

O Papel do Agente no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado: Um Estudo sobre o Agroamigo

**Carolina Braz de Castilho e Silva
Josemar Hipólito da Silva
Sergio Schneider**

1 Introdução

O Agroamigo é um programa de microcrédito rural, que utiliza a metodologia do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). O Agroamigo surgiu em 2005, como forma de operacionalizar o Pronaf B no Banco do Nordeste (BNB). Ao longo da sua trajetória, o Programa totalizou 8.191.012 contratos, atuando nos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e parte de Minas Gerais e Espírito Santo. Devido à sua abrangência e importância, o Programa Agroamigo tem trazido importantes contribuições para ampliação da capacidade produtiva e melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares do Nordeste, norte do Espírito Santo e Minas Gerais.

O objetivo deste artigo é discutir a importância do Agente de Microcrédito para o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado (MPO),¹ a partir da experiência desenvolvida e aplicada pelo Banco do Nordeste na modalidade Agroamigo.

Analisar um programa de microcrédito orientado vai além de conhecer os resultados imediatos do crédito, pois envolve conhecer sua organização e contribuição de longo prazo para os agricultores familiares e para o desenvolvimento das regiões nos quais se insere.

Para entender o papel do crédito na sociedade, pode-se recorrer à contribuição de Beckert (2017), para quem o crédito é um dispositivo para construir “futuros imaginados”. Gerado pelo empréstimo, o crédito permite a produção e venda futuras de bens a preços maiores do que o valor inicial que possam cobrir os juros do crédito. Para tanto, é necessário que o crédito dê início a um ciclo de crescimento econômico que, por sua vez, faz com que a busca ao crédito se torne recorrente e necessária, promovendo-se, assim, a inserção dos tomadores de crédito na dinâmica mais geral da economia. Segundo Beckert (2017), o acesso ao crédito acaba por fomentar a orientação calculativa dos agentes em relação ao futuro. O uso do dinheiro e as trocas econômicas realizadas nos mercados competitivos fazem com que os distintos atores orientem suas ações para um futuro que é incerto e aberto (com diferentes possibilidades).

Nesse processo, o dinheiro leva à destradição das relações econômicas no sistema capitalista, desempenha um papel fundamental na organização de novas relações de troca e impulsiona a mudança nas sociedades (Beckert, 2017). Isso ocorre, segundo Beckert (2017), porque o cálculo racional dos mercados sabota a lógica das economias tradicionais, especialmente no tocante ao mercado de trabalho, eliminando as formas tradicionais de trabalho.

O crédito ou microcrédito desempenham, assim, um duplo papel no desenvolvimento. Por um lado, fornecer os meios materiais de inclusão dos agricultores de menor poder aquisitivo nos mercados financeiros, via acesso a empréstimos e compra de ativos. Por outro lado, e ao mesmo tempo, o acesso ao crédito insere os tomadores em uma dinâmica social e econômica distinta, na qual precisam trabalhar e produzir algum bem ou mercadoria intercambiável que permita acesso a dinheiro para que possa pagar o financiamento.

¹ Este artigo é parte da publicação comemorativa dos 20 anos do Agroamigo: Agroamigo 20 anos: duas décadas apoiando a realização de sonhos e transformando a agricultura familiar.

ESCRITÓRIO TÉCNICO DE ESTUDOS ECONÔMICOS DO NORDESTE - ETENE

Gerente: Allisson David de Oliveira Martins; CENTRO CORPORATIVO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO Gerente: Marcos Falcão Gonçalves; CÉLULA DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS Gerente Executivo: Ailton Saboya Valente Junior; Coordenação Artigos ETENE: Ailton Saboya Valente Junior; Equipe Técnica: Benjamin Mateus Trevisan Beckmann, Hellen Cristina Rodrigues Saraiva Leão, Maria Odete Alves; Bolsistas BNB/EL/CNPq: Celina Santos Oliveira, Carolina Braz de Castilho e Silva, José Maria da Cunha Junior, Mateus Freitas de Vasconcelos; Bolsista de Nível Superior: Carlos Emanuel de Sousa; CÉLULA DE GESTÃO DE INFORMAÇÕES ECONÔMICAS Gerente Executivo: Wendell Márcio Araújo Carneiro; Equipe Técnica: Carlos Henrique Alves de Sousa (Ciência de Dados), Gustavo Bezerra Carvalho (Projeto Gráfico), Marcia Melo de Matos (Normalização Bibliográfica). Bolsistas de Nível Superior: Andre Oliveira Nogueira, João Pedro Mota de Andrade.

