



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search  
<http://ageconsearch.umn.edu>  
[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*



## **CRÉDITO RURAL E AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL**

**CLEONICE BORGES DE SOUZA; DAVID JOSÉ CAUME;**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS**

**GOIÂNIA - GO - BRASIL**

**cleoniceborges@hotmail.com**

**APRESENTAÇÃO ORAL**

**Desenvolvimento Rural, Territorial e regional**

**Crédito rural e agricultura familiar no Brasil**

**Grupo de Pesquisa: Desenvolvimento Rural, Territorial e Regional**

### **Resumo**

Neste trabalho, analisamos a trajetória do crédito rural no Brasil e o seu específico direcionamento para a agricultura familiar. A análise contempla desde as propostas iniciais que delinearão o projeto de extensão rural implementado no país e sua articulação às várias modalidades de crédito rural, analisando o processo da “modernização conservadora” da



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



agricultura, claramente vinculado à instituição do Sistema Nacional de Crédito Rural (1965), e chegando até a década de 1990, com o surgimento de novas formas de financiamento da agropecuária brasileira, onde se destaca a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

Essa trajetória de reconstrução histórica torna-se relevante na medida em que se propõe a analisar a lógica subjacente às políticas de financiamento do setor agropecuário brasileiro e suas implicações para a agricultura familiar, até a instituição do PRONAF.

**Palavras-chave: agricultura familiar, crédito rural, SNCR, PRONAF.**

### **Abstract**

Here we analyze the trajectory of rural credit in Brazil and its specific targeting to family farming. My analysis covers from the original proposals outlined that the project of extending rural implemented in the country and its articulation to the various modalities of rural credit, analyzing the process of "modernization conservative" agriculture, clearly tied to the institution of the National System of Rural Credit (1965), and until the 1990, with the emergence of new forms of financing Brazilian agribusiness, where highlights the creation of the National Agricultural Family Farmers Empowerment Program – PRONAF.

This historical path of reconstruction becomes relevant in that it proposes to examine the logic behind the policies of financing the Brazilian agricultural sector and their implications for agriculture family, until the institution of the PRONAF

**Key Words: family farmers, rural credit, SNCR, PRONAF.**

## **1 A BUSCA PELO MELHORAMENTO DA AGRICULTURA BRASILEIRA: A UNIÃO ENTRE A EXTENSÃO RURAL E O CRÉDITO RURAL**

Até a década de 1930, a produção agrícola brasileira esteve assentada na produção de café direcionada à exportação, ficando as demandas do mercado interno dependente das flutuações do mercado externo. Como consequência da Grande Depressão Econômica dos anos 1929-33 e a Revolução de 1930, constatou-se uma queda acentuada nas exportações de café e um movimento de diversificação produtiva, com crescimento da produção interna de alimentos e matérias-primas. Ocorreu, assim, uma mudança nos determinantes da economia nacional, que passaram a residir na capacidade produtiva e de consumo internas. Gradativamente, o processo de urbanização aliado à industrialização, ao criar um mercado interno, passou a delinear alterações no padrão de oferta de alimentos que até então estava exclusivamente dependente dos excedentes da pequena produção camponesa.

Com a urbanização, a migração rural-urbana passa a ser vista com ressalvas pelas elites dominantes, tanto como fator de redução da produtividade do campo quanto como desencadeadora da expansão desordenada das cidades e do desemprego. A temática da educação rural,<sup>1</sup> que na década de 1920 já estivera no centro das discussões, foi restituída

---

<sup>1</sup> “Pensava-se num determinado tipo de escola que atendesse às orientações do ‘ruralismo pedagógico’. Propunha-se uma escola integrada às condições locais, regionalista, cujo objetivo escolanovista reforçava essa posição ‘da escola colada à realidade’, baseada no princípio de ‘adequação’ e assim colocava-se ao lado das forças conservadoras. Isto porque a ‘fixação do homem ao campo’, a ‘exaltação da natureza agrária do brasileiro’ faziam parte do mesmo quadro discursivo com que a oligarquia rural defendia seus interesses. Por



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



unindo grupos dominantes rivais, agrário e industrial, em torno de um objetivo comum: fixar o homem ao campo. Partiram do pressuposto que a educação seria o instrumento mais eficaz para conter a migração e, assim, converteram-no “em justificativas para todas as iniciativas a favor da educação rural” (FONSECA, 1985, p. 55). Contudo, a instrução a ser aplicada deveria ter o intuito de apenas aperfeiçoar o povo, sem deixar que se despertasse uma consciência crítica a respeito de sua condição de trabalhador rural e nem de “criar nele a veleidade de querer sair de sua classe. [...] Para as elites era fundamental a manutenção do ‘*status quo*’ (principalmente da estrutura agrária), desde que também não faltassem braços para a lavoura e nem reduzisse a produtividade dos campos” (FONSECA, 1985, p. 56).

Em 1945, foi criada a Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais (CBAR) que, com o apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), estabeleceu as condições para a Campanha Nacional de Educação Rural, cujo fundamento era a idéia de que o atraso das zonas rurais decorreria da falta de preparo do homem do campo. Dessa forma, implanta-se no Brasil um projeto de extensão rural de acordo com o modelo americano.

Segundo Queda e Szmrecsányi,

o movimento extensionista surgiu no Brasil como uma reação ao malogro da educação rural, tendo sido definido pelos seus idealizadores como um processo de educação extra-escolar. Seu ponto de partida é a noção de *comunidade rural*, vista como uma organização social homogênea e não estratificada, sem conflitos internos de interesses. Sob esse rótulo são agrupados os grandes fazendeiros, os minifundiários e os trabalhadores agrícolas, incluídos todos no chamado *público de assistência técnica*. Para esse público são elaborados *programas* que visam a melhoria do seu padrão de vida, de saúde e de educação. Este objetivo deve ser atingido através da elevação do nível de renda da comunidade rural, mediante o aumento da produção e da produtividade agropecuária (QUEDA & SZMRECSÁNYI, 1979, p. 219).

Ou seja, nas orientações dos primeiros programas de extensão rural em território brasileiro, a ênfase recaía na modificação de mentalidades, relegando quaisquer referências às reformas econômicas (redistribuição da renda agrícola) e político-sociais (alterações da estrutura de poder). Buscava-se modernizar formas de pensar e de comportamento do “homem do campo” brasileiro, consideradas atrasadas e anacrônicas.

No ensejo de superar o atraso na agricultura, diversas conseqüências sociais foram sentidas, principalmente pelo conjunto dos trabalhadores rurais, os quais amargaram os maiores ônus no esforço do desenvolvimento. E foi para este público-alvo que a extensão rural desenvolveu ações destinadas à promoção e à assistência social com vistas ao controle político, econômico, social e cultural desses trabalhadores rurais. Buscava-se, por intermédio da dinâmica das relações sociais entre os extensionistas e os trabalhadores, eliminar possíveis conflitos com as elites, que buscavam impor seus interesses e reterem para si a maior parcela da riqueza disponível. Deste modo, coube tanto aos ideólogos extensionistas quanto à classe dominante no campo ressaltarem a noção de “comunidade rural”, entendida como uma organização social homogênea e sem conflitos internos de interesses.

Houve uma bem engendrada articulação entre os setores industriais e os proprietários de terra. Se por parte dos industriais as alianças eram necessárias à

---

outro lado, o grupo industrial, também ameaçado pelo ‘inchaço’ das cidades e pela impossibilidade de absorver a mão-de-obra, engrossava a corrente dos ruralistas” (MAIA apud FONSECA, 1985, p. 55).



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



implementação do projeto de desenvolvimento capitalista, por parte dos proprietários de terra esse pacto poderia preservar a estrutura fundiária, e as formas de dominação e controle social no campo. Por outro lado, para os trabalhadores, essa conjugação de interesses entre os grupos dominantes urbanos e rurais representava a sua exclusão da propriedade e da participação política, visto que os trabalhadores não tinham direito à sindicalização para expressar seus interesses e, também, não tinham direito à participação política através do voto, em função de a grande maioria ser analfabeta.

