



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE**  
**BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**GEAN BATISTA DA SILVA PAULA**

**POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O PLANO  
SAFRA E OS DESAFIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR**

Santarém

2024

**GEAN BATISTA DA SILVA PAULA**

**POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O PLANO  
SAFRA E OS DESAFIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao programa de Ciências Sociais, como requisito para obtenção de título de Bacharel em Economia. Universidade Federal do Oeste do Pará. Instituto de Ciências da Educação.  
Orientador: Sandro Augusto Viegas Leão

Santarém

2024

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**  
**Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/UFOPA**

---

- P324p Paula, Gean Batista da Silva  
Política de crédito rural no Brasil: um estudo sobre o Plano Safra e os desafios da agricultura familiar / Gean Batista da Silva Paula. – Santarém, 2024.  
62 p.  
Inclui bibliografias.
- Orientação: Sandro Augusto Viegas Leão.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal do Oeste do Pará, Instituto de Ciências da Sociedade, Bacharelado em Economia.
1. Agricultura familiar. 2. Crédito agrícola. 3. Política governamental. I. Leão, Sandro Augusto Viegas, *orient.* II. Título.

CDD: 23 ed. 338.1881



UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE  
CURSO DE BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

## ATA DE DEFESA PÚBLICA DE MONOGRAFIA DO CURSO DE BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

No décimo sétimo dia do mês de maio de dois mil e vinte e quatro, às dezoito horas, no Mini Auditório - BMT1/ICS – Unidade Tapajós, realizou-se a Defesa Pública da Monografia do acadêmico **GEAN BATISTA DA SILVA PAULA** (matrícula: 201800714), intitulada: **Política de Crédito Rural no Brasil: um estudo sobre o Plano Safra e os desafios da agricultura familiar**, sob orientação do Prof. Dr. Sandro Augusto Viégas Leão que compôs a banca examinadora com o Prof. Dr. Luiz Gonzaga Feijão da Silva e a Profa. Msc. Leila de Fátima de Oliveira Monte. O presidente fez a abertura do trabalho com a apresentação dos componentes da banca, do discente e atribuiu o tempo de vinte e cinco a trinta minutos para a apresentação do trabalho. Após a apresentação, seguiu-se a arguição e, em seguida as respostas. Posteriormente, os membros da banca fizeram suas considerações e sugestões finais passando a palavra para o discente que efetuou seus agradecimentos. A banca reuniu-se e apresentou o parecer final, com a nota 9,2. Nada mais havendo a tratar, eu Prof. Dr. Sandro Augusto Viégas Leão lavrei a presente ata que, após ser lida, será assinada pelos membros da banca e pelo discente.

Dr. Sandro Augusto Viégas Leão – Orientador

---

Dr. Luiz Gonzaga Feijão da Silva – Membro da

Banca

---

Msc. Leila de Fátima de Oliveira Monte – Membro  
da Banca

---

Gean Batista da Silva Paula – Discente

---

*A realização deste trabalho de conclusão de curso representa um marco significativo em minha jornada acadêmica, e não poderia deixar de expressar minha gratidão a minha família e amigos que tornaram este momento possível.*

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, gostaria de agradecer ao meu orientador Sandro Leão, pela orientação dedicada, pelo incentivo constante e pela paciência em me guiar ao longo deste processo. Seu apoio foi fundamental para o desenvolvimento deste trabalho.

À minha família pelo amor incondicional, pelo suporte emocional e pela compreensão durante os momentos de dedicação integral a este projeto. Seu apoio foi essencial para que eu pudesse alcançar meus objetivos.

Aos amigos e colegas de curso, pelo companheirismo, pelas trocas de experiências e pelo apoio mútuo ao longo desta jornada. Suas palavras de incentivo e momentos de descontração foram essenciais para manter o equilíbrio durante os desafios enfrentados.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho, seja com uma palavra de encorajamento, uma crítica construtiva ou um gesto de amizade. Este trabalho é fruto do esforço coletivo de muitas pessoas que acreditaram em meu potencial.

## RESUMO

A política de crédito rural no Brasil foi examinada neste estudo, com foco no Plano Safra e nos desafios enfrentados pelos pequenos e médios produtores. Foi realizada uma contextualização histórica do sistema de crédito agrícola nacional, destacando as transformações e marcos legais que moldaram o cenário atual. Após isso, foi feita a análise do Plano Safra, abordando suas características, motivações, formas de acesso e objetivos. Foram discutidos os programas e linhas de crédito disponibilizados, além do impacto do Plano Safra na agricultura brasileira. Em seguida, concentrou-se nos desafios dos pequenos e médios produtores no acesso ao crédito rural, examinando programas e políticas específicas para esse público-alvo. Os resultados obtidos na pesquisa mostram que obstáculos como a falta de garantias financeiras e a burocracia foram identificados, destacando a importância de medidas de inclusão financeira para promover o desenvolvimento sustentável do meio rural. Este estudo contribui para o entendimento da política de crédito rural no Brasil e ressalta a necessidade de políticas e medidas específicas para fortalecer o acesso ao crédito pelos pequenos e médios produtores, impulsionando o desenvolvimento econômico e social do país.

**Palavras-chaves:** Plano Safra, agricultura, pequenos e médios produtores.

## ABSTRACT

Rural credit policy in Brazil was examined in this study, focusing on the Safra Plan and the challenges faced by small and medium-sized producers. A historical contextualization of the national agricultural credit system was carried out, highlighting the transformations and legal frameworks that shaped the current scenario. After this, the Safra Plan was analyzed, addressing its characteristics, motivations, forms of access and objectives. The programs and credit lines available were discussed, in addition to the impact of the Safra Plan on Brazilian agriculture. It then focused on the challenges faced by small and medium-sized producers in accessing rural credit, examining specific programs and policies for this target audience. The results obtained in the research show that obstacles such as the lack of financial guarantees and bureaucracy were identified, highlighting the importance of financial inclusion measures to promote sustainable development in rural areas. This study contributes to the understanding of rural credit policy in Brazil and highlights the need for specific policies and measures to strengthen access to credit for small and medium-sized producers, boosting the country's economic and social development.

**Keywords:** Plano Safra, agriculture, small and medium producers.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1. CONTEXTUALIZANDO A POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL NO BRASIL</b> <b>.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Anos 1950 e 1960: origem e características do SNCR.....</b>	<b>12</b>
<b>1.2 Anos 1970 e 1980: da constituição ao desmantelamento do</b> <b>SNCR.....</b>	<b>15</b>
<b>1.3 Anos 1990: visão neoliberal sobre o crédito.....</b>	<b>19</b>
<b>1.4 Anos 2000 até dias atuais: crédito rural e boom das</b> <b>comodities.....</b>	<b>22</b>
<b>2. PLANO SAFRA: ANÁLISE SOBRE SUAS CARACTERÍSTICAS,</b> <b>MOTIVAÇÕES, OBJETIVOS E RESULTADOS</b> <b>RECENTES.....</b>	<b>26</b>
<b>2.1 Surgimento e implantação do Plano Agrícola e Pecuário (Plano</b> <b>Safra).....</b>	<b>27</b>
<b>2.2 Principais mudanças institucionais no Plano Safra.....</b>	<b>29</b>
<b>2.3 Problemas apresentados ao longo do tempo.....</b>	<b>30</b>
<b>2.4 Análise dos resultados obtidos.....</b>	<b>31</b>
2.4.1 Plano Safra 2018/19.....	33
2.4.2 Plano Safra 2019/20.....	35
2.4.3 Plano Safra 2020/21.....	39
2.4.4 Plano Safra 2021/22.....	41
<b>3. PEQUENO E MÉDIO PRODUTOR: UMA ANÁLISE SOBRE OS</b> <b>PROGRAMAS DE CRÉDITO RURAL E OS DESAFIOS DA AGRICULTURA</b> <b>FAMILIAR NO</b> <b>BRASIL.....</b>	<b>46</b>

<b>3.1 Pronaf como mecanismos de promoção do desenvolvimento socioeconômico no meio rural.....</b>	<b>47</b>
<b>3.2 A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar.....</b>	<b>50</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>55</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>57</b>

## INTRODUÇÃO

A construção de políticas públicas eficientes, sem dúvida não é um processo simples. Ao longo de várias décadas o Governo brasileiro tem buscado soluções para os problemas relativos ao setor agrícola do país. Atualmente o Brasil é tido como um dos principais produtores agrícolas do mundo, revelando certo grau eficácia no que tange ao fomento do setor rural, todavia, segue com sérios problemas de integração social e até mesmo regional.

Desde a construção do Sistema Nacional de Crédito Rural um dos principais problemas a ser solucionado é integração dos produtores familiares às políticas de fortalecimento da produção rural. O país avançou muito no sentido de criar cenários favoráveis a agroindustrialização. Desde o início do SNCR foram criados diversos programas de fomento do crédito rural, uma forma de incentivar a produção agrícola tanto para consumo quanto para comércio.

Esses incentivos, porém, foram canalizados de forma ineficiente. Embora com uma oferta significativa de crédito, os governantes brasileiros não conseguiram se organizar de modo a promover uma distribuição equitativa desses recursos financeiros do Estado. Ao longo dos anos os produtores familiares viram suas terras serem compradas por grandes produtores que foram financeiramente alavancados pelo governo do país.

No decorrer deste trabalho buscar-se-á entender se o Estado atua como uma força estimula à concentração de renda ou não, entre os produtores rurais, bem como o seu papel na promoção da inclusão dos pequeno e médios agricultores. Para isso, far-se-á uma revisão bibliográfica dos estudos já catalogados sobre o Plano Safra, que atualmente é o principal mecanismos de ação do Governo frente as demandas do setor agrícola do país.

Ademais, sabendo que política de crédito rural desempenha um papel fundamental no desenvolvimento agrícola e econômico do Brasil, especialmente para os pequenos e médios produtores, este trabalho buscará analisar a política de crédito rural no Brasil, com foco no período de 2019 a 2022, destacando o papel do Plano Safra e os desafios enfrentados pelos pequenos e médios produtores no acesso ao crédito.

O primeiro capítulo deste artigo contextualiza a evolução da política de crédito rural no Brasil, traçando uma linha histórica desde as suas origens até os dias atuais. Serão abordadas as principais transformações e marcos legais que moldaram o sistema de crédito agrícola nacional ao longo do tempo, destacando as mudanças de paradigma e as políticas governamentais implementadas para promover o desenvolvimento do setor agrícola.

No segundo capítulo, será realizada uma análise detalhada sobre o Plano Safra, uma das principais políticas de crédito rural do Brasil. Serão examinadas suas características, motivações e objetivos, bem como o impacto do Plano Safra na agricultura brasileira durante o período estudado. Serão destacados os principais programas e linhas de crédito disponibilizados pelo Plano Safra e sua contribuição para o financiamento e o desenvolvimento do setor agrícola.

O terceiro capítulo abordará os desafios enfrentados pelos pequenos e médios produtores no acesso ao crédito rural no Brasil. Serão analisados um dos principais programas e políticas voltadas para esse público-alvo, o Pronaf, bem como os obstáculos e as dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares e produtores de menor porte. Será discutida a importância de políticas específicas e medidas de inclusão financeira para garantir o acesso equitativo ao crédito rural e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural.

Por meio desta análise, busca-se contribuir para o entendimento da política de crédito rural no Brasil e para o debate sobre os desafios e as oportunidades para os pequenos e médios produtores no acesso ao crédito, visando o fortalecimento do setor agrícola e o desenvolvimento econômico e social do país.

## **CAPÍTULO 1.**

### **CONTEXTUALIZANDO A POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL NO BRASIL**

A estruturação da política de crédito rural praticada no Brasil, assim como em economias internacionais, resulta de esforços realizados em diferentes períodos e por diversos agentes. Este capítulo abordará os principais eventos que contribuíram para a formação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) brasileiro, visando estabelecer uma base sólida para as análises subsequentes.

#### **1.1 Anos 1950 e 1960: origem e características do SNCR**

A compreensão do contexto no qual emergiu o sistema agrícola nacional perpassa inicialmente por questões geográficas. Navarro (2019) destaca que nos anos 1950 e 1960, os temas relacionados ao meio rural já ocupavam espaço na agenda política dos governantes da época, Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek.

Segundo o autor, nesse período, a maioria da população brasileira ainda residia em áreas rurais, seguindo o modelo econômico dominante da época, com produção de café nas regiões próximas a São Paulo e cana-de-açúcar no Nordeste. No entanto, com a adoção do novo modelo de substituição de importações, o país passou por um intenso processo de industrialização, resultando no êxodo rural.

Navarro (2019) aponta que a industrialização em São Paulo, as mudanças advindas dos direitos no campo e os impactos da globalização foram os principais eventos que justificaram a migração em massa do campo para os centros urbanos. As famílias buscavam melhores condições de subsistência, como trabalho, educação, saúde e habitação, levando a uma significativa redução na produção rural. Em 1940, aproximadamente 70% da população residia no campo; entretanto, essa proporção foi invertida, chegando a 86% vivendo em áreas urbanas na década de 1980.

Paralelamente a esses acontecimentos, Araújo (2011), destaca outros elementos cruciais para o surgimento do SNCR. Entre eles, a criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central (Bacen) em 1964. Para o autor, esses dois mecanismos foram fundamentais, pois proporcionaram ao Governo Federal ferramentas para controlar as instituições financeiras e, por conseguinte, regular o mercado de crédito no país.

A reorganização espacial da sociedade brasileira, assim como sua inserção no mundo globalizado, trouxe a necessidade de reformular os fluxos produtivos e econômicos do país. O crescimento dessa massa que migra do campo para ocupar-se das atividades industriais nos centros urbanos, conforme Celso Furtado (1957), aumentou a demanda por alimentos, já que o poder de compra dessas pessoas é superior ao que era quando residiam na zona rural.

É certo que uma crise de abastecimento interno, num contexto pós-guerra, custaria muito caro ao desenvolvimento da economia brasileira no âmbito externo. Entre 1950 e 1960, ganha força o discurso pró-industrialização, no entanto, o Brasil ainda não tinha uma estrutura econômica que permitisse promover o crescimento de forma contínua e equilibrada. O país precisava se mobilizar para continuar competitivo no mercado internacional, sendo imperativo solucionar as questões relacionadas à modernização da produção no campo, tornando-se uma prioridade nos Planos de Governo da época.

