

**A SUSTENTABILIDADE NAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE CRÉDITO RURAL E SEGURO
AGRÍCOLA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR**
*SUSTAINABILITY IN PUBLIC POLICIES
OF RURAL CREDIT AND AGRICULTURAL
INSURANCE FOR FAMILY FARMING*

Adinor José Capellesso*

Ademir Antônio Cazella**

Abdon Luiz Schmitt Filho***

RESUMO: O objetivo do trabalho foi identificar e compreender as dinâmicas operacionais e a capacidade do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) em estimular ou restringir a adoção dos preceitos da sustentabilidade. O referencial teórico dos “Três Is orientou a análise pelas ideias, interesses e instituições que interferem sobre a racionalidade técnico-produtiva dos agricultores familiares, lhes estimulando e/ou coagindo a adotar técnicas e insumos na direção da maior ou menor sustentabilidade - aqui entendida como um parâmetro gradual, visto que nada é totalmente sustentável. O estudo de caso conduzido em dezenove municípios região Extremo Oeste Catarinense contemplou entrevistas semiestruturadas com vinte operadores locais e 37 agricultores familiares, dentre os quais nove são orientados pela agroecologia. A análise de discurso das entrevistas permite concluir que essas políticas públicas oferecem estímulos à adoção de sistemas de produção mais intensivos que desconsideram preceitos da sustentabilidade, além de enfrentarem

* Mestre e doutorando em Agrossistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Professor do Instituto Federal de Santa Catarina, Campus São Miguel do Oeste (IFSC), São Miguel do Oeste, SC, Brasil; e-mail: adinor.capellesso@ifsc.edu.br

** Doutorado em Sciences de l’Homme et de la Société pelo Centre d’Études Supérieures d’Aménagement – Tours, França (2000); Professor do Departamento de Zootecnia e Desenvolvimento Rural e do Programa de Pós-graduação em Agrossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil; e-mail: ademir.cazella@ufsc.br

*** Doutorado em Agricultura Sustentável pela University of Vermont, EUA; Professor do Departamento de Zootecnia e Desenvolvimento Rural e do Programa de Pós-graduação em Agrossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil; e-mail: abdonfilho@hotmail.com

dificuldades para atender as especificidades da produção orientada pela agroecologia.

Palavras-chaves: política pública; agroecologia; SEAF; Pronaf; Três Is.

ABSTRACT: *This paper aims identify and understand the operational dynamics and capacity of the National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf) and the Family Agriculture Insurance (SEAF) to stimulate or restrict the adoption of sustainability principles. The theoretical reference of “Three I’s” oriented the analysis by the ideas, interests and institutions that interfere on the technical-productive rationality of the family farmers, stimulating them and/or coercing to adopt techniques and inputs towards the greater or lesser sustainability - understood here as a gradual step, since nothing is totally sustainable. The case study conducted in nineteen municipalities in the Far West region of Santa Catarina included semi-structured interviews with twenty local operators and 37 family farmers, among whom nine are oriented by agroecology. The discourse analysis of the interviews allows to conclude that these public policies offer stimuli to the adoption of more intensive systems of production that disregard the precepts of sustainability, besides facing difficulties to meet the specificities of the production guided by agroecology.*

Keywords: *public policy; agroecology; SEAF; Pronaf; Three I’s.*

1 INTRODUÇÃO

A agricultura brasileira passou a ser diferenciada entre familiar e não familiar pela legislação brasileira a partir de meados da década de 1990, quando o Estado passou a elaborar políticas públicas específicas com a finalidade de ampliar o alcance de suas ações junto a unidades agrícolas familiares. Essa concepção permitiu significativos avanços, sobretudo, via ampliação do acesso ao crédito rural,

mediante o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A partir de 2004 passou-se a atuar na estabilização da renda por meio da criação do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), linha específica ligada ao já existente Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). Como a taxa de juros no Brasil é superior à praticada no mercado internacional, a ação pública se expressa pela equalização desta taxa nas operações de crédito rural para que os agricultores consigam financiar a produção em condições de competitividade. A isso se soma a subvenção ao prêmio do seguro, para que essa política opere com taxa compatível com as condições econômicas dos agricultores historicamente excluídos do apoio do Estado (Grisa e Schneider, 2015).

Analisando a ação pública, o presente trabalho tem como objetivo identificar e compreender as dinâmicas operacionais e a capacidade do Pronaf e do SEAF de estimular ou restringir a adoção de tecnologias e orientações que atendem os preceitos da sustentabilidade. Em termos analíticos, cabe destacar que nada é sustentável indefinidamente, como aparentemente sugere o termo. Como toda a ação gera alguma degradação, não se pode adotar o dualismo entre ser ou não ser, pois nenhuma atividade seria sustentável. A questão está mais relacionada aos níveis entre os polos dessa dualidade, atendendo mais ou menos seus preceitos (Capellesso *et al.*, 2016b). Para tanto adotou-se como referencial analítico as abordagens neoinstitucionalistas e os “Três Is” para compreender como as ideias, interesses e instituições interferem sobre a racionalidade técnico-produtiva dos agricultores familiares. O levantamento de dados foi conduzido em dezenove municípios da região Extremo Oeste Catarinense, onde foram realizadas entrevistas semiestruturadas com vinte operadores (OP) locais e com 37 agricultores de estabelecimentos familiares (EF), sendo nove orientados pela agroecologia. As entrevistas foram transcritas, seguindo-se a análise do discurso.

A análise recai sobre a interface entre os preceitos da sustentabilidade e as políticas públicas do Pronaf e do SEAF. Além dos indícios de exclusão operacional dos produtores que seguem as normas de conformidade orgânica (“produto orgânico”), a escolha

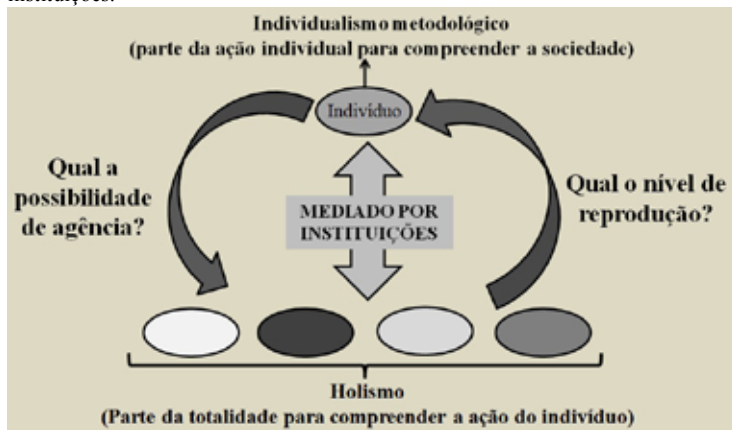
por essas políticas públicas se deve a um conjunto de fatores: a) evidências empíricas de que elas destinam recursos públicos subsidiados a sistemas produtivos de baixa sustentabilidade ambiental; b) subdimensionamento da exclusão social medida pela quantidade de contratos de financiamento efetuados com os agentes financeiros; c) o papel determinante das políticas públicas de crédito rural e de seguro agrícola na implantação da Revolução Verde; d) a centralidade que o Pronaf assumiu na ação pública do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, resulta na política pública de maior difusão entre os estabelecimentos agropecuários familiares; e) seus efeitos sobre a definição de tecnologias, na medida em que a disponibilidade de recursos amplia as opções de escolha e a velocidade das mudanças técnico-produtivas; f) a possibilidade do Pronaf de alterar a produtividade total dos fatores via ampliação do capital investido, visto que terra e trabalho são limitantes na agricultura familiar; e g) indícios de alteração na racionalidade técnica do agricultor, na medida em que o SEAF se destina a oferecer segurança, enquanto o setor agropecuário é tradicionalmente planejado a partir do risco.

2 REFERENCIAL TEÓRICO: DAS ABORDAGENS NEOINSTITUCIONALISTAS AOS “TRÊS IS”

Em sua análise sobre as Ciências Sociais, Caillé (1998) defende que os dois grandes paradigmas existentes, quando separados, apresentam somente metade da explicação da realidade estudada. O individualismo metodológico, no qual se inscreve Max Weber, é um paradigma da ação social que “parte da ideia de que as relações sociais podem e devem ser compreendidas como resultante do entrecruzamento dos cálculos efetuados pelos indivíduos” (p. 13). Segundo essa perspectiva, o indivíduo viria antes da totalidade e a soma de seus comportamentos explicaria os fenômenos sociais. No extremo oposto, o holismo, paradigma que tem Émile Durkheim como seu principal representante, enfatiza que a totalidade não se resume às partes ou à sua soma, antecedendo-se aos indivíduos e estando em

um nível hierárquico superior em termos históricos, cognitivos, lógicos e normativos. Em síntese, a estrutura social tenderia a formar indivíduos que a reproduzem (Figura 1).