Uma consequência importante dessa aliança, ligada às questões tanto da exclusão como da manipulação dos trabalhadores, é que a participação destes na defesa dos seus interesses é substituída pelas decisões emanadas dos grupos políticos dominantes que reivindicavam para si, como legítimas, a interpretação e a defesa dos interesses dos trabalhadores (QUEDA, 1987, p. 79).

Portanto, nesse contexto de busca por desenvolver a economia brasileira (o projeto nacional de industrialização), pode-se entender a gênese do projeto extensionista rural no país. A extensão rural pretendia como objetivo um “melhoramento da agricultura” e, seu principal instrumento de ação foi o “crédito rural supervisionado” (FONSECA, 1985, p. 98; QUEDA & SZMREZÁNYI, 1979, p. 219-220).

O Crédito Rural Supervisionado (CRS) foi instituído em 1948, para atender a uma grande massa de proprietários marginalizados (minifundiários, arrendatários, parceiros e ocupantes) que, em função de não auferirem rendas suficientes para colocarem em prática aquilo que aprendiam, não podiam se beneficiar plenamente de um trabalho educacional como era o serviço de extensão. Essa modalidade de crédito, destinada fundamentalmente ao “pequeno produtor”, procurou conjugar os serviços de crédito e de educação rural (MACHADO & RIBEIRO, 1960).

Naquele momento, o CRS foi considerado uma modalidade inédita em função de identificar-se com ações de bem-estar social às “famílias mutuárias”<sup>2</sup>. Em suas formulações originais destinava-se prioritariamente a atender pequenos agricultores, com o objetivo de cobrir despesas de investimento e custeio, não só de atividades agrícolas como também de economia doméstica, para a melhoria das condições de habitação, nutrição, saúde, educação, vestuário e lazer. O CRS atendia a um número reduzido de famílias mutuárias de uma determinada região, escolhidas entre aquelas mais representativas dos problemas sociais e econômicos, proprietárias de suas terras e que apresentassem melhores condições de receptividade e liderança, para efeito demonstrativo do trabalho de extensão rural (RODRIGUES, 1997).

A experiência pioneira da associação das ações de extensão rural com o CRS é representada pela fundação da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), em 6 de dezembro de 1948, através de convênio firmado entre o governo do Estado de Minas Gerais e a American International Association (AIA),<sup>3</sup> com a finalidade de desenvolver no Estado uma

<sup>2</sup> “Famílias mutuárias” eram as famílias de produtores rurais selecionadas para receber empréstimos do Crédito Rural para custeio da produção, combinado com planejamento agrícola e doméstico, e que receberiam a supervisão de suas operações agrícolas, que se baseariam na adoção de novas práticas na propriedade e no lar (RIBEIRO, J.P. & WHARTON JÚNIOR apud LEAL & BRAGA, 1997, p. 272).

<sup>3</sup> “Por iniciativa do Sr. Nelson A. Rockefeller foi criada em 1948, nos Estados Unidos, a “American International Association for Economic and Social Development” (AIA), entidade filantrópica e de caráter particular que,



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



nova modalidade de assistência ao produtor rural mineiro. A característica mais marcante desse projeto era a presença de uma equipe local de trabalho, paritária, formada por um extensionista agrícola e por uma extensionista doméstica, e o uso do crédito rural supervisionado para dar suporte à administração da propriedade e do lar (SILVA, S., 1969).

Segundo Oliveira (1984), a extensão rural encontrou grandes dificuldades para sensibilizar os agentes financeiros para operarem com o CRS junto ao público-alvo, visto que os pequenos agricultores eram considerados quase marginais, o que tornava, do ponto de vista bancário, as operações muito arriscadas. Outras dificuldades foram, a fraca capilaridade da rede bancária, a falta de estrutura administrativa para operar, a baixa qualificação profissional dos bancários, a insuficiência de recursos, a falta de documentação por parte dos produtores e a excessiva burocracia para registro dos contratos nos cartórios.

Em 21 de junho de 1956, foi fundada a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), com a finalidade de coordenar os serviços estaduais de extensão e crédito rural supervisionado que dela faziam parte,<sup>4</sup> bem como estimular a criação de novos serviços com a mesma filosofia de trabalho. A entidade desenvolvia seus trabalhos tendo como lema “ajudar o homem do campo a ajudar-se a si mesmo”, por meio de ações cooperativas, baseadas em princípios educacionais, na busca do aprendizado da agricultura, da pecuária e da economia doméstica, envolvendo lideranças, grupos de produtores e jovens rurais, através dos Clubes “4-S” (saber, sentir, saúde e servir) e da prestação de serviços de saúde através de mini-postos de atendimento (IATER-RN, 2006).

Ao longo da ação da ABCAR, as famílias rurais foram classificadas em três grupos, para fins de provável qualificação para o crédito supervisionado: a) agricultores grandes: administrativamente sofisticados, tecnologicamente modernos e geralmente com acesso ao crédito; b) agricultores médios: intermediários entre agricultores grandes e pequenos; c) agricultores pequenos: propriedades demasiadamente pequenas para oferecer condições mínimas de subsistência ou proporcionar uma base modesta para a formação de capital, que faziam uso de técnicas tradicionais, além do que, apresentavam deficiências em todos os aspectos, o que dificultava conseguirem tirar proveito do Programa de Extensão Rural (OLIVEIRA, 1984).

Essa classificação, além de negar a noção anterior de “comunidade rural” começa a delinear a clientela que passará a ser atingida pela assistência técnica, visto que a ênfase do CRS passou a recair no grupo de agricultores médios. A ação extensionista e o programa de crédito passam a adquirir um caráter de seleção/exclusão, privilegiando determinados segmentos de produtores rurais em detrimento de outros. Os “pequenos”, a grande maioria, começa a ser marginalizada.

---

como o nome indica destina-se ao desenvolvimento econômico e social dos países menos desenvolvidos” (MACHADO & RIBEIRO, 1960, p. 35).

<sup>4</sup> Em decorrência dos resultados dos trabalhos iniciais desenvolvidos pela ACAR-MG, que conjugavam os serviços de extensão e de crédito rural supervisionado começaram a surgir no Brasil organizações similares à mesma. Em fevereiro de 1954, foi criada a Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural (ANCAR) para exercer atividades de crédito supervisionado no polígono das Secas, no Nordeste brasileiro. No ano de 1955, foi criada a Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (ASCAR) para aplicar a extensão conjugada ao crédito rural supervisionado no Estado do Rio Grande do Sul. Em 1957, surgiram a Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina (ACARESC) para atuar no Estado de Santa Catarina e a Associação de Crédito e Assistência Rural do Espírito Santo (ACARES) para desenvolver no Espírito Santo um serviço semelhante (MACHADO & RIBEIRO, 1960).



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



No início da estruturação da extensão rural no Brasil suas atividades estiveram voltadas para a mudança de comportamento dos agricultores de menor nível de educação formal, caracterizando-se como um processo de educação informal. A partir de meados da década de 1960, passou a predominar uma assistência técnica direcionada à resolução dos problemas identificados pelos próprios agricultores. Assim, julgou-se que seria mais adequado dar prioridade aos produtores com maior capacidade de resposta às inovações tecnológicas. A ABCAR desvinculou sua ação do programa de crédito rural supervisionado e atrelou-se à política produtivista do governo, privilegiando a transferência de conhecimentos tecnológicos na busca do aumento da produção e da produtividade, com o propósito de substituir importações e alcançar o equilíbrio da balança comercial (LOPES, 2002).

Na medida em que o Estado encara a necessidade de intervir mais diretamente para modernizar a base técnica produtiva do setor agrícola, através de instrumentos de planejamento mais sistematizados, a extensão rural é instada a se pautar pelas diretrizes das prioridades estabelecidas pelos planos governamentais. Suas orientações filosófica e operacional se tornam mais flexíveis e a difusão de tecnologias, atrelada ao Crédito Rural Orientado (CRO), se torna a estratégia central da extensão rural, configurando um modelo que se convencionou chamar de “difusionismo produtivista” (RODRIGUES, 1997).

