

DEZ ANOS DO PROGRAMA AGROAMIGO NA REGIÃO NORDESTE: EVOLUÇÃO, RESULTADOS E LIMITES PARA O FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Ten years of Agroamigo Program in the Northeast Region: evolution, results and limits for Strengthening of the Family Farming

Joacir Rufino de Aquino

Economista. Mestre em Economia Rural e Regional (UFCG). Professor Adjunto do Departamento de Economia (UERN). joaciraquino@yahoo.com.br. Endereço Postal: Departamento de Economia – Campus de Assú/UERN. Rua Sinhazinha Wanderley, 871 - Centro - 59650-000 - Assú/RN. Fone/Fax: (084) 3331-2411.

Fernando Bastos

Economista. Doutor em Ciências Sociais (UFRN). Professor Associado do Departamento de Políticas Públicas da UFRN. fbastosu-fm@gmail.com. Endereço Postal: Departamento de Políticas Públicas (DPP/UFRN) – Campus Universitário Lagoa Nova - 59072-970 - Natal/RN. Fone/Fax: (84) 3342-2224.

Resumo: O objetivo deste artigo é fazer um balanço da primeira década de existência do Programa de Microcrédito Rural AGROAMIGO na região Nordeste do Brasil e discutir de forma crítica os seus principais avanços e limites para o fortalecimento da agricultura familiar e promoção da qualidade de vida no meio rural. Para tanto, recorreu-se à revisão bibliográfica da literatura produzida sobre o tema e à compilação e análise das estatísticas oficiais referentes às operações contratadas pela referida política no período de 2005 a 2014. Em linhas gerais, o trabalho mostra que o AGROAMIGO tem alcançado resultados quantitativos importantes em sua operacionalização. Desde que foi criado, o Programa realizou mais de 2,4 milhões de operações de crédito e aplicou uma cifra superior a R\$ 5,6 bilhões, com uma taxa de adimplência superior a 95%. Entretanto, a pesquisa empreendida indica que o AGROAMIGO apresenta ainda um baixo grau de cobertura e efeitos socioeconômicos limitados. Entre os fatores que entravam sua capacidade de combater a pobreza e reduzir a vulnerabilidade climática que caracteriza a maioria dos agricultores familiares nordestinos destaca-se a permanência do viés setorial pecuário do PRONAF B e a baixa diversificação das atividades financiadas, bem como a incipiente articulação das políticas públicas voltadas a melhorar o bem-estar social da população residente no campo.

Palavras-chave: Agricultura Familiar; Microcrédito; Pobreza Rural; Diversificação.

Abstract: The aim of this article is to take stock of the first decade of Rural Microcredit Program AGROAMIGO in the Northeastern region of Brazil and discuss critically their major advances and limits for the strengthening family farming and promote the life quality in rural areas. Therefore, we consulted the literature review of the literature produced about the subject and the compilation and analysis of the official statistics referent to transactions entered into by the policy from 2005 to 2014. As a whole, the work shows that the AGROAMIGO has achieved important quantitative results in its application. Since its creation, the program has conducted more than 2.4 million loans and applied a figure higher than R\$ 5.6 billion, with a repayment rate of over 95%. However, the research indicates that the AGROAMIGO has still a low degree of coverage and limited socioeconomic effects. Among the factors that hinder their ability to fight the poverty and reduce the vulnerability climate that characterizes in the most of the Northeastern family farmers stand out the permanence of the sectoral bias livestock farming of PRONAF B and the low diversification of the funded activities just as well incipient articulation of the public policies to improve the social welfare of the population living in the countryside.

Key Words: Family Farming; Microcredit; Rural Poverty; Diversification.

1 Introdução

O uso do microcrédito como instrumento de política pública tem ganhado destaque em vários países da África, Ásia e América Latina, especialmente nas últimas décadas do século XX. Os programas governamentais de microcrédito apresentam como público-alvo as parcelas mais carentes da população que, pelos critérios do livre mercado, dificilmente teriam acesso ao sistema financeiro tradicional. Tais programas admitem como pressuposto que os pobres têm capacidade empreendedora e que os empréstimos de pequenos montantes de dinheiro a juros baixos podem lhes ajudar a fomentar atividades produtivas capazes de aumentar seus níveis de renda e, conseqüentemente, melhorar sua condição social (CASTILLO, 2008; COSTANZI, 2002; SANTIAGO, 2014).

Segundo Castillo (2008), as políticas de microcrédito estão se convertendo em uma das estratégias de ação contra a pobreza que tem recebido grande aceitação por parte dos organismos internacionais. Nessa matéria, o Brasil se destaca no cenário latino-americano por possuir dois importantes programas de microcrédito, ambos sediados na região Nordeste do País (CACCIAMALI; MATOS; MACAMBIRA, 2014). O primeiro deles é o CREDIAMIGO, voltado ao atendimento da população urbana. Já o segundo é o AGROAMIGO, criado em 2005 originalmente para atender o amplo segmento de agricultores pobres nordestinos, o chamado Grupo B do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Dez anos depois de sua criação, o AGROAMIGO transformou-se no maior programa de microcrédito produtivo rural do Brasil e da América do Sul (BNB, 2015d). Anualmente, atende, com crédito produtivo orientado, milhares de agricultores familiares distribuídos em centenas de municípios, localizados predominantemente no semiárido brasileiro, que se constitui no espaço geográfico do País em que as atividades agropecuárias estão mais expostas às variabilidades climáticas. Por sua abrangência e pela especificidade da sua área territorial de atuação, além dos aspectos estritamente contábeis, o Programa precisa ser avaliado permanentemente a fim de mensurar os seus resultados e aperfeiçoar suas formas de gestão.

Neste sentido, visando contribuir com o debate sobre o tema, o objetivo desse artigo é analisar a evolução do AGROAMIGO na região Nordeste

do Brasil, buscando verificar até que ponto ele tem contribuído para enfrentar a situação de pobreza e vulnerabilidade climática que atinge a maioria dos agricultores familiares desse espaço geográfico particular e promover a melhoria de sua qualidade de vida no campo. Ao longo do texto, argumenta-se que a política pública em foco tem sido exitosa em termos operacionais, mas apresenta efeitos reduzidos no que concerne à estruturação das unidades produtivas e à diversificação das fontes de rendimentos das famílias beneficiárias. Ademais, busca-se evidenciar que o Programa registra resultados socioeconômicos ainda tímidos devido à sua baixa integração com outras políticas governamentais, o que pode estar limitando sua capacidade de promover o bem-estar social no meio rural.

Para a concretização dos objetivos propostos, recorreu-se à revisão bibliográfica de parte da literatura produzida sobre o tema e a compilação e análise das estatísticas oficiais referentes às operações contratadas pela referida política durante a sua primeira década de existência (2005-2014). A estrutura do trabalho está dividida em seis seções além dessa introdução. A segunda seção discute alguns ensinamentos extraídos da experiência de financiamento rural do PRONAF B que antecedeu o AGROAMIGO. A terceira seção analisa aspectos relacionados ao público-alvo e à estrutura operacional do Programa. A quarta seção apresenta e discute os dados sobre o seu desempenho operacional na região Nordeste. A quinta seção, por sua vez, busca averiguar alguns impactos socioeconômicos decorrentes do uso dos recursos empregados nas atividades financiadas. A sexta e última seção é dedicada às considerações finais e às recomendações.

2 Agricultores familiares pobres e financiamento rural no Nordeste: lições de uma trajetória sinuosa

A agricultura familiar foi uma forma social de produção e trabalho historicamente marginalizada no Brasil. Esse quadro permaneceu praticamente sem alterações durante muito tempo. Após a redemocratização do País, na segunda metade dos anos 1980, os movimentos sociais do campo ganharam força e, em 1996, o Estado brasileiro criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), visando apoiar o segmento

e promover o desenvolvimento rural (AQUINO; SCHNEIDER, 2015).

Nos seus primeiros anos de vida, o PRONAF expandiu a oferta de crédito em favor da agricultura familiar brasileira, mas marginalizou a região Nordeste e os chamados “agricultores periféricos”, que constituíam o segmento mais numeroso e pobre da agropecuária nacional (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999; CARNEIRO, 1997). As distorções do Programa, em sua fase inicial, geraram um grande descontentamento por parte do movimento sindical em suas diferentes vertentes.

Para fazer frente às críticas, na safra 1999/2000, o governo decidiu estratificar o público do PRONAF em grupos de renda (A, B, C e D) e adotar um tratamento diferenciado para cada categoria de produtores. Como resultado dessas mudanças, foi lançada a linha de microcrédito rural que ficou conhecida como PRONAF Grupo B, ou simplesmente PRONAF B, com a proposta de combater a pobreza e melhorar a qualidade de vida das famílias mais pobres do meio rural.

Quando foi posto em operação, o público-alvo do PRONAF B era constituído por todos os agricultores familiares brasileiros com renda bruta anual até R\$ 1.500,00. Di Sabbato (2000), usando dados do Censo Agropecuário 1995/1996, estimou que o público do PRONAF B abarcava 2.036.682 estabelecimentos, o que equivalia a aproximadamente metade dos 4,1 milhões de agricultores familiares existentes no País naquele período. Tais produtores apresentavam precárias condições de produção e estavam localizados predominantemente na região Nordeste (74% do total).

Apesar do seu caráter social inovador, deve-se registrar que o PRONAF B enfrentou muitos problemas operacionais nos seus primeiros anos de existência. As rotinas administrativas e a visão setorial dos mediadores encarregados de dar vida ao Programa na esfera local (sindicatos, órgãos de assistência técnica e bancos públicos) representaram verdadeiras barreiras institucionais para o avanço do atendimento aos agricultores pobres (BASTOS, 2006).

Para tentar equacionar esse e outros problemas operacionais, em 2003, o governo Lula ampliou os limites de renda do Programa e flexibilizou totalmente a liberação dos créditos, extinguindo a exigência das garantias de aval solidário e passando a liberar os financiamentos por meio de propostas simplificadas de crédito. O resultado dessas medi-

das foi um extraordinário crescimento das aplicações do PRONAF B nos municípios nordestinos. Em 2003, o total de contratos dessa modalidade de crédito no Nordeste era de pouco mais de 80 mil, dois anos depois, já superava os 400 mil, e, os mais pobres entre os agricultores beneficiados, que constituíam a minoria, em 2006 formavam a esmagadora maioria dos tomadores de crédito (MAGALHÃES; ABRAMOVAY, 2006).

A rápida massificação do microcrédito do PRONAF B gerou muito otimismo mas, na prática, os seus resultados no campo nordestino foram desalentadores. Entre os problemas identificados em algumas avaliações sobre o Programa na sua fase de expansão, destaca-se que os projetos financiados apresentavam um caráter monótono, concentrado predominantemente na pecuária, abrindo pouco espaço para o incentivo de atividades produtivas inovadoras capazes de diversificar as fontes de renda e reduzir as vulnerabilidades do público atendido. Além disso, a liberação de financiamentos, sem qualquer risco de punição para os agricultores e para os mediadores, desencadeou uma cultura de não pagamento que elevou os índices de inadimplência e culminou com a suspensão temporária dos financiamentos em muitos municípios nordestinos a partir de 2008 (ABRAMOVAY, 2012; BNB, 2013a; MAGALHÃES; ABRAMOVAY, 2006; SCHRÖDER, 2012).