Aviso Legal: O BNB/ETENE não se responsabiliza por quaisquer atos/decisões tomadas com base nas informações disponibilizadas por suas publicações e projeções. Desse modo, todas as consequências ou responsabilidades pelo uso de quaisquer dados ou análises desta publicação são assumidas exclusivamente pelo usuário, excluindo o BNB de todas as ações decorrentes do uso deste material. O acesso a essas informações implica a total aceitação deste termo de responsabilidade. É permitida a reprodução das matérias, desde que seja citada a fonte. SAC 0800 728 3030; Ouvidoria 0800 033 3030; bancodonordeste.gov.br

Um aspecto central neste processo é o objetivo dos agentes de crédito, que têm o papel de criar as condições de possibilidades para que os agricultores possam acessar o crédito. Estes agentes são portadores da inclusão, o que faz com que, na prática, sejam eles os tomadores de decisão sobre quem é abordado e quem será contemplado com o acesso ao microcrédito.

Neste artigo, pretende-se analisar a trajetória do programa de microcrédito rural Agroamigo a partir da perspectiva dos agentes que auxiliam em sua implementação. Neste sentido, recorre-se ao trabalho de Lotta (2014), que demonstra a importância de analisar a interação entre o que chama de “burocratas de nível de rua” e usuários da política pública para a compreensão da sua implementação e os resultados por ela gerados. Esse grupo, denominado de “burocratas de nível de rua”, é representado pelos agentes estatais que atuam em contato direto com os usuários de uma determinada política, como é o caso dos Agentes de Microcrédito Rural do Agroamigo.

Esse grupo é definido pela sua posição de intermediação entre o Estado e os usuários de políticas públicas, exercendo a discricionariedade na execução dos programas, de forma que se torna relevante compreender sua atuação (Lotta, 2014; Lotta, 2021). Isso acontece, quando por exemplo, os agentes comunitários de saúde ensinam procedimentos fora do serviço de saúde (como o encaminhamento ao Bolsa Família, por exemplo), o que não está previsto em lei, aplicando a mesma política pública de formas distintas, no exercício da sua discricionariedade. Ou ainda quando precisam universalizar serviços sem recursos suficientes para tal, sendo necessário que articulem categorias individuais e não oficiais, de merecimento e prioridade, para a inclusão de usuários nos programas, o que leva à exclusão de usuários mais vulneráveis (Lotta, 2014; Lotta, 2021).

Entre as práticas identificadas nas interações é comum que, durante os processos de interação, utilizem mecanismos de tradução, ou seja, a tentativa de transformar o que é dito pelos atores em uma linguagem comum, traduzindo linguagem técnica e linguagem comum e simplificando procedimentos; utilizem mecanismos de demarcação de molduras e de mudança de molduras, ou seja, demarquem as esferas técnico-burocrática e comunitária através da linguagem correspondente e recorram a expressões que alterem o molde da interação. São utilizados também os mecanismos de qualificação de identidade, mecanismo de estabelecimento de reciprocidade, mecanismo de falar por outro e mecanismo de manipulação de pronomes, criando aproximação ou distanciamento entre os grupos (Lotta, 2014). Dessa forma, a discricionariedade do uso de diferentes mecanismos por parte dos agentes, permitem demarcar interações e determinar como a política pública será aplicada na prática.

2 Microcrédito Produtivo Orientado (MPO): Uma Origem Ligada à Inclusão Socioeconômica das Populações Pobres

O ano de 2005 foi escolhido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o “Ano Internacional do Microcrédito”. A iniciativa derivou da compreensão do microcrédito enquanto um poderoso instrumento de combate à pobreza, através da geração de renda e emprego. Uma vez que suas ações e iniciativas estão direcionadas para as camadas mais baixas e vulneráveis da população, o microcrédito se tornou uma das estratégias mais adotadas no combate às desigualdades sociais e econômicas (Pereira, 2005).

O microcrédito, no seu formato atual, se caracteriza pela concessão de um empréstimo de baixo valor, com prazos curtos de pagamentos, destinados às pessoas físicas, para pequenos empreendimentos informais, microempresas e empresas de pequeno porte, sem acesso ao sistema financeiro tradicional, com o diferencial de não oferecer garantias reais de pagamento. É um crédito produtivo, com a finalidade de financiar capital de giro e o investimento em ativo fixo, concedido a partir da utilização de uma metodologia assistida, na qual o agente de crédito, que é funcionário/representante da instituição credora, interage com o tomador de crédito, antes, durante e depois da concessão do empréstimo (Barone et al., 2002).

2.1 Trajetória do Microcrédito

Segundo Benício (2012), a utilização do microcrédito teve seus primeiros passos, por meio de manifestações econômicas no sul da Alemanha em 1846, a partir de Franz Schulzedelitsch e Friedrich W. Raiffeisen, que buscavam soluções para colaborar com a população menos favorecida economicamente. Diante da necessidade de armazenar alimentos, eles identificaram a necessidade de incentivar a colaboração de forma associada da comunidade, reunindo os subsídios para reduzir a pobreza de sua localidade.