Figura 1 – Esquema ilustrativo da mediação sociedade-indivíduo realizada pelas instituições.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Para Caillé, o primeiro paradigma se equivoca ao desconsiderar a interferência da sociedade sobre a formação dos indivíduos (reprodução¹), tratando-os como ilhados. Já o segundo, que tem menor expressão nas Ciências Sociais, desconsidera o papel da ação (agência²) para as mudanças sociais, na medida em que concebe o laço social como pré-existente. Ao analisar a formação dos laços sociais a partir da dádiva³, esse autor destaca a necessidade de criar um terceiro

1 A separação entre explicações da sociedade a partir dos indivíduos (fenomenológicas) e do indivíduo a partir da sociedade (objetivismo) permeia todas as Ciências Sociais. Segundo Ortiz (1983, p.14), Bourdieu foi quem melhor elucidou esse problema epistemológico de método ao propor a articulação dialética entre ser social e estrutura social. Para tanto, esse autor resgata o conceito de *habitus* como “estrutura estruturada predisposta a funcionar como estrutura estruturante”. Muito próximo ao conceito de instituição, destaque a origem das estruturas nos indivíduos e depois sua interferência sobre eles, tal concepção é questionada por certos autores como uma sociologia da reprodução.

2 Em oposição à reprodução totalizante, a agência não se refere à intenção, mas à capacidade do indivíduo fazer determinadas coisas que causem mudança em relação ao “estado de coisas” (Giddens, 2003).

3 Caillé (1998) utiliza o conceito de dádiva de Marcel Mauss, o qual aponta para a existência de sistema social baseado nas relações pessoa-pessoa em que a troca atua a serviço do vínculo social. Nesse tipo de troca não mercantil, o ato de *dar* gera em quem *recebe* um suposto compromisso de *retribuir*. Na origem desse vínculo, quem dá não tem certeza de retribuição, ficando no meio termo entre a decisão individual interessada (pelo benefício do retorno) e a reprodução social desinteressada (agir cultural). Já quem recebe não é obrigado a retribuir, mas depara-se com esse compromisso para fortalecer tal vínculo. Ou seja, a continuidade desse laço social pode ser tanto resultante de

paradigma, no qual a análise da ação social incorpora tanto a soma dos interesses individuais como a reprodução sociocultural advinda da estrutura social. Entende-se que tal abordagem se aproxima do conceito ideal de instituição apresentado por Théret (2003), para quem o olhar bidirecional indivíduo-sociedade caracteriza a mediação institucional.

Em geral, as abordagens neoinstitucionalistas entendem as instituições como regras formais ou informais, práticas enraizadas e mapas mentais que condicionam as dinâmicas sociais e da esfera pública. Inicialmente concebeu-se que a sociologia abordava as instituições, a economia os interesses e a ciência política as ideias. Théret (2003) elabora o conceito ideal de instituição⁴ como sendo a mediação entre as estruturas e o comportamento individual, ficando a meia distância entre o holismo (estudo dos fenômenos sociais a partir da totalidade social, a qual condicionaria as ações dos indivíduos) e o individualismo metodológico (explicação do fenômeno social a partir da soma das motivações e ações dos agentes individuais), bem como entre as normas gerais e as culturas específicas e individuais. Ou seja, incorpora a necessidade de olhares concomitantes sobre o indivíduo e sobre a sociedade, concebendo as instituições como mecanismos de mediação entre esses polos.

O institucionalismo clássico consistia na abordagem metodológica predominante na análise dos fenômenos sociais e políticos no final do Século XIX. Concebido a partir do pensamento de Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchel, essa corrente se caracterizava pela explicação das dinâmicas sociais a partir das instituições, entendendo que essas têm capacidade de regular e orientar a visão e as decisões dos homens, definindo as possibilidades de futuro. A tradição institucionalista representou a principal linha teórica nos EUA até a década de 1930, quando perdeu força no interior da Ciência Política em virtude de seu caráter descritivo e pela dificuldade em explicar certos fenômenos políticos do seu tempo, a exemplo da ascensão do fascismo. Esse período coincide com o florescimento temporário

reprodução cultural da relação quanto pelo benefício (interesse) gerado pelo vínculo.

⁴ Cabe destacar a confusão no uso dos termos instituição e organização, a exemplo da referência a instituição financeira, quando o correto é organização financeira. Em síntese, organizações são entidades formais criadas por grupos de pessoas com interesses comuns para alcançar certos objetivos. Já as instituições são os mecanismos (cognitivos, normativos e reguladores) que dão coesão aos indivíduos e controlam seus comportamentos, lhes dando estabilidade e sentido.

do behaviorismo ou comportamentalismo⁵ na Ciência Política. Essa nova abordagem sofre retração nos anos 1960, abrindo espaço para a retomada do institucionalismo em distintas disciplinas, momento em que são estabelecidas conexões com outros enfoques analíticos. Disso resulta a ausência de preceitos teórico-metodológicos mais ou menos definidos no interior do que se passou a denominar neoinstitucionalismo (Conceição, 2007; Peres, 2008; Silva, 2012).

Na Ciência Política, Hall e Taylor (2003) destacam que a reconfiguração institucionalista ocorrida nas décadas de 1970 e 1980 deu origem a diferentes métodos de análise que se reivindicam neoinstitucionalistas. Além de sua origem, esses métodos têm em comum o fato de serem formulados em reação ao individualismo metodológico comportamentalista e de não contemplarem, individualmente, todas as dimensões da mediação bidirecional entre sociedade e indivíduo. Embora focalizem essa relação, cada uma das três vertentes define e compreende o papel das instituições de modos diferentes. Para demonstrar o caráter parcial de cada corrente e propor sua articulação, esses autores distinguem três neoinstitucionalismos: o sociológico, da escolha racional e o histórico.

De forma sucinta, o neoinstitucionalismo sociológico evidencia a abordagem cognitiva ao incorporar crenças e representações portadas por grupos setoriais, analisando em que medida os quadros de interpretação do mundo (referenciais, paradigmas, quadros de coalizão de causa) constroem e direcionam os formuladores e operadores de políticas públicas. Ou seja, enfatizam o papel institucional das ideias e a reprodução que ocorre na ação social. Enquanto as ideias são muito estáveis no tempo, os interesses individuais podem mudar segundo cada contexto. Nessa direção, o institucionalismo da escolha racional destaca, por sua vez, que as instituições surgem a partir dos interesses individuais com a finalidade de reduzir a incerteza sobre as decisões dos indivíduos, condição necessária para a realização do cálculo racional. Essa concepção presta-se, especialmente, para ana-

⁵ O behaviorismo em ciências sociais se caracteriza pela aplicação articulada de um programa composto pelos seguintes aspectos: a) propostas advindas da psicologia comportamentalista (a resposta comportamental diante do estímulo independe das motivações); b) individualismo metodológico como doutrina (análise de recorrência a partir dos indivíduos); e c) busca por leis explicativas (semelhantes às ciências naturais). Para uma exposição detalhada ver Homans (1999).

lisar como a representação e o conflito de interesses afetam a criação e operacionalização das políticas públicas e suas normas. Por fim, o neoinstitucionalismo histórico enfatiza que as instituições (regras) existentes não restringem só o comportamento dos indivíduos, mas as próprias possibilidades de criação e reconfiguração institucional, fenômeno também chamado de “dependência de caminho”. Em síntese, essas instituições representam as regras do jogo, não sendo possível criar uma nova ação pública que desconsidere as anteriores (Hall e Taylor, 2003; Surel, 1998; Palier e Surel, 2005).

Para Palier e Surel (2005), essas três correntes neoinstitucionalistas enfatizam os mesmos elementos analíticos propostos pela abordagem dos “Três Is”: as ideias, interesses e instituições. A proposição desses autores é que a análise de políticas públicas adote tais elementos como variáveis analíticas, que orientem a formulação de hipóteses complementares com vistas a enriquecer o quadro explicativo. Nessa direção, este estudo parte do pressuposto que a operacionalização de políticas públicas pode ser analisada pelas instituições, ideias e interesses que interferem no processo decisório dos agricultores familiares, promovendo, coibindo ou simplesmente desconsiderando os preceitos econômicos, sociais e ambientais da sustentabilidade⁶. Enquanto as ideias representam a fundamentação mais ampla das políticas públicas, a organização dos atores representa os seus interesses na elaboração, reformulação e operacionalização, podendo ambos ser sedimentadas ou não por meio de normas. Nesse sentido, as ideias, interesses e instituições configuram-se em dimensões de análise. Seguindo esse entendimento, o presente estudo se propôs a responder a seguinte questão: Em que medida as ideias, interesses e instituições presentes na operacionalização das políticas públicas do Pronaf e do SEAF têm dificultado a construção de sistemas produtivos que atendam os preceitos da sustentabilidade?