Os baixos resultados do microcrédito e a concentração dos recursos das demais linhas do PRONAF nos segmentos mais consolidados da agricultura familiar contribuíram para manter uma estrutura agrária extremamente desigual na região Nordeste. Como pode ser observado na Tabela 1, entre o período de 1996 a 2006, ocorreu uma queda do número de agricultores familiares “estagnados” e um crescimento da participação dos segmentos consolidados e em consolidação. Entretanto, o dado que sobressai da série estatística elaborada a partir da metodologia do Convênio FAO/INCRA (2000)¹, é a expressiva presença de agricultores familiares da “franja periférica” nas áreas rurais

1 Trate-se de um projeto de pesquisa firmado nos anos 1990 entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) que, de forma pioneira, delimitou a dimensão e as características da agricultura familiar brasileira a partir de microdados dos censos agropecuários (1985, 1995/1996, 2006) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para um detalhamento da metodologia utilizada nos estudos do referido projeto, ver: FAO/INCRA (2000) e Guanziroli, Di Sabbato e Vidal (2011).

nordestinas, que, inclusive, ampliaram sua participação no intervalo intercensitário, de 59,12% para 62,25% do total.

Diante do cenário retratado pelos números censitários, vários pesquisadores passaram a questionar o papel do microcrédito como instrumento efetivo de combate à pobreza rural na região Nordeste. Um balanço retrospectivo sobre as principais análises realizadas em relação ao tema permite extrair ao menos três lições importantes sobre o assunto.

A primeira delas é que o microcrédito precisa ser focalizado nas camadas mais pobres da população, pois, sem a intervenção do Estado via políticas públicas específicas, dificilmente esse público conseguirá alcançar o mercado de crédito convencional. No entanto, a distribuição dos financiamentos não pode ocorrer sem o fortalecimento dos vínculos de proximidade entre os agentes envolvidos na cadeia de financiamentos, garantindo a constituição dos mecanismos de *enforcement* e de corresponsabilidade, uma vez que, na ausência deles, corre-se o risco de desencadear um processo de inadimplência fora de controle (ABRAMOVAY, 2012; BASTOS, 2006; MAGALHÃES; ABROMOVAY, 2006; SCHRÖDER, 2012).

A segunda lição que advém das análises empreendidas sobre o tema na região Nordeste é que a concentração dos investimentos na pecuária bovina é uma estratégia de ação limitada, especialmente quando não vem acompanhada de ações paralelas visando melhorar a infraestrutura produtiva dos estabelecimentos e reduzir a vulnerabilidade dos rebanhos nos períodos de estiagem. Nesse sentido, é fundamental que o microcrédito promova projetos inovadores que estimulem a diversificação dos sistemas de produção e das fontes de renda dos agricultores familiares pobres, obje-

tivando reduzir os riscos e promover a adaptação de seus empreendimentos às mudanças climáticas (ABRAMOVAY, 2003; BASTOS, 2008; GOMES DA SILVA *et al.*, 2007; MAGALHÃES; ABRAMOVAY, 2006; SAMBUICHI *et al.*, 2014).

Já a terceira e talvez mais importante lição extraída da experiência problemática do PRONAF B foi à conclusão de que o microcrédito, aplicado de forma isolada, é um instrumento limitado que apresenta poucas chances de aliviar a situação de pobreza extrema que atinge os agricultores “periféricos” nordestinos. Para que esse tipo de política gere efeitos socioeconômicos efetivos, é preciso que o crédito esteja articulado a um conjunto amplo de políticas governamentais estruturantes nas áreas de redistribuição fundiária, educação rural, assistência técnica, apoio à comercialização (PAA, PNAE etc), melhoria da infraestrutura rural e difusão de tecnologias de convivência com o semiárido (AQUINO *et al.*, 2014; BASTOS, 2008; GOMES DA SILVA *et al.*, 2007; MAGALHÃES; ABRAMOVAY, 2006; SOUSA; VALENTE JR.; MACIEL, 2010).

Com efeito, conforme consta nos próprios documentos oficiais (BNB, 2013a), esse conjunto de lições gerou informações que proporcionaram um processo de aprendizagem institucional extremamente relevante, que serviu de base para estruturação do programa AGROAMIGO, foco principal do presente artigo. Na próxima seção, busca-se demonstrar até que ponto esse aprendizado repercutiu ou está repercutindo na configuração do arcabouço normativo do Programa, bem como os resultados práticos das ações empreendidas. Com isso, pretende-se verificar os “avanços e continuidades” que caracterizam essa nova experiência de microcrédito que tem se tornado referência no País.

Tabela 1 – Evolução do número de estabelecimentos familiares por Grupos de Renda no Nordeste, 1996 a 2006

Tipos de Agricultores Familiares	Censo Agropecuário 1996		Censo Agropecuário 2006	
	Número	%	Número	%
A (Consolidados)	88.397	4,30	155.379	6,83
B (Em processo de consolidação)	331.138	16,11	442.388	19,45
C (Estagnados)	420.558	20,46	260.770	11,47
D (Periféricos)	1.215.064	59,12	1.415.583	62,25
Total	2.055.157	100,00	2.274.120	100,00

Fonte: FAO/INCRA (2000); Guanziroli, Di Sabato e Vidal (2011).

3 Agroamigo: características institucionais, público-alvo e operacionalização

3.1 Origem e objetivos

O Programa Microcrédito Rural AGROAMIGO foi criado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em janeiro de 2005, como uma metodologia específica voltada para operacionalizar os financiamentos da linha de financiamento rural PRONAF B. A proposta do novo programa é agilizar o processo de concessão de crédito, reduzir a inadimplência, melhorar a qualidade do atendimento e ampliar o número de beneficiários, com o propósito de gerar ocupação e ampliar a renda dos mesmos.

A análise dos documentos oficiais indica que a institucionalidade do AGROAMIGO oscila entre metas quantitativas e qualitativas. Por um lado, destaca-se que sua missão é contribuir para o desenvolvimento da agricultura familiar. Por outro, estabelece como visão de futuro tornar-se o maior programa de microfinanças rurais da América do Sul, objetivo já alcançado conforme informações divulgadas nos relatórios de resultados mais recentes (BNB, 2010; 2011; 2012; 2013a; 2014; 2015d).

Segundo Pereira Neto (2012, p. 233), o objetivo geral do AGROAMIGO é:

construir um padrão de desenvolvimento sustentável com inclusão dos agricultores familiares e suas famílias – inicialmente o Grupo B –, na área de atuação do BNB, mediante a concessão de microcrédito às atividades agropecuárias e não-agropecuárias (turismo, artesanato rural, comércio e serviços rurais etc.), de forma sustentável, destinado ao aumento e à diversificação da produção, à agregação de valor e comercialização dos produtos das unidades familiares, visando à melhoria dos níveis de renda e do emprego/ocupação da mão-de-obra.

Em termos específicos, o Programa visa, entre outras coisas (BNB, 2015d): conceder microcrédito produtivo orientado e acompanhado; atender aos agricultores nas próprias comunidades onde eles vivem por meio do assessor de microcrédito rural com redução de custos para os mesmos²; agilizar o

processo de concessão dos financiamentos; promover o acesso a outros serviços bancários além do crédito; estimular a educação financeira e a exploração sustentável do meio ambiente.

Schröder (2012) destaca que o AGROAMIGO consiste numa inovação institucional e instrumental que visa equacionar os problemas remanescentes da metodologia de distribuição do crédito do PRONAF B convencional. Desse modo, além de ofertar os recursos de forma orientada e acompanhada para manter o índice de inadimplência em níveis baixos, o Programa visa estruturar as unidades familiares de produção, diversificar as fontes de renda das famílias atendidas por meio do incentivo às atividades não agrícolas e promover a integração do microcrédito com outras ações do Governo Federal (Bolsa Família, PAA, PNAE, assistência técnica etc).

Como resultados efetivos da sua atuação, espera-se (BNB, 2010): promover o aumento da renda familiar e melhorar a qualidade de vida do público atendido; criar e manter ocupações no meio rural; aumentar a oferta de alimentos para a população; contribuir para a inclusão social e econômica dos agricultores familiares; contribuir para a redução da pobreza em sua área de atuação e para a diminuição do êxodo rural; viabilizar o atendimento à base da pirâmide econômica rural; propiciar acompanhamento sistemático, gerando inadimplência baixa; e diminuir a dependência dos agricultores dos programas sociais do governo brasileiro.

Pelo exposto, fica patente, então, certa permeabilidade dos gestores governamentais aos ensinamentos extraídos da experiência operacional do PRONAF B, contribuindo na construção de uma política bem mais robusta do que a anterior. De fato, nos relatórios do BNB, esse otimismo é bastante claro. Em muitas passagens, apresenta-se o microcrédito como um instrumento eficaz para elevar a renda dos agricultores atendidos, superar a pobreza e, em consequência, promover a melhoria da qualidade de vida no meio rural nordestino. Todavia, um olhar crítico sobre o tema indica que esse otimismo precisa ser relativizado, especialmente quando se considera a dimensão e as especificidades do público-alvo do Programa.

do Programa, Luis Sergio Machado, superintendente da área de microfinanças rurais, elenca, por exemplo, que o custo mensal médio de um assessor de microcrédito (R\$ 2.000,00) é bem menor relativamente ao salário que teria que ser pago a um funcionário do Banco (R\$ 7.720,67) dedicado exclusivamente a essa tarefa (BNB, 2010).

2 Embora se anuncie frequentemente o papel do AGROAMIGO em baratear o custo dos financiamentos para os agricultores familiares, não se deve esquecer que a parceria das atividades também é muito vantajosa para o BNB. Ao expor as qualidades

3.2 Público-alvo

O AGROAMIGO nasceu originalmente para atender às necessidades da fração mais pobre da agricultura familiar situada na área de abrangência do BNB, o chamado Grupo B do PRONAF. Tal opção seguia de perto as orientações dos principais programas de microcrédito vigentes no mundo que são inteiramente focados em pessoas pobres (CACCIAMALI; MATOS; MACAMBIRA, 2014; CASTILLO, 2008; SANTIAGO, 2014). No entanto, a partir de 2012, ao contemplar também a fração mais estruturada da agricultura familiar, o Programa “desfocalizou” sua ação.

Assim sendo, o AGROAMIGO trabalha atualmente com duas modalidades metodológicas internas, quais sejam: o AGROAMIGO Crescer, voltado aos agricultores do Grupo B do PRONAF, que abrange todos aqueles produtores com renda bruta anual até R\$ 20 mil; o AGROAMIGO Mais, que contempla os demais produtores com renda bruta anual acima do limite máximo do segmento anterior até R\$ 360 mil, exceto os assentados de reforma agrária (grupos A e A/C).

A quantificação do público potencial do microcrédito rural na região Nordeste não é uma tarefa das mais simples até porque há uma carência de estatísticas atualizadas a respeito. Mesmo assim, segundo tabulações especiais do Censo Agropecuário 2006 do IBGE, elaboradas a partir das normas do PRONAF vigentes na safra 2006/2007³, sabe-se, de antemão, que este número se aproxima de dois milhões de estabelecimentos agropecuários. Como já era de se esperar, haja vista os indicadores mostrados na seção precedente, os potenciais beneficiários do AGROAMIGO Crescer são expressivamente majoritários, com 1.567.863 estabelecimentos (79,38% do total), relativamente ao segmento do AGROAMIGO Mais, que supera ligeiramente 400 mil estabelecimentos agropecuários, alcançando 20,62% da clientela estimada na Tabela 2.