No entanto, Mayrink (2009) indica que o real motivo da origem do microcrédito está atrelado a uma intempérie natural. Assim, um período de forte inverno na Alemanha teria levado os fazendeiros a se endividarem com agiotas, quando o pastor Friedrich W. Raiffeisen, idealizou um processo de comercialização mútua entre os fazendeiros, a fim de provocar o aumento da renda local e gerar empregos, criando posteriormente uma cooperativa de crédito popular.

No mesmo período, na década de 1900, em Quebec, no Canadá foi criado o Caisse Populaire, quando um jornalista da Assembleia Legislativa, juntamente com colegas, emprestou dinheiro à população carente, beneficiando cerca de cinco milhões de pessoas em uma década (UNDP, 2000 Apud. Benício, 2012, p. 19).

No decorrer do século XX outras experiências foram realizadas, porém, a que mais se destacou por seu caráter inovador e seu alcance, foi a criação do Banco Grameen, em 1976. Criado pelo Professor e Economista Muhammad Yunus, o Banco Grameen, é uma instituição privada, organizada sob a forma de sociedade por ações, tendo sua organização composta por 90% de particulares e 10% do governo de Bangladesh.

Sendo a maior instituição de microcrédito do mundo, a experiência do Banco Grameen fez com que o microcrédito se popularizasse. Seus objetivos estão inseridos no aumento da oferta de emprego e redução da pobreza, reduzindo a desigualdade social (Pereira, 2005, p. 19). Nos primeiros 15 anos de operação, o Banco havia concedido mais de 2,3 bilhões de dólares à população de baixa renda e até junho de 2017, já tinha emprestado mais de 22 milhões de dólares em crédito livre de garantias, distribuídos em mais de 81 mil vilarejos de Bangladesh.

Embora as taxas de juros cobradas nos empréstimos concedidos (20% ao ano) sejam consideradas elevadas para o sistema bancário tradicional, elas ainda são menores do que as taxas cobradas por agiotas em Bangladesh, o que torna o crédito atrativo para os usuários (Yunus; Jolis, 2000).

Yunus e Jolis (2000), defendem a implantação do microcrédito direcionado ao público feminino, pela facilidade com a qual as mulheres são agentes de mudanças na qualidade de vida das suas famílias e estimulam a redução da pobreza. Os autores confirmam o microcrédito como sendo muito mais que uma relação financeira de emprestar e receber o dinheiro de volta, tratando-se de um passaporte para a autodescoberta e a autoexploração, no qual, quem tem acesso ao microcrédito inicia o processo de explorar seu potencial e sua criatividade empreendedora.

No ano de 2007, o número de instituições de microfinanças no planeta era de 2.420, alcançando mais de 99 milhões de clientes, sendo a maioria das instituições na Ásia, enquanto quase um terço (714 instituições) estavam situadas na América Latina (Microfinance Information Exchange, 2013).

Quando os vencedores do Prêmio Nobel de Economia de 2019, Abhijit V. Banerjee e Esther Duflo, analisaram a operacionalização da concessão de crédito e microcrédito em diferentes países, demonstraram a importância que os agentes de crédito exercem no processo de adesão ao crédito e microcrédito, uma vez que exercem forte influência no comportamento dos clientes que acessam tais serviços. Assim, defendem diretamente abordagens personalizadas baseadas em evidências situacionais voltadas à melhoria do sistema de microcrédito dentro das instituições (Banerjee; Duflo, 2019).

Para os autores, alguns processos estão relacionados diretamente à percepção popular sobre como a economia é frequentemente baseada em instituições erradas e narrativas simples e incorretas que promovem um alto grau de inadimplência. Por vezes, esse processo promove o endividamento, comprometendo a saúde financeira das famílias dos tomadores de crédito e microcrédito. Nesse sentido, a figura do agente de crédito ganha protagonismo, ao identificar as reais necessidades dos clientes, bem como, o acompanhamento contínuo sobre a execução dos projetos (Banerjee; Duflo, 2019).

Para Karlan e Appel (2011), nem todas as boas intenções se traduzem em bons resultados, de maneira que é necessário testar, mensurar e ajustar as intervenções sociais. Isso inclui os programas de microfinanças e os processos de bancarização da população, promovendo garantias, mudanças reais e duradouras na vida das populações que acessam esses serviços. Os autores enfatizam como os agentes de crédito afetam diretamente o desempenho das instituições financeiras e de microfinanças que estão inseridos, bem como o comportamento dos clientes (Karlan e Appel, 2011).

Outro ponto salientado pelos autores (Karlan e Appel, 2011), e que pode contribuir para pensar sobre a atuação dos agentes de microcrédito do Banco do Nordeste é o fato desses atuarem como mediadores sociais e econômicos nos processos de concessão e cobrança de crédito, chegando a atuar como

educadores financeiros, promovendo confiança e facilitando a adesão aos programas. Essas características são refletidas nos índices de adimplência, no engajamento dos clientes e na performance desses agentes de crédito e da modalidade em comparação a outras instituições.

