenvolvimento rural no Brasil, entre elas pode-se citar as discussões em torno da agricultura familiar, a crescente influência do Estado no meio rural por meio de políticas públicas de caráter social, mudanças no âmbito político-ideológico que atuavam no centro do poder, e também o surgimento da discussão sobre a vertente ambiental da sustentabilidade. Sobre esse último aspecto, vale salientar que houve um crescimento do interesse de estudiosos em transformar a sustentabilidade em referencial teórico para mudar a noção de desenvolvimento (SCHNEIDER, 2010). Alguns autores, como José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay fortaleceram a discussão em torno de instituições, inovação e sustentabilidade, demonstrando o potencial da agricultura familiar como dinamizador das economias locais. Outros realçaram aspectos que apontam para revalorização do rural nas sociedades avançadas abrindo espaços para a

expansão da chamada nova ruralidade (WANDERLEY; FAVARETO, 2013).

O debate acerca do desenvolvimento rural sustentável (DRS) surgiu da necessidade de novos enfoques, mais respeitosos com o meio ambiente, socialmente desejáveis, politicamente aceitáveis e viáveis economicamente (COSTABEBER; CAPORAL, 2003). O DRS é considerado um processo gradual de mudança, baseado em processos educativos e participativos. Baseia-se, portanto, na corrente ecossocial, que tem como preceitos a prudência tecnológica, a ciência de que os recursos são finitos, a visão de que a economia atua como um subsistema da natureza (lógica inversa à ecotecnocrática), estando imersa em relações sociais e nos condicionantes ambientais. Também valoriza as formas alternativas de produção e a participação da população rural no manejo dos agroecossistemas, o que significa que nesse enfoque a agricultura familiar mantém sua centralidade (COSTABEBER; CAPORAL, 2003).

A opção pela agricultura familiar enquanto referência estratégica para o Desenvolvimento Rural Sustentável deve-se às suas características intrínsecas, tais como: estimula a multifuncionalidade da agricultura, desenvolve policultivos e é a principal geradora de produtos essenciais à segurança e à soberania alimentar. Permite também apostar em novas formas de comercialização, que relevem a maior aproximação entre os produtores e os consumidores (ênfatisando as relações de confiança e os circuitos curtos), a ampliação do consumo institucional, entre outros. A dimensão territorial do desenvolvimento é igualmente importante, pois enfatiza as peculiaridades de cada local, via processos participativos. Ou seja, fortalece uma abordagem de baixo para cima do desenvolvimento, ao contrário de outros tipos de políticas comumente adotadas tanto no meio rural como no urbano (COSTABEBER; CAPORAL, 2003).

Em síntese, a agricultura familiar tem relação direta com o desenvolvimento sustentável por ser capaz de atender requisitos sociais, considerar aspectos culturais, preservar recursos ambientais, apoiar a participação política dos atores rurais e permitir a obtenção de resultados econômicos favoráveis numa perspectiva temporal que inclua presentes e futuras gerações (COSTABEBER; CAPORAL, 2003). Coincidência ou não, essa visão relembra muito a própria definição de desenvolvimento sustentável adotada no Relatório Brudtland, o que indica a potencialidade desse público para se viabilizar as estratégias de desenvolvimento.

Acredita-se, desse modo, que mais do que escolher uma terminologia que descreva um modelo de produção sustentável, como, por exemplo, agricultura orgânica, agroecologia, agricultura biodinâmica, entre outros, a

importância real deve estar na valorização da lógica e das características da agricultura familiar. Muito embora ela esteja presente em todas as tipologias citadas, o apoio à agricultura familiar para o estímulo da sustentabilidade ultrapassa a questão puramente técnica. Para tanto, a abordagem teórica que mais se encaixa nesse contexto é o que reconhece a importância da multifuncionalidade da agricultura.

### 1.3.2 A opção pela multifuncionalidade da agricultura

A primeira menção a multifuncionalidade da agricultura e do território ocorreu no Rio de Janeiro, durante os debates da Eco-92 (CARNEIRO; MALUF, 2003). Curiosamente, o termo apareceu exatamente na mesma conferência que trouxe avanços importantes na discussão conceitual sobre desenvolvimento sustentável.

Porém, a ideia da multifuncionalidade da agricultura ganhou força e aplicabilidade prática nas políticas públicas somente alguns anos mais tarde. No final da década de 1990, a França relançou esse conceito como para base de uma política de revalorização dos ambientes rurais. A proposta tinha como objetivo fortalecer as dimensões ambientais e sociais da agricultura francesa, considerada pelos gestores como excessivamente reduzida à sua função produtiva e atrelada a uma estrutura “verticalizada” – baseada na lógica das cadeias produtivas. Almejava-se com isso restabelecer a “horizontalidade” da agricultura, ou seja, sua inserção no território (REMY, 2010). Em termos operacionais, essa política se traduziu na criação do chamado Contrato Territorial de Estabelecimento Agrícola<sup>9</sup>, em que o agricultor recebia recursos subsidiados com o compromisso de direcionar sua unidade produtiva na ótica da multifuncionalidade.

Posteriormente, a ideia da multifuncionalidade foi também adotada, embora com algumas ressalvas, por autores que estudavam as dinâmicas do meio rural brasileiro:

A noção de multifuncionalidade é útil à realidade brasileira à medida que for considerada um instrumento de análise dos processos sociais agrários que permite enxergar dinâmicas e fatos sociais obscurecidos pela visão que privilegia os processos econômicos, ainda que se concorde em que, no Brasil,

---

<sup>9</sup> No original: *Contrat Territorial d' Exploitation* (CTE).

a promoção da multifuncionalidade tenha de ser combinada com o estímulo à produção de alimentos (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009, p. 48-49).

A partir de então, pesquisas realizadas em parceria do Brasil com a França permitiram enfatizar quatro características da multifuncionalidade na realidade rural brasileira (CARNEIRO; MALUF, 2003). Elas se manifestam a partir das particularidades de cada contexto territorial, podendo haver, portanto, a presença simultânea dessas características e uma articulação entre elas de acordo com a dinâmica de cada território (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

Para Cazella, Bonnal e Maluf (2009), as características da multifuncionalidade da agricultura são as seguintes:

a) reprodução socioeconômica das famílias rurais: diz respeito à geração de trabalho e renda que permita às famílias rurais se manterem no campo em condições dignas, função proeminente num contexto de elevado desemprego e de baixa renda para amplos segmentos da população. A agricultura continua a desempenhar papel central na reprodução econômica e social das famílias rurais no Brasil, mesmo que, para um bom número delas, sua contribuição menos importante é a renda monetária obtida pelas famílias com a produção agrícola própria;

b) promover a segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade: a segurança alimentar é aqui considerada nos sentidos da disponibilidade e acesso aos alimentos e o da qualidade destes. Há fortemente a importância da produção voltada para o autoconsumo, num contexto de crise da produção familiar mercantil e do desemprego urbano e rural. Com relação ao provimento alimentar da sociedade, poucos agricultores reconhecem, segundo pesquisa dos autores, que conseguem cumprir adequadamente este papel;

c) manutenção do tecido social e cultural: essa característica da agricultura decorre das anteriores e também de fatores ligados à identidade social e às formas de sociabilidade das famílias e comunidades rurais. A agricultura continua sendo o principal fator definidor da identidade e condição de inserção social das famílias rurais brasileiras; contudo, as expectativas dos agricultores são quase sempre pessimistas em relação ao futuro da atividade agrícola e à intenção de permanecer no campo;

d) preservação dos recursos naturais e da paisagem rural: as pesquisas dos autores revelaram conflitos generalizados entre o objetivo da preservação dos recursos naturais e a prática da agricultura por parte da agricultura familiar, relacionados com o uso sustentável dos recursos

naturais e, principalmente, com o confronto entre as práticas agrícolas (algumas tradicionais) e aspectos da legislação ambiental. Quanto à preservação da paisagem, trata-se de uma questão pouco ou quase nada tratada no Brasil, observando-se um menor grau de percepção acerca da paisagem rural.

Outra questão é que essas características da agricultura familiar existem independentemente do estímulo do poder público, ou seja, são inerentes à sua própria condição (CARNEIRO; ROCHA, 2010). Contudo, como fica claro na descrição das categorias acima, cada território tem suas características próprias e abriga, portanto, formas de agricultura familiar específicas. Sendo assim, o debate conduzido no nível local deveria permitir identificar quais funções devem ser privilegiadas em quais territórios (CARNEIRO; ROCHA, 2010; REMY, 2010).

A escala territorial se mostra então pertinente, pois permite evidenciar relação da valorização da multifuncionalidade da agricultura com o DTS. No entanto, como bem salienta Piraux:

a explicitação das diferentes funções da agricultura e, portanto, as grandes orientações do desenvolvimento territorial dependem também dos sistemas de valores sociais e dos modelos de desenvolvimento subjacentes. Esses últimos resultam da representação que a sociedade constrói sobre o papel da agricultura e também do desenvolvimento sustentável (PIRAUX, 2010. p. 282-283).

Nesse mesmo trabalho, o autor levanta outras questões pertinentes para os objetivos desta pesquisa. A primeira é como, tendo como base a ideia da multifuncionalidade da agricultura, pode-se levar em conta as relações econômicas que não pertencem ao domínio das trocas mercantis, para valorizar com isso os dispositivos coletivos ou institucionais que assegurem as funções sociais e ambientais da agricultura familiar, e ao mesmo tempo reforcem o enfoque territorial sustentável.

Outra questão importante para quem discute a sustentabilidade dos projetos de crédito rural é como traduzir a valorização da multifuncionalidade nas políticas públicas. Deve-se direcionar os incentivos a um espaço específico (uma região marcada pela pobreza ou crise socioambiental) ou a um público específico (agricultores familiares)? Em que medida a multifuncionalidade permite repensar essa diversidade de situações para a concretização do desenvolvimento sustentável?

Diante do exposto, parece claro que o suporte dado para noção de multifuncionalidade da agricultura é valioso para se analisar como a sustentabilidade vem sendo incorporada nas políticas públicas de crédito rural e, mais especificamente, nas políticas direcionadas à agricultura familiar.

#### 1.4 BREVE SÍNTESE DO CAPÍTULO

A evolução das discussões teóricas sobre desenvolvimento e sustentabilidade, e posteriormente sobre desenvolvimento sustentável, permitiram entender que a sustentabilidade depende de três vertentes principais: a social, a ambiental e a econômica. Para maior coerência, essas vertentes não devem ser consideradas como pilares, mas sim como dimensões que atuam de forma indissociável entre si. Pela ótica adotada neste trabalho, sem essa integração multidimensional não há caracterização plena da sustentabilidade.

O avanço do debate sobre sustentabilidade e desenvolvimento derivou na ideia do Desenvolvimento Territorial Sustentável. A ideia do DTS auxilia a se discutir as visões adotadas atualmente na estruturação dos programas oficiais de crédito rural e das suas possíveis relações com as iniciativas de desenvolvimento de forma sustentável. Identificou-se nesse sentido ao menos três aspectos: a) a importância de se levar em conta a intervenção dos fatores externos na dinâmica local; b) estímulo à autonomia e c) a maior valorização, por parte dos agentes financiadores, dos recursos locais. Devido a esses fatores, a noção de território parece ser a mais coerente com o desenvolvimento sustentável.

A relação da agricultura com a sustentabilidade exige também uma transformação no campo produtivo, que atualmente caminha em grande medida de forma favorável aos preceitos da Revolução Verde. Mesmo com a coexistência de vários de modelos técnicos alternativos, entende-se que os pressupostos da corrente ecossocial, que tem sua centralidade na agricultura familiar, são os que apresentam maior coerência com estratégias de ação pró-desenvolvimento sustentável.

Por fim, avalia-se que o olhar na multifuncionalidade da agricultura traz subsídios interessantes para se analisar como um grupo de atores rurais (os agricultores familiares) pode ao mesmo tempo estar inseridos em mecanismos de mercado que valoram e influenciam a sua atividade produtiva, e manter traços culturais que os tornam agentes preferenciais para a construção de uma lógica de desenvolvimento diferente da

dominante, justamente por estar calcada na valorização de outros atributos do território rural que não apenas o econômico/produtivo.





## CAPÍTULO II

### 2 A SUSTENTABILIDADE NO SISTEMA FINANCEIRO E SUA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS DE CRÉDITO RURAL

Para se analisar de que maneira o crédito rural incorpora a sustentabilidade em suas diretrizes e procedimentos operacionais, faz-se necessário compreender como o tema vem sendo tratado em termos mais amplos. No primeiro momento aborda-se a evolução dessa discussão no sistema financeiro internacional, desde os motivos que levaram ao surgimento desse debate até o surgimento de algumas experiências de sucesso. Posteriormente, o foco se direciona ao SFN e às políticas específicas de alguns bancos que atuam no Brasil. Ao final, as políticas de crédito rural são analisadas levando em conta como os ambientes institucional e organizacional influenciam no funcionamento do Pronaf em relação à sustentabilidade.

#### 2.1 A IMPORTÂNCIA DA SUSTENTABILIDADE NO SISTEMA FINANCEIRO

O sistema financeiro exerce grande influência sobre todas as atividades socioeconômicas de um país, tendo evidente importância na qualidade de vida da população. Essa interferência também se propaga no âmbito das políticas públicas e na distribuição de incentivos voltados à geração de uma economia sustentável.

Na contramão do aparente consenso que cerca à sustentabilidade está, por exemplo, a política tributária federal, que continua repassando um grande volume de recursos para diversos setores que compõem a economia “tradicional”. Entre 2008 e 2012 foram destinados pelo governo brasileiro cerca de R\$ 200 bilhões para esses setores, sendo R\$ 100 bilhões para a indústria, R\$ 45 bilhões para a agropecuária, R\$ 9 bilhões para a energia e R\$ 11 bilhões para os transportes. Esses incentivos tributários, além de beneficiarem especificamente os grupos privados, foram concedidos sem que nenhuma análise ou critério de sustentabilidade fosse considerado (LIMA, 2014).

Considerando especificamente a vertente ambiental da sustentabilidade, os dados continuam revelando uma tendência preocupante. Entre 2005 e 2010 os incentivos tributários federais para a agricultura e o agronegócio aumentaram em 1.100%, sendo esses setores responsáveis pela maior porcentagem de emissões totais de CO<sub>2</sub> no Brasil (37% do total emitido em 2010). Além disso, nos últimos dez anos o país

concedeu centenas de bilhões de reais para as indústrias automotiva, de agrotóxicos, de fertilizantes, queima de carvão e de combustíveis fósseis. Por outro lado, uma quantidade de irrisória de recursos foi concedida, no mesmo período, para as áreas de biotecnologia, de mobilidade urbana e transporte coletivo, de reciclagem de resíduos, de manejo e recuperação florestal ou para a geração de fontes energéticas renováveis (LIMA, 2014). Em suma, a política econômica brasileira, especialmente em relação à destinação de subsídios e incentivos fiscais, parece muitas vezes estar caminhando ao revés daquilo que se espera de um país que pensa em fortalecer a transição de sua matriz econômico-produtiva e para um estilo de vida mais sustentável.

Segundo o mesmo autor, para superar essa visível incongruência entre a atual política fiscal brasileira e outras ações que buscam fortalecer a sustentabilidade deve-se pensar numa reforma geral nos atributos dessa política<sup>10</sup>. Atributos como a extrafiscalidade (uso de tributos como indutor de comportamento), a seletividade (possibilidade de alíquotas diferenciadas de tributos em função da essencialidade de produtos e processos produtivos) e a progressividade (cobrar mais de quem tem e ganha mais) devem ser revistos quanto ao incentivo ou ao repúdio que dão às questões da sustentabilidade e da essencialidade socioambiental (LIMA, 2014).

Mesmo que a responsabilidade socioambiental não pertença exclusivamente ao âmago do mundo financeiro, existem processos em andamento que merecem registro nessa direção. Um dos motivos para isso é a reputação do setor financeiro, que acaba por moldar o comportamento organizacional e alterar o círculo de relações sociais a partir do qual os bancos e outras organizações financeiras constroem os vínculos de confiança (ABRAMOVAY, 2010). Na visão de um técnico especialista na área, a inserção de critérios de sustentabilidade nas operações bancárias foi bastante motivada por dois aspectos externos<sup>11</sup>. Um primeiro aspecto relaciona-se com a corresponsabilidade atribuída historicamente aos agentes financeiros sobre seus empréstimos. Nos EUA e em alguns países da Europa, a justiça começou a reconhecer a corresponsabilidade dos bancos nos impactos ambientais causados pelos empreendimentos

---

<sup>10</sup> Nota-se esta incongruência ao se comparar o direcionamento dos tributos citados com as políticas de redução de emissão de gases de efeito estufa, como é o caso da Política Nacional de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas.

<sup>11</sup> Entende-se como critérios de sustentabilidade as políticas de sustentabilidade adotadas por alguns bancos a partir dos anos 1990.

financiados. “Se você financia uma mina de carvão e ela tem um impacto negativo em termos de poluição de rios, por exemplo, o banco pode ser corresponsável e ter que mitigar ou compensar aquele dano” (Especialista Entrevistado).

O segundo aspecto, considerado o mais importante pelo entrevistado, tem relação com as pressões de organizações da sociedade civil que começaram a denunciar essa mesma omissão dos bancos, ou seja, que os agentes financeiros não estavam sendo devidamente responsabilizados pelos impactos gerados em projetos financiados aos seus clientes. Essa situação foi particularmente aguda em dois grandes bancos americanos – *City Bank e Bank of America* – e em alguns bancos holandeses e ingleses. Tal pressão teve relação direta com o surgimento dos Princípios do Equador, assunto que será detalhado mais adiante.

Antes de se fazer um breve histórico a respeito da incorporação de práticas sustentáveis pelo sistema financeiro, é importante verificar o peso dado às vertentes da sustentabilidade abarcadas por essas iniciativas. A importância que cada banco atribui a cada uma das vertentes sofre a influência de pressões externas, seja de âmbito nacional ou internacional, indicando, portanto, que a abordagem dada à sustentabilidade varia muito com o ambiente político institucional de cada país. Como exemplo observa-se que atualmente nos Estados Unidos e em nações mais ricas da Europa o peso mais significativo da sustentabilidade é atribuído à vertente ambiental. Isso se deve às pressões internacionais e locais que consideram esses países os maiores responsáveis pelo aquecimento global e por outros problemas ambientais, que são provenientes da grande e acelerada industrialização, ou seja, são derivadas do crescimento econômico exponencial experimentado por esses países ao longo do século passado. Além dessa, a vertente social também aparece em situações específicas, como nas preocupações com as condições de trabalho.

Na Ásia e no Brasil são mais comuns as preocupações com o trabalho infantil, trabalho escravo e com os impactos gerados pelos projetos de desenvolvimento sobre as comunidades tradicionais. Todas essas questões são polêmicas e complexas, dando geralmente origem a conflitos de interesses e a extensas discussões políticas, que muitas vezes se revelam de difícil solução. Outros exemplos são a expansão de negócios da África, as questões indígenas no Canadá e as condições de trabalho na África e na Ásia, temas que exercem pressões internas sobre os países pelos fortes impactos sociais que potencialmente causam.

Voltando ao Brasil, nos últimos anos tornou-se comum os bancos estipularem regras de aprovação de financiamento para seus clientes tendo

em conta a questão do trabalho escravo. As empresas devem estar ausentes das listas sujas de trabalho escravo e também a evitar a contratação de fornecedores com esse histórico. “Mas há uma dificuldade muito grande de monitorar isso. As cadeias são muito complexas, então as empresas e os bancos têm muita dificuldade de fazer a identificação desses riscos” (Especialista Entrevistado).

Sendo assim, nota-se que a incorporação da sustentabilidade pelo sistema financeiro sofre influências externas globais e locais, que moldam a prioridade dada à determinada vertente e qual a profundidade dada a essa incorporação.

### **2.1.1 A evolução da sustentabilidade no sistema financeiro**

Com se viu na Introdução, este trabalho recorreu às teorias do três “is” para compreender melhor o comportamento do mundo financeiro em relação à sustentabilidade. Para a escola do institucionalismo sociológico, que entende que novas práticas institucionais podem ser utilizadas como forma de reforçar sua legitimidade social (HALL & TAYLOR, 2003), a adoção de práticas relacionadas à responsabilidade socioambiental e/ou à sustentabilidade depende de como as instituições incorporam (positivamente ou negativamente) essas ideias. No caso específico da sustentabilidade, por ser um conceito polissêmico e que está em disputa em termos sociais, pode haver um reforço de algumas ideias em detrimento de outras.

Para os neoinstitucionalistas da escola histórica, uma instituição agrega informação ao longo do tempo e, portanto, carrega fortemente o peso da história (HALL; TAYLOR, 2003). Neste sentido, para se entender como determinada organização adotou uma nova abordagem faz-se necessário compreender os limites dessa incorporação dentro de um contexto histórico maior. Para se estudar como o sistema financeiro congrega a sustentabilidade em suas normas de operação, além de considerar a dependência de trajetória a que essas normas foram submetidas, deve-se entender também o surgimento de possíveis bifurcações nessa trajetória e avaliar se tais mudanças se dão por um processo de ruptura ou de incremento.

Como já citado, durante as duas últimas décadas várias iniciativas redundaram no arcabouço de políticas socioambientais formuladas pelo sistema financeiro internacional. O desenvolvimento conceitual daquilo que mais tarde passou a se chamado de finanças sustentáveis deu início a esse processo, proporcionando a construção de uma linguagem comum entre

banqueiros e militantes dos movimentos sociais. Posteriormente, a criação de políticas específicas com a marca da sustentabilidade gerou uma evolução nas análises a respeito da viabilidade dos projetos, que passaram a incorporar de maneira cada vez mais concreta os impactos gerados pelos investimentos financeiros (MAGALHÃES, 2010).

Uma das primeiras iniciativas nesse sentido foi a criação de padrões de análise de risco socioambientais, encabeçada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e lançada durante a Conferência Eco 92, no Rio de Janeiro. Denominado United Nations Environmental Program – Financial Institutions (UNEP FI), essa ação lançou um conjunto de princípios genéricos pelos quais os bancos se comprometiam a agir em favor do desenvolvimento sustentável. Essa ação teve como objetivo principal ampliar a consciência sobre a agenda ambiental dentro do setor financeiro (MAGALHÃES, 2010). Os seus princípios e compromissos foram divulgados no documento Statement by Banks on the Environment and Sustainable Development (UNEP FI, 1992). Esse documento além de estabelecer o compromisso dos agentes financeiros com o desenvolvimento sustentável e com a regulação ambiental em nível local, nacional e internacional, apoia a adoção da avaliação e da gestão de riscos ambientais pelos organismos financeiros. Recomenda ainda que esses organismos publiquem suas políticas ambientais e as suas formas de aplicação nas operações financeiras.

Mesmo tendo características muito genéricas, a elaboração e divulgação desse documento teve papel importante na propagação da ideia da sustentabilidade em termos cognitivos, pois criaram um quadro comum de referências e desencadearam processos de capacitação que envolveu mais de duzentas organizações financeiras do planeta (Especialista Entrevistado).

Outra iniciativa efetiva e pragmática foi a formulação, em 2003, dos Princípios do Equador, considerado o maior sistema de governança privado de políticas socioambientais do mercado financeiro internacional. Os Princípios do Equador constituem-se de dez princípios que foram pensados com o intuito de estabelecer um quadro referencial para o setor financeiro gerenciar as questões sociais e ambientais em seus projetos de grande porte<sup>12</sup>. Pode-se considerar que a aplicação desses Princípios também serviu como processo de aprendizado e de formação de equipes especializadas em

---

<sup>12</sup> Para o detalhamento de cada um dos dez princípios, consultar The Equator Principles, 2013.

risco socioambiental, e que auxiliaram na criação de critérios específicos, isto é, de acordo com as particularidades em cada organização financeira (MAGALHÃES, 2010).