3 Os limites de renda de enquadramento dos grupos do PRONAF vêm sendo ajustados periodicamente. Na safra 1999/2000, quando a norma entrou em vigor, o limite do Grupo B era de R\$ 1.500 e o dos demais era de R\$ 27.500. Na safra 2006/2007, o Grupo B abrangia todos os agricultores familiares com renda até R\$ 3 mil e os outros grupos eram constituídos por agricultores que tinham renda acima desse valor até R\$ 80 mil. Já na safra 2014/2015, como resultado dos ajustes efetivados ao longo do tempo, os valores foram fixados em R\$ 20 mil para o segmento B e em R\$ 360 mil para os agricultores familiares mais capitalizados (AQUINO; SCHNEIDER, 2015).

De forma complementar, o Gráfico 1, a seguir, apresenta a participação percentual do público potencial do AGROAMIGO no universo da agricultura familiar nordestina, a fim de verificar sua abrangência e representatividade. Além de demonstrar a situação de pobreza e precariedade que caracteriza a agricultura familiar regional, considerando que o Grupo B do PRONAF contempla 72% do segmento, o referido gráfico também evidencia que o público potencial do microcrédito do BNB abrange, atualmente, 90% do total da agricultura familiar da Região. O dado preocupante que sobressai dos percentuais em tela é que esta ação governamental, ao mesmo tempo em que incluiu recentemente o segmento de maior renda do PRONAF, deixou de fora algo em torno de 10% dos agricultores familiares, por excluir da sua clientela o Grupo A, que contempla as famílias localizadas nos assentamentos de reforma agrária.

Registre-se que os agricultores familiares do Grupo B, público majoritário do AGROAMIGO de forma geral, constituem um segmento social heterogêneo que apresenta “múltiplas carências produtivas”. Grosso modo, de acordo com Aquino *et al.* (2014), eles possuem pouca terra⁴ e reduzida disponibilidade de fontes hídricas nos seus estabelecimentos, apresentam baixos níveis educacionais, praticamente não recebem assistência técnica regular e não dispõem de equipamentos mecânicos para desenvolver suas atividades produtivas. Assim, devido à sua baixa plataforma de ativos, esses produtores estão completamente expostos às adversidades climáticas que caracterizam historicamente o semiárido nordestino⁵, necessitando de crédito e de medidas estruturantes visando reduzir sua vulnerabilidade diante do quadro vigente. Naturalmente, o atendimento a esse público específico, juntamente com os novos clientes do AGROAMIGO Mais, requer uma estrutura operacional de grande envergadura.

4 O tamanho médio dos estabelecimentos dos agricultores familiares do Grupo B do PRONAF na região Nordeste, segundo dados do Censo Agropecuário 2006, é de apenas 9,60 hectares. Registre-se, no entanto, que 58,27% desses produtores dispõem de áreas de terra inferiores a 5 hectares (AQUINO *et al.*, 2014).

5 Carvalho (2012) informa que nos 454 anos correspondentes ao período de 1559 a 2013 foram registradas 73 secas no Nordeste brasileiro. De acordo com a estimativa do autor, isso equivale à média de uma seca para cada 6,22 anos ao longo desse intervalo de tempo.

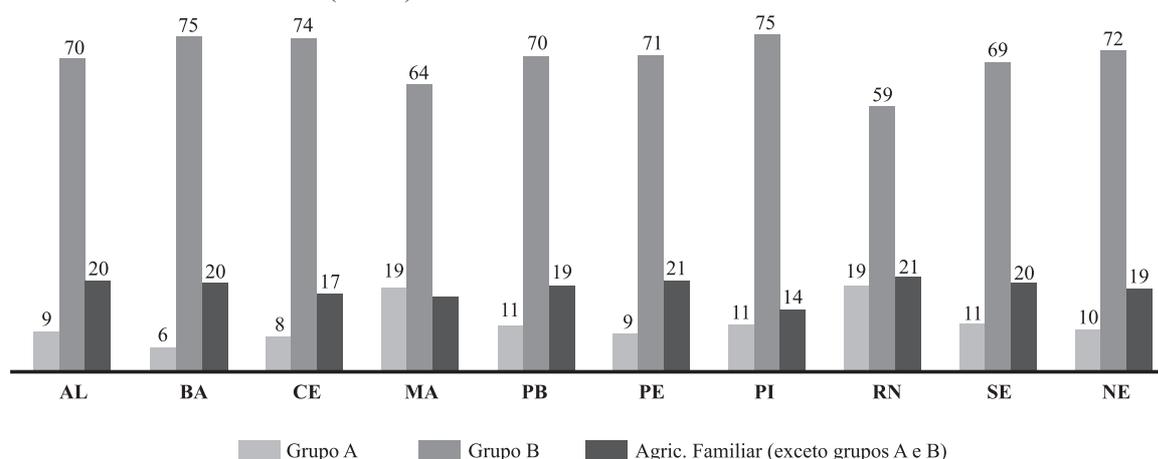
Tabela 2 – Estimativa do público potencial do AGROAMIGO na região Nordeste – 2006

UF/Região	Agroamigo Crescer		Agroamigo Mais		Público do Agroamigo	
	Grupo B	%	Agricultura Familiar (exceto grupos A e B)	%	Total	%
Alagoas	78.683	5,02	22.857	5,61	101.540	5,14
Bahia	497.489	31,73	131.226	32,23	628.715	31,83
Ceará	254.062	16,20	59.688	14,66	313.750	15,89
Maranhão	167.918	10,71	44.020	10,81	211.938	10,73
Paraíba	104.100	6,64	28.335	6,96	132.435	6,71
Pernambuco	194.908	12,43	56.798	13,95	251.706	12,74
Piauí	166.211	10,60	30.841	7,57	197.052	9,98
Rio Grande do Norte	42.234	2,69	15.239	3,74	57.473	2,91
Sergipe	62.258	3,97	18.173	4,46	80.431	4,07
Nordeste	1.567.863	100,00	407.177	100,00	1.975.040	100,00

Fonte: Elaboração dos autores com base em IBGE/SIDRA (2012).

Nota: Grupo A – assentados da reforma agrária; Grupo B - agricultores familiares com renda bruta anual até R\$ 3 mil; Agricultura Familiar (exceto grupos A e B) – agricultores familiares com renda bruta anual acima de R\$ 3 mil na Safra 2006/2007.

Gráfico 1 – Participação do público potencial do AGROAMIGO no universo da agricultura familiar nordestina – 2006 (Em %)



Fonte: Elaboração dos autores com base em IBGE/SIDRA (2012).

Nota: Grupo A – assentados da reforma agrária; Grupo B - agricultores familiares com renda bruta anual até R\$ 3 mil; Agricultura Familiar (exceto grupos A e B) – agricultores familiares com renda bruta anual acima de R\$ 3 mil na Safra 2006/2007.

3.3 Estrutura operacional

Para alcançar seus objetivos e atingir suas metas quantitativas, o AGROAMIGO dispõe de uma rede de atendimento bastante capilarizada na área de abrangência do BNB, que congrega os nove estados do Nordeste mais o norte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. No Nordeste, especificamente, o Programa conta com 155 Unidades de Atendimento (UA) distribuídas em mais de 1.900 municípios (BNB, 2014). Em cada unidade, a figura central é o assessor de microcrédito rural,

profissional vinculado ao Instituto Nordeste Cidadania (INEC), órgão parceiro do BNB na implantação e gestão da nova metodologia de concessão dos financiamentos rurais de pequeno montante.⁶

⁶ Os valores e as condições de pagamento dos financiamentos do AGROAMIGO variam de acordo com o perfil dos clientes e o tipo de atividade financiada. Pelas regras em vigor, os clientes do AGROAMIGO Crescer podem pleitear crédito de até R\$ 4 mil, com juros de 0,5% a.a. e desconto de 25% para o pagamento em dia. O público do AGROAMIGO Mais, que engloba os produtores mais capitalizados, pode requerer financiamentos de até R\$ 15 mil, com juros variáveis conforme a modalidade solicitada (BNB, 2015d).

Abramovay (2012) explica que o papel de destaque dos assessores de microcrédito se deve às múltiplas funções que os mesmos exercem na operacionalização do AGROAMIGO. São eles que organizam a clientela do Programa, transmitem-lhes as regras básicas, elaboram as propostas de crédito e zelam pela recuperação dos recursos emprestados mediante a manutenção dos pagamentos em dia. A expectativa é que a presença constante desses técnicos nas comunidades rurais, orientando e acompanhando financeiramente os agricultores contemplados com o crédito, fortaleça vínculos de proximidade que inibam a cultura de não pagamento dos financiamentos, que comprometeu em parte os resultados do PRONAF B.

Espera-se também, segundo Magalhães e Abramovay (2006), que os referidos profissionais assumam a figura de verdadeiros “agentes de desenvolvimento”, buscando estimular a elaboração de projetos produtivos inovadores capazes de interferir na organização produtiva das famílias pobres, por meio do estímulo de atividades diversificadas que extrapolem a monotonia dos investimentos na pecuária bovina e em outras atividades agropecuárias tradicionais. Cabe aos mesmos também, na estrutura operacional estabelecida, promover a articulação das atividades financiadas com as demais políticas públicas de comercialização e de agregação de valor à produção.

A Tabela 3 mostra a evolução e distribuição da quantidade dos assessores de microcrédito do AGROAMIGO no Nordeste de 2005 a 2015. No

seu primeiro ano de implantação, o Programa contava com apenas 159 assessores distribuídos entre os estados nordestinos. Ao completar 10 anos de existência, o número de técnicos saltou para 848, com variações positivas em todos os estados da região. Note-se que boa parte do crescimento da contratação de assessores do crédito ocorreu a partir de 2012, muito provavelmente para atender à demanda adicional criada pela inclusão do público do AGROAMIGO Mais. Esse esforço, porém, parece ser bastante insuficiente para dar conta da gigantesca demanda potencial do Programa como um todo, estimada em aproximadamente dois milhões de estabelecimentos de agricultores familiares, o que equivale à média de 2.329 agricultores por assessor.

Os assessores de microcrédito são avaliados por metas quantitativas e pela qualidade de sua carteira de crédito que deve apresentar baixíssimos níveis de inadimplência. A sua remuneração também depende dessas variáveis o que os induz a estabelecer vínculos com clientes que garantam a consecução de suas metas (ABRAMOVAY, 2012; BNB, 2010; PEREIRA NETO, 2012; SCHRÖDER, 2012). Logo, não resta dúvida entre os analistas que esse tipo de mecanismo contribui para a expansão das operações de microcrédito e para a garantia do equilíbrio financeiro da carteira de financiamentos. Contudo, questiona-se a sua capacidade de estimular a diversificação das atividades produtivas e reduzir a vulnerabilidade dos agricultores familiares pobres.

Tabela 3 – Evolução da quantidade de assessores de microcrédito do AGROAMIGO na região Nordeste, 2005 a 2015

UF/Região	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Mar./2015
Alagoas	11	20	25	30	31	37	40	53	50	51	51
Bahia	24	67	73	106	113	120	114	178	173	190	197
Ceará	21	54	61	76	81	78	94	124	125	127	128
Maranhão	16	32	35	64	64	69	72	85	80	80	82
Paraíba	15	30	30	41	45	48	55	69	71	76	86
Pernambuco	23	39	39	54	60	75	74	108	110	105	107
Piauí	22	37	40	70	68	70	75	104	100	106	106
Rio G. do Norte	14	30	32	37	36	34	36	46	47	52	54
Sergipe	13	30	32	41	33	33	33	42	39	38	37
Nordeste	159	339	367	519	531	564	593	809	795	825	848

Fonte: BNB (2015b).

