



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO  
X CONGRESSO BRASILEIRO  
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO  
**12-15 SETEMBRO 2017**  
**BRASÍLIA- DF, BRASIL**

**Tema Gerador 1**

Políticas Públicas e Conjuntura



## **Crédito e seguro agrícola para a agricultura familiar: a distância entre as políticas públicas e a sustentabilidade**

*Agricultural credit and insurance for family farming: the distance between public policies and sustainability*

CAPELLESSO, Adinor José<sup>1</sup>; CAZELLA, Ademir Antonio<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina - Câmpus São Miguel do Oeste (IFSC-SMO); adinor.capellesso@ifsc.edu.br; <sup>2</sup> Universidade Federal de Santa Catarina, ademir.cazella@ufsc.br

### **Tema Gerador: Políticas Públicas e Conjuntura**

#### **Resumo**

Este estudo teve por objetivo analisar como a ação pública de crédito rural e seguro agrícola gera estímulos ou restrições, que afetam o processo decisório dos agricultores familiares quanto à adoção dos preceitos da sustentabilidade. O referencial teórico dos “Três Is” aponta para a necessidade de identificar e explicar como as ideias, interesses e instituições orientam a tomada de decisão dos formuladores, operadores e beneficiários de políticas públicas. Para isso realizou-se estudo de caso na região Extremo Oeste Catarinense com entrevistas semi-estruturadas junto a responsáveis de 37 estabelecimentos agropecuários e vinte operadores locais dessas políticas públicas. Ao oferecerem estímulos à adoção de insumos industriais enquanto persistem entraves operacionais na produção agroecológica, conclui-se que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e o Seguro da Agricultura Familiar têm desestimulado a adoção de sistemas e técnicas que atendem um conjunto mais amplo de preceitos da sustentabilidade. Ou seja, tais políticas públicas perpetuam as ideias, interesses e instituições que caracterizaram a modernização conservadora, persistindo grandes dificuldades operacionais para institucionalizar as ideias e interesses da sustentabilidade.

**Palavras-chave:** agroecologia; ação pública; ideias; interesses; instituições.

#### **Abstract**

The aim of this study was to analyze how the rural credit and agricultural insurance program generates stimuli or restrictions that affect the decision-making process of the family farmers about the adoption of sustainable principles. The theoretical reference of “Three Is” points to the need to capture ideas, interests and institutions that guide the decision makers of formulators, operators and beneficiaries of public policies. For this study conducted in the West region of Santa Catarina, with semi-structured interviews with 37 agricultural establishments and 20 local operators. It is concluded that the National Program for Strengthening Family Agriculture and Agricultural Insurance stimulates the adoption of industrial inputs, although there are operational obstacles in agroecological production. This phenomenon discouraged the adoption of systems and techniques that meet a broader set of sustainability precepts. That is, such public policies perpetuate the ideas, interests, and institutions that characterize conservative modernization, persisting major operational difficulties to institutionalize the ideas and interests of sustainability.

**Keywords:** agroecology; public action; ideas; interests; institutions.



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO  
X CONGRESSO BRASILEIRO  
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO  
**12-15 SETEMBRO 2017**  
**BRASÍLIA- DF, BRASIL**

**Tema Gerador 1**

Políticas Públicas e Conjuntura



## Introdução

Este estudo parte do pressuposto que o Estado desempenha papel ativo no desenvolvimento do setor agropecuário, na medida em que as ações públicas afetam as possibilidades de escolha dos atores. Para estudar esses estímulos e restrições às decisões individuais e coletivas, a abordagem dos “Três Is” nos oferece como variáveis as ideias, interesses e instituições. Mobilizadas na análise de políticas públicas, as instituições (formais e informais) representam a mediação entre ideias e interesses. Os interesses se evidenciam na busca pela efetivação de ideias, podendo haver confluências e conflitos em um mesmo discurso e entre atores diferentes. Nessa interface das ideias e interesses com as instituições encontra-se um conjunto mais amplo de elementos explicativos sobre as dinâmicas das políticas públicas (Hecló, 1994; Hall, 1997; Hall & Taylor, 2003; Palier & Surel, 2005). Considera-se que as ações públicas de crédito rural e de seguro agrícola interferem no processo decisório dos agricultores familiares, promovendo, coibindo ou desconsiderando os preceitos da sustentabilidade.