Atualmente, os Princípios do Equador já possui oitenta membros signatários, oriundos de 34 países. Dentre os bancos brasileiros, os primeiros a assinar foram o Bradesco e o Itaú-Unibanco em 2004, seguidos do Banco do Brasil em 2006, pela Caixa Econômica Federal em 2009 e, por último, pelo Banco PINE<sup>13</sup> em 2012 (EQUATOR PRINCIPLES, 2014).

A incorporação dos Princípios do Equador nas operações de crédito gerou um grande aprendizado aos bancos, que passaram a usar esse tipo de análise na administração de outros produtos. Alguns bancos começaram a perceber também que negócios ligados diretamente à sustentabilidade, principalmente energia renovável, tinham um bom potencial financeiro. A novidade permitiu o surgimento de produtos financeiros específicos para atender esse tipo mercado.

A adoção gradual de iniciativas de sustentabilidade pelo sistema financeiro internacional parece indicar que a mudança tem um caráter incremental. À medida que novas normas vão sendo pensadas, incorporadas e legitimadas, há espaço para um aprimoramento e complexificação da adoção da temática pelas operações financeiras, e para a substituição e complementação paulatina das normas mais antigas.

Nota-se que a regulação estatal do sistema financeiro em relação à sustentabilidade ocorre num ritmo lento, uma vez que muitas vezes os bancos já vêm pensando nesse aspecto independentemente da presença de normas. “Na verdade, as políticas de sustentabilidade não surgiram em nenhum lugar do mundo via regulação, na verdade o que está acontecendo é o inverso. A partir das experiências de iniciativas do mercado é que alguns governos começam a regular” (Especialista Entrevistado).

No Brasil, o único caso de regulação ocorreu em 2008, com a Resolução nº. 3.545 do Conselho Monetário Nacional, que trata do acesso ao crédito rural por propriedades rurais da Amazônia. Essa Resolução obriga os proprietários tomadores de crédito apresentarem documentos comprovando a legalidade de seu estabelecimento em termos fundiários, a

---

<sup>13</sup> O Banco PINE é um banco especializado em atendimento de clientes de grande porte. Tem sua sede em São Paulo e possui onze agências distribuídas em oito estados brasileiros. Conta ainda com uma agência em Caymann e outra nos Estados Unidos com foco no mercado internacional (PINE, 2014).

ausência de embargo ambiental e que estão cumprindo a legislação ambiental atual.

Desse modo, pode-se dizer que impulsionado pela pressão dos movimentos sociais, o que existe atualmente no sistema financeiro são apenas alguns padrões de conduta vinculados à sustentabilidade, ainda assim com grande diversidade de ações em termos práticos. Quase todos os bancos fazem avaliação desse quesito na análise de grandes projetos e apenas alguns fazem também para projetos menores. Entretanto, tais avaliações adotam maior ou menor precisão de acordo com a política interna do agente financeiro. Muito embora todos os bancos afirmem possuir algum tipo de análise nesse sentido, é importante salientar que poucos adotam uma postura transparente nessa área. Além disso, ainda não existe muita informação sobre a abrangência dessas políticas em outras áreas de atuação dos agentes financeiros e nem sobre o volume que as avaliações de impacto socioambiental ocupam no total da carteira de empréstimos. Se não se sabe ao certo qual percentual da carteira passou de fato por esse tipo de avaliação, também não se conhece quantos pedidos de financiamentos são negados por razões socioambientais.

Essa falta de transparência revela a complexidade e as dificuldades ainda presentes nas operações creditícias e no quadro geral de normas do sistema financeiro para a incorporação da sustentabilidade. Mesmo assim, qualquer mudança deve ser entendida como um avanço significativo, pois à medida que um banco estabelece critérios, praticamente todas as atividades econômicas de seus clientes acabam sendo influenciadas por esse tipo de decisão. De acordo com o especialista entrevistado, os limites dessas ações é que elas ficam restritas a um escopo muito pequeno de financiamentos, ou seja, muitas vezes restrito a um tipo específico de negócio.

### **2.1.2 Características de algumas experiências bem sucedidas**

Atualmente, a análises sobre o grau de sustentabilidade pelo sistema financeiro emprega indicadores essencialmente qualitativos. Isso ocorre, como reportado acima, por não haver um controle da quantidade de investimentos efetuados com avaliação socioambiental e nem da sua profundidade.

Como as experiências internacionais bem sucedidas nessa área servem de referência para a criação de um marco regulatório de sustentabilidade para o sistema financeiro no Brasil, juntamente com o debate sobre os resultados das iniciativas socioambientais implantadas



pelos bancos brasileiros optou-se por recuperar algumas dessas experiências de outros países.

Segundo a análise de Magalhães (2010), nos últimos anos alguns bancos de grande porte e que atuam várias partes do mundo conduziram um importante processo de incorporação da sustentabilidade em suas estratégias negociais<sup>14</sup>. Além de investimentos na formação e capacitação de equipes, os bancos estão adotando critérios socioambientais em diversas modalidades de negócios independentemente dos padrões internacionais<sup>15</sup>. Um aspecto que chama atenção é a parceria entre os bancos e ONG para a elaboração desses critérios, aliada a ausência quase total do Estado, que somente no final da primeira década do século XXI começou a criar mecanismos de avaliação de impactos socioambientais para o mercado financeiro.

Algumas características específicas da ação desses bancos merecem ser ressaltadas. No caso do *Citi Group*, o pioneirismo na implantação de políticas socioambientais e a sua adesão na adoção dos Princípios do Equador são muito expressivos. Essa conduta teve grande repercussão devido à posição de liderança do banco nas finanças americanas e mundiais. Ademais, assim como outros grandes bancos americanos, o *Citi Group* possui uma longa história de políticas de apoio às comunidades, que representa uma parte significativa de suas estratégias de fortalecimento da reputação e de formação de redes de relacionamento. Além da avaliação dos financiamentos baseados nos Princípios do Equador, o referido Banco formou parcerias para o desenvolvimento de projetos sustentáveis. Entre essas cooperações estão as estabelecidas com a *Rainforest Alliance*, em 2002, e com a WWF. A primeira teve como objetivo a criação de um fundo voltado ao financiamento de pequenos produtores e cooperativas envolvidos na produção sustentável de cacau e chocolate no Equador. E a segunda auxiliou no desenvolvimento de planos de negócios de ecoturismo no Brasil e no Chile (MAGALHÃES, 2010).

Outro banco referência é o *Rabobank* que teve origem na fusão de 147 bancos locais da Holanda. Esse processo fez o Banco manter suas características de funcionamento baseados nos movimentos cooperativistas e associativos. Desde 1973 fortalece ações de desenvolvimento comunitário com foco no apoio financeiro e na assistência técnica voltada à constituição de cooperativas de crédito e de programas de microfinanças em países em

---

<sup>14</sup> O autor analisou, individualmente, o *Citi Group*, *Rabobank* e o HSBC.

<sup>15</sup> Como o UNEP FI e os Princípios do Equador.

desenvolvimento<sup>16</sup>. Há também a aplicação de critérios de sustentabilidade nas avaliações de empréstimos, que ultrapassam os limites mínimos aceitos pelos padrões internacionais (MAGALHÃES, 2010).

Mesmo com esses avanços, ainda existem muitos pontos obscuros no tocante à adoção de políticas de sustentabilidade pelos bancos. As ONG internacionais que pressionaram os agentes financeiros a adotarem tais políticas continuam criticando a falta de transparência dos bancos com relação ao teor de suas políticas socioambientais em geral, e sobre a quantidade de ações relativas a essas políticas que são devidamente aplicadas em suas carteiras. Enquanto para os bancos o sigilo é parte fundamental dos negócios, para as ONG o acesso público a essas informações pode melhorar a qualidade dos projetos devido à possibilidade de maior participação das comunidades (MAGALHÃES, 2010).

## 2.2 A ABORDAGEM DA SUSTENTABILIDADE NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Em 13 de junho de 2012 foi lançado pelo Banco Central do Brasil (BC) o Edital de Audiência Pública 41/2012, contendo duas minutas. A primeira dispõe sobre a implantação de política de responsabilidade socioambiental; e a segunda sobre a elaboração e divulgação de relatório de responsabilidade socioambiental por parte das organizações financeiras. As propostas para atender esse Edital vêm sendo discutidas desde então, tendo diversas organizações submetidas propostas e sugestões. No último *Workshop* de Responsabilidade Socioambiental das Instituições Financeiras, promovido em 2013 pelo BC, esse Edital foi um dos temas de destaque (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, 2013)<sup>17</sup>. Após as consultas públicas, a ideia é que o BC publique normativos para que as organizações financeiras estabeleçam e executem políticas sustentáveis compatíveis com o porte, a natureza do negócio, a complexidade de serviços e produtos oferecidos e os processos e sistemas adotados.

O emprego da expressão “finanças sustentáveis” pelo Banco Central, para designar ações das organizações financeiras que dizem respeito à

---

<sup>16</sup> Conduzido pela Fundação Rabobank.

<sup>17</sup> Todas as propostas ao edital estão disponíveis para consulta no site do Banco Central. O mesmo site disponibiliza apenas o relatório do *workshop* realizado em 2011.

responsabilidade social e ambiental, também indica um novo patamar institucional que a sustentabilidade assumiu no SFN.

Em termos práticos existem algumas iniciativas que são comuns e outras que são específicas de cada organização financeira no que tange a sustentabilidade. Geralmente, os projetos de grande porte apoiados por bancos privados são bem conhecidos no mercado financeiro e na sociedade, uma vez que há uma divulgação mais detalhada dos tipos de investimentos e de quais bancos estão envolvidos. Em alguns casos a legislação também obriga que essas informações sejam divulgadas e mesmo quando não há essa exigência o porte do projeto acaba tornando-o de domínio público.

Em relação aos bancos públicos não existe, em termos gerais, qualquer exigência legal para a divulgação de suas ações no campo da sustentabilidade. Isso ocorre apenas em determinados projetos quando os governos exigem que o banco seja mais transparente em relação aos recursos aplicados. O único compromisso dos bancos que repassam recursos públicos é listar quem são os clientes e o montante de recursos investidos em termos gerais. A única exceção, dentre os bancos públicos, é o BNDES que divulga em seu site quem são os seus clientes em geral. Mesmo assim não há informações a respeito de como estão sendo avaliados e nem quem são os clientes que estão ativos.

Neste sentido, notam-se algumas contradições entre os acordos internacionais e nacionais e os interesses de cada organização financeira, seja em termos reputacional, político, ou meramente econômico. Mesmo que alguns grandes bancos brasileiros tenham assinado os Princípios do Equador – Banco do Brasil, Bradesco, Itaú Unibanco, Caixa Econômica Federal e PINE – houve conflito entre os bancos e a decisão do Banco Central de editar normas socioambientais. Alguns bancos contestaram a ação argumentando que determinados pontos das regras não estão claros e, sendo assim, não podem aderir a tais normas. Segundo Leitão (2014, p. 1) “há bancos que fazem propaganda dizendo que são sustentáveis, mas na hora em que o Banco Central estabelece regras, as contestam com argumentos pífios”.

Mesmo que a tendência geral dos bancos nacionais seja acompanhar os movimentos internacionais, todo processo de reforma institucional envolve conflito de poder entre os atores, cujos interesses entram em competição (HALL & TAYLOR, 2003). Por isso, há um profundo jogo de interesses no tocante à adoção ou não pelas organizações financeiras de novas práticas relacionadas à sustentabilidade, mesmo quando essas legitem a sua função social e tenham uma influência na sua reputação, ou quando estão responsáveis pela aplicação de políticas públicas, como é o

caso do crédito rural oficial. O olhar em alguns casos específicos pode ajudar a entender essas contradições.

### **2.2.1 Políticas específicas de alguns agentes financeiros em relação à sustentabilidade**

A seleção de algumas experiências na área da sustentabilidade efetuadas por integrantes dos SFN pode ajudar a se entender como as organizações financeiras estão tratando o tema em suas ações no âmbito do crédito rural, foco desta dissertação. Para tanto são abordadas a seguir ações em torno da sustentabilidade efetuadas por organizações como o Banco do Brasil, BNDES, Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul<sup>18</sup> (BRDE) e algumas cooperativas de crédito.

Em 2004, o Banco do Brasil formulou uma Agenda 21 Empresarial para orientar o desenvolvimento sustentável de seus negócios. Esse documento baseava-se no modelo proposto na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente. Dava-se prosseguimento ao trabalho iniciado pelo Banco em 2003 para a criação de princípios e estratégias de responsabilidade socioambiental. A ideia foi transformar o compromisso com a sustentabilidade econômica, social e ambiental na forma de um projeto transversal que influencie todas as ações do Banco (BANCO DO BRASIL, 2014a).

A Agenda 21 do Banco do Brasil se estrutura em três eixos, a saber: i) negócios com foco no desenvolvimento sustentável, ii) práticas administrativas com responsabilidade socioambiental e iii) investimento social privado (BANCO DO BRASIL, 2014a). Dentro desses eixos, um desdobramento operacional bem importante foi a criação do núcleo de Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS).

O DRS foi criado com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento sustentável das regiões onde o Banco do Brasil está presente, por meio da mobilização de agentes econômicos, sociais e políticos, apoiando atividades produtivas economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente corretas e respeitando a diversidade cultural. Dentre seus objetivos estão a promoção da inclusão socioprodutiva por meio da geração de trabalho e

---

<sup>18</sup> No caso específico do BRDE, a escolha se deu devido à possibilidade surgida com a obtenção dos dados fornecidos por esse banco para as análises inseridas no Capítulo III.

renda, o fortalecimento da agricultura familiar, o apoio ao associativismo e cooperativismo e o estímulo ao protagonismo local. Além disso, fazem parte das premissas do DRS o fortalecimento das visões participativas, negocial, territorial e ecológica dos projetos apoiados (BANCO DO BRASIL, 2014b). Tais características mostram a interação de todas as vertentes da sustentabilidade numa única direção.

Para o especialista entrevistado, na prática, o DRS é uma metodologia de organização de agências que ajudou a diminuir a inadimplência, mostrando sua importância estratégica na concessão de crédito. A metodologia do DRS é dividida em três módulos de acordo com o caráter participativo da iniciativa, que são: preparação, estruturação e gestão. Cada módulo é dividido em três etapas de modo a possibilitar a construção da estratégia de acordo com as particularidades locais (BANCO DO BRASIL, 2014b).

Cazella e Búrigo (2013) consideram o DRS como um dos embriões de um sistema de financiamento compatível com o Desenvolvimento Territorial Sustentável, uma vez que está associada ao desafio de gerar estímulos para a resolução de problemas socioambientais e aumentar as oportunidades econômicas para o público de menor renda.

Por sua vez, o BRDE – que não é membro oficial dos Princípios do Equador – criou em 2001 o Projeto BRDE Responsabilidade Socioambiental. Não há muitos detalhes públicos sobre o projeto, mas a organização financeira afirma que ao incentivar práticas éticas e sociais, as ações institucionais com impactos sociais positivos ganham impulso, fomentando um novo modelo de gestão. A partir desse projeto, o BRDE publica, desde 2006, Relatórios anuais de Sustentabilidade contendo a definição de valores e estratégias de governança do banco, as ações socioambientais realizadas no período e os prêmios recebidos pelo reconhecimento dessas ações (BANCO REGIONAL..., 2014).

O BRDE também é associado ao Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida e à Rede de Entidades Empresariais, do Instituto ETHOS. O primeiro auxilia a coordenação de atividades de voluntariado em comunidades de baixa renda, enquanto que a segunda incentiva empresas a desenvolver políticas e práticas de responsabilidade social (BANCO REGIONAL..., 2014). Essa articulação do BRDE demonstra uma posição política bem forte do Banco em relação à sustentabilidade social, mas que não está necessariamente traduzida em ações diretas nos projetos financiados.

Algumas cooperativas de crédito também estão desenvolvendo políticas socioambientais, visando à incorporação da sustentabilidade em

suas normas e operações. O Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi), por exemplo, lançou em 2014 seu segundo Relatório Anual de Sustentabilidade, referente ao ano de 2013. Com isso o Sicredi atingiu as metas propostas para uma solidez no longo prazo<sup>19</sup>, atribuindo esse resultado na prioridade dada para a revisão de processos, redução de custos e ganhos e eficiência nos últimos dois anos (PORTAL DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO, 2014).

De acordo com executivos do Sicredi, a sustentabilidade está intrinsecamente ligada à identidade da cooperativa, visto que se trata de uma sociedade de propriedade coletiva a serviço do desenvolvimento de seus associados e de suas comunidades. Esse é o caso de todas as cooperativas de crédito, embora algumas estejam mais avançadas que outras em termos de adoção de políticas de sustentabilidade. Ainda no caso do Sicredi, os procedimentos para gerenciamento do risco socioambiental estão em fase de implantação no novo Regulamento de Risco Socioambiental Direcionado ao Crédito, que passará a reger as relações com os associados (PORTAL DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO, 2014).

Outros exemplos no setor cooperativista são os seminários de Sustentabilidade Financeira promovidos pelo Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária Cresol, e os painéis com *stakeholders*<sup>20</sup> organizados pelo Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil (Sicoob) para a elaboração da sua política de sustentabilidade (CRESOL BASER, 2014; FOLHA DO OESTE, 2012).

Dentre as organizações financeiras analisadas, o BNDES é o que disponibiliza mais informações sobre sua política socioambiental. Em seus materiais institucionais, o Banco afirma que as bases dessa política sustentam-se no aperfeiçoamento dos critérios de análise ambiental dos projetos que solicitam crédito, suporte financeiro aos empreendimentos que tragam benefícios para o desenvolvimento sustentável e ações internas que envolvam o corpo funcional em prol do desenvolvimento em harmonia com o equilíbrio ecológico (BANCO NACIONAL..., 2014).

---

<sup>19</sup> De acordo com avaliação da auditoria EY e a GRI *Check*.

<sup>20</sup> *Stakeholders* são os agentes que se relacionam com as organizações financeiras e influenciam o direcionamento de suas operações. São, por exemplo, fornecedores, clientes, governo, sociedade, comunidade de entorno, força de trabalho, associados, etc.

Especificamente na vertente ambiental, o BNDES está envolvido em duas iniciativas de preservação. No Fundo Amazônia, formado com recursos provenientes de doações, o Banco assumiu a sua gestão e administração. Na iniciativa BNDES Mata Atlântica, o Banco financia projetos de restauração desse bioma no âmbito das Unidades de Conservação (de domínio público) e das Áreas de Preservação Permanentes (de domínio privado). Outra iniciativa também especificamente ambiental foi a publicação, em 2012, no Registro Público de Emissões do Programa Brasileiro GHG Protocol, do Inventário de Emissões de Gases do Efeito Estufa do BNDES. Nesse inventário são apresentadas as emissões de gases de efeito estufa pelo Banco, sua origem e a proposta de medidas mitigatórias (BANCO NACIONAL..., 2014).

Especificamente sobre a Política Socioambiental, o BNDES afirma que o objetivo é a promoção do desenvolvimento sustentável, de forma proativa, em todos os empreendimentos apoiados. Entende ainda que:

(...) investimentos na melhoria do desempenho ambiental e social de atividades produtivas e de infraestrutura são indutores de desenvolvimento econômico e social para o Brasil. Por isso, assume ser de fundamental importância o respeito aos princípios socioambientais na concessão de crédito e mantém o compromisso de disponibilizar recursos adequados para a promoção de atividades social e ambientalmente sustentáveis (BANCO NACIONAL..., 2014).

Ao assumir a corresponsabilidade pelos empreendimentos financiados, o BNDES criou um sistema de análise socioambiental de projetos. Para a concessão do apoio financeiro são observados itens como: as legislações aplicáveis, as normas setoriais específicas, a política de responsabilidade social e ambiental do beneficiário, a regularidade ambiental e o risco ambiental do empreendimento. Além disso, valoriza práticas socioambientais que elevem o patamar de competitividade das organizações e dos setores econômicos e contribuam para a melhoria de indicadores sociais e ambientais não só dos empreendimentos, mas também do país. Baseado nesses critérios, o Banco pode solicitar estudos ou informações adicionais (BANCO NACIONAL..., 2014).

Nas operações realizadas diretamente pelo BNDES – excetuando-se as realizadas por organizações financeiras credenciadas, em que a responsabilidade de análise fica a cargo das mesmas – os procedimentos

operacionais obedecem ao seguinte fluxo: enquadramento, análise, aprovação, contratação e acompanhamento das operações (BANCO NACIONAL..., 2014) <sup>21</sup>. Esses passos dizem respeito aos procedimentos adotados para os grandes projetos, mas a transparência do detalhamento dos procedimentos utilizados pode dar pistas em relação aos critérios que o Banco valoriza em seus financiamentos em geral.

Em suma, pode-se considerar que o BNDES vem melhorando a descrição de suas análises de risco em relação à sustentabilidade, porém não se sabe ainda quantos projetos financiados são avaliados e nem quantos desses são aprovados a luz desses critérios. Por outro lado, a iniciativa de DRS do Banco do Brasil também é positiva, apesar das limitações constatadas em termos práticos devido à cultura que ainda domina as relações entre os agentes financeiros e as comunidades rurais pouco dinâmicas apontadas em Cazella; Búrigo (2014). Suas diretrizes de congregação e valorização do impacto regional dos projetos de crédito deveriam ser incorporadas pelos Bancos que desejam aprimorar suas políticas socioambientais no meio rural, e servir de base para a regulamentação de políticas públicas de apoio à incorporação da sustentabilidade pelos agentes financeiros que atuam em projetos de desenvolvimento e integram o Sistema Nacional de Crédito Rural, tema do próximo tópico.

### 2.3 O SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL: ASPECTOS PARTICULARES NA RELAÇÃO COM A SUSTENTABILIDADE

Visto como evolui a incorporação da sustentabilidade no sistema financeiro internacional e em casos particulares do sistema financeiro nacional, é importante entender também em que medida esse contexto influencia as políticas de crédito rural e quais são os aspectos da sustentabilidade que afetam particularmente esse tipo de serviço/produto financeiro.

Em primeiro lugar, sabe-se que os maiores investimentos na agricultura estão direcionados ao fortalecimento de cadeias produtivas de alto valor comercial e que são muitas vezes coordenadas por empresas ligadas aos chamados complexos agroindustriais. Desse modo, de acordo

---

<sup>21</sup> Cada etapa dessas está detalhada no site do BNDES e indica a presença das vertentes social e ambiental nas análises, além é claro da econômica, já presente em qualquer análise de risco para concessão de crédito.



com o olhar do técnico entrevistado, para poder acessar o financiamento de grandes bancos, as agroindústrias de maior porte são obrigadas a ter políticas próprias de sustentabilidade, relatar essas políticas e a fazer a avaliação de impactos em seus negócios, criando um procedimento que acaba modificando o ambiente institucional (normas, leis, padrões de comercialização, etc.), e modificando a conduta dos outros agentes que atuam nos demais elos e no ambiente organizacional em geral dessas cadeias.

Em paralelo nota-se também a criação de padrões de sustentabilidade que tem origem externa às cadeias e atingem alguns produtos agrícolas específicos. Um exemplo é a *Responsible Soy*, um movimento que definiu, em 2006, padrões de sustentabilidade para a produção de soja por meio da criação da Associação Internacional de Soja Responsável (RTRS, sigla em inglês). Hoje essa Associação congrega mais de 150 membros, oriundos de países como Alemanha, Argentina, Bélgica, Bolívia, Brasil, Dinamarca, Espanha, EUA, Finlândia, Países Baixos, França, Índia, China, Cingapura, Noruega, Paraguai, Uruguai, Reino Unido, Suécia e Suíça (RTRS, 2014). Porém, de acordo com o especialista, esse padrão de produção acaba se transformando quase um nicho de mercado e se estende para as indústrias de cana-de-açúcar, algodão e algumas outras.