6 No prefácio do livro de Veiga (2010), Ignacy Sachs reitera a necessidade de desdobrar a adjetivação sustentável em “socialmente *incluyente*, ambientalmente *sustentável* e economicamente *sustentado*” (p. 10, grifo no original).

3 PRONAF: ENTRE IDEIAS, INTERESSES E INSTITUIÇÕES

O funcionamento do Pronaf apresenta muita similaridade com o do SEAF, pois o segundo é operado junto aos contratos do primeiro. Contudo, há linhas de financiamento sem seguro agrícola, normas específicas e interesses distintos entre operadores e agricultores. Até meados da década de 1990, o crédito rural alcançava um grupo reduzido de agricultores. A ampliação do acesso via Pronaf deparou-se, inicialmente, com o pré-conceito de agentes financeiro e profissionais de serviços de assistência técnica quanto ao risco moral. Ou seja, os bancos alegavam a existência de elevado risco de não pagamento do financiamento. Nesse caso, a presença de cooperativas de crédito organizadas pelos interessados, com ação complementar ao Estado e ao sistema financeiro tradicional, desempenhou papel central na primeira fase operacional do Pronaf, contribuindo para seu sucesso inicial no Sul do país (Búrigo, 2010).

Na medida em que um maior número de agricultores familiares acessa o crédito rural e amplia o valor das operações, esses passam a ser alvo de interesse dos bancos. Segundo os agentes financeiros entrevistados, a liberação de contratos de Pronaf não gera retorno financeiro à agência, mas abre espaço justamente para vendas de produtos, serviços e demais fontes de receita associados à circulação de dinheiro do agricultor. Se tal prática é disseminada no sistema financeiro, não ficando restrita ao atendimento de agricultores familiares, em regiões com baixa diversidade de agências, esses custos financeiros adicionais podem elevar-se, bem como dificultar o acesso de segmentos menos capitalizados. Em termos analíticos, pode-se apontar que a sedimentação da finalidade do crédito rural em normas não consegue evitar sua inflexão pelo interesse do agente financeiro, que pode o utilizá-lo como um atrativo de clientes.

A crítica dos agricultores entrevistados às taxas extras associadas à operacionalização do Pronaf é recorrente. “Eles querem vender alguma coisa deles para ganhar dinheiro” (EF 08). Destaca-se que algumas cobranças se devem a serviços exigidos pela norma legal, como a obrigatoriedade de seguro para bens financiados que

ficam em garantia. Já outros “custos” são opções adicionais que o agricultor pode acessar, como o seguro de vida e o cartão de crédito. Contudo, alguns agricultores entrevistados relatam o acesso ao Pronaf condicionado à compra de produtos, em um sistema de trocas de interesses que ultrapassa o caráter impessoal. Como exemplo, o EF 01 relata que o valor financiado foi ampliado com vistas a sobrar recursos para efetuar uma aplicação financeira na agência, o que foi apresentado pelo operador como pré-condição para apressar a liberação do contrato: “R\$ 21.000,00, contando Ourocap e tudo. [Por que contando junto?] Se tu não fizeres Ourocap, tem uma pilha assim [espessa] e eles te colocam lá embaixo. [Aí fez Ourocap e saiu na hora?] Saiu na hora” (EF 01).

Para diminuir os custos e conquistar mercado no crédito rural, o Banco do Brasil passou a operacionalizar os contratos de Pronaf custeio na modalidade rotativo, que permite a renovação automática do custeio por cinco anos. Esse sistema atende interesses simultâneos dos agentes financeiros e agricultores, na medida em que reduz os custos de transação. “Que daí tu paga ele e em dois dias já está na conta. Não precisa fazer toda aquela burocracia de projeto” (EF 09). Segundo os agricultores, tal situação reduz a necessidade de venda imediata da safra, permitindo-lhes esperar melhor preço (entressafra). Nessa perspectiva, a grande maioria dos agricultores vem acessando crédito de custeio no Banco do Brasil, embora, por vezes, seja sócio e opere investimentos nas cooperativas de crédito rural. Como relata um diretor de uma cooperativa de crédito: “Nós temos um terço [de projetos de custeio] em relação ao Banco do Brasil. Por que disso? Cerca de 90% da causa é por ser rotativo” (OP 01).

Em relação às normas operacionais, as cooperativas não podem operar o rotativo, pois o seu acesso ao recurso para o Pronaf ocorre via uma cédula única (mãe), para distribuir aos agricultores via cédula “filha”. Como a “cédula mãe” não renova automaticamente, o rotativo fica inviável para esse tipo de organização financeira. Da parte das cooperativas, a defesa da igualdade operacional se assenta no interesse de mercado, mas seu operador aponta para efeitos práticos deletérios dessa linha para os agricultores, especialmente, quanto ao passivo de dívidas:

Que ele toma [o empréstimo em] um ano, no ano seguinte devolve e pega de novo [automaticamente]. Mas esse devolver, ele não necessariamente sai da atividade [como resultado líquido da aplicação do recurso]. Quer dizer, 99% das vezes ele não sai da atividade. Ele sai de outra fonte. Na verdade o cara gera um passivo hoje para devolver daqui a cinco anos. Eu acho que essa é uma anomalia que deveria ser tratada (OP 01).

O acesso ao crédito de forma rotativa também contribui com o desvio de funcionalidade, carências de orientação técnica, perda de indenizações do SEAF e menor controle gerencial da parte do agricultor: “Que é hoje o problema do rotativo. Foi feito para uma finalidade. Muitos não estão nem mais na atividade [agropecuária] e estão financiando aquilo lá” (OP 02). Essa agregação de interesses tende a distorcer as normas que orientam o uso do crédito rural, destoando das ideias que foram usadas para justificá-la. A redução no acesso ao custeio via cooperativas se deve ainda ao fato dessas organizações exigirem projeto técnico, e não somente uma planilha financeira detalhada como faz o Banco do Brasil, o que resulta em um custo adicional de 1% a 2% para o agricultor, pago ao técnico. As cooperativas de crédito defendem o projeto com base nas normas de orientação à aplicação do crédito com vistas a melhorar seus resultados, mas é visto pelos agricultores geralmente como maior custo e burocracia. Na tentativa de retomar expressão na modalidade de crédito custeio, várias cooperativas abandonaram essa exigências a partir da safra 2015/16, adotando a planilha simplificada.

A crítica dos agricultores aos projetos técnicos tem relação com sua finalidade prática, já que não resultam em planejamento produtivo. Embora destine-se a orientar a tomada de decisão segundo parâmetros técnicos, sua operacionalização não tem cumprido tal finalidade que justificou a criação dessa norma. No caso do custeio, o mais comum é que os agricultores definam o sistema produtivo com orientação de técnicos que vendem os insumos agropecuários (pacote tecnológico), restando a quem elabora o projeto do Pronaf somente um preenchimento burocrático. Nesse caso, o projeto geralmente restringe-se ao

preenchimento de uma planilha concebida segundo os pacotes tecnológicos. Como destaca um técnico que orienta agricultores orgânicos, o projeto não resulta em orientação técnica:

(...) o que eu tenho visto o pessoal fazendo é planilha de cálculo [no Excel]. (...) quando você vai ver os argumentos técnicos que tem lá dentro, cada coisa é um parágrafo. Argumento técnico não é assim. Quem é sério nessa área sabe que dá trabalho. Só que daí entra outra coisa. Com 2% do valor do crédito para pagar o técnico para elaborar o projeto é inviável. Que um projeto desses, tu levava três dias. Para fazer um projeto bom (OP 16).

Embora alguns agricultores valorizem o projeto, o mais comum é considerá-lo um papel para o banco. Uma expressão recorrente nos discursos dos entrevistados é que o projeto técnico representa mais “burocracia”. Um agente financeiro de um sistema de cooperativas de crédito que se autodefinem com solidárias⁷, organização que não libera recursos de custeio sem projeto técnico⁸, constata a pouca relevância dada pelos próprios agricultores à essa norma: “Hoje, 50% usa as técnicas [definidas no projeto] e 50% abandona totalmente e faz da maneira como acha melhor. (...) E se olhar nas outras instituições, ele é praticamente 100% fictício. (...) A planilha do Banco do Brasil, eles não seguem em nada” (OP 06).