Como foi visto até aqui, o número de assessores de microcrédito apesar do significativo crescimento ainda é reduzido diante da demanda, substancialmente aumentada a partir de 2012-2013 com a incorporação do público do AGROAMIGO Mais, que passou a operar em todas as agências, exigindo um maior esforço de deslocamento desses profissionais, bem como a disponibilidade de tempo adicional para a elaboração de propostas de crédito mais complexas. Argumenta-se, na sequência, que essa situação pode estar levando à configuração de um novo quadro de padronização das propostas de financiamento, que pouco contribui para mudar a fisionomia econômica do meio rural da região Nordeste.

4 Evolução dos recursos aplicados e perfil das atividades financiadas pelo Agroamigo no Nordeste

4.1 Desempenho operacional

Em termos operacionais, o AGROAMIGO apresentou um avanço expressivo desde a data de sua criação. Segundo os dados expostos na Tabela 4, na sua primeira década de existência, o Programa realizou 2,4 milhões de operações e aplicou mais de R\$ 5,6 bilhões no meio rural nordestino. O número de contratos de microcrédito produtivo orientado efetivados na região saltou de 17.459, em 2005, para cerca de 365 mil em 2014, representando um incremento de 1.988%. No mesmo período, o valor aplicado cresceu exponencialmente de R\$ 16,8 milhões para mais de R\$ 1,3 bilhão, contabilizando alta de 8.115%⁷. Ainda na tabela em destaque, constata-se que o valor médio dos contratos alcançou a marca de R\$ 2.280,01 por operação, variando de R\$ 962,00, na fase inicial, até alcançar R\$ 3.786,00 ao final da série.

Nota-se um grande salto quantitativo do primeiro para o segundo ano do Programa. Ao longo da série analisada, apenas em dois anos foram registradas leves quedas. Em 2008, por causa dos ajustes realizados diante da crise de inadimplência do PRONAF B, e, em 2014, devido aos efeitos

da estiagem que assolou o território nordestino. Registre-se que nesse último ano, mesmo com a queda das operações, os valores aplicados se elevaram, muito provavelmente puxados pelos maiores limites do AGROAMIGO Mais que permite financiamentos até o teto de R\$ 15.000,00. Ao que tudo indica, dado o contingente limitado de assessores de crédito, a tendência do Programa é estabilizar suas operações em um patamar de 400 mil contratos anuais com valores médios mais elevados.

Com efeito, apesar do avanço observado, os números analisados indicam que o AGROAMIGO tem um potencial de crescimento significativo e está longe de ser universalizado. Isso porque o seu grau de cobertura anual mostra-se relativamente baixo diante da demanda estimada na Tabela 2, mesmo considerando que nem todo o contingente de agricultores familiares nordestinos identificados pelo Censo Agropecuário do IBGE são potenciais clientes. Na verdade, em 10 anos de existência, ele nem mesmo alcançou ainda o nível máximo de cobertura do PRONAF B na área de atuação do BNB, que, no seu auge, de 2005 a 2007, registrou um número médio de operações de 466,5 mil, de acordo com dados extraídos do trabalho de Sousa, Valente Jr. e Maciel (2010).

A distribuição espacial dos recursos do AGROAMIGO no território nordestino, por sua vez, não ocorre de forma homogênea. Com base na Tabela 5, observa-se que no período de 2005 a 2014 os estados contemplados com maior quantidade de contratos foram: Bahia, com 526.121 contratos, representando 21,48% do total; Ceará, com 394.819; Pernambuco, com 301.198; Maranhão, com 292.923; e Piauí, com 258.629 financiamentos concedidos. Juntos, esses cinco estados totalizaram 1.773.690 contratos, ou seja, 72,41% das operações realizadas pelo Programa na Região. Quanto aos valores das aplicações, os referidos estados também se destacaram, alcançando uma participação percentual semelhante à distribuição dos contratos. As menores participações, por seu turno, foram registradas em Sergipe, Rio Grande do Norte, Alagoas e Paraíba.

⁷ A taxa de crescimento dos recursos aplicados deve ser relativizada, pois os valores em R\$ não foram deflacionados.

Tabela 4 – Evolução das operações do AGROAMIGO na região Nordeste, 2005 a 2014

Ano	Nº de Contratos	%	Valor (R\$ 1,00)	%	Valor médio (R\$ 1,00)
2005	17.459	0,71	16.803.639	0,30	962
2006	130.097	5,31	140.900.932	2,52	1.083
2007	177.100	7,23	238.396.856	4,27	1.346
2008	163.686	6,68	226.422.388	4,05	1.383
2009	256.374	10,47	398.107.699	7,13	1.553
2010	295.175	12,05	536.061.839	9,60	1.816
2011	328.510	13,41	696.033.175	12,46	2.119
2012	337.171	13,77	823.681.575	14,75	2.443
2013	379.280	15,48	1.127.922.195	20,20	2.974
2014	364.583	14,88	1.380.407.201	24,72	3.786
Total	2.449.435	100,00	5.584.737.499	100,00	2.280

Fonte: Elaboração dos autores com base em BNB (2013b, 2015a).

Tabela 5 – Distribuição dos contratos e dos valores aplicados pelo AGROAMIGO por estados da região Nordeste, 2005 a 2014

UF/Região	Nº de Contratos	%	Valor (R\$ 1,00)	%
Alagoas	169.805	6,93	381.481.910	6,83
Bahia	526.121	21,48	1.235.673.407	22,13
Ceará	394.819	16,12	856.265.745	15,33
Maranhão	292.923	11,96	671.560.761	12,02
Paraíba	220.469	9,00	502.731.818	9,00
Pernambuco	301.198	12,30	706.706.518	12,65
Piauí	258.629	10,56	607.291.311	10,87
Rio G. do Norte	163.090	6,66	368.899.814	6,61
Sergipe	122.381	5,00	254.126.215	4,55
Nordeste	2.449.435	100,00	5.584.737.499	100,00

Fonte: Elaboração dos autores com base em BNB (2013b, 2015a).

Tabela 6 – Distribuição dos contratos do AGROAMIGO por gênero na região Nordeste, 2005 a 2014

UF/Região	Nº Contratos	Masculino	%	Feminino	%	Não Identificado	%
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(C/A)	(D)	(D/A)
Alagoas	169.805	85.026	50,07	84.765	49,92	14	0,01
Bahia	526.121	286.152	54,39	239.951	45,61	18	0,00
Ceará	394.819	218.495	55,34	176.302	44,65	22	0,01
Maranhão	292.923	145.166	49,56	147.743	50,44	14	0,00
Paraíba	220.469	112.843	51,18	107.614	48,81	12	0,01
Pernambuco	301.198	152.536	50,64	148.625	49,34	37	0,01
Piauí	258.629	131.438	50,82	127.144	49,16	47	0,02
Rio G. do Norte	163.090	90.118	55,26	72.958	44,73	14	0,01
Sergipe	122.381	60.893	49,76	61.478	50,23	10	0,01
Nordeste	2.449.435	1.282.667	52,37	1.166.580	47,63	188	0,01

Fonte: Elaboração dos autores com base em BNB (2013b, 2015a).

Para Lima *et al.* (2011), os resultados apresentados na Tabela 5 sugerem que estaria havendo uma distribuição desigual do microcrédito do AGROAMIGO entre os estados nordestinos, mostrando que as distorções no acesso ao crédito do PRONAF se manifestam não apenas entre as regiões do Brasil, mas dentro das mesmas. Esse argumento, porém, não se sustenta na prática, tendo em vista que a cobertura do Programa em nível estadual, embora apresente variações, parece refletir bem a distribuição do público potencial, como é possível depreender a partir de uma simples comparação com os dados elencados na seção anterior (Tabela 2). Nesse aspecto, a desvantagem mais evidente refere-se apenas ao caso da Bahia, que abriga algo em torno de um terço do público potencial dos financiamentos, mas obteve tão somente 22% dos recursos aplicados.

No que se refere à repartição dos contratos por gênero, a Tabela 6 indica que o AGROAMIGO tem colaborado de forma significativa para o acesso das mulheres nordestinas às políticas de crédito. De fato, do total de contratos do Programa efetivados pelos assessores de microcrédito nas comunidades rurais, 52,37% foram feitos por homens e 47,63% por mulheres. Em termos absolutos, os contratos realizados por agricultoras se concentraram nos estados da Bahia, Ceará, Pernambuco, Maranhão e Piauí. Em seis dos estados nordestinos, contudo, a participação feminina alcançou praticamente a metade das operações, o que indica uma focalização especial do Programa em relação a essa camada da população rural.

Ao centrar parte do seu esforço no apoio às mulheres residentes no campo, o AGROAMIGO segue de perto o exemplo de experiências bem-sucedidas no âmbito internacional. Em vários países, as mulheres constituem o público-alvo preferencial dos programas de microcrédito. Como explicam Cacciamali, Matos e Macambira (2014), a literatura especializada aponta que a formatação de programas de microcrédito para as mulheres pode atingir vários objetivos simultaneamente, como retirá-las da pobreza e melhorar a taxa de adimplência dos financiamentos, haja vista que elas são melhores pagadoras. Na mesma linha, mesmo sem contar com avaliações a respeito, o BNB (2013a, p. 46) destaca que: “a grande participação femini-

na, no âmbito do Agroamigo, além de possibilitar a redução das desigualdades de gênero no meio rural, permite a diversificação das atividades não agrícolas no meio rural.” A questão é que esse resultado não tem se verificado na prática, como se procura demonstrar a seguir.

4.2 Tipos de atividades financiadas

Conforme foi discutido na seção anterior, o AGROAMIGO busca, com sua metodologia, qualificar o processo de crédito do PRONAF B, procurando solucionar alguns problemas recorrentes da antiga sistemática operacional, tais como a padronização das propostas de crédito, a alta concentração das operações em algumas atividades agropecuárias e a baixa aplicação em atividades não agrícolas (BNB, 2010; 2013a; MACIEL, 2009; MAGALHÃES; ABRAMOVAY, 2006; PEREIRA NETO, 2012; SANTOS; GOIS, 2011). Na tentativa de cumprir essa missão, no período de 2005 a 2013, o Programa já financiou nos estados nordestinos 178 tipos de empreendimentos diferentes, incluindo desde atividades agropecuárias tradicionais até um conjunto diversificado de atividades não agrícolas, ligadas ao setor de comércio e serviços.

No entanto, a Tabela 7 evidencia que nada menos do que 92% dos financiamentos do AGROAMIGO estão concentrados em um leque de apenas 20 atividades. Dentre esse grupo seleto, por sua vez, sobressaem-se seis atividades criatórias - bovinocultura, suinocultura, ovinocultura, avicultura, caprinocultura e pecuária - que, conjuntamente, responderam por 73,64% dos contratos efetivados pelo Programa de 2005 a 2013. Destaque-se que a bovinocultura de corte e de leite é de longe o segmento que mais recebeu financiamentos, com 864.504 contratos (41,47% do total), número que provavelmente seria aumentado caso os dados do grande setor da “pecuária” fossem desagregados em 2006. O restante das atividades financiadas, ligadas aos ramos da agricultura, apicultura, artesanato, pesca, comércio e serviços, entre outras, registraram pequenas participações, ao lado das demais 158 atividades contempladas que englobaram apenas 8% das operações contratadas.