No Brasil, outra experiência importante foi a Moratória da soja na Amazônia. Esse movimento alcançou grande dimensão e fez com que todas as grandes empresas monitorassem o desmatamento da floresta efetuado pelos seus fornecedores.

Nota-se, portanto, que no setor agrícola muitas vezes a incorporação da sustentabilidade está partindo principalmente de bancos privados ao financiarem grandes empresas ou via compradores que exigem que os produtores agrícolas tenham algum padrão de sustentabilidade. “Mas isso ainda é um segmento bastante pequeno na agricultura” (Especialista Entrevistado).

Não há, no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural, políticas de sustentabilidade a fim de restringir o acesso ao crédito por algum critério socioambiental, excetuando-se aqueles aplicados pelos próprios bancos ou cooperativas. Atualmente, as políticas públicas de crédito rural têm adotado como estratégia central facilitar e aumentar o acesso dos agricultores e das organizações agropecuárias aos seus recursos, o que gera um conflito de interesses entre ampliar e restringir o acesso ao crédito por impedimentos ligados à sustentabilidade.

Além disso, há uma lógica difícil de ser trabalhada derivada da ideia de que o crédito rural já é sustentável porque é inclusivo socialmente.

Alguns bancos até já enquadram a operacionalização do crédito rural como medida de sustentabilidade. Há uma resistência tanto do governo quanto de alguns movimentos sociais rurais em considerar a questão ambiental em conjunto com a social. Como exemplo, está a dificuldade de se criar e manter as Reservas Legais e Áreas de Preservação Permanente nas propriedades. “Hoje estão cada vez mais fortes movimentos de ONG que trabalham com a agroecologia e com produtos orgânicos, mas isso é ainda muito pontual” (Especialista Entrevistado).

Neste sentido, os bancos que seguem políticas de sustentabilidade no âmbito do crédito rural o fazem voluntariamente, ultrapassando as exigências do Manual do Crédito Rural (MCR) <sup>22</sup>. No entanto, algumas regras de concessão podem ser incluídas somente para avaliar o risco do cliente, pois a definição de critérios socioambientais para o acesso ao crédito rural oficial só podem ser feitas pelo governo federal. No Pronaf, por exemplo, a criação de muitas linhas específicas acaba dificultando a adoção de critérios socioambientais pelo conjunto dos tomadores. Criação de linhas com caráter “sustentável” (Pronaf agroecologia, por exemplo) reforça mais a segmentação dos produtores em nichos, pois o tomador que não consegue acessar uma dessas linhas pode recorrer à outra que não faça determinadas exigências socioambientais.

Um aspecto importante é se valorizar o entendimento de que a existência de critérios de sustentabilidade na avaliação dos empréstimos é uma condição para a sustentabilidade de todo o sistema de crédito. Isso já vem sendo percebido principalmente pelas cooperativas de crédito, mas ainda é pouco trabalhado pelos governos e pelos bancos. No caso das cooperativas de crédito, uma atividade agrícola mal gerenciada representa um risco muito grande, pois uma eventual perda financeira pode desestabilizar toda a cooperativa (depoimento do especialista).

Além disso, sabe-se que tradicionalmente o primeiro aspecto de sustentabilidade a ser analisado numa operação de crédito rural não é o ambiental nem o social, mas o econômico. O crédito rural não pode ser visto como uma política social, mas um impulso para as atividades produtivas, que só pode ser financiado se for viável economicamente. Sendo assim, entende-se que ao lado dos empréstimos outras ações devem

---

<sup>22</sup> O Manual do Crédito Rural compila oficialmente a legislação atualizada referente a todas as linhas de crédito rural no Brasil e disciplina seu uso em termos legais. As informações estão organizadas por programa (dentre eles, o Pronaf) e estão disponíveis para consulta no site do Banco Central.

estar presentes, como por exemplo, a capacitação de agentes da assistência técnica para trabalhar com as questões de sustentabilidade e, conseqüentemente, elaborar bons projetos e passíveis de financiamento pelas organizações financeiras que operam o crédito rural.

Com se viu, uma exceção a esse quadro é a Resolução nº 3.545 do CMN, de 29 de fevereiro de 2008, que, dentre outras alterações, exigiu dos produtores documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes para fins de financiamento agropecuário na Amazônia. Depois de alguns anos, e após uma multa aplicada pelo Ministério Público pelo não cumprimento das normas, os bancos começaram a se adequar à Resolução. Aliás, um estudo recente mostrou que após a implantação da Resolução nº 3.545 está havendo uma diminuição significativa na concessão de crédito, o que sugere que a restrição vem ajudando até a conter o desmatamento na Amazônia. Os autores pontuam que esses resultados têm implicações políticas fundamentais, dentre elas a evidência de que o crédito rural condicional pode ser um instrumento eficaz de política de combate ao desmatamento. Além disso, exigências menos rigorosas tendem a afetar em maior proporção os grandes produtores do que os pequenos (ASSUNÇÃO *et al.*, 2013).

Essa variedade de situações ocorre também dentro de ministérios ligados diretamente à agricultura, revelando que há diferenças conceituais ligadas à incorporação da sustentabilidade. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) elenca estratégias de apoio ao desenvolvimento sustentável na forma de incentivo a mudanças de paradigmas e incentivo a modelos produtivos alternativos (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA..., 2014). Fica claro no discurso do MAPA o enfoque na vertente ambiental da sustentabilidade.

Já o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foca a incorporação da sustentabilidade nas ações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Neste caso, as vertentes social e econômica também são contempladas, já que o Conselho tem como objetivo “propor diretrizes para a implementação e formulação de políticas públicas em desenvolvimento rural sustentável, reforma agrária e agricultura familiar” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2014).

### **2.3.1 Linhas de crédito rural com enfoque na sustentabilidade**

Dentre as linhas de crédito existentes no MCR, algumas apresentam certas características que permitem classificá-las como “linhas

sustentáveis”. É o caso do Programa de Modernização da Agricultura e Conservação dos Recursos Naturais (Moderagro) e do Programa Agricultura de Baixo Carbono (Programa ABC) (MINISTERIO DA AGRICULTURA..., 2013). Ainda assim, nota-se muito claramente que a vertente ambiental é o foco dessas linhas. Acaba sendo considerada sinônimo de sustentabilidade, embora deixe em segundo plano as suas demais dimensões.

De todas, o Programa ABC é com certeza a que mais vem crescendo. Nos últimos anos, o Programa concede crédito para produtores rurais que desejam adotar tecnologias e práticas mais limpas, que reduzam as emissões de gases de efeito estufa em suas atividades. Nesse caso, o crédito faz parte de uma política mais ampla, o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, ou Plano ABC, considerado a principal ferramenta política para incentivar a adoção de tecnologias sustentáveis de produção, de forma a reduzir as emissões associadas ao setor agrícola (GVCES, 2014).

A título de comparação, enquanto o Moderagro, que incentiva a modernização dos equipamentos na agricultura, diminuiu o volume de recursos de R\$ 950 milhões para R\$ 550 milhões entre a safra 2012/13 e a 2013/14, o Programa ABC saltou de R\$ 3,4 bilhões para R\$ 4,5 bilhões (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA..., 2013). Mesmo assim, as demais linhas de financiamento de crédito rural somam bilhões, quase todos para financiamentos que não consideram a sustentabilidade como diretriz.

Alguns estudos realizados a fim de avaliar o desempenho do Programa ABC no estímulo à produção sustentável mostram que apesar de ter batido o recorde de recursos disponibilizado no último Plano Safra, em 2013/14 o Programa ABC estagnou em termos de beneficiários. Uma das possíveis razões da baixa adesão é a taxa de juros de 5% ao ano, cobrada nos financiamentos do Programa. Isso o tornou pouco atrativo em relação a outras linhas, como Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), cujos juros caíram para 4,5%. Outra razão é o alto grau de exigência para a obtenção do crédito, já que o Programa ABC solicita que o produtor apresente um projeto georreferenciado da propriedade e as devidas análises de solo (FGV, 201-; GVCES, 2014). Essas avaliações reforçam que o caráter exclusivamente ambiental não torna o Programa um promotor pleno da sustentabilidade.

Outra questão é que o MDA considera o ABC complementar ao Pronaf, visto que os dois programas são destinados a perfis diferentes de agricultores. Além disso, entende que o Pronaf adota técnicas que podem

contribuir com o Programa ABC, como a integração lavoura-pecuária e o manejo de dejetos, ressaltando o comprometimento em fazer com que o Brasil cumpra as metas de redução de emissões de baixo carbono na agricultura (MONDONI, 2014). Esta comparação pode sinalizar um olhar também demasiado ambiental na incorporação da sustentabilidade pelo Pronaf, objeto de análise do próximo capítulo.

## 2.4 BREVE SÍNTESE DO CAPÍTULO

O capítulo buscou explicar diversos elementos que influenciam a incorporação da sustentabilidade pelo sistema financeiro. Notou-se, por exemplo, que a importância que cada banco atribui a cada uma das vertentes da temática é influenciada por pressões externas e indicam que a abordagem dada à sustentabilidade varia muito de acordo com o ambiente político institucional de cada país.

A adoção gradual de iniciativas de sustentabilidade pelo sistema financeiro internacional parece indicar que a mudança tem um caráter incremental. À medida que novas normas vão sendo pensadas, incorporadas e legitimadas, há espaço para um aprimoramento e complexificação da adoção da temática pelas operações financeiras, substituindo e complementando aos poucos as normas mais antigas.

Chegou-se a conclusão de que há um profundo jogo de interesses no tocante à adoção ou não pelas organizações financeiras de novas práticas relacionadas à sustentabilidade, mesmo quando essas legitimam a sua função social e tenham uma influência na sua reputação.

No caso brasileiro, além de algumas iniciativas individuais de bancos e cooperativas, a evolução mais recente é um edital de audiência pública para a implantação de normas de responsabilidade socioambiental pelos bancos. Após as consultas, que ainda estão em andamento, a ideia é que o BC edite normativos para que as organizações integrantes do SFN estabeleçam e executem políticas compatíveis com o impacto dos projetos financiados. Resta saber quais critérios serão adotados para analisar a sustentabilidade dessas iniciativas.

Do mesmo modo, no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural, embora existam iniciativas pontuais, não há políticas gerais de apoio à sustentabilidade e nem ações que inibam o acesso ao crédito por algum critério socioambiental, excetuando-se aqueles aplicados pelos próprios bancos ou cooperativas ou regiões específicas como a Amazônia. Pelo contrário, atualmente as políticas públicas de crédito rural têm adotado como estratégia central facilitar e aumentar o acesso dos agricultores e das

organizações agropecuárias aos seus recursos, o que gera um conflito de interesses entre ampliar e restringir o acesso ao crédito por impedimentos ligados à sustentabilidade.

Apenas algumas tentativas de incorporação da temática vêm avançando timidamente, como a existência de linhas pensadas para incentivar processos produtivos menos impactantes ao meio ambiente. Mesmo assim, nota-se aqui uma valorização da vertente ambiental em detrimento da social, mesmo em linhas de crédito direcionadas para públicos de baixa renda e da agricultura familiar em geral, como o Pronaf. Essa questão é tratada com mais detalhes no capítulo que segue.



### CAPÍTULO III

## **3 O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF) E SUAS RELAÇÕES COM A SUSTENTABILIDADE: EM BUSCA DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E OPERACIONAIS**

Este capítulo objetiva a análise da evolução dos recursos de crédito rural destinados à agricultura familiar no Brasil. Pela sua posição central o estudo dedica-se principalmente ao Pronaf, discutindo suas diretrizes e sua operacionalização tendo em vista a construção de um projeto de desenvolvimento rural com viés sustentável, conforme já discutido no Capítulo I. Para tal, além de um levantamento histórico sobre o surgimento do Programa e sobre a sua evolução até o momento, é feita uma análise das diferentes linhas de financiamento do Programa, buscando entender quais dessas linhas têm mais ou menos características coerentes com a sustentabilidade. Com o mesmo intuito, analisou-se quais dessas linhas são mais acessadas e o que isso significa sobre o tipo de agricultor familiar e que modelo de desenvolvimento o Pronaf fomenta. Por fim, aborda-se como o crédito rural se articula a outras políticas de desenvolvimento para a agricultura familiar, buscando entender a importância dessa relação para o desenvolvimento sustentável.

### 3.1 BREVE HISTÓRICO DO PRONAF

O Pronaf surgiu em 1995 com a finalidade de atender reivindicações históricas advindas das principais organizações sociais do meio rural brasileiro ligadas à agricultura familiar. A principal ação foi destinar uma parcela do crédito rural oficial exclusivamente ao agricultor familiar, tentando romper assim com o caráter seletivo presente até então no Sistema Nacional de Crédito Rural.

Esta mudança tem extrema importância se considerarmos o papel de motor de desenvolvimento econômico do crédito. Geralmente, a sua presença em volume e em momentos adequados possibilita que os agricultores consigam melhorar a qualidade e a produtividade das suas atividades e diminuir os riscos que o setor primário normalmente enfrenta. Quando o financiamento tem a chancela do Estado, contando com atrativos como juros negativos ou abaixo dos praticados no mercado financeiro, carências e prazos maiores para pagamento, dentre outros, é possível também facilitar o acesso ao crédito para alguns públicos-alvo (BÚRIGO, 2010). Antes do surgimento do Pronaf, os agricultores familiares brasileiros



não tinham acesso a empréstimos facilitados, salvo raras exceções. Em geral o SNCR contemplava agricultores mais capitalizados e os vinculados às cadeias produtivas mais dinâmicas economicamente (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004; SOUZA *et al.*, 2013). Pode-se entender melhor esse caráter seletivo do crédito em termos históricos ao se analisar as principais características operacionais que marcaram as diferentes fases pelas quais o SNCR passou desde o seu surgimento.

Antes da implementação do SNCR, o Brasil praticamente não possuía políticas de crédito direcionadas à agricultura; possuía apenas uma preocupação cambial voltada às principais culturas de exportação da época. Culturas específicas, como o cacau no sul da Bahia e o café em São Paulo e Minas Gerais dispunham de certo apoio creditício oficial. Em 1967 deu-se, então, o início à institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural, que tinha como objetivos institucionais financiar a produção e a comercialização agrícola, promover a capitalização da agricultura, acelerar a difusão de tecnologias modernas e fortalecer economicamente os pequenos e médios agricultores (MARTINE, 1991).

No entanto, logo após a sua criação, o Sistema acabou dando prioridade quase absoluta aos projetos que adotavam os preceitos da Revolução Verde, sendo, por isso, considerado altamente seletivo. Foram privilegiadas algumas regiões (Sul, Sudeste e Centro-Oeste), tipos de agricultores (médios e grandes) e produtos financiados (soja, algodão, trigo, milho e café), demonstrando evidente apoio à introdução do modelo de modernização agrícola defendido na época pelos governantes (PINTO, 1981). Além disso, a implantação do Sistema seguiu uma lógica patrimonialista que caracterizou por tantas vezes a atuação do Estado na história do Brasil, distribuindo recursos de acordo com interesses privados. Nesta fase o financiamento foi um dos responsáveis pelo êxodo rural, seguindo a estratégia de fornecer mão-de-obra às políticas de industrialização e expansão dos espaços urbanos (BÚRIGO, 2006).

No período entre 1980 e 1996, quase não houve disponibilidade de crédito para a agricultura decorrente da crise econômica, embora continuasse servindo como elo estratégico para consolidar complexos agroindustriais. Pouca preocupação havia em se fortalecer processos de desenvolvimento coerentes com as vocações e demandas sociais e econômicas das diferentes regiões do país. Após esse segundo período, os recursos voltaram a crescer devido à estabilização da economia e à queda da inflação, havendo as primeiras mudanças qualitativas do crédito rural. Essa nova conjuntura gerou a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a edição de dois Planos

Safra, um voltado à agricultura familiar e outro à agropecuária em geral (BÚRIGO, 2010). Essas mudanças indicaram que o SNCR passou a se atentar e atender melhor às particularidades dos grupos sociais que compõem o meio rural brasileiro.

### 3.1.1 Considerações sobre a situação atual

Desde o seu surgimento, o Pronaf tem sido alvo de críticas de especialistas que buscam analisar quanto o Programa tem atendido seus objetivos iniciais. Apontam falhas e as transformações necessárias para que o torne uma política substantiva de fortalecimento da agricultura familiar, considerando as particularidades desse público (MATTEI, 2006; SOUZA *et al.*, 2009). Em decorrência disso, ao longo dos anos mudanças operacionais ocorreram buscando aumentar sua abrangência, facilitar sua adoção e adequar-se aos distintos públicos que conformam a agricultura familiar do país.

Serão abordadas a seguir algumas dessas mudanças que apresentam relação com a temática da sustentabilidade. O início do Programa foi marcado pela continuidade do modelo anterior de financiamento do SNCR, tendo grande concentração das verbas na região Sul, apoio para cultivos com alto valor comercial e tipos de beneficiários que, em grande parte, já possuíam histórico de relacionamento com os bancos. Na época, apontava-se também a necessidade da redistribuição dos recursos do Pronaf a fim de atingir os agricultores de mais baixa renda em todo o Brasil (MATTEI, 2006; MARTINS *et al.*, 2006)

Para responder a essas críticas e poder contemplar a diversidade da agricultura familiar, em 1999 o Pronaf passou a atender os agricultores de maneira segmentada. Foram criados grupos que regulavam acesso ao Programa: A para os assentados de reforma agrária, B para os periféricos, C para os em transição, D para os em transição e consolidados e posteriormente o grupo E para os agricultores considerados consolidados<sup>23</sup> (BÚRIGO, 2010). A inserção de agricultores mais capitalizados no Programa por meio dos grupos D e E proporcionou um aumento do montante financiado e a queda do número de contratos, evidenciando a

---

<sup>23</sup> Na ocasião, esta segmentação dos agricultores se baseou no estudo FAO/Incrá (1995) que considerava periféricos os agricultores pouco integrados ao mercado descapitalizados, os consolidados aqueles já integrados mais capitalizados e em transição aqueles que estariam em posição intermediária, rumo à consolidação.

concentração dos recursos mesmo com as mudanças operacionais que o Pronaf adotou (AQUINO; SCHNEIDER, 2010). Esse direcionamento para agricultores mais capitalizados e para as regiões em que esses se encontram ocorre em detrimento das zonas de agricultura familiar mais fragilizada (SOUZA *et al.*, 2013), um dos motivos que levou a exclusão dos grupos C, D e E a partir de 2008. Outros fatores foram a necessidade de maior transparência aos agentes controladores e a diminuição da burocracia, que era demasiada tanto para os operadores quanto para os tomadores (BÚRIGO, 2010). Desde então, a divisão do Pronaf é feita por linhas de acordo com o projeto financiado. Os grupos A e B permaneceram por se tratarem de públicos especiais, assim como as mulheres e os jovens e têm, portanto, condições especiais de juros, prazos e carências.

Essas modificações das normas do Pronaf não impediram a má distribuição dos recursos. Um estudo recente de Souza *et al.* (2013) analisou a aplicação do Pronaf quanto ao número, valor e localização geográfica dos contratos, no período de 1999 a 2010. Sobre a diminuição da concentração dos recursos ocorrida em torno de 2006, deveu-se ao crescimento na oferta de crédito associada ao aumento do número de contratos, direcionados principalmente aos agricultores da região Nordeste. O aumento da participação dessa região contribuiu para a redução da desigualdade dos financiamentos e se deu provavelmente em decorrência das mudanças operacionais que facilitaram burocraticamente a participação dos agricultores mais pobres (Pronaf B). Porém, após 2006, volta a se elevar a participação das regiões Sul e Sudeste no volume de crédito, o que, segundo a análise dos autores, está associado a dois eventos entrelaçados. De um lado, a participação dessas regiões no total de contratos cresceu e, de outro, houve aumento do valor médio dos contratos, mostrando que além da reconcentração regional, houve também um retorno do direcionamento do crédito para agricultores mais capitalizados.

Essa característica é mais evidente quando os autores analisam as linhas de investimento, mostrando uma crescente participação de estados de agricultura familiar mais consolidada na distribuição dos contratos de investimento, de valores médios mais altos. No mesmo período, vem se tornando cada vez maior o investimento para aquisição de máquinas, equipamentos e veículos, itens normalmente associados a uma agricultura intensiva em capital. Os autores concluem então que as mudanças recentes ocorridas vêm contribuindo para que o Pronaf volte a priorizar a participação dos segmentos mais capitalizados da agricultura familiar e se observe um aumento da desigualdade regional na distribuição dos recursos.

Descrito brevemente o caminho que o crédito rural trilhou desde a criação do SNCR até os desafios atuais do Pronaf, busca-se então avaliar as relações da política com a sustentabilidade.

### 3.2 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO USO DO CRÉDITO RURAL RUMO À SUSTENTABILIDADE?

Diversos aspectos sobre o funcionamento do sistema de crédito rural destinado à agricultura familiar podem indicar a importância dessa política para a ampliação da sustentabilidade.

Para isso é importante entender em primeiro lugar as finalidades de cada linha do Pronaf e assim encontrar possíveis relações entre a aplicação dos recursos e a sustentabilidade. Segundo o Manual do Crédito Rural, o crédito do Pronaf pode ser destinado para custeio, investimento ou integralização de cotas-partes pelos beneficiários de cooperativas – de produção, de crédito, etc. - e podem ser acessados de forma coletiva ou individual.

Os créditos de custeio têm a finalidade de financiar atividades agropecuárias e não agropecuárias, de beneficiamento ou de industrialização de acordo com projetos específicos ou propostas de financiamento. Já os créditos de investimento são destinados a financiar atividades de implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas. Por fim, a integralização de cotas-partes visa financiar a capitalização de cooperativas de produção agropecuárias formadas por beneficiários do Pronaf (BRASIL, 2012).

É possível discutir como essas diferentes finalidades do crédito podem se relacionar com a sustentabilidade. O fato de haver um tipo de investimento específico para a capitalização de cooperativas mostra um viés importante do Programa, pois valoriza e fortalece a organização de agricultores familiares, além de favorecer uma maior autonomia desse coletivo. Além disso, estimular cooperativas significa fortalecer a coesão social, uma vez que a cooperação se baseia na valorização recíproca da confiança entre os participantes, podendo então auxiliar na geração de capital social (PUTNAM, 1996). Não há comprovação científica que comprove o bom uso do crédito onde há presença de capital social, mas é fácil perceber que a existência de uma linha de crédito que apoie a cooperação pode favorecer a incorporação da vertente social da sustentabilidade na política. Pode-se afirmar, então, que o crédito para a

integralização de cotas-partes de beneficiários do Pronaf cooperativados favorece a sustentabilidade em sua vertente social por apoiar um modelo de organização social, juntamente com a vertente econômica.