O CRO direcionava-se às culturas agrícolas baseadas no uso intensivo de capital, visto que havia a necessidade de modernizar o processo produtivo para aumentar a produção e a produtividade da terra e do trabalho, cobrindo despesas de custeio e investimento. Tinha como beneficiários, preferencialmente, médios e grandes empresários rurais possuidores de um patrimônio que garantisse a obtenção do crédito e a necessária capacidade de pagamento. Pequenos produtores também teriam acesso ao mesmo, desde que produzissem uma renda razoável e apresentassem capacidade potencial de pagamento e disposição de aceitar e receber orientação para incremento da produtividade de seu empreendimento agrícola.

Assim, à medida que os objetivos produtivistas se tornam a prioridade da extensão rural, em detrimento de metas assistenciais e educacionais, a pequena produção camponesa vai sendo deixada, crescentemente à margem tanto das políticas de financiamento quanto extensionista. Ia-se, gradativamente, construindo o paradigma de que esse segmento social seria potencialmente incapaz de atender, com eficiência, as novas demandas de uma economia em processo de industrialização e urbanização.

Dessa forma, “o desenvolvimento social em nenhum momento apresenta uma autonomia relativa de fins: a finalidade dos planos é o desenvolvimento econômico, e toda e qualquer estratégia que se procura levar a cabo no campo social é instrumentalizada apenas em termos de sua eficácia econômica” (KOWARICK apud QUEDA, 1987, p. 77-78).

A inadequação entre os pressupostos teóricos e a prática só foi reconhecida formalmente quando a ACAR-MG, através do seu Plano Diretor para o quadriênio 1968/72, estabeleceu um novo estilo de trabalho, inspirado no slogan “Integrar para Desenvolver”. A partir de então, suas ações foram definidas para “assistir o agricultor que explora comercialmente sua propriedade, ao invés de pequenos e médios produtores, cuja evolução é demorada e retarda o avanço econômico do Estado” (SILVA, S., 1969, p. 17). Segundo este autor, após serem definidas as características e a maneira como está seria assistida, a população rural foi dividida em três categorias: a) os grandes empresários, que deveriam receber orientação específica, em termos de assistência técnica, para que fizessem melhor uso dos fatores de produção; b) os pequenos e médios proprietários, que deveriam ser estimulados



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



a um conjunto de maiores necessidades e na maneira de satisfazê-las produtivamente; e, c) os meeiros e assalariados (cerca de 80% da população do campo), que deveriam ser conduzidos à sindicalização rural, aos quais estaria afeita sua assistência, promovendo sua capacitação para direcionarem-se às cidades.

Contudo, esta classificação em nenhum momento define de forma explícita o que vinha a ser esses “grandes empresários” e em que se diferenciavam dos “pequenos e médios proprietários”; se por capacidade de produção, se pelo tamanho da propriedade, pela renda auferida, pelo sistema produtivo ou pelas técnicas de produção adotadas. Estas definições de cunho ideológico e superficial não definem sociologicamente o que se dá no interior das unidades produtivas, ou seja, como se efetivam as relações sociais de produção.

Ao definir a clientela que seria atingida pela assistência técnica e extensão rural, o projeto extensionista alijou do processo as categorias que realmente demandavam suas ações: os pequenos e médios agricultores familiares.

## **2 DO APOGEU À CRISE DO SISTEMA DE CRÉDITO RURAL: OS LIMITES DA “MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA” DA AGRICULTURA BRASILEIRA**

O modelo de desenvolvimento agrícola brasileiro que tinha como objetivo modernizar a agricultura através da transformação de sua base técnica com vistas ao aumento da produtividade esteve atrelado à orientação econômica de um processo de industrialização, o qual se consolidou nos anos 1950 com a internalização do setor industrial de bens de capital. Segundo Kageyama (1990), com a introdução de máquinas e de elementos químicos na agricultura, de mudanças de ferramentas e de culturas e o uso de novas variedades, houve a transformação da agricultura de bases rudimentares numa agricultura moderna e intensiva.

A partir da década de 1960, o processo de modernização entrava numa nova fase, mais avançada, denominada “industrialização da agricultura”. Esta industrialização não é compreendida apenas pela utilização de insumos industriais (fertilizantes, defensivos, corretivos, sementes melhoradas, combustíveis líquidos, etc.) e máquinas industriais (tratores, colhedoras, implementos, equipamentos de irrigação e outros) na agricultura, mas também pela comercialização de alimentos e matérias-primas para outros ramos industriais (oleaginosas, moinhos, indústria do açúcar e do álcool, papel e papelão, fumo, têxtil, bebidas, etc.). Começava a se delinear a formação dos complexos agroindustriais e o que viria a ser definido, mais contemporaneamente, como agronegócio.

A dinâmica da agricultura passava a ser compreendida pela dinâmica conjunta da indústria para a agricultura e da agricultura para a agroindústria: constituem e se consolidam os Complexos Agroindustriais (CAIs). A agricultura deixa de ser o “grande setor” na economia e passa a integrar-se em vários complexos, os quais adquirem dinâmicas próprias que alteram as relações intersetoriais, as relações de trabalho e contribuem para a integração de capitais (KAGEYAMA, 1990). Convencionou-se chamar de integração de capitais à centralização de capitais múltiplos (agrários, industriais, comerciais, bancários e de serviços) e à sua conglomeração – organização de *holdings*, *cartéis*, *trusts* e inúmeros processos de fusão e cruzamento de grandes grupos econômicos em sociedades anônimas, condomínios, cooperativas rurais, empresas agroindustriais e agrocomerciais integradas verticalmente –, com investimentos em distintos mercados, cujo objetivo seria a valorização do capital do conglomerado (DELGADO, G., 1985).





**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



Todo esse processo foi amplamente amparado pelo Estado, que estimulou a expansão das indústrias por meio de vários incentivos e assegurou-lhes mercado por meio da política de financiamento rural, em função da instituição, em 1965, do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR.

No entanto, Delgado (1985, p. 12) salienta que, “a modernização conservadora avançou como um caudal, erodindo barreiras, destruindo estruturas produtivas primitivas, concentrando os frutos do processo técnico, num movimento de profunda e historicamente acelerada rejeição do contingente primitivo de população rural”. Promoveu o êxodo rural “como resultado trágico do controle do poder por elites para as quais a terra representava uma importante reserva de valor e fonte de prestígio” e, também, para liberar mão-de-obra para a indústria que acabara de se instalar, ampliando mercado para seus produtos (GUANZIROLI, 2001).

A dominação do grande capital no meio rural aprofundou a concentração da propriedade da terra e da renda, dificultando a reprodução socioeconômica dos pequenos produtores familiares e criando uma massa de desempregados e subempregados no campo. As alternativas de sobrevivência disponíveis para os pequenos produtores familiares que não se integraram com as agroindústrias e decidiram permanecer no campo se restringiam a tentar a sorte na fronteira agrícola ou procurar se manter na área de origem, intensificando a produção no espaço disponível ou, ainda, buscar complementar a renda em ocupações agrícolas e não-agrícolas fora da unidade familiar (DELGADO, N., 2001).

## **2.1 O SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL (SNCR): A PRIORIZAÇÃO DA AGRICULTURA PATRONAL E A MARGINALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR**

Segundo Delgado, a política macroeconômica, composta basicamente pela combinação das políticas fiscal, monetária, comercial e cambial, e a política setorial são os dois tipos de política econômica que o Estado utiliza para intervir na agricultura. A política setorial subdivide-se em três modalidades principais: a agrícola, a agrária e a política diferenciada de desenvolvimento rural:

a *política agrícola* condiciona e regulariza as relações de preços de produtos e de fatores (terra/recursos naturais, mão-de-obra, meios técnicos e financeiros de produção etc.), as condições de comercialização e de financiamento, os incentivos e subsídios fiscais concedidos, o padrão tecnológico adotado, influencia decisivamente o próprio grau de integração intersetorial (com a indústria e o setor de serviços, por exemplo) e de internacionalização da agricultura. Por sua vez, a *política agrária*, tem como objetivo tradicional intervir na estrutura da propriedade e da posse da terra prevalecente no meio rural, através de sua transformação ou regularização nas regiões onde a terra já foi historicamente apropriada privadamente (política de reforma agrária) e de sua influência no processo de ocupação de novas terras consideradas – pelas agências estatais ou pelos atores privados – como de fronteira agrícola (política de colonização). As *políticas ou programas diferenciados de desenvolvimento* são usualmente dirigidos a segmentos empobrecidos do campesinato, não integrados à modernização produtiva, e muitas vezes assumem ou assumiram, como no Brasil, um caráter de políticas de desenvolvimento regional (DELGADO, N., 2001, p. 23-24, 26-27).