Essa informação é corroborada empiricamente pelo relato dos agricultores entrevistados e pelo estudo de caso com a cultura do milho, realizado na região, em que nem a recomendação de adubação atendeu aos parâmetros técnicos (Capellesso *et al.*, 2016b). Embora a norma obrigue a análise de solo para o Pronaf, na prática, a recomendação não foi seguida nas áreas de cultivo. No caso do custeio agrícola, a explicação para não seguir a recomendação técnica de adubação considerada agronomicamente correta está associada a três tipos de fatores. O primeiro tem relação com o ideário que orienta a tomada de decisão pelo agricultor, segundo a qual “produzir mais é melhor”.

⁷ As cooperativas de crédito com interação solidária valorizam o interconhecimento e controle gerencial por parte dos associados, priorizando qualidade e acesso aos serviços financeiros sobre os lucros.
⁸ A partir do ano agrícola 2016/2017, algumas cooperativas passam a aceitar somente a planilha financeira detalha, abrindo mão do projeto.

Como exemplo, nas festas comunitárias os agricultores costumam comentar quanto produziram e não quanto resultou em lucro. Além disso, o argumento de aumento de produtividade é recorrente no discurso dos profissionais do setor, como pode ser observado na fala a seguir: “Quando eu comecei a trabalhar, há sete anos, quem produzia 130 ou 140 [sacas ha⁻¹] era bom. Hoje nós temos produtores aqui de 217, 220 sacas ha⁻¹ de milho. Então ele está se tecnificando e procurando informação. Fazendo a coisa certinha” (OP 12).

Porém, como demonstram Capellesso *et al.* (2016b), produzir mais nem sempre é melhor, ou o mais “certinho”, pois os custos e riscos podem aumentar proporcionalmente mais que a produção. Em ausência de cálculo detalhado do custo de produção, que permitiria uma decisão mais racional, a maioria dos agricultores orienta-se pela quantidade produzida, pelo que ouve dos vizinhos e pela recomendação do técnico de vendas. “Ideias vem de reuniões, especialmente, da Cooperativa X. Televisão, especialmente, Canal Rural e Globo Rural. Internet. E conversa com outros produtores” (EF 04). Contudo, a baixa resiliência do sistema resultante dessa orientação produtivista fica evidente na fala do profissional que a recomenda:

[Qual o custo por ha para produzir 200 sacas?] Ah, dá em torno de 120 sacas. [Sobrar uns 80?] É, nessa faixa aí, de 60 a 80 sacas. [E se tu tens um ano de seca?] Daí tu pega um ano de seca que nem esse aqui [Safrá 2013/2014], quem plantou bem do cedo colheu. Nós tivemos agricultores de 217, 213. Atrasou um pouquinho o plantio, 120, 115. [Aí empata?] Empata (OP 12).

Um segundo fator se deve à adoção de decisões dos agricultores mais capitalizados, no sentido da reprodução de ideias via relações socioculturais. Com o propósito de alcançar resultado econômico equivalente, os agricultores menos capitalizados adotam a recomendação seguida por seus pares mais performantes. Contudo, além de desconsiderar as particularidades de cada unidade produtiva, essa cópia de sistema, por vezes, é realizada parcialmente. Nessa direção, os recursos acessados via Pronaf facilita a compra de insu-

mos (ex. fertilizantes) aos moldes dos sistemas mais produtivistas.

Como terceiro fator, encontra-se o comportamento dos “técnicos” vendedores. “O vendedor de semente diz: ‘Não, tu tens que utilizar tantos quilos’ (EF 08)”. Contudo, aqui registra-se um conflito de interesses entre a ética profissional e os ganhos financeiros por comissão. A maior parte desses profissionais tem sua remuneração atrelada ao montante do valor dos insumos comercializados, interesse que tende a distorcer a orientação técnica.

É relevante considerar que não é só o agricultor que toma suas decisões levando em consideração os riscos. O técnico afirma que sua credibilidade profissional junto aos agricultores é avaliada com base na produtividade da área que ele orientou. Dessa forma, sua decisão diante das opções técnicas a serem recomendadas é condicionada pela insegurança. Como exemplo, esse profissional destaca o fato das amostras de solo para análise coletadas pelos agricultores, dificilmente, seguirem a precisão técnica que se preconiza: “Vai lá, coleta em uma área de 20 hectares, faz uma [amostra para] análise. Aí quando tu vais recomendar, tu tens que ter o bom senso de saber. Se apareceu alto, se apareceu baixo, pode estar como não pode” (OP 12). Logo, quando é o agricultor coleta a análise, por vezes, recomenda-se adubação superior devido ao “coeficiente de incerteza”. Embora a amostragem equivocada do solo possa agravar o erro da análise, destoando da realidade, não seguir a recomendação técnica amplia a incerteza.

Embora se proponham a fazer uma recomendação de adubação mais detalhada, coletando eles próprios as análises de solo (seguindo o ideário da chamada agricultura de precisão), os técnicos das grandes cooperativas são criticados pela prioridade dada aos maiores produtores, que lhes permitem auferir maior retorno econômico: “O [técnico] da [Cooper X] é mais voltado aos grandes. Vender. Eles vêm bastante aqui no cara que planta 200 ha” (EF 08).

No caso da recomendação de adubação, verificam-se algumas contradições que são explicadas pela manutenção de condutas e referenciais técnicos ultrapassados e questionáveis: a) reprodução do pacote tecnológico produtivo (“essa semente precisa x kg de adubo químico”); b) minimização do risco de erro, visto que a falha

pela perda de rentabilidade é mais difícil de ser percebida ou calculada pelo agricultor; e c) distorção da técnica em prol de interesses particulares do vendedor e da empresa que o contrata.

Orientados pelos pacotes tecnológicos produtivistas, os vendedores de insumos e os operadores do Pronaf cumprem papel institucional na orientação do modelo técnico a ser adotado. Como destaca um agricultor orgânico (EF 37), que cultivou milho convencional na área em transição agroecológica (conforme plano de manejo), o vendedor de sementes lhe orientou a migrar para o transgênico, o que lhe é proibido pela norma orgânica. De forma mais grave, na hora de financiar via Pronaf, o responsável do EF 36 destaca a impossibilidade de contratar crédito de custeio para soja convencional, visto que a agência financeira com a qual acessa ao crédito trabalha somente com a semente transgênica. “No Banco do Brasil, não tem [planilha para soja convencional]. Só se for transgênico” (EF 36).

Outra importante dificuldade verificada se refere ao fato das agências financeiras priorizarem os projetos padrões destinados às culturas de maior expressão: milho, soja e feijão. Enquanto isso, as linhas que atendem número reduzido de agricultores são desconsideradas e, praticamente, não operadas. Na maioria das vezes, essas linhas representam desprendimento de tempo para adquirir o “saber fazer”, havendo reduzido retorno pela baixa demanda regional. “Eu fui lá falar [do Pronaf Agroecologia]. ‘Olha, nós queremos financiar por esse aqui.’ ‘Não, mas esse aqui não temos nem no programa do banco.’” (EF 36)

As únicas organizações que têm um portfólio de financiamentos mais amplo são as cooperativas de crédito com interação solidária. Essas organizações operam financiamentos para culturas de menor expressão e em linhas como o Pronaf Agroindústria, mas persiste um entrave no Pronaf Agroecologia. Nesse caso, a dificuldade se deve ao fato do financiamento se restringir à modalidade investimento, apresentando como diferencial a taxa de juros, que se reduz para 1%. Como o estado de Santa Catarina possui a política de Juro Zero, que paga todo o juro de projetos de Pronaf investimento, com acesso condicionado à elaboração do projeto técnico por profissionais da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina

(Epagri), torna-se mais vantajoso o acesso ao Pronaf tradicional associado a essa política estadual do que a busca pelo Pronaf Agroecologia. Em complemento à maior dificuldade de acesso a financiamentos para agroecologia, projetos voltados para culturas de menor expressão econômica na região, como olerícolas, são preteridos.

