



DESENVOLVIMENTO
E MEIO AMBIENTE

SISTEMA
ELETRÔNICO
DE REVISTAS
SER | UFPR

www.ser.ufpr.br

A sustentabilidade dos financiamentos do PRONAF para a agricultura familiar

Sustainability of PRONAF Loans for Family Farming

Tamissa Gabrielle GODOI^{1*}, Fábio Luiz BÚRIGO¹, Ademir Antonio CAZELLA¹

¹ Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil.

* E-mail de contato: tamigodoi@gmail.com

Artigo recebido em 22 de agosto de 2015, versão final aceita em 8 de julho de 2016.

RESUMO: O trabalho analisa de que maneira a questão da sustentabilidade se reflete na formulação e na incorporação das políticas públicas de crédito rural no Brasil. A pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa para compreender o sentido que os atores sociais dão à ideia da sustentabilidade, como interpretam suas próprias experiências e encaram as situações conflituosas geradas em torno do tema. O enfoque teórico-metodológico baseou-se na abordagem neo-institucionalista denominada “três is” e toma como fundamentação empírica o funcionamento 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). Percebe-se que a incorporação da sustentabilidade já integra as orientações gerais do Pronaf, mas que esse avanço conceitual quase não se traduz em resultados práticos significativos 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 no Pronaf, reorientando suas normas operacionais e as condutas dos atores rumo ao desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Pronaf; desenvolvimento sustentável; políticas públicas.

ABSTRACT: The paper analyzes how the issue of sustainability is reflected in the design and incorporation of public policies on rural credit in Brazil. The research used a qualitative approach in order to understand the meaning that social actors give to the idea of sustainability, how they interpret their own experiences and face conflicting situations generated around the subject. Its theoretical and methodological focus was based on the neo-institutionalist approach called “three Is”, and takes as an empirical basis the functioning of rural credit policies present in the Contested Midwest Territory of Santa Catarina, with emphasis on the National Strengthening Program for Family Farming (Pronaf). It seems that the incorporation of sustainability will include the general guidelines of the Pronaf, but this conceptual breakthrough hardly translates into practical results at the establishments of small farmers and their social and economic organizations. Such findings indicate that there is still a long way to go for the idea of sustainability to be fully incorporated by Pronaf, reorienting their operational standards and the behavior of the actors towards sustainable development.

Keywords: Pronaf; sustainable development; public policies.

1. Introdução

As sociedades contemporâneas convivem com uma crescente preocupação em torno da questão da sustentabilidade. Uma das mais recentes movimentações globais 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.

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). Pensar políticas públicas que incorporem essas perspectivas significa também compreender a dinâmica dos projetos de desenvolvimento a elas atrelados.

Para preservar sua própria coerência em termos conceituais, a incorporação da sustentabilidade pressupõe a participação de vários atores da sociedade civil e do Estado, que agem em várias políticas como o principal indutor de processos. Uma dessas formas 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 são operacionalizados com maior frequência.

Não obstante, constata-se que o padrão moderno de agricultura praticado atualmente avança na contramão dessas perspectivas inovadoras, favo-

recendo muito mais a vertente tradicional de cunho econômico-produtivista já presente, em detrimento das vertentes que promovem a sustentabilidade. Certamente, a busca por um modelo sustentável de agricultura, que envolva todas as suas dimensões, representa uma mudança radical do padrão atual. Essa mudança se coaduna com visões a respeito do caráter multifuncional da agricultura, reforçando suas características responsáveis pela reprodução socioeconômica das famílias rurais, promoção da segurança alimentar da própria família e da sociedade, manutenção do tecido social e cultural e a preservação da paisagem rural e dos recursos naturais (Cazella *et al.*, 2009). Essas novas abordagens, quando associadas às preocupações ambientais, pressionam para que os recursos financeiros oficiais aplicados no meio rural sejam cada vez mais direcionados para iniciativas coerentes com o desenvolvimento rural sustentável.

O foco na agricultura familiar nesta análise sobre a sustentabilidade dos financiamentos de crédito rural se deve à capacidade desse segmento social em atender requisitos sociais, culturais e ambientais, além da obtenção de resultados econômicos favoráveis numa perspectiva temporal que inclua as atuais e as futuras gerações (Costabeber & Caporal, 2003). Assim, trata-se de um público estratégico para focar a análise de como a sustentabilidade vem sendo incorporada em políticas públicas de crédito.

O modelo de agricultura convencionalmente praticado no país com apoio do crédito subsidiado baseia-se, por um lado, 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 in-

sumos externos e do mercado (Lamarche, 1998). Por outro lado, desde 1995, o governo brasileiro, em cooperação com diversas organizações sociais e sindicais, desenvolve uma abrangente agenda de políticas voltada aos agricultores familiares, tendo como eixo central os créditos subsidiados repassados por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Este artigo analisa de que maneira a temática da sustentabilidade vem sendo incorporada nas políticas de crédito rural no Brasil em duas esferas: i) na caracterização das linhas de crédito rural, particularmente do Pronaf, buscando identificar possíveis transformações institucionais e operacionais na ótica do desenvolvimento sustentável; e ii) na avaliação do papel do crédito rural no estímulo às mudanças nos estabelecimentos rurais familiares em direção à sustentabilidade, seja na produção, na qualidade de vida ou em outros aspectos relacionados ao desenvolvimento sustentável.

Para tanto, o Pronaf encontra-se no centro da análise, buscando identificar seus avanços e limites, tanto ao nível institucional quanto operacional, enquanto uma política que direciona suas ações na lógica do desenvolvimento sustentável. Essa reflexão é calcada em termos empíricos na aplicação desta política pública no Território da Cidadania denominado de Meio Oeste Contestado (MOC), localizado no Estado de Santa Catarina¹. Além desta introdução, o texto apresenta quatro tópicos. O primeiro contém uma revisão dos temas que compõem a fundamentação teórica, as inter-relações dos conceitos e a sua importância para o estudo empírico. O segundo tópico descreve a

metodologia utilizada, tanto nas análises documentais quanto na pesquisa de campo. O terceiro versa sobre os resultados e discussões divididos em duas partes: a análise das mudanças institucionais e operacionais das linhas do Pronaf rumo à sustentabilidade e o estudo de caso no MOC. O último tópico reúne as principais conclusões do trabalho, com foco na interdisciplinaridade que o tema exige para sua melhor compreensão.

2. Fundamentação teórica

A fundamentação teórica mobilizou esforços simultâneos de pesquisa em três campos de conhecimento. O primeiro trata das iniciativas em torno do crédito rural e, em particular, do Pronaf. Os principais elementos teóricos sobre esse tema não são apresentados em separado, mas ao longo de todo o trabalho. O segundo campo versa sobre a evolução conceitual e dos debates existentes nos últimos anos acerca da ideia da sustentabilidade. O terceiro campo discorre sobre a abordagem neo-institucionalista de análise de políticas públicas, dando ênfase às possibilidades que esse enfoque teórico-metodológico de caráter interdisciplinar possibilita.

