



O FINANCIAMENTO DA PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL NA AGRICULTURA FAMILIAR: UMA ANÁLISE DO PRONAF NO ESTADO DA BAHIA

THE FINANCING OF THE SUSTAINABLE PRODUCTION IN FAMILY FARMING: AN ANALYSIS OF PRONAF IN THE STATE OF BAHIA

FINANCIAMIENTO DE LA PRODUCCIÓN SOSTENIBLE EN LA AGRICULTURA FAMILIAR: UN ANÁLISIS DEL PRONAF EN EL ESTADO DE BAHÍA

Marcio Rodrigo Caetano de Azevedo Lopes¹

Alexandre Américo Almassy Junior²

RESUMO

Diante da importância da agricultura familiar para o estado da Bahia e das políticas que incentivam a produção sustentável no Brasil, este trabalho tem como objetivo apresentar um balanço das linhas de crédito do PRONAF “Verde” no estado da Bahia nos últimos anos, bem como discorrer sobre as potencialidades e os principais desafios destas linhas para a produção sustentável. Esta pesquisa apoiou-se em dados Matriz de Dados do Crédito Rural (MDCR) do Banco Central do Brasil (BCB), no último Censo Agropecuário realizado em 2017 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em revisão de literatura relacionada ao tema e em um conjunto de Leis e Políticas de caráter nacional e estadual que respaldam políticas voltadas à agricultura familiar e à produção sustentável. O percurso metodológico desta pesquisa permitiu combinar dados e informações a fim de confrontar o desempenho da política no estado com a realidade socioprodutiva dos agricultores familiares. Os resultados da pesquisa apontam que as linhas de crédito do PRONAF “Verde” configuram-se como importante política de crédito para a produção de base sustentável. Entretanto, alguns entraves estruturais e institucionais ainda são determinantes para o baixo desempenho da política no estado, o que compromete cada vez mais a transição para sistemas de produção mais sustentáveis.

Palavras-chave: Crédito rural. Políticas Públicas. Produção sustentável.

ABSTRACT

Given the importance of family farming for the state of Bahia and the policies that encourage sustainable production in Brazil, this work aims to present a balance of PRONAF's “Verde” credit lines in the state of Bahia in recent years, as well as to discuss the potentialities and main challenges of these lines for sustainable production. This research was based on data from the Rural Credit Data Matrix (MDCR, abbreviation in portuguese) of the Central Bank of Brazil

¹ Doutorando em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (UFRB). Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IF Baiano). Serrinha, Bahia, Brasil. E-mail: marcio.lopes@ifbaiano.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8302-9359>

² Doutor em Fitotecnia. Professor Titular da Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB). Cruz das Almas, Bahia, Brasil. E-mail: almassy@ufpb.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7024-2521>.

(BCB, abbreviation in portuguese), in the last Agricultural Census conducted in 2017 by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE, abbreviation in portuguese), in a literature review related to the theme and on a set of national and state laws and policies that support policies aimed at family farming and sustainable production. The methodological path of this research allowed combining data and information in order to confront the performance of the politic in the state with the socioproductive's reality of family farming. The results of the research indicate that the credit lines of PRONAF's "Verde" are an important credit policy for sustainable base production. However, some structural and institutional obstacles are still determinant for the poor performance of politics in the state, which increasingly compromises the transition to more sustainable production systems.

Keywords: Rural credit. Public policy. Sustainable production.

RESUMEN

Dada la importancia de la agricultura familiar para el estado de Bahía y las políticas que fomentan la producción sostenible en Brasil, este trabajo tiene como objetivo presentar un balance de las líneas de crédito del PRONAF "Verde" en el estado de Bahía en los últimos años, así como discutir el potencial y el principales retos de estas líneas para la producción sostenible. Esta investigación se basó en datos de la Matriz de Datos de Crédito Rural (MDCR) del Banco Central de Brasil (BCB), en el último Censo Agropecuario realizado en 2017 por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en una revisión de literatura relacionada al tema y en un conjunto de leyes y políticas nacionales y estatales que apoyan las políticas orientadas a la agricultura familiar y la producción sostenible. El recorrido metodológico de esta investigación permitió combinar datos e informaciones para confrontar el desempeño de la política en el estado con la realidad socioproductiva de los agricultores familiares. Los resultados de la encuesta muestran que las líneas de crédito PRONAF "Verde" son una política crediticia importante para la producción sostenible. Sin embargo, algunas barreras estructurales e institucionales siguen condicionando el mal desempeño de la política en el estado, lo que compromete cada vez más la transición a sistemas de producción más sostenibles.

Palabras clave: Crédito rural. Políticas públicas. Producción sustentable.

Como citar este artigo: LOPES, Marcio Rodrigo Caetano de Azevedo; ALMASSY JUNIOR, Alexandre Américo. O financiamento da produção sustentável na agricultura familiar: uma análise do PRONAF no estado da Bahia. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 13, p. 63-84, 23 mar. 2023. Doi: <https://doi.org/10.24302/drd.v13.4405>

Artigo recebido em: 30/08/2022

Artigo aprovado em: 13/02/2023

Artigo publicado em: 23/03/2023

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, diversos estudos³ têm contribuído para o debate sobre o papel do Estado na transformação dos sistemas agroalimentares em muitos lugares do mundo. Especificamente no Brasil, há um conjunto de importantes políticas institucionalizadas para a agricultura de base familiar que surgiram, sobretudo, a partir da última década do século passado, visando impulsionar a produção sustentável, a assistência técnica, a comercialização, o fortalecimento da soberania e segurança alimentar e nutricional, entre outras.

Entre o universo de políticas, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996, é um marco institucional enquanto importante agenda pública para a agricultura familiar (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014), pois, “legítima as especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência” (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2021, p. 14). Ademais, o Programa é uma política de financiamento público e surge com o propósito de prover investimentos às atividades agropecuárias desenvolvidas, essencialmente, por estabelecimentos rurais gerenciados por pessoas da mesma família.

O modelo de agricultura de base familiar é responsável por uma significativa parcela de alimentos produzidos no Brasil. No caso específico da Bahia, os volumes de produção de alimentos são expressivos, especialmente, leite, feijão e mandioca, além do considerável plantel de aves e suínos. Mesmo sob o contexto de relevante produção de alimentos, parte dos agricultores familiares do estado dependem de políticas públicas (LOPES et al., 2019) que estimulem suas atividades no campo e fortaleçam projetos agroalimentares voltados à segurança alimentar e nutricional, à comercialização via cadeias curtas e à produção sustentável.

A agroecologia surge como um campo multidimensional capaz de permitir uma transição para a sustentabilidade dos sistemas de produção, haja vista o seu potencial para estimular a redução das vulnerabilidades da agricultura familiar ao enfatizar um sistema agroalimentar integrado às dinâmicas socioeconômicas (renda, mercados, segurança social, entre outras) e ambientais (redução dos efeitos da produção convencional no meio ambiente e na saúde, ampliação dos serviços ecossistêmicos, entre outras). Firmando-se como uma alternativa emergente, o movimento agroecológico busca contemplar múltiplas dimensões da sustentabilidade ao vislumbrar “uma mudança nas atitudes e valores dos atores sociais em relação ao manejo e conservação dos recursos naturais” (BECKER; SILVA, 2021, p. 277).

Em muitos lugares ao redor do mundo, assim como “na América Latina e no Caribe, a agroecologia busca constituir-se como alternativa aos sistemas agroalimentares convencionais” (LE COQ et al., 2020, p. 257). No caso do Brasil, mais recentemente, percebe-se o surgimento de uma importante agenda de pesquisa - estimulada pela academia e por organizações da sociedade civil -, em torno não somente das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), mas também, do que Goodman (2003) tem chamado de *quality turn* (virada para a qualidade).

³Ver Sambuichi et al. (2017); Niederle e Wesz Junior (2018); Díaz-Bonilla e Saravia-Matus (2019); IPCC (2019); Sonnino (2019); Fossá e Renk (2021), entre outros.

Vale lembrar que, no caso do Brasil, até o início deste século, o tema dos “alimentos limpos” ficou fora da agenda de prioridades do Estado por muito tempo e a partir de forte pressão dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar, ao meio ambiente e à agroecologia, “o governo brasileiro começou a apoiar a atividade em escala nacional, criando linhas de crédito e de financiamento rural subsidiadas” (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017, p. 197). Este cenário muda drasticamente a partir de 2016 quando ocorre uma “ruptura institucional” estimulada por coalizões conservadoras que tentam deslegitimar não somente a representatividade da sociedade civil, mas sobretudo, o tema da agroecologia da agenda estatal (NIEDERLE et al., 2021).

Através do Plano Safra 2003/2004, o governo federal institucionalizou no PRONAF linhas de crédito alternativas como forma de incentivar uma produção mais sustentável. As linhas “verdes” que compõem o PRONAF são: PRONAF Agroecologia, PRONAF Floresta, PRONAF Semiárido e PRONAF Eco. Apesar do caráter inovador, a implementação destas linhas não impediu uma desigual distribuição e acesso ao crédito nas diferentes regiões brasileiras, prevalecendo o avanço das linhas tradicionais do Programa e a concentração do volume de recursos, sobretudo, na Região Sul do país.