Para implementar a política agrícola e articular os interesses rurais e urbano-industriais, em torno do projeto de desenvolvimento de cunho modernizador, o principal



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



veículo utilizado pelo Estado foi a política de crédito rural. O SNCR, instituído em 1965, através da Lei 4.829, de 05/11/1965, e regulamentado pelo Decreto 58.380, de 10/05/1966, “tinha como propósito compartilhar a tarefa de financiar a agricultura entre instituições financeiras públicas e privadas” (LEITE, 2001, p. 61).

O Estado acabou tornando-se o principal agente promotor da modernização agrícola ao mesmo tempo em que, consolidou um padrão de desenvolvimento calcado na agricultura patronal, por meio da modernização tecnológica do processo produtivo *vis a vis* à existência de um grande contingente de pequenos agricultores (des) qualificados como ineficientes do ponto de vista produtivo e, portanto, considerados desmerecedores de qualquer tipo de proteção e/ou incentivo. O problema do Brasil era incrementar e diversificar a produção e a produtividade agrícola como forma de atender às demandas das necessidades criadas pelo mercado interno: a industrialização e a urbanização. Apenas grandes e médios agricultores, nesse ideário, estariam aptos a dar contribuição.

A política de crédito, através do SNCR, fomentou as condições para que os agricultores adquirissem os meios necessários para dinamizar a produção (insumos, máquinas e equipamentos, etc.). Esse instrumento foi altamente seletivo, na medida em que acabou por induzir um processo de modernização desigual, com privilégios diferenciados a produtores, a produtos e a regiões. O crédito rural e os subsídios a ele vinculado privilegiaram, sobretudo, os grandes proprietários de terras e as empresas rurais, em detrimento dos pequenos produtores, que permaneceram à margem das vantagens (em 1976, os grandes produtores foram responsáveis por 3% dos contratos firmados e 53% dos recursos captados no Sistema, enquanto os pequenos produtores foram responsáveis por 73% dos contratos firmados e absorveram apenas 11% dos recursos ofertados). As culturas destinadas à exportação ou substitutivas de importações, como o café, a cana, a soja, o algodão e o trigo, receberam um volume de crédito superior à sua participação no valor da produção nacional; em oposição às culturas ligadas ao mercado e às necessidades internas (feijão, mandioca e milho), cujas margens de participação no crédito foi muito inferior à sua importância na produção. Do mesmo modo, o SNCR, ao favorecer os produtores das regiões mais desenvolvidas (Centro-Sul), em detrimento das mais atrasadas (Norte e Nordeste), intensificou as desigualdades regionais (GUEDES PINTO, 1978).

Para cumprir os objetivos estabelecidos, a política agrícola teve que se ampliar para outros setores para dar conta da complexidade da produção rural: criou a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa; o Plano Nacional de Defensivos Agrícolas – PNDA; extinguiu o sistema ABCAR e criou a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), ao mesmo tempo substituiu as ACARS pelas EMATER's estaduais, formando o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER); estruturou-se a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) a partir dos mecanismos de Aquisição do Governo Federal – AGF e de Empréstimo do Governo Federal – EGF; dentre outros (KAGEYAMA, 1990).

Para Gonçalves Neto (1997, p. 142), “a maciça presença do Estado na economia brasileira, com o desenvolvimento de uma máquina que perpassa todas as etapas da atividade produtiva: planejamento, produção, fiscalização, determinação de preços, estocagem, circulação e comercialização dos produtos, exportação etc.”, inscreve-o como agente ativo de todo o conjunto de realizações da economia. No entanto, “as decisões de política tendem a beneficiar os setores com mais poder, que dão suporte ao regime. Os recursos de tais setores



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



freqüentemente são básicos para que o regime permaneça no poder” (CHARLES C. MUELLER apud GONÇALVES NETO, 1997, p. 144).

Dessa forma, Delgado contextualiza a situação de poder na própria base de relações entre o grande capital e as agências estatais:

é da essência dessas relações a arbitragem pela tecnoburocracia estatal – ou, mais especificamente, por sua alta direção – das condições pelas quais determinadas empresas ou determinados grupos terão acessos a benefícios especiais. Por sua vez, essas mesmas condições credenciadoras elege “a priori”, um grupo determinado de empresas “hábeis” a receber determinados favores (áreas públicas a colonizar, infra-estruturas públicas em novas áreas, etc.), tornando-as beneficiárias exclusivas de uma renda da terra capitalizada. Isto tudo implica, na prática, em patrocinar ganhos monopólicos àqueles capitais mais ágeis em se integrar aos requisitos e exigências institucionais. Esse processo, que em última instância corresponde à transferência crescente de funções de direito público para o domínio privado, engendra formas de uma virtual privatização do Estado (DELGADO, G., 1985, p. 214-215).

A sistemática engendrada não procurou facilitar a reprodução dos pequenos produtores. Na busca pelo aumento da produtividade, o uso de tecnologia moderna tornava-se condição fundamental. O emprego de técnicas modernas na produção estaria atrelado à disponibilidade de capital, o qual não se encontrava acessível aos pequenos produtores, pois a grande maioria permanecia em um círculo de reprodução estruturado na lógica colheita-sobrevivência, não possuindo economias próprias para investir na melhoria da produção. O governo não se preocupou com a implementação de políticas agrícolas direcionadas a esses produtores, pela relevância dada aos produtos destinados, principalmente, ao mercado externo, os quais contavam com crédito fácil, garantia de preços mínimos, assistência técnica, comercialização organizada etc., enquanto as culturas destinadas ao mercado interno foram, em grande parte, abandonadas ao crédito fornecido por agiotas, às tremendas oscilações de preço entre safra e a entressafra e à ganância dos intermediários (ANTONELLO, 1996).

O processo de captação de crédito rural, baseado em grande parte na garantia hipotecária, associado ao crédito favorecido, via subsídios, gerou uma desorganização no mercado de capitais do meio rural, principalmente pela dissociação que fez do valor intrínseco do solo em relação ao seu valor de mercado – artificialmente alto. Neste contexto, os mais penalizados e excluídos do sistema foram os produtores rurais que viviam exclusivamente da sua atividade no campo, os pequenos proprietários, além de arrendatários e parceiros, pela pressão artificial sobre o preço da terra (RIBEIRO, 1979).

Os recursos alocados por meio da política oficial de crédito rural, representada pelo SNCR, ao se concentrarem nas mãos de poucos agricultores, neste caso os mais poderosos ou os que já estavam inseridos no processo de modernização, contribuíram para aumentar a transferência de renda intersetorial e o quadro de pauperização dos pequenos produtores. Conforme salientado por Ribeiro (1979), cerca de 80% dos proprietários rurais brasileiros não tiveram acesso ao crédito rural e à assistência técnica oferecida pelo governo. Além do mais, os pequenos agricultores acabaram arcando com a maior parte dos impostos relativos à agricultura. As taxações e os benefícios, aqui entendidos como os subsídios aplicados às taxas de juros, provocaram uma redistribuição negativa da renda no setor agrícola, visto que os impostos eram exigidos de todos os agricultores e os benefícios apenas a uma minoria, tendo se restringido à parcela que foi capaz de absorver o crédito – médios e grandes proprietários de terras.



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



Pode-se afirmar, ainda, que o pequeno produtor “ficou relegado à própria sorte”. Em princípio, os pequenos produtores poderiam ter utilizado o crédito através das agências bancárias; no entanto, a própria condição de pequenos proprietários, que têm apenas a terra como garantia frente às exigências requeridas pelo banco, dificultou a obtenção do financiamento. Então, diante da opção de colocar em risco o meio de produção (a terra) e alterar a sua lógica pautada no equilíbrio entre a produção e o consumo, o pequeno produtor não procurou o crédito agrícola, em função de poder estar contido aí a gênese de seu esfacelamento como produtor rural, devido aos juros embutidos no financiamento, pois, “... o crédito cria obrigações que são vistas como situações incontroláveis e cerceadoras da liberdade de ação cotidiana do pequeno produtor” (HEREDIA apud ANTONELLO, 1996, p. 51).