No caso dos contratos de investimento, a elaboração de projetos é obrigatória em todas as organizações financeiras. Nesse caso verifica-se uma diferença qualitativa entre algumas cooperativas de crédito e os bancos, bem como entre o papel dos técnicos públicos e de escritórios de planejamento. Os técnicos da Epagri não fazem projeto de custeio e relatam priorizar projetos de investimento a serem conduzidos nas unidades produtivas que eles assessoram, o que permite uma melhor articulação com o planejamento técnico real do EF. Já no caso dos escritórios de planejamento, o projeto assume um caráter mais pontual destinado a acessar o crédito, sobre o qual cobram um percentual do projeto aprovado. Nesse caso, negar a viabilidade significa não receber, o que contraria seu interesse financeiro e pode gerar a perda do cliente, como relata, a seguir, um operador de uma cooperativa de crédito:

Eu arrisco dizer que 80% não faz com análise de propriedade real. Tem duas situações. Um técnico terceirizado que vai lá e faz uma avaliação mais para vender um crédito para ti, porque ele vai ganhar comissão. E outra é você mandar um técnico da instituição, que tem uma responsabilidade em cima daquela ação e não tem comissão nenhuma. Que ele ganha salário da cooperativa, aprovando ou não aprovando o crédito para ti (OP 06).

Não tendo sua remuneração vinculada à aprovação de projetos, os técnicos públicos da Epagri, bem como de algumas cooperativas de crédito que avaliam projetos sem receber comissão, tendem a adotar uma decisão mais técnica: “Se os números que ele me deu indicarem viabilidade [de pagamento], a decisão final é dele. (...) Já fizemos muita gente não comprar trator. Por ter pequena área ou pouca renda, ia ter que trabalhar só para isso. Não sei se alguém que faz o projeto e recebe uma porcentagem ia fazer isso” (OP 20).

Nesse caso é relevante destacar que a operacionalização do contrato de Pronaf pela agência financeira é subsidiada pelo Governo Federal via equalização administrativa e tributária. Esse aporte público permite cobrir parte dos custos operacionais com a transação, viabilizando a liberação de contratos de valor intermediário. Ou seja, o Estado desempenha papel ativo diante do elevado custo de transação de projetos de pequeno valor, assumindo parte desse custo com vistas a torná-lo acessível por segmentos mais amplos da agricultura familiar. Contudo, persiste um descompasso na ação pública federal quanto ao apoio à realização dos projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Com contratos de baixo valor, a remuneração baixa induz o profissional a elaborar projetos técnicos de caráter superficial, que pouco contribuem para o planejamento da unidade produtiva⁹. Nesse caso pode-se apontar três grandes problemas práticos: a) a ausência de um suporte universal do Estado com vistas a apoiar a elaboração do projetos técnicos de qualidade; b) a institucionalização da prática de projetos superficiais, visto que o técnico que assina o projeto dificilmente será responsabilizado sobre sua viabilidade; e c) o pagamento pelo serviço de elaboração do projeto condicionado à aprovação da liberação, o que resulta na não remuneração do trabalho caso o projeto não seja encaminhado ao banco por falta de viabilidade técnica.

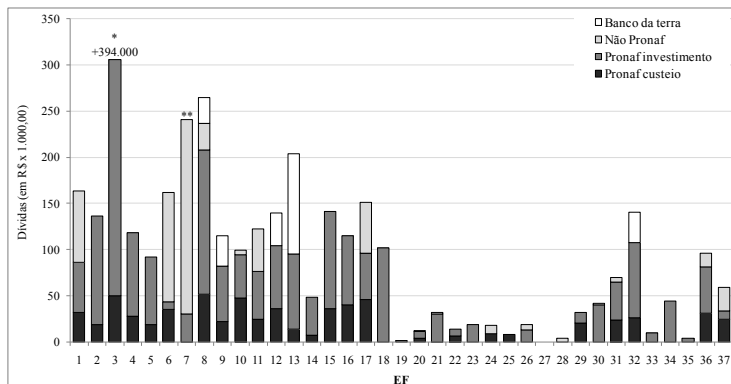
Havendo interesse do operador da carteira de crédito, que tem seu salário e carreira articulado ao cumprimento de metas de negócios, do agricultor que está demandando o crédito e do técnico comissionado que elabora o projeto, a análise tem se restringido à capacidade de pagamento. Isto é, se a unidade produtiva como um todo gerar renda para saldar a dívida, independente se a aplicação do recurso acessado propiciará retorno econômico para se pagar, o projeto é aprovado. Contudo, caso ocorra a negativa do projeto, o agricultor pode ir em outro escritório, que reformulará os dados para

9 Para tratar desse problema, no ano de 2015, o MDA criou o Pronaf Produtivo Orientado para projetos de investimento com valor entre R\$ 18 mil a R\$ 40 mil. Além do levantamento prévio da propriedade, antes da liberação do crédito, o acompanhamento técnico é obrigatório por três anos, com pagamento realizado após as duas visitas (laudos) por ano. Contudo, por necessitar de aporte financeiro, essa linha será operada exclusivamente nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, onde os Fundos Constitucionais subsidiam parte dos custos da ATER.

que se tornem compatíveis com as exigências para liberar o financiamento. Nesse caso, os profissionais privados implicados na negativa do projeto, além de perderem a remuneração percentual, perdem o cliente para outras operações de crédito no futuro.

Assim como ocorre com a renda, o volume de crédito acessado pelos agricultores é variável entre os EF (Figura 2), sendo maior entre os agricultores que adotam sistemas produtivos mais intensivos. Se muitos agricultores relatam preocupação quanto ao pagamento, a crítica tem origem geralmente entre os mais capitalizados e se refere aos comportamentos dos demais EF e não a si próprios. Em que pese os agentes financeiros não apontarem problemas de inadimplência elevada, muitos agricultores financiam suas atividades tendo por base as condições financeiras presentes, desconsiderando riscos técnicos e de mercado.

Figura 2 - Composição das dívidas a pagar dos 37 estabelecimentos familiares (EF) entrevistados na região Extremo Oeste Catarinense.



Nota: * Optou-se por apresentar dessa forma os R\$ 394.000,00, acessado pelo EF 03 para aquisição de máquinas fora do Pronaf, para não distorcer a escala do gráfico.
****** O EF 07 acessa os financiamentos na linha Pronamp, para custeio e investimento.
Fonte: entrevistas de campo.

Nas análises das decisões quanto aos objetivos dos investimentos, as famílias têm por base um conjunto amplo de fatores, não se restringindo a motivações racionais de ordem econômica. Alguns agricultores relatam não terem mais interesse de investir nas atividades produtivas, pois não vislumbram sucessores em suas atividades.

Em outros casos, como na compra de tratores e veículos utilitários, embora a aquisição possa não representar uma opção mais acertada do ponto de vista do retorno econômico, a máquina ou veículo cumpre papel de estímulo aos filhos para a continuidade na atividade. Verifica-se assim que a própria racionalidade deve ser pensada à luz de um conjunto múltiplo de fatores e buscando as distintas motivações para suas decisões - como propõe o enfoque dos “Três Is”. Trata-se de avaliar a racionalidade estratégica a partir do contexto do sujeito, muitas vezes, não compreendidas a partir de um olhar externo de viés econômico. Nesses termos, pode-se apontar que o agricultor não tem domínio do conjunto global das informações, a exemplo da ausência de cálculo de custo de produção, mas busca tomar sua decisão segundo um cálculo de otimização baseado em distintos interesses e contingenciado pelas ideias e instituições.

O acesso facilitado ao crédito rural gerou aumento de liquidez no setor, o que contribuiu com a inflação nos custos de investimento das atividades em expansão, a exemplo da bovinocultura leiteira, bem como as exigências de mais investimentos pelas empresas integradoras de suínos e aves. Em ausência de crédito rural seria difícil encontrar agricultores interessados em ingressar na atividade com valores tão elevados: “(...) muito em função da disponibilidade do crédito, tem aumentado o nível de exigências em tecnologias” (OP 02). A criação de um novo padrão tecnológico tem repercutido, especialmente, entre os avicultores. Além do maior valor dos novos aviários, os agricultores passam a ser cobrados por recorrentes investimentos com vistas à adequação da infraestrutura previamente existente. Enquanto alguns agricultores questionam a relação com as integradoras, outros entrevistados consideram positivo o estímulo externo à mudança tecnológica e à ampliação da escala, pois entendem o referencial modernizante como indispensável para ficar no mercado.