Fica evidente que o sucesso de um programa de crédito e/ou modalidade não depende apenas do acesso ao crédito, mas do modo que ele é oferecido. Esse processo depende da valorização da figura do agente de crédito como parte essencial da estrutura institucional, incluindo aí remuneração por desempenho e metas (Karlan e Appel, 2011).

2.2 A trajetória do microcrédito no Brasil

No Brasil, as primeiras iniciativas de microcrédito estão ligadas à União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO), tornando-se mais conhecida como Programa UNO. Convém salientar que segundo Santiago (2011), a atividade de microcrédito realizada pela UNO,

[...] já nasceu especializada, utilizando conceitos que as instituições de microcrédito operam nos dias de hoje, como a figura dos agentes de crédito, a ideia do crédito orientado e a fiança baseada numa “pessoa de referência”, não sendo exigida desse avalista uma renda que garantisse o crédito. Além disso, a UNO manuseava conceitos e práticas como a pesquisa para conhecer o perfil dos clientes em potencial, o mapeamento da área geográfica de atuação, a concessão de créditos para setores econômicos específicos e a visão de autosustentabilidade (Santiago, 2011 *Apud* Roschel, 2004).

Ainda conforme Santiago (2011, p.12), após esse período, cerca de 50 ONGs ao redor do Brasil iniciaram atividades no segmento das microfinanças. No entanto, as operações de microcrédito só começaram após 1994, quando se iniciou o período de estabilidade macroeconômica. Para Silva (2011), o microcrédito é uma tendência política liderada pela sociedade civil organizada e ONGs, que se tornou uma alternativa de desenvolvimento, em conformidade com a economia em forte crescimento. Porém, essa tendência exigiu procedimentos educacionais em sua operacionalização.

Outra experiência relevante foi a realizada no Ceará pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE/CE), ainda na década de 1980, com o desenvolvimento do Programa de Apoio a Microunidades de Produção (PAMICRO), financiado pelo Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social (DED), bem como o Programa de Prioridades Sociais, do então Governo Sarney. Nesse momento, aproximadamente 500 microprodutores informais obtiveram o financiamento, com subsídios de 50% para o reembolso dos empréstimos (Santiago, 2011, p. 12-13).

As mulheres foram inseridas no microcrédito, uma vez que a experiência do “Banco da Mulher/seção Bahia, ligada a rede *Women’s World Bank* em 1989, colocou em prática um programa de concessão de microcrédito, utilizando a metodologia dos grupos solidários de crédito”.

A trajetória do microcrédito no Brasil, em especial no Nordeste, apresenta quatro momentos distintos. Seu início é marcado pela inserção das primeiras ONGs com operacionalização na Região, UNO (Ceará), Rede CEAPE (Pernambuco) e Rede Banco Mulher (Bahia). O segundo momento é caracterizado por experiências governamentais, tanto estaduais quanto municipais. O terceiro momento é o de inserção da empresa FININVEST por meio de ONGs localizadas no Rio de Janeiro (VIVACRED e RIOCRECRED), enquanto o quarto período é composto por maior inserção dos bancos públicos nesse processo, tais como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (Silva, 2002/2004).

Segundo Silva (2011), as motivações que fizeram surgir o microcrédito no Brasil e na América Latina foram as mesmas das demais regiões do mundo, ou seja, a possibilidade de contribuir para a redução dos índices de pobreza e desemprego. Porém a operacionalização de crédito utilizada pelas instituições financeiras, bancos e outras, traziam e/ou trazem uma série de barreiras ao empreendedorismo buscado pelos pobres.

Inúmeros preconceitos e simplificações também contribuem para a exclusão social, financeira e produtiva das populações pobres, entre os quais problemas como a falta de um nível aceitável de instrução, o nível de acesso à tecnologia, localidade onde reside, entre outros. Yunus e Jolis (2000), identificam alguns mitos ligados à pobreza que reforçam esses argumentos:

[...] (a) os pobres devem ter alguma formação antes de empreender uma atividade geradora de rendas;

b) o crédito, por si só, não serve para nada; deve ser acompanhado de projetos de formação, de marketing, de transporte, de tecnologia e de educação;

- c) os pobres não sabem economizar; têm o hábito de consumir tudo o que lhes chega às mãos, porque suas necessidades de consumo são prementes;
- d) os pobres não sabem trabalhar em equipe;
- e) a pobreza crônica tem um efeito desastroso sobre o espírito e as aspirações dos pobres. Como acontece com o pássaro que, tendo passado a vida na gaiola, recusaria voar se a abrissemos;
- f) as mulheres pobres não têm nenhuma competência, portanto é inútil conceber programas destinados a elas;
- g) os pobres são demasiado famintos e desesperados para tomar decisões racionais;
- h) os pobres têm uma visão acanhada da vida e não se interessam nem um pouco pelo que poderia ajudá-los a mudar sua condição;
- i) os pobres preferem trabalhar para um patrão a se ocupar de seu destino;
- j) é possível que o crédito desafogue os pobres temporariamente, mas não terá nenhum efeito a longo prazo, nada fará para promover uma reestruturação equitativa da sociedade [...] (Yunus; Jolis, 2000, p.104-105).