As ideias de sustentabilidade não são consensuais no setor agropecuário. De um lado estão os otimistas, orientados por uma visão de recursos naturais infinitos, que defendem a superação dos entraves via emprego de mais tecnologia na direção da intensificação verde (sustentabilidade fraca). Logo, os impactos ambientais da busca pela produtividade máxima seriam sanados com o emprego de mais tecnologias, concebidas segundo o paradigma que os causou. Do outro situa-se uma posição ecossocial, a qual assume os recursos naturais como limitados e finitos e que preconiza cautela quanto às possibilidades da tecnologia resolver tais problemas (sustentabilidade forte). O desenvolvimento econômico e social não teria capacidade de gerar riqueza suficiente para reparar, via tecnologias, os danos ambientais, o que exigiria o uso parcimonioso dos recursos naturais (Andrade, 2009; Veiga, 2010). Nesse caso, a agroecologia representa o referencial teórico e social que se propõe a conservar e valorizar os recursos naturais no desenho de sistemas produtivos que imitam o funcionamento dos ecossistemas naturais, ampliando a eficiência de uso dos recursos naturais mais escassos na busca da produtividade ótima.

O presente estudo se propõe a responder a seguinte questão: Em que medida as ideias, interesses e instituições presentes na operacionalização das políticas públicas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) têm dificultado a construção de sistemas produtivos que atendem os preceitos da sustentabilidade? A hipótese central é que a operacio-



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO  
X CONGRESSO BRASILEIRO  
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO  
**12-15 SETEMBRO 2017**  
**BRASÍLIA- DF, BRASIL**

**Tema Gerador 1**

Políticas Públicas e Conjuntura



nalização dessas políticas públicas segue um ideário de agricultura produtivista, re-produzindo ideias, interesses e instituições da “modernização conservadora”, o que contrasta com os preceitos da sustentabilidade.

## **Materiais e métodos**

A pesquisa foi conduzida com estudo de caso, tendo como recorte geográfico a região Extremo Oeste Catarinense. O processo de ocupação dessa região se deu por colonos do Rio Grande do Sul em projetos organizados por colonizadoras, o que deu origem à forte presença de agricultura familiar. Com diferenças internas entre os 21 municípios, o desenvolvimento histórico setorial resulta em importância econômica equiparável entre setores agrícola e pecuário, estabelecimentos familiares com elevada dinâmica socioeconômica e expressivo número de beneficiários do crédito rural e do seguro agrícola (Capellesso & Cazella, 2015). A coleta de dados primários contou com 57 entrevistas semiestruturadas, sendo 37 com agricultores familiares e vinte com operadores locais de políticas públicas. Nesse segundo grupo estão agentes financeiros, sindicatos de trabalhadores rurais e técnicos de organizações públicas, privadas e não governamentais de assistência técnica e extensão rural. Na amostragem qualitativa dos estabelecimentos, a maior parte dos 37 agricultores tem como atividade prioritária o leite, sendo que: a) nove são agricultores orgânicos ou em transição agroecológica, sendo quatro com certificação de conformidade orgânica; e b) 28 convencionais, dos quais sete são integrados aos mercados de insumos e às cadeias de valor internacionalizadas, especialmente, de suínos, aves e grãos; três foram incluídos pelo recorte de baixa renda; enquanto para os 18 restantes, entre as diversas atividades, destaca-se a produção leiteira conduzida com diferentes escalas e padrões tecnológicos, excluindo-se o confinamento completo. As entrevistas foram gravadas e transcritas, seguindo-se a sistematização de dados, a análise do discurso e a triangulação com fontes de dados secundários.

## **Resultados e discussão**

A análise de referenciais setoriais (Müller, 2000; 2013) adotados nas políticas públicas orientadas para a produção evidencia a coexistência conflituosa entre um paradigma produtivista, baseado na integração crescente ao mercado de insumos industriais, e outro de caráter agroecológico, que se propõe a valorizar a segurança alimentar e a autonomia com integração parcial aos mercados (Capellesso *et al.*, 2016b). A integração ao mercado de insumos não é entendida como nefasta por natureza pelos preceitos da agroecologia. O que se propõe é compatibilizá-la com o uso de insumos



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO  
X CONGRESSO BRASILEIRO  
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO  
**12-15 SETEMBRO 2017**  
**BRASÍLIA- DF, BRASIL**

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



próprios, compatibilizar conservação dos recursos naturais com rentabilidade via aumentos na eficiência global do sistema produtivo (produtividade ótima), e comercializar a produção em mercados que valorizem a qualidade. A crítica ao produtivismo se deve à exacerbação dessa integração, via extrema intensificação no uso de insumos e máquinas, e às falhas no seu emprego, que comprometem seu retorno econômico, a preservação ambiental e a saúde dos trabalhadores e consumidores (Capellesso *et al.*, 2016a).