A definição de sustentabilidade, assim como de outras ideias importantes para a evolução da humanidade, é contraditória, uma vez que nunca é encontrada em estado puro (Veiga, 2010). Desse modo, a busca de uma fundamentação conceitual para a noção de sustentabilidade esbarra numa multiplicidade de discursos, o que revela a ambiguidade ainda presente nas interpretações efetuadas pelos

¹ O Programa Territórios da Cidadania (PTC) é um desdobramento do Programa Territórios Rurais de Identidade (PTRI), implantado a partir de 2003 pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. O PTC tem, dentre outros objetivos, a geração de 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).

teóricos que observam e analisam os fatores que integram o termo (Trujillo-Ortega, 2013). Para um melhor entendimento dessa contradição, é importante se efetuar uma breve retrospectiva histórica. É notório que o termo sustentabilidade teve origem enquanto parte do conceito de desenvolvimento sustentável. Por isso, a evolução da noção de sustentabilidade incorpora os dois termos que, por vezes, se confundem e 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).

Dada a relação do presente trabalho com as políticas públicas, torna-se também pertinente ressaltar aspectos teóricos sobre a construção do conceito de desenvolvimento, já que pensar as políticas públicas significa compreender igualmente os projetos de desenvolvimento que essas apoiam. O termo desenvolvimento já é amplamente usado, mas só recentemente houve uma mudança fundamental no modo de concebê-lo. Uma das contribuições importantes para o entendimento do desenvolvimento foi dada por Celso Furtado, um dos primeiros teóricos a distinguir crescimento econômico de desenvolvimento que, até então, tinham o mesmo significado, sobretudo, na economia. 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 (Furtado, 2004, p. 484.)

Amartya Sen, prêmio Nobel de Economia de 1998, insere no debate sobre desenvolvimento um enfoque 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 e normativas 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 como liberdade acontece quando os principais mecanismos de privação são removidos (Sen, 2000).

A privação de liberdades remete o debate 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).

O principal precursor da noção de ecodesenvolvimento, Ignacy Sachs, destaca a importância da introdução do viés ambiental no debate sobre desenvolvimento. Segundo esse autor, o 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 da vertente ambiental pode ser vista no caso do

Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC), uma das políticas de crédito voltadas à produção sustentável gestada no âmbito do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Esse programa teve sua origem 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” (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2012, p. 27-28).

A inserção da questão ambiental no debate sobre desenvolvimento foi o principal fator responsável pela construção do conceito de sustentabilidade e está estreitamente relacionada ao surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável. O primeiro acontecimento marcante foi o relatório do Clube de Roma, elaborado em 1968, mas só divulgado efetivamente em 1972, às vésperas da Conferência em Estocolmo, intitulado “Limites do Crescimento”, de autoria principal de Dennis L. Meadows e Jorge Randers. Trata-se de um documento internacional e pioneiro no questionamento do modelo de crescimento econômico até então adotado. Por conta disso, teve ampla rejeição, pois apresentava uma perspectiva muito negativa das consequências geradas pelo modelo de desenvolvimento que estava sendo adotado (Veiga, 2013)². Apesar do termo sustentabilidade ainda não estar explícito, as ideias que o conceito carrega na atualidade já estavam 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 oportuni-

dade 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 tornou-se a formulação mais aceita internacionalmente ao afirmar 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 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991). Essa definição recebeu uma crítica de Amartya Sen com relação ao termo “necessidades”. Para esse autor, além das necessidades das atuais e futuras gerações, as pessoas têm valores, que estão ligados principalmente à sua capacidade de pensar, avaliar, agir e participar. Além disso, 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 apresenta 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 aglutinou posições teóricas e políticas contraditórias e até mesmo opostas. A principal razão é que o conceito de sustentabilidade representa o carro-chefe do processo de institucionalização do tema do meio ambiente na agenda política internacional, além de fazer com que essa dimensão integrasse as políticas públicas em vários níveis (Nobre & Amazonas, 2002). Por conta disso, o processo

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

político global relacionado à sustentabilidade com foco na conservação do meio ambiente é frenético, sinalizado pelo fato de que os corpos diplomáticos têm sido chamados a participar de uma média de quarenta eventos por semestre envolvendo negociações multilaterais sobre questões ambientais (Veiga, 2013).

Seguindo a lógica dos acordos em torno de questões ligadas à sustentabilidade, pode-se considerar que desenvolvimento não é um conceito teórico, mas uma formulação normativa, e o desenvolvimento sustentável, por sua vez, também se pauta nessa premissa. Suas definições são construídas muito mais baseadas 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. Tanto é verdade que, desde que o conceito surgiu, os principais avanços nas discussões se deram nas conferências e encontros internacionais que buscavam acordos entre os países em torno da temática do desenvolvimento sustentável. Apesar do peso dos aspectos normativos, entre as décadas de 1980 e 2000, o debate da sustentabilidade avançou também em termos teóricos, recebendo contribuições de autores como Ignacy Sachs, que defendeu a ideia de ecodesenvolvimento, e Edgar Morin, que frisou a necessidade de se incorporar o enfoque sistêmico na formulação do desenvolvimento sustentável (Sachs, 1986; Morin, 2008).

Em termos normativos, na década de 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) lançou o 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 indicador mais utilizado. O IDH agrega o aspecto econômico a fatores de educação e saúde, demonstrando a importância da vertente social da sustentabilidade para o desenvolvimento.

Já 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, a CNUMAD foi um marco na inserção da questão ambiental nas preocupações internacionais. Isso se deveu principalmente em razão da realização da Cúpula da Terra no evento e da criação da Agenda 21³, primeiro instrumento de planejamento para promover o desenvolvimento sustentável.

Muitas análises têm fortalecido uma noção de sustentabilidade fundamentada em três pilares – econômico, social e ambiental. Mas essa visão pode representar um problema, pois passa a ideia de que cada pilar é responsável por uma proporção do desenvolvimento sustentável, em vez de promover a necessidade de integração das três 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 assim pode haver um equilíbrio. Além dessas três esferas, há outras também igualmente importantes e que, mesmo que tornem o conceito de sustentabilidade

³ No Brasil, a Agenda 21 se mostrou pouco eficiente. Mesmo sendo um instrumento de planejamento estratégico, principalmente no âmbito local, se caracteriza por um protocolo de intenções, sem carregar o poder de obrigatoriedade de sua implementação, como é próprio das leis (Malheiros *et al.*, 2008).

mais complexo, não devem ser esquecidas, como as esferas política, ética e 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”. E pregaram, inclusive, 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. A governança, no âmbito global, se refere às atividades geradoras de instituições e normas que garantam 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.

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 outras.

Baseado no exposto, diversos autores entendem que, sem uma plena integração das vertentes ou dimensões social, ambiental e econômica, não há a manifestação da sustentabilidade. Todavia, neste trabalho optou-se em privilegiar a dimensão ambiental nas análises sobre as políticas ligadas ao desenvolvimento. Essa opção ocorre principalmente por razões metodológicas, pois o ineditismo dessa vertente é maior que as demais, permitindo que os possíveis avanços em torno da ideia da sustentabilidade sejam mais facilmente detectados em termos institucionais e na operacionalização das políticas públicas.