Segundo Furtado (1957, p. 31), “a inexistência de uma agricultura moderna baseada no capitalismo e fundada no mercado doméstico é amplamente responsável pelo desequilíbrio observado no país”. Nesse contexto, a não intervenção do Estado na economia, no sentido de criar um cenário dinâmico de incentivos à produção no campo por meio de instituições públicas e privadas, bem como a implementação de políticas públicas ajustadas às necessidades dos pequenos produtores, reduziria drasticamente as chances de superávit da economia nacional no médio e longo prazo.

Nesse sentido, a criação do CMN (Conselho Monetário Nacional) e do Bacen (Banco Central) em 1964 representou um passo fundamental na transição para um modelo de produção agrícola mais moderno, tanto no emprego de tecnologia quanto na filosofia de desenvolvimento financeiro. A partir dessas duas autoridades monetárias, o Estado brasileiro conseguiu se estruturar de forma mais organizada, possibilitando ao sistema bancário formar um capital específico para o fomento da agricultura.

Leite e Junior (2014) destacam que, em 1965, após a reformulação do sistema financeiro do Brasil, foi criado o SNCR, sendo este a base principal sobre a qual se firmou a modernização da agricultura brasileira, o qual foi determinante na transformação tanto da base técnica de produção quanto no aumento da produtividade agrícola. De acordo com a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, em seu Art. 3º, os objetivos do Sistema Nacional de Crédito Rural eram:

I - estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, quando efetuado por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural; II - favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários; III - possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios; IV - incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo. (BRASIL, 1965, p. 1)

Notadamente, em teoria, os objetivos do SNCR foram ao encontro as necessidades do produtor rural e da economia do país na época. Na prática, o Governo trouxe para si a responsabilidade de prover, através do sistema financeiro (bancos públicos e privados), os subsídios necessários à modernização da produção agroindustrial no país. Araujo (2011) aponta que a mobilização das autoridades monetárias no sentido de reformular o sistema financeiro foi essencial à indução dos bancos em ofertar linhas crédito específicas aos agricultores.

Em 1967, pela Resolução CMN 69/1967, ficou definido que 10% dos depósitos à vista, captados pelos bancos comerciais, seria direcionado especificamente ao financiamento da agricultura. Ao longo da década 1960 outros métodos foram empregados, a exemplo das fontes sem custo<sup>1</sup>, de modo que houve uma expansão significativa na tomada de crédito rural no país, motivada principalmente pelos incentivos do Governo na concessão de empréstimos com taxas nominais abaixo da inflação, o que na prática culminou em taxa de juros real negativa (DORNELAS, 2020).

Nesse sentido, a intervenção do Estado na promoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da agroindústria no país logrou êxito. Os produtores rurais passaram ter acesso a linhas de crédito como: custeio, que serviria para a compra de insumos produtivos e recursos úteis ao combate de pragas que eventualmente atingiam a lavoura; investimento, que nada mais é do que dar produtor, condições que adquirir máquinas e equipamentos tecnologicamente mais modernos, tornando-os mais produtivos e competitivos no mercado; e comercialização, que serve tanto para escoar a produção em termos de transporte, quanto na estocagem com fins de negociação em períodos futuros, que eventualmente poderão ser mais lucrativos.

---

<sup>1</sup> Fontes sem custo são aquelas oriundas da emissão de moeda, das exigibilidades sobre os depósitos à vista e das transferências de recursos do Orçamento do Tesouro. Esses três tipos de recursos, ao serem repassados ao sistema bancário, permitem a concessão de empréstimos sem o custo de captação. Ou seja, os bancos podem emprestá-los, no limite, apenas cobrando o *spread* que cubra seus custos administrativos e lhe dê lucro (BACHA, 1997).

Ao término da década de 1960 foi possível perceber que os esforços do Estado em construir uma dinâmica econômica mais moderna e, pelo menos para o cenário macroeconômico da época, funcional, estava encaminhado. O que se buscou nos anos seguintes foi a maturação das investidas do SNCR, conforme será observado na próxima sessão.

## **1.2 Anos 1970 e 1980: da constituição ao desmantelamento do SNCR**

O início da década de 1970 foi marcada por uma expansão significativa da oferta de crédito ao setor agrícola brasileiro. Estima-se que entre 1969 e 1979, houve, por parte do SNCR, a aplicação de aproximadamente R\$ 129 bilhões<sup>2</sup> para o desenvolvimento deste setor, um crescimento de cerca de 404% sobre o que o era investido no final da década de 1960 (SOUSA; JUNIOR; MIZIARA; MORAIS, 2020)

Nesse período, observa-se que a linha de crédito, cuja participação era mais acentuada em termos de oferta de recursos, foi a de custeio. Esse cenário se replicou ao longo das décadas seguintes. O crédito para investimento, por sua vez, também teve muito destaque na década de 1970, principalmente por conta dos interesses do Governo em modernizar a produção agrícola no campo (BURÍGO; JUNIOR; CABELLESSO; CAZELLA, 2011).

A análise econômica de Araújo (2011), sobre os impactos da tomada de crédito subsidiado pelo SNCR, revela que de fato houve um crescimento da economia brasileira durante o recorte temporal observado. Mais especificamente:

No período 1969-1985, o PIB agropecuário cresceu 3,3 vezes, ao passar de R\$ 72,2 bilhões<sup>3</sup> em 1969 para R\$ 238,4 bilhões em 1985. Enquanto isso, o PIB total da economia brasileira cresceu 3,03 vezes, de R\$ 723,4 bilhões a R\$ 2.195,5 bilhões. Nos dois casos (PIB agro e PIB total), houve oscilações significativas (para baixo) entre 1977 e 1983. (ARAÚJO, 2011).

Uma verificação superficial dos dados acima citados, leva a crer que o modelo de atuação e gestão financeira do Governo era eficiente. Todavia, por meio de uma observação mais minuciosa é possível enxergar alguns problemas, falhas que inclusive levaram ao desmantelamento dessa política em relação ao molde sob o qual fora criado. No decorrer da década de 1970 e 1980 o plano de desenvolvimento

---

<sup>2</sup> O autor usa como base os valores constantes de Dezembro de 2016.

<sup>3</sup> O autor usa como base os valores constantes de Agosto de 2009, deflacionado pelo IGP/DI.

agroindustrial do Brasil mostrou-se insustentável diante do cenário de crise política e fiscal que se instalou dentro e fora do país.

Ademais, segundo Araújo (2011), o Banco do Brasil, desde o início da atuação do SNCR foi a instituição bancária com maior participação na oferta de crédito rural. O fato de estar diretamente ligado ao Poder Público lhe possibilitou atuar dentro das condições estabelecidas pelo planejamento do Governo, principalmente no que tange à prática de taxas de juros real negativas. Nesse sentido, Dornelas (2020) relata que as instituições financeiras do setor privado, no primeiro momento, tiveram uma participação muito discreta, motivado sobretudo pela falta de rentabilidade sob a concessão de empréstimos ao setor rural e o risco de crédito.

Essa prática ainda que ruim para o setor privado, foi muito positiva para os tomadores de empréstimo, pois viabilizou a execução de projetos promissores a um custo relativamente baixo. Entretanto, manter esse modelo intervencionista de atuação do Estado não era tão simples. Qualquer alteração na dinâmica macroeconômica naquele momento poderia culminar em desequilíbrio e descontinuidade da agroindustrialização do país por esse viés.

O segundo choque do petróleo em 1979, o aumento dos juros internacionais e a crise de financiamento externo em 1982, foram alguns dos principais elementos que já no início da década de 1980, corroboraram para a desconstrução do projeto de industrialização da agropecuária no Brasil, via crédito subsidiado diretamente pelo SNCR. Ademais, a crise política e fiscal interna que se instalou no país nesse período também foram essenciais para uma mudança de estratégia no que tange à política de crédito nacional. (ARAÚJO, 2011; DORNELAS, 2020).

“O desequilíbrio macroeconômico que caracterizou a economia brasileira no começo de 1980 tornou impossível manter o padrão de crescimento via expansão da área cultivada” (ARAÚJO, 2011, p. 43). O descontrole inflacionário da época fez com que a oferta de crédito sofresse brusca redução, dado que até esse momento a origem dos recursos utilizados para o financiamento provinha quase que majoritariamente da captação dos depósitos à vista. Bacha (2005), aponta que nesse contexto de inflação elevada, os depositantes substituíram seus depósitos tradicionais por aplicações indexadas à inflação e por outros de maior liquidez, provocando o esgotamento das fontes de recursos não inflacionários do crédito rural.

Com efeito, a escassez de recursos levou a redução da oferta de crédito. A partir de 1980, tanto o crédito para investimento, quando para custeio e comercialização sofreram retração. O cenário macroeconômico do início dessa década era crítico, principalmente quando se pensava no projeto de industrialização da agricultura no país. A alternativa encontrada pelo Banco Central do Brasil, para evitar que cessasse a oferta de crédito e ainda assim, continuar estimulando o crescimento econômico do setor, foi a criação da Conta Movimento

Esse dispositivo tinha o objetivo de evitar o descompasso entre a disponibilidade de recursos a necessidade de financiamento de programas de interesse do governo. Sua utilização possibilitava a liberação de financiamentos sem a correspondente previsão no orçamento federal, permitindo que grandes volumes de recursos fossem direcionados ao crédito agropecuário praticamente de forma ilimitada. (RAMOS; JUNIOR, 2010).

A conta movimento proporcionou, de fato, o crescimento da oferta de crédito. O Banco do Brasil mais uma vez consolidou o seu papel como um dos principais agentes na concessão de empréstimos ao setor rural. Vale ressaltar que a Conta Movimento foi instituída em um contexto inflação elevada, cujo principal mecanismo é controle da circulação de meio de pagamento na economia. Esse mecanismo acelerava ainda mais a inflação, pois os financiamentos tinham como característica a cobrança de juros baixos e a demanda era crescente.

Destarte, embora tivesse contribuído significativamente para o fomento da oferta de crédito rural no país na primeira metade da década de 1980, de modo geral sua utilização foi nociva ao funcionamento macroeconômico do país. Em 1986 a conta movimento foi extinta, motivado sobretudo por corroborar para o crescimento da inflação.

Deste ponto em diante houve um realinhamento da política de crédito rural a ser aplicada no Brasil, caracterizado por ter um viés mais ortodoxo. Nesse novo sistema de financiamento do crédito rural a participação das autoridades monetárias passou a ser mais de reguladora do que propriamente de fonte dos recursos; houve reforma nas contas públicas e unificação orçamentária; criação da secretaria do Tesouro Nacional; instituição da Poupança Rural (DORNELAS, 2020; RAMOS; MARTHA JÚNIOR, 2010, p. 22).

As discussões sobre a distribuição dos recursos captados através das articulações do SNCR, tanto entre as classes de produtores (pequeno, médio e grande

produtor), quanto entre as regiões do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste) passaram a ser mais frequentes de 1970 em diante.

A distribuição dos recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural foi feita de forma peculiar, seus métodos questionáveis foram usados como uma forma de seleção forçada para aqueles que buscavam incentivos. O processo de modernização da agricultura se tornou desigual ao ponto de privilegiar classes de produtores, produtos e até mesmo regiões.

No início, todo esse processo era feito de forma centralizada com o governo sendo o principal provedor de recursos, por meio das instituições financeira públicas. Este era feito da seguinte forma:

O crédito rural e os subsídios a ele vinculados privilegiaram, sobretudo, os grandes proprietários de terras e as empresas rurais, em detrimento dos pequenos produtores, que permaneceram à margem das vantagens (em 1976, os grandes produtores foram responsáveis por 3% dos contratos firmados e 53% dos recursos captados no Sistema, enquanto os pequenos produtores foram responsáveis por 73% dos contratos firmados e absorveram apenas 11% dos recursos ofertados). As culturas destinadas à exportação ou substitutivas de importações, como o café, a cana, a soja, o algodão e o trigo, receberam um volume de crédito superior à sua participação no valor da produção nacional; em oposição às culturas ligadas ao mercado e às necessidades internas (feijão, mandioca e milho), cujas margens de participação no crédito foram muito inferiores à sua importância na produção. Do mesmo modo, o SNCR, ao favorecer os produtores das regiões mais desenvolvidas (Centro-Sul), em detrimento das mais atrasadas (Norte e Nordeste), intensificou as desigualdades regionais (SOUZA; CAUME, 2008, p. 9).

Com o passar dos anos, houve a descentralização da forma anteriormente utilizada, e a partir disso se inicia a participação crescente das instituições financeiras privadas na concessão de crédito rural. Vale ressaltar também que por questões geográficas aqueles que estavam perto dos mercados consumidores e das agências bancárias acabavam sendo favorecidos em relação aos demais, algumas tendências gerais podem ser observadas ao longo do tempo, como por exemplo as regiões com maior desenvolvimento agrícola, infraestrutura e acesso a mercados, além das áreas com grande produção de commodities agrícolas, como soja, milho, algodão e café, que geralmente estão concentradas nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste do Brasil.

Em contrapartida, as regiões menos desenvolvidas, com menor infraestrutura e acesso limitado a mercados, enfrentam dificuldades para acessar os recursos do

SNCR. Isso inclui áreas mais remotas, como partes do Norte e Nordeste do Brasil, onde a agricultura é frequentemente de subsistência e os agricultores têm menos acesso a crédito e tecnologia. Todo esse procedimento teve um papel fundamental na evolução da distribuição do crédito rural, elevando os requisitos para acesso dos recursos e limitando sua concessão para algumas classes de produtores.

Assim, compreende-se que o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) desempenhou um papel fundamental na modernização da agricultura brasileira durante um período importante para o setor, coincidindo com o surgimento dos Contratos de Opção de Compra de Insumos (CAIs), apesar das fortes críticas sobre sua abrangência. No entanto, o desempenho do SNCR dependia de uma conjuntura econômica favorável para garantir a expansão do crédito subsidiado, ao ponto de valer a pena adquiri-lo.