Em sua dimensão temporal, verifica-se que as ideias de modelo produtivo tendem a se institucionalizar nas esferas do Estado, tornando-se muito estáveis na orientação da ação pública. A isso se soma a atuação de atores que são beneficiados com sua aplicação, que se tornam ferrenhos defensores dos interesses atendidos por tal modelo. No caso do Pronaf e SEAF, entre esses grupos estariam os produtores e vendedores de insumos, elaboradores de projetos técnicos e agentes financeiros. Em termos de dimensões da sustentabilidade, pode-se afirmar que o Pronaf e o SEAF têm suas origens no atendimento de interesses sociais, concebidos segundo a proposta de ampliar o grupo de agricultores integrados ao processo modernizante. Nesses termos, essas políticas públicas são concebidas e operacionalizadas segundo o referencial produtivista, segundo o qual o ganho de produtividade resulta inevitavelmente em retorno econômico e, conseqüentemente, melhoria social. Já os preceitos ambientais são relegados ao segundo plano, atendendo só se possível.

Verifica-se que as normas e práticas operacionais criam restrições à adoção de sistemas de produção mais sustentáveis. Os agricultores orientados pela agroecologia dificilmente conseguem fazer valer a legislação frente aos operadores, a exemplo da dificuldade de financiar e segurar insumos próprios. Isso se deve ao fato dos agentes financeiros adotarem planilhas técnicas com padrões concebidos segundo os pacotes tecnológicos modernizantes. Essa dificuldade no acesso ao crédito repercute na limitação de acesso ao seguro agrícola pelos agricultores que buscam adotar sistemas de produção agroecológica, com ou sem certificação de conformidade orgânica.

Já os agricultores familiares convencionais relatam uma certa facilidade de acesso ao crédito rural, regionalmente favorecida pela forte presença de cooperativas de crédito rural e bancos públicos. Note-se, no entanto, que essa facilidade representa uma mudança institucional significativa em relação ao período que precedeu a criação do Pronaf. Nesse caso, a demanda por análises técnicas dos projetos de crédito contrasta com o baixo rigor das avaliações, muitas vezes, corroído por interesses: a) de auferir comissão financeira, da parte de elaboradores dos projetos; b) de atingir metas de liberações de crédito, existentes em algumas agências financeiras; e c) de acessar o crédito de



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO  
X CONGRESSO BRASILEIRO  
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO  
**12-15 SETEMBRO 2017**  
**BRASÍLIA- DF, BRASIL**

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



forma rápida e sem grandes burocracias da parte dos agricultores. Disso resultam sistemas geralmente mais produtivos, mas não necessariamente mais lucrativos, enquanto elevam-se as externalidades negativas nas demais dimensões da sustentabilidade. Em síntese, há grandes dificuldades para a orientação técnica adotada seguir modelos ambientalmente mais sustentáveis, dimensão preterida em relação à econômica e à social. A rara institucionalização de contrapartidas ambientais é exemplo disso, pois entende-se que tal medida pode limitar o alcance social dessas políticas públicas.

No SEAF, embora bem visto pelos agricultores convencionais, registram-se falhas relacionadas à operacionalização de normas, especialmente, relacionadas à falta de informação pelos agricultores e de ações pró-ativas para sua aprendizagem; assimetrias de poder e conhecimento entre operadores e agricultores; problemas quanto à clareza operacional das normas; e sua incompatibilidade com a diversificação de sistemas de produção. Ao oferecerem estímulos à adoção de insumos industriais, ao passo que persistem entraves operacionais na produção agroecológica, conclui-se que o Pronaf e o SEAF têm desestimulado a adoção de sistemas e técnicas que atendam um conjunto mais amplo de preceitos da sustentabilidade. Ou seja, tais políticas públicas perpetuam as ideias, interesses e instituições que caracterizaram a modernização conservadora, persistindo grandes dificuldades para institucionalizar as ideias e interesses da sustentabilidade.