Esta escolha metodológica também nos remete ao enfoque teórico-metodológico baseado na abordagem neo-institucionalista denominada “três is”. Esse enfoque privilegia o estudo simultâneo das ideias, dos interesses e das instituições para a análise de políticas públicas, aglutinando três escolas de pensamento consideradas complementares⁴: a do institucionalismo sociológico, da escolha racional e a do institucionalismo histórico. Hall & Taylor (2003) consideram que cada uma dessas escolas revela aspectos importantes e distintos do comportamento humano e do impacto das instituições sobre ele. 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 as ideias e outros determinados atributos da cultura influenciam o processo de formulação e execução das políticas (Grisa, 2010).

⁴ É possível notar que apenas uma dessas abordagens não contempla todos os aspectos da realidade. Portanto, há o entendimento, por parte dos autores, da complexidade conformada pela existência de diversos elementos teóricos e este fato é considerado nas análises, mesmo que tenha havido a escolha por um dos recortes teóricos propostos.

As contribuições do institucionalismo da escolha racional têm gerado fortes implicações em diversas áreas do conhecimento, como a economia e a ciência política. Elas consistem em ressaltar algumas características comuns ligadas aos interesses dos indivíduos e dos coletivos. Suas distintas correntes analíticas buscam destacar aspectos, tais como: 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 coloquem em risco os resultados para a coletividade (devido à insuficiência de arranjos institucionais que controlem o individualismo e/ou fortaleçam a ação coletiva); 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) as instituições são criadas a partir do acordo 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, todas baseadas na força das instituições. 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 ideias relacionadas a esses mesmos processos (Hall & Taylor, 2003).

Foi baseado então nas três abordagens neo-institucionalistas acima indicadas que este trabalho procurou analisar as informações obtidas nas entrevistas com atores e no levantamento dos dados secundários. Dada a sua pertinência para a análise de políticas públicas em todos os âmbitos, elas também foram utilizadas para explicar as relações institucionais em torno da questão da sustentabilidade discutidas no plano macro.

3. Metodologia

A pesquisa de natureza qualitativa mostrou-se a mais adequada para estudar os fatores que influenciam na incorporação da temática da sustentabilidade nas políticas de crédito rural, em seus âmbitos macro e micro. Sabe-se que, de regra, a pesquisa qualitativa busca compreender “o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (Minayo, 2011, p. 21).

Num primeiro momento, o trabalho apoiou-se em dados secundários oficiais sobre as aplicações do Pronaf e em informações normativas disponíveis no Manual do Crédito Rural (MCR)⁵. Leis, decretos e portarias foram também analisados, pois ajudam a compreender a estrutura institucional que envolve a temática. Para fundamentar empiricamente a pesquisa, recorreu-se à realização de entrevistas semiestruturadas com atores privilegiados, que atuam em diversas organizações envolvidas com a política

⁵ 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.

de crédito rural e que trabalham diretamente com os seus beneficiários. 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, às suas interpretações a respeito das próprias experiências e de como encaram as situações conflituosas (Quivy & Campenhoudt, 1988). O enfoque dos “três is”, por sua vez, auxiliou a interpretação, aglutinando a análise das ideias, interesses e instituições presentes nas informações obtidas por meio das entrevistas e direcionando o entendimento dos fatores que afetam a incorporação da sustentabilidade pela política pública em questão.

Efetuada no Território Meio Oeste Contestado (TMOC), localizado na mesorregião oeste do Estado de Santa Catarina, o estudo de caso inserido nesta pesquisa buscou compreender a atuação de diversos atores ligados à aplicação do Pronaf que atuam “na ponta”⁶, ou seja, o ambiente em que os recursos financeiros são aplicados e devem gerar os benefícios esperados. Os trabalhos de campo no TMOC foram efetuados em duas etapas, em novembro de 2012 e em julho de 2013.

Para se ampliar a compreensão sobre as relações entre crédito rural e sustentabilidade, é necessário se conhecer melhor a percepção e a experiência dos vários atores envolvidos na aplicação da política. Servindo de ponte entre a política pública e os beneficiários estão as organizações financeiras que intermedeiam o acesso ao crédito rural. Auxiliando na elaboração dos projetos técnicos e no planejamento da utilização dos empréstimos no estabelecimento rural está o grupo de funcionários das empresas de assistência técnica, em sua maioria

composto por engenheiros agrônomos. As lideranças sociais, na forma de dirigentes ou integrantes de sindicatos, fornecem pistas sobre as aplicações de Pronaf nos estabelecimentos agropecuários. Por fim, e por serem os beneficiários diretos da política, os agricultores familiares também são partes importantes nessa reflexão. A identificação e o cruzamento dos olhares desses diversos atores auxiliam no entendimento de como o crédito influencia as iniciativas produtivas, de transformação e de comercialização, bem como ajudam a entender a maneira pela qual a sustentabilidade se expressa em suas vertentes ambiental (estimulando sistemas produtivos menos agressivos ao meio ambiente), social (favorecendo a autonomia e a reprodução social das famílias) e econômica (melhorando a renda e a qualidade de vida das famílias).

Assim, a primeira etapa do trabalho de campo foi útil para ampliar o conhecimento a respeito das características gerais do Território e entrevistar alguns funcionários e dirigentes de organizações financeiras presentes no local de estudo. Nesse caso, a escolha dos municípios para a realização das entrevistas foi aleatória, mas a amostragem que determinou os tipos de organizações financeiras selecionadas foi intencional. Essa estratégia visou abarcar os diferentes tipos de organizações financeiras às quais os agricultores se dirigem para acessar o crédito do Pronaf. Ressalte-se que, além de seguir as diretrizes oficiais contidas no MCR e nas demais regras do Banco Central do Brasil (BCB), cada organização financeira tem suas próprias normas de outorga de crédito. Portanto, escolheu-se para essas entrevistas os gestores de uma agência do Banco do Brasil do município de Joaçaba, de uma

⁶ O TMOC é composto por 29 municípios, que compreendem uma área total de 8.255 km² e representam 9% da superfície do Estado (Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2006).

cooperativa de crédito tradicional de Passos Maia e de duas cooperativas de crédito solidárias, uma localizada em Água Doce e a outra em Coronel Martins⁷. Essa heterogeneidade foi proposital e necessária, visto a importância de se conhecer e se comparar a visão dos operadores do crédito rural existentes, tendo em conta as características socioeconômicas do Território.