Essa política de crédito, como ação estatal altamente interventora, desencadeou várias contradições: elevada concentração de renda e de terras, favorecendo os grandes agricultores; aumento da inflação de custos, que estimulou a demanda de fatores escassos; elevação do preço de terras; inadequação tecnológica, em função do mau uso de insumos e equipamentos; surgimento de inadequações na relação capital-trabalho em função das disponibilidades de mão-de-obra; propiciou o vazamento de recursos subsidiados, através do uso de adubo-papel, de calcário-papel; favoreceu o desvio de recursos para outras atividades, através de especulação no mercado financeiro, compra de imóveis nos centros urbanos; o endividamento crescente do setor rural, em função de que, o crédito chegou a representar praticamente 100% do valor da produção, uma total dependência do setor (GUEDES PINTO, 1978).

Contudo, a partir de 1978, o Estado começou a mudar a política monetária praticada até então e isso afetou enormemente o SNCR. Houve a elevação das taxas de juros, a redução dos subsídios financeiros, a redução do volume de crédito ofertado e a sinalização crescente em direção ao sistema de crédito privado como alternativa de captação de capital pelos agropecuaristas (DELGADO, G., 1985).

## **2.2 A CRISE DO ESTADO INTERVENTOR E DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO ESTATAL SUBSIDIADO**

Uma profunda crise macroeconômica, ocasionada pelo segundo choque do petróleo ocorrido em 1979 e pela alta dos juros internacionais em 1980 e a política expansionista de crédito praticada pelo Brasil em anos anteriores, terminaram por ocasionar a deterioração das contas externas (REZENDE, 1988). Nesse contexto, o governo brasileiro se viu na contingência de gastar ostensivamente com o pagamento dos juros da dívida externa, restando à política econômica elevar a taxa de juros interna, ajustar a política fiscal e contrair os salários, com um único objetivo: minimizar as insatisfações dos credores internacionais. Em consequência dessa situação, a política de financiamento agrícola foi seriamente desestruturada. Houve uma forte retração na oferta de crédito rural, majoraram-se as taxas de juros internos, ocorreu a introdução da correção monetária para os empréstimos e a ampliação das exigibilidades pelo BACEN – Banco Central do Brasil, através das resoluções 671, de Dezembro de 1980 e 698, de junho de 1981 (LEITE, 2001).

A política agrícola deslocou a ênfase do crédito rural para a garantia de preços mínimos objetivando atender às necessidades restritivas da política monetária e estabilizar os



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



mercados agrícolas, interno e externo. O crédito rural, antes central, passou a ser complementar à política de garantia de preços mínimos (KAGEYAMA, 1990).

Desde a instituição do SNCR, em 1965, até final da década de 1970, período que pode ser identificado como o movimento de implantação e consolidação do padrão integrado de crescimento da agricultura, a disponibilidade de crédito cresceu de forma vertiginosa; entre 1970 e 1979, o volume cresceu 329% em termos reais. A partir daí, as mesmas variáveis que impulsionaram sua expansão, condicionaram sua retração. A contração no volume de depósitos à vista, além das altas taxas de inflação e de juros, afetou diretamente a oferta de crédito por parte do sistema bancário (KAGEYAMA, 1990).

A reforma do crédito rural foi decorrente do agravamento do desequilíbrio financeiro do setor público nos anos 1980. A obrigatoriedade do pagamento dos juros da dívida externa acabou forçando a emissão de moeda e/ou aumento da dívida pública interna. Assim, os empréstimos realizados pelo sistema de crédito rural, que também provinham dos cofres públicos, com a interrupção dos empréstimos externos ficaram inviabilizados.

Por outro lado, o Estado ao mesmo tempo, que viabilizou o projeto modernizante não foi capaz de prover mecanismos de compensação aos efeitos sociais na estrutura agrária, nos recursos naturais, nos desequilíbrios do abastecimento alimentar, na concentração de renda, nas disparidades regionais, no êxodo rural. Permitindo, dessa forma, que os resultados perversos da inserção da agricultura no novo padrão de acumulação se manifestassem com velocidade e intensidade alarmantes, agravando a crise agrária e rebatendo-a perversamente na crise urbana (SILVA, J., 1998, p. 35).

Ou seja, a questão agrária brasileira, que até 1964, havia sido discutida e construída em torno da idéia de desenvolvimento – através da busca de uma autonomia econômica, da produção de divisas, do financiamento à industrialização e da superação de uma condição de atraso e, na necessidade de uma reforma agrária apenas como imperativo ao desenvolvimento –, após o golpe de 1964, o que se viu foi a dificuldade de realizar uma reforma agrária baseada na desapropriação de terras, visto que, como já vimos anteriormente, o modelo implementado previa a modernização tecnológica das grandes propriedades, através da concessão de incentivos fiscais e crédito farto e barato. Além do que, para o governo militar, o interesse no campo esteve restrito apenas às questões de segurança nacional (LINHARES & SILVA, 1999).

Devido à alta concentração da propriedade privada da terra, induzida pela modernização, o espaço de reprodução da pequena produção familiar foi reduzido e seu contingente lançado à fronteira agrícola, concomitante ao intenso processo de mecanização das empresas agrícolas que atingiu, também, os trabalhadores assalariados no interior dessas empresas. E, é no bojo da transição política – início da década de 1980, com o fim do período de repressão militar e retorno à redemocratização brasileira – que a questão agrária volta à tona como item fundamental do desemprego no campo. “As visões conservadoras, com sua crença otimista no progresso automático das forças econômicas, resultavam, ao se iniciar a Nova República, num fantástico processo de exclusão social” (LINHARES & SILVA, 1999, p. 195).

### **2.3 O ESGOTAMENTO DO PROJETO MODERNIZANTE E A GÊNESE DE NOVAS FORMAS DE FINANCIAMENTO NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO**



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



A política de crédito rural que teve seu auge no final da década de 70, com mais de um milhão de contratos, a partir da década de 1980, passou a restringir a oferta de crédito, em função dos corte orçamentários a que foi submetida. Assim, a partir da década de 1990, houve nítida redução da presença do Estado no padrão de financiamento das atividades produtivas e na política de crédito rural, bem como a emergência de novas modalidades de financiamento e liberação de crédito rural, via iniciativa privada.

Com a inflexão negativa do crescimento do crédito rural, principalmente no período 1980-1984, começava a se delinear um processo gradativo de perda de regulação da agricultura por parte do estado brasileiro. A partir de meados dos anos 1980, a política agrícola pautou-se pela realização de ações compensatórias e pontuais para segmentos específicos do agronegócio.

Nos anos 1990, intensificou-se o movimento de perda deliberada do poder de regulação por parte do Estado. “A abertura da economia e a queda de barreiras à importação transformaram a agricultura e o agronegócio em segmentos afastados de qualquer política preferencial, em uma situação muito diferente daquela do período de modernização compulsória da agricultura” (BELIK & PAULILLO, 2001, p. 99).

As cadeias produtivas que, no início dos anos 1980, haviam perdido a capacidade de regulação com relação à organização e aos incentivos setoriais, reaparecem fortalecidas, principalmente nos segmentos com maior expressão como a soja, o algodão, o milho, o suco de laranja, dentre outros. Novos mecanismos de financiamento foram criados e assumiram papéis até então desempenhados pelo Estado (crédito, assistência técnica, pesquisa, etc.). (BELIK & PAULILLO, 2001).

As negociações efetivadas em função de integração agroindustrial são significativas para ilustrar esse movimento, no qual os agricultores ao se integrarem às indústrias processadoras, terminam por ceder grande parte de seu poder de negociação e de sua capacidade de iniciativa às condições geralmente impostas pela própria pragmática da integração. São as novas formas privadas de financiamento para agricultura.