Já o crédito para custeio é destinado especificamente para as atividades de cada safra, tendo como prazo para o reembolso do financiamento de um a três anos, dependendo do tipo de cultura e/ou empreendimento financiado. Entende-se, portanto, que esse tipo de crédito tenha uma importância um pouco menor na relação do crédito com a sustentabilidade, pois ele não tem o papel de estruturar atividades e sim de auxiliar na manutenção de atividades já desenvolvidas. Mas, o acesso a essa finalidade de crédito por muitas safras seguidas – salvo em casos em que tenha havido algum prejuízo não esperado, como no caso de seca ou outras intempéries ambientais, por exemplo – pode gerar uma dependência demasiada do agricultor pelas verbas externas, e, portanto diminuir sua autonomia em termos financeiros. Esse ponto será discutido com mais detalhes no próximo capítulo com exemplos do estudo de caso. O que vale ressaltar aqui, entretanto, é que uma parte do crédito de custeio pode ser direcionada à compra de animais, para a subsistência da família ou outros itens indispensáveis para a sua sobrevivência, como agasalhos, medicamentos, roupas e outros (BRASIL, 2012). Trata-se de uma ponte com a vertente social da sustentabilidade, entretanto, não se deve esquecer que essa verba é obtida mediante um empréstimo e, portanto, deve ser reembolsada. Isso significa que o restante do empréstimo deve ser empregado adequadamente nas atividades produtivas para que a família possa honrar o seu pagamento. Então, mesmo que o crédito de custeio permita um suporte familiar que pode ir além da produção, não se pode considerar que isoladamente ele tenha a capacidade de influir na sustentabilidade social, pois não contribui diretamente para a autonomia da família. Também não é possível afirmar que ele seja um instrumento decisivo para a introdução de práticas ambientalmente sustentáveis, já que o seu uso normalmente se destina a atividades presentes nas propriedades.

Por sua vez, o crédito de investimento possui características que podem redirecionar o modelo de produção em uma unidade familiar. Ao financiar projetos que visam melhorar a infraestrutura de uma propriedade, esse tipo de crédito pode induzir mudanças estruturais do estabelecimento rural, no tipo de cultura, no modelo de produção. Por isso, uma análise mais detalhada dessas linhas será feita no próximo item.

Antes, contudo, existem outros pontos a considerar a respeito das características Pronaf-crédito. O recurso pode ser concedido de forma individual ou coletiva, sendo que o coletivo é formalizado por grupo de

produtores. Já o crédito individual, independentemente da classificação dos beneficiários a que se destina, deve objetivar, sempre que possível, o desenvolvimento do estabelecimento rural como um todo (BRASIL, 2012). Entretanto, a questão o apoio ao estabelecimento como um todo fica limitado a essa intenção. Os dados disponíveis pelo Banco Central referentes ao número de contratos e montantes financiados pelo Pronaf estão organizados por produto agrícola (no caso do custeio) e por item adquirido/investido diretamente na produção agrícola ou pecuária (no caso do investimento). Assim, com esses dados é muito difícil avaliar se o crédito contribui para o desenvolvimento integral dos estabelecimentos familiares, para além do aumento da produtividade e da renda. Esse fato, por si, mostra que há um limite operacional dentro do próprio Programa em acompanhar a mudança de enfoque no sentido de superar a lógica produtivista e focada em cadeias produtivas específicas.

Outra questão é a existência de grupos especiais no Pronaf. Atualmente, os grupos são: “B”, que corresponde aos agricultores familiares com renda familiar bruta de até R\$ 20.000 anuais; “A”, referente aos assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e “A/C” destinados aos que já tenham contratado operação de investimento do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera) ou que não tenham contratado financiamento de custeio a não ser nesse próprio grupo (BRASIL, 2012; BRASIL, 2013). Esses grupos possuem condições especiais por serem considerados mais vulneráveis socioeconomicamente. Um exemplo é que a partir do Plano Safra 2012/2013 é possível que os beneficiários do grupo “B” utilizem recurso do Pronaf para microcrédito (vinculado ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado), ou seja, é possível utilizar esse recurso para investir em atividades não agrícolas. Mesmo que o Pronaf ainda esteja beneficiando mais fortemente os agricultores mais capitalizados conforme abordado no item anterior, os grupos especiais revela que há interesse político em romper com essa lógica.

### **3.2.1 As linhas de crédito de investimento do Pronaf**

Até então foram descritas algumas transformações no uso do crédito de cunho institucional, ou seja, aspectos normativos que se modificaram ao longo do tempo e que revelam uma aproximação ao tema da sustentabilidade. No entanto, a práticas operacionais influenciam muito a aplicabilidade de normas sustentáveis. A análise das características das

diferentes linhas de investimento do Pronaf pode indicar quais as vantagens e desvantagens operacionais dessas, seja em relação aos juros, requisitos para o acesso ou outros pontos.

A Tabela 1 compila as características operacionais de cada linha de investimento do Pronaf em vigor<sup>24</sup>. A mais conhecida é a Mais Alimentos devido à grande divulgação midiática que o governo promoveu em torno dela. Basicamente, destina-se ao financiamento de itens diretamente relacionados com a implantação, ampliação ou modernização da estrutura das atividades de produção, de armazenagem, de transporte ou de serviços agropecuários ou não agropecuários, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas e tem o objetivo de promover o aumento da produção e da produtividade e a redução dos custos de produção, visando à elevação da renda da família produtora rural (BRASIL, 2012). Como se nota, trata-se de uma linha bastante abrangente, que se encaixa em um grande número de situações passíveis de financiamento pelos agricultores familiares.

As condições e os limites dependem da atividade a que se destina e da modalidade do crédito (individual ou coletivo). Assim, os juros são dependentes do valor financiado e o prazo para reembolso depende da destinação prevista na proposta. É considerada quase como uma referência para as linhas que contemplam atividades ou públicos específicos.

Outra questão é a possibilidade de apresentação de uma proposta simplificada de crédito no lugar de um projeto técnico. Segundo o MCR, isso pode ocorrer a critério da organização financeira desde que as inversões programadas envolvam técnicas simples e bem assimiladas pelos agricultores da região, ou se trate de crédito destinado à ampliação dos investimentos já financiados. É fato que a diminuição da burocracia pode ampliar o acesso ao crédito, ainda mais em um quadro de escasso corpo técnico para a elaboração de projetos. No entanto, estando a decisão de simplificar o projeto nas mãos das organizações financeiras, deve-se indagar se a preocupação é realmente facilitar o acesso ao crédito ou simplesmente diminuir o seu custo operacional. Vale lembrar que o correto entendimento, por parte do agricultor, do investimento a ser realizado no estabelecimento familiar é parte essencial para que o mesmo possa melhorar sua renda e honrar o reembolso do empréstimo.

---

<sup>24</sup> As linhas referentes aos grupos especiais “A”, “B” e A/C” não foram incluídas, pois já foram tratadas anteriormente.

Tabela 1 - Características operacionais das diferentes linhas de investimento do Pronaf.

Linhas	Condições para acesso	Limite por ano agrícola	Taxas de juros	Prazo para reembolso
Pronaf Mais Alimentos	Apresentação de projeto técnico, o qual poderá ser substituído, a critério da instituição financeira, por proposta simplificada de crédito.	R\$150.000 ou R\$300.000 (suinocultura, avicultura e fruticultura)	1% a.a. até R\$10.000	Até 10 anos (3 de carência)
		R\$750.000 na modalidade crédito coletivo	2% a.a acima de R\$10.000	Até 15 anos (3 de carência) para estruturas de armazenagem.
Pronaf Agroindústria	Idem anterior + DAP pessoa jurídica para empreendimentos rurais familiares, cooperativas e associações.	R\$150.000 p/ PF R\$300.000 p/ empreend. rurais R\$ 35 mi p/ coop. e associações, com limite de R\$45.000 por associado	1% a.a. até R\$10.000 ou 1 mi para cooperativas e associações  2% a.a. para os demais	Idem anterior.
Pronaf Floresta	Projetos técnicos específicos que atendam requisitos definidos pela Secretaria da Agricultura Familiar do MDA para implantação de sistemas agroflorestais (SAFs), adequação à legislação ambiental, enriquecimento de área florestal.	R\$35.000 para SAFs R\$25.000 para demais finalidades R\$ 15.000 para grupos “A”, “B” e “A/C”.	1% a.a.	Deve refletir as condições de maturação do projeto e da obtenção de renda da atividade. Varia de 8 a 20 anos.



Pronaf Semiárido	Assistência técnica obrigatória. Pelo menos 50% do financiamento deve ser destinado à infraestrutura hídrica.	R\$18.000	1% a.a.	Até 10 anos (de 3 a 5 de carência, de acordo com o projeto)
Pronaf Mulher	Beneficiárias devem ser mulheres. Projeto técnico ou proposta simplificada.	Para beneficiárias dos grupos “A”, “B” e A/C”, as mesmas condições do Microcrédito. Para as demais, as mesmas condições do Mais Alimentos.		
Pronaf Jovem	Beneficiários jovens entre 16 e 29 anos. Estudos em escolas do campo em dia; participante do Pronacampo ou Pronatec; formação técnica ou orientação de empresa de ATER reconhecida pelo MDA.	R\$15.000	1% a.a.	Até 10 anos (de 3 a 5 de carência, de acordo com o projeto)
Pronaf Agroecologia	Projeto técnico ou proposta simplificada para implantação ou manutenção de sistemas agroecológicos ou orgânicos de produção (segundo diretrizes do MDA e MAPA)	Os mesmos do Mais Alimentos.		
Pronaf Eco	Projeto técnico ou proposta simplificada para: tecnologias de energia renovável, tecnologias ambientais, armazenamento hídrico, silvicultura ou adoção de práticas conservacionistas do solo.	Os mesmos do Mais Alimentos.		De acordo com a finalidade do projeto. De 5 a 16 anos.

Fonte: Manual do Crédito Rural. Elaboração da autora.

Ou seja, há de se cuidar para que a simplificação da proposta de crédito não decisivamente na sua qualidade em termos técnicos.

A linha Pronaf Agroindústria traz a possibilidade de financiamentos para agregação de renda das famílias e dos coletivos formados por beneficiários do Pronaf. Em termos de sustentabilidade é uma linha interessante pois, além de poder envolver mais famílias, engloba a participação de cooperativas e associações e a possibilidade de financiamentos de maior valor. O fortalecimento da associação/cooperação entre os beneficiários do Pronaf pode ser considerado um estímulo à sustentabilidade social e econômica dos mesmos, por meio da criação de laços de confiança, redução de custos de transação e agregação de valor aos seus produtos.

As demais linhas do Pronaf citadas na tabela podem ser divididas em dois grupos: uma reunindo os públicos especiais (Mulher e Jovem) e o outro para quem pratica atividades relacionadas com o meio ambiente ou a ecologia (Floresta, Semiárido, Eco e Agroecologia). As linhas para público especial têm a ideia de contribuir com a diminuição do êxodo rural. O Pronaf Mulher apresenta a possibilidade de crédito para a agricultora com as mesmas taxas de juros, prazos e limites do Mais Alimentos (com exceção das pertencentes aos grupos A, B e A/C, que têm os benefícios específicos). Já o Pronaf Jovem traz um limite bem menor e uma taxa de juros proporcionalmente menor, gerando a possibilidade de uma pequena autonomia ao jovem, mas possivelmente para quem ainda trabalha com a família. Pode-se entender que por ter como alvo públicos que potencialmente contribuem decisivamente para as famílias decidirem deixar o campo, essas duas linhas contribuem com a sustentabilidade social do meio rural. Embora sejam linhas limitadas – não há, ainda, um grande incentivo na forma de juros, por exemplo, – mostram um caminho para se gerar mudanças maiores nesse sentido.

Dentre as linhas com maior relação com o meio ambiente, a de Convivência com o Semiárido (Pronaf Semiárido) é “focada na sustentabilidade dos agroecossistemas, e destinada à implantação, ampliação, recuperação ou modernização da infraestrutura produtiva” (BRASIL, 2012). Essa é a única linha permanente em que a assistência técnica é obrigatória, e que pelo menos 50% do valor do financiamento seja investido na estrutura hídrica. O limite a ser financiado não é muito elevado, mas pode-se considerar que essa linha, específica para a região do semiárido, leva em conta a questão ambiental (pelo menos com relação às secas), indicando como esse fator é importante para a sustentabilidade econômica e social da família. Apesar de direcionado diretamente à

obtenção de mais recursos hídricos, ela embute a ideia de “sustentabilidade dos agroecossistemas”, demonstrando que há uma tentativa de incorporação do tema dentro da política.

Vale ressaltar que com a mesma abordagem existem a cada ano linhas transitórias para casos específicos, como excesso de chuva, seca, geada e outras intempéries. Essas linhas são especiais e são limitadas às regiões onde ocorre o evento climático. Possuem uma taxa de juros bem reduzida (em torno de 0,5% a.a.), exatamente por serem linhas de apoio a situações de emergência.

Já as linhas Pronaf Floresta, Pronaf Eco e Pronaf Agroecologia tem uma relação mais direta com a vertente ambiental da sustentabilidade. O Pronaf Floresta tem uma taxa de juros um pouco menor (1% a.a. para financiamento de até R\$ 35 mil) e financia tanto processos produtivos relacionados à floresta (como sistemas agroflorestais<sup>25</sup> e exploração extrativista sustentável) quanto adequação das propriedades à legislação ambiental vigente<sup>26</sup>, possibilitando o financiamento para recuperação e manutenção de áreas de preservação permanente e da reserva legal, bem como o enriquecimento de áreas que já possuam cobertura vegetal diversificada (BRASIL, 2012). Em termos de estímulo a novas técnicas produtivas a linha é interessante uma vez que o prazo para reembolso deve refletir as condições de maturação do projeto e da obtenção de renda da atividade (conforme Tabela 1), ou seja, o projeto técnico deve prever o cronograma de implantação e de retorno financeiro da atividade. Isso revela que há um entendimento de que a lógica de retorno financeiro é temporalmente diferente nas atividades a qual a linha se destina e, desde que haja um corpo técnico que dê apoio ao agricultor, é possível gerar renda suficiente para o reembolso do empréstimo. É interessante também no que se refere à legislação ambiental, principalmente se considerar que a norma vigente é recente e uma boa parte dos agricultores no Brasil ainda não se

---

<sup>25</sup> Os sistemas agroflorestais são interessantes para a agricultura familiar por reunirem vantagens econômicas e ambientais. Trata-se de um policultivo que mescla espécies frutíferas, madeireiras, galíferas, ornamentais, medicinais e forrageiras. É considerada uma forma de utilização sustentável dos recursos natural aliada a uma menor dependência de insumos externos e resulta e maior segurança alimentar e economia para os agricultores e para os consumidores (EMPRESA BRASILEIRA..., 2002).

<sup>26</sup> A legislação ambiental vigente para propriedades privadas é a Lei 12.651/2012 e suas alterações, conhecida como Novo Código Florestal.

adequou às suas regras. Apesar dessas vantagens, não é bem conhecida e possivelmente pouco operacionalizada. Mais aspectos sobre esse ponto serão discutidos no Capítulo IV.

A linha para projetos em Agroecologia possui as mesmas condições da linha Mais Alimentos, tendo com única diferença o tipo de projeto técnico específico exigido. Esse projeto deve comprovar que o recurso será aplicado em sistemas agroecológicos de produção (conforme normas estabelecidas pelo MDA) ou sistemas orgânicos (conforme as normas estabelecidas pelo MAPA). O fato das normas técnicas exigidas estarem divididas em dois ministérios já indica a complexidade do tema para o Programa. Outra questão é que não há estímulos para que o agricultor acesse a essa linha e não a linha Mais Alimentos. Ao contrário, há uma exigência a mais: a elaboração e apresentação de um projeto específico.

Durante a pesquisa exploratória realizada pela autora na Central da Cresol Baser pode-se constatar essa contradição. Funcionários do setor de Carteira de Crédito acreditam que a obrigatoriedade de um projeto específico dificulta o acesso ao Pronaf Agroecologia, e que por conta disso há agricultores que utilizam empréstimos oficiais em produções agroecológicas ou orgânicas, mas obtêm o financiamento em outras fontes, mais comumente na linha Mais Alimentos do Pronaf. Essa situação permite concluir que a simples existência dessa linha não tem sido capaz de estimular a adoção por parte dos agricultores de um sistema agroecológico ou orgânico de produção.

Por fim, há a linha Pronaf Eco, que visa financiar tecnologias de energia renovável, tecnologias ambientais, armazenamento hídrico, silvicultura e a adoção de práticas conservacionistas do solo. Os juros e os limites também são os mesmo do Pronaf Mais Alimentos, no entanto o prazo de reembolso é dependente do tipo de atividade financiada. De todas as linhas relacionadas com o meio ambiente, essa é a que maior correspondência com a vertente ambiental, trazendo incentivos para ações ligadas essencialmente à conservação da natureza. Para os agricultores mais esclarecidos sobre o assunto é clara a relação entre os fatores ambientais, econômicos e sociais. No entanto, essa relação deveria ser mais incentivada visando estimular o uso da linha por mais agricultores. Além disso, devido à origem do fundo que origina os seus recursos (e também o Pronaf Jovem), certos agentes financeiros, como as cooperativas de crédito, não podem

operacionalizá-la<sup>27</sup>, o que significa que pode estar havendo outro tipo de seleção<sup>28</sup>. Como o acesso a essas linhas somente ocorre para aqueles que têm proximidade a uma organização bancária de grande porte, o Programa acaba ficando a mercê dos requisitos impostos por essas organizações.

Além das características específicas de cada linha de investimento, outro ponto importante para se pensar a sustentabilidade do Pronaf é a assistência técnica. De acordo com o MCR, nas disposições gerais: “a assistência técnica é facultativa para os financiamentos de custeio ou investimento, cabendo à instituição financeira, sempre que julgar necessário, requerer a prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)”. Portanto, a assistência técnica, que é a responsável por garantir o correto emprego do financiamento na propriedade visando a geração de renda para a manutenção da família e reembolso do empréstimo, fica facultada aos interesses da organização financeira. Ou seja, é muito provável que a vertente econômica da sustentabilidade seja favorecida em detrimento da ambiental e social. Como também colocado por vários funcionários da Central Cresol Baser que trabalham diretamente com o Pronaf, há muito investimento em aumentar o montante financiado pelo Programa a cada safra e pouco interesse em investir na melhoria da assistência técnica.

### **3.2.2 A sustentabilidade do Pronaf a partir de dados do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE)**

Além das características de cada linha de investimento, verificar quais possuem maior acesso também é uma boa pista para se pensar como o Pronaf incorpora a temática da sustentabilidade. Afinal, a existência de algumas linhas que abordam o tema não é suficiente se houver dificuldades no acesso das mesmas.

Apesar da existência de várias linhas de crédito e das recomendações em algumas delas em trabalhar o estabelecimento rural de maneira integral, como se viu os dados disponibilizados pelo MDA e pelo Banco Central estão organizados por finalidade ou produto agrícola investido, e não por linha. Por isso, houve certa dificuldade em conseguir informações a respeito

---

<sup>27</sup> Esses recursos são provenientes de Fundos Constitucionais que são exclusivos para investimentos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

<sup>28</sup> Informação obtida também na pesquisa exploratória na Central Cresol Baser em Francisco Beltrão, PR.

das linhas mais acessadas e, conseqüentemente, verificar se o crédito para a agricultura familiar caminha na direção da sustentabilidade.

Os dados apresentados neste tópico foram obtidos no Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). O BRDE trabalha apenas nos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Porém, para entender melhor o funcionamento dos investimentos do Pronaf e relacioná-los com o estudo de caso tratado no capítulo seguinte, serão analisados apenas os dados de Santa Catarina.

Vale ressaltar que as informações de uma região ou estado não representam o formato do Pronaf no Brasil como um todo, No entanto, a escolha por Santa Catarina se deu pela possibilidade de estabelecer conexões com os dados obtidos no estudo de caso. Nesse primeiro momento, entretanto, eles serão tratados de forma isolada.

A Tabela 2, a seguir, traz o número de contratos e o valor total financiado pelo BRDE em Santa Catarina entre 2010 e 2013. Para que se entenda a representatividade do Banco nas operações de crédito do Pronaf no estado, cabe salientar que em 2012 o BRDE movimentou 4,9% do valor total financiado para as linhas de investimento (R\$97.553.473,96 dos R\$ 1.998.588.151,05 financiados). Trata-se então apenas de um exemplo, mas que pode trazer pistas de como funciona o acesso nas diferentes linhas do Pronaf.

As linhas citadas na Tabela 2 são as mesmas tratadas no item anterior, com exceção da “Convencional” e da “Convencional Coletivo”, linhas essas operacionalizadas pelo Banco até 2012 e que eram consideradas linhas principais na finalidade investimento. Com a abrangência atual da linha Mais Alimentos, essas duas linhas deixaram de existir. Os dados estão dispostos por ordem decrescente do valor financiado no ano de 2013, sendo que as linhas em que não houve operacionalização naquele ano foram organizadas de acordo com os financiamentos efetuados nos anos anteriores.

Nota-se que a linha Mais Alimentos é a mais investida em todos os anos, seguida pelas linhas Agroindústria e Mais Alimentos na modalidade coletiva. Quando se considera o número de contratos dessas três linhas verifica-se que o Mais Alimentos tem um número muito superior de acesso por parte dos beneficiários. Isso porque as outras duas linhas abrangem financiamento de projetos coletivos e, portanto, de maior porte e maior valor.

Tabela 2 - Ranking das linhas de Pronaf mais aplicadas pelo BRDE em Santa Catarina (2010-2013).

Modalidade	2010		2011		2012		2013	
	Valor Total	Contr.	Valor Total	Contr.	Valor Total	Contr.	Valor Total	Contr.
Mais Alimentos	17.201.430,62	287	34.152.011,68	512	50.178.411,80	823	32.500.184,43	653
Agroind. PJ			30.220.928,50	5	10.769.047,00	2	30.730.850,00	5
Mais Alim. Col	969.261,00	10	3.202.824,74	29	1.274.262,48	12	536.999,76	13
Mulher	79.700,00	4	299.095,56	13	400.782,00	11	267.238,20	7
Eco	10.000,00	1	101.743,30	3	535.754,85	24	154.876,00	4
Eco Silvicultura	20.000,00	1	96.000,00	3	62.728,88	2	56.500,00	2
Convenc.	1.758.237,80	127	6.004.799,43	296	4.981.569,65	205		
Convenc. Col.	162.000,00	9	80.000,00	4	60.000,00	6		
Agroind. PF			237.286,10	13				
Agroecologia					6.756,06	2		

Fonte: Dados fornecidos pelo BRDE. Adaptado pela autora.

O grande acesso da linha Mais Alimentos justifica-se, além da abrangência já comentada no item anterior, pela grande divulgação midiática da mesma. Essa justificativa foi salientada durante a pesquisa exploratória em Francisco Beltrão e no estudo realizado no Território Meio Oeste Contestado por funcionários de organizações financeiras, assistência técnica e por lideranças sindicais. A escolha por determinada linha de investimento envolve vários fatores, mas um dos mais expressivos é o simples conhecimento da existência das linhas. Pensando novamente na questão da confiança, fica claro que um agricultor prefere optar por uma linha de investimento que já tenha ouvido falar ou que algum vizinho já tenha acessado. Em alguns casos eles desconhecem a existência de outras linhas, que se encaixariam melhor no tipo de investimento que pretendem fazer em suas propriedades.

Esse desconhecimento pode também influenciar na forma de aplicação, uma vez que o agricultor pode entender que pode realizar apenas os tipos de melhorias que a linha financia, deixando de lado modificações como diversificação da produção, melhoria do solo e outras que podem ser financiadas por linhas como a Eco, Floresta ou Agroecologia.

Na sequência das linhas mais movimentadas estão; Mulher, Eco, Eco Silvicultura, Convencional, Convencional Coletivo, Agroindústria Pessoa Física e, por último, Agroecologia, com apenas dois contratos em 2012. As demais linhas não foram operacionalizadas em Santa Catarina pelo BRDE neste período. Nota-se, então, que há público para as demais linhas mesmo que o acesso seja em número reduzido. Há de se pensar, contudo, se a distribuição desigual entre as linhas de investimento reflete de fato a diversidade da agricultura familiar no estado, ou se fatores como a mídia e as opções para comercialização dos produtos existentes estão direcionando demasiadamente a produção para um modelo produtivista e dependente do crédito e favorecendo, como se via antes do surgimento do Pronaf, apenas os agricultores mais capitalizados. Caso isso se comprove, as vertentes social e ambiental da sustentabilidade continuam sendo consideradas secundárias, em detrimento de uma valorização ainda muito maior da vertente econômica.