Segundo Sampaio (2014) é a partir de uma leitura da realidade que se estabelece o formato e compreensão da pobreza, e se torna possível construir um ambiente normativo e institucional apto a integrar os segmentos de baixa renda em um projeto de desenvolvimento efetivamente inclusivo. O microcrédito produtivo orientado pode ser uma das políticas de apoio para esse fim, atuando de forma integrada com outras modalidades de crédito, políticas fiscais e políticas de desenvolvimento econômico e social, a exemplo das políticas ligadas à inclusão produtiva, contribuindo para diversificar os meios de vida das populações rurais.

Atualmente, o maior interlocutor de dados de famílias brasileiras de baixa renda², é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, que foi criado em 2001 com a finalidade de coletar dados, informações e características de famílias inseridas nesta condição. Tem sido utilizado por mais de duas dezenas de programas sociais federais, possibilitando não apenas a identificação e a seleção de potenciais beneficiários, mas também seu monitoramento e acompanhamento (Brasil/MDS, 2018).

No Cadastro Único estão inseridas mais de 26 milhões de famílias, o que corresponde a aproximadamente 75 milhões de pessoas que têm suas informações agrupadas, ou seja, informações dos membros das famílias (documentação, escolaridade, situação no mercado de trabalho, renda etc.), informações dos domicílios e serviços essenciais ofertados, entre outras informações relevantes (Brasil/MDS, 2018).

Cabe salientar que o modelo adotado pelo Brasil não é o único a atender à população inserida em programas de assistência social do governo³. Segundo Santiago (2015, p. 124), o microcrédito na França, coordenado pela Adie (*Association pour le droit à l'initiative économique*), indica que embora o microcrédito tenha foco prioritário para a camada de baixa renda, 42% de seus clientes são beneficiários de programas de assistência social do governo. Neste mesmo formato, a instituição realiza ainda empréstimos às pequenas empresas e microempreendedores, utilizando metodologia semelhante à empregada no Brasil. Ou seja, a Adie baseia suas atividades em capacitações continuadas dos microempreendedores, antes, durante e após a concessão do empréstimo, utilizando entre outros aspectos, a análise do plano de negócio do tomador de microcrédito (Santiago, 2015 *Apud*. Association pour le Droit à l'Initiative Économique, 2013).

Cabe ressaltar a iniciativa desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que iniciou um projeto de inclusão e educação financeira em 2009, com a finalidade de inserir o empreendedor de baixa renda, dentro da previsão normativa do Bolsa Família. Esse projeto foi respaldado pelo Decreto nº 7.013, de 2009, e a inserção da bancarização se deu pela efetivação do pagamento do benefício do Programa Bolsa Família via conta simplificada da Caixa Econômica Federal. Outro foi o Decreto nº 7.397, de 2010 que possibilitou estabelecer os pilares e estratégias para identificar o público que se encontra em vulnerabilidade econômica e social (Brasil/MDS, 2018).

² De acordo com o conceito de Cadastro Único, famílias de baixa renda são aquelas que vivem com renda mensal de até 1/2 salário mínimo per capita ou três salários mínimos de renda total (BRASIL/MDS, 2018).

³ Santiago (2015, p. 125), indica que Yunus e Jolis acreditam que os programas de assistência social promovidos pelos governos privam os pobres do espírito de iniciativa, e que o seguro-desemprego não é uma solução eficaz para o desemprego momentâneo.

Essas experiências ganham relevância, especialmente diante da dificuldade de integração de políticas de desenvolvimento para o meio rural. Já foi demonstrado que o acesso dos beneficiários do Programa Bolsa Família a outras políticas de inclusão socioeconômica, de crédito (Pronaf) e comercialização (PAA) é limitado, por distintos fatores, entre os quais a ausência de terra própria disponível para cultivo e a ausência de documentação, enquanto outros programas, destinados à organização da estrutura produtiva das famílias, de forma orientada, se tornam relevantes (Castilho e Silva, 2014).

Já Aquino et al. (2017) comparam os estados do Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul e demonstram que o Programa Bolsa Família apresenta baixa articulação com outros, como o Pronaf B, que atende ao mesmo público-alvo. Para os autores (Aquino et al., 2017), é necessário ampliar essa sinergia para o fortalecimento das capacidades e ampliação dos meios de vida dos beneficiários, incluindo aí ações integradas de extensão rural, que ampliem a construção de novas estratégias de produção e de trabalho.

Assim, compreende-se que a orientação atrelada ao crédito se torna fundamental para o sucesso das políticas de crédito, especialmente quando se trata de população de baixa renda, que conta com poucos ativos disponíveis, como é o caso do Pronaf B. Nesse sentido, e diante de desafios climáticos cada vez maiores, a ampliação do portfólio de projetos disponível torna-se mais adequada do que a simples replicação de projetos, o que demanda forte atuação dos agentes de microcrédito.