Com a mudança no ciclo econômico, a economia brasileira enfrentou problemas fiscais e uma aceleração da inflação, o que levou a cortes significativos no SNCR. Além disso, a intervenção direta do Estado na política de crédito rural, como era feito anteriormente, foi gradualmente reduzida.

### **1.3 Anos 1990: visão neoliberal sobre o crédito**

Durante os anos 1990, o Brasil foi marcado por uma forte influência neoliberal nas políticas econômicas, incluindo aquelas relacionadas ao SNCR. Sob essa perspectiva, houve uma ênfase na redução do papel do Estado na economia e na promoção da livre concorrência. Nesse contexto, as políticas de crédito rural foram reformuladas com uma visão mais liberal, buscando aumentar a eficiência e a competitividade do setor agrícola. Isso incluiu a redução da intervenção direta do Estado, a fim de permitir que forças de mercado determinassem a alocação de recursos.

Como resultado, o papel do Estado passou a ser o de agente regulador e estimulador, e, no tocante à política de crédito rural, o foco se voltou à busca de fontes alternativas de recursos e na atuação dos agentes privados no financiamento da agricultura, muito diferente de seu papel nas décadas de 1960 a 1980. Uma das principais mudanças foi a diminuição do crédito subsidiado e a promoção de instrumentos financeiros mais orientados para o mercado, como a securitização e a

titulação de terras. Essas medidas visavam atrair investimentos privados para o setor agrícola, além de reduzir o ônus fiscal associado ao financiamento rural.

No entanto, essa visão neoliberal sobre o crédito rural também enfrentou críticas, especialmente relacionadas à exclusão de pequenos agricultores e comunidades rurais marginalizadas do acesso ao crédito. Além disso, a liberalização excessiva poderia aumentar a vulnerabilidade dos agricultores a flutuações de mercado e crises econômicas, ou seja, não havia de fato uma política coesa que protegia o produtor da falência.

Massuquetti (1998) explica que “as consequências da falta de percepção sobre a crise no setor ocasionaram a falência de diversos produtores, o aumento do desemprego no setor rural e a redução da área plantada e da produção na safra 1995/96”, a falta de uma visão futura para as consequências que outrora iriam aparecer acabou prejudicando uma grande parcela da produção daquele período.

Nesse contexto, os pequenos e médios produtores enfrentaram desafios significativos no acesso ao crédito rural. As políticas neoliberais priorizavam a eficiência e a rentabilidade, muitas vezes negligenciando as necessidades específicas desses produtores. As instituições financeiras passaram a adotar critérios mais rigorosos para concessão de crédito, privilegiando aqueles com maior capacidade de pagamento e garantias financeiras, em detrimento dos pequenos agricultores que muitas vezes não dispunham desses recursos, (MASSUQUETTI 1998).

Além disso, as taxas de juros foram desregulamentadas e atreladas às taxas de mercado, o que tornou o crédito rural ainda mais oneroso para os pequenos e médios produtores. A falta de políticas públicas adequadas para promover o acesso ao crédito e o desenvolvimento rural exacerbou as desigualdades socioeconômicas no campo segundo Massuquetti (1998).

A visão neoliberal sobre o crédito rural nos anos 1990 tendeu a favorecer os interesses do mercado financeiro e das grandes corporações agrícolas, em detrimento dos pequenos e médios produtores conforme Ramos e Martha Júnior (2010) dispõe em sua obra. Essa abordagem resultou em maiores dificuldades para os agricultores familiares e produtores de menor porte, contribuindo para a concentração de terras e recursos nas mãos de poucos e acentuando as disparidades no campo brasileiro.

Em meados de 1994 uma importante alternativa de financiamento foi introduzida no cenário agrícola brasileiro: a Cédula de Produto Rural (CPR). Este título, criado para produtores rurais e cooperativas, representou uma inovação significativa no acesso ao capital de giro necessário para o funcionamento das atividades agrícolas, segundo Ramos e Martha Júnior (2010). A CPR funcionava como um instrumento de captação de recursos, permitindo que produtores antecipassem parte do capital necessário para custear suas produções.

Essa antecipação de recursos era crucial para garantir o financiamento adequado das operações agrícolas, especialmente em um setor onde os ciclos de produção muitas vezes demandam investimentos prévios. Ao emitir a CPR, os produtores rurais e as cooperativas ofereciam como garantia a própria produção agrícola, o que proporcionava segurança aos investidores. Essa garantia vinculada à produção permitia taxas de juros mais atrativas e condições de financiamento mais favoráveis, tanto para os produtores quanto para os investidores (RAMOS; MARTHA JÚNIOR, 2010).

Assim, a introdução da CPR representou uma alternativa viável e eficaz para suprir as necessidades de capital de giro no setor agrícola brasileiro. Além disso, contribuiu para diversificar as fontes de financiamento disponíveis, aumentando a flexibilidade e a capacidade de resposta do sistema financeiro às demandas do agronegócio, conforme nos diz Ramos e Martha Júnior (2010).

Por volta de 1990, um dos principais acontecimentos foi o significativo aumento da dívida dos produtores rurais. Isso ocorreu principalmente devido ao descompasso entre a correção dos preços mínimos e a correção dos financiamentos obtidos junto às instituições financeiras. Esse desalinhamento contribuiu para uma crescente pressão financeira sobre os produtores, exacerbando os desafios econômicos enfrentados pelo setor agrícola durante esse período. Por esse motivo um importante programa foi criado com o objetivo de renegociar dívidas dos produtores rurais chamado de Programa de Securitização, sendo instituído anos depois já pelo ano de 1996.

Na primeira fase do programa previa-se o auxílio no pagamento de dívidas de até R\$ 200.000,00, com prazo de pagamento de sete anos e juros de 3% a.a. acrescidos da variação dos preços mínimos. Essa fase contribuiu para restaurar a liquidez do setor agrícola e restabelecer a capacidade dos produtores em conseguir novos financiamentos, embora, na prática, as

dificuldades para a contratação de novos empréstimos prevaleciam, sobretudo em virtude da rigidez das instituições financeiras a cederem novos empréstimos e do comprometimento das garantias dos produtores estarem atreladas à renegociação da dívida (RAMOS; MARTHA JÚNIOR, 2010).

Já na segunda etapa do programa possibilitou que produtores rurais com dívidas acima de R\$200.000,00 fossem incluídos no Programa Especial de Saneamento de Ativos. Neste programa, os produtores adquiriam títulos do governo no valor correspondente a 10,37% da dívida junto às instituições financeiras, com um prazo de resgate de vinte anos. Aproximadamente 74% do valor total dos contratos renegociados neste programa correspondiam a dívidas superiores a R\$1 milhão, sendo estas de responsabilidade de apenas 9% dos beneficiários, segundo Ramos e Martha Júnior (2010). Isso destaca mais uma vez a parcialidade da política de crédito rural.

E por fim na terceira etapa do Programa de Securitização incluiu as dívidas qualificadas para o Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária. O objetivo de tudo isso conforme a obra de Ramos e Martha Júnior (2010), era reestruturar e capitalizar as cooperativas visando seu desenvolvimento sustentável, com um prazo de pagamento de 15 anos e taxa de juros de 9,75% ao ano. Considerando as três fases do Programa, fica claro que ele foi uma medida necessária na época, uma vez que as tentativas de estabilização econômica resultaram em distorções nas taxas de juros dos financiamentos dos produtores rurais, levando a uma alta taxa de inadimplência.

#### **1.4 Anos 2000 até dias atuais: crédito rural e boom das commodities**

Dos anos 2000 até hoje, o crédito rural no SNCR foi influenciado por diversos fatores, incluindo o crescimento exorbitante das commodities. Com o aumento da demanda global por produtos agrícolas, impulsionado pelo crescimento econômico de países emergentes e pela expansão do mercado internacional, houve uma valorização significativa das commodities agrícolas, segundo Ramos e Martha Júnior (2010).

Esse cenário favorável criou oportunidades para os produtores rurais brasileiros expandirem suas operações e aumentarem sua produção. Para aproveitar esse momento, o crédito rural desempenhou um papel crucial, fornecendo recursos

financeiros para investimentos em tecnologia, maquinário agrícola, insumos e infraestrutura.

O SNCR, juntamente com outras instituições financeiras, adaptou-se para atender à crescente demanda por crédito no setor agrícola. Foram desenvolvidos novos instrumentos financeiros e programas de financiamento, visando atender às necessidades específicas dos produtores rurais em um contexto de expansão do agronegócio.

Além disso, o boom das *commodities* também incentivou investimentos em pesquisa e desenvolvimento agrícola, visando aumentar a produtividade e a eficiência das atividades agrícolas. Isso contribuiu para a modernização do setor e para a consolidação do Brasil como um dos principais players no mercado global de commodities agrícolas, conforme nos mostra Ramos e Martha Júnior (2010). No entanto, é importante ressaltar que esse período também enfrentou desafios, como questões ambientais, sociais e de sustentabilidade, que levaram a uma maior pressão por práticas agrícolas responsáveis e sustentáveis.

Na segunda metade da década de 1990, o cenário político e econômico brasileiro passou por transformações significativas impulsionadas pela estabilização da moeda pelo Plano Real, pela intensificação da abertura comercial e pelo surgimento de preocupações relacionadas à inclusão social e econômica. Entre 1997 e 1999, conforme o que dispõe a obra de Ramos e Martha Júnior (2010) “o volume de crédito cresceu modestamente em apenas 3,6%, porém, na década seguinte, de 2000 a 2005, esse crescimento foi notável, alcançando 70,8%”.

Esse aumento continuou de forma ainda mais expressiva na segunda metade da década de 2000, com um crescimento de 148,0% até 2009, totalizando R\$ 75,2 bilhões. Ao longo do período de 2000 a 2009, o crédito rural expandiu-se em 152,8%. Bacha *et. al.* (2005) apontam várias razões para esse crescimento, incluindo o aumento dos gastos do Tesouro Nacional na equalização da taxa de juros, o desenvolvimento de novas linhas de crédito para investimento, a renegociação de dívidas para reduzir a vulnerabilidade do sistema bancário e a introdução da Cédula de Produto Rural (CPR) financeira, em 2001, pela Lei nº 10.200.

No que diz respeito à política de crédito rural, houve ajustes na concessão de empréstimos, com critérios mais rigorosos por parte das instituições financeiras.

Houve também uma maior diversificação das fontes de financiamento, com uma ampliação do crédito subsidiado e o surgimento de formas alternativas de financiamento. O governo passou a adotar uma abordagem mais seletiva, com foco na agricultura familiar, que até então havia sido marginalizada nas políticas de crédito rural, e no financiamento por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Dos anos 2000 até os dias atuais, os pequenos e médios produtores continuaram enfrentando desafios no acesso ao crédito rural. A burocracia ainda é um obstáculo significativo, assim como a falta de garantias financeiras e a instabilidade econômica.

Na atual conjuntura capitalista, é relevante ressaltar a significativa mudança de enfoque na política de crédito rural relacionadas aos pequenos produtores e os agricultores familiares. Esta abordagem é uma novidade, visto que, durante os anos 1960 a 1980, esses segmentos não foram beneficiados com os subsídios destinados ao setor agrícola.

O Brasil atualmente possui uma série de programas e linhas de crédito específicas voltadas para os pequenos e médios produtores, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp). Esses programas oferecem condições especiais de financiamento, com taxas de juros mais baixas e prazos de pagamento mais longos, facilitando o acesso ao crédito para esse público-alvo.

Além disso, nos últimos anos, têm sido implementadas iniciativas para digitalizar e simplificar os processos de acesso ao crédito rural, reduzindo a burocracia e facilitando a obtenção de recursos por parte dos agricultores. A utilização de tecnologias como aplicativos móveis e plataformas online tem contribuído para tornar o acesso ao crédito mais ágil e eficiente.

Ramos e Martha Júnior (2010) afirmam que a política de crédito rural passou a valorizar práticas agrícolas sustentáveis e a diversificação produtiva, incentivando a adoção de tecnologias mais eficientes e a exploração de novas oportunidades de mercado, como a produção orgânica, agroecologia e agricultura familiar.

Em 2001, foram instituídas mais duas linhas de financiamento: o Programa de Desenvolvimento Sustentado da Floricultura (Prodeflor), com o objetivo de acelerar o desenvolvimento da floricultura brasileira e ampliar a exportação de flores; e o Programa de Incentivo à Construção e Modernização de Unidades Armazenadoras em Propriedades Rurais (Proazem), com a finalidade de aumentar a capacidade instalada de armazenagem em propriedades rurais e modernizar as unidades armazenadoras já existentes (BRASIL, 2001). Também foi instituída, por meio da Resolução CMN/Bacen nº 2.853, de 03/07/2001, uma linha de crédito de investimento, no âmbito do Proger Rural.

Essas mudanças revelam um esforço para promover o desenvolvimento rural inclusivo e sustentável, garantindo que os pequenos produtores e agricultores familiares tenham acesso às ferramentas e recursos necessários para prosperar no campo. Porém ainda existem muitas barreiras a serem superadas para que se tenha um tratamento isonômico para essa parcela de produtores.

A discussão sobre esse tema será analisada mais de perto nos próximos capítulos. Nesse estudo, buscar-se-á entender se de fato há um desenvolvimento equilibrado do setor de produção agrícola no Brasil ou existe uma tendência a se beneficiar os médios e grandes produtores rurais em detrimento dos pequenos. Além disso, pela análise do Plano Safra, será verificado se as políticas públicas desenvolvidas até os dias atuais estão sendo eficiente ou não na promoção da inclusão do produtor familiar, bem como outras questões sobre o tema.

## **CAPÍTULO 02.**

### **PLANO SAFRA: ANÁLISE SOBRE SUAS CARACTERÍSTICAS, MOTIVAÇÕES, OBJETIVOS E RESULTADOS RECENTES.**

Diversos fatores que contribuíram para a política de crédito rural de hoje, graças a evolução e desenvolvimento atrelado ao passar dos tempos novas ideias surgiram e acabaram se consolidando no que chamamos hoje de Plano Agrícola e Pecuário (Plano Safra). Desde sua criação em 2003, esse plano tem desempenhado um papel crucial na formulação de políticas agrícolas e na promoção do crescimento econômico do país (Ramos e Martha Júnior, 2010).