Pode-se incluir no debate sobre esta situação o modo como o MDA e o BC, que reúnem os dados nacionais sobre o Pronaf, organizam as informações referentes ao Programa. A Tabela 3 traz os dados nacionais e



de Santa Catarina do Pronaf disponíveis e referentes ao ano de 2012<sup>29</sup>. O que dizer então de um programa cujas linhas concebem a propriedade como um todo e os dados disponíveis sobre ele estão agrupados por produto agrícola ou, no caso dos investimentos, por finalidade de financiamento agrupados em algumas poucas categorias? Somente por esses dados é difícil enxergar o fortalecimento da agricultura familiar para além das questões produtivas. Sendo assim, o questionamento sobre que modelo de agricultura familiar que o Programa está fortalecendo é inevitável.

Os dados aqui reunidos já trazem pistas de que, apesar do Pronaf incluir em suas normas questões relacionadas com a sustentabilidade social, econômica e ambiental do meio onde as famílias estão inseridas, ainda há um longo caminho a se percorrer para que essas intenções sejam operacionalizadas. A própria forma de divulgação dos dados do Programa transparece as dificuldades em sistematizar toda a complexidade desse público e de apoiar a lógica não produtivista que ele também contempla.

---

<sup>29</sup> Essa tabela traz diversos dados muito interessantes acerca das aplicações do Pronaf, mas que não serão analisados com detalhes neste trabalho.

Tabela 3 – Aplicações de Pronaf-crédito no Brasil e em Santa Catarina por finalidade e por modalidade (2012).

Finalidade / Modalidade	Brasil		Santa Catarina	
	Nº Contratos	Total Financiado (R\$)	Nº Contratos	Total Financiado (R\$)
Custeio Agrícola	469.472	5.349.317.025,48	62.051	806.269.098,38
Beneficiamento ou Industrialização	146	81.878.130,50	11	32.039.750,67
Extrativismo de Espécies Nativas	40	489.201,46	0	0,00
Lavoura	467.721	5.076.419.717,26	61.409	672.329.161,27
Algodão	25	302.614,46	0	0,00
Arroz	9.121	150.639.347,00	2.997	60.573.024,30
Batata	1.416	22.238.253,72	218	2.087.134,93
Café	61.024	689.707.858,04	0	0,00
Cana-de-açúcar	3.007	32.202.890,85	16	94.101,03
Feijão	11.462	65.737.610,74	3.145	19.639.302,92
Fumo	409	1.647.994,50	4	23.757,11
Mandioca	23.465	146.076.940,97	528	4.080.573,66
Milho	179.588	1.602.715.813,45	38.834	362.068.224,12
Outras lavouras	54.838	697.577.190,26	9.902	157.035.976,30
Soja	103.469	1.385.745.515,56	5.510	62.823.971,96
Trigo	19.897	281.827.687,71	255	3.903.094,94
Outras aplicações	1.565	190.529.976,26	631	101.900.186,44
Custeio Pecuária	188.875	2.092.068.651,53	19.604	264.254.166,64
Animais	161.408	1.931.240.883,92	19.550	244.306.016,37
Beneficiamento ou Industrialização	760	63.633.938,37	44	19.818.305,25
Outras aplicações	26.707	97.193.829,24	10	129.845,02

Investimento Agrícola	408.852	4.017.370.532,46	27.495	475.841.392,58
Animais de Serviço	25.156	105.052.945,73	163	1.085.995,17
Formação Culturas Perenes	40.511	491.025.641,40	519	12.297.367,97
Máquinas e equipamentos	97.993	1.676.919.464,03	10.538	271.106.837,69
Melhor. Explorações	196.575	1.149.696.055,03	10.336	108.516.277,51
Outras aplicações	31.584	96.409.704,08	4.456	26.099.893,82
Veículos	17.033	498.266.722,19	1.483	56.735.020,42
Investimento Pecuária	756.011	4.900.221.943,65	33.151	452.223.493,45
Animais de serviço	47.815	112.607.837,44	237	1.774.468,40
Aquisição animais	263.630	2.718.584.172,48	9.452	164.590.236,14
Máquinas e equipamentos	80.553	514.984.377,35	6.705	83.714.425,24
Melhor. Explorações	297.087	1.338.545.931,64	12.418	166.828.209,55
Outras aplicações	58.725	63.596.117,70	3.824	16.645.394,04
Veículos	8.201	151.903.507,04	515	18.670.760,08
Total Geral	1.823.210	16.358.978.153,12	142.301	1.998.588.151,05

Fonte: Banco Central do Brasil. Anuário estatístico do crédito rural - 2012.

Antes de encerrar este capítulo vale a pena lembrar a complementariedade entre o Pronaf e as outras políticas de desenvolvimento da agricultura familiar na ótica da sustentabilidade. Como o Pronaf não é uma política de desenvolvimento da agricultura familiar que opera de forma isolada, não se pode negar a influência de outras políticas existentes para a sustentabilidade. Boa parte dessas políticas compõe o Plano Safra da Agricultura Familiar, que é lançado todos os anos com as diretrizes e previsão orçamentária detalhada de cada uma delas.

Dentre essas políticas estão presentes as de comercialização, que é o caso da Política de Aquisição de Alimentos (PAA) e da Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de garantia e proteção de renda, como a Garantia Safra, Seguro da Agricultura Familiar e Garantia de Preço, e de assistência técnica e extensão rural.

Vale ressaltar que o Pronaf, além do crédito em si, também engloba ações que visam melhorar a infraestrutura e serviços municipais, e o estímulo a capacitação e pesquisa. Com o intuito de planejar, orientar, coordenar e monitorar a implantação dos financiamentos de agricultores familiares com enfoque sistêmico o governo federal instituiu em 2009 o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Unidade de Produção Familiar (Pronaf Sustentável) por meio do Decreto 6.882 de 12 de junho de 2009. O Decreto considera o enfoque sistêmico como:

a capacidade de observar a propriedade rural como um todo, suas interfaces e potencialidades, permitindo que cada componente ou parte do conjunto que compõe o objetivo global do projeto de financiamento pelo Pronaf seja adequadamente definido, monitorado e avaliado, levando em conta fatores sociais, econômicos e ambientais (BRASIL, 2009, art. 1º, § 1º).

Dentre as diretrizes do Programa, está a facilitação e supervisão para o acesso de agricultores familiares a políticas e instrumentos de financiamento e proteção da produção. Neste ponto há uma ligação mais clara do Pronaf com as demais políticas públicas para a agricultura familiar, mostrando o claro entendimento da importância dessa compatibilidade para o que o crédito seja direcionado com um viés de sustentabilidade.

A proposta do Pronaf Sustentável é de que o MDA atue em conjunto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e os Conselhos

Municipais de Meio Ambiente (CMMA), o que mostra a abrangência das três principais vertentes da sustentabilidade e a ideia de interação entre elas.

Sendo assim, o Pronaf Sustentável apresenta a modificação institucional mais coerente com as diretrizes do desenvolvimento sustentável no plano das políticas públicas para agricultura familiar. Mesmo que os dados oficiais a respeito do Pronaf “tradicional” mostrem uma direção mais seletiva da política, este é o ponto de divergência entre o que ocorre na operacionalização de uma política que busca ser sistêmica e as ações setoriais que as suas normas propõem.

Infelizmente os dados acerca do Pronaf Sustentável ainda não estão disponíveis para consulta<sup>30</sup>.

### 3.3 BREVE SÍNTESE DO CAPÍTULO

O Pronaf vem sofrendo modificações operacionais significativas ao longo dos anos. Por vezes essas mudanças representam avanços em termos de qualidade de vida dos beneficiários e, por outras, a continuação de uma lógica patrimonialista que busca inserir os agricultores familiares em um modelo fortemente produtivista.

Não é muito diferente a tentativa de incorporação da sustentabilidade nessa política. O viés social e ambiental parecem ser incorporados enquanto discurso, mas o aspecto operacional dessa incorporação é complexo e apresenta poucos avanços, indicando que na prática os recursos estão ainda muito submetidos à lógica de lucro prevista numa ação em que o crédito é usado para reforçar uma lógica capitalista. Avanços podem ser notados a nível institucional, mas ainda há um longo caminho a se trilhar no que se refere à operacionalização dessas normas.

Na forma de uma ação interministerial, o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Unidade de Produção Familiar parece ser o mais coerente com ações que incorporem a sustentabilidade. No entanto, nota-se pouca influência dos valores que esse Decreto propõe na implantação do Pronaf e, conseqüentemente, nos seus resultados práticos rumo ao desenvolvimento sustentável.

---

<sup>30</sup> Os esforços efetuados pela autora para obter esses dados junto aos funcionários do MDA não tiveram êxito até a conclusão deste trabalho.

## CAPÍTULO IV

### 4 O CARÁTER SUSTENTÁVEL DO CRÉDITO RURAL: O CASO DO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO

Este capítulo compila os resultados principais do trabalho de campo. Tem o intuito de verificar quais os fatores interferem na aplicação do crédito rural e suas sinergias e divergências com a sustentabilidade em termos empíricos. Buscou-se responder basicamente a três perguntas gerais relacionadas à incorporação da temática da sustentabilidade no âmbito da implementação do crédito rural para a agricultura familiar, em especial do Pronaf: i) como a ideia de sustentabilidade, enquanto conceito altamente discutido em diversos setores da sociedade, está sendo abordado institucionalmente e empregado pelos diversos atores envolvidos diretamente com a aplicação do crédito rural no campo?; ii) como as organizações que atuam no crédito rural no campo estão se apropriando do tema?; e iii) como os interesses, tanto individuais como das instituições, estão interferindo na adoção da temática dentro da política de crédito em questão?

Para tanto, buscou-se uma região onde fosse possível verificar a interação e o papel dos diversos atores sociais, como os funcionários das organizações financeiras, os responsáveis pela assistência técnica, as lideranças sociais locais e os agricultores familiares beneficiários do Pronaf. A diversidade de agricultores, de organizações sociais e de estrutura fundiária existentes facilita se entender os diferentes aspectos que permeiam a discussão da sustentabilidade “na ponta”, e qual o papel do crédito rural como indutor ou refreador desse processo.

#### 4.1 CARACTERIZAÇÃO SÓCIOECONÔMICA E DE USO DA TERRA DO TERRITÓRIO

A heterogeneidade de usos da terra e de situações socioeconômicas presentes no MOC torna a região um rico local para se estudar os temas desta dissertação em termos empíricos. A sua condição pode ajudar, inclusive, nas reflexões sobre a diversidade de situações presentes no meio rural brasileiro. Além disso, a elaboração do estudo se apoia um projeto de pesquisa financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) intitulado: “Desafios das políticas públicas contemporâneas no Brasil: superação da pobreza rural com ênfase na sustentabilidade” que envolve outros pesquisadores, mestrands e doutorandos vinculados ao Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate) da UFSC. Portanto, a realização das

etapas de campo acompanhada por outros pesquisadores e estudos conjuntos reforça a importância do Território em termos acadêmicos.

O Território do Meio Oeste Contestado integra o Programa Territórios da Cidadania (PTC), lançado em 2008 pelo Governo Federal, vinculado ao MDA e coordenado pela Casa Civil. O PTC é um desdobramento do Programa Territórios Rurais de Identidade (PTRI), implantado a partir de 2003 pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA. O PTC tem entre outros objetivos, gerar renda no meio rural por meio de um projeto de desenvolvimento territorial sustentável (DELGADO; LEITE, 2011), compreendendo para isso a articulação entre diversos Ministérios com foco na superação da pobreza rural em escala territorial (MEDEIROS; DIAS, 2011). A ideia do PTC é identificar, a partir dos PTRI, os territórios que apresentam os menores índices de desenvolvimento socioeconômico. São 120 os Territórios da Cidadania pelo Brasil, sendo dois no estado de Santa Catarina: o MOC e o Território do Planalto Norte (TERRITORIOS DA CIDADANIA, 2014).

O Território Meio Oeste Contestado (Figura 1) localiza-se na mesorregião oeste do estado de Santa Catarina. É composto por 29 municípios, que compreendem uma área total de 8.255 km<sup>2</sup> e representam 9% da superfície do estado (SDT, 2006)<sup>31</sup>. Dados do último Censo Agropecuário indicam que de um total de 15.473 estabelecimentos agropecuários no Território, 13.155 (85%) são de agricultores familiares e 2.318 (15%) são de agricultores não familiares. A proporção de estabelecimentos familiares encontrados no Território é um pouco menor do que a verificada para Santa Catarina (87%) e muito próxima da nacional (84,5%) (IBGE, 2006).

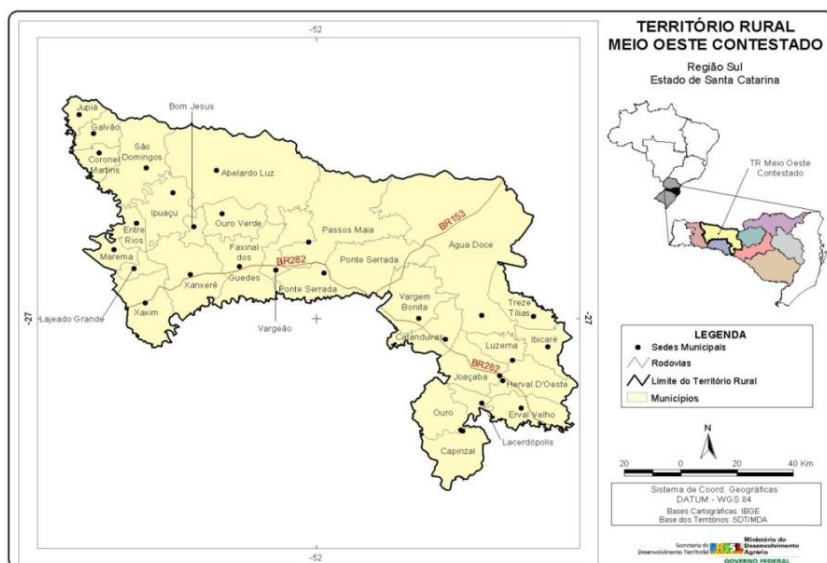
Um aspecto que chama atenção é que esse Território apresenta um elevado dinamismo socioeconômico decorrente da existência de agroindústrias com atuação em mercados regional, nacional e externo. Apesar disso, boa parte das famílias rurais da região não se integrou às principais cadeias produtivas agropecuárias presentes, sendo principalmente relacionadas às aves, aos suínos e ao fumo. Outra produção significativa é a de grãos, sendo que os cultivos de soja e milho ocupam as maiores áreas e

---

<sup>31</sup> Integram o Território os municípios de Água Doce, Catanduvas, Coronel Martins, Entre Rios, Ipuacu, Lajeado Grande, Luzerna, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, Vargem Bonita, Xaxim, Abelardo Luz, Bom Jesus, Capinzal, Erval Velho, Faxinal dos Guedes, Galvão, Herval d'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Jupiá, Lacerdópolis, Marema, Ouro, São Domingos, Treze Tílias, Vargeão e Xanxerê.

geram os maiores valores de produção das lavouras. A madeira e a erva-mate também se destacam enquanto atividades extrativistas de relevância para a economia do Território (TECCHIO, 2012).

Figura 1- Localização geográfica dos municípios do Território Meio Oeste Contestado



Fonte: SDT/MDA (2006).

A produção de leite também está presente e abrange praticamente todos os municípios do Território, sendo uma importante fonte de renda e estabilidade para os agricultores familiares. Ao longo das entrevistas, tanto os agricultores quanto os funcionários de assistência técnica destacaram a importância dessa produção para a manutenção das famílias no campo.

Outra característica importante do Território é a presença de um parque industrial vinculado à produção agrícola de capital privado e de capital cooperativo<sup>32</sup>. Resultado da fusão das antigas Sadia e Perdigão, a Brasil Foods possui uma unidade de abate de aves em Capinzal e uma de abate de suínos em Herval D'Oeste. Por conta disso, mantém diversos

<sup>32</sup> São empresas de capital privado na região: Brasil Foods, Tirol, diversas ervateiras e madeireiras. E são empresas de capital cooperativo a Cooperativa Central Aurora e a Coamo Agroindustrial Cooperativa.



agricultores sob o regime de integração, que acabam tornando-se especialistas nesse tipo de produção. No setor leiteiro, a empresa Laticínio Tirol é destaque, estando instalada em Treze Tílias (TECCHIO, 2012). Além das citadas, diversas outras empresas dinamizam a economia da região.

Alguns municípios ou grupos de municípios possuem características socioeconômicas particulares. Abelardo Luz, por exemplo, possui um grande número de famílias assentadas e o único abatedouro de peixes do território. O objetivo desse empreendimento é industrializar pescados produzidos em açudes e lagos presentes nos diversos municípios do Oeste catarinense.

Existem duas atividades que demandam forte prestação de serviços e a presença de trabalhos terceirizados: a erva-mate e o reflorestamento. Os serviços são necessários para o manejo de viveiros de produção de mudas, sendo desenvolvidos por empresas especializadas no plantio, nos tratamentos culturais, no corte, no transporte e outros. As indústrias de erva-mate possuem grande importância econômica em Catanduvas, Ponte Serrada, Vargeão, Xanxerê e Xaxim. No entanto, os ervais (tanto nativos quanto cultivados) estão presentes em grande parte do MOC. Já a produção de madeira de *Pinus* em tora ocorre em aproximadamente metade dos municípios da região. São destaques da produção de papel e celulose os municípios de Ponte Serrada, Água Doce, Vargem Bonita e Catanduvas. Também possuem destinos relevantes as toras para a fabricação de móveis, compensado e para lenha destinada ao aquecimento de animais, aquecimento doméstico e para cozinhar alimentos (TECCHIO, 2012).

Durante o trabalho de campo notou-se que havia uma segmentação sócio-política, evidenciado pela existência de três associações de municípios distintas no interior do MOC: Associação dos Municípios do Meio Oeste Contestado (AMMOC), Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI) e Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense (AMNOROESTE)<sup>33</sup>. Essa divisão reflete a ideia de “território dado” *versus*

---

<sup>33</sup> A AMMOC é composta pelos municípios de Água Doce, Capinzal, Catanduvas, Erval Velho, Herval d'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Lacerdópolis, Luzerna, Ouro, Tangará, Treze Tílias e Vargem Bonita. A AMAI, pelos municípios de Abelardo Luz, Bom Jesus, Entre Rios, Faxinal dos Guedes, Ipuçu, Lajeado Grande, Marema, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, São Domingos, Vargeão, Xanxerê e Xaxim. Por fim, pertencem à AMNOROESTE os municípios de Coronel Martins, Galvão, Jupia, Novo Horizonte, São Bernardino e São Lourenço do Oeste.

“território construído”, considerando que um território dado é uma delimitação político-administrativa e um território construído é resultado do encontro e da mobilização de atores sociais que integram certo espaço e identificam e resolvem problemas comuns (PECQUEUR, 1996). Sendo assim, dada a existência de distintas associações de municípios dentro de um mesmo Território da Cidadania (TC), considerou-se que o território possui características distintas que resultou na divisão de três territórios construídos – formados por relações de proximidade – dentro de um território dado – um TC instituído pelo Estado. Portanto, é de se esperar que haja diferenças importantes na distinção na economia inter-regional. Ao longo do capítulo, algumas diferenças entre as zonas que envolvem as distintas associações de municípios serão destacadas.

Após traçar as características gerais do Território é importante detalhar as características dos agricultores familiares inseridos na região.

#### **4.1.1 Os agricultores familiares do Território**

Além das impressões coletadas diretamente pela autora, a descrição dos agricultores familiares apresentada a seguir baseia-se em informações fornecidas por funcionários das organizações financeiras, das empresas de assistência técnica e dos sindicatos entrevistados. Portanto, por não ter havido uma cobertura completa do Território durante a pesquisa de campo, os dados são de agricultores dos municípios visitados e que possuem alguma relação com as organizações bancárias e sindicatos visitados, ou que são atendidos pelas assistências técnicas entrevistadas. Essa descrição se faz necessária, pois auxilia a compreensão de algumas situações específicas citadas pelos entrevistados.

Em todas as regiões visitadas, foi comentada a redução da quantidade de famílias rurais. Como a produção de soja e de milho são muito significativas na região, ao longo dos anos beneficiou-se dessa situação quem tinha mais terra, uma vez que essas culturas são consideradas commodities e que trazem bom retorno financeiro somente quando produzidas em grande escala. Entende-se, então, que o estímulo dado à produção dessas culturas não beneficia os agricultores com pouca terra, que em muitas regiões representa a maior parte das famílias. Em Coronel Martins, por exemplo, cerca de 80% das famílias possuem menos de 50 hectares de terra.

Observam-se também algumas diferenças marcantes entre os assentados e os demais agricultores familiares. Segundo os entrevistados, os assentados têm dificuldade para obterem renda, suas áreas produtivas são menores e há uma dependência extrema das políticas do Instituto Nacional

de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Além disso, em todos os municípios visitados onde haviam agricultores assentados foram relatados casos de endividamentos antigos que atingem grande parte das famílias, o que impede a contração de novos empréstimos, inclusive pelo Pronaf.

Devido às características físicas e socioeconômicas do Território, a produção de leite pelos agricultores familiares é importante e abrangente, sendo a atividade que mais gera excedentes monetários, especialmente entre os menores produtores. Vários entrevistados afirmaram que a produção de leite é a atividade que mais recebe incentivos regionais (municipais ou estaduais), e por isso vem crescendo bastante. Outros salientam a importância do gado de leite para a estabilidade da renda da família, uma vez que ela garante um rendimento mensal e depende menos de fatores externos para a sua manutenção. Afirmam que com um bom plantel e um bom manejo da pastagem a atividade é bastante estável em termos econômicos. Há consenso também quanto à importância não se estimular os contratos de integração na cadeia produtiva do leite, exatamente pelo risco de que o poder de coordenação das empresas sobre os agricultores poderia afetar a estabilidade da atividade.

Na contramão dessa estabilidade estão as atividades de avicultura e de suinocultura integradas, que são caracterizadas pelas lideranças sociais e pela assistência técnica como fortemente dependentes dos preços praticados no mercado nacional e internacional. Essa instabilidade é mais forte, segundo os entrevistados, na suinocultura que na avicultura. Relatam que o risco de haver queda de consumo e nos preços sem aviso prévio é muito grande, causando sobras de produto no chiqueiro e prejudicando o agricultor.

Outra característica marcante no MOC é a diminuição da diversidade agrícola destinada ao autoconsumo, havendo um aumento da produção voltada à comercialização. Esse fato pode ser exemplificado pelo depoimento a seguir:

Eu me lembro de quando eu era criança a gente fazia farinha de milho. Era trigo, milho, arroz, feijão, mandioca, batatinha, batata-doce, amendoim. Hoje em dia tem muito pouco nas propriedades. Porque demanda tempo também, atenção pra isso, não se tem mais tempo pra isso. Se torna mais prático e mais barato comprar na cidade (Entrevistado 03).

Essa situação comprova que a produção agrícola baseada em pacotes tecnológicos coordenados pelas grandes agroindústrias está cada vez mais presente no Território. A forte dependência de insumos externos e do mercado acaba por acarretar maior insegurança e perda de autonomia das famílias (LAMARCHE, 1998). Além dessas limitações, há também a perda de outras características típicas da agricultura familiar, como capacidade de trabalhar em grupo, por exemplo. Foi relatada a dificuldade, em alguns locais, de se estimular os agricultores a trabalhar em conjunto. Essa característica reforça que o modelo de agricultura baseado em monoculturas, concentração da propriedade da terra e no uso de pacotes tecnológicos, concebidos na ótica produtivista. Também desqualifica o valor e as formas de uso o manejo dos recursos naturais utilizados pelas populações tradicionais do campo (PÁDUA, 2003).