No caso do Nordeste, conforme Lima et al. (2022), a agricultura é variada, tanto em relação ao tipo de cultura quanto ao nível tecnológico empregado, e em grande parte, apresentando baixa propensão para a exploração agrícola, devido a fatores como condições edafoclimáticas, atraso tecnológico, deficiências logísticas, dificuldades de acesso ao crédito e assistência técnica. Ou seja, o desenvolvimento de políticas públicas de fomento voltadas para a produção sustentável, nesse contexto, se torna fundamental para diminuir as desigualdades regionais, através de sistemas de irrigação, disponibilização de máquinas e equipamentos e aumento das áreas exploradas, com investimentos em inovação, difusão tecnológica e apoio à comercialização.

O estudo de Aquino et al. (2021), já destacava o mesmo argumento, ao chamar atenção para as condições agroecológicas específicas da Região, em função das peculiaridades climáticas na maior parte do território. Além disso, grande parte dos agricultores conta com condições materiais de produção e reprodução precárias, ou seja, pouca terra para produção, estrutura de produção deficiente e baixos níveis de renda familiar, educação formal, tecnológico, além de precária assistência técnica, que prejudicam o desempenho das atividades agropecuárias (Aquino et al., 2021).

Sobre esse aspecto, é importante resgatar o debate proposto por Scoones (1998, 2009) acerca dos meios de vida sustentáveis e sua relevância para a discussão do desenvolvimento rural, redução da pobreza e gestão ambiental. Scoones (1998) desenvolve uma abordagem de análise composta de cinco indicadores-chave, formados através do acesso a um conjunto de recursos de subsistência, que envolvem capital humano, social, econômico e natural, articulados na conformação de distintas formas de subsistência.

Para Scoones (1998), um meio de vida sustentável pressupõe a capacidade de recuperação de estresses e choques ou a manutenção dos ativos sem prejuízo aos recursos naturais, para o qual concorrem a redução da pobreza e a sustentabilidade dos recursos naturais.

É importante destacar que a capacidade de empregar diferentes estratégias de subsistência depende dos ativos materiais e sociais disponíveis. Isso quer dizer que dependem do capital econômico (ou seja, dinheiro, crédito, infraestrutura produtiva), capital natural (ou seja, os estoques de recursos naturais), o capital humano (ou seja, as habilidades, conhecimento, saúde física e capacidade de trabalho) e o capital social (ou seja, as redes de relações sociais) (Scoones, 1998).

Entre as opções disponíveis, a família rural poderá obter mais sustento através da agricultura (ou seja, o aumento dos recursos, investimentos e de produção), da diversificação de atividades para além da unidade produtiva, ou da migração, conforme as opções disponíveis e os riscos envolvidos em cada uma delas. Dessa maneira, torna-se relevante compreender como os diferentes recursos de subsistência são articulados, em diferentes contextos.

3 Agroamigo: Uma Experiência de Microcrédito Rural no Nordeste Brasileiro

O Agroamigo é um Programa de Microfinança Rural do Banco do Nordeste, que utiliza a metodologia do PNMPO, com o objetivo de melhorar as condições socioeconômicas das famílias rurais. O Programa Agroamigo surgiu em 2005, para melhorar o acesso dos agricultores familiares ao Pronaf B. Em 2024 aplicou 8,6 bilhões de reais, distribuídos em 687.884 contratos na sua área de atuação.

Após os primeiros anos de execução do Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996, foi identificado que, por não fazer distinção entre faixas de rendimento nos estabelecimentos, ocorreu concentração dos recursos, sem que os agricultores mais vulneráveis tivessem acesso ao crédito (Maia; Pinto, 2015; Alves, 2015).

Para melhorar o acesso ao Programa, em 1999 o Pronaf foi dividido em quatro grupos⁴ conforme a renda familiar anual e participação ou não no Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária. Surge assim o Grupo B do PRONAF, também conhecido “agricultores de renda mais baixa” ou público prioritário do microcrédito, o que contribuiu para adequar as condições de participação e de pagamento (Maia; Pinto, 2015). Malgrado a criação do Grupo B do PRONAF, voltado aos agricultores de menor renda e com maior risco de inadimplência, logo verificou-se que na Região Nordeste do Brasil havia necessidade ainda mais específicas, do que resultou à criação do Agroamigo, em 2005 (Maia; Pinto, 2015; BNB, 2023a).

Assim, o Agroamigo atende ao público-alvo do Pronaf e compartilha dos mesmos objetivos do Programa, a saber: o estímulo à geração de renda e a melhoria do uso de mão de obra familiar. No entanto, o Agroamigo opera com metodologia própria, inspirada no programa de microcrédito Crediamigo, do BNB, através da metodologia do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) (BNB, 2023a).