De acordo com o Mapa (2018), o Plano Safra consiste em um conjunto de medidas e ações voltadas para o financiamento da produção agropecuária, visando aumentar a produtividade, garantir a segurança alimentar e promover o crescimento econômico no meio rural. O Plano Safra é composto por diversas linhas de crédito, programas e incentivos que abrangem diferentes áreas da atividade agrícola, como agricultura familiar, agroindústria, pecuária, pesca e aquicultura. Cada uma dessas linhas de crédito possui condições específicas de financiamento, tais como taxas de juros, prazos de pagamento, limites de financiamento e exigências para acesso aos recursos.

Uma das características distintivas é a definição de metas e diretrizes claras para o financiamento agrícola, o seguro rural, a comercialização de produtos agrícolas e o desenvolvimento de tecnologias para o campo. Além disso, estabelece linhas de crédito específicas para diferentes segmentos do setor agrícola, como agricultura familiar, médios e grandes produtores, e para diferentes culturas e regiões do país, segundo dispõe o Mapa (2018).

Outra característica importante é a sua periodicidade anual, o que permite uma adaptação dinâmica às condições de mercado e às necessidades dos produtores rurais. A cada ano, o governo revisa e ajusta as políticas e os programas do Plano Safra com base nas projeções de safra, na disponibilidade de recursos financeiros e nas tendências do mercado agrícola.

As motivações por trás do Plano Safra são diversas e abrangem aspectos econômicos, sociais e ambientais. Em termos econômicos busca promover o

crescimento do agrícola, aumentar a produção de alimentos e matérias-primas, e contribuir para o superávit da balança comercial do país.

Do ponto de vista social, tem como objetivo reduzir as desigualdades regionais e sociais, fornecendo apoio financeiro e técnico para pequenos agricultores e comunidades rurais. Além disso, o Plano Safra busca promover a inclusão produtiva, gerar empregos no campo e melhorar as condições de vida no meio rural.

Em termos ambientais, visa promover a adoção de práticas agrícolas sustentáveis, como a agricultura de baixo carbono, a conservação dos recursos naturais e a preservação da biodiversidade. Ao incentivar a produção agrícola sustentável, o Plano Safra contribui para a mitigação das mudanças climáticas e a proteção do meio ambiente.

## **2.1 Surgimento e implantação do Plano Agrícola e Pecuário (Plano Safra)**

No contexto brasileiro, a continuidade da atividade agrícola tem sido viabilizada por meio do crédito rural, que financia insumos e outros custos necessários para o plantio. Esses custos são contemplados pelo Plano Safra, conhecido tecnicamente como Plano Agrícola e Pecuário (PAP).

Com vigência de julho a junho do ano subsequente, o PAP aborda questões fundamentais para o setor agropecuário, como o abastecimento do mercado interno, a expansão das exportações e a geração de empregos e divisas. Além disso, o plano define políticas relacionadas ao crédito rural, subsídios para o seguro rural e mecanismos de apoio à comercialização.

A necessidade desse apoio e planejamento governamental decorre da natureza intrinsecamente volátil da produção agrícola, que está sujeita a fatores imprevisíveis, como mudanças climáticas. Isso torna a atividade agrícola uma empreitada de alto risco, apesar de ser essencial para garantir a segurança alimentar da população. Assim, o apoio financeiro e estratégico do governo desempenha um papel crucial na estabilidade e no desenvolvimento sustentável do setor agrícola brasileiro.

O plano é elaborado com base em estudos e projeções sobre a conjuntura econômica, agrícola e climática do país, além de considerar as demandas e

necessidades específicas do setor agrícola em cada região. Segundo Antônio Graça e Flávio Carrança (2010):

“O Agronegócio tem peso expressivo na economia brasileira, tendo respondido por 24% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no ano passado, de acordo com dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). O segmento de lavouras é responsável por 71% do produto do setor, enquanto o segmento pecuário responde pelos 29% restantes. No Brasil, a manutenção da atividade agrícola tem dependido do crédito rural para financiamento de insumos e de outros custos para viabilizar o plantio. Estes custos são consignados por meio do Plano Safra.”

Coelho (2001), destaca a importância crucial de um plano de safra para a agricultura. Ele salienta que a natureza da atividade agrícola envolve consideráveis riscos, desde o plantio até a colheita, diferenciando-a de outros setores da economia. Coelho, autor do estudo "70 anos de política agrícola no Brasil", que abrange o período de 1931 a 2001, destaca três razões primordiais para a elaboração de uma política agrícola eficaz: otimização da alocação de recursos, mitigação das flutuações na renda e garantia da segurança alimentar.

Segundo o estudo de Coelho, a política agrícola brasileira passou por quatro fases distintas ao longo do tempo. A primeira, conhecida como "fase da agricultura primitiva", teve início em 1931 com a criação do Conselho Nacional do Café. A segunda fase, de modernização da agricultura, teve início em 1965, seguida pela fase de transição da agricultura, aproximadamente vinte anos depois, quando o governo federal optou por eliminar o subsídio ao crédito por meio do uso de indexadores. A última fase, iniciada em 1995, é caracterizada pelo desenvolvimento de novos instrumentos de política agrícola e uma maior preocupação com questões ambientais.

O Plano Safra teve sua origem na segunda fase, iniciada em 1965, marcada pela expansão do crédito rural e pela reformulação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGMP). Durante esse período, surgiu o Sistema Nacional de Crédito Rural, com o objetivo de diversificar a pauta de exportações agrícolas brasileiras, reduzindo a dependência de produtos como café e açúcar. Desde então, foram implementados diversos mecanismos para acompanhar a evolução da agricultura brasileira, que se tornou um importante força no cenário internacional, destacando-se produtos como o complexo da soja, que hoje representa uma das *commodities* mais significativas das exportações agrícolas do país.

## 2.2 Principais mudanças institucionais no Plano Safra

Desde sua criação, o Plano Safra, uma política-chave para o setor agrícola brasileiro, testemunhou uma série de mudanças institucionais significativas. No período inicial, atores como o Banco do Brasil desempenharam um papel crucial na implementação das políticas de crédito rural. O surgimento do SNCR marcou uma mudança fundamental, consolidando as diretrizes para a concessão de crédito e garantindo uma abordagem mais estruturada para o financiamento agrícola, conforme dispõe Coelho (2001).

Posteriormente, a modernização da agricultura nos anos 1960 trouxe consigo a expansão do crédito rural e uma reformulação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), visando diversificar a produção agrícola brasileira e reduzir sua dependência de produtos como café e açúcar. Essa fase também testemunhou o desenvolvimento de novos instrumentos de política agrícola para promover a sustentabilidade e atender às demandas ambientais crescentes segundo Ramos e Martha Júnior (2010).

Na década de 1980, a transição na política agrícola foi marcada pela eliminação gradual dos subsídios ao crédito rural, em meio a mudanças econômicas e políticas no país. O governo federal desempenhou um papel central na formulação e implementação dessas políticas, adaptando-se às novas realidades econômicas e globais conforme diz Ramos e Martha Júnior (2010).

A partir de 1995, a política agrícola entrou em uma nova fase, caracterizada pela introdução de instrumentos mais sofisticados e pelo fortalecimento das preocupações ambientais. Nesse período, o Plano Safra ganhou destaque como um instrumento crucial para a realidade da política agrícola.

Ao longo dos anos, diversos atores, incluindo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, órgãos reguladores, instituições financeiras e associações de produtores, desempenharam papéis importantes na formulação e implementação das políticas do Plano Safra. Suas decisões e intervenções moldaram o cenário agrícola brasileiro, influenciando a alocação de recursos, o acesso ao crédito e a dinâmica do mercado agrícola.

### 2.3 Problemas apresentados ao longo do tempo

Ao longo dos anos, o Plano Safra enfrentou uma série de desafios. Segundo Graça e Carrança (2010), um dos principais problemas desde o início foi a falta de alinhamento entre as políticas agrícolas e as necessidades reais dos produtores rurais. Segundo eles, por muitas vezes, as medidas adotadas não foram suficientes para atender as demandas específicas do setor agrícola brasileiro, levando a uma alocação inadequada de recursos e a baixa eficácia das políticas implementadas.

A falta de alinhamento entre as políticas agrícolas inviabiliza a tomada de crédito por parte dos agricultores familiar. De acordo com os estudos do CPI/PUC-Rio (2023), apenas 15% dos agricultores familiares conseguem acesso ao crédito. Ou seja, dos poucos produtores que conseguem se enquadrar dentro dos parâmetros do Plano Safra, apenas um quarto conseguiu se capitalizar com os recursos disponibilizados pelo Governo Federal.

Outra falha observada através dos estudos da CPI/PUC-Rio (2023), é que os produtores que possuem área produtiva entre 10 e 100 hectares representam 20% dos tomadores de crédito, enquanto os que possuem área produtiva de até quatro hectares somam apenas 10%. Nesse sentido, entre os próprios produtores rurais de pequeno e médio porte é possível observar uma tendência a incentivar o maior em detrimento do menor produtor, logo, o PAP acaba se contradizendo, dado que seu objetivo é mitigar essa diferenciação.

Uma outra questão importante sobre a distribuição dos recursos do Plano Safra é a histórica concentração regional. Segundo as análises do CPI/PUC-Rio (2023), cerca de 29% dos produtores da Região Sul acessam os recursos do Pronaf, contra apenas 9% das famílias produtoras da Região Norte. Leite e Junior (2014), destacam que essa concentração costuma ser estável ao longo da década de 1990 e nas duas primeiras décadas dos anos 2000. Nesse interim, a que se pensar em novas estratégias para a distribuição do crédito rural, haja vista que as propostas apresentadas não produziram o devido efeito. Ademais,

A concentração de recursos também ocorre em relação a produtos. Milho, trigo e soja são os produtos com maior financiamento, com o valor do Pronaf representando mais de 40% do valor de venda desses produtos. Em contraste, o Pronaf representa menos de 10% do valor de venda de produtos

relevantes na agricultura familiar, como mandioca, banana, cana-de-açúcar, cacau, abacaxi, laranja e açaí. (CPI/PUC-RIO, 2023, p. 2).

Além disso, Graça e Carranço (2010), apontam outra questão importante que diz respeito à sustentabilidade ambiental, pois, ao longo dos anos o Plano Safra nem sempre priorizou práticas agrícolas sustentáveis, o que resultou em problemas como desmatamento, erosão do solo e contaminação ambiental. Os estudos do CPI/PUC-Rio (2023) inferem que “diante dos desafios atuais de redução do desmatamento e da crise climática, a política pública deve prover incentivos para a transição para uma agropecuária de baixo carbono”. A falta de incentivos para a adoção de técnicas agrícolas mais sustentáveis foi uma das principais críticas feitas ao plano ao longo do tempo.

Outrossim, a dependência excessiva do crédito subsidiado pelo governo também foi identificada como um problema significativo. Muitos produtores rurais tornaram-se altamente endividados devido à falta de diversificação nas fontes de financiamento, o que os deixou vulneráveis a crises econômicas e oscilações nos preços das commodities agrícolas.

A falta de políticas eficazes para promover a inclusão social e econômica dos pequenos agricultores também foi uma questão importante. Muitos produtores familiares não foram devidamente contemplados pelas medidas do Plano Safra, o que perpetuou as desigualdades no campo e contribuiu para o êxodo rural e a concentração de terras.

## **2.4 Análise dos resultados obtidos**

A análise dos resultados obtidos a partir das investidas do Plano Safra entre as safras 2018/19 e 2021/22 é um ponto que merece muita atenção. Antes de fazer uma verificação quantitativa dos dados disponibilizados pelo MAPA, faz-se necessário realizar uma contextualização dos eventos políticos e sociais pelos quais o Brasil passou antes do lançamento do Plano Safra 2018/19.

No início dos anos 2000 ele começa a apresentar resultados muito positivos, principalmente pelo fato de os governantes da época apresentarem uma preocupação acentuada por questões como o desenvolvimento socioeconômico dos pequenos produtores. Ao ler as propostas de cada safra é possível observar uma tendência para

o aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas para o setor rural, muito embora a passos lentos e com pouca eficiência conforme exposto na sessão anterior.

O impeachment da Dilma Rousseff no ano de 2016, a posse de Michel Temer - que governou de 2016 até 2018 e a eleição de Jair Bolsonaro - que assumiu o poder em 2019, marcam o aprofundamento de um processo de fragilização/desconstrução das políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar no Brasil, provocado sobretudo pela extinção de programas que já estavam em atividade e pela visão antipolítica do governo (GRISA, SCHMITT, SILVA, LEITE, ZIMMERMANN, BARBOSA, 2022).

Essas mudanças governamentais certamente mudaram o curso da história do crédito rural, mas ainda é cedo para dizer em que medida. Ainda assim, é indubitável que de sua concepção até os dias atuais, o Plano Safra tem desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento do setor agrícola brasileiro. Ao longo dos anos, diversos resultados positivos foram observados em relação à criação e execução do plano. O aumento da produção agrícola é um dos exemplos, já que permitiu que os produtores tenham acesso a recursos para investir em tecnologia, insumos e infraestrutura.

Contudo, pela ótica da agricultura familiar, os resultados obtidos no ano de 2022 não foram tão positivos e denunciam a continuidade de um modelo que persiste dentro da economia brasileira – a concentração de investimentos nos grandes produtores. De acordo com os estudos do CPI/PUC-Rio (2023), em

2022, o número de contratos do Pronaf foi de 1,4 milhão, o que corresponde a 73% do total de contratos de crédito rural. No entanto, o Pronaf representa apenas 14% do volume total de recursos do crédito rural. Esse percentual indica um financiamento menor em comparação com a agricultura empresarial (médios e grandes produtores), uma vez que a agricultura familiar ocupa 23% da área cultivada e também é responsável por 23% do valor da produção (CPI/PUC-RIO, 2023, p. 3).

ou seja, dentro das mudanças possíveis, o que se percebe é a potencialização das desigualdades socioprodutivas.

O Plano Safra para o período de 2018/19 a 2021/22 foi marcado por uma série de iniciativas e medidas destinadas a impulsionar o setor agrícola brasileiro. Em sua essência, visou fornecer suporte financeiro e técnico aos produtores rurais,

promovendo o aumento da produção e da produtividade agrícola, além de garantir o abastecimento alimentar interno e fortalecer as exportações do agronegócio brasileiro.