Não obstante, existem algumas experiências que caminha ao contrário dessa lógica. Um exemplo são os assentamentos da região de Água Doce, onde existem agricultores que deixaram de cultivar o tabaco e passaram a produzir hortaliças e leite. A mudança se deu devido à queda do preço do fumo no mercado e à intoxicação dos agricultores. A partir do acompanhamento da Cooperativa de Assentados da Reforma Agrária de Água Doce e Catanduvas (COOPERMOC) os agricultores passaram a cultivar as hortaliças e vende-las para o Programa de Aquisição de Alimentos, o que estimulou ainda mais a sua reconversão produtiva. Agora, a discussão se dá em torno da certificação orgânica para aumentar o valor dos produtos e conseqüentemente a renda das famílias.

Entende-se que as iniciativas que estimulem as produções de leite e a diversificação de alimentos podem ser consideradas mais sustentáveis, uma vez que promovem a estabilidade financeira da família, maior autonomia, além de trazerem possibilidades de sistemas produtivos menos impactantes ao solo e ao ambiente em geral. Isso posto, é importante verificar como o crédito rural funciona e qual a sua relação com a sustentabilidade na região.

#### 4.2 O FUNCIONAMENTO DO CRÉDITO RURAL NO MOC

A pesquisa de campo no MOC se deu em duas etapas, uma ocorrida em novembro de 2012 e outra em julho de 2013. A primeira etapa serviu para ampliar o conhecimento a respeito das características gerais do território e entrevistar alguns funcionários e dirigentes de organizações financeiras presentes no Território. Nesse caso, a escolha dos municípios para as realização das entrevistas foi aleatória, mas a amostragem que determinou os tipos de organizações financeiras selecionadas foi intencional. Essa escolha intencional se deu no sentido de tentar abarcar os

vários tipos de organizações financeiras as quais os agricultores se dirigem para acessar o crédito do Pronaf. Além de seguir as diretrizes oficiais contidas no Manual do Crédito Rural e nas demais regras do BC cada organização financeira tem suas próprias normas de outorga de crédito. Portanto, foram escolhidas uma agência do Banco do Brasil em Joaçaba, uma cooperativa de crédito tradicional em Passos Maia e duas cooperativas de crédito solidárias, uma em Água Doce e outra em Coronel Martins<sup>34</sup>. Essa heterogeneidade foi proposital, pois se pretendia conhecer e comparar a visão de todos os principais operadores do crédito rural, tendo em conta as características do território.

Na segunda etapa de campo buscou-se arquir funcionários da assistência técnica, lideranças e agricultores familiares beneficiários do Pronaf. Nesse caso, a escolha dos municípios foi intencional e se baseou nas informações obtidas na primeira etapa do campo. Os entrevistados na primeira etapa afirmaram que existem diferenças marcantes na atuação dos movimentos sociais dentro do MOC, que se expressam de acordo com a abrangência de cada associação de municípios. Considerando essa diversidade, optou-se pela seleção de municípios pertencentes às três regiões, a fim de abarcar situações distintas em termos sociopolíticos e econômicos, e que possivelmente condicionam a aplicação do crédito rural. A Figura 2 ilustra os municípios selecionados, sendo três pertencentes à região da AMMOC (Água Doce, Catanduvas e Joaçaba), quatro à AMAI (Abelardo Luz, Passos Maia, Ponte Serrada e Xanxerê) e dois à AMNOROESTE (Coronel Martins e Galvão).

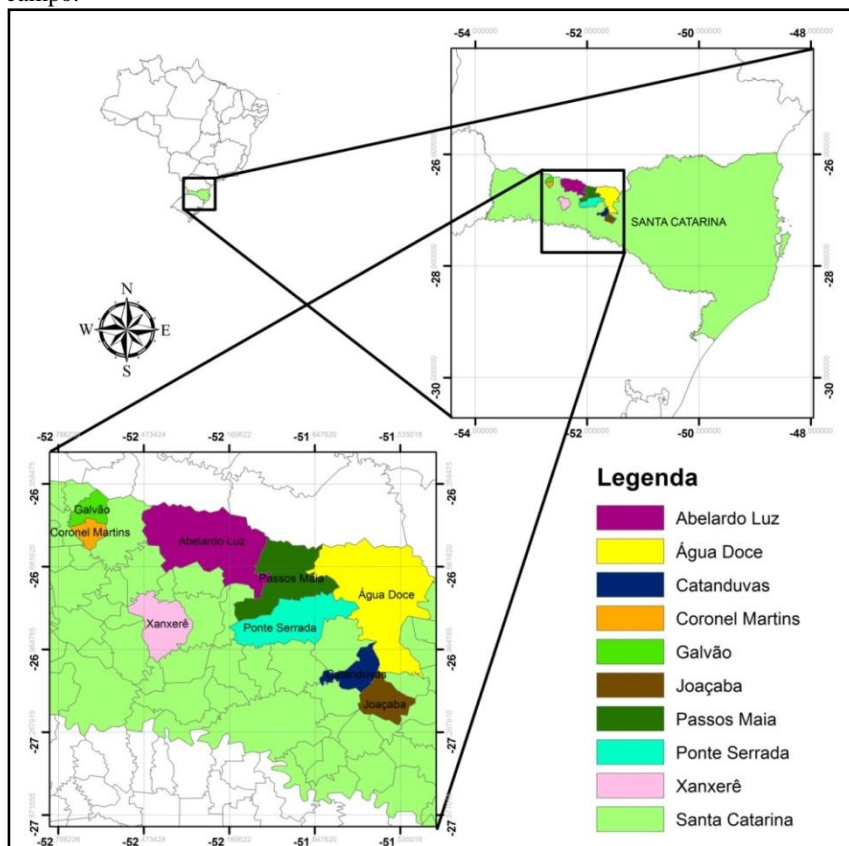
No caso específico dos beneficiários do Pronaf, optou-se pela seleção baseada na diversidade de situações. A indicação das famílias entrevistadas se deu pelos sindicatos e pelos órgãos de assistência técnica. Procurou-se sempre a indicação de mais de um agricultor por município, dando preferência a agricultores distintos tanto quanto ao nível socioeconômico (mais ou menos capitalizados e/ou integrados ao mercado formal) quanto ao tipo de produção (mais ou menos dependente de insumos químicos e do uso de agrotóxicos). Essa escolha intencional dos estabelecimentos rurais familiares se justifica pelo objetivo específico deste

---

<sup>34</sup> São consideradas cooperativas de crédito tradicional aquelas cujas estruturas mais se aproximam das organizações bancárias, pois norteiam suas ações visando profissionalização gerencial e concentração de recursos. Por sua vez, as cooperativas de crédito solidárias são aquelas que se baseiam em preceitos da economia solidária e, portanto, se organizam de forma mais horizontalizada.

trabalho, que busca entender a ação do crédito no estímulo a mudanças rumo à sustentabilidade.

Figura 2 - Municípios do Território Meio Oeste Contestado visitados no trabalho de campo.



Fonte: Elaboração de Rudá Pereira.

A partir das entrevistas e considerando a diversidade de situações causadas pelas escolhas intencionais e aleatórias empregadas para compor a amostra, é possível traçar um panorama geral sobre a visão e presença de ações ligadas à sustentabilidade nas iniciativas de crédito rural do Território. Por sua importância foi dado maior destaque as linhas de crédito ligadas ao Pronaf.

### 4.3 A VISÃO DOS ATORES SOCIAIS DO TERRITÓRIO

Para que haja melhor compreensão sobre a relação entre crédito rural e sustentabilidade é necessário pensar na ação dos vários atores envolvidos na aplicação da política. Servindo de ponte entre a política pública e os beneficiários estão as organizações financeiras que controlam o acesso ao crédito rural. Auxiliando na elaboração dos projetos técnicos e no planejamento da utilização dos empréstimos na propriedade estão os funcionários das empresas de assistência técnica, em sua maioria engenheiros agrônomos. As lideranças sociais, na forma de dirigentes ou integrantes de sindicatos também podem fornecer pistas sobre as aplicações de Pronaf nas propriedades. Por fim, e por serem os beneficiários diretos da política, os agricultores familiares também são partes importantes nessa reflexão. A soma dos olhares desses diversos atores é vital para se entender como o crédito influencia as iniciativas produtivas, de transformação e de comercialização a luz da questão da sustentabilidade, bem como sobre a maneira pela qual a sustentabilidade se expressa em suas vertentes ambiental (estimulam sistemas produtivos menos agressivos ao meio ambiente), social (favoreçam a autonomia e reprodução social das famílias) e econômica (melhoram a renda e qualidade de vida das famílias).

#### 4.3.1 O olhar das organizações financeiras

Considerando a presença de organizações financeiras tradicionais e solidárias no MOC, a análise dos dados buscou entender, além da ação em si das organizações no acesso ao crédito, se existem diferenças significativas entre esses dois formatos organizacionais no que tange a sustentabilidade. Nos pontos de discussão em que for pertinente essa distinção entre as organizações será salientada.

Todos os entrevistados consideram que o Pronaf tem sido de grande auxílio para o agricultor familiar. Frisam que hoje não há falta de recursos e o fato dos juros serem baixos também ajuda nesse quadro favorável. Consideram também que o crédito é fundamental para a melhoria das propriedades, desde que o recurso seja utilizado com o devido rigor técnico de modo que o agricultor possa obter renda satisfatória e ser capaz de honrar o empréstimo. Quando indagados a respeito das políticas de acesso, os entrevistados afirmam que o acesso ao crédito deve ser facilitado, para que haja a inclusão de mais famílias. Reconhecem, porém, que deve haver um bom planejamento dos investimentos, caso contrário o agricultor poderá

ter prejuízo ou se endividar além do necessário. Relatam que os projetos elaborados no momento da solicitação dos recursos têm esse papel, no entanto, devido à grande demanda, nem sempre os estudos técnicos feitos na região tem essa visão profunda da situação.

Os entrevistados sinalizam que os agricultores recorrem ao crédito várias safras seguidas, pois há um “aumento das necessidades”. Nessa situação, o agricultor pára de acessar o crédito somente quando muda de atividade ou cresce a ponto de não ser mais considerado agricultor familiar – mesmo assim o produtor pode acionar outras linhas de crédito rural, o que indica a continuidade do circuito de dependência. Afirmam também que mesmo em situações em que a família consegue melhorias na estrutura da propriedade, não necessariamente consegue aumentos na qualidade de vida. Isso ocorre devido ao alto grau de dependência que agricultores, mesmo os mais capitalizados, vivem atualmente em relação as agricultura de base industrial.

Apenas em alguns casos isolados o agricultor não precisou mais recorrer ao crédito, por ter poder de viver de forma autossuficiente. Segue a fala de um dos gerentes de organização financeira entrevistado para ilustrar essa situação:

E também aquela historia da gente entender se há tendência do agricultor se tornar autossuficiente economicamente, o que dá pra ser isso, 1%? Será que dá? Eu vejo o contrário, eu vejo produtores que eram fortes aos poucos irem se tornando fracos, cada vez mais dependentes. [...] porque primeiro precisou pra semente, depois pro adubo, depois a ureia, depois veneno, depois a máquina pra colher, entendeu? (Entrevistado 05)

Esse fato mostra que o crédito do Pronaf, por si só, não consegue romper a lógica produtivista da agricultura modernizada e nem gerar transformações estruturais. Essa afirmação corrobora com o que Aquino e Schneider (2010) já haviam constatado em estudos anteriores. Esses autores concluíram que um dos fatores que impede o sucesso dos programas de crédito é a falta de articulação com outras políticas públicas estruturantes, o que reduz os efeitos social e ambiental dos recursos aplicados e limita o seu potencial enquanto indutor de mudanças.

Quando questionados sobre o nível de debate sobre a sustentabilidade dentro da organização financeira todos afirmam ter consciência da importância de apoiar projetos que visem a sustentabilidade



econômica das famílias, bem como a manutenção delas na atividade agrícola e o não comprometimento dos recursos naturais. No entanto, essa consciência tem pouca ação na prática.

Compreender bem as ideias ligadas a esse quadro nos auxilia a entender a situação, uma vez que as organizações buscam exprimir suas identidades “conforme modos socialmente apropriados” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 211). Sob essa ótica, é possível que as organizações adotem certa prática institucional ou discurso que não tenha relação apenas com o aumento de sua eficiência, mas que legitime sua função social. Esse parece ser o caso da discussão sobre a sustentabilidade dentro das organizações financeiras, já que há um conflito entre o que seria desejável para o agente financeiro – um agricultor que invista em atividades mais lucrativas e que seja dependente do crédito a cada vencimento do empréstimo – e o que seria desejável em termos de desenvolvimento sustentável – um agricultor que tenha autonomia para escolher quando acessar o crédito e em que investir.

Ainda sobre essa questão, os entrevistados das organizações financeiras afirmam que não induzem os agricultores para determinada linha de crédito do Pronaf. No caso das organizações cooperativas solidárias, foi relatado que os agricultores já conhecem algumas linhas, muito provavelmente pelo contato com os outros associados. Notou-se que essas organizações têm uma preocupação maior com as condutas dos agricultores, pensando como ele deve proceder para não se endividar demasiadamente e possa ter mais qualidade de vida. Mas, em apenas uma organização notou-se a preocupação em se incentivar sistemas que fujam dos moldes da agricultura produtivista. No caso das organizações tradicionais (tanto bancos como cooperativas), foi relatado que a orientação dada ao agricultor diz respeito mais às questões burocráticas dos contratos (prazos, juros, etc.). Afirmou-se também que os agricultores sabem pouco sobre as linhas, e que não há um acompanhamento ou orientação específica sobre como ele deve utilizar o valor emprestado no seu estabelecimento.

Esse contraste entre os dois tipos de organização financeira revela que as relações de proximidade têm um papel importante no que diz respeito à autonomia dos agricultores e sobre a importância de se investir corretamente as verbas obtidas via os empréstimos. Essa situação contribui para que o crédito possa realmente melhorar a sustentabilidade econômica e a qualidade de vida da família.

Se considerar que o comportamento dos indivíduos é guiado por um cálculo estratégico para a satisfação de suas preferências e estruturado pelas instituições (HALL; TAYLOR, 2003), conclui-se que diferentes arranjos

institucionais criam espaços distintos para os beneficiários das políticas de crédito. Por isso surgem comportamentos diferentes das organizações financeiras que atingem os tomadores no momento de repassar os recursos oficiais, mesmo quando teoricamente a conduta dos agentes deveria ser a mesma.

Questionados sobre as linhas que financiam modelos alternativos de produção (como exemplo as linhas Pronaf Eco, Pronaf Floresta e Pronaf Agroecologia) todos os entrevistados foram taxativos em afirmar que a existência da linha não estimula a escolha do agricultor. Descrevem que os beneficiários chegam às agências com a intenção de investir, por exemplo, na aquisição de maquinário, na compra de animais ou incrementar a pastagem e que, baseado nesse desejo, os gerentes orientam a escolha da linha. Essa conduta reforça a necessidade de articulação com outras ferramentas para que o crédito possa estimular a instalação de sistemas de produção na direção da sustentabilidade.

Como abordado no capítulo anterior, essas linhas com apelo à sustentabilidade não trazem vantagens em termos de juros e de prazos, capazes de estimular a mudança no modo de produção.

Se a incorporação da questão da sustentabilidade no Pronaf seguir o mesmo padrão observado em outras áreas de atuação do sistema financeiro o que se verá são mudanças institucionais do tipo incremental (HALL; TAYLOR, 2003). Isso significa que haverá uma mistura de antigas normas de acesso com o incremento de novas regras, capazes de levar em conta as três principais vertentes do desenvolvimento sustentável simultaneamente. Entretanto ainda não se observa elementos concretos dessa incorporação e nem mudanças operacionais no âmbito das organizações financeiras locais nessa direção. Aquelas que incorporam algum elemento ligado à sustentabilidade no atendimento aos beneficiários do Pronaf o fazem pelo posicionamento sociopolítico da organização, e não pelas mudanças das normas e/ou incorporação de linhas de crédito com caráter sustentável. Prova disso é a afirmação de vários entrevistados de que existem agricultores orgânicos que acessam o Pronaf via linha Mais Alimentos, evidenciando a pouca influência de uma linha direcionada diretamente à produção sustentável na escolha de um modelo de produção não dependente de agroquímicos.

Ao serem questionados sobre o que impede que o crédito seja empregado de forma mais sustentável, os gerentes afirmam que faltam mais informações para o agricultor a respeito de sistemas produtivos alternativos, capazes de aumentar sua autonomia, manter sua sustentabilidade econômica, não prejudicar os recursos naturais e melhorar a sua qualidade de vida. Todos, entretanto, atribuem esse papel aos demais atores, como a

assistência técnica, os gestores de políticas públicas que deveriam incentivar variadas formas de produção (até mesmo via o Pronaf, mas com uma lógica diferenciada), o mercado, os sindicatos e a mídia. Há necessidade de ampliar a discussão para estimular o pensamento crítico, salientado por todos os entrevistados e presente nessa fala:

[...] a maioria das pessoas está fazendo por necessidade e não por consciência. Se você for trabalhar direto com o agricultor no dia-a-dia deles, você percebe que a grande maioria, em todo o sentido não só na agroecologia e na produção orgânica, até no convencional, é meio que por uma necessidade. Ele está fazendo no automático. (Entrevistado 06)

Uma das características das instituições é a presença de relações assimétricas de poder no seu funcionamento (HALL; TAYLOR, 2003), o que pode explicar as variações no posicionamento das organizações financeiras com relação à sustentabilidade de acordo com quem detém o seu poder. Assim, outra questão pesquisada foi a postura da organização de acordo com a visão dos indivíduos que tem poder de decisão dentro da mesma. A organização financeira pode mudar de uma lógica socioambiental para uma lógica economicista (ou vice-versa) se, por exemplo, a sua diretoria mudar. Do mesmo modo, alguns tipos de regras internas e incentivos podem ser incorporados ou deixados de lado pela organização de acordo com o posicionamento da nova direção.

#### **4.3.2 A assistência técnica**

A fim de entender como a assistência técnica auxilia e/ou induz a aplicação do crédito do Pronaf foram entrevistados quatro engenheiros agrônomos da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri) de Xanxerê, Água Doce, Passos Maia e Ponte Serrada e dois pertencentes às secretarias de agricultura dos municípios de Galvão e Abelardo Luz. Esse último não desempenhava mais a função no momento da entrevista, porém foi quem esteve mais próximo da incorporação do Pronaf pelas famílias assentadas do município. Sendo Abelardo Luz marcado pela presença de um grande número de famílias assentadas, considerou-se que essa pessoa poderia fornecer informações importantes acerca do uso do Pronaf por um público que é tão representativo no município e na região.

Questionados a respeito das mudanças nos sistema de produção, observou-se duas visões distintas entre os técnicos. Uma delas acredita que o Pronaf estimulou e acompanhou as mudanças, evidenciado pela seguinte fala: “Eu acho que ele foi junto com as atividades econômicas que se desenvolveram dentro das propriedades. Então ele migrou de grãos para bovino de leite” (Entrevistado 16). Em contraposição, há os que acreditam que as mudanças na matriz produtiva se devem a outros fatores:

O pessoal acha que é o Pronaf, eu não acho que é o Pronaf. Por exemplo, o pessoal diz que diminuiu a produção de feijão. Mas a produção de feijão diminuiu não é porque teve crédito a mais pra plantar ou pra produzir leite, ela diminuiu porque ninguém mais vai arrancar feijão. (Entrevistado 13)

Essa divergência de opiniões deixa clara a complexidade de fatores que envolvem as mudanças produtivas, tanto de culturas quanto de base tecnológica, reforçando a opinião de que uma política de crédito, por si só, não é capaz de induzir mudanças rumo à sustentabilidade. Ou seja, são necessários outros incentivos associados para se alcançar transformações expressivas.

Pode-se somar a isso a opinião de alguns dos entrevistados sobre o excesso de estratificação das linhas de crédito. Eles acreditam que os bancos relutam em trabalhar com algumas linhas do Pronaf por não saberem bem como funciona, como, por exemplo, a linha Pronaf Agroecologia. Alguns acreditam que uma menor taxa de juros para investimento em sistemas produtivos diferentes do convencional traria mais resultados no estímulo às mudanças do que a simples existência de várias linhas.

Outra questão levantada foi o excesso de facilidades para acessar as linhas do Pronaf. Conforme já citado pelas organizações financeiras, sem o devido planejamento acaba-se tendo um efeito contrário daquele esperado pelo Programa, que é o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar<sup>35</sup>:

Recurso existe e bastante. Parece até que o governo quer forçar que as pessoas usem. Então quando você

---

<sup>35</sup> Os entrevistados denominam essa liberação de crédito sem planejamento de “crédito de balcão”.

também dá de forma muito fácil, a gente fica preocupado com o uso disso aí. Quando é uma ferramenta que você demora pra conquistar você usa com mais cuidado. (Entrevistado 19)

Além da falta de critérios, outro ponto falho que dificulta incorporação de um caráter sustentável no Programa é a pouca atenção dada ao atendimento das necessidades da propriedade rural como um todo. Mesmo que esse seja um dos objetivos institucionais do Pronaf – e que lhe confere uma abordagem mais sinérgica com o desenvolvimento sustentável – os entrevistados afirmam que na prática disso não acontece.

Exemplo disso é a continuidade da compra de maquinário por simples status social: “tinham situações que de repente o produtor não teria porque fazer esse investimento e acabava comprando porque o vizinho comprou, porque é mais confortável ter uma maquina mais nova” (Entrevistado 19). Esse exemplo foi dado por vários entrevistados, que afirmam que nos últimos anos, principalmente após a forte divulgação da linha de investimento Mais Alimentos, houve um aumento na aquisição de tratores e que, em muitos casos, isso era desnecessário ou faltam outros projetos para que otimizem o uso do equipamento. Descrevem igualmente que devido às condições de juros e prazos muito favoráveis, é fácil encontrar, por exemplo, um agricultor que tenha um trator financiado pelo Pronaf que passa trezentos dias por ano sem funcionar: “O problema é que ele [o Pronaf] entregou muito dinheiro sem pedir a contrapartida, às vezes apoiado em outras coisas que não o princípio sob o qual ele foi fundamentado, ou seja, para que seja uma política de desenvolvimento” (Entrevistado 13).

Novamente a discussão chega à necessidade de articulação com outras políticas estruturantes e até da necessidade de se entender melhor as particularidades do grupo beneficiário. Exemplos disso ficam evidentes ao se analisar as tentativas de introduzir a produção orgânica em algumas propriedades, citado por um técnico. Ele afirma que é necessário respeitar as etapas para que o agricultor entenda que a mudança é segura e para que haja tempo dele refletir e assim romper com alguma prática baseada em uso de agroquímicos empregada pelo pai. A mudança deve ser gradual, caso contrário o agricultor tende a repelir a nova técnica.

Ademais, o crédito é também visto como uma ferramenta para aumentar conquistas pessoais e, quando vem desacompanhado de outras ações que visem o desenvolvimento, sofre forte influência da lógica capitalista e consumista:

A gente vive numa sociedade consumista, que tá muito galgada no dinheiro. Tem uma variação do menos ganancioso até o extremamente ganancioso. Então o crédito veio pra ajudar as pessoas a realizarem seus sonhos, que pra alguns pode ser um sonho menor em termos financeiros e pra outros pode ser maior. (Entrevistado 19).