A metodologia do Agroamigo se diferencia das demais pela presença de um agente de microcrédito, que promove o atendimento especializado ao microempreendedor rural, o que é considerado uma inovação (Maia; Pinto, 2015; Alves, 2015; Silva; Aquino, 2017). É esse agente que divulga o Programa nas comunidades rurais, e elabora a proposta simplificada de crédito, além de orientar e acompanhar o planejamento do negócio do cliente (Maia; Pinto, 2015).

O Agroamigo se assenta no tripé informação, confiança e capacidade de cumprimento dos contratos. Segundo Silva e Aquino (2017), isso permitiu ao Agroamigo reduzir a inadimplência e a predominância de crédito para pecuária, que marcavam o crédito no âmbito do Pronaf B até a introdução da nova metodologia.

Desse modo, devido à sua forma de atuação, o Agroamigo exige uma relação de confiança entre os agentes, que orientam os projetos, e os agricultores que contratam crédito, o que é facilitado quando o profissional é contratado na mesma comunidade na qual atua, contribuindo para minimizar os problemas de desconfiança em relação ao crédito e poder orientar e acompanhar os empreendimentos dos clientes. São os agentes também responsáveis pela carteira de clientes, tendo sua atuação e remuneração impactada pela taxa de inadimplência (Silva; Aquino, 2017; Maia; Pinto, 2015).

Atualmente, se encontra disponível uma ampla literatura sobre a aplicação dos recursos do Programa e seus impactos sobre os beneficiários. Ao observarem as operações do Pronaf no Nordeste, Maia e Pinto (2015) identificaram que 60% delas foram realizadas através do BNB, embora menos de 20% dos agricultores com Declaração de Aptidão ao Pronaf tivessem acesso aos recursos do Pronaf, nos anos agrícolas de 2011/2012 e 2012/2013.

Já Silva e Aquino (2017), demonstraram que, apesar do aumento do número de contratos e valor aplicado no município de Angicos (RN), entre 2006 e 2012, o Programa apresentava padronização dos projetos financiados e baixa diversificação de atividades. Além disso, a baixa integração com outras políticas públicas de desenvolvimento rural limitava o alcance dos efeitos socioeconômicos do Agroamigo. Em 2012, apenas 782 agentes de crédito atuavam para atender 1,8 milhão de estabelecimentos agropecuários elegíveis aos Agroamigo na sua área de atuação, de forma que para atender toda a demanda, seria preciso atender 2.300 agricultores anualmente, embora fosse um número bastante elevado em relação à quantidade inicial de 167 agentes (Silva; Aquino, 2017).

⁴ Conforme Resolução nº 2.629 de 10 de agosto de 1999. Para mais detalhes, ver Lopes, 2022.

Já o estudo de Alves (2015) identificou que apesar do aumento do público atendido, com a introdução do Agroamigo Mais, em 2012, com faixa de renda superior ao elegível ao Pronaf B, o público-alvo original continuava sendo priorizado, o que demonstrou seu potencial e importância na Região. Apesar disso, foram identificados fatores limitantes ao Programa, como dificuldade de acesso à assistência técnica e concentração de atividades na pecuária bovina.

Outros estudos, como o de Abramovay et al. (2012), indicaram resultados positivos quanto ao atingimento dos objetivos do Programa Agroamigo, embora seu público apresentasse baixo grau de escolarização, indicando que o acesso a políticas públicas atenuava os efeitos da pobreza de renda, contribuindo para o aumento da produção agropecuária, além de acesso a bens de consumo dos participantes do Programa.

Castilho e Silva *et al.* (2024) demonstraram alguns resultados do Agroamigo sobre as condições de vida dos clientes na modalidade Crescer e Mais, comparando os clientes novos e antigos, conforme já havia sido realizado por Abramovay et al. (2012). Entre os resultados encontrados, destaca-se que os clientes que participam do Programa há mais tempo apresentaram melhorias na qualidade de vida, incluindo-se aí infraestrutura sanitária e aquisição de ativos.

O estudo de Castilho e Silva *et al.* (2024) permitiu identificar que os clientes antigos (especialmente da modalidade Mais) são os que acessam com mais frequência os mercados de outras localidades, sugerindo uma estrutura de comercialização mais madura. Outro ponto a ser destacado é que, em sua maioria, o acesso ao crédito rural se dá somente através do Programa Agroamigo, e o financiamento é direcionado para investimentos, especialmente compra de animais e reforma de instalações, além da percepção de melhoria da renda dos clientes após início da participação no Agroamigo.

Embora a pesquisa (Castilho e Silva, 2024) tenha sinalizado a ampliação do número de agentes de microcrédito, passando de 167 no início do Programa, para 1.239 em 2023, ela aponta para a necessidade de ampliação. Isso porque a ampliação do número de agentes, juntamente com a individualização dos projetos, contribui para a identificação de potenciais atividades para a diversificação produtiva, reduzindo, assim, o nível de concentração em financiamentos na pecuária, que é cerca de 80,0%. Ademais, a diversificação pode contribuir para reduzir os riscos de insegurança alimentar e aumentar a renda das famílias.