Tabela 7 – Evolução das atividades financiadas pelo Programa AGROAMIGO na região Nordeste, 2005 a 2013

ATIVIDADES	2005	2006 (*)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2005-2013	%
Bovinocultura	7.952	0	64.674	66.830	111.804	138.395	157.971	151.691	165.188	864.504	41,47
Suínocultura	1.674	0	20.372	15.927	25.488	26.734	26.509	26.325	31.827	174.856	8,39
Ovinocultura	1.550	0	17.193	15.808	23.067	27.102	30.687	26.360	28.345	170.111	8,16
Avicultura	1.030	0	14.309	11.757	17.377	19.490	18.304	20.645	26.188	129.100	6,19
Caprinocultura	1.169	0	9.378	8.554	13.558	15.046	16.704	17.390	18.891	100.690	4,83
Pecuária	0	95.962	0	0	0	0	0	0	0	95.962	4,60
Serv. Aux. Agropecuária, Extrativismo e Silvicultura	1.566	10.504	13.408	8.098	10.049	8.607	8.705	7.499	3.206	71.640	3,44
Fruticultura	0	2.780	5.264	4.538	6.373	7.968	10.418	11.342	13.174	61.857	2,97
Grãos	0	2.356	2.078	3.750	6.077	6.640	7.477	7.374	8.635	44.387	2,13
Artesanato	182	9.141	6.898	4.827	5.060	4.580	4.017	3.856	5.313	43.875	2,10
Caça e Pesca	0	3.224	4.053	2.855	5.037	6.296	5.445	4.651	5.524	37.084	1,78
Comércio Varejista Turístico	0	887	3.837	3.018	3.114	2.758	3.082	4.009	5.684	26.388	1,27
Olericultura	0	1.663	1.793	1.608	2.620	2.762	2.797	3.100	4.246	20.589	0,99
Piscicultura	84	0	990	982	1.935	2.446	3.069	3.599	3.897	17.002	0,82
Comércio Varejista	0	678	1.568	1.205	1.604	981	1.420	1.375	6.400	15.231	0,73
Raízes e Tubérculos	0	953	1.416	1.480	2.504	1.579	2.011	1.764	3.369	15.076	0,72
Apicultura	265	0	633	703	1.292	1.645	2.170	1.622	1.224	9.554	0,46
Extração Vegetal	0	360	584	892	1.184	1.280	1.003	1.245	1.360	7.908	0,38
Gramínea	0	279	526	791	1.030	876	1.023	1.209	1.078	6.812	0,33
Outras atividades relacionadas ao lazer	0	8	50	181	463	184	126	217	2.783	4.012	0,19
Demais 158 atividades	1.987	1.302	8.076	9.884	16.737	19.808	25.572	41.898	42.948	168.212	8,07
TOTAL (178 atividades)	17.459	130.097	177.100	163.686	256.374	295.175	328.510	337.171	379.280	2.084.851	100,00

Fonte: Elaboração dos autores com base em BNB (2013b, 2015a).

(*) Em 2006, por conta da falta de detalhamento na base de dados utilizada, indica-se que as atividades criatórias de gado, peixes, abelhas e outras estão contabilizadas de forma agregada no setor “pecuária”.

É importante destacar que o percentual de participação da pecuária no total de contratos do AGROAMIGO é praticamente idêntico aos indicadores do PRONAF B, quando os projetos de crédito eram elaborados de forma massificada (AQUINO; SCHNEIDER, 2015; LIMA *et al.*, 2011; MAGALHÃES; ABRAMOVAY, 2006; MAIA; ROITMAN; DE CONTI, 2012). Isso significa que, apesar do BNB reconhecer a importância da diversificação das atividades e das fontes de renda da agricultura familiar, a sua equipe de assessores de microcrédito não tem sido capaz de reorientar o foco dos projetos de financiamento para além das atividades pecuárias tradicionalmente desenvolvidas no sertão nordestino. Tal caminho mostra-se inalterável até mesmo nos anos de grandes secas, como foi em 2012 e 2013, quando os investimen-

tos na bovinocultura, ao invés de diminuir, para amenizar os riscos de perdas dos agricultores, mantiveram-se em seus níveis mais elevados.

O perfil setorial da maior parcela dos contratos se mantém inalterado quando os dados são agrupados por gênero. A Tabela 8 demonstra que as seis atividades pecuárias mais favorecidas pelo microcrédito rural orientado e acompanhado do AGROAMIGO responderam por praticamente 75% dos contratos realizados pelos homens, de 2005 a 2013. No caso das mulheres, há variações na posição da ordem de importância das 20 principais atividades financiadas, mas, a exemplo dos homens, 73% de seus investimentos também foram direcionados para a bovinocultura, suínocultura, avicultura, ovinocultura, caprinocultura e “pecuária”. Já os outros segmentos agrícolas e não agrícolas, ocupam po-

sições marginais em termos de aplicações, questionando a afirmação anterior de que as mulheres rurais atendidas pelo Programa estariam levando a

um auspicioso processo de diversificação no meio rural nordestino.

Tabela 8 – Distribuição das atividades produtivas financiadas pelo AGROAMIGO na região Nordeste por gênero, 2005 a 2013

Atividades	Masculino	%	Atividades	Feminino	%
Bovinocultura	479.701	43,77	Bovinocultura	384.768	38,92
Ovinocultura	93.176	8,50	Suinocultura	89.246	9,03
Suinocultura	85.592	7,81	Avicultura	78.052	7,90
Caprinocultura	55.154	5,03	Ovinocultura	76.919	7,78
Pecuária	51.330	4,68	Caprinocultura	45.531	4,61
Avicultura	51.038	4,66	Pecuária	44.564	4,51
Serv. Aux. Agropecuária, Extrativismo e Silvicultura	37.540	3,42	Serv. Aux. Agropecuária, Extrativismo e Silvicultura	34.083	3,45
Fruticultura	37.164	3,39	Artesanato	30.811	3,12
Grãos	24.668	2,25	Fruticultura	24.694	2,50
Caça e Pesca	24.237	2,21	Comércio Varejista Turístico	20.861	2,11
Artesanato	13.063	1,19	Grãos	19.717	1,99
Piscicultura	11.745	1,07	Caça e Pesca	12.846	1,30
Olericultura	11.337	1,03	Comércio Varejista	9.392	0,95
Raízes e Tubérculos	8.488	0,77	Olericultura	9.252	0,94
Apicultura	6.022	0,55	Raízes e Tubérculos	6.587	0,67
Comércio Varejista	5.837	0,53	Extração Vegetal	5.506	0,56
Comércio Varejista Turístico	5.527	0,50	Piscicultura	5.255	0,53
Gramínea	4.057	0,37	Apicultura	3.531	0,36
Extração Vegetal	2.402	0,22	Gramínea	2.755	0,28
Outras atividades relacionadas ao lazer	1.926	0,18	Outras atividades relacionadas ao lazer	2.086	0,21
Demais atividades	86.066	7,85	Demais atividades	82.137	8,31
Total	1.096.070	100,00	Total	988.594	100,00

Fonte: Elaboração dos autores com base em BNB (2013b, 2015a).

Deve-se anotar que, a rigor, não há nenhum empecilho formal ao financiamento de atividades pecuárias no semiárido nordestino. Afinal, como aponta Andrade (2005), a criação de animais faz parte da cultura sertaneja e a ampliação dos rebanhos é uma estratégia importante. A questão principal é que, na maioria dos casos, os investimentos não são direcionados para disseminar raças de animais resistentes ao clima

semiárido⁸ e, raramente, os financiamentos são acompanhados de ações integradas visando dotar as pequenas propriedades dos agricultores do Grupo B das condições mínimas para garantir a alimentação dos rebanhos nos períodos de estiagem.

8 Vidal (2007) argumenta que o BNB, em seus programas oficiais de incentivo à caprino e ovinocultura, tem privilegiado historicamente a disseminação de animais de raças forâneas que apresentam maior capacidade de produção de carne e leite. Em contrapartida, segundo a autora, a Instituição tem dado pouco incentivo ao incremento de rebanhos de animais mais adaptados às condições ecológicas do bioma caatinga.

Essa situação deixa os produtores vulneráveis às crises climáticas e amplia os riscos de perderem seus investimentos na forma de bovinos e pequenos ruminantes.⁹ Dessa forma, o predomínio das contratações na pecuária, em detrimento de outras atividades agropecuárias e não agropecuárias, representa a perda de uma boa oportunidade de diversificar e ampliar as fontes de rendas das famílias pobres do campo e, por esse meio, melhorar suas condições de reprodução econômica (AQUINO *et al.*, 2014; AQUINO; SCHNEIDER, 2015; MAGALHÃES; ABRAMOVAY, 2006; SAMBUICHI *et al.*, 2014). Conforme indica Schneider (2010, p. 89),

Fortalecer os meios de vida (*livelihoods*) implicaria criar mecanismos de diversificação das opções e estratégias de trabalho e renda, estimulando assim sua resiliência em face das crises, dos choques ou das vulnerabilidades, que conformam o ambiente hostil em que vivem os agricultores, o que implica afirmar que, quanto mais diversificada for uma unidade produtiva ou um estabelecimento agropecuário, maiores serão as chances e oportunidades que possa ter opções para fazer escolhas. Um leque (portfólio) maior de oportunidades e opções de escolha é fundamental para que estratégias de combate às distintas formas de vulnerabilidade (clima, doenças, preços) possam se estabelecer.

Com efeito, o grande número de animais mortos em consequência da escassez de pastos naturais nos anos de 2012 e 2013, devido à severa seca que atingiu o Nordeste no período, demonstrou que a estrutura produtiva dos agricultores familiares pobres continua extremamente frágil e exposta às armadilhas impostas pelo clima (CARVALHO, 2012; FRAGA, 2013). Nesse contexto, fica a dúvida sobre a real capacidade do microcrédito do AGROAMIGO, em sua configuração atual, de ensejar um processo de desenvolvimento sustentável na área de abrangência do BNB pautando suas ações prioritariamente em atividades pecuárias, exatamente como fez o PRONAF B. Assim, ao contrário do que

argumenta Souza (2014), tudo indica que o seu efeito efetivo no que concerne à adaptação das unidades de produção familiares às mudanças climáticas tem sido bastante limitado, algo evidenciado indiretamente pelo perfil dos projetos financiados, mas que carece ainda de provas concretas geradas por estudos empíricos sobre o tema.

As questões elencadas, porém, não têm sido levadas em conta com o devido cuidado na gestão do AGROAMIGO. Para o BNB (2013a) e Pereira Neto (2012), por exemplo, a grande concentração das operações do Programa na atividade pecuária é justificada pela “tradição regional”. Esse tipo de visão determinista reflete de maneira direta na institucionalidade do AGROAMIGO que não cria incentivos para que a situação seja revertida. Os assessores são avaliados, como foi visto, pela quantidade de contratos e pelo nível de adimplência da carteira de clientes sob sua responsabilidade. Como acontecia na estrutura de governança do PRONAF B, analisada em detalhes por Magalhães e Abramovay (2006) e Bastos (2008), não existe qualquer norma que os induza a prospectar um percentual pré-estabelecido de projetos inovadores do ponto de vista técnico e mercadológico. Em vista disso, o campo de sua atuação se volta para as atividades que os agricultores têm experiência e costumeiramente desenvolvem há muito tempo, a exemplo da bovinocultura, cujos contratos são mais fáceis de elaborar e podem ser mais facilmente aprovados. Ademais, os descontos de 25% nas parcelas dos financiamentos contraídos (rebates) são concedidos exclusivamente para premiar os agricultores pobres bons pagadores e não para estimular aqueles produtores inovadores interessados em implantar iniciativas de convivência com o semiárido.