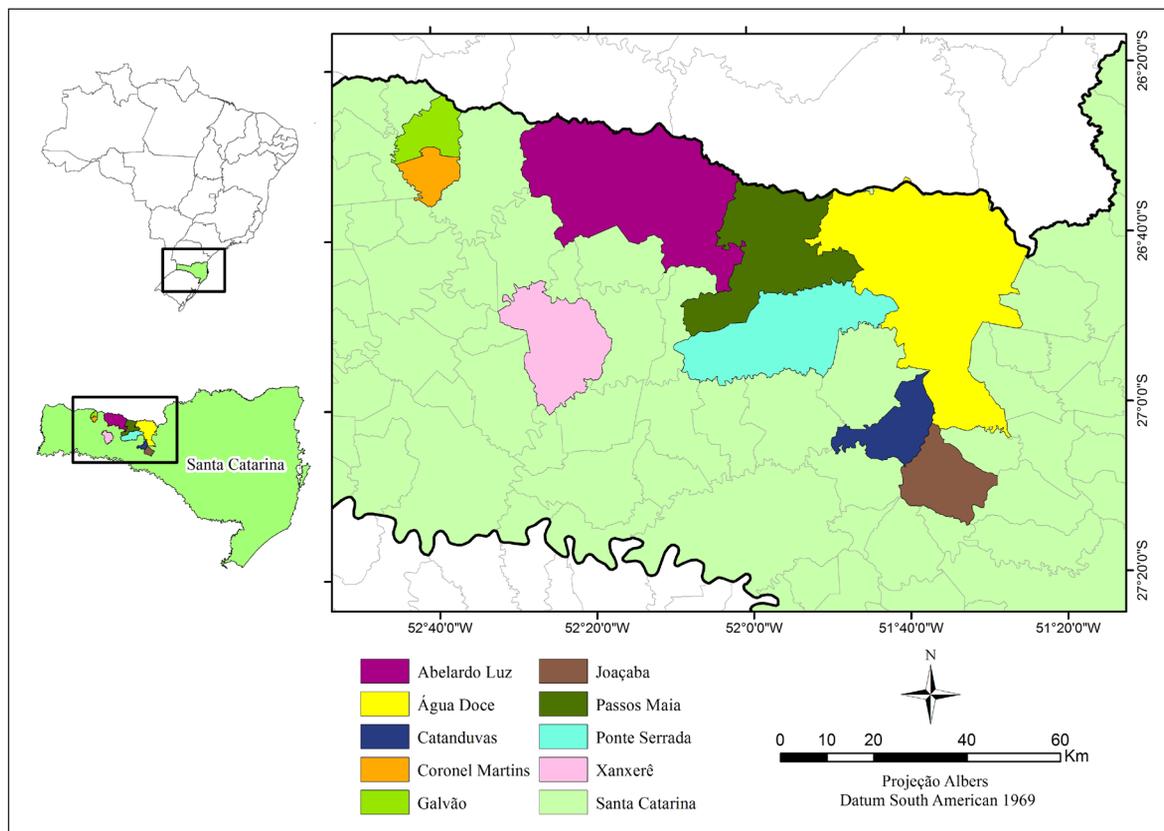
Na segunda etapa de campo, buscou-se arguir funcionários da assistência técnica, lideranças e agricultores familiares beneficiários do Pronaf. Nesse caso, a escolha dos municípios foi também intencional e se baseou nas informações obtidas no primeiro trabalho de campo. Na ocasião, notou-se que havia segmentações sociopolíticas, destacadas pelos entrevistados, e que se revelam por meio de marcantes diferenças observadas na atuação dos movimentos sociais, bem como pela existência de três associações de municípios no interior do TMO: Associação dos Municípios do Meio Oeste Contestado (AMMOC), Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI) e Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense (AMNOROESTE). A presença dessas três organizações reflete a ideia de “território dado” *versus* “territórios construídos”, considerando que um território dado é uma delimitação político-administrativa, enquanto territórios construídos resultam do encontro e da mobilização de atores sociais que integram certo espaço e identificam e resolvem problemas comuns (Pecqueur, 1996). Sendo assim, a existência de distintas associações de municípios dentro de um mesmo Território da Cidadania (TC) revela que o TMO possui diferenças internas que resultaram

na sua subdivisão em 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 da economia inter-regional. Ao longo dos resultados, algumas dessas diferenças entre as zonas que envolvem as distintas associações de municípios foram destacadas.

Considerando essa diversidade, optou-se em selecionar para a pesquisa municípios pertencentes às três Associações, a fim de abarcar situações heterogêneas em termos sociopolíticos e econômicos, que possivelmente condicionam a aplicação do crédito rural. A Figura 1 ilustra os municípios selecionados nas duas etapas, sendo três pertencentes à região da AMMOC (Água Doce, Catanduvas e Joaçaba), quatro da 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 com perfis diferentes, tanto ao nível socioeconômico (mais ou menos capitalizados e/ou integrados aos mercados formais) quanto ao tipo de produção (mais ou menos dependente ao uso de insumos químicos e de agrotóxicos). Essa escolha intencional dos estabelecimentos rurais familiares se justifica pelo objetivo específico deste trabalho, que busca entender a ação do crédito no estímulo às mudanças rumo à sustentabilidade. Para facilitar a

⁷ A literatura considera como cooperativas de crédito tradicional aquelas cujas estruturas mais se aproximam das organizações bancárias, pois norteiam suas ações visando à profissionalização gerencial e à 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 (Búrigo, 2010).



análise, os agricultores entrevistados foram classificados com base no sistema de produção agrícola e pecuário empregado em suas unidades produtivas. Foram consideradas “convencionais” as famílias que têm a produtividade fortemente vinculada ao uso de agroquímicos ou que trabalham de maneira integrada com alguma grande indústria de alimentos. As consideradas “alternativas” se enquadram em algum desses critérios, a saber: produzem uma grande diversidade de espécies; utilizam o manejo rotacionado das pastagens (Pastoreio Racional Voisin – PRV), considerado um tipo de manejo de caráter agroecológico; e produzem sem agro-

químicos, sendo essa produção certificada ou não como orgânica.

Deste modo, a diversidade de agricultores e de organizações sociais, aliada à estrutura fundiária heterogênea e à existência de políticas públicas na área do crédito rural, torna o TMOOC um espaço privilegiado para se analisar como o tema da sustentabilidade é tratado “na ponta” e qual o papel exercido por essas políticas, na indução ou no bloqueio desse processo.

Ao todo foram realizadas 24 entrevistas semiestruturadas durante as duas etapas de campo. Dentre elas, quatro funcionários de organizações

financeiras, sete técnicos agrícolas, quatro lideranças de sindicatos, cooperativas e associações e nove agricultores. As perguntas buscaram responder basicamente a três questões gerais: i) como a ideia de sustentabilidade está sendo abordada institucionalmente e empregada pelos diversos atores envolvidos diretamente com a aplicação do crédito rural no campo; ii) como as organizações que atuam com o crédito rural a campo estão se apropriando do tema; e iii) como os interesses, tanto individuais como das organizações, estão interferindo na adoção da temática dentro da política de crédito em questão.

Para facilitar a análise das entrevistas, houve uma organização preliminar dos conteúdos por meio do *software* NVIVO 10.0 (versão demo). 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 por meio da codificação dos conteúdos obtidos (Bauer & Gaskell, 2003), substituindo a tabulação dos dados em planilhas. Com o auxílio dessa codificação, foi possível reunir o conteúdo das entrevistas com atributos comuns, como perguntas isoladas, temas, falas convergentes ou divergentes, de forma a tornar mais fácil a visualização entre segmentos das entrevistas distantes entre si. Assim, os conteúdos puderam ser analisados de modo a identificar fatores que afetam a incorporação da sustentabilidade pela política pública em questão por meio do olhar heterogêneo dos entrevistados e, posteriormente, interpretá-los à luz das ideias, interesses e instituições e associá-los às análises dos dados secundários.

4. Resultados e discussão

Os resultados são apresentados aqui em duas etapas. A primeira contempla a análise macro do

Pronaf, em busca de mudanças institucionais do crédito rural rumo à sustentabilidade. A segunda traz reflexões a partir do estudo de caso e, portanto, em nível micro, com o propósito de perceber mudanças operacionais e demais aspectos referentes à aplicação do crédito em si.