A seguir serão mencionados os planos para cada safra dentro do período observado, bem como as principais mudanças ocorridas em cada uma. Vale ressaltar que os dados foram produzidos e analisado pelo Mapa e nesta sessão eles serão inseridos com fim de promover maior grau de entendimento sobre função, composição e atuação dessa política.

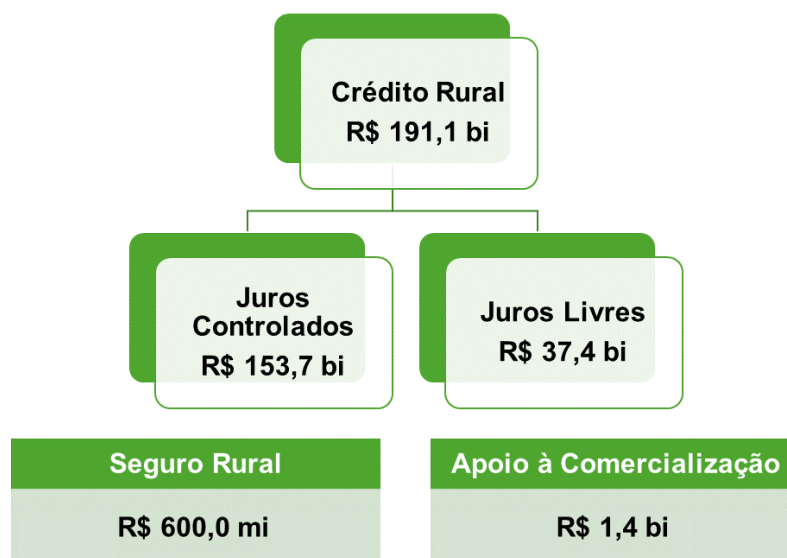
#### **2.4.1 Plano Safra 2018/19**

O Plano Safra 2018/19 abordou diversos pontos importantes para o desenvolvimento do setor agrícola brasileiro neste período. Ele previa um montante significativo de recursos para financiar a agricultura, incluindo crédito para custeio, investimento e comercialização. Nele constaram as medidas específicas para fortalecer a agricultura familiar, como o aumento do limite de financiamento por família e a criação de linhas de crédito específicas para esse público.

A alocação dos recursos disponibilizados a partir do Plano Safra de 2018/19 está descrita no organograma abaixo. Nesta safra o montante total dos recursos canalizados para o desenvolvimento do setor rural no país foi de 194,3 bilhões de reais. A safra anterior registrou uma oferta de 188,4 bilhões de reais de acordo com os dados divulgados pelo Mapa em 2018. O aumento na oferta de crédito, segundo Mapa (2018), faz parte da agenda do programa, que tem por objetivo estimular o crescimento da produção agrícola no por meio da utilização do crédito subsidiado do Governo.

Do total dos recursos, R\$191,1 bilhões foram direcionados para atender as demandas do crédito rural. Deste, R\$ 153,7 bilhões foram atribuídos aos programas contemplados pelos incentivos do governo no que tange à redução das taxas de juros (Juros Controlados) a exemplo do Pronaf e Pronamp. O restante foi alocado nos programas que também compõe a produção rural, só que sem o benefício do controle das taxas de juros. Isso, porém, não significa que as condições sejam desfavoráveis para o tomador de crédito ao ponto de ser mais interessante tomar o crédito disponível no livre mercado.

Figura 1: Volume de recursos disponibilizados pelo Plano Safra 2018/19.



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados contidos no Plano Safra 2018/19.

Ademais, na safra em questão, com objetivo de dar mais segurança ao produtor que toma e que eventualmente está sujeito a passar por sinistros durante o processo de cultivo da plantação e até mesmo durante o a comercialização de seus produtos, o Plano Safra disponibilizou R\$ 600 milhões para o seguro rural. Além disso, com objetivo de apoiar a comercialização da produção, viabilizando a estocagem e o transporte dos produtos, o Plano contou com certa de R\$ 1,4 bilhões que foram direcionados especificamente para este fim.

Nesta safra, um dos produtos mais beneficiados pelo Plano foi o café. Para financiar as atividades produtivas e comerciais, os produtores deste produto puderam contar com o Funcafé, um fundo de R\$4,9 bilhões distribuídos em diversas linhas de crédito, incluindo custeio, financiamento para aquisição de café, estocagem, recuperação de cafezais e capital de giro para indústrias de solúvel, torrefação, moagem e cooperativas de produção, conforme dados disponibilizados do Mapa (2018).

Na aplicação desses recursos foram envolvidos 37 agentes financeiros, incluindo bancos cooperativos e cooperativas de crédito. O Funcafé atuou como intermediário na distribuição de recursos para esses agentes financeiros, que por sua vez financiaram produtores, indústrias, cooperativas de café e exportadores, com taxas de juros de até 7,0% para custeio e estocagem, e até 9,5% para as linhas de financiamento para aquisição de café e capital de giro, segundo o MAPA (2018).

Outro ponto importante e que merece destaque nesta análise é prática da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Seus diversos instrumentos de atuação, como Aquisição do Governo Federal (AGF), Prêmio para Escoamento de Produto (PEP), Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural (PEPRO), entre outros, desempenharam um papel crucial na tomada de decisão dos agricultores em relação ao plantio.

O Governo Federal, ao adquirir a produção ou igualar os preços, garantia uma receita mínima aos agricultores quando os preços de mercado ficavam abaixo do mínimo estabelecido. Na safra 2017/2018, foram destinados R\$ 417 milhões para garantir o preço mínimo ao produtor, sustentando a comercialização de 5,77 milhões de toneladas de produtos, principalmente milho conforme informações disponibilizadas na pelo Mapa (2018).

Os produtos cultivados comercialmente e os provenientes do extrativismo eram amparados pela PGPM. Nessa safra, dois novos produtos, o buriti e o murumuru, foram incluídos na lista, totalizando 17 produtos extrativos com acesso à subvenção direta pela PGPM.

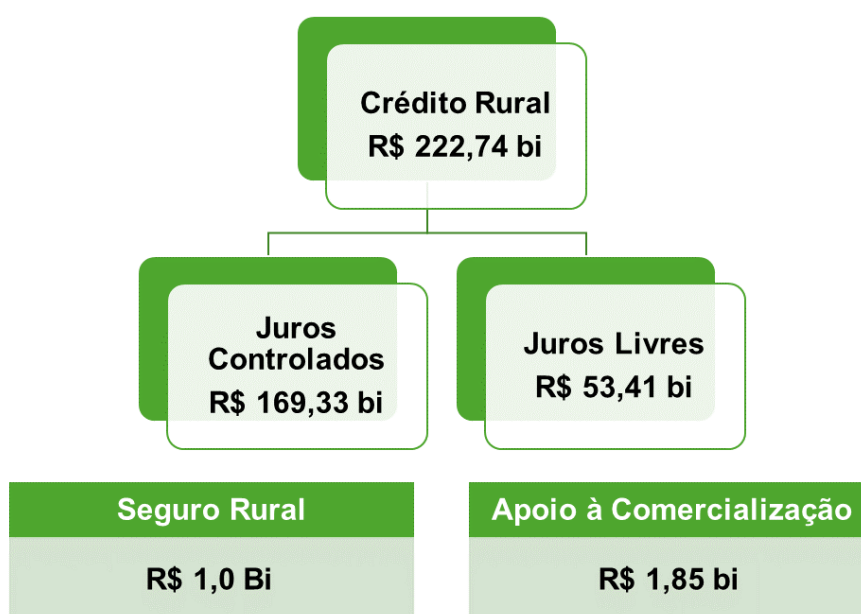
#### **2.4.2 Plano Safra 2019/20**

A política agrícola, representada pelo Plano Safra e alinhada com a orientação econômica do Governo Bolsonaro, incorporou medidas que refletiram as condições observadas nos mercados interno e externo. Ao mesmo tempo, buscou manter níveis adequados de suporte ao produtor rural, dentro das restrições orçamentárias impostas pelo teto de gastos públicos conforme nos diz o Mapa (2019).

Apesar do cenário internacional de menor crescimento na produção e no comércio e do Brasil figurar entre os países com menor subsídio agrícola na época, equivalente a 1,5% do valor bruto da produção agropecuária, a agricultura brasileira apresentou bom desempenho. Houve sucessivos recordes de produção e exportação, estimados em 242,1 milhões de toneladas na safra 2018/19, tendo seu valor de mercado estimado em R\$ 101,2 bilhões em 2018. Isso contribuiu significativamente para a recuperação da economia nacional segundo o Mapa (2019).

Nesse contexto, a agricultura brasileira se beneficiava de um ambiente altamente favorável, impulsionado pelo potencial de aumento da oferta e pela forte competitividade do setor. Além disso, os esforços contínuos para consolidar e abrir novos mercados contribuíam para ampliar a participação do Brasil no mercado agrícola global e para elevar sua posição entre os principais países produtores e exportadores de produtos agrícolas. Para assegurar esse ritmo de crescimento, o Plano safra contou com um montante total de R\$ 222,74 bilhões específicos para investir no crédito rural. A distribuição desses recursos está detalhada no organograma abaixo:

Figura 2: Volume de recursos disponibilizados pelo Plano Safra 2019/20.



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados contidos no Plano Safra 2019/20.

Sendo assim, R\$ 169,33 bilhões para custeio, comercialização e industrialização e R\$ 53,41 bilhões para investimento. Em comparação com a safra anterior, observa-se que o aumento dos recursos disponibilizados para investimento foi de 8,4%, sendo que para as demais finalidades, o aumento observado foi de 1,9%, sinalizando a efetiva utilização desses recursos nos últimos anos, Mapa (2019).

Ademais, os beneficiários do Pronaf, na safra 2019/20, contaram com R\$ 31,22 bilhões para os financiamentos de custeio, industrialização e investimento. Deste montante, R\$ 500 milhões foram destinados, pela primeira vez, para a construção de moradias rurais, Mapa (2019).

Quanto às taxas de juros o Mapa (2019) mostra que estas foram estabelecidas em 0,5%, 1,5%, 3% e 4,6% para os financiamentos destinados aos pequenos produtores pelo Pronaf, abrangendo todas as finalidades. Para os médios produtores, enquadrados no Pronamp, as taxas foram definidas em 6% para custeio e industrialização, e em 7% para investimentos. Já para os demais programas de investimento, as taxas de juros, sujeitas a equalização, variaram entre 5,25% e 10,5%.

Com o intuito de direcionar recursos com juros equalizados pelo Tesouro Nacional para agricultores familiares e médios produtores rurais, algumas taxas foram mantidas em relação ao ano anterior, como a de 4,6% ao ano para o Pronaf e 6% ao ano para operações de custeio no Pronamp segundo o Mapa (2019).

Para outros programas específicos de investimento o Mapa (2019) mostra que houve um aumento geral de 1,0 ponto percentual nas taxas de juros. Todavia, foram fixadas taxas iguais às da safra anterior em alguns casos, como 5,25% ao ano para o ABC Ambiental, priorizando questões relacionadas à adequação ambiental da propriedade rural, 7,0% ao ano para custeio do Funcafé, e 9,5% ao ano para o FAC e Capital de Giro para Indústrias de Café Solúvel e de Torrefação de Café.

Em um passado não tão distante, a atividade rural era caracterizada por elevado risco e incerteza devido a fatores climáticos, ameaças sanitárias e flutuações de mercado. A gestão adequada de riscos era essencial para mitigar prejuízos e garantir a estabilidade da renda dos produtores, Mapa (2019).

O papel do seguro rural na estabilidade da renda agrícola e na adoção de tecnologias é amplamente reconhecido internacionalmente. Muitos países, como Estados Unidos, Canadá e Espanha, adotam modelos privados com participação pública, subsidiando parte do prêmio ou das despesas administrativas das seguradoras. Essa abordagem na visão do Mapa (2019) contribuiria para o desenvolvimento de mercados privados de seguros agrícolas e para o avanço tecnológico no setor agrícola. Com base nisso, na safra 2019/20, pôde-se observar um aumento de aproximadamente R\$ 400,00 milhões do montante destinado ao programa de seguro rural em relação a safra anterior, e como será visto nas próximas sessões, esse valor cresceu ainda mais.

Com relação as políticas de apoio à comercialização, na safra 2019/20, 57 produtos da produção nacional foram beneficiados, dentre eles 15 já eram amparados

por mecanismos de garantia de preços mínimos e financiamento para estocagem. Além disso, 25 produtos de destaque regional, incluindo frutas, e 17 extrativos também se beneficiaram de linhas de crédito para comercialização, conforme dados divulgados pelo Mapa (2019).

Na safra 2019/2020, foram aprovados novos preços mínimos, com reajuste médio de 7% para os principais produtos. Esses valores, aprovados pelo Conselho Monetário Nacional foram estabelecidos em consonância com o comportamento de mercado, observando a taxa de câmbio e a expectativa futura dos preços nas bolsas de mercadorias no mercado internacional e as condições internas de produção. Para 2020 estão destinados R\$ 1,81 bilhão para apoio à comercialização, dos quais R\$ 1,0 bilhão são para equalização de preços e R\$ 560 milhões nas operações de aquisição de produtos e, R\$ 250 milhões para equalizar a venda de estoques, conforme o que o Mapa (2019) divulgo no plano relativo ao ano anteriormente mencionado.

A pandemia de COVID-19 teve um impacto significativo na economia mundial, desencadeando uma série de efeitos adversos em diferentes setores. A paralisação de atividades econômicas, as restrições de viagens e o distanciamento social afetaram severamente cadeias de suprimentos globais, levando a interrupções na produção e no comércio internacional. Além disso, o aumento do desemprego e a redução da demanda do consumidor resultaram em uma desaceleração econômica generalizada segundo o Mapa (2020).

No contexto do agronegócio brasileiro, a pandemia também teve implicações significativas. Embora o setor agrícola tenha sido menos afetado do que muitos outros setores da economia, enfrentou desafios como escassez de mão de obra devido a restrições de mobilidade e preocupações com a segurança dos trabalhadores rurais.