Portanto, a avaliação do desempenho operacional do AGROAMIGO na região Nordeste é, em termos quantitativos, positiva, embora ele tenha alcançado ainda apenas uma parcela do seu público potencial. De qualquer forma, o Programa cresceu regularmente durante a primeira década de sua existência, apresentou uma distribuição estadual dos recursos relativamente equitativa e incorporou o segmento feminino à sua clientela. Os seus principais pontos críticos, porém, estão associados à “desfocalização” do público-alvo e ao uso dos recursos aplicados, que, à semelhança dos financiamentos concedidos por meio da metodologia do PRONAF B, permanecem concentrados em um leque limitado de empreendimentos agropecuários tradicionais

⁹ De maneira geral, a esmagadora maioria dos estabelecimentos do Grupo B nordestinos ainda não conta com as condições mínimas de infraestrutura para proteger seus rebanhos de animais das adversidades climáticas que caracterizam os ecossistemas regionais. Isso porque, segundo informações do Censo Agropecuário 2006, apenas uma pequena fração desse público dispõe de fontes fixas de água para fazer frente aos períodos de estiagem. Ademais, do universo de 1.567.863 agricultores familiares do Grupo B localizados nos estados nordestinos, apenas 10.415, ou seja, 0,66% do total, contavam com silos de armazenar forragem na data do levantamento do IBGE (AQUINO *et al.*, 2014; IBGE/SIDRA, 2012).

que pouco têm contribuído para a diversificação da economia rural nordestina. Tudo indica que esse viés setorial do Programa, que insiste em seguir por “velhos” caminhos conhecidos e que levam sempre ao mesmo lugar, ao lado de sua baixa integração efetiva com outras políticas públicas estruturantes de desenvolvimento, pode estar limitando seus impactos socioeconômicos. Estes e outros aspectos serão discutidos de forma mais detalhada na próxima seção, onde se reúnem algumas evidências retiradas da revisão sistemática dos principais estudos de avaliação realizados sobre o tema.

5 Resultados, limites e desafios do Agroamigo para o fortalecimento da agricultura familiar na Região Nordeste

O microcrédito se constitui em um importante instrumento para a capitalização dos agricultores familiares pobres desprovidos de condições próprias de investimento, mas sua capacidade de promover transformações socioeconômicas relevantes não pode ser superestimada (CASTILLO, 2008; MAGALHÃES; ABRAMOVAY, 2006; SANTIAGO, 2014; SCHRÖDER, 2012). Nos documentos oficiais, todavia, nota-se que tem prevalecido uma visão linear, em que se estabelece uma relação quase direta entre o acesso ao microcrédito orientado e acompanhado do AGROAMIGO, o aumento da renda, a redução da pobreza e, por consequência, a melhoria da qualidade de vida da população atendida (BNB, 2010; 2011; 2012; 2013a; 2014; SOUZA, 2014). A questão é que as duas únicas avaliações abrangentes realizadas sobre o Programa até o momento (junho de 2015), capitaneadas por Abramovay *et al.* (2013) e Neri (2012), não trazem evidências suficientes que confirmem esses resultados de forma clara e pontual.¹⁰

Abramovay *et al.* (2013, p. 19), trabalhando com uma amostra de 1.572 agricultores coletada em mais de 80 municípios do Nordeste e do norte de Minas Gerais, destacam inicialmente que o maior mérito do AGROAMIGO foi controlar a crise de pagamento herdada da metodologia

¹⁰ A produção bibliográfica sobre os impactos do AGROAMIGO ainda é extremamente reduzida. Além dos trabalhos citados, o levantamento realizado para a presente pesquisa identificou apenas quatro estudos de caso que procuraram mensurar os efeitos do Programa na vida de seus beneficiários: Albuquerque Neto e Gomes da Silva (2013), Freitas e Silva (2014), Maciel (2009) e Maciel *et al.* (2009).

do PRONAF B. Segundo eles, as tecnologias de financiamento do Programa, inspiradas diretamente no CREDIAMIGO, “conseguiram romper um impasse que parecia insolúvel: fazer chegar o crédito a populações rurais em situação de pobreza e, ao mesmo tempo, reduzir ao mínimo a inadimplência”.¹¹ A esse respeito, destacam ainda que tal resultado se baseou fundamentalmente na proximidade entre os assessores de microcrédito e o público do Programa, que reestabeleceu os mecanismos de *enforcement* e corresponsabilidade que haviam sido severamente enfraquecidos no formato institucional que prevalecia antes de 2005.

No que diz respeito aos efeitos do microcrédito nos indicadores de produção agropecuária e na geração de renda, os resultados também são positivos. Abramovay *et al.* (2013, p. 14, grifos nossos) evidenciam que agricultores familiares com mais tempo de exposição ao Programa (duas ou mais operações), desde 2006 até 2010, apresentaram aumento no estoque de animais de 18% e crescimento de 28% na produção agrícola, relativamente aos clientes recém-ingressantes na política. Ademais, sugerem que esses clientes mais antigos “parecem possuir um padrão de vida melhor (medido por posse de ativos)” ou terem obtido “algum aumento nesse indicador de riqueza” graças aos efeitos dos financiamentos rurais realizados. No entanto, os resultados obtidos não evidenciam que a política avaliada esteja sendo capaz de cumprir efetivamente com sua “diretriz máxima” de promover o bem-estar social no campo nordestino. Nas palavras dos autores:

Encontramos algumas indicações de que o acesso ao crédito por meio do Agroamigo amplia as chances de inserção nos mercados agropecuários e estimula o próprio aumento da produção. Há sinais de que aqueles que estão no programa há mais tempo reuniram ativos que representam passo importante em direção à emancipação da pobreza que caracteriza globalmente suas vidas. Mas não seria razoável imaginar que um programa de crédito – ainda que voltado tão diretamente a pessoas de muito baixa renda no meio rural – pudesse retirar da pobreza as populações por ele beneficiadas (ABRAMOVAY *et al.*, 2013, p. 13-14).

¹¹ A taxa de inadimplência do PRONAF B alcançou o topo, em 2010, com 63,94% dos contratos em atraso. Já o AGROAMIGO tem mantido esse indicador em patamares relativamente baixos desde que o Programa assumiu o status de principal e única tecnologia de concessão dos financiamentos do microcrédito rural do PRONAF nas agências do BNB: 3,40%, em 2009, e 3,30%, em 2013 (BNB, 2010; 2014).

Neri (2012, p. 5-6, grifos nossos), por sua vez, também destaca que o AGROAMIGO “apresenta **alguns** resultados positivos nas condições de vida produtiva e **possivelmente** familiar da sua clientela.” Embora totalmente expostos às flutuações hídricas que caracterizam o território nordestino, os negócios do público atendido apresentaram um bom desempenho ao longo da trajetória recente do Programa (2006 a 2012). Como é possível observar na Tabela 9, o lucro dos beneficiários do crédito cresceu, em média, 25,82%, saltando de R\$ 1.664,94, no ano 1, para R\$ 2.094,76, no ano 2. Esses dados sugerem que houve uma melhora na renda dos “micro-empresários rurais”, mas, como reconhece o próprio pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (FGV), essa variação não foi tão significativa em termos absolutos para alterar a situação histórica de dificuldades econômicas vigentes no meio rural nordestino. Isso porque os baixos ganhos obtidos, destacados na penúltima coluna da tabela em foco, embora importantes, apresentam pouca capacidade de desencadear um processo de estruturação de maior impacto nas unidades produtivas dos agricultores familiares pobres situados na área de cobertura da pesquisa.

Os dois estudos mais abrangentes sobre os impactos do AGROAMIGO realizados até agora, mostram, portanto, que o programa analisado proporciona certo aumento na renda do público atendido, mas não indicam em nenhum momento se esse incremento tenha sido capaz de ensejar um processo de capitalização que promova a ascensão dos agricultores do Grupo B para os estratos de renda superiores do PRONAF, que constituem o público do AGROAMIGO Mais. Ou seja, o apoio do microcrédito não foi suficiente para que esses

produtores transitem do estágio de subsistência, de baixo excedente monetário, para uma situação de acumulação ampliada, de mais alta renda. Ademais, não há indicadores suficientes nessas pesquisas que comprovem os impactos do Programa na melhoria dos níveis de bem-estar social dos agricultores pobres. Dessa forma, como salientam Carneiro, Palm e Alvarenga (2014, p. 21), ao analisar os efeitos do PRONAF no Brasil:

A associação direta que se faz entre aumento da renda e da produtividade e a melhoria da qualidade de vida não é acompanhada nem por dados que a corroborem nem por uma clareza conceitual. Imagina-se que os próprios gestores não tenham clareza sobre o que entendem por essa noção tão facilmente dita e repetida tanto em textos acadêmicos como em textos de políticas públicas.

Na verdade, apesar da importância da inclusão financeira promovida pelo AGROAMIGO, a timidez dos resultados socioeconômicos apresentados já era esperada. Isso porque é difícil vislumbrar um horizonte de mudança social profundo a partir de investimentos concentrados predominantemente na pecuária. As chances de um produtor do Grupo B superar a situação de pobreza por meio da bovinocultura extensiva desenvolvida em pequenas propriedades na região Nordeste, por exemplo, são bastante precárias. De fato, conforme demonstra o Quadro 1, as principais experiências de sucesso financiadas pelo Programa não estão vinculadas a essa atividade, que tem recebido a maior fatia dos contratos e dos recursos aplicados. Nem ao menos figuram iniciativas pautadas no processamento e fabricação de derivados do leite. Os negócios que se

Tabela 9 – Desempenho financeiro dos clientes do AGROAMIGO na região Nordeste

UF/REGIÃO	Nº Clientes	Lucro_ Ano 1 (R\$)	Lucro_ Ano 2 (R\$)	Diferença absoluta (R\$)	Varição (%)
Alagoas	6.676	1.694,49	2.259,60	565,11	33,35
Bahia	12.621	1.488,18	2.155,09	666,91	44,81
Ceará	6.561	1.595,44	1.806,01	210,57	13,20
Maranhão	5.893	1.494,62	2.627,31	1.132,69	75,78
Paraíba	7.273	1.736,80	1.867,45	130,65	7,52
Pernambuco	8.687	1.513,47	2.125,16	611,69	40,42
Piauí	6.646	1.769,98	1.921,34	151,36	8,55
Rio G. do Norte	5.254	1.758,18	2.112,20	354,02	20,14
Sergipe	5.468	1.933,28	1.978,68	45,4	2,35
Nordeste	65.079	1.664,94	2.094,76	429,82	25,82

Fonte: Neri (2012, p. 97).

Nota: Dados organizados pelos autores.