4.1. Em busca de mudanças institucionais e operacionais do Pronaf em direção à sustentabilidade

O Pronaf surgiu em 1995 com a finalidade de atender reivindicações históricas, oriundas principalmente de organizações sociais do meio rural brasileiro ligadas à agricultura familiar. Uma das demandas mais importantes das mobilizações sociais era construir alternativas que rompessem com o caráter seletivo do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Criado em 1967, o SNCR tornou-se uma das principais políticas públicas que visavam à modernização da produção agropecuária do país. Antes do surgimento do Pronaf, apesar de ser formalmente considerada prioritária, a maioria dos agricultores familiares brasileiros tinha dificuldades para acessar este Sistema.

Nesse ponto, cabe o auxílio de resultados de autores bastante familiarizados com o tema. Para Schneider *et al.* (2004) e Souza *et al.* (2013), em geral, o SNCR contemplava agricultores capitalizados e os vinculados às cadeias produtivas mais dinâmicas economicamente. Esta debilidade revelava-se extremamente danosa, visto o papel crucial que o crédito exerce nas iniciativas de desenvolvimento econômico. 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 viabilizar

o acesso ao crédito para alguns públicos específicos, notadamente os de menor renda (Búrigo, 2010).

Apesar de seu ineditismo, da sua abrangência e do volume crescente de recursos liberados, desde sua origem o Pronaf vem sendo criticado por especialistas, que apontam falhas e sugerem transformações visando torná-lo uma política mais inclusiva, considerando as particularidades e diversidades do seu público beneficiário (Mattei, 2006; Souza *et al.*, 2013). Ao analisar o desempenho do Pronaf-crédito quanto ao número, ao valor e à localização geográfica dos contratos, no período de 1999 a 2010, Souza *et al.* (2013) apontam uma retomada da concentração dos contratos – especialmente os de investimento – em estados de agricultura familiar mais consolidada, como também o crescimento de seus valores médios. Ressalte-se que esses problemas apareceram logo no início do Programa – e foram parcialmente corrigidos a partir de 1999, com a criação de grupos e de linhas de créditos específicas destinadas aos agricultores mais pobres. Os autores concluem que as mudanças recentes ocorridas nas normas vêm contribuindo para que o Pronaf priorize a participação dos segmentos mais capitalizados da agricultura familiar e o aumento da desigualdade regional na distribuição dos recursos. A constatação é que vem se tornando cada vez maior o investimento para a aquisição de máquinas, equipamentos e veículos, itens normalmente associados a uma agricultura intensiva em capital.

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. Em primeiro lugar, é importante entender as finalidades de cada linha do Pronaf e, assim, encontrar possíveis relações entre a aplicação dos recursos e a sustentabilidade. Segundo o MCR, o crédito do Pronaf pode ser

destinado para custeio, investimento, comercialização ou ainda para a integralização de cotas-partes pelos beneficiários de cooperativas – de produção, de crédito, etc. –, além de permitir o acesso dos beneficiários de forma coletiva ou individual.

O crédito, independentemente da classificação dos beneficiários a que se destina, deve objetivar, sempre que possível, o desenvolvimento do estabelecimento rural como um todo (Banco Central do Brasil, 2012). Entretanto, no âmbito do Pronaf, até hoje a questão do apoio integral ao estabelecimento não ultrapassou o campo das intenções. Os dados do BC referentes ao número de contratos e montantes financiados pelo Pronaf estão disponibilizados em tabelas por produto agrícola (no caso do custeio) e por item adquirido/investido diretamente na produção agrícola ou pecuária (no caso do investimento). Esse mecanismo reproduz o modelo tradicional de financiamento por produto, adotado também pelas demais linhas de custeio do SNCR. Demonstra igualmente que há um limite operacional da política pública de crédito rural para superar a lógica produtivista e focada em cadeias produtivas específicas.

Mesmo com esses limites, o crédito de investimento possui características que podem redirecionar o modelo de produção em uma unidade familiar. Ao financiar projetos visando melhorar a infraestrutura de um estabelecimento, esse tipo de crédito pode induzir mudanças estruturais da unidade produtiva, tipo de cultura e modelo de produção. Por isso, uma análise mais detalhada dessas linhas se faz necessária. A TABELA 1 – Características operacionais das diferentes linhas de investimento do Pronaf no período referente ao Plano Safra 2013/2014., a seguir, compila as características operacionais de cada uma das linhas do Pronaf em vigor no período do Plano Safra 2013/2014. A escolha deste Plano Safra se coaduna melhor com as pesquisas de campo realizadas e possibilita uma

complementaridade nas análises. A cada Plano Safra, algumas carências, certos limites e condições de empréstimos e taxas de juros se reajustam. Por isso, a delimitação do período de referência torna-se necessária⁸.

Nos últimos anos, a linha denominada Mais Alimentos tornou-se a mais conhecida do Pronaf. Criada no final da década passada, logo após a alta internacional nos preços dos alimentos, essa linha tem como objetivo promover o aumento da produção e da produtividade dos alimentos, aliada à redução dos custos de produção, visando à elevação da renda da família produtora rural por meio de crédito para investimentos (Banco Central do Brasil, 2012). Basicamente, essa linha destina-se ao financiamento de itens diretamente relacionados com a implantação, a ampliação ou a 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. Na prática, trata-se de uma linha bastante abrangente, que se encaixa em um grande número de situações passíveis de financiamento pelos agricultores familiares.

A linha Pronaf Agroindústria financia atividades voltadas à agregação de valor de produtos desenvolvidos pelas famílias ou coletivos formados por beneficiários do Pronaf. Em termos de sustentabilidade é uma linha interessante, pois, além de prever o envolvimento de mais famílias, engloba a participação de cooperativas e associações, bem como possibilita a contratação de financiamentos envolvendo um volume maior de recursos. O for-

talecimento de diferentes formas de cooperação entre os beneficiários do Pronaf é um estímulo à sustentabilidade social e econômica, por meio da criação de laços de confiança, redução de custos de transação e agregação de valor aos produtos.

As demais linhas do Pronaf citadas na Tabela 1 podem ser divididas em dois grupos: o primeiro reúne os públicos específicos (Mulher e Jovem) e o segundo, quem pratica atividades relacionadas com o meio ambiente ou a ecologia (Floresta, Semiárido, Eco e Agroecologia). As linhas direcionadas para atender um contingente populacional específico, que geralmente vive em condições de vulnerabilidade, sugere que a política de crédito está contribuindo com a diminuição do êxodo rural. O Pronaf Mulher apresenta a possibilidade de crédito para a mulher 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 inferior, gerando possibilidades para obter uma pequena autonomia, embora acabe sendo mais direcionado para quem ainda vive e trabalha com os pais. Por visar justamente os membros que geralmente mais influenciam na decisão familiar de deixar o campo, pode-se considerar que o Pronaf Mulher e o Pronaf Jovem contribuem com a sustentabilidade social do meio rural. Embora sejam linhas limitadas – não há, ainda, um grande incentivo na forma de juros subsidiados, por exemplo –, ao menos apontam um caminho para se gerar mudanças significativas nesse sentido.