Outrossim, a volatilidade dos preços das commodities agrícolas e as interrupções nas cadeias de suprimentos globais afetaram a produção e as exportações brasileiras. No entanto, o agronegócio brasileiro demonstrou resiliência, adaptando-se rapidamente às novas condições e mantendo sua posição como um dos principais produtores e exportadores mundiais de alimentos conforme divulgou o Mapa (2020)

### 2.4.3 Plano Safra 2020/21

A agropecuária brasileira mostrou-se resiliente em períodos de crise econômica, como em 2008 e durante a pandemia da Covid-19 no final da década passada. Seu dinamismo e competitividade a destacaram, mantendo o crescimento da produção e das exportações, além de garantir o abastecimento do mercado interno, segundo o Mapa (2020).

As exportações do agronegócio atingiram US\$ 61,1 bilhões nos primeiros sete meses de 2020, destacando-se produtos como soja, carnes e produtos sucroalcooleiros. O Valor Bruto da Produção (VBP) segundo o Mapa (2020), para 2020 foi estimado em R\$ 742,4 bilhões, um aumento de 10,1% em relação a 2019. Quanto ao crédito rural para a safra 2020/2021, a demanda potencial foi estimada em R\$ 400 bilhões, com disponibilidade de R\$ 179,4 bilhões por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Segundo as primeiras projeções da Conab, divulgadas em 25 de agosto de 2020 “As “Perspectivas para a Agropecuária Safra 2020/21”, a produção brasileira de grãos cresceu 8% e devia alcançar o recorde de 278,7 milhões de toneladas na safra, aproximadamente 116 milhões de toneladas maior (71,2%) que o registrado na safra 2010/11 (162,8 milhões t)”. Isso mostra que as expectativas para o setor eram altas e se mostraram promissoras.

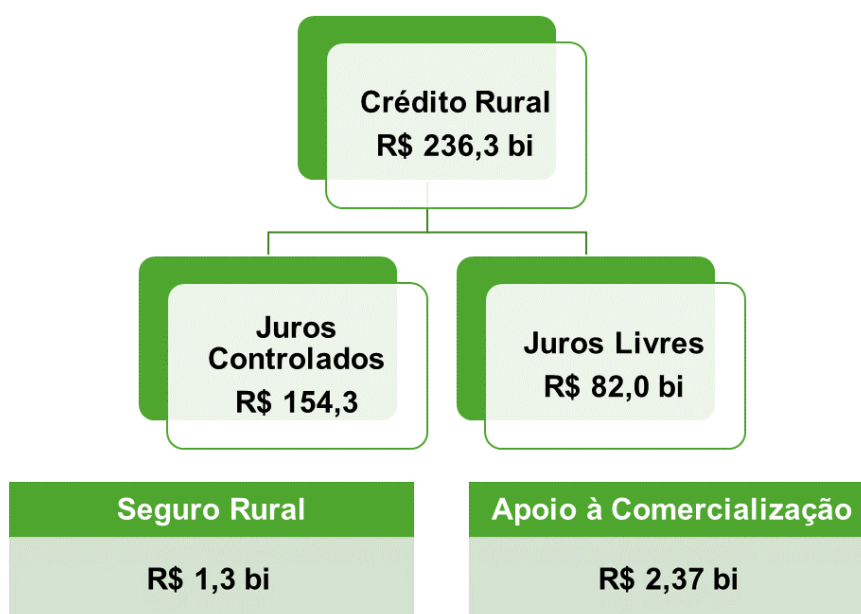
Os prognósticos favoráveis divulgado pelo Mapa (2020), somados à desvalorização cambial e à estabilidade financeira, mantiveram a confiança dos produtores rurais em alta, apesar da pandemia da Covid-19. A confiança do setor agrícola permaneceu otimista durante oito trimestres consecutivos, com o Índice de Confiança do Agronegócio (IC AGRO) registrando uma alta significativa no segundo trimestre de 2020.

O apoio ao setor foi ampliado, com foco nos pequenos e médios produtores, tendo por estratégia o estímulo à retomada dos investimentos sem, contudo, comprometer o financiamento de capital de giro aos produtores rurais para o necessário custeio da safra e às cooperativas e agroindústrias para que cumpram seu papel na cadeia produtiva do agronegócio, Mapa (2020).

Assim, houve aumento da disponibilidade de recursos para financiar a agropecuária, melhoria nas condições de financiamento, reduzindo as taxas de juros, sendo mantida a prioridade atribuída à inovação tecnológica, à armazenagem, à irrigação e à agricultura de baixa emissão de carbono, com foco nos pequenos e médios produtores rurais.

Na safra 2020/21, foram disponibilizados R\$ 236,3 bilhões para o crédito rural, representando um aumento de 6,1% em relação à safra anterior. Esse montante foi destinado para atender aos custos de produção, às necessidades de financiamento de novos investimentos, bem como para a comercialização e o processamento da produção agrícola, segundo dados do Mapa (2020).

Figura 3: Volume de recursos disponibilizados pelo Plano Safra 2020/21.



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados contidos no Plano Safra 2020/21.

Dos R\$ 236,3 bilhões, R\$ 179,4 bilhões foram direcionados para financiamentos de custeio, comercialização e industrialização, com uma parcela de R\$ 154,3 bilhões a taxas de juros controladas ou subsidiadas, um aumento de 65%, enquanto R\$ 82 bilhões foram a juros livres, representando um aumento de 11%. Para os financiamentos de investimento, foram disponibilizados R\$ 56,9 bilhões, um aumento de 6,6%, visando atender à crescente demanda por esses recursos observada na safra anterior, conforme o que consta no plano do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2021).

O acesso ao crédito rural foi aprimorado não apenas pelo aumento dos recursos disponíveis, mas também pela redução das taxas de juros anuais, especialmente para os produtores familiares e médios produtores. As taxas foram reduzidas segundo o Mapa (2020) para 2,75% e 4,0% no Pronaf e 5,0% e 6,0% no Pronamp, enquanto para os demais produtores houve uma diminuição de 8,0% para 6,0%.

No que diz respeito aos programas de investimento, houve uma redução de um ponto percentual nas taxas de juros. Essas reduções, embora menores que as da taxa Selic, foram estabelecidas para não comprometer a disponibilidade de recursos para o financiamento da agropecuária, considerando o orçamento disponível do Tesouro Nacional para subvenção ao crédito rural.

O apoio aos investimentos na agropecuária foi reforçado pela Lei nº 13.986/2020, conhecida como Lei do Agro, que introduziu diversos mecanismos e ajustes nos títulos de intermediação financeira para captação de recursos e fornecimento de crédito aos produtores rurais, destacando-se a adaptação à entrada do mercado de capitais no financiamento do agronegócio. As medidas contidas nessa lei devem aumentar os recursos destinados ao financiamento do agronegócio, além dos disponíveis para a Safra 2020/21.

Ademais, o apoio à comercialização incluiu financiamento para estocagem, abrangendo cana-de-açúcar e vários tipos de pescado. Um total de 139 produtos foram contemplados pelo Financiamento Especial para Estocagem de Produtos Agropecuários (FEE) e pelo Financiamento para Garantia de Preços ao Produtor (FGPP), conforme mencionado anteriormente. Durante a safra 2019/2020, foram realizados mais de 11,4 mil contratos de FEE e FGPP, totalizando um montante de R\$ 12,54 bilhões, conforme o Mapa (2020).

#### **2.4.4 Plano Safra 2021/22**

Apesar da crise contínua da pandemia do Covid-19, o setor agropecuário manteve seu bom desempenho, registrando safras recordes e crescimento positivo do PIB em 2020, alcançando 2,0%. Em contraste, o PIB da economia, do setor

industrial e de serviços registrou resultados negativos, com -4,1%, -3,5% e -4,5%, respectivamente segundo o Mapa (2021).

Durante esse período, o abastecimento interno foi plenamente garantido, enquanto as exportações agropecuárias e do agronegócio aumentaram em 7,1% e 4,0%, atingindo US\$ 87,5 bilhões e US\$ 100,7 bilhões, respectivamente. Esses resultados fortaleceram a posição de destaque do Brasil como um dos principais produtores e exportadores mundiais de produtos agropecuários, conforme divulgou o Mapa (2021).

A política agrícola delineada no Plano Safra 2021/22 enfatizou o fortalecimento do apoio aos pequenos e médios produtores rurais, além dos programas prioritários de investimento. Houve uma estratégia de diversificação das fontes de recursos para o financiamento do crédito rural, especialmente para os grandes produtores, visando aumentar a participação de recursos provenientes dos mercados financeiro e de capitais, direcionados principalmente para investimentos.

Essa abordagem já vinha sendo adotada devido às dificuldades enfrentadas para atender à crescente demanda por crédito rural, tanto em relação aos recursos obrigatórios quanto aos equalizados, sujeitos ao orçamento do Tesouro. De acordo com o Banco Central (2021), entre 2015/16 e 2019/20, houve uma redução na utilização de crédito rural com recursos controlados, enquanto a participação de recursos com taxas de juros livres e direcionados, mas não controlados, aumentou de 14,5% para 30,2%. Nesse contexto, os títulos do agronegócio, como CPR, CDCA e CRA, tornaram-se cada vez mais relevantes e foram incentivados por meio de revisões na legislação, como a Lei 13.986, conhecida como Lei do Agro.

O Plano Safra 2021/22 foi reforçado, adotando uma abordagem mais ambientalmente consciente e sustentável, ao direcionar o financiamento para a recuperação de solos, anteriormente apoiado pelo Programa de Modernização da Agricultura e Conservação dos Recursos Naturais (Moderagro). Além disso, no âmbito do Programa ABC (Agricultura de Baixo Carbono), foram incluídas opções de financiamento para a produção de bioinsumos destinados ao uso na propriedade rural e para a implementação, melhoria e manutenção de sistemas de geração de energia renovável para consumo próprio, segundo o Mapa (2021).

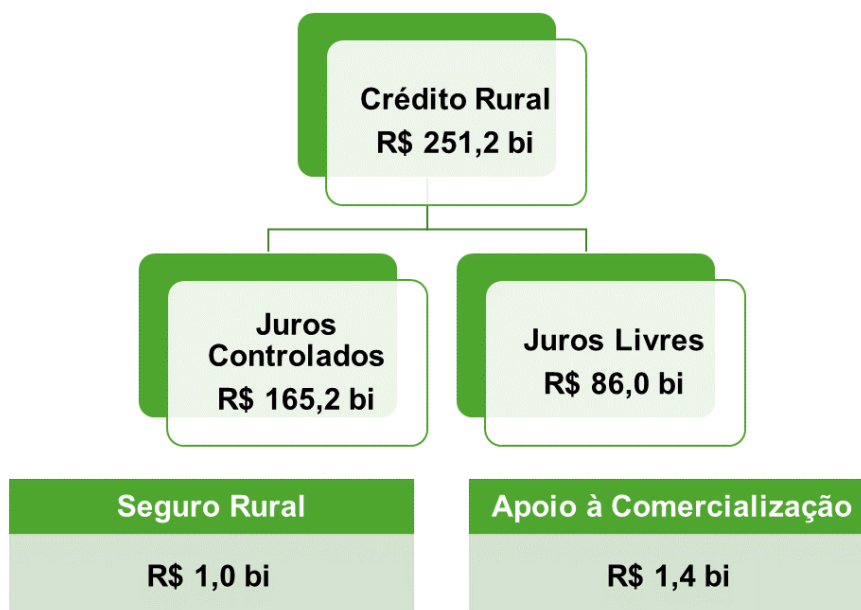
Entre as medidas introduzidas pelo Plano Safra 2021/22, um destaque foi dado ao incentivo da competição entre as instituições financeiras que lidam com o crédito rural, buscando ampliar o acesso aos recursos equalizados. Isso foi realizado mediante o aumento do número desses agentes, passando de sete para doze, conforme estabelecido pela Lei 13.986, de 07 de abril de 2020 (Lei do Agro). Essa legislação permitiu a concessão de subvenção econômica a esses agentes, selecionados com base em critérios como spread e alcance na aplicação dos recursos.

Essa iniciativa resultou em uma redução do ônus do Tesouro Nacional com equalização de juros do crédito rural, o que possibilitou a disponibilização de R\$ 88,5 bilhões de recursos equalizados para a safra 2021/22, sendo R\$ 40,09 bilhões para investimentos e R\$ 48,41 bilhões para custeio e comercialização. O orçamento do Tesouro Nacional conforme dados do Mapa destinado à equalização de juros na utilização desses recursos foi de R\$ 13,0 bilhões, dos quais R\$ 6,6 bilhões para a safra da agricultura empresarial e R\$ 6,4 bilhões para a safra da agricultura familiar, segundo o Mapa (2021).

Quanto aos recursos provenientes dos depósitos à vista e obrigatoriamente aplicados no crédito rural para a safra 2021/22, entrou em vigor uma redução da exigibilidade correspondente, de 27,5% para 25%, conforme o que dispõe no Mapa (2021). No entanto, o aumento dos depósitos à vista nos bancos comerciais, decorrente do auxílio emergencial do Governo durante a crise da pandemia, resultou em um incremento no volume desses recursos, bem como dos recursos provenientes da Poupança Rural, cujo percentual de exigibilidade de aplicação em operações de crédito rural permaneceu em 59%.

Para a safra 2021/22, conforme exposto no organograma abaixo, foram alocados R\$ 251,2 bilhões para o crédito rural, o que representa um aumento de 6,3% em relação à safra anterior. Desse valor, R\$ 165,2 bilhões de reais foram para programas com juros controlados e R\$ 86 bilhões para juros livres. Esse montante reflete os custos de produção e a necessidade de recursos para financiar novos investimentos, além de abranger a comercialização e o processamento da produção.

Figura 3: Volume de recursos disponibilizados pelo Plano Safra 2021/22.



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados contidos no Plano Safra 2021/22.

Do total disponibilizado, R\$ 177,8 bilhões foram direcionados para financiamentos de custeio, comercialização e industrialização, enquanto os financiamentos de investimento receberam R\$ 73,4 bilhões, representando um aumento de 29% para atender à crescente demanda do setor produtivo segundo o Mapa (2021).