Já com relação à articulação com outras políticas, os entrevistados frisam que falta um objetivo comum e norteador mais claro que articule melhor as políticas direcionadas à agricultura familiar:

Por exemplo, uma instituição do governo do estado, ela tem que congrega talvez todas as instituições para dizer: eu sou um órgão do estado que quero desenvolver a região e chamo os diversos seguimentos dessa região e faço um pacto de desenvolvimento. E quais são os princípios que nós devemos obedecer, e qual é o diagnóstico que nós temos hoje, o que nós queremos, o que é possível fazer para alcançar um objetivo para frente. Então falta congrega essas diferentes instituições para que elas tenham o mesmo objetivo: desenvolver a região. (Entrevistado 16)

As discussões sobre sustentabilidade no âmbito das organizações de assistência técnica trazem muitas pistas sobre como as instituições bloqueiam ou favorecem a incorporação da sustentabilidade pelo Pronaf. Alguns entrevistados afirmaram que há muita discussão teórica e pouca prática – e justificam que isso se deve à forte influência da lógica capitalista presentes nos mercados. Enquanto outros dizem, embora não diretamente pensando na sustentabilidade, que as ações acabam por incorporar um ou outro aspecto da mesma. Salientam ainda que a incorporação da temática deve se dar de modo a entender como ela influencia no dia-a-dia das unidades produtivas. Além disso, todos mostram ter ciência do conceito de desenvolvimento sustentável mais conhecido pelo Relatório Nosso Futuro Comum<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Exemplificado na fala deste entrevistado: “Então a gente vê esse tripé, do econômico, social e ambiental, fundamentais para que a gente possa manejar e

Mesmo assim, todos afirmam que a incorporação da temática depende fortemente do comportamento individual de quem trabalha na organização: “não é uma diretiz muito forte da empresa, é mais de quem tá a fim de fazer” (Entrevistado 24). Isso mostra como as normas podem ser influenciadas pelos interesses dos atores que compõem as instituições<sup>37</sup> (HALL; TAYLOR, 2003). É possível encontrar dentro de uma mesma organização posicionamentos diferentes com relação à incorporação da sustentabilidade na operacionalização de políticas públicas. Os entrevistados descrevem conflitos em reuniões entre visões produtivistas e as que pensam o desenvolvimento da propriedade rural como um todo, o que confirma que em ambientes mais democráticos as normas das organizações podem ser modificadas de acordo com o comportamento dos indivíduos que trabalham nas mesmas. Sendo assim, de acordo com o posicionamento do técnico responsável, a assistência técnica pode bloquear ou não a incorporação da sustentabilidade em suas atividades. A fala desse outro entrevistado deixa essa influência mais clara:

Nós temos uma visão mais produtivista, claro que isso varia de técnico pra técnico (...), existem várias cabeças né, embora a empresa tenha políticas oficiais do que se pretende, mas ainda depende muito do técnico. O técnico tem mais vocação pra alguma coisa, pode gostar de trabalhar mais com agroecologia ou com tal atividade (...). Às vezes falta interesse da empresa e nosso também de correr atrás dessas transformações. (Entrevistado 19)

Além de mostrar a influência dos interesses nas mudanças institucionais, a fala também traz outro aspecto interessante: algumas estratégias induzidas por um contexto institucional podem se “fossilizar”, e se tornarem uma visão de mundo propagada por organizações oficiais (HALL; TAYLOR, 2003). Essas visões moldam a imagem da própria empresa e as preferências dos interessados. Esta característica das

produzir em forma de alimentos de qualidade e que seja em quantidades suficientes para que todo mundo tenha acesso a esses alimentos. E que seja por um tempo muito longo ou então de forma perene” (Entrevistado 16).

<sup>37</sup> Aqui, o termo instituições está sendo usado tanto para designar o conjunto de normas que as compõem quanto como sinônimo de organizações.

instituições – embasada no institucionalismo histórico – pode explicar a permanência da visão produtivista das empresas de assistência técnica citada acima. As normas creditícias passadas, embasadas nos pressupostos da Revolução Verde, construíram uma visão de agricultura próspera e indicavam os rumos pelo qual a assistência técnica deveria trilhar. Essa visão foi adotada pela assistência técnica oficial e certamente influenciou o imaginário de vários agricultores<sup>38</sup>.

#### **4.3.3 As lideranças sociais**

Esses atores têm um papel especial por representarem um espaço privilegiado para a troca de informação e de criação de laços de confiança entre os agricultores. Portanto, são capazes de reunir visões mais abrangentes que dificilmente são obtidas nas entrevistas individuais feitas junto às famílias de agricultores. Esses dirigentes normalmente estão cientes das opiniões e dos questionamentos feitos pelos agricultores familiares com que se relacionam. Essa posição, que se diferencia da relação dos agricultores com a assistência técnica<sup>39</sup> por exemplo, é também importante para que se pontuem questões de conflito, insatisfação e de lógica dos agricultores familiares, e que podem estar ausente nas demais entrevistas.

Além disso, esses entrevistados consideram que exercem um importante papel no apoio e estímulo aos agricultores, auxiliando na organização coletiva, levantando questões para discussão, tirando dúvidas burocráticas e até direcionando para esse ou aquele tipo de sistema de produção.

Dada a importância e influencia desses atores, entrevistou-se um representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) de Coronel Martins, um do Sindicato dos Agricultores Familiares (Sintraf) de Xanxerê e um da Cooperativa de Industrialização e Comercialização do Meio Oeste Contestado (Coopermoc) de Água Doce. Das três organizações visitadas, a última trabalha quase exclusivamente com assentados, trazendo então elementos que envolvem especificamente esse tipo de agricultor.

---

<sup>38</sup> Como também sugere Favareto (2010), ao discorrer sobre a importância da dependência do caminho na promoção do desenvolvimento rural.

<sup>39</sup> Nem sempre a assistência técnica se coloca numa relação de troca com o agricultor. Um posicionamento impositivo com relação às técnicas ou até uma sugestão dada sem pesar a realidade do agricultor pode abalar a confiança dessa relação.



Sobre o olhar que esses atores têm do Pronaf foram levantados pontos positivos e negativos. Todos concordam que o acesso ao crédito proporcionado pelo Pronaf possibilitou uma melhoria na renda, na produção e consequentemente na qualidade de vida dos agricultores familiares, corroborando a opinião dos gerentes das organizações financeiras. Um deles chega até a atribuir ao custeio do Pronaf a diversificação de culturas e a estabilidade dessas, dando como exemplo o aumento do cultivo das hortaliças. Em contrapartida, há também um aumento da diversificação de culturas entre os assentados da região de Água Doce, onde os agricultores assentados não acessam o Pronaf há tempos devido à inadimplência de empréstimos anteriores: “Dá pra dizer que dos nossos associados quase 100% não acessam [o Pronaf]. Dentro dos assentamentos estão todos endividados, inadimplentes, então a gente não tem contato [com o Pronaf]” (Entrevistado 22). Atribuem esse endividamento à falta de orientação e de assistência. Essa divergência de situações traz vários pontos de reflexão, entre eles o papel da assistência técnica do Pronaf na diversificação de culturas<sup>40</sup>. Esse último ponto será abordado com mais detalhes ao longo deste tópico.

Ainda sobre o Pronaf, alguns pontos negativos foram levantados. Um deles, diretamente relacionado com as organizações financeiras, é a questão da facilidade de acesso ao crédito sem planejamento de acordo com a visão institucional da organização que libera o crédito. Ao comparar duas organizações distintas, um dos entrevistados pontua que a rigidez de certa organização para liberar crédito somente para projetos com planejamento prévio não impede que o agricultor consiga o acesso em outra organização menos preocupada com a vertente social do crédito.

Muitas vezes o dinheiro fácil facilita o maior endividamento também. Por isso o crédito consciente. O Pronaf tem que melhorar muito. São poucos lugares que tem essa conscientização, que não é liberado o crédito, é pensado o crédito (Entrevistado 8).

Outro ponto é a elaboração do projeto, que segundo os entrevistados é feita de forma quase automática. Por ser pré-elaborado não há necessidade

---

<sup>40</sup>Entendendo aqui a diversificação de culturas uma mudança incremental rumo à sustentabilidade

de o técnico conhecer o tomador. Portanto, nem sempre se verifica se o mesmo tem aptidão para desenvolver a atividade que pretende investir.

Estes dois pontos mostram a fragilidade da política e como ela pode se modificar de acordo com os interesses e as condutas das organizações que a operacionaliza. Mesmo que a política – no caso, o Pronaf – busque incorporar a ideia de sustentabilidade como forma de se legitimar socialmente, a ausência de alguns arranjos institucionais quanto a sua operacionalização dando muita autonomia às organizações financeiras, por exemplo, pode causar um “dilema de ação coletiva” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205), em que os interesses e preferências de determinado ator podem trazer um resultado subótimo para a coletividade. Esse parece ser o caso da aprovação de crédito sem muitos cuidados em um Programa que visa fortalecer o agricultor familiar e promover o desenvolvimento sustentável. Os interesses das organizações financeiras e dos técnicos que elaboram os projetos por vezes se sobressaem ao que seria ótimo para os agricultores beneficiários do Pronaf.

Relacionando essa discussão com a ideia da sustentabilidade adotada pelas instituições, buscou-se entender como as organizações visitadas se apropriam do tema e a influência disso no bloqueio ou na promoção da temática no âmbito do Pronaf. Quando questionados sobre o que é discutido sobre sustentabilidade na organização, todos citam a manutenção da produção e da qualidade de vida familiar, permanência da população rural e preservação do meio ambiente. Isso é exemplificado por essa fala: “(...) uma cooperativa que preza o seu associado vai buscar alternativas melhores de qualidade de vida, porque quando a gente fala de sustentabilidade é nisso que a gente tá pensando” (Entrevistado 22). Citam que às vezes existem discussões teóricas com a Ater sobre o tema, e a oferta de cursos que debatem questões práticas como técnicas de piqueteamento de pasto ou até sobre a legislação ambiental.

Especificamente sobre a legislação ambiental, os entrevistados se queixam da dificuldade de entendimento, deles próprios e dos agricultores em geral, sobre as normas vigentes: “As questões social e econômica são muito mais claras” (Entrevistado 22). Citam também parcerias com outras organizações para seminários e até para a elaboração de um plano de negócios pensando no desenvolvimento dos municípios “com uma visão mais sustentável”.

Nota-se que para esses atores a questão da sustentabilidade nunca está desvinculada de seu efeito sobre a qualidade de vida e a manutenção das famílias, evidenciando que na sua visão não há como separar as vertentes da sustentabilidade. O institucionalismo sociológico sugere que os aspectos institucionais e culturais se interpenetram, rompendo assim com

uma dicotomia que opunha os dois termos (HALL; TAYLOR, 2003). Isso significa que é possível entender o papel da cultura, enquanto sinônimo de instituição, tem no comportamento dos indivíduos. Nesse caso, o olhar desses entrevistados sobre a sustentabilidade é influenciado por uma rede de hábitos e de símbolos vindos tanto das organizações das quais fazem parte quanto de suas experiências pessoais, justificando o entendimento indissolúvel que esses atores tem sobre a qualidade de vida e a sustentabilidade.

Um exemplo é a fala que explica os motivos pelos quais um agricultor opta por utilizar um modelo alternativo de produção:

(...) pela parte econômica, por exemplo, é uma forma de ganhar mais e pela parte social também, o cara tá se alimentando bem né (...). Então assim, dá pra se dizer que 100% das famílias [cooperadas] hoje produz de uma forma alternativa, só não tem bem claro essa questão da agroecologia, do orgânico e tal. Mas eles fazem assim espontâneo (...). Tu pode ir conversar na rua, tu vai ver que ele faz espontâneo, e vive especulando nós aqui pra saber o que faz com tal coisa. (Entrevistado 22)

Por conta dessa visão esses atores não consideram que o Pronaf consiga ajudar a promover a sustentabilidade de forma independente, entendendo que o conceito envolve muito mais do que acesso ao crédito: “A sustentabilidade ele ajuda, mas não é muito. O Pronaf para o nosso agricultor ajuda uns 30% (...), mas o que ele precisa é muito mais que Pronaf” (Entrevistado 17).

Quando questionados a respeito da relação do Pronaf com outras políticas públicas para a agricultura familiar e a influência delas para a promoção da sustentabilidade, as opiniões foram distintas, muito provavelmente pelas realidades diferentes entre as regiões onde os entrevistados se encontram. Foram citadas basicamente o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), sendo que na região de Xanxerê esses programas são considerados fracós devido ao valor de venda permitido anualmente ao agricultor<sup>41</sup>, enquanto que na região de Água Doce os programas são considerados os responsáveis pelo estímulo à

---

<sup>41</sup> Na ocasião da entrevista, o valor do PAA era de R\$5.500,00 ao ano.

produção de hortaliças, especialmente as orgânicas. Essa diferença se deve, entre outros fatores, à capitalização dos agricultores das duas regiões. A região de Coronel Martins, como já descrito anteriormente, concentra muitas pequenas propriedades pouco capitalizadas, unindo-se com a realidade dos assentados de Água Doce, onde programas como o PAA e PNAE tem uma grande influencia na renda das famílias. Diferentemente dos agricultores de Xanxerê, onde o efeito dos programas citados não é tão relevante economicamente para as famílias.

Isso reforça o caráter “de cima para baixo” das políticas públicas para agricultura familiar, citadas pelos entrevistados. Eles acreditam que algumas políticas não têm maior efetividade porque não conhecem a realidade do agricultor em cada região. Vale frisar que, a exemplo deste estudo de caso, mesmo regiões pouco extensas geograficamente podem apresentar realidades bem distintas. Além disso, a fragmentação da atuação estatal por meio de uma setorização das organizações – muito comum na política agrícola brasileira - parece estimular compromissos pontuais com apenas uma parcela da sociedade.

#### **4.3.4 Os agricultores familiares**

Entendido como as organizações incorporam a ideia de sustentabilidade e de que maneira as estruturas institucionais e os interesses favorecem ou desfavorecem a inserção da temática na operacionalização do crédito do Pronaf, este tópico visa compreender na visão dos agricultores familiares os fatores que impulsionam mudanças rumo à sustentabilidade e qual o papel do crédito do Pronaf nesse sentido.

Para tanto, buscou-se uma amostragem o mais heterogênea possível dos agricultores familiares beneficiários do Pronaf presentes no Território, conforme já descrito. Entretanto, para facilitar a análise, classificou-se os agricultores entrevistados com base no sistema de produção agrícola/pecuária que mais gera renda para a família (ver o Quadro 1). Foram consideradas “convencionais” as famílias que têm a produtividade fortemente vinculada a agroquímicos ou estão integradas a alguma grande indústria de alimentos. Foram consideradas “alternativas” as famílias que produzem uma grande diversidade de espécies, utilizam manejo rotacionado das pastagens (Pastoreio Racional Voison – PRV) considerado um tipo de manejo agroecológico, ou produzem sem agroquímicos, certificados ou não como produção orgânica. Busca-se encontrar o que diferencia uma mudança rumo à sustentabilidade – dando ênfase às vertentes ambiental e social e, portanto, aos modelos produtivos menos dependentes de insumos externos e menos lesivos ao meio ambiente – de

uma pura reprodução do modelo produtivo hegemônico na agricultura representado pelas grandes monoculturas e pela forte dependência da lógica produtivista presente nos mercados capitalistas.

Quadro 1 - Classificação dos agricultores entrevistados no MOC, por tipo de produção.

N. do Entrevistado	Município	Principal produção agrícola/pecuária atual	Base tecnológica	Classificação
7	Cel. Martins	Hortaliças	Orgânico	Alternativo
9	Galvão	Leite	PRV	Alternativo
10	Galvão	Leite	PRV	Alternativo
12	Abelardo Luz	Leite, milho e soja	PRV/Agroquim	Ambos*
14	Xanxerê	Hortaliças	Agroquímicos	Convenc.
15	Xanxerê	Frango	Integrado	Convenc.
18	Passos Maia	Suínos	Integrado	Convenc.
20	Água Doce	Uva para vinho	Agroquímicos	Convenc.
21	Catanduvas	Hortaliças e leite	Orgânico	Alternativo

\*produtor de leite e grãos. Fonte: Elaboração da autora.

Assim como os demais entrevistados, os agricultores também consideram que a qualidade de vida melhorou bastante desde o surgimento do Pronaf. Relatam, entretanto, que se sentem dependentes do crédito a médio prazo, e que têm o desejo de se estruturar para acessar o crédito somente em situações pontuais. Alguns atribuem essa dependência ao fato de que a depreciação de galpões e máquinas não está embutida no custo de produção, fazendo com que o financiamento cubra apenas uma parcela dos gastos, que são os investimentos iniciais.

Ao serem questionados sobre o auxílio que tiveram na escolha da linha de crédito, todos os entrevistados descreveram aspectos burocráticos, tanto provenientes dos bancos e cooperativas de crédito quanto da assistência técnica. Citaram o esclarecimento de regras, o enquadramento das linhas para se adequar ao que o agricultor estava desejando investir na propriedade e até aspectos técnicos de viabilidade do investimento: “a gente tinha vontade de comprar tal coisa e eles falavam se era possível, se era viável” (Entrevistado 12).

Baseado nessas informações ficou claro que para os agricultores a presença do crédito não exerce tanta influência na escolha do sistema produtivo a ser adotado e, portanto, não influencia o aspecto ambiental da sustentabilidade. No entanto, a melhoria da qualidade de vida relatada afeta

indiretamente a vertente social, ao possibilitar a permanência das famílias na atividade produtiva com certa margem de segurança.

Se mesmo adotando a ideia de sustentabilidade em suas normas<sup>42</sup>, o crédito não está sendo capaz de induzir práticas mais sustentáveis entre os agricultores familiares, quais são então os fatores que estão gerando essas mudanças? Ou seja, o que faz alguns agricultores optarem por sistemas produtivos enquanto outros se mantêm atrelados ao modelo adotado por grandes produtores, mesmo que isso os torne extremamente dependentes dos agentes financeiros e da lógica produtivista?

Notou-se que os agricultores que produzem de modo “alternativo” possuem algumas características comuns que os diferencia dos agricultores do grupo “convencional”. Todos afirmam terem aprendido com os pais que o veneno não é bom para a saúde, então preferem não utilizá-lo. A fala exemplifica essa consciência enraizada: “A gente planta orgânico primeiro por causa da água, que é na parte de baixo do terreno, e segundo porque a gente tem consciência de que veneno faz mal né. E daí nós vamos passar veneno pra cima e vamos tomar veneno?” (Entrevistado 21). Observa-se também que essa característica é mais forte quando a família se autossustenta com seus plantios. Mesmo entre alguns agricultores “convencionais” há cultivo de alimentos sem veneno para o consumo da família.

Esses atores também se mostram mais abertos às mudanças e para avaliarem o quanto essas podem ser benéficas, tendo também uma prática de observação empírica bem evidente.

Outra característica muito forte é o envolvimento dos agricultores em grupos em que há espaço para trocas de experiências e de discussão. Isso ocorre no âmbito dos sindicatos, entre vizinhos ou até em grupos temporários formados para a participação em cursos, palestras ou seminários. Esse espaço de pensamento coletivo mostrou-se um ótimo impulsionador de mudanças, como exemplo de um curso em parceria com universidades sobre o PRV:

Tinha esses seminários grandes e uma vez por mês reunia lá 8, 10, 15 agricultores, passava uns slides e depois a gente ia caminhar, os dias de campo né. O pessoal que participava gostava, geralmente mudava,

---

<sup>42</sup> Especialmente a vertente ambiental mais evidentemente nos últimos anos, como já discutido no Capítulo III.

porque entendia e dava importância, aí acabava mudando. (Entrevistado 10)

Em conjunto com o aprendizado dos cursos, as iniciativas provenientes das organizações das quais os agricultores fazem parte também se revelaram ótimos incentivadores para as mudanças. Todos os “alternativos” citaram pelo menos uma organização<sup>43</sup> e a importância do debate nesses ambientes para o entendimento dos aspectos da mudança: “Se a gente começar assim do nada sem entender você vai fazer tudo ao contrário, agora se você tem incentivo melhora” (Entrevistado 7).

A análise neoinstitucionalista também auxilia a entender melhor esse quadro. As diferenças entre quem adota mudanças e quem não as adota estão relacionadas à presença de visões de mundo distintas. O comportamento do ator pode então sofrer influência, ao mesmo tempo, de outros atores e ter como referência um conjunto familiar de modelos morais e cognitivos (HALL; TAYLOR, 2003). Isso explica a influência dos grupos de discussão e dos costumes originários do conhecimento tradicional herdado. Esses fatores, por sua vez, podem estar ligados à configuração dos arranjos institucionais existentes, diretamente relacionados com as condutas das organizações que promovem alguns desses espaços de debate e as normas e visões de mundo que elas carregam.

Considerando então a influência dessas organizações e das instituições que elas estimulam, pode-se pensar que as demais políticas públicas para a agricultura familiar também podem ter esse papel incentivador de mudanças. Isso pode explicar a importância que todos os agricultores atribuíram ao PAA e ao PNAE como grandes estimuladores da produção de alimentos mais saudáveis: “foi o incentivo do PAA que despertou [a produção de orgânicos]” (Entrevistado 7). Vale ressaltar que o vínculo entre o agricultor e essas políticas são diferentes das existentes no Pronaf. Além das cooperativas e outros espaços promovidos pela assistência técnica serem muito mais próximos dos agricultores do que os bancos, o PAA e o PNAE parecem ter mais influência para eles para a escolha do modelo de produção e do tipo de cultivo do que o Pronaf. Mesmo assim, eles entendem a importância da articulação de todas elas:

---

<sup>43</sup> Assistência técnica, cooperativas de crédito, grupos de agricultores orgânicos, etc.

Mas outra coisa importante, além da linha de crédito pra ajudar o PAA e o PNAE é ter a assistência junto. Não adianta ter o Pronaf, ter o crédito, se não tem o técnico pra te orientar em como você vai investir né. Eu acho que as três coisas tem que andar meio junto pra poder funcionar, senão não funciona, não adianta. (Entrevistado 12)

A complexidade da interligação entre esses fatores que influenciam o comportamento dos agricultores é tanta que parece difícil abarcá-la somente por uma política de crédito como o Pronaf. Mesmo que ela incorpore a temática da sustentabilidade em suas diretrizes, notou-se que não é suficiente para induzir mudanças de forma consistente. A fala do agricultor abaixo ilustra essa complexidade e a dificuldade que as próprias organizações financeiras têm de enxergar o que faz um projeto alternativo ter sucesso:

O Banco do Brasil usa a minha propriedade como referência. Veio até o supervisor regional dizendo: “Como é que tá funcionando aqui? Porque eu fiz vários projetos e não consegui fazer andar”. Isso depende de cada um né. Se tu financiar vaca, comprar vaca e fazer produzir, vai dar certo. Agora se tu financiar vaca e comprar carro velho não funciona. (Entrevistado 10)

O entendimento dos agricultores dá pistas da lógica que estimula esses atores a incorporarem uma nova ideia e, de acordo com os relatos, somente a adoção do tema da sustentabilidade pelo Pronaf não é suficiente para estimular essas mudanças no âmbito da agricultura familiar.

#### 4.4 BREVE SÍNTESE DO CAPÍTULO

O estudo de caso analisado permitiu entender a relação do crédito rural e seu papel enquanto direcionador de práticas mais sustentáveis sob o olhar de diversos atores envolvidos.

Por parte das organizações financeiras, há consciência a respeito da importância de apoiar projetos que visem a sustentabilidade econômica das famílias, bem como a manutenção delas na atividade e o não comprometimento os recursos naturais. No entanto, essa consciência tem pouco resultado prático, revelando apenas a tendência das organizações em exprimir sua identidade enquanto cumpridora de suas funções sociais. Isso



é evidenciado pelo conflito entre o que seria desejável para o agente financeiro e o que seria desejável em termos de desenvolvimento sustentável.