Dados do Censo Agropecuário, realizado em 2017, revelam que no Brasil existem aproximadamente 3,9 milhões de estabelecimentos rurais familiares e quase a metade destes (47%), encontram-se na região nordeste do país, com destaque para o estado da Bahia que abriga o maior número de agricultores familiares, com mais de 1,5 milhão de pessoas ocupadas nessas atividades no estado (IBGE, 2019).

Diante da importância da agricultura familiar e das políticas que visam a incentivar a produção sustentável, este artigo tem como objetivo apresentar um balanço das linhas de crédito “verdes” do PRONAF no estado da Bahia entre 2015 e 2020, bem como discorrer sobre as principais potencialidades e desafios destas linhas para a produção sustentável. Para atingir este objetivo, este artigo baseou-se, principalmente, em informações obtidas através da Matriz de Dados do Crédito Rural - MDCR do Banco Central do Brasil (BCB), bem como em literatura especializada sobre o tema e em outros subsídios que referenciam políticas relacionadas à agricultura familiar, agroecologia e produção sustentável.

Ao realizar este recorte de análise, busca-se não reproduzir uma miríade de estudos que trazem importantes elementos sobre o PRONAF, mas, particularmente, suprir uma lacuna sobre o desempenho das linhas “verdes” de um Programa de financiamento público no estado que detém o maior número de agricultores familiares do país. Outro motivo da escolha desta pesquisa é a oportunidade de demonstrar as potencialidades do PRONAF “Verde” para a agricultura familiar e, conseqüentemente, para o contexto alimentar e ambiental.

A construção deste trabalho está estruturada, além desta introdução, em mais cinco seções. Na seção dois apresenta-se uma breve contextualização das dinâmicas do rural e da agricultura familiar do estado da Bahia. A seção três aborda os aspectos do PRONAF “Verde” na produção sustentável. A seção quatro, por sua vez, contempla os aspectos metodológicos. Já na seção cinco, estão apresentados os resultados e discussões. Por fim, na última seção deste artigo, apresentamos as considerações finais.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 A AGRICULTURA FAMILIAR DO ESTADO DA BAHIA: DESAFIOS, POLÍTICAS PÚBLICAS E TRAJETÓRIAS

O processo de financeirização da agricultura - estimulada em boa parte pelos rentistas do agro -, acirra ainda mais a concentração de terras e compromete o acesso a recursos naturais, elevando ainda mais a desigualdade no meio rural. Portanto, cabe refletir quais os artefatos públicos, institucionais e sociais capazes de criar coalizões à conformação de sistemas agroalimentares sustentáveis na agricultura familiar, vislumbrando o fortalecimento das capacidades e estratégias locais e territoriais. Em outras palavras, defendemos um desenvolvimento endógeno, sob o protagonismo dos atores locais.

São marcantes as características sociais, econômicas e ambientais no estado da Bahia, que ainda convive com indicadores socioeconômicos hostis em muitos municípios, como os baixos índices de desenvolvimento humano. O estado da Bahia detém uma diversidade de biomas que compreendem a Caatinga, o Cerrado e a Mata Atlântica. O clima semiárido, predominante no bioma Caatinga, faz parte do cotidiano de 278 dos 417 municípios do estado, ocupando cerca de 78% do território (SUDENE, 2017) e é fortemente marcado pela seca e por fatores edafoclimáticos adversos.

Com uma área de 567.295 km², a Bahia é o estado com o maior número de estabelecimentos rurais familiares do país com 593.411 unidades que são responsáveis pela produção de boa parte de alguns dos alimentos produzidos no estado, tais como: mandioca (75,1%), feijão (40%), leite (55%), suínos (71%) e aves (49%) (IBGE, 2019).

Por outro lado, na região oeste do estado, o cultivo de monoculturas como a soja, o milho e o algodão, tem avançado cada vez mais sobre os territórios e exige pacotes de serviços, insumos e tecnologias agrícolas de forma cada vez mais expressiva, direcionando grande parte dos grãos produzidos na região ao mercado externo. Na safra de 2017/2018, por exemplo, a região alcançou a marca de 6,3 milhões de toneladas de soja plantadas em 1,6 milhão de hectares (AIBA, 2019), o que se traduz em quase 3% no percentual de terras baianas utilizadas somente para produção do grão na região.

A demanda global por commodities, como a soja e o milho, acirra cada vez mais a disputa por terras (SAUER; LEITE, 2012), água e por outras reservas naturais, impulsionando a expansão agrícola industrial sobre importantes biomas brasileiros, com especial atenção ao Cerrado e à Amazônia (SAUER, 2010). Outrossim, a concentração fundiária no estado da Bahia agrava ainda mais as crises ambientais e sociopolíticas que coexistem com as múltiplas dinâmicas agrícolas e agrárias existentes nos 27 territórios de identidade do estado.

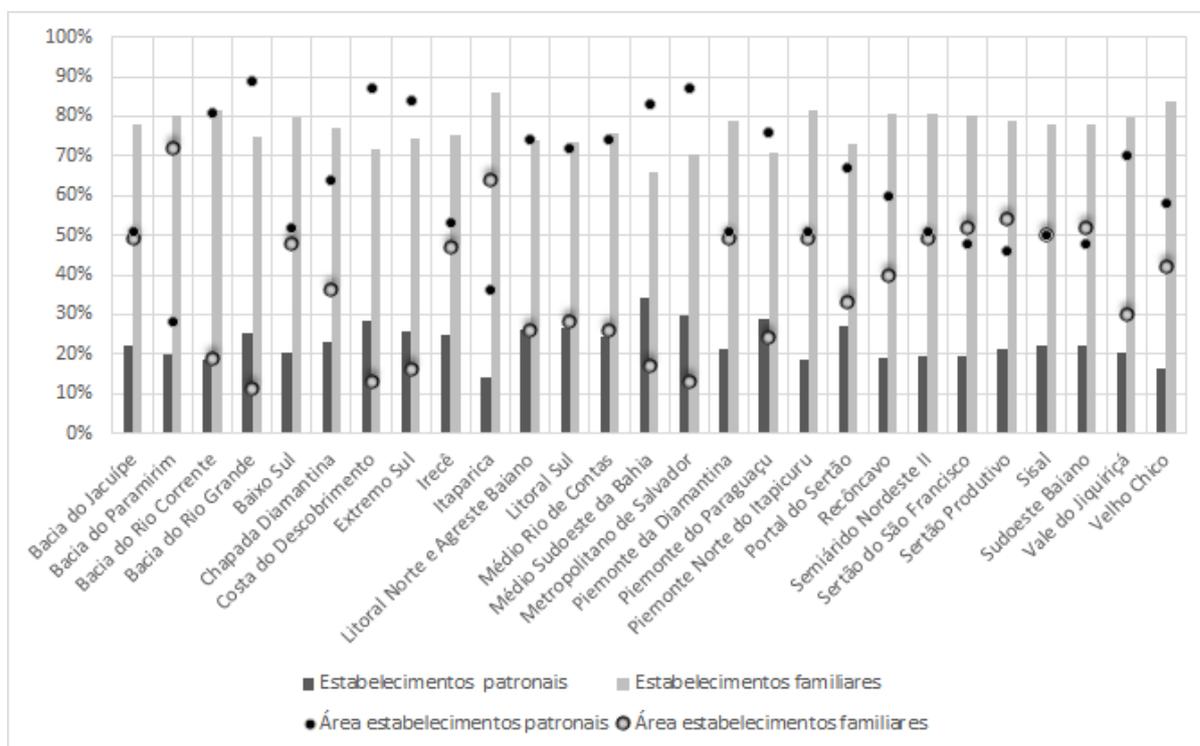
Mobilizada, em larga medida, pelo capital internacional, a expansão da “fronteira agrícola” - capitaneada pelos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia -, mais conhecida por Matopiba⁴, recebe, de um lado, duras críticas em torno dos arranjos econômicos e socioprodutivos que têm asseverado a concentração de renda, a devastação ambiental, o uso demasiado de agrotóxicos, assim como têm estimulado a expulsão de muitos agricultores

⁴Considerada uma das principais fronteiras agrícolas do país, Matopiba agrega o oeste da Bahia, o sul do Maranhão, o estado do Tocantins e o sudoeste do Piauí. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontam que no ano de 2013 aproximadamente 92% do valor agregado agropecuário se concentrava em apenas cinco municípios (IBGE, 2016; SEI, 2017).

familiares e a subjugação de povos e comunidades tradicionais (CANUTO, 2005; SAUER; LEITE, 2012; FAVARETO et al., 2019). Do outro lado, os fatores econômicos e as gigantescas infraestruturas produtivas favorecem a narrativa do “progresso” e de um “desenvolvimento” ao passo de métricas que apontam o aumento do Produto Interno Bruto puxado pelo setor agrícola, mesmo sofrendo pressões em torno dos efeitos da atividade agropecuária para as mudanças climáticas.