Nesse contexto, é que surgem os bancos dos fabricantes de máquinas agrícolas como fonte de crédito aos produtores rurais, os quais justificam sua inserção nesse mercado à própria necessidade de atender a demanda por insumos mecânicos, além de facilitar os processos de aquisição pelos próprios produtores rurais. Outra modalidade de estruturação desde fora da agropecuária é o complexo soja brasileiro. Nesse caso, a indústria termina por implementar uma forma de negociação que impõe uma nova estrutura de oportunidades para os agricultores: o sistema “soja verde” ou compra antecipada, no qual a indústria antecipa o pagamento da produção contra a entrega posterior da soja. (BELIK & PAULILLO, 2001).

A Cédula do Produto Rural (CPR), criada em 1994, é outro mecanismo que permite, ao produtor ou cooperativas, realizar a venda antecipada de parte ou da totalidade da produção, em qualquer de suas fases, como forma de garantir recursos antecipados para o custeio. Com relação ao crédito de investimento, observa-se uma substituição dos recursos tradicionais do crédito rural (MCR 6.2) pelos recursos que transitam com destino certo. “Esse é o caso dos repasses de financiamentos do BNDES através do FINAME para máquinas e tratores agrícolas e para a agroindústria através das linhas de crédito regulares” (BELIK & PAULILLO, 2001, p. 113).

Tem destaque uma nova modalidade de financiamento privado que é uma espécie mix entre crédito de investimento e comercialização, o Contrato de Investimento Coletivo



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



(CIC). Desde de 1998, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) vem fiscalizando essas aplicações, assim, busca-se moralizar os contratos de engorda e evitar que se repita, como já acontecera em outras épocas, que esses contratos de engorda lesem investidores através da realização de operações inescrupulosas (BELIK & PAULILLO, 2001).

Pelo exposto, constata-se que frente à perda de regulação por parte do Estado, dada a escassez de recursos e à retirada dos benefícios do crédito rural, paulatinamente está havendo a substituição de fontes de financiamento público por fontes privadas na agricultura comercial. Os juros executados pelas agroindústrias praticamente não divergem dos praticados pelo sistema de crédito tradicional, situação que condiz com “uma política pública deliberada de eliminar o eventual subsídio existente na agricultura e de aproximar essa atividade da dinâmica estabelecida pelo mercado financeiro” (BELIK & PAULILLO, 2001, p. 116).

Pode-se afirmar que essa política apresenta uma dupla estratégia. Por um lado, compele a que, a agricultura moderna já integrada aos mercados e com elevados índices de produção e produtividade mantenha a seqüência de suas atividades sendo viabilizada pelo crédito privado proveniente das indústrias, de *trading companies* e de diversos agentes, dentro de um renovado ambiente institucional de gestão privada. Por outro, passa a apoiar através de créditos favorecidos, exclusivamente agricultores familiares, assentamentos de reforma agrária ou atividades não empresariais, que se mantiveram alijados do processo de modernização, com acesso diferenciado, seja às inovações tecnológicas seja aos circuitos mercantis.

O aumento crescente do volume de recursos liberados anualmente para financiamento rural de agricultores familiares sinaliza para uma mudança de prática por parte do Estado. Em 1997, quando do início de suas atividades, o orçamento disponibilizado para o PRONAF foi de R\$ 1,3 bilhões, para o próximo Plano Safra 2007/2008, o Governo Federal está sinalizando com a liberação de R\$ 12 bilhões para financiamento da agricultura familiar. Além do aumento de 20% em relação aos valores liberados no último Plano Safra, deve acontecer, ainda, uma redução nas taxas de juros para os financiamentos e mais recursos para assistência técnica e comercialização, dois pontos considerados obstaculizadores para a consolidação dos agricultores familiares.

### **3 O PRIMEIRO PROGRAMA DE CRÉDITO ESPECÍFICO À AGRICULTURA FAMILIAR: A CRIAÇÃO DO PRONAF**

Até meados da década 1990, o financiamento do pequeno produtor restringia-se quase exclusivamente aos recursos administrados pelo Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA), cujo alcance era específico e limitado, em função de atender somente aos beneficiários do Programa de Reforma Agrária. Segundo as normas do MCR, do Ministério da Agricultura, os pequenos agricultores eram enquadrados como mini-produtores, o que os colocava em situação de desvantagem, visto que, tinham que disputar recursos com os grandes proprietários, que historicamente foram os principais tomadores de crédito agrícola.

Numa iniciativa pioneira, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e a Alimentação (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), celebraram, em janeiro de 1994, o Convênio FAO/INCRA para a realização do Projeto



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



UTF/BRA/036/BRA, cujo objetivo principal apresentado foi o de “contribuir na elaboração de uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil” (FAO/INCRA, 1994, p. 1).

Utilizaram os dados do Censo Agropecuário, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 1985, para traçar o perfil socioeconômico da agricultura familiar brasileira. A partir de então, os agricultores familiares passaram a ser caracterizados segundo as relações sociais de produção que desenvolvem, ou seja, buscou-se “superar a propensão freqüente nas análises sobre o tema – de atribuir um limite máximo de área ou de valor de produção à unidade familiar, associando-a sempre, equivocadamente, à pequena produção” (GUANZIROLI et al., 2001, p. 46). Assim, a agricultura familiar foi definida com base em três características centrais: a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços consanguíneos ou de casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva (FAO/INCRA, 1996, p. 4).

Concomitante, procedeu-se também à distinção entre as duas categorias de agricultura existentes, a familiar e a patronal, cujas características básicas são apresentadas no quadro 1:

QUADRO 1 - QUADRO COMPARATIVO ENTRE OS MODELOS PATRONAL E FAMILIAR DE AGRICULTURA

Modelo Patronal	Modelo Familiar
Completa separação entre gestão e trabalho	Trabalho e gestão intimamente relacionados
Organização centralizada	Direção do processo produtivo assegurada diretamente pelos proprietários
Ênfase na especialização	Ênfase na diversificação
Ênfase nas práticas agrícolas padronizáveis	Ênfase na durabilidade de recursos e na qualidade de vida
Trabalho assalariado predominante	Trabalho assalariado complementar
Tecnologias dirigidas, eliminação de decisões de “terreno” e de “momento”	Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo

Fonte: FAO/INCRA, 1994, p. 2.

Além de operacionalizar o conceito de agricultura familiar, a conclusão geral desse estudo foi que o fortalecimento da agricultura familiar iria trazer impactos positivos emprego e renda, contribuindo, dessa forma, para a redução da pobreza no campo, visto que, “a imagem estereotipada da agricultura familiar como um setor atrasado do ponto de vista econômico, tecnológico e social, voltado fundamentalmente para a produção de produtos alimentares básicos e com uma lógica de produção de subsistência, está longe de responder à realidade” (BUAINAIN et al., 2002, p. 49). Com base no Censo Agropecuário de 1995/1996 do IBGE, o convênio FAO/INCRA, em seqüência ao trabalho anterior, realizou novo estudo, no qual avaliou-se a importância da agricultura familiar no Brasil, cujo resultado apresenta um perfil revelador, e até certo ponto surpreendente, frente às dificuldades e bloqueios enfrentados por essa categoria social.





Para exemplificar minimamente o que de fato representa a agricultura familiar no e para o Brasil, passo a demonstrar alguns dados do referido estudo.<sup>5</sup>

### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR

De acordo com o Censo Agropecuário 1995-1996, existiam no Brasil 4.859.732 estabelecimentos rurais, ocupando uma área de 353,6 milhões de hectares, e sendo responsáveis pela geração de R\$ 47,8 bilhões auferidos pelo Valor Bruto da Produção (VBP). Do total de estabelecimentos, 85,2% (4.139.369) foram classificados como familiares; ocupantes de uma área de 107,8 milhões de ha, o que corresponde a 30,5% da área total; sendo responsáveis por R\$ 18,1 bilhões, equivalente a 37,9% do VBP total; apesar de receber apenas 25,3% dos financiamentos agrícolas liberados pelo Governo Federal. Num contraponto, têm-se os agricultores patronais representados por 554.501 estabelecimentos, ocupando 240 milhões de ha, 67,9% da área total ocupada, tendo recebido praticamente 74% dos financiamentos, produziram 61% do VBP. Os demais 165.862 estabelecimentos são constituídos por aqueles cuja condição do proprietário enquadra-se como Governo (federal, estadual ou municipal) ou Instituições Pias/Religiosas, conforme consta na Tabela 1.