Foi autorizado também, para a safra 2020/21, a contratação de Financiamento Especial para Estocagem de Produtos Agropecuários - FEE ao amparo de recursos controlados, em condições especiais para a comercialização de produtos da pesca comercial por captura e da aquicultura, como prazo de reembolso de até 240 dias, a admissão da substituição do penhor por qualquer outra garantia aceita pela instituição financeira e a necessidade da apresentação de contrato formal entre o beneficiário e a empresa de conservação, beneficiamento, transformação ou industrialização de pescados e de produtos da aquicultura para o armazenamento do produto ou de seus derivados segundo o Mapa (2021).

Se por um lado, na conjuntura macroeconômica houve aumento na oferta de crédito, por outro, deu-se início a um processo de desestruturação dos programas de fortalecimento da agricultura familiar, a exemplo do Pronaf e do PAA – mercados sobretudo, segundo Silva (2019), pela redução na oferta de crédito para este público. Nesse sentido, o capítulo seguinte tratará dos principais desafios enfrentados no

acesso ao crédito por parte do produtor familiar e dos desdobramentos do SNCR em relação ao Pronaf.

### **CAPÍTULO 03.**

#### **PEQUENO E MÉDIO PRODUTOR: UMA ANÁLISE SOBRE OS PROGRAMAS DE CRÉDITO RURAL E OS DESAFIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL**

Feita a devida análise a respeito do Plano Safra, abordando seus objetivos, origem e características, levando também em consideração uma breve explanação dos planos dos anos de 2018 a 2022, entende-se que a evolução desse procedimento no Brasil foi de extrema importância para compreender a base do agronegócio do país, porém muitas dificuldades foram encontradas, principalmente no que se refere aos pequenos produtores e a agricultura familiar, que será o assunto abordado neste capítulo.

Esses produtores desempenham um papel muito importante na economia brasileira, contribuindo para a produção de alimentos e geração de empregos. No entanto, eles ainda enfrentam diversos desafios no acesso ao crédito rural, o que limita sua capacidade de investir em tecnologia, aumentar sua produtividade e melhorar suas condições de vida.

Estimasse que os pequenos e médios produtores representam 80% dos agricultores no país e desempenham um papel crucial na produção de alimentos básicos, como arroz, feijão, mandioca e hortaliças. Além disso, esses produtores são responsáveis por uma parcela da produção de café, leite, carne e outros produtos agrícolas de grande importância econômica, segundo o Mapa 2020.

Diversos programas foram criados pelo Governo brasileiro para facilitar o acesso ao crédito rural pelos pequenos e médios produtores. Dentre esses programas, destacam-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Esses programas têm como característica principal oferecer linhas de crédito específicas ao produtor familiar, com taxas de juros subsidiadas a prazos de pagamento mais longos.

Neste capítulo, será abordado o papel do Pronaf, que é um programa de extrema importância no processo de inclusão dos pequenos e médios produtores no processo de modernização da agricultura familiar.

#### **3.2 Pronaf como mecanismos de promoção do desenvolvimento socioeconômico no meio rural**

A agricultura familiar desempenha um papel crucial no abastecimento interno do país, contribuindo significativamente para a oferta de alimentos na mesa dos brasileiros segundo Navarro (2019). Por meio de sua produção diversificada e distribuída por todo o território nacional, os agricultores familiares fornecem uma ampla variedade de produtos agrícolas essenciais para a segurança alimentar da população.

Criado em 1995, o Pronaf tem como principal propósito proporcionar financiamento para operações de custeio e investimento em projetos individuais ou coletivos, visando gerar renda para agricultores familiares e assentados da reforma agrária, além de impulsionar a produtividade agrícola Mapa, (2022). Segundo Araujo e Vieira Filho (2018), o Pronaf não se limita apenas a fornecer crédito, mas também é reconhecido como uma estratégia eficaz para o planejamento territorial local, contribuindo para o desenvolvimento das comunidades rurais.

Os critérios de elegibilidade para acessar os serviços disponibilizados são publicados a cada safra através do Plano Safra. Geralmente as mudanças observadas nesses critérios giram em torno da renda das famílias e área cultivada. De acordo com dados do CPI/PUC-Rio (2023, p. 2), os requisitos atuais para produtores familiares acessarem o crédito do Pronaf são:

não deter área superior a 4 módulos fiscais, utilizar predominantemente mão de obra própria da família nas atividades econômicas do estabelecimento, ter pelo menos 50% da renda bruta familiar proveniente de atividades econômicas do próprio estabelecimento e ter uma renda bruta familiar de até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). (CPI/PUC-RIO, 2023, p. 2).

O Pronaf conta atualmente com 14 linhas de créditos diferentes, sendo que a disponibilidade desses recursos se dá por meio de bancos públicos e privados. A relação de instituições que compõem o quadro de canalizadores do crédito varia a cada safra. Para a safra 2021/22, a distribuição dos recursos se deu por meio de 12 instituições financeiras, quais sejam: Banco do Brasil, BNDES, Sicredi, Bancoob, Cresol, Banrisul, BRDE, Bradesco, Caixa Econômica Federal, Credicoamo, Banco CNH Industrial Capital S.A e Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG. (MAPA, 2022).

No que tange ao volume de recursos disponibilizados ao Pronaf entra as safras 2020/21 e 2021/22, houve um aumento de aproximadamente 19% no período observado, de acordo com os dados do Mapa dispostos na tabela abaixo:

Tabela 01: Variação percentual do volume de recursos financeiros disponibilizados pelo Plano Safra entre 2020/21 e 2021/22 ao Pronaf.

bilhões

Finalidade	2020/21	2021/22	Variação %
PRONAF	33,01	39,34	19,2
PRONAMP	33,12	34,06	2,6
Demais produtos e Cooperativas	170,18	177,82	4,5
<b>Total Plano Safra</b>	<b>236,31</b>	<b>251,22</b>	<b>6,3</b>

Fonte: elaborado pelo MAPA e divulgado no Plano Safra 2021/22.

Estimasse que no ano de 2022, o número de contratos do Pronaf tenha chegado a 1,4 milhão, correspondendo a 73% do total dos contratos de crédito rural. Todavia, ao fazer a mesma comparação em relação ao montante total do valor emprestado pelo Plano Safra, o Pronaf foi contemplado com apenas 14% dos subsídios financeiros do Governo. Nesse sentido, notasse uma disparidade no nível de capitalização via crédito rural entre produtor familiar e produtor empresarial, (CPI/PUC-RIO, 2023).

Se por um lado houve aumento na oferta de crédito, caracterizando uma melhora dentro da própria política pública, por outro houve aumento nas taxas de juros que incidem sobre o crédito subsidiado do Plano Safra. Esse aumento, de acordo com o Mapa (2022), se justifica pelo nível de inflação observado no país neste período e pela taxa Selic. Segundo ele, a variação de 0,5 a 1,5 ponto percentual está abaixo das variações praticadas no livre mercado. Sendo assim, a variação percentual dos juros cobrados sobre os empréstimos destinados ao Pronaf ficou disposta da seguinte forma:

Tabela 02: Variação percentual das taxas de juros estabelecidas pelo Plano Safra entre 2020/21 e 2021/22 sobre o Pronaf. (%a.a.).

Finalidade	2020/21	2021/22
<b>Custeio e Comercialização</b>		
<i>Pronaf</i>	2,75/ 4,0	3,00/ 4,5
<i>Pronamp</i>	5	5,5
<i>Demais produtores</i>	6	7,5

Fonte: elaborado pelo MAPA e divulgado no Plano Safra 2021/22.

Pela perspectiva do Mapa (2022), embora essa variação das taxas de juros, para valores nominais tenham apresentado aumento, em termos reais elas permaneceram negativas. Segundo ele, os efeitos dessa alteração foram favoráveis para os beneficiários do Pronaf, dado que a variação para outras linhas de crédito mais acentuadas.

A verificação dos dados apresentados pelo Plano Safra nos quatro anos em questão comprova que de fato houve crescimento na oferta de crédito no período analisado. É notório que esse crescimento não foi homogêneo, dado que ainda há uma disparidade muito grande entre o que foi disponibilizado ao produtor familiar e ao produtor empresarial.

É indubitável que a alocação eficiente dos recursos públicos é essencial para promoção do desenvolvimento socioeconômico dos produtores rurais no Brasil. De acordo com os estudos do PCI/PUC-Rio, a oferta de crédito para produtores familiares tem poder de modificar suas decisões de produção, levando ao melhor uso dos fatores de produção, intensificando o desenvolvimento sustentável e reduzindo o desmatamento, (PCI/PUC-RIO, 2023).

Destarte, a manutenção das políticas contidas dentro do Pronaf deve ser encarada com extrema relevância. O equilíbrio na oferta dos recursos para produção agrícola no Brasil precisa ser um tema presente na agenda de todos os governantes. A maximização dos resultados dos pequenos produtores dependerá dos esforços dos formuladores do Plano Safra para sanar problemas como a heterogeneidade dos produtores e promover a inclusão do maior número possível de famílias.

Todavia, apesar dos resultados obtidos, dentro do período analisado foi possível identificar algumas medidas que segundo alguns autores marca um retrocesso frente as conquistas dos pequenos produtores, a exemplo do pouco ou nenhum diálogo com os produtores rurais diante das mudanças institucionais que sucederam entre 2018 e 2022, conforme apontam (GRISA, SCHMITT, SILVA, LEITE, ZIMMERMANN, BARBOSA, 2022).

Nesse sentido, próxima sessão abordará alguns dos pontos de inflexão dentro das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar no país.

### **3.3 A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar**

A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar tem sido uma preocupação recorrente no cenário nacional com o passar dos tempos. A agricultura familiar desempenha um papel fundamental na produção de alimentos, na geração de renda e no desenvolvimento sustentável no Brasil. No entanto, políticas públicas voltadas para esse segmento têm enfrentado desafios e retrocessos nos últimos anos, o que tem impactado negativamente a vida dos pequenos produtores.

A agricultura familiar, reconhecida como uma categoria social e política pelo Estado brasileiro na década de 1990, abrange um grupo de agricultores com características econômicas, sociais e produtivas específicas. Esses produtores operam em pequenas unidades de produção, contando principalmente com mão de obra familiar para sua operação e subsistência (BRUNO, 2016).

A categoria é composta por uma variedade de grupos heterogêneos, incluindo camponeses, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, povos indígenas e membros de comunidades tradicionais. A definição legal da agricultura familiar está estabelecida pela Lei nº 11.326/2006, conhecida como Lei da Agricultura Familiar, e regulamentada pelo Decreto nº 9.064/2017 (BRASIL, 2006).

A agricultura brasileira é caracterizada pela coexistência de diferentes grupos com lógicas de funcionamento distintas. O primeiro segmento é representado pelo empresariado do agronegócio, que se destaca por sua alta produtividade e eficiência, impulsionada pela adoção de tecnologia na produção. Esses produtores, beneficiários de políticas de modernização agrícola pós-1967, visam maximizar os lucros e muitas vezes adotam arranjos sociais que flexibilizam as relações de trabalho, conforme apontado por Bruno (2016), Guanzioli e Di Sabbato (2014).

Por outro lado, há um segundo grupo composto por agricultores familiares empresariais, que também são eficientes e rentáveis, mas mantêm uma abordagem familiar em suas atividades. Esses agricultores produzem para o autoconsumo e possuem acesso a outras fontes de renda, além de investirem em novas tecnologias e atividades. Geralmente, operam em propriedades com áreas médias razoáveis, em torno de 250 hectares, e são especializados em suas produções, conforme observado por estudos como o de Bruno (2016).

Uma das principais razões para a desestruturação das políticas públicas destinadas à agricultura familiar é a falta de prioridade política e a redução de investimentos por parte do Governo. De acordo com Silva (2019), a diminuição dos recursos destinados a programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da

Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem prejudicado a capacidade dos pequenos agricultores de acessarem crédito e comercializarem sua produção.

Na realidade rural, os diferentes segmentos de agricultores revelam uma grande disparidade, com uma parte significativa dos agricultores familiares vivendo em condições precárias. Segundo Aquino, Gazolla e Schneider (2018), mais da metade dos estabelecimentos agrícolas familiares pertencem ao Grupo B do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), um segmento de baixa produtividade que depende fortemente do apoio do governo para se manter no campo.

Para compreender as mudanças na agenda governamental em relação às políticas de agricultura familiar no Brasil após 2016, é importante entender esses conceitos. Simplificadamente, política pública é um conjunto de ações do Governo em resposta a problemas sociais, visando garantir o bem-estar da população (SOUZA, 2006). Quando um problema afeta muitas pessoas e desperta insatisfação em diversos atores sociais, há uma mobilização para que ele receba atenção prioritária do poder público.

A falta de continuidade e de integração entre as ações governamentais também tem contribuído para a desestruturação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. Conforme apontado, alguns programas e projetos muitas vezes são descontinuados ou não são articulados de forma eficaz, dificultando a implementação de políticas consistentes e duradouras.

Outro aspecto relevante é a falta de assistência técnica e extensão rural adequada para os agricultores familiares. A ausência de apoio técnico compromete a adoção de práticas sustentáveis e tecnologias adequadas, prejudicando a produtividade e a renda dos pequenos produtores, segundo o que dispõe Souza (2006).

Diante desse cenário, faz-se necessário o fortalecimento e a reestruturação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, visando garantir a sustentabilidade socioeconômica e ambiental desse importante segmento da agricultura brasileira.

A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar também está intrinsecamente ligada à falta de incentivo à produção sustentável e à adoção de práticas agroecológicas. Segundo Aquino, Gazolla e Schneider (2018), a agricultura familiar tem um grande potencial para contribuir com a segurança alimentar

e a conservação ambiental, porém, a ausência de políticas específicas nesse sentido tem comprometido essa capacidade.

Até meados da década de 1990, as políticas públicas para a agricultura familiar eram escassas e recebiam pouca atenção política e interesse governamental. Enquanto isso, as grandes e médias propriedades rurais eram privilegiadas pelas políticas agrícolas nacionais, o que resultou em uma marginalização crescente dos agricultores familiares. Esse cenário contribuiu para um padrão de desenvolvimento desigual e excludente, agravado pela falta de assistência técnica do Governo, perpetuando os problemas sociais no campo e ampliando as disparidades sociais Bruno (2016).