São discrepantes os percentuais de terras utilizadas entre a agricultura patronal e a agricultura familiar no estado, o que reproduz a realidade da concentração de terras do país que está sob tutela de uma menor parcela dos empreendimentos rurais, como demonstra a Figura 1. Mesmo detendo quase 78% do total de estabelecimentos rurais do estado, a agricultura familiar ocupa apenas 32% do total de terras utilizadas em relação à agricultura patronal (IBGE, 2019). Ainda que os territórios de Itaparica, Sertão do São Francisco, Sertão Produtivo e Sudoeste Baiano apresentem aproximadamente 64%, 52%, 54% e 52% de área utilizadas, respectivamente, pelos estabelecimentos rurais familiares em relação aos estabelecimentos patronais - com destaque ainda para o território do Sisal em que, segundo dados do Censo Agropecuário, a área ocupada pela agricultura familiar é de 49,5% -, percebe-se uma nítida bipolarização fundiária (LIMA; COELHO NETO, 2017) imensamente desigual e concentradora à medida que os números dos estabelecimentos essencialmente familiares são expressivos.

Figura 1 - Percentuais de estabelecimentos agropecuários por área e por grupos de atividade econômica no estado da Bahia – por Territórios de Identidade



Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2019).

Nos territórios onde os conglomerados agroindustriais atuam mais fortemente, as dinâmicas econômicas são “amplamente estimuladas por subsídios governamentais que

possibilitaram o alcance sistemático de ganhos de produtividade com a incorporação de avançadas tecnologias no seu cultivo” (SEI, 2017, p. 6). Tradicionalmente, a agricultura familiar perde espaço na agenda pública de governos apoiados por grupos de interesses do modelo agrícola empresarial, implicando em um conjunto de fenômenos que ainda afetam a atual dinâmica rural do estado e na vida de muitas famílias do campo que convivem com os desafios socioeconômicos e, conseqüentemente, com a limitada disponibilidade dos fatores de produção.

Há de se perceber que a conjuntura sociopolítica do campo brasileiro se depara com embates de interesses diversos e são apenas algumas questões que contribuem para esclarecer as disparidades entre dois distintos setores da agropecuária nacional: primeiro, a agricultura de base familiar, responsável por boa parte dos principais alimentos que vão às mesas dos brasileiros diariamente. Segundo, a agricultura patronal, cortejada pelo modelo agrícola convencional, altamente dependente da indústria e superestimada pelo Estado e pela mídia.

No Brasil, a década de 1960, chamada de era da “Revolução Verde”, foi determinante na agricultura brasileira devido às ações do Estado, que desembolsou grandes volumes de crédito rural, visando à modernização tecnológica ao atender a categoria empresarial do setor, marginalizando a agricultura de base familiar que não “acompanhou” a política modernizante conservadora (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014). É importante lembrar que, além de complexo, os desafios socioeconômicos, brevemente abordados aqui, narram apenas alguns pontos, ainda que superficiais, daquilo que chamamos de “trajetória conservadora”, que tem empurrado a agricultura familiar às pressões das instabilidades da macro e da microeconomia e dos mercados globais. Portanto, a tentativa aqui expressa é de situar o debate em torno das “velhas” disputas que se prolongam no tempo e ganham “novas” dinâmicas.

Por outro lado, vale destacar algumas importantes institucionalidades neste íterim. Além do ano de 1996, com a criação do PRONAF, o arcabouço político-institucional para a agricultura familiar se fortalece em 1999 com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), dedicado à categoria, mas extinto em 2016, sob o governo do então presidente Michel Temer (GRISA et al., 2022).

No ano de 2006 se estabelecem as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei 11.326/2006). A Lei é um marco legal importante, pois reconhece a agricultura familiar enquanto grupo social e garante a institucionalização de políticas públicas nesse setor (SOUSA; MONTE, 2007). Importa destacar que “até 1995 o Brasil não contava com uma política pública para a agricultura familiar” (BIANCHINI, 2015, p. 11) e muitos avanços para esta categoria foram marcados por lutas e pressões da sociedade civil, academia e movimentos sociais ligados à agroecologia, ao meio ambiente, entre outros.

No ano de 2012, instituiu-se a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) através do Decreto 7.794 com o objetivo de articular políticas e projetos de incentivo à transição agroecológica e à produção orgânica, com o propósito de induzir não só a alimentação saudável, mas sobretudo, um desenvolvimento rural sustentável no Brasil (SAMBUICHI et al., 2017). Já no caso específico das políticas estaduais na Bahia, o ano de 2016 marca a institucionalização da Lei Estadual de Convivência com o Semiárido (Lei 13.572) e a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (PEAPO) através da Lei 21.916, em que ambas visam a ampliar as possibilidades de universalidade e equidade no acesso às

políticas públicas, bem como o fortalecimento da autonomia produtiva voltada à agroecologia e à segurança alimentar e nutricional.

Na recente trajetória institucional da agricultura familiar, ainda é importante citar a Lei 13.272/2011 que institui a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural (PEATER) para a agricultura familiar no estado da Bahia que tem como um dos seus princípios, o respeito à sustentabilidade ambiental e à agroecologia, bem como a observância da melhoria das condições sociais e econômicas. Ademais, somam-se a estas políticas já mencionadas, outras tão importantes como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (2009) - que determina o mínimo de 30% dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para serem utilizados na aquisição de alimentos junto à agricultura familiar -, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (2003), que são programas voltados à segurança alimentar e nutricional e à comercialização de produtos da agricultura familiar e, em larga medida, são políticas fundamentais para muitos empreendimentos rurais e cooperativas do estado.

Muitos são os instrumentos que abrangem a marcha político-institucional, que se mostra promissora à medida que tais políticas são imprescindíveis para avançar com projetos voltados à produção sustentável. Embora essas políticas representem uma importante estratégia para a agricultura familiar, é inevitável não questionar sobre a efetividade desses instrumentos das políticas públicas para a transição agroecológica. Observa-se, no entanto, que muitas dessas políticas são implementadas de forma não articulada umas com as outras, reduzindo a oportunidade de promover um certa intersectorialidade entre importantes instrumentos de estímulo à produção sustentável, afastando ainda mais as possibilidades fortalecimento da agricultura familiar e do desenvolvimento dos mercados.

Longe de reduzir ou isentar outros contextos e épocas, boa parte das realidades dos agricultores familiares é reflexo de uma trajetória vivida, sobretudo, desde os anos 1960, em que experimentam um excludente modelo econômico incapaz de compreender as contradições do paradigma produtivista, que seleciona aos mercados aqueles que conseguem se incorporar aos valores próprios dos mercados convencionais, tais como padronização, escala, competitividade, logística, entre outros.

Ainda assim, há uma singular importância nas pautas político-institucionais de valorização da agricultura familiar e da produção sustentável que, mesmo diante das forças hegemônicas dos sistemas agroalimentares e da financeirização da agricultura, bem como da conjuntura estatal que, por ora, as negligenciam, apresentam-se como pontos fundamentais e necessários para fomentar avanços à agricultura de base familiar. Ainda, muitas dessas políticas carecem de melhor articulação e execução para reverter cenários que intensificam os desafios para a produção sustentável de alimentos na agricultura familiar no país.

2.2 O PRONAF “VERDE” NA PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL: É PRECISO OLHAR PARA A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS ENQUANTO UMA AGENDA PÚBLICA INTEGRADA AO MEIO AMBIENTE

É visível que parte da sociedade mundial passa por uma mudança comportamental quanto à busca pelo consumo de alimentos saudáveis. Esse movimento também é impulsionado não só a partir de uma demanda de consumo, mas pelo engajamento de parte das organizações

do campo que tem tentado fortalecer (novas) ações visando a outros sistemas agroalimentares ao longo das cadeias produtivas. No Brasil, tardiamente, o tema da produção sustentável começou a ganhar prioridade a partir do surgimento de linhas de crédito rural específicas, ainda no ano de 2003 (ver Quadro 1), via PRONAF. Bem antes, a União Europeia e até mesmo os Estados Unidos já mobilizavam políticas de apoio à produção sustentável (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017).

Quadro 1 – Detalhamento das linhas do PRONAF “Verde” - Plano Safra 2018/2019

Linha de Crédito	Objetivo	Taxa de juros (ao ano)	Faixa de Crédito	Carência (anos)
PRONAF Agroecologia	Crédito destinado ao investimento em sistemas agroecológicos ou orgânicos; gastos com implantação e manutenção do empreendimento.	Até 2,5%	Individual: até R\$165 mil Coletivo: até R\$800 mil	Até 3 anos
PRONAF Eco	Crédito para investimento em pequenos aproveitamentos hidroenergéticos; tecnologias de energia renovável; implantação de viveiros de mudas de essências florestais e frutíferas fiscalizadas ou certificadas e silvicultura.	Até 4,6%	Individual: até R\$165 mil Coletivo: até R\$800 mil	Até 8 anos
PRONAF Floresta	Crédito para investimento em sistemas agroflorestais, exploração extrativista sustentável, manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal.	Até 2,5%	Até R\$35 mil	Até 12 anos
PRONAF Semiárido	Crédito para investimento em projetos de convivência com o semiárido e na sustentabilidade. dos agroecossistemas.	Até 2,5%	Até R\$20 mil	Até 3 anos

Fonte: Elaborado pelos autores com base em *Grupos e Linhas de Crédito PRONAF - Quadro Resumo* do Banco do Nordeste do Brasil (2018).