TABELA 1 – BRASIL: ESTABELECIMENTOS, ÁREA E VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO (VBP) E PERCENTUAL DO FINANCIAMENTO TOTAL (FT)

Categorias	Estab. Total	% Estab. s/ Total	Área Total (ha)	% Área s/ Total	VBP (R\$ mil)	% VBP s/ Total	% FT s/ Total
Familiar	4.139.369	85,2	107.768.450	30,5	18.117.725	37,9	25,3
Patronal	554.501	11,4	240.042.122	67,9	29.139.850	61,0	73,8
Inst. Pia/Religiosa	7.143	0,1	262.817	0,1	72.327	0,2	0,1
Entidade Pública	158.719	3,3	5.529.574	1,6	465.608	1,0	0,8
Total	4.859.732	100,0	353.602.963	100,0	47.795.510	100,0	100,0

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE. Elaboração: Convênio FAO/INCRA. Citado em Guanzioli et al., 2001, p. 55, Tabela 1.

Segundo Guanzioli et al. (2001, p. 54-55), quando se considera o valor da renda total agropecuária (RT) de todo o Brasil, os estabelecimentos familiares respondem por 50,9% do total de R\$ 22 bilhões. A participação dos familiares na renda total agropecuária (RT) é maior do que no VBP, o que pode ser explicado pelo fato de a contabilização da renda desprezar os gastos de produção incorridos pelos agricultores. Conforme os dados contidos na Tabela 2, a renda total (RT) por estabelecimento expõe a grande diferença entre os agricultores familiares e os patronais, bem como entre os agricultores de um mesmo grupo de regiões diferentes. Mas em todas as regiões a renda total média dos agricultores patronais é muito superior à dos familiares. Diferença que se mantém quando se analisa a renda

<sup>5</sup> A seqüência dessas informações, que caracterizam a agricultura familiar no Brasil, está inteiramente baseada em *Perfil da agricultura familiar no Brasil: uma análise a partir do Censo Agropecuário de 1995/1996 do IBGE*. In: GUANZIROLI, Carlos et al., 2001, p. 46-112.

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural

monetária por estabelecimento – neste cálculo não se considerou o autoconsumo da família e o consumo intermediário para alimentação dos animais.

A renda total por estabelecimento familiar para todo o Brasil foi de R\$ 2.717,00, o que dá uma média de R\$ 104,00 por ha de área total. Por outro lado, os estabelecimentos patronais que apresentaram uma renda total de R\$ 19.085,00 ao ano, auferiram somente R\$ 44,00 por ha.

Dentre os agricultores familiares, a renda total varia de R\$ 1.159,00/ano no Nordeste a R\$ 5.152,00 no Sul. Já os patronais, apresentaram uma variação, na renda total, compreendida entre R\$ 9.891,00 no Nordeste e R\$ 33.164,00 no Centro-Oeste.

TABELA 2 - RENDA TOTAL (RT) E RENDA MONETÁRIA (RM)  
POR ESTABELECIMENTO (EM R\$)

Região	Familiar		Patronal	
	RT/Estab	RM/Estab	RT/Estab	RM/Estab
Nordeste	1.159	696	9.891	8.467
Centro-Oeste	4.074	3.043	33.164	30.779
Norte	2.904	1.935	11.883	9.691
Sudeste	3.824	2.703	18.815	15.847
Sul	5.152	3.315	28.158	23.355
Brasil	2.717	1.783	19.085	16.400

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE. Elaboração: Convênio FAO/INCRA. Citado em Guanziroli et al., 2001, p. 59, Tabela 3

Um dos fatores que explicam a renda total estar mais elevada, e concentrada, entre os agricultores patronais é o tamanho da área de que dispõem para suas atividades agrícolas. Essa variação fica mais nítida quando se analisa a diversidade existente entre os agricultores familiares.

Porém, quando se considera a renda total por unidade de área, os resultados para a agricultura familiar são muito superiores aos apresentados pela agricultura patronal em todas as regiões brasileiras. No Nordeste, a renda total é de R\$ 70,00/ha entre os estabelecimentos familiares contra R\$ 37,00/ha dos patronais, na região Centro-Oeste, e de R\$ 48,00/ha contra R\$ 25,00 dos patronais, e na região Sul, é de R\$ 241,00/ha para os agricultores familiares enquanto que os patronais não conseguem superar R\$ 99,00/ha.

Conforme análise aos dados contidos na Tabela 3, conclui-se que a agricultura familiar é a principal fonte de ocupação da força de trabalho no meio rural brasileiro. Dos 17,3 milhões de pessoas ocupadas na agricultura brasileira, 13.780.201 estão empregadas na agricultura familiar. Mesmo dispondo de apenas 30% da área total ocupada, responde por 76,9% do pessoal ocupado. É na região Sul que a agricultura familiar apresenta o maior índice de ocupação de mão-de-obra utilizada na agricultura, 83%, enquanto que no Centro-Oeste este percentual decaiu para 54%.

TABELA 3 - AGRICULTORES FAMILIARES: PESSOAL OCUPADO  
SEGUNDO AS DIFERENTES FORMAS

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural

Região	Pessoal Ocupado		Empregados		Parceiros (empr.)	Outra Condição
	Total	% s/ Total	Permanentes	Temporários		
Nordeste	6.809.420	82,9	81.379	588.810	34.081	62.212
Centro-Oeste	551.242	54,1	42.040	39.824	2.793	15.418
Norte	1.542.577	82,2	25.697	68.636	6.880	29.772
Sudeste	2.036.990	59,2	98.146	160.453	58.146	58.294
Sul	2.839.972	83,9	60.835	128.955	20.548	26.207
Brasil	13.780.201	76,9	308.097	986.678	122.448	191.903

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE. Elaboração: Convênio FAO/INCRA. Citado em Guanzirolí et al., 2001, p. 63, Tabela 8

Os agricultores familiares respondem por 16,8% (308.097) do total de empregados permanentes no setor rural brasileiro, enquanto os estabelecimentos patronais contratam 81,7% (1.502.529) do total. Também são os patronais os que mais utilizam trabalho de parceiros. Enquanto os estabelecimentos familiares ocupam o trabalho de 122.448 parceiros os patronais utilizam 163.530.

Com relação à utilização de mão-de-obra temporária, o levantamento realizado em 31/12/1995 apontou que, do total de empregados temporários ocupados na agricultura brasileira, 986.678 estavam empregados entre os familiares e 800.235 entre os patronais. Ainda que nesta data os agricultores familiares apresentassem um número superior aos agricultores patronais, “isto não significa que, ao longo do ano, os familiares utilizem o emprego temporário com maior frequência e intensidade que os patronais. A comparação entre o percentual de trabalho dos membros da família e do trabalho contratado demonstra que os patronais utilizam-se, com muita intensidade, deste tipo de trabalho” (GUANZIROLI et al., 2001, p. 64).

Dentre os agricultores familiares, é na região Nordeste que encontramos a maior concentração de pessoas ocupadas, respondendo por 49% (6.809.420) dos indivíduos ocupados na agricultura familiar brasileira. Em seguida, tem-se a região Sul com 21% (2.839.972) do pessoal ocupado e, em último lugar, a região Centro-Oeste com apenas 4% (551.242) de todo o pessoal ocupado na agricultura familiar brasileira.

Esse conjunto de informações revela a capacidade de resposta dos agricultores familiares, que conseguem utilizar os recursos produtivos de forma mais eficiente que os patronais. Assim, mesmo detendo menor proporção de terra e do financiamento disponível, são os agricultores familiares que conseguem produzir e empregar mais do que os agricultores patronais.

Já incorporada neste trabalho, a discussão sobre o contexto de crise que levou à redução da presença do Estado no padrão de financiamento das atividades produtivas e na política de crédito rural, ressalta, porém, que todo esse contexto contribuiu para que se tornasse mais crítica a dificuldade de acesso dos agricultores familiares aos financiamentos disponibilizados pelo governo federal, o que deu origem a mobilizações e pressões das forças sociais organizadas em torno do movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à CONTAG, ao Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) e ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), entre outros, reivindicando um tratamento diferenciado para a agricultura familiar. Situação



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



esta, que vem ao encontro com a visão de Martins, para quem “é através dos movimentos sociais que as próprias populações rurais vítimas de um desenvolvimento econômico excludente, têm procurado seu próprio rumo, têm se alçado acima da indignidade que as têm vitimado, têm proclamado seus direitos e têm questionado os responsáveis por sua situação” (MARTINS, 2001, p. 35).