A assistência técnica levantou questões importantes acerca da relação das normas das organizações das quais fazem parte e do efeito desse comportamento na introdução da temática da sustentabilidade pelo Pronaf-Crédito. Entre os pontos principais estão a dificuldade de transformar as discussões teóricas em termos práticos e a interferência que a visão de mundo dos seus responsáveis exerce no sentido de facilitar ou restringir as práticas sustentáveis.

As lideranças sociais argumentaram que a questão da sustentabilidade nunca se desvincula do seu efeito sobre a qualidade de vida e a manutenção das famílias, evidenciando que para eles não há como separar as vertentes da sustentabilidade. Esse fato somado ao olhar dos agricultores, que levantaram vários fatores que interferem no estímulo às mudanças, sugere que a complexidade do tema não consegue ser abarcada apenas pelo Pronaf. Salienta-se então que o sucesso da incorporação da sustentabilidade só é possível em sinergia com outras políticas, e considerando aspectos particulares do grupo beneficiário.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho se propôs tecer reflexões acerca da incorporação da temática da sustentabilidade pelas políticas de crédito rural no Brasil. Para incorporar vários elementos que influenciam essa relação tratou tanto de aspectos teóricos quanto empíricos. A análise partiu de um olhar mais abrangente até chegar às especificações presentes nas políticas de crédito do Pronaf.

Foi necessário iniciar pelas discussões que envolvem a definição conceitual da sustentabilidade, revelando a presença de discursos múltiplos e de controvérsias derivadas dessa ambiguidade. Essa explanação teve o intuito, além de mostrar a clara relação entre desenvolvimento e sustentabilidade e da conseqüente formulação do termo desenvolvimento sustentável, de reconstruir o conceito e delimitar o espaço que a sustentabilidade teria nas análises deste trabalho.

Observou-se que a inserção da questão ambiental no debate sobre desenvolvimento foi o principal responsável pela inserção do conceito de sustentabilidade. Entendeu-se também que para muitos autores a sustentabilidade depende de pelo menos três vertentes indissociáveis entre si: a social, a ambiental e a econômica. Sem a integração plena dessas dimensões, não há a manifestação da sustentabilidade.

Por considerar mais pertinente, sempre que possível as análises efetuadas por este trabalho empregaram as três vertentes da sustentabilidade ao mesmo tempo. Contudo, para enriquecer a discussão algumas vezes recorreu-se também a análise segmentada de cada uma dessas vertentes. Em alguns casos se abordou prioritariamente os dilemas e os avanços obtidos pela sustentabilidade a partir da ótica ambiental, e em outros esse procedimento metodológico se apoiou sobre as vertentes social e econômica.

Optou-se, posteriormente, em aprofundar a discussão sobre o Desenvolvimento Territorial Sustentável, pelo interesse em relacioná-lo empiricamente com sua aplicação nas políticas de crédito rural que estão ocorrendo em um Território da Cidadania, o que evidencia a aplicação real de promoção do desenvolvimento sob a ótica territorial. A conclusão, após a explanação de premissas, foi de que as estratégias de DTS se mostram coerentes com os objetivos do desenvolvimento sustentável. Portanto servem como referencia para se analisar se as políticas de crédito rural estão mais ou estão menos sincronizadas com a sustentabilidade.

Como cada território responde de forma diferente à estímulos técnicos e financeiros deve-se pensar em que medida um programa de crédito que se propõe melhorar a qualidade de vida das pessoas e estimular

o desenvolvimento sustentável pode funcionar de forma idêntica em diferentes regiões do país. Entende-se, então, que mesmo que a padronização de algumas regras seja necessária, deve haver maior flexibilidade para que a aplicação do crédito abarque as particularidades de cada região.

Diante da exposição por meio de algumas correntes de pensamento do que se considera agricultura sustentável, optou-se por utilizar a ideia da multifuncionalidade da agricultura familiar como parâmetro para a formulação de um modelo de agricultura compatível com o desenvolvimento sustentável.

Entendeu-se que mais do que escolher uma terminologia que descreva um sistema de produção sustentável ideal, como, por exemplo, agricultura orgânica, agroecologia, agricultura biodinâmica, entre outros, a importância real deve estar na valorização da lógica e das características da agricultura familiar. Muito embora ela esteja presente em todas as tipologias citadas, o apoio à agricultura familiar para o estímulo da sustentabilidade ultrapassa a questão puramente técnica. Por isso então a escolha pela abordagem da multifuncionalidade da agricultura, pois ela reforça os sistemas produtivos e a participação da agricultura familiar no desenvolvimento do meio rural.

Outro elemento central para o entendimento da relação da sustentabilidade com o crédito rural é a trajetória que o assunto percorre no âmbito do Sistema Financeiro Nacional. São os agentes do SFN que influenciam o rumo dos investimentos e, conseqüentemente, a trajetória que o crédito rural pode seguir. Notou-se nesse sentido a presença de pressões externas, seja de âmbito nacional ou internacional, ao se verificar a importância que cada banco atribui as vertentes da sustentabilidade. Mas a abordagem dada à sustentabilidade varia também de acordo com o ambiente político institucional interno de cada país.

A partir de exemplos internacionais, inferiu-se que a adoção de iniciativas de sustentabilidade no mercado financeiro indica que a mudança tem sobretudo um caráter incremental. À medida que novas normas vão sendo pensadas, incorporadas e legitimadas, há espaço para um aprimoramento e complexificação das operações financeiras focadas na sustentabilidade, substituindo e complementando aos poucos as normas mais antigas.

Desse modo, muitas vezes impulsionado pela pressão dos movimentos sociais, o que se observa no sistema financeiro atual são apenas alguns padrões de sustentabilidade, ainda assim com grande diversidade de ações em termos práticos. Quase todos os bancos fazem

avaliação desse quesito na análise de grandes projetos, mas que quase nunca alcança os projetos menores. Essa avaliação adota maior ou menor precisão de acordo com a política interna do agente financeiro. De toda maneira ainda não existe muita informação sobre a abrangência dessas políticas e quanto essas avaliações de impacto socioambiental influenciam a carteira dos bancos. Um dos motivos é que para os bancos o sigilo é parte fundamental dos seus negócios.

Após a descrição de políticas específicas de alguns bancos nacionais, chegou-se à conclusão de que há um profundo jogo de interesses no tocante à adoção ou não pelas organizações financeiras de novas práticas relacionadas à sustentabilidade, mesmo quando essas legitimem a sua função social e tenham uma influência na sua reputação.

No âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural, as políticas públicas têm adotado como estratégia central facilitar e aumentar o acesso dos agricultores e das organizações agropecuárias aos recursos, o que gera um conflito de interesses entre ampliar e restringir o acesso ao crédito por impedimentos ligados à sustentabilidade.

Dentre as linhas do SNCR com alguma característica de sustentabilidade, nota-se um foco demasiado na vertente ambiental, o que demonstra que a incorporação da temática ainda tem um longo caminho a trilhar nas políticas de crédito rural.

Especificamente sobre as mudanças do Pronaf, algumas conclusões merecem destaque. A análise das normas de acesso a cada linha de financiamento evidencia que existem elementos da sustentabilidade incorporados no Manual do Crédito Rural. Em cada linha uma das vertentes se destaca, mas nota-se uma dificuldade para que esses aspectos se sobressaíam ao estímulo, ainda muito mais evidente, ao acesso fácil do crédito.

Um ranking entre as linhas mais investidas pelo BRDE evidenciou um grande acesso às linhas mais divulgadas pela publicidade que o próprio governo efetua.

Como iniciativa mais próxima do que se pode considerar de uma incorporação abrangente da temática da sustentabilidade, citou-se o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Unidade de Produção Familiar (Pronaf Sustentável). Entretanto, esse Programa ainda aparece pouco na operacionalização do Pronaf-Crédito.

Por fim, o trabalho de campo demonstrou que a incorporação da questão da sustentabilidade pelo Pronaf também faz parte de uma mudança institucional de cunho incremental, o que significa que há uma mistura de antigas normas de acesso ao crédito com o incremento de novas normas, que nesse caso são as que consideram que a aplicação das verbas tem que

levar em conta as três principais vertentes do desenvolvimento sustentável. Entretanto o trabalho de campo revelou que essa incorporação não gerou mudanças operacionais significativas no âmbito das organizações financeiras locais. Aquelas que incorporam o tema no atendimento aos beneficiários do Pronaf o fazem pelo posicionamento sociopolítico da organização, e não pelas mudanças advindas de normas e/ou incorporação de linhas de crédito com caráter sustentável. Prova disso é a afirmação de vários entrevistados de que existem agricultores orgânicos que acessam o Pronaf via linha Mais Alimentos, evidenciando a pouca influência exercida por uma linha direcionada diretamente à produção sustentável para a escolha de um sistema de produção não dependente de agroquímicos.

Outro ponto relevante é o fato de o Pronaf continuar apresentando um caráter setorial mesmo em uma região onde deveriam predominar ações territoriais, como é o caso do Território MOC. Isso reforça o afastamento do Programa das diretrizes do DTS e, conseqüentemente, da sustentabilidade.

Ficou claro, portanto, que o Pronaf ainda é uma política muito relacionada à lógica produtivista da agricultura. Mesmo que venha tentando incorporar a sustentabilidade em suas diretrizes, essa incorporação é limitada principalmente pela conduta dos agentes financeiros e pela visão de mundo de seus operadores. Nos casos em que se nota maior presença de elementos coerentes com o desenvolvimento sustentável, observa-se uma maior influência de outros fatores, seja uma política de apoio a comercialização, seja uma assistência técnica preocupada com a questão ou a força de uma organização social que valorize a importância da sustentabilidade para o futuro da agricultura familiar. Esses elementos reforçam a crença de que as mudanças proporcionadas pelo crédito serão mais efetivas se estiverem articuladas com outras políticas públicas complementares, proporcionado assim maior coerência ao caráter multidimensional da sustentabilidade.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Componente socioambiental da reputação bancária. **Valor Econômico**. São Paulo, p. A14. 17 nov. 2010.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. (Dees) **caminhos da política de crédito do Pronaf na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural**. Apresentação de Trabalho/Comunicação. 2010.

ASSUNÇÃO, J.; GANDOUR, C.; ROCHA, R.; ROCHA, R. **Does credit affect deforestation?: Evidence from a Rural Credit Policy in the Brazilian Amazon**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2013.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 3545, de 29 de fevereiro de 2008. Altera o MCR 2-1 para estabelecer exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônia. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29 fev. 2008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 4.107, de 28 de junho de 2012. Altera as disposições do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), de que trata o Capítulo 10 do Manual de Crédito Rural (MCR), para aplicação a partir da Safra 2012/2013. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/normativ/RESOLUCAO4107.pdf>>. Acesso em: 04 mai. 2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução 4.253, de 16 de julho de 2013. Ajusta as normas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), de que trata o Capítulo 10 do Manual de Crédito Rural (MCR). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2013. Seção 1, p. 42. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2013/pdf/res\\_4253\\_v1\\_O.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2013/pdf/res_4253_v1_O.pdf)>. Acesso em: 04 mai. 2014.

BANCO DO BRASIL. **Agenda 21 do Banco do Brasil**. 2014a. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/portallbb/page44,8305,8330,0,0,1,6.bb?codigoMenu=3800&codigoNoticia=4561&codigoRet=3809&bread=4>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

BANCO DO BRASIL. **Desenvolvimento Regional Sustentável**. 2014b. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/portallbb/page3,8305,8368,0,0,1,6.bb?codigoMenu=15244&codigoNoticia=28552&codigoRet=15306&bread=1>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. **Política Socioambiental**. 2014. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Areas\\_de\\_Atualizacao/Meio\\_Ambiente/Politica\\_Socioambiental/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atualizacao/Meio_Ambiente/Politica_Socioambiental/)>. Acesso em: 25 jun. 2014.

BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL. **BRDE Responsabilidade Socioambiental**. 2014. Disponível em: <<http://www.brde.com.br/index.php/default/institucional/mostrar/id/54/secao/92/tipo/conteudo/titulo/index>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

BRANDEMBURG, A. Do rural tradicional ao rural socioambiental. **Ambiente e sociedade**. v.13, n.2, p. 417-428. 2010.

BRASIL. Decreto nº 6.882 de 12 de junho de 2009. Institui, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Unidade de Produção Familiar-Pronaf Sustentável, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 2009.

BÚRIGO, F. L. **Finanças e solidariedade: uma análise do cooperativismo de crédito rural no Brasil**. Florianópolis, 2006. 274 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. 2006.

BÚRIGO, F. L. Sistema Nacional de Crédito Rural: uma trajetória de privilégios, crises e oportunidades. In: Volles et al. (orgs). **Ensaio sobre o cooperativismo solidário**. Londrina: Midiograf, 2010.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova Extensão Rural. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável**. v.1, n.1, p.16-37, jan./mar. 2000.

CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. S. (Org.) **Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar**. Rio de Janeiro/Brasília: Ed. Mauad/Nead, 2003.

CARNEIRO, M. J.; ROCHA, B. N. Limites e possibilidades da construção de territórios de desenvolvimento na região serrana do Rio de Janeiro. In: VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A.; CERDAN, C.; CARRIÈRE, J-P (Orgs.). **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento**. 1 ed. Florianópolis: APED: Secco, 2010. p 225-233.

CARRIÈRE, J-P; CAZELLA, A. A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. **Eisforia**. v. 4, n. especial, p. 23-47, dez/2006.

CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. Multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil e o enfoque da pesquisa. In: CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. (Org.). **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F. L. Sistemas territoriais de financiamento rural: para pensar o caso brasileiro. *Emancipação*, Ponta Grossa, v. 2, n. 13, p.297-312. 2013.

CENTRO DE ESTUDOS EM SUSTENTABILIDADE DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - GVCES. Fundação Getúlio Vargas. **Como avançar no financiamento da economia de baixo carbono no Brasil: Análise dos entraves e oportunidades na alocação de recursos financeiros para os setores de agropecuária e energia**. São Paulo: FGV, 2012.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. 71 p.



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (Brasília). **Banco Central realiza workshop sobre a responsabilidade socioambiental do sistema financeiro**. 2013. Disponível em: <<http://www.cnf.org.br/noticia/-/blogs/banco-central-realiza-workshop-sobre-a-responsabilidade-socioambiental-do-sistema-financeiro>>. Acesso em: 26 jul. 2014.

CONWAY, G. R.; BARBIER, E. D. *After the green revolution: sustainable agriculture for development*. London: Earthscan, 1990.

COSTABEBER, J. A.; CAPORAL, F. R. “Possibilidades e alternativas do desenvolvimento rural sustentável”. In: Vela, Hugo. (Org.): **Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável no Mercosul**. Santa Maria: Editora da UFSM/Pallotti, 2003. p.157-194.

CRESOL BASER. **Central Cresol Baser realiza 5º seminário de sustentabilidade financeira**. Disponível em: <<http://www.cresol.com.br/site/notindividual.php?id=MTA3NQ==>>. Acesso em: 29 jul. 2014.

EMPRESA BRASILEIRA DE PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Agrofloresta para agricultura familiar**. Brasília: [s.n.], Circular Técnica, 16. 2002.

EQUATOR PRINCIPLES. **The Equator Principles: a financial industry benchmark for determining, assessing and managing social & environmental risk in project financing**. Equator Principles, 2013. Disponível em: <[http://www.equator-principles.com/resources/equator\\_principles\\_III.pdf](http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_III.pdf)>. Acesso em: 23 mai. 2014.

EQUATOR PRINCIPLES. **About the Equator Principles: Members and reporting**. Equator Principles, 2014. Disponível em: <<http://www.equator-principles.com/index.php/about-ep>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

FAO; INCRA. **Diretrizes de política agrícola e desenvolvimento sustentável**. Brasília: FAO/Incrá, 1995. Resumo do relatório final do projeto UTF/BRA/036, segunda versão.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural - mudança institucional ou "inovação por adição"? **Estudos avançados**, v. 68, n. 24, p.299-319. 2010.

FGV - FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Como avançar no financiamento da economia de baixo carbono no Brasil**: análise dos entraves e oportunidades na alocação de recursos financeiros para os setores de agropecuária e energia. São Paulo: Fgv, 201-.

FOLHA DO OESTE. **Sicoob elabora "Política de Sustentabilidade"**. 2012. Disponível em: <[http://www.adjorisc.com.br/jornais/folhadooeste/imprensa/geral/sicoob-elabora-politica-de-sustentabilidade-1.1187809#.U9f\\_5eNdVIE](http://www.adjorisc.com.br/jornais/folhadooeste/imprensa/geral/sicoob-elabora-politica-de-sustentabilidade-1.1187809#.U9f_5eNdVIE)>. Acesso em: 29 jul. 2014.

FURTADO, C. Os desafios da nova geração. **Revista de economia política**. v. 24, n. 4, p. 483-486, out./dez. 2004.

GIULIANI, G. M. Sociologia e Ecologia: Um diálogo reconstruído. **Raízes**, Campina Grande, v. 1, n. 16, p.25-40, mar. 1998.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília, v.4, n. 1, 96-106, 2010.

GVCES - CENTRO DE ESTUDOS EM SUSTENTABILIDADE DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Análise dos recursos do programa ABC**: Safra 2013/2014 (até abril). São Paulo: Observatório ABC, 2014.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, SP, n. 58, p.193-223. 2003.

LAMARCHE, H. **Por uma teoria da agricultura familiar**. In: Lamarche, H. (Coord.). Agricultura familiar: comparação internacional – do mito à realidade. Campinas: Unicamp, 1998, p. 303-336.

LEITÃO, M. Bancos usam argumentos pífios para contestar norma ambiental do BC. **O Globo**. Rio de Janeiro. 18 mar. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/miriam/posts/2014/03/18/bancos-usam-argumentos-pifios-para-contestar-norma-ambiental-do-bc-527996.asp>>. Acesso em: 13 mai. 2014.

LIMA, A. Por uma política tributária a serviço da sustentabilidade. Valor econômico. São Paulo. 20 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/3486572/por-uma-politica-tributaria-servico-da-sustentabilidade>>. Acesso em: 13 mai. 2014.

MAGALHÃES, R. S. **Lucro e reputação**: interações entre bancos e organizações sociais na construção das políticas socioambientais. 2010. 272 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MAGALHÃES, R. S. **Consolidação da sustentabilidade no sistema financeiro**. 20--. Publicação do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada. Disponível em: <[http://www.oikonomika.com.br/outros/MAGALHAES\\_Consolidacao\\_da\\_sustentabilidade\\_no\\_sistema\\_financeiro.pdf](http://www.oikonomika.com.br/outros/MAGALHAES_Consolidacao_da_sustentabilidade_no_sistema_financeiro.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2012.

MATTEI, L. **Pronaf 10 anos**: mapa da produção acadêmica. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006. Nead Estudos 12.

MATTEI, L.; MALUF, R. **Pobreza rural**: concepções, determinantes e agenda de políticas públicas para seu enfrentamento. Brasília: IICA, Boletim Eletrônico. Fórum DRS, n° 72, 2011.

MARTINE, G. A. A trajetória da modernização agrícola: a que beneficia? São Paulo, **Lua Nova**, n.23, p.07-37, mar. 1991.

MARTINS, A. J. ALENCAR, J. R. e MENDONÇA, E. C. O crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a eficiência técnica agrícola brasileira: uma análise para o período de 1996 a 2003. XLIV Congresso SOBER. **Anais...** Fortaleza-CE, jul. 2006.

MINAYO, M. C. S. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 30 ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/portal/page/portal/Internet-MAPA/pagina-inicial/desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em: 28 jul. 2014.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Plano agrícola pecuário 2013/14**. Brasília: Mapa, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/condraf/>>. Acesso em: 13 maio 2014.

MONDONI, R. **Para MDA, Pronaf é complementar ao Programa ABC**. 2014. Observatório ABC. Disponível em: <<http://observatorioabc.com.br/index.php/page/156-Para-MDA%2C-Pronaf-%C3%A9-complementar-ao-Programa-ABC>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

NOBRE, M. & AMAZONAS, M. (Org.). **Desenvolvimento sustentável. A institucionalização de um conceito**. Brasília: Ed. Ibama, 2002.

PÁDUA, J.A. **A insustentabilidade da agricultura brasileira**. In: **Encontro Nacional de Agroecologia**. Anais... Rio de Janeiro, AS-PTA, 2003. pp.42-47.

PECQUEUR, B. **Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les economies du Sud**. Grenoble: Institut de Géographie Alpine, 2004.

PINE. Institucional. Disponível em: <<https://www.pine.com/pt/Default.aspx>>. Acesso em: 07 ago. 2014.

PINTO, L. C. G. **Notas sobre a política de crédito rural**. Campinas: Unicamp, 1981.

PIRAUX, M. Comentários: Multifuncionalidade agrícola, serviços territoriais e sustentabilidade. In: VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A.; CERDAN, C.; CARRIÈRE, J-P (Orgs.). **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento**. 1 ed. Florianópolis: APED: Secco, 2010. p 280-285.

PORTAL DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO. **Sicredi lança o Relatório anual de sustentabilidade 2013**. Disponível em: <<http://cooperativismodecredito.coop.br/2014/06/sicredi-lanca-o-relatorio-anual-de-sustentabilidade-2013/>>. Acesso em: 06 jun. 2014.

PUTNAM, R. D. Capital social e desempenho institucional. In: PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, p. 173-194. 1996.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1988.

RÉMY, J. A agricultura multifuncional a serviço do desenvolvimento sustentável? In: VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A.; CERDAN, C.; CARRIÈRE, J-P (Orgs.). **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento**. 1 ed. Florianópolis: APED: Secco, 2010. p 225-233.

RTRS. **História da RTRS**. Disponível em: <<http://www.responsiblesoy.org/quienes-somos/historia/?lang=pt>>. Acesso em: 26 jul. 2014.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, I. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SAQUET, M. A. O desenvolvimento numa perspectiva territorial, multidimensional e democrática. **Resgate**. v. XIX, n. 21, p. 4-14, jan/jun. 2011.

SAQUET, M. A; SPOSITO, E. Território, territorialidade e desenvolvimento: diferentes perspectivas no nível internacional e no Brasil. In: CANDIOTTO, L.; ALVES, A.; CARRIJO, B. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p.15-31.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Rev. Econ. Polit.** v.30, n.3, p. 511-531, jul/set. 2010.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Orgs). Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre: Editora UFRGS, p. 21-49. 2004.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, P.M.; PONCIANO, N. J.; NEY, M. G; FORNAZIER, A. Análise da Evolução do Valor dos Financiamentos do Pronaf-Crédito (1999 a 2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos. **RESR**, v. 51, n. 2, p. 237-254, abr/jun. 2013.

TERRITÓRIOS DA CIDADANIA. Territórios. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acesso em: 17 abr. 2014.

TRUJILLO-ORTEGA, L. E. Ecología política del desarrollo sostenible. In: SAUER, S.; BALESTRO, M. V. (Orgs.). **Agroecologia e os desafios da transição agroecológica**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013. p 71-98.

UNEP FI. **Statement by banks on the environment and sustainable development**. New York: UNEP FI, 1992. 2p.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 1 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 220 p.

VEIGA, J. E. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. 1 ed. São Paulo: Editora 34, 2013. 152 p.

WANDERLEY, M. de N. B.; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: MIRANDA, Carlos; SILVA, Heithel. **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras**. Brasília: IICA, 2013. p.31-60, série desenvolvimento sustentável, v.21.p. 413-472.

WORKSHOP POLÍTICAS E PRÁTICAS SOCIOAMBIENTAIS NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, 2011, São Paulo. **Responsabilidade socioambiental do sistema financeiro.** São Paulo: Uniethos e Banco Central do Brasil, 2011. 24 p.