O desvio de finalidade do crédito rural é um tema abordado por vários agricultores e operadores, que destacam casos de aplicação fora do especificado no projeto. Um caso relevante é a compra fictícia de vacas, também chamada de “vaca papel” em alusão ao que ocorria com o “adubo papel” durante a modernização conservadora

- quando se apresentava uma nota para acessar ao incentivo público, mas a compra era fictícia. Nesse caso, o agricultor faz o financiamento alegando que comprará animais para produção, mas na realidade a compra fica só no papel. Tal condição levou técnicos da Epagri ponderarem a elaboração de projetos para compra de vacas. Em outro caso, para o qual a norma mudou, destaca-se o financiamento de veículos utilitários por beneficiários que atuam em atividades não agrícolas (ex. construção civil), o que reitera o efeito limitado das normas frente ao jogo de interesses.

4 O SEAF: A MITIGAÇÃO DE RISCO E OS LIMITES OPERACIONAIS

A análise do seguro agrícola permite apontar que os agricultores convencionais, em geral, têm uma avaliação positiva quando de seu acesso para o cultivo de grãos. Ainda assim, uma das principais críticas refere-se ao fato do SEAF não representar uma cobertura de safra, restringindo-se operacionalmente ao valor financiado e a um pequeno valor adicional (Vasconcelos, 2012). Essa demanda fez com que o Governo Federal ampliasse, no ano de 2015, a cobertura da receita líquida esperada de 65% para 80%, bem como o limite por Cadastro de Pessoa Física (CPF) de R\$ 7.000,00 para R\$ 20.000,00. Contudo, há limitações práticas de método para a estimativa de produtividade, o que pode resultar em distorções na indenização. Como exemplo, ao observar os cálculos de custo de produção de milho, o sistema convencional superestima a produtividade com base em anos ambientalmente favoráveis, o que lhes torna hipoteticamente mais rentáveis. Nesse caso, para atingir o teto por CPF no cultivo de áreas pequenas, o agricultor tende a buscar sistemas mais intensivos. Ou seja, contrariando a proposta de reduzir os desembolsos via uso de insumos próprios, uma das justificativas para a criação da cobertura de renda, a mudança da norma pode resultar em estímulo à intensificação com base em sistemas produtivos de baixa resiliência frente às oscilações ambientais.

A segunda crítica ao seguro agrícola e que tem maior expressão regional se refere à ausência de cobertura para o custeio

pecuário de milho silagem. A cobertura dessas áreas de milho via custeio agrícola, como fazem muitos agricultores, pode conflitar com o momento de realização da perícia, já que a norma prevê sua realização mesmo após o momento adequado para a realização da silagem. Como o projeto prevê o destino para grão, o perito pode fazer a vistoria/perícia com o milho seco, enquanto a silagem é feita com a planta ainda verde. Embora algumas agências financeiras tenham atraído clientes mediante o compromisso de que o técnico fará a perícia com agilidade, em anos de grande frustração de safra, a carência de profissionais diante da elevada demanda pode comprometer a sua execução prática. Nesse caso, os agricultores menos capitalizados tendem a ser preteridos em relação aos clientes preferenciais e deparar-se com perdas grandes sem cobertura, ou inviabilizar a fabricação da silagem. Dada a assimetria de poder e ausência de amparo normativo, a perda terá de ser assumida pelo agricultor. Isso não é exclusividade do milho silagem, como relata um agricultor que financiou lavoura de tomate, que já estava implantada¹⁰:

Fiz o financiamento ano passado para o cultivo de tomate no final de março. E o pessoal do banco colocou como se fosse o tomate ser plantado em agosto e setembro. Daí o tomate teve perda [por geada] e não pode ser acessado. [Estaria dentro do período de cobertura se o banco tivesse informado certo?] Sim, porque ele pode ser plantado até dia primeiro, dois de março (EF 32).

Destaca-se que o tomate é uma das poucas olerícolas com Zonamento Agrícola para a região, requisito obrigatório para acessar o Pronaf e o SEAF. O caso é ainda mais grave entre os agricultores que se dedicam à olericultura diversificada, na qual inclusive o financiamento de custeio é quase nulo, pois exigiria muitos projetos de pequeno valor para cada cultura¹¹. Quando utilizam o Pronaf, geralmente, o acesso ocorre na modalidade investimento. Consequen-

¹⁰ A cultura já implantada pode ser financiada, sendo que a vigência do seguro fica condicionada a uma vistoria prévia que comprove a implantação descrita no projeto e o débito do prêmio do SEAF.
¹¹ As normas do Pronaf e os sistemas operacionais permitem cadastrar em um mesmo projeto três empreendimentos, ou seja, três culturas para um único contrato, mas isso dificilmente é aplicado em termos operacionais.

temente, os agricultores olericultores, que cumprem um importante papel de diversificação de modelo produtivo na região, ficam desamparados pelo seguro agrícola.

Já no caso das lavouras financiadas pelo custeio agrícola de forma rotativa (Pronaf rotativo), a operacionalização resultou em incompatibilidades com as normas do SEAF. O projeto de crédito deve anexar um croqui da propriedade que situa a área de cultivo e, com a renovação automática em anos subsequentes, a mudança de local de cultivo passa a não condizer com o projeto, gerando perda de cobertura. Embora o crédito rotativo continue a ser bem visto por agentes financeiros e agricultores, respectivamente, interessados na redução dos custos operacionais e da burocracia, sua operacionalização se choca ainda com a possibilidade de rotação de culturas, deixando-se essa importante recomendação técnica em segundo plano frente a outros interesses.

Quanto ao SEAF, é relevante considerar que as decisões são realizadas com base em informações parciais, o que fica evidente no relato dos agricultores sobre o aprendizado das normas. Em muitos casos há conflitos de informações e o aprendizado ocorre mediante a negativa da indenização. O quadro se torna mais grave na medida em que as normas começaram brandas e foram sendo constantemente alteradas para evitar o “Plantar Proagro!”¹². Como exemplo, entre essas mudanças se destacam os problemas relacionados às notas fiscais. No caso do comunicado de ocorrência de perdas, agricultores tiveram seu pedido negado porque a nota encontrava-se no nome de outro integrante da família, distinto de quem fez o financiamento. Destaca-se que a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) é um documento emitido segundo a concepção de gestão familiar e não individual, o que indica um equívoco operacional.

Nós não solicitamos o Proagro porque eles disseram que nós tínhamos [a nota] no nosso nome e o pai tinha financiado. Não ia dar. [Eles disseram que não dava?] Não dava. E depois acabaram dando, porque a seca era geral. Só que, aquele dia, nós já tinha feito sila-

12 "Plantar Proagro" refere-se à semeadura premeditada para ocorrer a perda e acesso à indenização. Nesse caso, embora o SEAF seja uma linha do Proagro específica para a agricultura familiar (Proagro Mais), com regras específicas, o MDA optou por adotar outra denominação.

gem, daí não tinha mais como. (...) [E os outros conseguiram?] Os outros agricultores, eles fizeram um papel que moravam junto, que foi plantado e só foram trocados os nomes (EF 09).

A esse fato se somam recorrentes relatos de perda de cobertura por ausência de comprovantes fiscais, que inicialmente não eram obrigatórios. Se, por um lado, os agricultores em geral não tinham a prática gerencial de arquivar os documentos, por outro, não se pode desconsiderar a possibilidade de risco moral¹³, pois quem julga não conhece a realidade do agricultor (sem relações de proximidade) e o faz mediante os documentos disponíveis. Como relata o EF 02, que perdeu parte da indenização há seis anos:

Deu uma seca com 80% de perda. (...) Eu tinha, naquela época, R\$ 9.000,00 de Proagro e eles me pagaram R\$ 1.700,00. (...) Eu tinha todas as notas, só que não dava para ver o valor, tinha borrado [com a chuva do dia da entrega]. E tinha uma época que eles não exigiam as notas. A partir daquilo passou a exigir notas. Antes ninguém guardava. Daí deu aquela confusão com quem não tinha nota. Muita gente perdeu, porque não tinha nota para comprovar.