Em junho de 1996, num contexto de pressões dos movimentos sociais rurais, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Esse Programa resulta, ainda, do reconhecimento por parte de setores governamentais de que o fortalecimento da agricultura familiar é estratégico para a criação de novas atividades econômicas geradoras de ocupações produtivas e de renda; e, da constatação de que nada adiantaria o esforço do governo para assentar trabalhadores sem terra, que viriam aumentar o contingente de produtores familiares, se uma massa enorme dos já existentes encontrava-se na iminência de perder suas terras e, até mesmo, a sua própria condição de vida. (ROSA, 1995).

Na situação atual do Brasil, apesar de todas as mudanças ocorridas e das oportunidades perdidas, uma grande massa de produtores familiares depende de atividades agrícolas e derivadas para sobreviver. As oportunidades de emprego rurais não-agrícolas, que não são induzidas pela expansão agropecuária, que devem certamente ser estimuladas, estão limitadas pela elevada concentração de renda e riqueza que caracteriza o país. Portanto, para a eliminação da pobreza no campo e da redução da pressão migratória sobre as cidades, faz-se necessário um projeto de desenvolvimento rural apoiado na produção familiar. Produção familiar que se encontra hoje em grande medida descapitalizada ou pouco capitalizada, mas que, repetindo, nenhum óbice tecnológico impede que inicie um processo de modernização e se torne progressivamente média e grande à medida que se eleva o custo de oportunidade (GUANZIROLI et al., 2001, p. 42).

O PRONAF passou a ser a principal política pública do governo federal de apoio ao desenvolvimento rural, por meio do fortalecimento da agricultura familiar, em função de sua importância para a produção de alimentos para o mercado interno, para as agroindústrias e para as exportações brasileiras e, principalmente como geradora de postos de trabalho e renda. Segundo orientações institucionais, o PRONAF busca construir um padrão de desenvolvimento sustentável para os agricultores familiares e suas famílias, através do incremento e da diversificação da capacidade produtiva, com o conseqüente crescimento dos níveis de emprego e renda, proporcionando bem-estar social e qualidade de vida. Além do que, tem como ponto forte o gerenciamento das ações através da gestão social, cujo objetivo é a promoção de uma melhor gestão do orçamento público, da democratização do crédito, dos serviços de apoio e da infra-estrutura necessária à consolidação e à estabilização socioeconômica dos agricultores familiares.

## **Bibliografia**

ANTONELLO, Ideni Terezinha. As condições materiais de produção do camponês sertanejo sergipano. In: DINIZ, José Alexandre Felizola. (Org.). **Agricultura e pequena produção em Sergipe**. Aracaju: NPGeo/UFS e Editora UFS, 1996. p. 41-62.



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



- BELIK, Walter e PAULILLO, Luiz Fernando. O financiamento da produção agrícola brasileira na década de 90: ajustamento e seletividade. In: LEITE, Sérgio (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001. p. 95-120.
- BUAINAIN, Antônio Márcio; SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de; SILVEIRA, José Maria da. Inovação tecnológica na agricultura e a agricultura familiar. In: LIMA, Dalmo Marcelo de Albuquerque; WILKINSON, John (Orgs.). **Inovação nas tradições da agricultura familiar**. Brasília: CNPq/Paralelo 15, 2002. p. 47-81.
- DELGADO, Guilherme Costa. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. São Paulo ÍCONE/UNICAMP, 1985.
- DELGADO, Nelson Giordano. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, Sérgio (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2001. p. 15-52.
- FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036. Novembro de 1994.
- FAO/INCRA. **Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico**. Projeto UTF/BRA/036/BRA. Agosto de 1996.
- FONSECA, Maria Teresa Lousa da. **A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital**. São Paulo: Edições Loyola, 1985.
- GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 1997.
- GUANZIROLI, Carlos E.; ROMERO, Ademar; BUAINAIN, Antônio Márcio; DI SABBATO, Alberto; BITTENCOURT, Gilson. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- GUEDES PINTO, Luiz Carlos. Notas sobre a política agrícola brasileira. **Reforma Agrária**, ano VIII, nº 05, p. 9-17, set.-out., 1978.
- IATER-RN – Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte. **EMATER-RN 50 Anos**. 2006. Disponível em: <<http://www.emater.rn.gov/50AnosHist.asp>>. Acesso em 10/02/2006.
- KAGEYAMA, Ângela (Coord.); BUAINAIN, Antônio Márcio; REYDON, Bastiaan P.; SILVA, José Graziano da; SILVEIRA, José Maria J.; FONSECA, Maria da Graça D.; RAMOS, Pedro; FONSECA, Rinaldo B.; BELIK, Walter. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme Costa; GASQUES, José Garcia; VILLA VERDE, Carlos Monteiro (Orgs.) **Agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 1990. p. 113-223.
- LEAL, Maria das Graças S. Floresta e BRAGA, Geraldo Magela. Orientação Institucional e Currículo - a gênese do ensino de extensão na Universidade Federal de Viçosa. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.14, n.2, p. 269-286, 1997. Disponível em <<http://atlas.sct.embrapa.br/pdf/cct/v14/cc14n204.pdf>>. Acesso em 03/03/2006.
- LEITE, Sérgio. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, Sérgio (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001. p. 53-93.
- LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Terra prometida – uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- LOPES, Reinaldo Pena. Política nacional de assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário. In: LIMA, Dalmo



**SOBER**

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,  
Administração e Sociologia Rural



Marcelo de Albuquerque e WILKINSON, John (Org.). **Inovação nas tradições da agricultura familiar**. Brasília: CNPq/Paralelo 15, 2002. p. 373-390.

MACHADO, Geraldo O. D.; RIBEIRO, José Paulo. Filosofia do crédito rural supervisionado e sua relação com serviços de extensão. In: Reunião de trabalhos de técnicos da ABCAR e suas afiliadas. **Crédito rural supervisionado no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições SIA, 1960.

MARTINS, José de Souza. O futuro da Sociologia Rural e sua contribuição para a qualidade de vida rural. **Estudos Avançados – Dossiê Desenvolvimento rural**, São Paulo, USP: Instituto de Estudos Avançados, v. 15, n. 43, p. 31-36, set.-dez. 2001.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **A conjugação do crédito rural à assistência técnica no Brasil**: análise da experiência do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília: EMBRATER/CPLAN, 1984. 76 p. ilustr. (Leituras Seleccionadas, nº 2).

QUEDA, Oriowaldo. (1987). **A extensão rural no Brasil**: da anunciação ao milagre da modernização agrícola. Piracicaba: Título de Livre Docente/USP.

QUEDA, Oriowaldo e SZMRECSÁNYI, Tamás. O papel da educação escolar e da assistência técnica. In: **Vida rural e mudança social**. (Orgs.) QUEDA, Oriowaldo e SZMRECSÁNYI, Tamás. 3ª ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1979. p. 217-238.

REZENDE, Gervásio Castro de. **Crise externa e agricultura**: Brasil, anos 80. Rio de Janeiro: FASE, 1988.

RIBEIRO, Denis. **Crédito rural no Brasil** – avaliação e alternativas. São Paulo: Unidas, 1979. 146 p.

RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.14, n.1, p. 113-154, 1997. Disponível em <<http://atlas.sct.embrapa.br/pdf/cct/v14/cc14n104.pdf>>. Acesso em 03/03/2006.

ROSA, Sueli L. Couto. Desafios do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Revista Reforma Agrária**, Campinas: ABRA, v. 25, n. 2 e 3, p. 185-192, maio-dez. 1995.

SILVA, José Graziano da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: UNICAMP, 1998.

SILVA, Sebastião Gonçalves da. ACAR muda estilo de trabalho. **Revista Coopercotia**, São Paulo, p. 17-21, Outubro, 1969.