O PRONAF Verde é composto por linhas de crédito voltadas à produção sustentável em um dos maiores programas de microcrédito rural do mundo, a saber: PRONAF Floresta, que surge no mesmo período do PRONAF Semiárido no ano agrícola 2003/2004, seguido pelo PRONAF Agroecologia (2005/2006) e PRONAF Eco (2007/2008), apresentando-se como linhas de financiamento que “objetivam atender públicos específicos da agricultura familiar em situação de vulnerabilidade social (mulheres e jovens), bem como, incentivar a produção de alimentos de forma sustentável do ponto de vista ecológico e ambiental” (FOSSÁ; BADALOTTI; TONEZER, 2018, p. 41).

As linhas apresentam em seu escopo objetivos conexos com os propósitos de desenvolvimento rural sustentável e são destinadas exclusivamente ao público da agricultura familiar. Para acessar ao PRONAF é imprescindível obter a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)⁵⁶. Cabe reforçar que é muito comum que a DAP esteja em nome de homens, sejam os pais agricultores ou os filhos, o que dificulta que muitas mulheres consigam acessar as linhas de financiamento do Programa (FOSSÁ; BADALOTTI; TONEZER, 2018) e demais políticas

⁵ A DAP é um instrumento que identifica as Unidades Familiares de Produção. A Declaração é indispensável para a obtenção do crédito rural junto às instituições financeiras, bem como possibilita que agricultores e agricultoras familiares acessem outras políticas voltadas à categoria.

⁶ No mês de agosto de 2021 o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) emitiu um comunicado informando que a DAP será substituída, de forma gradativa - a partir de dezembro de 2021 -, pelo Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) que, segundo o Ministério, utilizará critérios estabelecidos somente na Lei da Agricultura Familiar 11.326/2006 e no Decreto 9.064/2017 (MAPA, 2021).

públicas que dependem do documento. Especificamente no estado da Bahia apenas 52% dos agricultores familiares possuem a DAP (IBGE, 2019).

A concessão dos financiamentos se dá majoritariamente por meio de operadores nos Bancos Públicos que analisam previamente “o histórico do agricultor, a sua capacidade de endividamento e a viabilidade econômica do projeto” (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017, p. 206), contemplando previsões detalhadas que envolvem receitas e gastos que assegurem a sustentação econômica do investimento. Outros critérios são exigidos para acesso às linhas do PRONAF “Verde”. No caso do PRONAF Agroecologia é necessária a elaboração de planilhas de *Custos de Produção Variáveis* (CPV)⁷ e a apresentação de um projeto técnico, também necessário nos casos das demais linhas do PRONAF: Floresta, Eco e Semiárido. O projeto técnico pode ser elaborado por um profissional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) credenciado, que deverá fazer o acompanhamento desde a elaboração do projeto até a sua execução.

São etapas que necessitam de um engajamento mútuo desde a fase de procura pelo crédito por parte do agricultor à sua implementação (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017) e há uma visível complexidade entre as articulações nessas fases, haja vista que os níveis de articulação precisam ser elevados, desde a execução da política até o agricultor que a recebe “na ponta”. Desse modo, Barcellos (2017) observa que as linhas com enfoques distintos são as mais afetadas na operacionalização do Programa e são também as linhas que necessitam de aprimoramentos.

Embora os principais argumentos do Estado em torno das linhas “alternativas” do PRONAF estejam centrados sob um discurso em torno de um “novo” arranjo institucional - enquanto instrumento orientado para a sustentabilidade -, muitas engrenagens político-decisórias retardam o alcance de uma efetiva capilaridade do Programa frente aos objetivos estabelecidos para as linhas “verdes”, justamente pela existência de determinadas “barreiras” que impedem o devido acesso ao Programa e, conseqüentemente, limitam os investimentos nos sistemas de produção em muitas propriedades familiares.

É inegável que alguns estudos, tanto nacionais quanto internacionais, têm insistido no debate do esgotamento dos sistemas agroalimentares convencionais e nos efeitos adversos deste modelo na saúde, no clima, no meio ambiente e, sobretudo, têm reforçado as discussões em torno da necessidade de uma transição para sistemas agroalimentares sustentáveis, a partir da transição agroecológica, da bioeconomia, das dietas sustentáveis e das cadeias curtas de comercialização (TRICHES; SCHNEIDER, 2015; LUCAS; GASSELIN; SONNINO, 2019; BARCELLOS, 2020; PREISS, 2020). Os fenômenos que estão incutidos nas relações entre a produção e o consumo, abrangem grande parte dos desafios que precisam ser superados e que afetam, sobremaneira, as possibilidades de reverter o complexo cenário da fome, das mudanças climáticas e das desigualdades que avançam sobre o mundo contemporâneo.

Para a superação de muitos dos desafios que se apresentam neste século, em uma das publicações da FAO (*Los objetivos de desarrollo sostenible y el desarrollo rural en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre costos e financiamentos*), Díaz-Bonilla e Saravia-Matus (2019) defendem a necessidade de financiamento público e privado para apoiar a construção de sistemas agroalimentares eficientes e sustentáveis visando à consecução de metas para o alcance

⁷ As planilhas do CPV são elaboradas para prover informações sobre a produção e produtividade das atividades com o propósito de verificar a viabilidade técnica e econômica dos estabelecimentos rurais familiares.

da Agenda 2030. Estes aspectos tornam-se ainda mais relevantes diante dos compromissos assumidos pelos países, inclusive o Brasil, no âmbito da pactuação da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial, o ODS 2, Fome Zero e Agricultura Sustentável, que tem como foco principal acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a promoção de uma agricultura sustentável que reduza os impactos ambientais.

Todavia, no momento, o Brasil vivencia um cenário de distanciamento dessas metas pactuadas na Agenda 2030, notadamente no que se refere à agricultura sustentável. Nos últimos quatro anos o país tem optado pelo financiamento e pela “especialização em torno de um modelo econômico cada vez mais dependente da agricultura de commodities”, conforme observa Favareto (2019, p. 51). O autor aborda ainda que esse movimento tem comprometido a “base de recursos naturais do País, em especial florestas e biodiversidade; e uma fratura territorial, com a constituição de diferentes perfis regionais incapazes de sinalizar, em conjunto, uma trajetória de desenvolvimento sustentável” (FAVARETO, 2019, p. 51).

Não obstante, entram nessa conta a necessidade de investimentos públicos mais diretamente associados a apoiar a agricultura familiar, uma vez que a queda abrupta da renda, visivelmente escancarada e asseverada com a pandemia provocada pela Covid-19, é uma dura realidade para 51% dos agricultores familiares (DEL GROSSI, 2020), entre os que viram as feiras locais fecharem durante os períodos mais intensos da doença.

De acordo com o IV Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável no Brasil, elaborado pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030 e publicado em 2020, o monitoramento do cumprimento das metas pactuadas pelo Brasil, passados os 5 primeiros anos de vigência dos ODS, especificamente relacionado ao ODS 2, revela que a maioria das metas encontra-se sem dados de análise, em situação de ameaça de não realização, com progresso insuficiente ou até mesmo apresentando situação de retrocesso, como é o caso da meta 2.4. Esta meta preconiza garantir, até 2030, a implantação de sistemas sustentáveis de produção de alimentos ao implementar práticas agrícolas resilientes, aumentando a produtividade e a produção, contribuindo com os ecossistemas, fortalecendo a capacidade de adaptação às mudanças climáticas e às condições meteorológicas extremas (secas, inundações e outros desastres).

Como exemplo ligado ao retrocesso em relação a esta meta, o Relatório aponta que no período de 2016 a 2019 houve no Brasil um aumento de 220% (em comparação ao ano de 2014) sobre concessões de registros de novos agrotóxicos (Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030, 2020). Lamentavelmente, sabe-se que o Brasil ostenta “o vergonhoso título de maior consumidor mundial absoluto de agrotóxicos, exibindo uma estimativa de consumo médio anual de 5,2 quilos de veneno agrícola por habitante, conforme pesquisa lançada em 2015 pelo Instituto Nacional de Câncer (Inca)” (PREISS; SCHNEIDER, 2020, p. 13).