Quadro 1 – Atividades inovadoras vencedoras do Prêmio BNB de Microcrédito AGROAMIGO na região Nordeste, 2011 a 2014

UF	2011		2012		2013		2014	
	SETOR	ATIVIDADE	SETOR	ATIVIDADE	SETOR	ATIVIDADE	SETOR	ATIVIDADE
AI	Agropecuária	Apicultura e Avicultura	Agropecuária	Horticultura	Agropecuária	Horticultura e Tubérculos	Agropecuária	Horticultura
	Agroindústria	Avicultura	Agroindústria	Fabricação de Biscoito	Agroindústria	Fabricação de Doces Caseiros	Agroindústria	Fabricação de Doces Caseiros
	Não Agropecuária	Artesanato	Não Agropecuária	-	Não Agropecuária	Serviço no Meio Rural	Não Agropecuária	-
BA	Agropecuária	Cultivo Orgânico de Hortícola	Agropecuária	Ovinocultura	Agropecuária	Avicultura	Agropecuária	Bovinocultura de Corte
	Agroindústria	Padaria	Agroindústria	Padaria	Agroindústria	Fabricação de Beiju	Agroindústria	Fabricação de Farinha
	Não Agropecuária	Fabricação de Pias e Lavanderias	Não Agropecuária	Artesanato	Não Agropecuária	-	Não Agropecuária	Artesanato
CE	Agropecuária	Fruticultura (Produção de Mudas)	Agropecuária	Caprinocultura	Agropecuária	Suinocultura	Agropecuária	Ovinocultura
	Agroindústria	Panificação	Agroindústria	Produção de Polpa de Fruta	Agroindústria	Produção de Colorau	Agroindústria	Fabricação de Polpas de Frutas
	Não Agropecuária	Artesanato	Não Agropecuária	Artesanato	Não Agropecuária	Artesanato	Não Agropecuária	Artesanato
MA	Agropecuária	Bovinocultura	Agropecuária	Suinocultura	Agropecuária	Horticultura	Agropecuária	Piscicultura
	Agroindústria	-	Agroindústria	Fabricação de Polpa de Frutas	Agroindústria	Fabricação de Polpa de Frutas	Agroindústria	Casa de Farinha
	Não Agropecuária	Artesanato	Não Agropecuária	Artesanato	Não Agropecuária	Artesanato	Não Agropecuária	Artesanato
PB	Agropecuária	Avicultura	Não Agropecuária	Artesanato	Agropecuária	Avicultura	Agropecuária	Produção de Mudas de Plantas
	Agroindústria	Fabricação de Bolos, Bolachas e Sequilhos	Agropecuária	Produção de Mudas de Plantas Ornamentais	Agroindústria	Fabricação de Bolachas (Soda)	Agroindústria	Fabricação de Molho de Pimentas
	Não Agropecuária	Fabricação de Fios e Redes	Agroindústria	Polpa de Frutas	Não Agropecuária	-	Não Agropecuária	Produção de Fios para Punhos de Rede
PE	Agropecuária	Apicultura	Agroindústria	Serralharia	Agropecuária	Plantação de Uva	Agropecuária	Plantação de Abacaxi
	Agroindústria	Padaria	Não Agropecuária	Artesanato	Agroindústria	-	Agroindústria	Produção de Polpa
	Não Agropecuária	Artesanato	Agropecuária	Caprinocultura	Não Agropecuária	-	Não Agropecuária	Artesanato
PI	Agroindústria	Fabricação de Rapaduras	Agropecuária	Caprinocultura	Agropecuária	Horticultura	Agropecuária	Horticultura
	Não Agropecuária	Borracharia	Agroindústria	Fabricação de Rapaduras	Agroindústria	Fab. Rapaduras	Agroindústria	Fabricação de Cajuína
	Agropecuária	Ovinocaprinocultura	Não Agropecuária	Costura	Não Agropecuária	Panificação	Não Agropecuária	Artesanato Com Palha Carnaúba
RN	Agroindústria	Produção de Polpa de Fruta	Agropecuária	Pecuária/Avicultura	Agropecuária	Agricultura/Olericultura	Agropecuária	Tomate, Milho e Melão Irrigados e Suinocultura.
	Não Agropecuária	Serviços/Cabeleireiros e Salões de Beleza	Não Agropecuária	Turismo, Alimentação/Bares e Lanchonetes	Agroindústria	Agroindústria/Diversos	Agroindústria	Produção de Bolos e Biscoitos Caseiros
	Agropecuária	Pecuária/Avicultura	Agroindústria	Beneficiamento de Castanha de Caju	Não Agropecuária	-	Não Agropecuária	Artesanato (Bonecas de Pano)
SE	Agropecuária	Horticultura, Fruticultura, Avicultura e Suinocultura	Agropecuária	Suinocultura	Agropecuária	Fruticultura	Agropecuária	Psicultura
	Agroindústria	Fabricação de Beijus	Agroindústria	Fabricação de Doces	Agroindústria	Fabricação de Doces	Agroindústria	Fabrica de Queijo
	Não Agropecuária	Artesanato com Palha	Não Agropecuária	Artesanato com Pelúcias	Não Agropecuária	-	Não Agropecuária	Borracharia

Fonte: BNB (2015c).

destacam, contraditoriamente, estão ligados à criação de pequenos animais, atividades agrícolas não tradicionais, pequenas agroindústrias e atividades não agropecuárias, que são empreendimentos que ocupam um espaço marginal e pouco representativo na distribuição dos contratos efetivados, como foi discutido na seção anterior.

Com efeito, as atividades inovadoras apresentadas no quadro em destaque indicam que o foco do AGROAMIGO na pecuária, estimulando principalmente a bovinocultura, torna-se questionável devido aos seus impactos limitados do ponto de vista da geração de renda e do estímulo ao empreendedorismo rural. É bem provável que a situação socioeconômica dos agricultores que apostaram na diversificação produtiva e em atividades não agropecuárias seja relativamente melhor do que a dos produtores que investiram exclusivamente na criação de animais de pequeno e grande portes. Entretanto, a verificação dessa hipótese não é possível a partir da bibliografia disponível, pois entre os estudos sobre o tema ainda não foi realizada qualquer avaliação criteriosa sobre esses aspectos, bem como sobre os resultados diferenciados ensejados pela atividade agroindustrial e/ou pela inserção em mercados institucionais, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

É pertinente destacar que os resultados do AGROAMIGO são ainda reduzidos não apenas porque ele repete a velha monotonia do PRONAF B, concentrando suas ações na pecuária em detrimento de uma estratégia de diversificação produtiva mais ampla. A questão principal é a que ações do Programa permanecem desconectadas das demais políticas públicas de desenvolvimento adotadas pelo governo brasileiro, o que enfraquece sua capacidade transformadora. A exceção a esse respeito refere-se ao Programa Bolsa Família, já que tanto Abramovay *et al.* (2013) como Souza (2014) destacam que cerca de dois terços do público do AGROAMIGO também são beneficiários da referida política social. Os resultados dessa sinergia, porém, ainda não são conhecidos, embora Neri (2012) indique que a chance de inadimplência dos clientes do microcrédito rural que, simultaneamente, são beneficiários da transferência de renda, é 51% menor do que aqueles que não a recebem. Em relação às demais políticas de apoio à agricultura familiar (mercados institucionais,

produção de bioenergia, agroecologia, entre outras), não há qualquer informação a respeito, denotando a falta de atenção dedicada a esses aspectos nas análises sobre o tema, assim como a falta de articulação entre as ações governamentais empreendidas no campo.

Dessa forma, parece não restar dúvida de que o AGROAMIGO é um bom produto financeiro em termos operacionais. Debelar a crise de inadimplência herdada foi uma tarefa extremamente importante e nada trivial. No entanto, para que ele se transforme em um instrumento efetivo de fortalecimento da agricultura familiar de baixa renda é necessário reorientar sua lógica setorial e integrá-lo a uma política mais abrangente de desenvolvimento rural que busque enfrentar as “múltiplas carências” produtivas e sociais que atingem os produtores pobres e as comunidades rurais onde eles vivem. O problema é que a região Nordeste acumula um histórico de descontinuidade nessa matéria – Projeto Áridas, Polos de Desenvolvimento, Farol do Desenvolvimento, Programa de Combate a Pobreza Rural e, mais recentemente, Programa Territórios da Cidadania – que deixa poucas luzes no horizonte. Isso não pode obscurecer o fato de que a superação da pobreza e a redução da dependência das políticas de transferência de renda exigem criatividade, planejamento de longo prazo e um intenso processo de aprendizagem com os acertos e os erros das experiências passadas. Dificilmente se pode esperar que qualquer mecanismo setorial de política pública, aplicado de forma isolada, possa alterar as cores do precário quadro social da maioria dos agricultores familiares nordestinos.

6 Considerações Finais

O objetivo central deste artigo foi fazer um balanço da política de microcrédito do AGROAMIGO e discutir de forma crítica os seus principais avanços e limites na região Nordeste do Brasil. O referido Programa nasceu com o propósito de promover o desenvolvimento dos agricultores familiares pobres e controlar a crise de inadimplência que comprometeu as bases de sustentação da experiência original do PRONAF B. O seu público, segundo a estimativa apresentada no texto, envolve aproximadamente dois milhões de estabelecimentos agropecuários, cuja maioria é composta por produtores extremamente pobres. Esse amplo uni-

verso, que exclui apenas os assentados de reforma agrária, representa a clientela potencial dos pouco mais de 800 assessores de microcrédito rural, responsáveis pela expansão dos financiamentos e pelo fortalecimento dos vínculos de proximidade que têm garantido taxas de adimplência extremamente favoráveis à sustentabilidade financeira dos financiamentos realizados.

Após uma década de existência, o AGROAMIGO se apresenta como uma política pública bastante exitosa do ponto de vista operacional. Ao longo dos anos, ele ampliou substancialmente sua carteira de crédito a um custo relativamente baixo. A metodologia de microcrédito orientado e acompanhado do Programa já efetivou mais de 2,4 milhões de contratos e aplicou R\$ 5,6 bilhões. Ademais, conseguiu controlar a crise de inadimplência que manchava a linha de microcrédito voltada para os agricultores familiares pobres do Nordeste. No entanto, não há sinais contundentes de que os recursos aplicados tenham sido capazes de modificar a fisionomia da paisagem da economia rural nordestina, haja vista que os financiamentos se concentraram predominantemente na pecuária, especialmente na bovinocultura. Tais investimentos, apesar de sua importância no contexto regional, pouco contribuem para promover a diversificação produtiva e reduzir a vulnerabilidade climática dos agricultores familiares pobres.

Quanto aos impactos referentes ao uso dos recursos emprestados, faltam dados atualizados que demonstrem a capacidade do AGROAMIGO em promover a superação da pobreza e a melhoria da qualidade de vida no campo. Os poucos estudos abrangentes realizados sobre o tema informam que a renda dos clientes expostos ao Programa durante um período de tempo maior aumentou, mas não há qualquer evidência de que o público do microcrédito esteja conseguindo evoluir para os grupos de mais alta renda do PRONAF. Na verdade, os analistas parecem concordar que o problema da pobreza rural na região Nordeste apresenta elementos histórico-estruturais profundos e, em função disso, seria ilusório imaginar que o financiamento de pequenas quantias de dinheiro aplicadas predominantemente em atividades pecuárias, diante das possibilidades e limitações que ensejam, pudesse sanar um drama social de tamanha magnitude.

Essas constatações sinalizam que políticas públicas como o AGROAMIGO, que atuam em regiões subdesenvolvidas economicamente, devem

incorporar outros esforços de mudança capazes de ampliar as possibilidades de escolha dos grupos sociais que constituem sua clientela. Significa dizer que é imprescindível à construção de arranjos institucionais que incorporem conhecimentos e experiências acumuladas em cada realidade específica, mediados por acordos e parcerias, construindo dessa forma laços sociais indispensáveis ao fortalecimento de ações coletivas que garantam margem à ampliação do dinamismo local a partir de novas alternativas geradoras de ocupação e renda. Por mais eficaz e efetivo que seja um programa governamental e que sejam atendidos seus objetivos e metas quantitativas, o insulamento institucional pode comprometer a efetividade do processo de mudança, impedindo que se amplie o espaço de oportunidades para novos empreendimentos que, no conjunto, de fato, modifiquem a vida dos beneficiários, *pari passu* com o desenvolvimento de suas capacidades humanas.