Embora se verifique a ausência de um sistema efetivo de divulgação das normas, os agentes financeiros relatam que as informam, apontando o desinteresse dos agricultores em conhecê-las no momento de firmar o contrato. Esse fenômeno pode estar associado à busca por agilidade, reduzindo os custos de transação relacionados ao tempo despendido pelo agricultor com a realização dos contratos. Nesse caso, quando ocorre a perda já é tarde demais. Por esse motivo, algumas agências passaram a adotar um documento complementar para isentar-se moralmente de tal responsabilidade, no qual o agricultor afirma conhecer as normas. Contudo, as normas nem sempre são claras, especialmente, para agricultores com baixo nível de escolaridade. Como exemplo, um agricultor relata ter seu pedido de cobertura inicialmente negado, pois utilizou uma variedade de

¹³ Risco moral refere-se ao fato do tomador do crédito deixar de pagar a conta por entender que isso lhe é mais favorável, embora tenha condições de saldar a dívida.

milho não zoneada para a região. No entanto, essa variedade foi distribuída pelo governo do estado via programa denominado troca-troca¹⁴. Ou seja, exigiu-se do agricultor que respeitasse uma norma que não foi seguida nem mesmo pelos responsáveis pela política agrícola do estado de Santa Catarina. Não por acaso, a cobertura foi depois deferida via sua inclusão no Zoneamento. Nesse cenário de desinformações e imprecisão, um agricultor quase perdeu a cobertura pela colheita do milho para silagem.

Eu fui o primeiro que fui pedir o Proagro. Ele disse que como tinha colocado milho do troca-troca, não tinha como encaminhar o Proagro. (...) Vim para casa e falei ‘Vamos começar a fazer silagem, porque eles falaram que não tem [cobertura do seguro]’. No outro dia, o Fulano me ligou e disse: ‘Ó, experimenta ir lá e falar com o Cicrano.’ Aí ele disse: ‘Não tem nada a ver.’ Daí peguei um papel e descí lá na [cooperativa]. Aí de novo ligou lá na central e coisa. Aí disse: ‘Não, agora tem como fazer.’ Mas me deu tanta raiva (EF 37).

Esse estabelecimento tem certificado de conformidade orgânica, tendo cultivado milho convencional na área que acabara de comprar e está em transição para esse sistema de produção. Como já apontado, os agricultores orgânicos e técnicos entrevistados reiteram a impossibilidade de acessar seguro para as áreas orgânicas. Como relata outro agricultor que planta parte do milho segundo as normas da agricultura orgânica:

E eu planto orgânico. Aí, se der seca, eu não ganho seguro, porque precisa ter a nota. Até o ano retrasado eu plantei duas bolsinhas desse outro que não é orgânico, para fazer silagem. Daquele lá eu ganhei [indenização]. E do meu que eu tinha plantado [orgânico], mais três bolsinhas, eu não ganhei (EF 31).

Esse agricultor passou a plantar parte da área do milho convencional por causa do seguro: “[Se o milho convencional não tivesse

¹⁴ O troca-troca é uma linha da política pública Terra Boa do governo do estado de Santa Catarina, que oferece sementes a serem pagas na colheita com preço indexado pela produção.

seguro agrícola, o senhor plantaria igual?] Não, daí eu ia plantar só crioulo [orgânico]” (EF 31). Nessa direção, um dos técnicos que orienta a produção orgânica na região aponta que a operacionalização do SEAF se dá com base na comprovação de compra de insumos e que as planilhas de financiamento apresentam baixa flexibilidade, reflexo da sua construção segundo o referencial de integração aos mercados:

Todos os insumos, você tem que provar que comprou. Esse para mim é o primeiro furo. Em um sistema orgânico de produção, você tem que provar que usou um sistema produtivo que garante produtividade. (...) Cada projeto é um projeto particular. (...) [O SEAF altera a forma deles fazerem a produção?] Altera, porque eles ficam altamente encaixotados (OP 16).

Como já destacado, os projetos exigidos em algumas agências financeiras também não passam de planilhas. Como resultado, em que pese a decisão se dar com base em um conjunto impreciso de normas, os agricultores buscam adotar um comportamento racional na tomada de decisão. Frente aos riscos recorrentes de escassez hídrica, a própria incerteza da política pública é um fator considerado. Não por acaso, a cultura da soja dificilmente é financiada, pois as possibilidades de receber indenização são pequenas. Isso se deve ao fato do seu preço estar elevado, geralmente cobrindo os custos de produção com a produtividade auferida inclusive em anos de escassez hídrica, e pelas perdas da cultura serem proporcionalmente menores que no milho. Outro exemplo é a redução do custeio agrícola para milho silagem, que ocorre só em locais onde os índices de perda se aproximam do valor pago como prêmio, onde os agricultores passam a financiar essa cultura com o custeio pecuário.

Um olhar geral sobre o funcionamento do Pronaf e do SEAF permite apontar que, ao tentar evitar o desvio de recursos públicos, a criação de normas restritivas se choca com a diversidade da agricultura familiar, contrariando interesses que estavam presentes como motivações para a criação da própria política pública. Tal condição não é uma exclusividade da ação pública, pois pode ser verificada

no conjunto das definições legais, existindo grande dificuldade para dar conta das especificidades. Embora as normas sejam orientadas por concepções legítimas, é comum verificar contradições específicas que poderiam ser classificadas como um comportamento irracional. Nesse caso, além de mais estudos dessa natureza e do diálogo com as organizações representativas dos interesses dos agricultores é extremamente relevante reforçar os mecanismos de comunicação e aprendizagem para que as normas não fiquem confusas e distantes da prática operacional, como no caso da norma de insumos próprios. Em síntese, institucionalizar seu funcionamento para oferecer segurança ao cálculo racional dos agricultores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação dos Três Is na análise operacional do Pronaf e SEAF permite apontar três campos de interpretação: a) os efeitos das normas, buscando correlacionar ideias e interesses que lhe deram origem com os possíveis efeitos práticos, assumindo papel de instituição ao orientar o comportamento dos atores; b) o vácuo da norma, no que se refere aos espaços de funcionamento da política em que as normas deixam margens de manobras para as especificidades e interesses locais, bem como as possíveis razões para tal flexibilidade; e c) o desrespeito às normas, que consiste em entender os acontecimentos operacionais que burlam as regras, especialmente, à luz das ideias e interesses dos operadores e demandantes.

Em termos de ideias verifica-se a existência de distintos referenciais tecnológicos entre os mediadores profissionais e administrativos, mas também entre os próprios mediadores profissionais e agricultores. Os profissionais técnicos, agentes de crédito e os próprios agricultores seguem, majoritariamente, o referencial de que “produzir mais é melhor”, o que geralmente não é compatível com um projeto de desenvolvimento coerente com os preceitos da sustentabilidade, em especial nas dimensões ambiental e econômica. Essa hegemonia facilita a criação de estruturas que dão base à viabilidade prática e contribuem para a estruturação desse modelo, a exemplo da

facilidade em se conseguir tecnologias voltadas para esse fim. A sua operacionalização no contexto local institucionaliza um conjunto de interesses quanto à adoção de modelos produtivos mais intensivos, visto que vários agentes são beneficiados. Como resultado, embora tecnologias alternativas demonstrem força na conquista de mudanças normativas nacionais, a distribuição pulverizada desses agricultores no país dificulta a representação de interesses de abrangência local. Dada à assimetria de poder, frente à prática institucionalizada, a agroecologia é vista como marginal pela maioria dos operadores.

Embora a região se caracterize pela presença de agricultura familiar dinâmica, verifica-se que as concepções produtivistas são incorporadas parcialmente. Ao associar meio de produção com local de vida, as decisões gerenciais tendem a incorporar elementos extraeconômicos, deixados de lado por gestores profissionais. Isso não quer dizer que o agricultor familiar conhece as limitações das tecnologias que emprega, nem que a adote pela ausência de alternativas viáveis. Pelo contrário, a racionalidade incompleta é justamente uma das explicações para a intensificação do produtivismo em atividades e/ou segmentos dessa categoria social. As decisões com base em informações parciais refletem ainda a carência de mecanismos de aprendizagem, o baixo acesso às redes de comunicação e a níveis de educação formais mais avançados¹⁵, bem como carências organizativas. Como exemplo, o desconhecimento das normas é apontado como importante causa de negativa ou redução no valor das indenizações do SEAF. A mudança recorrente das regras com vistas a evitar desvios morais somente agravou os efeitos dos já limitados mecanismos de aprendizagem.

Há aqui um conflito entre a concepção normativa do SEAF (ideias e instituições) e os interesses ligados à prática operacional. Enquanto os mediadores administrativos defendem a sinergia dessa política pública com mecanismos destinados a reduzir os níveis de perda, sistemas e técnicas que ampliam a resiliência são desconsiderados pelos operadores. Projetos técnicos para custeio não são

¹⁵ A formação técnica, verificada em vários estabelecimentos, contribui para ampliar os conhecimentos do agricultor, mas não significa dizer que sejam superadas todas as limitações racionais. As falhas continuam a ocorrer em virtude do referencial técnico adotado, riscos e incertezas ambientais e de mercados etc.

obrigatórios e, quando elaborados, têm cumprido mais a finalidade burocrática do que a de planejamento produtivo. Além disso, a obrigatoriedade de análises de solo geralmente não passa de um “papel para o banco”, um pré-requisito para a liberação do financiamento, pois o vendedor de insumos recebe comissão e geralmente recomenda o “pacote padrão” para cada tipo de semente, independente do solo. Embora sem atuar em projetos de custeio, verifica-se uma postura diferenciada dos técnicos de agências públicas da região. Nesses termos, pode-se afirmar que os elaboradores do SEAF concebem de forma pertinente a sua articulação com a ATER. A falha geralmente ocorre quando essa é escamoteada por interesses de vendas e na falta de fiscalização mais efetiva quando ao cumprimento das normas.