Assim, um dos grandes desafios está em trazer o debate da alimentação para o centro das transformações que a própria agricultura requer, visando reduzir os efeitos nocivos da atuação antrópica no meio ambiente que têm provocado, em larga medida, a emissão de gases poluentes e o uso desordenado da água, afetando gravemente a biodiversidade. E, por isso, cabe reforçar a necessidade de aportar investimentos na agricultura de base familiar com o propósito de fortalecer os arranjos agroalimentares como um ponto basilar para solucionar questões que envolvem saúde, renda, relação comunidade-meio ambiente, segurança alimentar e nutricional e o engajamento dos produtores nos mercados locais e territoriais.

3 MATERIAIS E MÉTODO

As pesquisas têm um papel fundamental na comunicação com a sociedade e organizações de modo geral, pois, além de serem capazes de produzir conhecimentos nas diversas áreas da Ciência, buscam evidenciar a realidade e os fenômenos do cotidiano. No campo científico, Kühn (2017, p. 41) reforça que “muitas pesquisas voltadas à análise do processo de desenvolvimento exigem a utilização de dados referentes às políticas públicas e, em especial, em relação a programas de financiamento” e, enquanto instrumento de políticas públicas, o PRONAF está ambientado em uma estrutura político-institucional dinâmica e por isso requer análises continuadas, específicas e temporais.

Assim, esta pesquisa envolveu uma análise das linhas “verdes”⁸ do PRONAF no estado da Bahia entre o período de janeiro de 2015 e dezembro de 2020. O recorte realizado para o período em questão ocorre tanto pela ausência de dados na Matriz de Dados do Crédito Rural - MDCR do Banco Central do Brasil (BCB), por subprograma, anterior ao período de 2015, quanto pelo período em que a pesquisa foi realizada. Os dados obtidos através da MDCR permitiram a realização de uma consulta personalizada por período (anos e meses), programa, subprograma, volume de crédito e contratos destinados por tipo de atividade (agrícola ou pecuária) entre as grandes regiões brasileiras e estados. Os valores dos recursos para os períodos analisados foram atualizados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) com referência até dezembro de 2021.

Os dados sobre o volume de recursos contratados pelos agricultores, das linhas convencionais do PRONAF, foram importantes uma vez que esses dados também servem de parâmetro para analisarmos o comportamento dessas linhas frente às linhas alternativas do Programa. Ademais, em um segundo momento, esses dados revelaram as principais lavouras financiadas, permitindo analisar as tendências de financiamento agrícola do PRONAF.

A análise censitária, essencial para a verificação de dados pertinentes ao número de estabelecimentos rurais do estado e ao contingente de pessoas trabalhando no campo, possibilitou perceber algumas importantes realidades para este debate - entre os grupos de atividade econômica (agricultura familiar e agricultura patronal) no estado da Bahia -, e foi realizada com base no último Censo Agropecuário realizado em 2017 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por fim, a fim de discorrer sobre as principais potencialidades e desafios das linhas “verdes” para fortalecer a produção sustentável no estado, foram utilizados dados secundários com base em análises das políticas de caráter nacional e subnacional, bem como a partir de documentos e literatura especializada sobre o tema.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados anunciados a partir daqui demonstram o desempenho do PRONAF “Verde” no estado da Bahia entre os anos de 2015 e 2020, observando o número de contratos, volume dos recursos captados pelos agricultores nos diversos subprogramas do PRONAF. Apesar de a

⁸As linhas “verdes” do PRONAF são: PRONAF Agroecologia, PRONAF Floresta, PRONAF Semiárido e PRONAF Eco. Esta última, no Plano Safra 2021/2022, passou a ser chamada de “PRONAF Bioeconomia” e, portanto, por se tratar de uma linha que segue finalidades afins a do PRONAF Eco e, sobretudo, pela ausência de dados de contratações desta nova linha e pelo período de análise desta pesquisa, o critério de análise aqui adotado se preocupou em analisar o desempenho do PRONAF Eco.

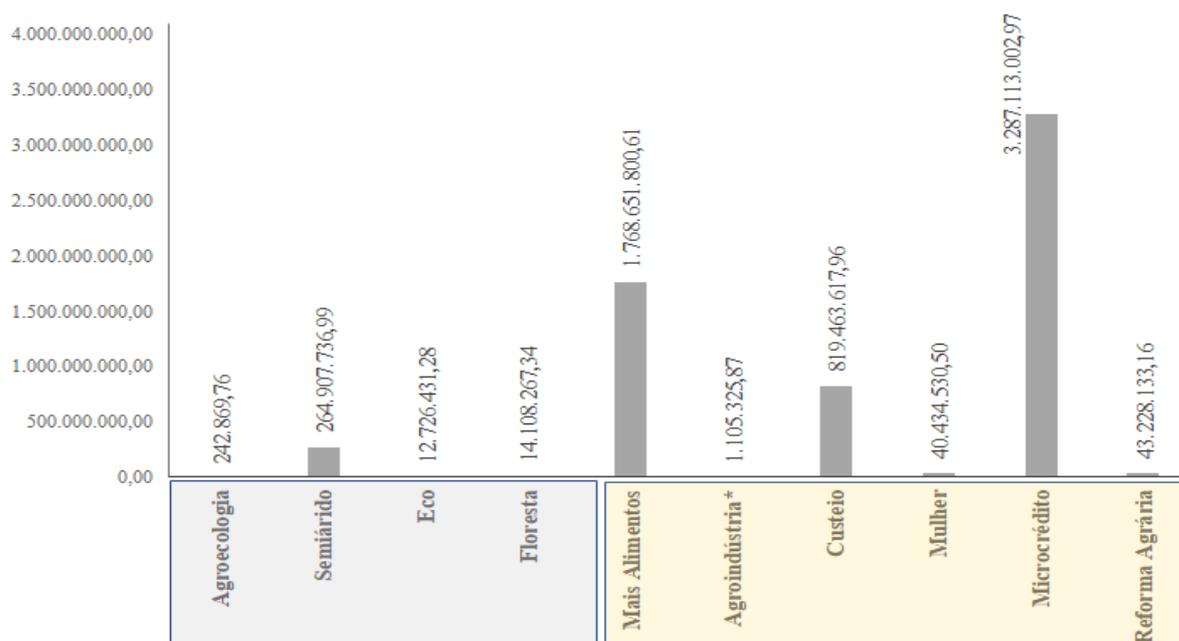
institucionalização do PRONAF “Verde” sinalizar uma agenda inovadora para a agricultura, a sociedade e, não obstante, para o meio ambiente, o desempenho dessas linhas no estado da Bahia ainda se mostra tímido em um estado que detém uma agricultura familiar dependente das políticas públicas e, fundamentalmente, um relevante conjunto de agricultores familiares que abastecem o campo e a cidade com uma considerável escala de alimentos.

4.1 O PRONAF “VERDE” NA BAHIA: HÁ AVANÇOS?

É importante observar, de forma conjunta, o desempenho do PRONAF “Verde” junto a outros subprogramas fora do escopo das linhas “verdes”. Observando a Figura 2, os dados revelam que as linhas do PRONAF “Verde” ainda se mostram distantes de ocupar um espaço de protagonismo quanto à concessão de crédito para a agricultura familiar em relação às linhas de crédito consideradas “convencionais”.

Somando o volume de recursos destinados às linhas “verdes” do PRONAF (Agroecologia, Semiárido, Eco e Floresta), juntas, estas somam aproximadamente de 292 milhões de reais contratados, totalizando cerca de 4,7% do total dos recursos aportados (entre janeiro de 2015 e dezembro de 2020) para o conjunto de linhas observadas na Figura 2. Os investimentos via linhas “verdes” alcançaram menos de 2% das áreas financiadas, com cerca de 72.843 hectares financiados contra mais de 4,3 milhões de hectares que tiveram aporte de recursos através das linhas convencionais. Sobre o volume de contratações, o PRONAF “Verde” representa 3,8% do total de contratos realizados para o período, com pouco mais de 47 mil contratos contra aproximadamente 1,2 milhão das demais linhas.

Figura 2 - Volume de recursos contratados por agricultores familiares através do PRONAF no estado da Bahia entre as linhas “verdes” e “convencionais” - 2015 a 2020



Fonte: Elaborado pelos autores com base em BCB (2021).

Nota(1): Incluídas as linhas Agroindústria e Agroindústria (Investimento).

Nota(2): Valores atualizados com base nos índices IPCA para cada ano analisado.

Os quatro subprogramas que apresentaram os maiores volumes de recursos acessados pelos agricultores são: Microcrédito (\pm 3,2 bilhões), Mais Alimentos (\pm 1,7 bilhões) e Custeio (\pm 819 milhões), totalizando juntos quase 1,2 milhão de contratos, ou seja, mais de 95% de toda a operação de crédito nas linhas observadas para o período (BCB, 2021). De modo geral, as três linhas supracitadas visam a investir recursos em ampliação e modernização em infraestrutura de produção, diferindo apenas quanto ao público-alvo “prorafiano”. Importa destacar que as linhas dos demais subprogramas também são financiamentos que não exigem projetos muito específicos, como o caso de linhas como o PRONAF Agroecologia “que obriga o agricultor a apresentar um plano de transição rígido de três anos com indicações de que técnicas vai abandonar e quais vai introduzir a cada ano” (WEID, 2007, p. 10).