⁸ Nem todas as linhas de financiamento existentes no âmbito do Pronaf durante aquele período foram abordadas. Assim, as linhas referentes aos grupos especiais “A” (assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA - ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF), “B” (beneficiários cuja renda bruta familiar anual não seja superior a R\$ 20.000,00) e “A/C” (assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF que tenham contratado a primeira operação no Grupo “A” e/ou que não tenham contratado financiamento de custeio, exceto no próprio Grupo “A/C”) não foram incluídas nas análises.

TABELA 1 – Características operacionais das diferentes linhas de investimento do Pronaf no período referente ao Plano Safra 2013/2014.

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 (Declaração de Aptidão ao Pronaf) 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 (2014). Elaboração dos autores.

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” desse ecossistema (Banco Central do Brasil, 2012). Essa é a única linha permanente em que a assistência técnica é obrigatória e que pelo menos 50% do valor do financiamento deve ser investido em estrutura hídrica. Embora o valor máximo financiável não seja elevado, pode-se considerar que essa linha, específica para a região do semiárido, leva em conta a questão ambiental (pelo menos com relação às secas), o que indica como esse fator é importante para a sustentabilidade econômica e social da família rural. Apesar de direcionado 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.

Já as linhas Pronaf Floresta, Pronaf Eco e Pronaf Agroecologia têm uma relação mais direta com a vertente ambiental da sustentabilidade. O Pronaf Floresta apresenta uma taxa de juros menor que as linhas mais comuns (1% a.a. para financiamentos de até R\$ 35 mil) e financia tanto os processos produtivos relacionados à floresta (como os sistemas agroflorestais⁹ e as explorações extrativistas sustentáveis) quanto os processos relacionados com a adequação das unidades produtivas à legislação ambiental vigente¹⁰. Para este último caso, a linha prevê recursos para recuperação e manutenção de áreas de preservação permanente e da reserva legal,

bem como para o enriquecimento de áreas que já possuam cobertura vegetal diversificada (Banco Central do Brasil, 2012). Em termos de estímulo a novas técnicas produtivas, esta linha é oportuna, uma vez que o prazo para reembolso deve refletir as condições de maturação do projeto e de obtenção de renda da atividade (conforme indica a Tabela 1). Ou seja, o projeto técnico deve prever todo 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 às quais a linha se destina e que, desde que haja um corpo técnico que dê apoio ao agricultor, é possível gerar renda suficiente para o reembolso do empréstimo. Também é interessante no que se refere à legislação ambiental, principalmente ao considerar que a norma vigente é recente e que uma boa parte dos agricultores no Brasil ainda não se adequou às suas regras. Apesar dessas vantagens, a linha não é bem conhecida e, por isso, pouco operacionalizada, como se viu nas análises do estudo de caso.

A linha para projetos em Agroecologia possui as mesmas condições da linha Mais Alimentos, tendo como 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 de as normas técnicas exigidas estarem divididas em dois ministérios já indica a complexidade do tema para o Programa. Outra questão é de ordem prática, visto

⁹ 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 naturais, aliada a uma menor dependência de insumos externos e resulta em maior segurança alimentar e economia para os agricultores e para os consumidores (Empresa Brasileira de Pecuária e Abastecimento, 2002).

¹⁰ A legislação ambiental vigente para propriedades privadas é a Lei 12.651/2012 e suas alterações, conhecida como Novo Código Florestal.

que não há estímulos (de condições de juros, prazos, apoio técnico, etc.) para que o agricultor interessado acesse essa linha e não a linha Mais Alimentos.

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 apresenta maior correspondência com a vertente ambiental, prevendo incentivos para as ações ligadas essencialmente à conservação da natureza. Devido à origem dos recursos desta linha¹¹, certos agentes financeiros, como as cooperativas de crédito, não podem operacionalizá-la. Como não existe grande divulgação e o acesso a essas linhas somente ocorre para aqueles que têm proximidade a uma organização bancária de grande porte, o Programa acaba ficando à mercê dos requisitos impostos por essas organizações e da iniciativa dos agricultores mais esclarecidos sobre a importância da integração dos fatores ambientais, econômicos e sociais.

Em suma, os vieses social e ambiental parecem ser incorporados em algumas normas específicas e no plano da retórica. Todavia, no aspecto operacional essa incorporação se revela um tanto complexa, apresentando poucos avanços práticos. A situação indica que grande parte das verbas do Pronaf está ainda submetida a uma lógica produtivista em que o mais importante são as lucratividades obtidas pelo beneficiário e pelos intermediários financeiros. Isto é, a política pública de crédito se pauta principalmente nas ações em que os subsídios oficiais são

empregados para reforçar uma lógica capitalista calcada em sistemas produtivos convencionais. Se avanços podem ser notados em nível institucional, há ainda um longo caminho a se trilhar no que se refere à operacionalização dessas normas numa ótica sustentável.

4.2. O caso do Território Meio Oeste Contestado

Os aspectos empíricos aportam novos fatores que interferem na aplicação do crédito rural em relação às suas sinergias e divergências com a sustentabilidade. Na sequência, a análise está ordenada por categoria de entrevistados, o que facilita a utilização do enfoque dos Três “is”.

Os entrevistados ligados às organizações financeiras sinalizam que os agricultores recorrem ao crédito por várias safras seguidas, alegando haver um “aumento das necessidades”. Nessa situação, o agricultor para de acessar o Pronaf somente quando muda de atividade ou cresce a ponto de não ser mais considerado agricultor familiar – geralmente o produtor parte para outras linhas de crédito rural, mantendo-se preso dentro do circuito da dependência financeira. Afirmam também que, mesmo em situações em que a família agricultora consegue melhorias na estrutura produtiva, não necessariamente consegue aumentos na qualidade de vida. Isso revela o alto grau de dependência que os agricultores, mesmo os mais capitalizados, vivem em relação à agricultura de base industrial. Percebe-se que o crédito do Pronaf, por si só, não consegue gerar transformações estruturais no meio rural capazes de romper a lógica produtivista da agricultura modernizada. Essa afirmação corrobora Aquino &

¹¹ Esses recursos são provenientes de Fundos Constitucionais que são exclusivos para investimentos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Schneider (2010) ao assinalarem que um dos fatores que impede o sucesso dos programas de crédito é a falta de articulação com outras políticas públicas estruturantes. Essa limitação reduz os efeitos social e ambiental dos recursos aplicados e restringe o seu potencial enquanto indutores de mudanças.

Quando questionados sobre o nível de debate da sustentabilidade dentro da organização financeira, todos os entrevistados afirmam ter consciência da importância de apoiar projetos que visem à sustentabilidade econômica das famílias, à manutenção delas na atividade agrícola e o não comprometimento dos recursos naturais. No entanto, essa consciência tem pouco desdobramento prático. Compreender bem as ideias ligadas a esse quadro nos auxilia a entender 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 com o aumento de sua legitimidade 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 de um novo crédito a cada vencimento do empréstimo anterior – e o que seria desejável em termos de desenvolvimento sustentável – um agricultor que tenha autonomia para escolher em qual atividade irá investir e para definir o melhor momento para contrair novos empréstimos.