Por fim, embora a região se caracterize pela presença de uma agricultura familiar dinâmica, verifica-se que as concepções produtivistas são incorporadas de forma parcial no interior dessa categoria social. Como destaca Wanderley (1999), existem continuidades do modo camponês que restringem a crescente integração aos mercados, a especialização produtiva e a profissionalização gerencial. Ao concentrar no estabelecimento familiar a condição de meio de produção associada ao local de vida, as decisões gerenciais tendem a incorporar elementos extraeconômicos, deixados de lado pelos gestores profissionais. Isso não quer dizer que o agricultor familiar conhece os danos das tecnologias que emprega, nem que deixe de adotá-las frente à ausência de conhecimentos sobre alternativas operacionalmente viáveis. Pelo contrário, a racionalidade incompleta, que não é uma especificidade da agricultura familiar, é uma das explicações para a intensificação do produtivismo em atividades e/ou por segmentos dessa categoria social. As decisões com base em informações parciais são agravadas pela carência de mecanismos de aprendizagem, o baixo acesso aos meios de comunicação (ex. internet) e aos níveis de educação formais avançados, bem como por carências organizativas. Como exemplo, o desconhecimento das normas é apontado como importante causa de negativas ou de redução no valor das indenizações do SEAF. A



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO  
X CONGRESSO BRASILEIRO  
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO  
**12-15 SETEMBRO 2017**  
**BRASÍLIA- DF, BRASIL**

**Tema Gerador 1**

Políticas Públicas e Conjuntura



mudança recorrente das regras com vistas a evitar desvios morais, na qual a perda seria premeditada pelo agricultor, só agravou os efeitos dos limitados mecanismos de aprendizagem.

## **Conclusões**

Embora alguns preceitos da sustentabilidade socioambiental apareçam em normas e discursos de operadores da ação pública e de agricultores, sua expressão se dá de forma pontual e conflituosa na dinâmica operacional do SEAF e do Pronaf. Como exemplo, entre agricultores familiares orgânicos e em transição agroecológica com interesse em acessar ao Pronaf e ao SEAF, são recorrentes os relatos de barreiras operacionais para contemplar os sistemas produtivos que diferem do padrão tecnológico convencional. Enquanto isso, seu acesso por produtores convencionais mais integrados aos mercados apresentou grande facilidade na região de estudo. Assim verifica-se que essas políticas públicas exercem influência sobre o processo decisório dos agricultores, na medida em que tornam mais facilmente executáveis ou oferecem subsídios ao emprego de tecnologias concebidas segundo os preceitos da modernização conservadora.

## **Bibliografias**

ANDRADE, D. C. *A preservação do capital natural e dos serviços ecossistêmicos: uma proposta de contribuição teórica e metodológica da Economia Ecológica*. Campinas: IE-UNICAMP (Tese de Doutorado), 2009.

CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A. Entre a especialização produtiva e a agroecologia: estratégias de reprodução social de agricultores familiares da Região Extremo Oeste Catarinense. *Revista Sustentabilidade em Debate*, v. 6, n. 2, p. 33-50, 2015.

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*. v. 40, i.3, p. 215-236. 2016a.

CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A. ROVER, O. J. Ambiguidade de referenciais tecnológicos da ação pública no meio rural: agricultura familiar e limites à sustentabilidade. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 36, p. 167-187, 2016b.

HALL, Peter A. TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua nova*, nº 58, 2003. p. 193-224.



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO  
X CONGRESSO BRASILEIRO  
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO  
**12-15 SETEMBRO 2017**  
**BRASÍLIA- DF, BRASIL**

**Tema Gerador 1**

Políticas Públicas e Conjuntura



HALL, P. A. The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In: LICHBACH, M. I.; ZUCKERMAN, A. S. *Comparative politics: rationality, culture and structure*. Cambridge University Press, 1997, p. 174-207.

HECLO, Hugo. Ideas, Interests, and Institutions. In.: DODD, Lawrence; JILLSON, Calvin (eds), *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Boulder, Westview Press, 1994. pp. 374-383.

MULLER, P. L'analyse cognitive de politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*. 50<sup>e</sup> année, n° 2, p. 189-208. 2000.

MULLER, P. *Les politiques publiques*. 10<sup>e</sup> édition, Paris: PUF, 2013.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les "trois i" et l'analyse de l'état em action. *Revue française de science politique*. v. 55. n. 1, février 2005, p.7-32.

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

WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, J.C. *Agricultura familiar: realidades e perspectivas*. Passo Fundo, EdUPF, 1999. pp.23-56.