Na observação do comportamento dos EF frente ao SEAF fica evidente a importância de se considerar os interesses dos atores. O predomínio do custeio agrícola em uma região onde a atividade leiteira tem forte expressão econômica se explica pela relação direta com a possibilidade de acesso ao SEAF, visto que a linha pecuária não conta com seguro agrícola. Para buscar essa segurança, a maior parte dos agricultores financia o milho para silagem na linha agrícola - enquanto a norma prevê o enquadramento no pecuário. Contudo, como as normas são concebidas segundo a finalidade agrícola, muitos agricultores pagam o seguro e não conseguem acessar as indenizações em alguns casos de sinistro. Essa perda de cobertura do SEAF faz com que EF situados em regiões com menores índices de perda deixem o custeio agrícola e migrem para o pecuário. Embora esse fenômeno represente seleção adversa de EF com maiores índices de perda, o valor das indenizações regionais fica abaixo da média nacional.

Entre os muitos elementos operacionais, o principal fator relacionado com a sustentabilidade refere-se à relação do Pronaf e SEAF com a ATER. No caso do custeio, mesmo nas organizações que adotam projetos técnicos, a elaboração desses geralmente segue os pacotes tecnológicos, sendo a recomendação dificilmente adotada pelos agricultores. No caso dos investimentos, em que os projetos são obrigatórios, a agregação de interesses resulta em exagerada facilidade nas liberações, pois a negativa contraria: a) o agente finan-

ceiro, que quer vender serviços; b) o agricultor, que quer acessar os recursos; e c) o elaborador do projeto, que quer ganhar o percentual com a elaboração. Nesses termos, a principal diferença refere-se aos projetos elaborados pela assistência técnica e extensão rural pública (Epagri), em que o profissional responsável por essa atividade não tem sua remuneração atrelada à negativa ou aprovação do projeto e os recursos públicos viabilizam a dedicação do tempo necessário para análise e acompanhamento dos EF. Nesses termos, conclui-se que a principal ação a ser promovida com vistas à sustentabilidade da ampla maioria de EF está associada à necessidade de apoio do Estado para o fortalecimento da ATER.

Em termos de papel institucional do SEAF, verifica-se que a dificuldade de incorporar insumos próprios dificulta o acesso a essa política pela produção orgânica. Para contar com essa segurança, muitos agricultores deixam de se orientar pela agroecologia, adotando o pacote convencional. Essa constatação permite concluir que o Estado não estimula uma postura diferenciada com vistas a viabilizar a operacionalização dessas políticas junto à produção orgânica. Por sua vez, entre os EF convencionais, verifica-se que muitos agricultores encontram no SEAF uma forma de mutualização dos riscos. Ou seja, implantam sistemas intensivos de alto custo em que somente parte do risco é coberto pelo seguro agrícola – visto que aplicam mais capital do que financiam. Nesses termos, o SEAF não resulta na eliminação do risco, mas em sua mitigação frente à elevação das possibilidades de perda relacionadas à intensificação.

Inscrevendo-se na perspectiva da agroecologia política (Petersen, 2013), de adequar o desenho de políticas públicas, se destacam alguns entraves a superar para contemplar a produção sustentável. O primeiro fator é adequar a norma para elaborar projetos de custeio para o conjunto da unidade produtiva e não só por atividade, o que permitiria contemplar a diversificação e criar sinergias. Um segundo elemento refere-se à possibilidade do governo substituir parte da subvenção ao juro por um fomento destinado a melhorar a qualidade dos projetos, o que pode contribuir para viabilizar o seguro de insumos próprios e o tratamento das especificidades produtivas.

Tais mudanças tenderiam a forçar os operadores (mediadores profissionais) a adotar as adequações do SEAF e Pronaf que vêm sendo realizadas pelos elaboradores, especialmente, com vistas a facilitar a comunicação e reduzir incertezas, bem como contornar conflitos e diferenças de referenciais produtivos. Um terceiro elemento seria a possibilidade de viabilizar assistência técnica efetiva para os agricultores, criando sinergias com o crédito rural.

Entendemos que a sustentabilidade não deve se restringir à produção certificada, a exemplo da agricultura orgânica. A criação de estímulos à adoção de técnicas de caráter mais sustentável poderia fazer parte das normas do Pronaf e SEAF. Nesse caso, poderiam ser adotados diferentes percentuais de prêmio pago pelo agricultor, sendo que o atendimento de técnicas voltadas a ampliar a resiliência do sistema produtivo representaria redução no valor pago - enquanto outras representariam a ampliação. Entre essas podem ser citadas a cobertura de solo com palha e a rotação de culturas, bem como a aplicação efetiva da análise de solos. Deveria então criar um rol de recomendações técnicas a partir de análises de cada sistema de produção nas distintas regiões. Contudo, esse é um desafio significativo diante da diversidade da agricultura familiar e dos contextos institucionais específicos.

REFERÊNCIAS

- BÚRIGO, F. L. *Finanças e Solidariedade: cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil*. Chapecó: Argos, 2010.
- CAILLE, A. Nem holismo nem individualismo metodológicos: Marcel Mauss e o paradigma da dádiva. *Rev. Brasileira Ciências Sociais*, Vol.13, n°38, pp. 5-38. 1998.
- CAPELLESSO, A. J. et al. Economic and environmental impacts of production intensification in agriculture: comparing transgenic, conventional and agroecological maize crops. *Agroecology and sustainable food Systems*. Vol. 40, i.3, pp. 215-236. 2016a.
- CAPELLESSO, A. J. et al. Ambiguidade de referenciais tecnológicos da ação pública no meio rural: agricultura familiar e limites à sustentabilidade. *Desenvolv. Meio Ambiente*, v. 36, p. 167-187, 2016b.

- CONCEIÇÃO, O. A. C. Além da transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos. *Economia*, Vol. 7, n.º 3, pp. 621-642, 2007.
- GIDDENS, A. (1984). *A Constituição da Sociedade*. (Tradução: Álvaro Cabral). 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- HALL, P. A. TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua nova*. n.º 58, pp. 193-224, 2003.
- HOMANS, G. C. Behaviorismo e pós-behaviorismo. In.: GIDDENS, A. TURNER, J. (Orgs.), 1987. *Teoria social hoje*. São Paulo: Editora Unesp (FEU), 1999, pp. 91-126.
- ORTIZ, R. A procura de uma sociologia da prática. In: ORTIZ, R. *Bourdieu: sociologia*. SP, Ática, 1983.
- PALIER, B.; SUREL, Y. Les “trois i” et l’analyse de l’état em action. *Revue française de science politique*. Vol. 55. n.º 1, pp.7-32, 2005.
- PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 23, n.º 68, pp. 53-71, 2008.
- PETERSEN, P. Agroecologia e a superação do paradigma da modernização. IN: NIEDERLE, P. A. *et al. Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairós, 2013. pp. 69-103.
- SILVA, V. L. da. Perspectivas teóricas no institucionalismo clássico. *Revista de Ciências Humanas*, Vol. 12, n.º 1, pp. 145-164, 2012.
- SUREL, Y. Chronique - Idées, intérêts, institutions dans l’analyse des politiques publiques, *Pouvoirs, revue française d’études constitutionnelles et politiques*, n.º87 - L’extrême droite en Europe, pp.161-178, 1998.
- THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*. n.º 58. pp. 225-255. 2003.
- VASCONCELOS, J. M. M. Seguro da agricultura familiar (SEAF): História, implementação e desafios em Francisco Beltrão (PR). *Dissertação* (Mestrado em Agronegócios). Programa de Pós-Graduação em Agronegócio. Faculdade de Agronomia e Veterinária, Universidade

de Brasília, Brasília, 2012. 136p.

VEIGA, J. E. da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do Século XXI*.
Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

Recebido:12/07/2016.

Aprovação final:10/12/2016.