Em relação ao Pronaf, esses entrevistados assinalam que não induzem os agricultores a acessar determinada linha de crédito do Programa. No caso dos bancos e das cooperativas de crédito tradicionais, a orientação dada ao agricultor diz respeito principalmente às questões burocráticas dos con-

tratos (prazos, juros, etc.). Afirmam também que os agricultores pouco sabem sobre as linhas e que não há um acompanhamento ou orientação específica sobre como ele deve utilizar o valor emprestado em seu estabelecimento. No caso das organizações cooperativas solidárias, foi relatado que os agricultores já conhecem algumas linhas, muito provavelmente pelo contato com outros associados. Notou-se que essas organizações parecem estar mais próximas dos interesses dos tomadores dos recursos. Demonstram uma preocupação maior para que eles não se endividem em demasia e tenham mais qualidade de vida. Todavia, somente em uma cooperativa solidária entrevistada parecia haver incentivos concretos para o agricultor investir em sistemas alternativos, que fujam dos moldes da agricultura produtivista.

Essas diferenças nas condutas revelam que os programas de crédito oficiais permitem certa margem de manobra para que as organizações financeiras estimulem os agricultores a investir corretamente e aumentar seu grau de autonomia. Essa situação contribui para que o crédito torne-se um instrumento para gerar sustentabilidade econômica e qualidade de vida. 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, visto a necessidade de seguir um padrão normativo estabelecido pelo governo.

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, baseados 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.

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 articulação de antigas normas de acesso com o incremento de novas regras, capazes de levar em conta simultaneamente as três principais vertentes do desenvolvimento sustentável. Entretanto, ainda não se observam 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 pela 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.

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 orga-

nizações financeiras com relação à sustentabilidade de acordo com quem detém o seu poder. Assim, outra questão pesquisada foi a postura da organização, tendo em conta a visão dos funcionários e dirigentes que possuem maior poder de decisão. A organização financeira pode cambiar de uma lógica socioambiental para uma lógica economicista (ou vice-versa) se, por exemplo, a sua diretoria for substituída. 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.

Outro segmento de atores entrevistados foi o da assistência técnica vinculada às prefeituras e às empresas oficiais de assistência técnica agropecuária do Estado. Uma questão interessante foi a posição de alguns 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 com funciona. Isso ocorre, por exemplo, com a linha Pronaf Agroecologia. Alguns acreditam que uma menor taxa de juros para financiamentos de sistemas produtivos diferentes do convencional traria mais resultados no estímulo às mudanças do que a simples existência de várias linhas.

Também na opinião desses atores, um ponto falho do Programa e que dificulta a incorporação de um caráter sustentável é a pouca atenção dada ao atendimento das necessidades do estabelecimento 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 isso não acontece.

Exemplo disso é a compra recorrente de veículos e maquinários, muitas vezes motivada pelas condições de juros e prazos muito favoráveis e pelo aparente *status* social proporcionado pela posse dos

equipamentos. Vários entrevistados afirmam que essa situação aumentou nos últimos anos, principalmente após a campanha de divulgação efetuada pelo governo federal da linha de investimento Mais Alimentos. Em muitos casos, o grande aumento na aquisição de tratores via o Mais Alimentos ocorreu de maneira desnecessária ou mal planejada, visto a falta de projetos que orientem como fazer o melhor uso do equipamento. Descrevem nesse sentido que é fácil encontrar agricultores que possuem tratores financiados pelo Pronaf e que passam trezentos dias por ano sem funcionar.

Para que as políticas de crédito avancem na ótica da sustentabilidade é preciso maior conhecimento sobre os seus beneficiários. Isso fica evidente quando se estuda a produção orgânica. Um técnico entrevistado afirma que é necessário respeitar as etapas para que o agricultor entenda que a mudança para esse tipo de produção é segura. É importante que haja tempo para ele refletir e romper com as práticas baseadas em uso de agroquímicos, geralmente empregadas pelo seu pai. Ou seja, as mudanças no sistema produtivo devem ser graduais, caso contrário o agricultor tende a repelir as novas técnicas.

Novamente a discussão chega à necessidade de articulação com outras políticas públicas de caráter estruturante. Nesse sentido, os entrevistados frisam que sentem falta de um objetivo comum nas ações governamentais, capaz de nortear e articular melhor as políticas direcionadas à agricultura familiar: quais são os princípios a obedecer e o que é possível fazer para alcançar o desenvolvimento da região.

As discussões sobre sustentabilidade no âmbito das organizações de assistência técnica trazem pistas sobre como as instituições bloqueiam ou favorecem a incorporação da sustentabilidade pelo

Pronaf. Na maioria dos casos, houve a afirmação de que a incorporação da temática depende fortemente do comportamento individual de quem trabalha na organização. Isso mostra como as normas podem ser influenciadas pelos interesses dos atores que compõem as instituições¹² (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 unidade produtiva 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 nelas trabalham. Sendo assim, de acordo com o posicionamento do técnico responsável, a assistência técnica pode bloquear ou não a incorporação da sustentabilidade em suas atividades.

Outro aspecto interessante neste sentido é que 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 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 pelos quais a assistência técnica deveria trilhar. Essa visão foi adotada pela assistência técnica oficial e certamente influenciou o imaginário de vários agricultores.

¹² Aqui, o termo instituições está sendo usado tanto para designar o conjunto de normas que as compõem quanto como sinônimo de organizações.

Os próximos atores analisados são 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, por exemplo, é também importante para que se pontuem questões de conflito, insatisfação e de lógica dos agricultores familiares, e que podem estar ausentes nas demais entrevistas. 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 considerar a realidade do agricultor pode abalar a confiança dessa relação.

Alguns pontos negativos sobre o funcionamento do Pronaf foram levantados. Um deles, diretamente relacionado com as organizações financeiras, é a questão da facilidade de acesso ao crédito sem planejamento. Ao comparar duas organizações distintas, um dos entrevistados destaca 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. Outro ponto é a elaboração do projeto, que, segundo os entrevistados, é feita de forma quase automática. Por ser pré-elaborado, não há necessidade de o técnico conhecer o tomador. Portanto, nem sempre se verifica o grau de aptidão do beneficiário na atividade investida.

Estes dois pontos mostram a fragilidade da política e como ela pode se modificar até chegar na “ponta”, de acordo com os interesses e as condutas das organizações intermediárias. 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 à 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. Em outras situações, isso não ocorre, especialmente quando as organizações atuam numa lógica de proximidade com os tomadores.

Relacionando essa discussão com a ideia da sustentabilidade adotada pelas instituições, buscou-se entender como as organizações visitadas se apropriam do tema e como agem 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. Há, por vezes, a promoção de discussões teóricas com a assistência técnica sobre o tema e a oferta de cursos que debatem questões práticas, como as técnicas de piqueteamento¹³ de pasto e as mudanças na legislação ambiental.

¹³ Termo regional para se referir à instalação de piquetes no estabelecimento agropecuário de modo a demarcar limites de área por onde o gado é colocado para pastar de forma rotacionada.

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 que a 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, oriundos tanto das organizações das quais fazem parte quanto de suas experiências pessoais, justificando o entendimento indissolúvel que esses atores têm sobre a qualidade de vida e a sustentabilidade. Por conta dessa visão, esses atores não consideram que o Pronaf conseguirá promover a sustentabilidade de forma independente, pois entendem que o conceito envolve muito mais do que o acesso ao crédito pode proporcionar.