Em certa medida, as “linhas convencionais” são consideradas mais atrativas devido a uma normatização que incide as mesmas taxas de juros e um processo operacional mais simplificado (WEID, 2007) e não têm impedido as aquisições de insumos da indústria agropecuária, tais como agrotóxicos, máquinas pesadas, sementes transgênicas, entre outros insumos. Neste sentido, a aquisição desses insumos, que também serve ao agronegócio, acaba sendo financiada por agricultores familiares a uma taxa subsidiada, uma vez que há uma nítida transferência de recursos para grandes corporações que estão inseridas no bojo do sistema agroalimentar global e utilizam como “pontes” para esses recursos os próprios agricultores familiares.

Ainda analisando a Figura 2, percebe-se que o PRONAF Semiárido concentra o maior número de operações e um significativo volume de recursos aplicados no estado, em relação às demais linhas do PRONAF Verde, com quase 264 milhões de reais e 45.626 contratações, seguido pelo PRONAF Floresta com cerca de 14,1 milhões de reais e 1.146 contratações, PRONAF Eco com aproximadamente 16,7 milhões de reais e 736 contratos e, por fim, o PRONAF Agroecologia que somou – também para o período entre 2015 e 2020 -, o pífio volume de recursos contratados, com cerca de 242 mil reais, e apenas nove contratos realizados.

Apenas seis hectares receberam financiamentos, ao longo de seis anos, via PRONAF Agroecologia, com uma média financiada de aproximadamente 40 mil reais por hectare, enquanto o PRONAF Semiárido contemplou cerca de 66,8 mil hectares, destes quase 55% foram destinados à atividade pecuária (ver Tabela 1), com uma média de recursos investidos, por hectare, de aproximadamente 3,9 mil reais (BCB, 2021).

Tabela 1 – Distribuição dos recursos, contratos e áreas financiadas pelo PRONAF Verde por atividade na Bahia - 2015 a 2020

Linha de crédito	Agricultura			Pecuária		
	Área (hectares)	Contratos	Recursos (R\$)	Área (hectares)	Contratos	Recursos (R\$)
Agroecologia	6	9	242.869,76	0	0	0,00
Semiárido	30.174,26	7.303	48.793.716,38	36.626,84	38.323	216.114.020,61
Eco	6	75	1.003.002,59	496,85	661	11.723.428,69
Floresta	5.530,12	1.134	14.038.991,35	3,1	12	69.689,80
Total	35.716,38	8.521	64.078.580,08	37.126,79	38.996	227.907.139,10

Fonte: Elaborado pelos autores com base em BCB (2021).

Nota(1): Valores atualizados com base nos índices IPCA para cada ano analisado.

O volume total de investimentos destinados à atividade agrícola via PRONAF Verde, para o período analisado, totaliza apenas 22% do total dos recursos aportados entre as duas

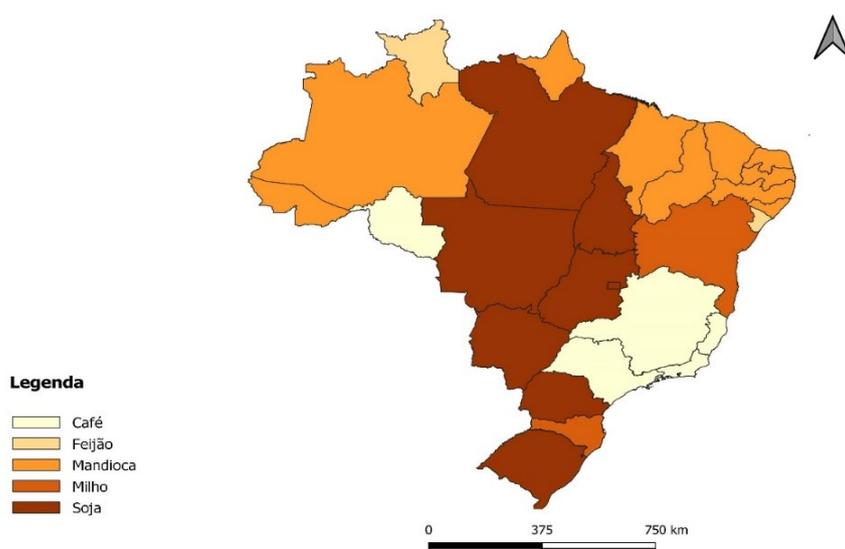
atividades (agrícola e pecuária). O PRONAF Semiárido (atividade pecuária) aparece com mais de 216,1 milhões, ou seja, 74% do total dos recursos para o período, bem como 80% do total dos contratos realizados no estado. Se considerarmos a atividade agrícola e pecuária, juntas, somam pouco mais de 90% do total contratado para o período de análise.

Sobre esta linha de crédito, Cirilo, Targino e Pedroza (2019, p. 44) apontam que “embora o valor financiado possa ser utilizado em outras infraestruturas de produção, 50% (cinquenta por cento) do valor deve ser destinado, obrigatoriamente, ao investimento em infraestrutura hídrica”, o que demonstra uma nítida inclinação dos produtores à esta linha, na tentativa de mitigar as duras realidades enfrentadas por muitas famílias que estão situadas em regiões semiáridas e ainda demandam projetos voltados à captação de águas pluviais, armazenamento e irrigação.

As disparidades são perceptíveis entre as linhas de crédito do PRONAF Verde e as linhas “convencionais” que apresentam significados bem distintos das linhas “verdes”. Sabe-se que, em alguns casos, o crédito convencional “define a tecnologia que deverá ser empregada, sendo ela sempre do padrão agroquímico” (WEID, 2007, p. 27), indicando um fluxo equivocado da política ao incutir no produtor um modelo de produção controverso às realidades da produção sustentável.

Conforme ilustra o mapa da Figura 3, o PRONAF ainda mantém o seu retrospecto plasmado no custeio de culturas como a soja, que consolida cerca de 20% dos recursos aplicados e 15% das operações contratuais realizadas entre as 20 culturas mais financiadas pelo Programa para o período de 2015 a 2020. O financiamento da soja concentra-se, sobretudo, em regiões que estão sob forte intensificação do uso dos meios de produção, tais como as regiões Sul e Centro-oeste.

Figura 3 – Lavouras financiadas pelas linhas convencionais do PRONAF entre 2015 e 2020 por estados – por volume de recursos



Fonte: Elaborado pelos autores com base em BCB (2021).

No entanto, é inegável que o PRONAF tem financiado outras culturas que são a base da produção familiar, como o feijão, milho e a mandioca. Mais especificamente no caso da Bahia, há uma consolidada posição do milho, enquanto lavoura com o maior percentual de

financiamento, entre as 20 mais financiadas no estado com 55% do total dos recursos aportados pelo Programa para o período, seguida pelo café (8,5%), feijão (7,6%), manga (5%), cacau (4,9%), banana (4,3%), cebola (2,3%), tomate (1%) e maracujá (0,9%) (BCB, 2021). É importante ressaltar que o cultivo do milho necessariamente não fragmenta a diversidade produtiva da agricultura familiar nordestina, uma vez que o seu cultivo também está associado à alimentação humana e animal, embora seja difícil assegurar em que medida o cultivo é realizado de forma consorciada.

De modo geral, é possível analisar que o Programa ainda está sob forte tendência de financiamento do monocultivo, rompendo com os ideais do Programa que apresenta - como um dos princípios -, o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais caracterizados pela agricultura familiar através do crédito rural. Outros limites percebidos no Programa persistem a partir da concentração dos recursos na Região Sul do país que, desde a implantação do Programa concentrou aproximadamente 53% do total dos recursos até o ano de 2020, mesmo a Região Nordeste tendo operacionalizado cerca de 45% dos contratos no período.

A desburocratização dos subprogramas “tradicionais” do PRONAF em relação às linhas “verdes” é a tradução de uma cultura institucionalizada que confere à pauta modernizante a reprodução dos interesses das economias de mercado. Neste contexto, Anjos et al. (2004, p. 508) alertam para o cuidado que se deve tomar para evitar recair em equívocos que permitam reeditar “um novo ciclo de modernização conservadora ao privilegiar um elenco cada vez mais restrito de produtos e de produtores”.

A má distribuição e a desarticulação das instituições que veiculam o PRONAF Verde no estado, sobretudo, o PRONAF Agroecologia, tem reduzido as possibilidades de consolidar meios que estimulem a transição agroecológica na Bahia que necessitam, inclusive, de maiores investimentos nas fases de transição (WEID, 2007). Outra análise importante a se fazer, recai na falta de conhecimento das políticas públicas por parte de muitos agricultores do estado da Bahia⁹ e nos entraves da assistência técnica que demonstra, em muitos casos, pouca afinidade com a agroecologia, reforçando a importância de incorporar o debate dos sistemas agroalimentares sustentáveis às políticas públicas (LOPES, 2022). Um outro cenário esbarra em questões que, para determinadas linhas de crédito, como as do PRONAF Verde, exigem a elaboração de um portfólio documental robusto, detalhista e complexo, o que acaba intimidando muitos produtores e deixando-os, em certa medida, à margem de estímulos que oportunizem uma transição para sistemas mais sustentáveis de produção.