Outra lição importante extraída da experiência problemática do PRONAF B, na mesma direção do argumento anterior, é que uma estratégia audaciosa de combate à pobreza rural exige muito mais do que apoio microfinanceiro a investimentos. Para que esse tipo de política gere efeitos socioeconômicos abrangentes, é preciso que o crédito produtivo esteja articulado a um conjunto amplo de ações estruturantes nas áreas de redistribuição fundiária, educação rural, assistência técnica, apoio à comercialização (PAA, PNAE etc), melhoria da infraestrutura rural e difusão de tecnologias de convivência com o semiárido. Todavia, essa articulação parece distante e, nos estudos de avaliação do AGROAMIGO, não há evidências de que ela esteja acontecendo, nem muito menos quais são os seus impactos.

Portanto, percebe-se que os primeiros 10 anos de vida do AGROAMIGO foram marcados por avanços e continuidades. Os limites apontados no transcorrer da análise indicam que ele tem espaço para melhorar além de sua preocupação com metas quantitativas e com baixas taxas de inadimplência. Nesse sentido, o Programa precisa redirecionar o foco de sua ação para a base da pirâmide social do campo, o que significa, inclusive, inserir os agricultores assentados entre seu público-alvo. Além disso, a sua estrutura de incentivos deve se voltar para estimular atividades inovadoras (agropecuárias e não agropecuárias) que promovam a diversificação produtiva como estratégia viável para fortalecer capacidade de resiliência e reduzir a vul-

nerabilidade climática dos agricultores familiares pobres, que constituem o contingente mais numeroso e carente do meio rural nordestino. O sucesso dessa ação dependerá de sua compatibilização com um projeto mais amplo de desenvolvimento rural que ainda se encontra em vias de construção.

Referências

- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: FIPE/IPEA, 1999. (Texto p/ Discussão N.º 641).
- ABRAMOVAY, R. Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial no semiárido brasileiro. In: _____. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003. p. 101-123.
- _____. Alcance e limites das finanças de proximidade no combate à inadimplência: o caso do Agroamigo. In: BARBOSA, C. G.; TEIXEIRA, M. A.; DAMASCENO, W. S. (Orgs.). **A experiência dos programas de microfinanças do Banco do Nordeste**. Fortaleza: BNB, 2012. p. 369-389.
- ABRAMOVAY, R. *et al.* **Cinco anos de Agroamigo**: retrato do público e efeitos do programa. 2. ed. rev. atual. ampl. – Fortaleza: BNB, 2013.
- ALBUQUERQUE NETO, E. L.; GOMES DA SILVA, A. Microcrédito para agricultores familiares: a atuação do Agroamigo em Lagoa Seca/PB. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 51., 2013, Belém/PA. **Anais...** Belém/PA: SOBER, 2013. (CD-ROM).
- ANDRADE, M. C. de. **A terra e o homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- AQUINO, J. R. *et al.* Dimensão e características do público potencial do Grupo B do PRONAF na região Nordeste e no estado de Minas Gerais. In: SCHNEIDER, S.; FERREIRA, B.; ALVES, F. (Orgs.). **Aspectos multidimensionais da agricultura brasileira**: diferentes visões do censo agropecuário 2006. Brasília/DF: IPEA, 2014. p. 77-105. (Capítulo 3).
- AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. O PRONAF e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2015. p. 53-81.
- BASTOS, F. **Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar**. São Paulo: Polis; Campinas, SP: CERES – Centro de Estudos Rurais do IFCH - UNICAMP, 2006.
- _____. Desempenho do crédito rural na redução da pobreza. In: GOMES DA SILVA, A. (Org.). **Financiamento rural**: dos objetivos às escolhas efetivas. Porto Alegre: Ed. Sulina, 2008. p. 119-142.
- BNB. **Experiência Agroamigo**: Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Fortaleza: BNB, 2010. Disponível em: <http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=309>. Acesso em: 22 mar. 2012.
- _____. **Relatório do Agroamigo 2010**. Fortaleza: BNB, 2011.
- _____. **Relatório do Agroamigo 2011**. Fortaleza: BNB, 2012.
- _____. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**: relatório de resultados 2011. Fortaleza: BNB, 2013a.
- _____. **Dados da carteira ativa do Programa AGROAMIGO, 2005-2012**. Fortaleza: BNB, 2013b. (Resposta ao pedido de informação NUP. 99905000058201350, encaminhado via sistema e-SIC da Controladoria Geral da União – CGU).
- _____. **Relatório 2013**: programas de microfinanças do Banco do Nordeste. Fortaleza: BNB, 2014.
- _____. **Dados da carteira ativa do Programa AGROAMIGO, 2013-2014**. Fortaleza: BNB, 2015a. (Resposta ao pedido de informação NUP. 99905000017201525, encaminhado via sistema

e-SIC da Controladoria Geral da União – CGU).

_____. **Quantidade de assessores de microcrédito rural do AGROAMIGO por ano.** Fortaleza: BNB, 2015b. (Resposta ao pedido de informação NUP. 99905000045201542, encaminhado via e-SIC, sistema da Controladoria Geral da União – CGU).

_____. **Prêmio BNB de Microcrédito – Agroamigo, 2011-2014.** Fortaleza: BNB, 2015c. (Resposta ao pedido de informação NUP. 99905000043201553, encaminhado via e-SIC, sistema da Controladoria Geral da União – CGU).

_____. **Agroamigo.** Fortaleza: BNB, 2015d. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/agroamigo>>. Acesso em: 24 abr. 2015.

CACCIAMALI, M. C.; MATOS, F.; MACAMBIRA, J. O setor de microfinanças e as políticas de microcrédito no Brasil. In: MATOS, F.; MACAMBIRA, J.; CACCIAMALI, M. C. (Org.). **A atividade e a política de microcrédito no Brasil: visões sobre sua evolução e futuros desafios.** Fortaleza: IDT/USP, 2014. p. 17-34. (Capítulo 1).

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Estudos Sociedade e Agricultura.** Rio de Janeiro, n. 8, p. 70-82, abril 1997.

CARNEIRO, M. J.; PALM, J. L.; ALVARENGA, A. C. **PRONAF e qualidade de vida: uma revisão sistemática (2006-2013).** Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2014. 32p. (Texto Mimeo)

CARVALHO, O. A seca nordestina de 2012-2013: dimensões ecológicas, humanas e socioeconômicas. **Ciência e Trópico.** Recife/PE, v. 36, n. 2, p. 11-30, 2012.

CASTILLO, A. D. M. El microcrédito como instrumento para el alivio de la pobreza: ventajas e limitaciones. **Cadernos de Desenvolvimento Rural.** Bogotá/ Colômbia, v. 5, n. 61, p. 93-110, jul./dic. 2008.

COSTANZI, R. N. Microcrédito no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda. **Mercado de Trabalho Conjuntura e Análise,** IPEA/MTE,

ano 7, v. 52, p. 21-25, jun. 2002.

DI SABBATO, A. **O público-alvo do crédito rural do PRONAF:** estimativa a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996. Projeto UTF/BRA/051/BRA, setembro de 2000.

FAO/INCRA. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto.** Brasília, 2000.

FRAGA, A. Seca eterna. **Globo Rural.** São Paulo, n. 327, p. 62-64, jan./2013.

FREITAS, V. L. S.; SILVA, A. H. Os programas de microcrédito rural e seus reflexos na vida socioeconômica dos produtores rurais do povoado Brejinho no município de Caxias-MA. **E-Gaia Conhecimento.** Caxias, v. 2, n. 2, p. 42-55, jul./dez. 2014.

GOMES DA SILVA, A. *et al.* **Impactos do PRONAF B sobre o meio rural na região Nordeste.** Natal/RN: UFRN/IICA/NEAD/FUNPEC, 2007. 59p. (Relatório de Pesquisa).

GUANZIROLI, C. E.; DI SABBATO, A.; VIDAL, M. F. **Agricultura familiar no Nordeste: uma análise comparativa entre dois censos agropecuários.** Fortaleza: BNB, 2011.

IBGE/SIDRA. **Censo Agropecuário 2006:** agricultura familiar - MDA/PRONAF (Lei nº 11.326 de 24/07/2006). Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/defaultMDA.asp?z=p&o=2&i=P>>. Acesso em: 26 out. 2012.

LIMA, V. S. F. *et al.* Importância do microcrédito para o desenvolvimento rural do Nordeste. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 49, 2011, Belo Horizonte/MG. **Anais...** Belo Horizonte/MG: SOBER, 2011. (CD-ROM).

MACIEL, I. S. R. **Avaliação da metodologia do Agroamigo em Caucaia – CE.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2009. (Série Teses e Dissertações, v. 17).

MACIEL, H. M. *et al.* O impacto do programa de microcrédito rural (Agroamigo) na melhoria das

condições das famílias beneficiadas no estado do Ceará: um estudo de caso. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 40, n. 3, p. 559-586, jul./set. 2009.

MAGALHÃES, R.; ABRAMOVAY, R. **Acesso, uso e sustentabilidade do PRONAF B**. São Paulo: MDA/FIPE, 2006. 25p. (Texto Mimeo).

MAIA, G. B. S.; ROITMAN, F. B.; DE CONTI, B. M. Pronaf B: evolução e metodologias. **Informativo Técnico Agris BNDES**. [S.l.], n. 2, p. 1-16, fev. 2012.

NERI, M. C. (Coord.). **Microempresários nordestinos rurais e impactos do Agroamigo**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2012. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/cps/bd/crag/3Crag_Agroamigo.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2015.

PEREIRA NETO, A. BNB – Agroamigo: uma bem-sucedida política pública de combate à pobreza no meio rural do Nordeste do Brasil. In: BARBOSA, C. G.; TEIXEIRA, M. A.; DAMASCENO, W. S. (Org.). **A experiência dos programas de microfinanças do Banco do Nordeste**. Fortaleza: BNB, 2012. p. 229- 243.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* A diversificação produtiva como forma de viabilizar o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar no Brasil. In: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Edit.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. p. 61-84. (Volume 2).

SANTIAGO, E. G. Microcrédito, emancipação empreendedora e combate à pobreza: controvérsias e outros caminhos. In: MATOS, F.; MACAMBIRA, J.; CACCIAMALI, M. C. (Org.). **A atividade e a política de microcrédito no Brasil**: visões sobre sua evolução e futuros desafios. Fortaleza: IDT/USP, 2014. p. 55-73. (Capítulo 3).

SANTOS, A.; GOIS, F. F. **Microcrédito e desenvolvimento regional**. Fortaleza: PREMIUS, 2011.

SCHNEIDER, S. Reflexões sobre diversidade e diversificação: agricultura, formas familiares e desenvolvimento rural. **Ruris: revista do centro de estudos rurais**. Campinas/SP, v. 4, n. 1, p. 85-131, 2010.

SCHRÖDER, M. Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: inovações institucionais a partir do PRONAF. In: BARBOSA, C. G.; TEIXEIRA, M. A.; DAMASCENO, W. S. (Org.). **A experiência dos programas de microfinanças do Banco do Nordeste**. Fortaleza: BNB, 2012. p. 245- 280.

SOUSA, J. M. P.; VALENTE JR., A. S.; MACIEL, I. S. R. **Avaliação do PRONAF B do Banco do Nordeste do Brasil S.A.** Fortaleza: BNB, 2010.

SOUZA, N. A. Atuação de um banco de desenvolvimento para a superação da pobreza: o exemplo do Banco do Nordeste do Brasil. In: CAMPOLLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). **Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 409-423.

VIDAL, D. L. Políticas do Banco do Nordeste do Brasil para a pecuária camponesa: apoio à biodiversidade de pequenos ruminantes em sistemas de produção nordestinos? **Teoria e Evidência Econômica**. Passo Fundo/RS, v. 14, n. 28, p. 28-36, maio 2007.