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 e que, no médio prazo, desejam ter condições estruturais de poder acessar o crédito somente em situações pontuais. Ao serem questionados sobre o auxílio que tiveram na escolha da linha de crédito, todos os agricultores entrevistados descreveram que a ajuda se deu em torno das questões burocráticas e que isso ocorreu tanto nos bancos e cooperativas de crédito quanto nas organizações de assistência técnica. Pelas informações colhidas, ficou claro que, para os agricultores, a existência de políticas de crédito não exerce tanta influência na escolha do sistema produtivo a ser adotado e, portanto, não influencia o aspecto am-

biental 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 e com certa margem de segurança.

Se, mesmo incorporando a ideia de sustentabilidade em suas normas, a política de 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 determinados agricultores optarem por sistemas produtivos tidos como alternativos ou mais sustentáveis, enquanto outros se mantêm atrelados ao modelo convencional, 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 diferenciam dos agricultores do grupo convencional, tendo em conta aqueles aspectos destacados na introdução deste trabalho. Todos afirmam terem aprendido com os pais que o veneno não é bom para a saúde, então preferem não utilizá-lo. Observa-se 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 às avaliações de seus benefícios, salientando uma evidente prática de observação empírica.

Outra característica muito forte é o envolvimento dos agricultores em grupos onde 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 foi o

caso de um curso sobre o PRV efetuado em parceria com universidades.

Em conjunto com o aprendizado colhido nesses cursos, as iniciativas provenientes das organizações das quais os agricultores fazem parte também se revelaram ótimas incentivadoras para as mudanças. Todos os agricultores considerados alternativos citaram pelo menos uma das organizações tratadas nessa pesquisa e a importância do debate nesses ambientes para o entendimento dos aspectos da mudança. A análise neo-institucionalista também auxilia a entender melhor esse quadro. As diferenças entre quem adota mudanças e quem não adota estão relacionadas à presença de visões de mundo distintas. O comportamento do ator pode sofrer influência de outros atores, mas tendo, ao mesmo tempo, como referência de fundo um conjunto familiar de modelos morais e cognitivos (Hall & Taylor, 2003). Isso explica a influência simultânea dos grupos de discussão e dos costumes originários do conhecimento tradicional herdado. O grau de influência de cada um desses fatores pode, por sua vez, estar relacionado 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. O entendimento dos agricultores sobre o tema dá pistas da lógica que estimula esses atores a incorporarem uma nova ideia e, portanto, a simples adoção do tema da sustentabilidade junto ao Pronaf não é suficiente para gerar essas mudanças no âmbito da agricultura familiar.

5. Conclusões

A análise do MCR evidencia que existem elementos da sustentabilidade incorporados isoladamente em algumas linhas do SNCR. Além disso,

nota-se uma dificuldade para que o estímulo dado à sustentabilidade por algumas linhas não fique obscurecido pelos espaços de manobras presentes nessas linhas, que dificultam que essa inovação prevaleça ou pela preferência dada pelos agentes a outras linhas que incentivam o uso do crédito de forma convencional.

Somado a isso, o trabalho de campo, interpretado à luz da abordagem neo-institucional, 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 articulação entre antigas normas de acesso ao crédito e o incremento de novas normas que levam em conta as três principais vertentes do desenvolvimento sustentável. Entretanto, a pesquisa revelou que essa incorporação não gerou mudanças operacionais significativas no âmbito das organizações financeiras locais. A incorporação do tema no atendimento aos beneficiários do Pronaf ocorre mais pelo posicionamento sociopolítico da organização e menos pela indução gerada por mudanças normativas e/ou pela incorporação de novas linhas de crédito com caráter sustentável. Mesmo quando tenta introduzir a sustentabilidade em suas diretrizes e normativas, essa inovação esbarra na visão de mundo e na conduta gerencial tradicional dos agentes financeiros e demais operadores.

Outro ponto relevante é que o Pronaf continua apresentando um caráter setorial, mesmo em uma região como a do TMO, onde deveriam predominar ações mais integradoras, focadas no desenvolvimento territorial. Apesar das manifestações formais serem muitas vezes de apoio à sustentabilidade, essa constatação prática acaba reforçando a posição de distanciamento do Programa em relação às suas diretrizes. Nos casos em que se nota maior presença de elementos coerentes com o desenvolvimento sustentável, se observa uma maior influência de

outros fatores: uma política de apoio aos circuitos curtos de comercialização e vendas para o mercado institucional; uma assistência técnica comprometida com produção agroecológica; ou o trabalho de conscientização efetuado por organizações sociais que valorizam a importância da sustentabilidade para

o futuro da agricultura familiar. Isso reforça que as mudanças proporcionadas pelo crédito poderão ser mais efetivas à medida que estiverem articuladas com políticas públicas que envolvam esses elementos, proporcionando assim maior coerência ao caráter multidimensional da sustentabilidade.

Referências

Aquino, J. R.; Schneider, S. 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. In: *Anais do VIII Congresso Latino-Americano de Sociologia Rural*. Porto de Galinhas, 2010.

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: maio 2014.

Bauer, M. W.; Gaskell, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

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. p. 426-458.

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. (Orgs.). *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. p. 47-70.

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

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

Delgado, N. G.; Leite, S. P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: Miranda, C.; Tiburcio, B. (Orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011. p. 89-130. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14)

Empresa Brasileira de Pecuária e Abastecimento. *Agrofloresta para agricultura familiar*. Brasília: [s.n.], Circular Técnica, 16. 2002.

Furtado, C. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, 24(4), 483-486, 2004.

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*, 4(1), 96-106, 2010.

Hall, P. A.; Taylor, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, 58, 193-223, 2003.

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

Malheiros, T. F.; Phlippi Jr., A.; Coutinho, S. M. V. Agenda 21 Nacional e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: contexto brasileiro. *Saúde e Sociedade*, 17(1), 7-20, 2008.

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, nº 72, 2011.

-
- Medeiros, L. S. de; Dias, M. M. Introdução. In: Miranda, C.; Tiburcio, B. (Orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011. p. 13-34. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14)
- Minayo, M. C. S. O desafio da pesquisa social. In: Minayo, M. C. S.; Deslandes, S. F.; Gomes, R. (Orgs.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 30. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Desenvolvimento sustentável*, 2012. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/portal/page/portal/Internet-MAPA/pagina-inicial/desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em: jul. 2014.
- Morin, E. *Saberes globais e saberes locais: o olhar transdisciplinar*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- 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: *Anais do Encontro Nacional de Agroecologia*. Rio de Janeiro, 2003.
- Pecqueur, B. (Éd.). *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. Paris: l'Harmattan, 1996.
- Quivy, R.; Campenhoudt, L. V. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva, 1988.
- Sachs, I. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.
- Sachs, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- Sachs, I. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- 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, 2004. p. 21-49.
- Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Meio Oeste Contestado* (versão preliminar). Xanxerê, 2006.
- Sen, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- Sen, A. K. Por que é necessário preservar a coruja-pintada? *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 mar. 2004. p. 16-18.
- 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*, 51(2), 237-254, 2013.
- 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.
- Veiga, J. E. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- Veiga, J. E. *A desgovernança mundial da sustentabilidade*. São Paulo: Editora 34, 2013.