[...] o tema da sustentabilidade emerge nesse discurso como um elemento fundamental no sentido de reposicionar a agricultura familiar na agenda global no século XXI. O fortalecimento de uma agricultura de base familiar passa a ser visto, não como uma “volta ao passado”, mas como elemento-chave na transição para formas de produção agrícola ambientalmente sustentáveis, socialmente inclusivas e capazes de atender às necessidades alimentares e nutricionais de uma população mundial em expansão (SCHMITT, 2016, p. 18).

Conforme já apresentado, no Brasil, sobretudo na Bahia, existem políticas capazes de fortalecer a agroecologia no âmbito da agricultura familiar. O arranjo institucional das políticas que envolvem a produção sustentável, tais como PEATER, PEAPO e PNAPO, mostra-se controverso à medida que a operacionalização do PRONAF Verde não é percebida nas ações

⁹ No estado da Bahia cerca de 25% dos agricultores familiares nunca foram à escola (18% homens e 7% mulheres) e este mesmo grupo de agricultores nunca receberam assistência técnica (IBGE, 2019).

destas políticas. Outras dificuldades estão nos agentes financeiros que reproduzem condutas tradicionais e no próprio Estado que se mostra conservador e atento ao modelo agrícola empresarial.

A normatização do Programa afeta a operacionalização dos recursos “na ponta” dado o descompasso entre a necessidade de promover investimentos no campo - visando à transição para uma agricultura mais sustentável e resiliente -, e a burocracia estabelecida no ambiente institucional e no próprio desenho da política. Diante do cenário que se apresenta, Aquino, Gazolla e Schneider (2017, p. 220) reforçam este debate indicando que “em função desses obstáculos, os avanços no financiamento da produção sustentável no campo brasileiro ainda são pífios e quase irrelevantes em números e resultados”, o que impacta diretamente nos agricultores familiares da Bahia que são potenciais produtores de alimentos. Superar tais desafios, requer uma desburocratização sobre as linhas do PRONAF Verde avançando, inicialmente, na implementação de uma política governamental robusta sobre investimentos em ativos ecológicos.

Ainda será necessário algum tempo para observarmos outras análises acerca do PRONAF, suas linhas alternativas e as múltiplas variáveis que cercam o Programa. O que se apresenta até aqui é que historicamente as linhas alternativas do PRONAF têm sido subalternizadas por uma convencionalização de práticas que ainda burocratizam e desestimulam a concessão dessas linhas, haja vista que as instituições que operacionalizam o Programa encontram-se ambientadas em um desenho político tradicional, como mostram os estudos de Grisa, Wesz Junior e Buchweitz (2014), Aquino, Gazolla e Schneider (2017), Fossá, Badalotti e Tonezer (2018) e Stoffel, Rambo e Eberhardt (2019). Todavia, são questões que requerem atenção, mas necessariamente, não devem carregar sozinhas o peso dos desafios a serem superados para estimular cada vez mais uma produção mais sustentável, uma vez que a as dinâmicas regionais do país, revelam particularidades próprias, indicando a necessidade de compreensão das variáveis que cercam as dinâmicas estabelecidas, sobretudo, nos territórios.

Serão ampliadas as possibilidades de sucesso de uma política de crédito, como o PRONAF Verde, se esta também estiver correlacionada a políticas que incentivem a produção e o consumo sustentável (com total conexão ao ODS 12). Na prática, significa favorecer a uma mudança de valores na sociedade ao dar visibilidade sobre o custo ambiental que a produção convencional de alimentos carrega, levando em consideração que negligenciar essa realidade elevará o número de eventos climáticos e desastres ainda neste século.

Por mais bem intencionada que seja uma política de crédito - como é a do PRONAF Verde -, ela não se sustenta sozinha. A transição para sistemas agroalimentares sustentáveis requer o envolvimento de instituições, governos e da sociedade. Acredita-se que essa visão tem especial importância para o estado da Bahia uma vez que a concentração de estabelecimentos de agricultura familiar neste estado amplia a necessidade de implantação de políticas públicas integradas a uma proposta de desenvolvimento rural sustentável descentralizada, considerando as múltiplas realidades e a heterogeneidade existente no meio rural.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As contribuições observadas neste estudo revelam que o financiamento público para a produção sustentável no estado da Bahia ainda requer ser incorporado ao universo da

agricultura familiar baiana e, sobretudo, estimulado como um movimento em torno da transição para sistemas agroalimentares sustentáveis no estado. Inúmeras particularidades estão incorporadas à operacionalização do PRONAF Verde no estado da Bahia. Por um lado, observa-se que o Programa é um instrumento público importante para o desenvolvimento rural sustentável. Por outro lado, o PRONAF abre espaço para questionamentos para além do seu *modus operandi*: Se há uma intensa cobrança dos organismos internacionais, de parte da sociedade civil e de alguns países que importam alimentos, para que o Brasil invista em uma transição para uma produção mais sustentável no campo, por que políticas de financiamento público - como o PRONAF “Verde” -, ainda estão enfraquecidas?

De certo modo, o que se percebe é uma contradição arraigada no ambiente do PRONAF “Verde”, como demonstram outros estudos que abordam este tema. O Programa apresenta notável atuação frente a agricultura convencional, que tem se mantido intocável, não só pelo acentuado acesso às “linhas convencionais”, mas fundamentalmente, por suas estruturas institucionais que ainda reproduzem a lógica da “era modernizante”.

Os resultados apresentados permitem afirmar que as linhas do PRONAF Verde representam importante política de apoio à produção sustentável para a agricultura familiar. Entretanto, entraves operacionais do Programa e dificuldades na articulação desta política nas bases sociais e institucionais no estado, necessitam ser superadas para ampliar o acesso a essas linhas especiais de crédito pelos agricultores familiares da Bahia, na tentativa de consolidar (novas) perspectivas sociais, alimentares e agroecológicas. Isso não descarta que existe a falta de interesse por parte dos agricultores familiares em relação às linhas “verdes” do PRONAF, considerando os níveis burocráticos das linhas e que esses agricultores “pronafricanos” podem, através das mesmas linhas convencionais, financiar sistemas de produção mais sustentáveis. Responder a esta questão exige que análises específicas consigam observar os recursos captados - a partir das linhas convencionais -, e a execução dos projetos nas propriedades.

A análise exprime que ainda há muito o que se fazer para mitigar as fragilidades que impedem que os agricultores familiares não só do estado da Bahia, mas sobretudo do Brasil, invistam em produções sustentáveis. Há de se instituir novas formas de enfrentamento para melhor operacionalizar o Programa e suas linhas “verdes”. Isto, por si só, requer o preparo das organizações de ATER, das agências financeiras, das bases locais, sindicatos, associações, cooperativas e organizações não-formais. Fundamentalmente, cabe “despertar” o interesse político em consolidar e ajustar o PRONAF Verde às realidades locais e promover uma transversalidade do Programa com outras políticas. Obviamente, pela dinâmica do PRONAF e pela heterogeneidade da agricultura familiar, há limitações no campo observado neste estudo, pois requer, em grande medida, perceber outras variáveis do Programa a partir dos grupos sociais que acessam o PRONAF.

A temática abordada neste artigo não pretende se esgotar neste debate, mas estimular outros estudos que permitam apontar alternativas para o enfrentamento dos desafios que se apresentam e que limitam, tanto os estímulos à produção sustentável, quanto o seu financiamento público como um caminho para fortalecer e consolidar os sistemas agroalimentares sustentáveis, defendidos pela Agenda 2030 e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS da ONU. O debate emerge em meio a um contexto de mudanças sociais, ambientais e econômicas no mundo e requer reflexões acerca das práticas e estratégias que estão em curso. Ademais, as alianças multilaterais tornaram-se ainda mais imprescindíveis para o enfrentamento dos efeitos nocivos do clima, da pobreza, da fome e, não obstante, ampliam

novos horizontes em torno de determinadas dinâmicas agroalimentares no planeta, responsáveis por parte da problemática ambiental no mundo.

AGRADECIMENTOS

O presente estudo foi realizado com apoio do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IF Baiano) ao primeiro autor.