De acordo com Grisa e Schneider (2014), esse período, que abrange desde a segunda metade da década de 1950 até o final dos anos 1990, é conhecido como a primeira geração de políticas públicas para a agricultura familiar. Essas políticas estavam voltadas principalmente para questões agrícolas e agrárias, como crédito rural, seguro de produção e de preço, política de assentamentos de reforma agrária e assistência técnica e extensão rural, porém, sem dar atenção específica ao segmento familiar da agricultura. Somente em 1995, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), é que esse segmento começou a ser reconhecido como importante para o desenvolvimento nacional, a produção de alimentos e a geração de empregos.

No contexto político-institucional, houve uma mudança significativa no formato político do Estado brasileiro a partir de 2016, especialmente após a substituição de Dilma Rousseff pelo Vice-Presidente Michel Temer devido ao processo de impeachment. Essas decisões tiveram um potencial impacto na agricultura familiar, que vinha ganhando espaço na agenda governamental por meio de políticas públicas estruturadas.

Uma das primeiras medidas foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, transferindo suas competências para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), renomeado como Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Foi criada então a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) para lidar com questões relacionadas à agricultura familiar, reordenamento agrário, desenvolvimento territorial e regularização fundiária da Amazônia Legal (BRASIL, 2016). No entanto, essa nova estrutura enfrentou desafios

devido a divergências políticas internas e, em menos de um mês, o Decreto nº 8.780/2016 transferiu todas as responsabilidades da antiga estrutura, incluindo a SEAD, para a Casa Civil (MATTEI, 2018).

Essas mudanças resultaram na redução do papel das secretarias e órgãos dedicados à promoção da agricultura familiar e na desmontagem das equipes técnicas responsáveis pela implementação e gestão de várias políticas em execução (MATTEI, 2018). Além disso, os representantes da agricultura familiar, que antes tinham voz nas esferas de governo e participavam ativamente de várias políticas públicas, viram seu espaço de atuação diminuir drasticamente, com as discussões políticas voltando-se principalmente para atender as demandas do agronegócio, fortemente representado no Congresso Nacional pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA).

Esses atores passaram a influenciar as diretrizes das políticas para a agricultura familiar, promovendo a tecnificação, produtividade e eficiência econômica como princípios fundamentais. Essas mudanças alteraram drasticamente a importância da agricultura familiar na agenda governamental e no desenvolvimento nacional, afetando diretamente as condições de vida de uma parcela significativa da população brasileira.

Diante desses desafios, torna-se imprescindível o fortalecimento do diálogo entre Governo, sociedade civil e instituições de pesquisa para a formulação e implementação de políticas públicas eficazes e inclusivas para a agricultura familiar. É fundamental que essas políticas levem em consideração as especificidades regionais e promovam a participação ativa dos agricultores familiares na construção de soluções sustentáveis e socialmente justas para o desenvolvimento rural.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O surgimento e a implantação do Plano Agrícola e Pecuário, conhecido como Plano Safra, representaram um marco na política agrícola brasileira. Esse plano estabelece diretrizes, recursos e metas para o setor agropecuário anualmente, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio nacional. Desde sua criação, o Plano Safra tem sido uma ferramenta essencial para impulsionar o setor rural do país.

Ao longo do tempo, o Plano Safra passou por diversas mudanças institucionais, buscando se adaptar às demandas do mercado e às necessidades dos produtores rurais. Essas mudanças incluíram ajustes nas taxas de juros, ampliação das linhas de crédito e aprimoramento dos mecanismos de controle e fiscalização. No entanto, mesmo com essas adaptações, o plano enfrentou desafios e problemas ao longo de sua implementação.

Fazendo uma análise do Plano Safra no período de 2018/19 a 2021/22 revelaram-se tantos avanços quanto desafios. Houve um aumento nos recursos disponibilizados e na diversificação das linhas de crédito, proporcionando maior acesso ao financiamento para os produtores rurais. No entanto, persistem questões como a burocracia no acesso ao crédito, a concentração de recursos em grandes produtores e a vulnerabilidade dos pequenos e médios produtores diante de eventos climáticos e econômicos.

A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar representou um desafio significativo para o desenvolvimento rural. A falta de investimento e de apoio governamental adequado impactou negativamente os pequenos agricultores, dificultando seu acesso ao crédito e limitando suas oportunidades de crescimento e desenvolvimento.

O Pronaf busca oferecer condições especiais de crédito e assistência técnica aos agricultores familiares, complementando as ações do Plano Safra e contribuindo para a promoção do desenvolvimento rural sustentável. Este emerge como uma peça fundamental no cenário agrícola brasileiro, desempenhando um papel crucial proporcionando acesso a recursos financeiros, assistência técnica e apoio institucional para os agricultores familiares, promovendo assim o desenvolvimento econômico e social nas áreas rurais.

Frequentemente, os agricultores familiares enfrentam dificuldades significativas para acessar recursos financeiros, assistência técnica e outros benefícios oferecidos pelo governo, isso é o resultado da marginalização do pequenos e médios produtores que não se enquadram dentro das políticas públicas voltadas para o setor e para o desenvolvimento agrícola, eles acabam tendo que competir de forma desigual com os grandes produtores, o que resulta no pouco acesso ao crédito e aos investimentos por essa classe de produtores.

A ausência de investimentos adequados no pequeno e médio produtor rural acarreta consequências graves, com destaque para o êxodo rural e a crise de abastecimento nos centros urbanos. O êxodo rural ocorre quando os agricultores familiares, desprovidos de suporte e oportunidades no campo, migram para áreas urbanas em busca de melhores condições de vida. Isso resulta em um aumento desproporcional da população nas cidades, sobrecarregando os serviços públicos e gerando problemas sociais como desemprego, habitação precária e aumento da criminalidade.

Paralelamente, a crise de abastecimento nos centros urbanos decorre da redução da produção agrícola local, uma vez que os pequenos produtores, que são frequentemente os responsáveis por fornecer alimentos frescos e de qualidade, são marginalizados e incapazes de atender à demanda crescente da população urbana. Essa situação é agravada pela dependência excessiva de importações de alimentos, tornando as cidades vulneráveis a flutuações nos preços e interrupções no fornecimento.

No entanto, é importante reconhecer que ainda há desafios a serem superados para garantir o acesso equitativo ao crédito rural e promover o desenvolvimento inclusivo do meio rural. É necessário fortalecer as políticas públicas voltadas para os pequenos e médios produtores, garantindo que eles tenham acesso a recursos financeiros e técnicos para investir em suas atividades agrícolas e melhorar sua qualidade de vida.

Em suma, a política de crédito rural no Brasil é um elemento crucial para o desenvolvimento do setor agropecuário e para a promoção da inclusão social no campo. Os programas desempenham papéis complementares na busca por um modelo de desenvolvimento rural mais justo e sustentável, mas é necessário um esforço contínuo para superar os desafios e garantir que todas as camadas da população rural sejam beneficiadas por essas políticas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARADO, J. **Uma Interpretação do Fracasso de los Programas de Crédito em el Peru**. Brasília: BNB & IICA, 1993.

ARAÚJO, J. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Análise dos Impactos do Pronaf na Agricultura do Brasil no Período de 2007 a 2016**. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2412).

ARAÚJO, P. F. C. **Política de Crédito Rural: Reflexões sobre a Experiência Brasileira**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 37). 2011.

AQUINO, J. R. de; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. **Dualismo no Campo e Desigualdades Internas na Agricultura Familiar Brasileira**. Revista de Economia e Sociologia Rural. 2018.

BACHA, C. J. C. **Instrumentos de Política Econômica que Afetam a Agropecuária**. Piracicaba, SP: ESALQ/DESR, 1997.

BACHA, C. J. C.; DANELON, L.; BEL FILHO, E. D. **Evolução da Taxa de Juros Real do Crédito Rural no Brasil: Período de 1985 a 2003**. Revista Teoria e Evidências Econômicas, Passo Fundo. 2005. Disponível em: <[http://www.upf.tche.br/cepeac/download/rev\\_n26\\_2006\\_art2.pdf](http://www.upf.tche.br/cepeac/download/rev_n26_2006_art2.pdf)>. Acesso em: 21 fev. 2024.

BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006. **Estabelece as Diretrizes para a Formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais**. Brasília/DF, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm). Acesso em 25 abril 2024

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 69, de 21 de setembro de 1967.** Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 1967. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/39987/Res\\_0069\\_v1\\_O.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/39987/Res_0069_v1_O.pdf). Acesso em 18 abril 2024.

Brasil. Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Rural, institui a Cédula Rural, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 nov. 1965. Disponível em: <  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4829.htm#:~:text=III%20%2D%20possibilita%20o%20fortalecimento%20econ%C3%B4mico,Art.>](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4829.htm#:~:text=III%20%2D%20possibilita%20o%20fortalecimento%20econ%C3%B4mico,Art.>). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020. **Institui o Fundo de Aval Fraternal, altera a Lei nº 11.076, de 30 de dezembro de 2004, as Leis nºs 8.427, de 27 de maio de 1992, 11.116, de 18 de maio de 2005, 8.427, de 27 de maio de 1992, e 8.171, de 17 de janeiro de 1991, e a Medida Provisória nº 13, de 19 de agosto de 2020; revoga a Lei nº 11.443, de 5 de janeiro de 2007; e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 abr. 2020. Seção 1, p. 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13986.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13986.htm). Acesso em: 06 abr. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 726, de 12 de Maio de 2016. Altera e Revoga Dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de Maio de 2003, que Dispõe sobre a Organização da Presidência da República e dos Ministérios.** Brasília/DF, 2016a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm). Acesso em 18 de abril de 2024.

BRUNO, R. A. L. **Desigualdade, Agronegócio Agricultura Familiar.** Estudos Sociedade e Agricultura (UFRRJ). 2016.

BÚRIGO, F. L.; WESZ JUNIOR, V. J.; CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A. O **Sistema Nacional de Crédito Rural no Brasil: Principais Continuidades e Descontinuidades no Período 2003-2014.** Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 636-668, out. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-6>. Acesso em: 18 abril 2024

COELHO, C. N. **70 Anos de Política Agrícola no Brasil.** Revista de Política Agrícola, Brasília, ano X, n. 3, p. 03-58, jul./set. 2001. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/>. Acesso em: 25 fev. 2024.

DORNELAS, L. N. D. **Evolução da Política de Crédito Rural no Brasil: Uma Análise Histórica**. Extensão Rural, DEAER – CCR – UFSM, 2020.

GRAÇA, A.; Carrança, F. **Agricultura - Plano Safra e a Política Agrícola Brasileira - O Agronegócio tem Peso Expressivo na Economia Brasileira**. Ano 7, Edição 59. 2010.

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 Heinrich Boll Stiftung, 2022.

FRY, M. J. Money. **Interest and Banking in Economic Development**. Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press, 1988.

GUANZIROLI, C.; DI SABATTO, A. **Existe na Agricultura Brasileira um Setor que Corresponde ao 'Family Farming' Americano?** Revista de Economia e Sociologia Rural. 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 1995-1996**. Rio de Janeiro: IBGE, 1995. Disponível em: <https://bit.ly/2RgQYzz>. Acesso em 12 fev. 2024

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/33cJXFR>. Acesso em 12 fev. 2024

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2RaGIZL>. Acesso em 12 fev. 2024

LEI Nº 4.829 de 5 de novembro de 1965. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Rural, Institui a Cédula Rural, e Dá Outras Providências**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 05 nov. 1965. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4829.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4829.htm). Acesso em 20 fev. 2024

LEITE, S. P.; WESZ JUNIOR, V. J. **Estado, Políticas Públicas e Agronegócio no Brasil: Revisitando o Papel do Crédito Rural**. Revista Pós Ciências Sociais, São

Luís, v. 11, n. 22, 2014. Disponível em:  
<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/3432>. Acesso em: 10 abr. 2024.

MALUF, S. R.; Flexor, G. **Questões Agrárias, Agrícolas e Rurais: Conjuntura e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: E-papers, 2017.

MASSUQUETTI, A. **A Mudança no Padrão de Financiamento da Agricultura Brasileira no Período 1965-97**. 1998. 223 f. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 1998.

MATTEL, L. **A Política Agrária e os Retrocessos do Governo Temer**. OKARA: Geografia em Debate. 2018.

MCKINNON, R. I. **Money and Capital in Economic Development**. Washington, DC: Brookings Institution, 1973.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Safra 2018/2019**. MAPA, Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario>. Acesso em 15 abril 2024

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Safra 2019/2020**. MAPA, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario>. Acesso em 15 abril 2024

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Safra 2020/2021**. MAPA, Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario>. Acesso em 15 abril 2024

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Safra 2021/2022**. MAPA, Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario>. Acesso em 15 abril 2024

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Safra 2022/2023**. MAPA, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario>. Acesso em 15 abril 2024

NAVARRO, Z. **Meio Século de Interpretações sobre o Rural Brasileiro (1968-2018)**. Revista de Economia e Sociologia Rural. 2019.

RAMOS, S. Y.; MARTHA JÚNIOR, G. B. **Evolução da Política de Crédito Rural Brasileira**. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados, 2010.

SHAW, E. S. **Financial Deepening in Economic Development**. New York: Oxford University Press, 1973.

SILVA, L. E. da. **O Impacto de Cisternas Rurais sobre a Saúde Infantil: Uma Avaliação do Programa 1 Milhão de Cisternas, 2000-2010**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2015.

SOUZA, C. B.; CAUME, D. J. **Crédito Rural e Agricultura Familiar no Brasil**. In: XLVI CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, XLVI., 2008. Anais... Rio Branco, 2008.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma Revisão da Literatura**. Sociologias, ano 08, n. 16, jul./dez., p. 20-45, 2006.

SOUZA, P.; ALBUQUERQUE, A. de. **Agricultura Familiar Brasileira: Desigualdades no Acesso ao Crédito**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023.

SOUSA, S. B.; FERREIRA JUNIOR, L. G.; MIZIARA, F.; MORÁIS, H. A. de. **Crédito Rural no Brasil: Evolução e Distribuição Espacial (1969 – 2016)**. Confins [En ligne], 45 | 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/29836>. Acesso em 15 fev. 2024

TOBIN, J. **Money and Economic Growth**. *Econometrica*, 33(4), p. 671-684, out. 1965.