REFERÊNCIAS

- AIBA (Associação de Agricultores Irrigantes da Bahia). **Anuário da Safra 2017/2018 do Oeste Baiano**, 2019. Disponível em: <https://aiba.org.br/wpcontent/uploads/2019/06/-Anu%C3%A1rio-2019-Portugu%C3%AAs-Digital.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- ANJOS, F. S. et al. Estudo sobre o Pronaf no Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Agrociência**, v. 10, p. 503-509, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/CAST/article/viewFile/1034/932>. Acesso em: 13 fev. 2023.
- AQUINO, J. R.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. O financiamento público da produção agroecológica e orgânica no Brasil: inovação institucional, obstáculos e desafios. In: SAMBUICHI, R. H. R. et al. (Orgs.). **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Ipea, 2017, p. 197-227.
- BARCELLOS, M. D. As contribuições da agricultura e da alimentação para a agenda 2030. In: PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Sistemas alimentares no século XXI: debates contemporâneos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020, p. 149-176.
- BARCELLOS, S. B. As políticas públicas para a juventude rural: o PRONAF Jovem em debate. **Planejamento e políticas públicas**, v. 48, p. 150-173, 2017.
- BCB (Banco Central do Brasil). **Matriz de dados do crédito rural**, 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 5 jul. 2021.
- BECKER, C.; SILVA, S. R. Revisitando os conceitos de transição agroecológica e sistemas agroalimentares sustentáveis. In: SOUZA, C. S.; LIMA, F. S.; SABIONI, S. C. (Orgs.). **Agroecologia métodos e técnicas para uma agricultura sustentável**. 1 ed. Guarujá, SP: Científica Digital, 2021, v. 5, p. 274-285.
- BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF, 1995 - 2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.
- BNB (Banco do Nordeste do Brasil). **Grupos e linhas de crédito PRONAF: quadro resumo**, 2018. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/documents/165130/165145/-tabela_grupos_Pronaf-Jul_18.pdf/5b0c0718-698e-7d73-f311-fe0b06f3fa5b. Acesso em: 5 jul. 2021.
- BRASIL. MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). **Mapa prepara novo cadastro nacional para registro de agricultores familiares**. Disponível em: <https://www.gov.br/-agricultura/pt-br/assuntos/noticias/mapa-prepara-novo-cadastro-nacional-para-registro-de-agricultores-familiares>. Acesso em: 10 ago. 2021.

- CANUTO, A. Agronegócio: a modernização conservadora que gera exclusão pela produtividade. **Revista NERA**, v. 7, p. 1-12, 2005.
- CIRILO, T. F.; TARGINO, G. C.; PEDROZA, L. M. O PRONAF semiárido e a convivência com a seca: a utilização de crédito rural para a construção de barragens subterrâneas. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, v. 13, n. 2, p. 41-46, 2019.
- DELGROSSI, M. E. **Efeitos crise Covid**: análise nacional e agricultura familiar. Centro de Gestão da Agricultura Familiar e Inovação. CEGAFI/UnB. Informativo: julho, 2020.
- DÍAZ-BONILLA, E.; SARAVIA-MATUS, S. **Los objetivos de desarrollo sostenible y el desarrollo rural en América Latina y el Caribe**: reflexiones sobre costos y financiamientos, n. 33. Santiago de Chile: FAO, 2019.
- FAVARETO, A. et al. **Entre chapadas e baixões do Matopiba**: dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária no cerrado. São Paulo: Editora Ilustre, 2019.
- FAVARETO, A. Transição para a sustentabilidade no Brasil e o desenvolvimento territorial nos marcos da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Parcerias Estratégicas**, v. 24, n. 49, p. 49-72, 2019.
- FOSSÁ, J. L.; BADALOTTI, R. M.; TONEZER, C. As linhas alternativas do Pronaf em Santa Catarina: alcances e limites. **Acta Ambiental Catarinense**, v. 15, n. 1/2, p. 40-56, 2018.
- FOSSÁ, J. L.; RENK, A. O conceito de agricultura familiar: retrocesso do presente. **Grifos**, v. 30, n. 54, 2021.
- GOODMAN, D. The quality “turn” and alternative food practices: reflections and agenda. **Journal of Rural Studies**, v. 19, n. 1, p. 1-7, 2003. Doi: 10.1016/S0743-0167(02)00043-8.
- GRISA, C. et al. **A Desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar**: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações. Rio de Janeiro: Fundação Heirich Böll, 2022.
- GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **RESR**, v. 52, n. 2, p. 323-346, 2014. Doi: 10.1590/S0103-20032014000200007.
- GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **IV Relatório Luz da Agenda 2030**, 2020. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2020/08/por_rl_2020_-web-1.pdf. Acesso em: 15 ago. 2020.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Produto interno bruto dos municípios**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>. Acesso em: 18 jul. 2020.
- IBGE/SIDRA. **Censo agropecuário 2017**: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 03 fev. 2022.

IPCC (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE). **Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems**, 2019. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/srccl/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

KÜHN, D. D. **Pesquisa e análise de dados: problematizando o rural e a agricultura numa perspectiva científica**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

LE COQ, J. F. et al. A institucionalização das políticas públicas para a agroecologia e produção orgânica na América Latina. In: PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Sistemas Alimentares no Século XXI: debates contemporâneos**, 1. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020, p. 257-268.

LIMA, J. S.; COELHO NETO, A. S. Território do Sisal-Bahia: da difundida precariedade ao fortalecimento dos ativismos sociais. **Geografares**, n. 23, p. 51-71, jan/jun, 2017. Doi: 10.7147/GEO23.14388.

LOPES, M. R. C. A. Assistência técnica e extensão rural: uma agenda para o desenvolvimento rural sustentável. In: VELLOSO, T. et al. (Orgs.). **Educação, ATER e Cooperativismos: processos, contextos sociais e aprendizagem**. Salvador: Editora Pinaúna, 2022.

LOPES, M. R. C. A. et al. Perspectivas para a (re)produção da agricultura familiar à luz do desenvolvimento rural: possibilidades para o espaço rural do estado da Bahia. In: AGUILERA, J. G.; ZUFFO, A. M. (Orgs.). **A dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2019.

LUCAS, V.; GASSELIN, P.; PLOEG, J. D. Local inter-farm cooperation: A hidden potential for the agroecological transition in northern agricultures. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, v. 43, n. 2, p. 145-179, 2019. Doi: 10.1080/21683565.2018.1509168.

NIEDERLE, P. A. et al. Rupturas na transição agroecológica: mudança institucional e desmantelamento das políticas públicas no Brasil. **Preprint**, 2021.

NIEDERLE, P. A.; WESZ JUNIOR, V. J. **As novas ordens alimentares**. Editora da UFRGS: Porto Alegre, 2018.

PREISS, P. V. Challenges facing the COVID-19 pandemic in Brazil: lessons from short food supply systems. **Agriculture and Human Values**, v. 1, n. 1, 2020. Doi: 0.1007/s10460-020-10062-4.

PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S. Sistemas alimentares no século XXI: uma introdução ao debate. In: PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Sistemas alimentares do século XXI: debates Contemporâneos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. Introdução. In: SAMBUICHI, R. H. R. et al. (Orgs.). **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**, 1. Brasília: Ipea, 2017, p. 11-22.

SAUER, S. Demanda mundial por terras: “land grabbing” ou oportunidade de negócios no Brasil? **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 4, n. 1, p. 72-88, 2010.

SAUER, S.; LEITE, S. P. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, n. 3, p. 503-524, 2012.

SCHMITT, C. J. A transformação das 'ideias agroecológicas' em instrumentos de políticas públicas: dinâmicas de contestação e institucionalização de novas ideias nas políticas públicas para a agricultura familiar. **Revista Política e Sociedade**, v. 15, p. 16-48, 2016.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Grifos**, v. 30, n. 51, 2021.

SEI (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia). **Cidades do Agronegócio do Oeste Baiano**. Textos para Discussão, 13, 2017. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/textos_discussao/texto_discussao_13.pdf. Acesso em: 7 ago. 2020.

SONNINO, R. Translating sustainable diets into practice: the potential of public food procurement. **Redes**, v. 24, n. 1, p. 14-29, 2019. Doi: 10.17058/redes.v24i1.13036.

SOUSA, J. M. P.; MONTE, F. S. S. A concepção de Estado no Brasil e as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar: o caso do PRONAF. In: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS NORTE E NORDESTE. **Anais [...]** Maceió, 2007.

STOFFEL, J.; RAMBO, A. G.; EBERHARDT, P. L. Condições de acesso à linha do Pronaf Agroecologia no Território da Cantuquiriguaçu/PR. **Redes**, v. 25, n. 2, p. 809-831, 2020. Doi: 10.17058/redes.v25i2.13602.

SUDENE (SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE). **Resolução nº 115, de 23 de novembro De 2017**. Disponível em: <http://antigo.sudene.gov.br/images/arquivos/semiario/arquivos/resolucao115-23112017-delimitacaodosemiario-DOU.pdf>. Acesso em 13 fev. 2023.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação, sistema agroalimentar e os consumidores: novas conexões para o desenvolvimento rural. Bogotá, **Cuadernos de Desarrollo Rural**, v. 12, n. 75, p. 55-75, 2015. Doi:10.11144/Javeriana.cdr12-75.asac.

WEID, J. M. Financiamento da Transição Agroecológica. **Caderno do II Encontro Nacional de Agroecologia**, 2007. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/-pda/_arquivos/caderno_financiamentos_51.pdf. Acesso em: jul. 2020.