Ainda, considerando as Diretrizes Estratégicas do BNB, que preconizam o avanço em práticas ambientais, sociais e de governança, o investimento nas linhas de crédito que valorizam a dimensão ambiental, como Agroamigo Sol e Água pode ser estratégico para ampliar a sustentabilidade socioambiental dos projetos financiados.

Disso resulta que, a atuação dos agentes de microcrédito é estratégica para evitar a padronização dos projetos e identificar potenciais das distintas regiões e de cada propriedade, contribuindo para práticas mais sustentáveis, conforme cada potencialidade identificada. Além disso, para a adequação dos projetos, é necessário o acompanhamento técnico. Como é sabido, os financiamentos da linha de crédito do Agroamigo já são providos desse diferencial, para fazer frente à escassez de serviços de ATER disponibilizados pelo Estado.

Por outro lado, estudos como o de Aquino, Gazolla e Schneider (2018) apontam que a dicotomia entre agricultura familiar e patronal, que perpassa o debate nacional sobre o tema, tem dificultado a percepção da heterogeneidade e da desigualdade produtiva no interior na agricultura familiar brasileira.

Para os autores (Aquino, Gazolla e Schneider, 2018), a visão homogeneizante da agricultura familiar agrava a desigualdade existente, diante da concentração de recursos provenientes da política de crédito rural, incluindo o Pronaf, que privilegiaria os grupos mais capitalizados, enquanto perpetua a marginalização dos grupos mais pobres. Um exemplo dessa atuação, seria a linha Pronaf Mais Alimentos, que estimula a modernização tecnológica, concentrando recursos em empreendimentos já consolidados das regiões Sudeste e Sul, e não atendendo aos agricultores periféricos e assentados da reforma agrária, especialmente das regiões Nordeste e Norte.

Aquino, Gazolla e Schneider (2018) argumentam que desde sua origem o modelo de distribuição de recursos do Pronaf prioriza o financiamento aos setores que apresentam potencial de modernização, além da expansão do crédito aos setores mais capitalizados, contribuindo para a existência de grande número de agricultores que não acessam os ativos necessários à produção. Para corrigir essa situação, seria necessário, portanto, passar a priorizar os grupos A e B, compostos pela maior parte dos agricultores familiares, que é onde o Agroamigo atua.

Em estudo recente, Tenchini e Freitas (2024) buscaram identificar os efeitos do acesso ao crédito rural e do volume de recursos sobre as variáveis emprego, renda, produtividade e sustentabilidade em municípios de agricultora familiar do Rio de Janeiro. Chama a atenção que os resultados indicaram impacto positivo do Pronaf, exceto sobre o Índice de Desenvolvimento Regional Sustentável Rural, desenvolvido pelos autores, sobre o qual houve correlação negativa. O estudo indicou também um pequeno número de municípios classificados como de alto desenvolvimento regional sustentável, o que pode ser explicado pelo serviço de assistência técnica, conforme os autores (Tenchini e Freitas, 2024).

Tenchini e Freitas (2024) indicaram que no ano de 2017 foram acompanhados 495 projetos de financiamento no Rio de Janeiro, totalizando R\$ 15,9 milhões, o que, conforme o Censo Agropecuário 2017, totalizaria 9,64% do número de contratos firmados, e de 11,60% dos valores contratados com assistência técnica. Embora a ATER esteja atrelada à concessão do crédito, percebe-se, portanto, que os agricultores familiares tenham recebido apenas suporte para elaboração do projeto de financiamento, não havendo acompanhamento, ou seja, havendo supressão de uma importante ferramenta de fomento da sustentabilidade no Rio de Janeiro. Dessa maneira, os autores (Tenchini e Freitas, 2024) apontaram para a necessidade de ajustes operacionais que ampliem o serviço de ATER nas etapas antes e após a concessão de crédito.

Diante desse cenário, é relevante conhecer a atuação do agente de microcrédito para o desenvolvimento do Programa, visando ampliar o debate e melhor compreender seu papel no desenvolvimento de projetos capazes de contribuir para fortalecimento e ampliação dos meios de vida dos agricultores familiares.

Para isso, a seguir são apresentados alguns resultados do Agroamigo, incluindo dados sobre o perfil dos clientes do Agroamigo e a participação dos agentes de microcrédito.

4 Perfil dos Clientes do Programa Agroamigo ENTRE 2005 E 2024

A Tabela 1, indicada abaixo, demonstra o número de contratos no âmbito de crédito rural, incluindo Pronaf e Agroamigo, firmados entre 2005 e 2024, demonstrando as oscilações sofridas tanto no número de contratos quanto no valor contratado. No total, foram firmados 9.215.866 contratos, que atingiram mais de R\$ 54 bilhões ao longo de 20 anos.

O valor médio dos contratos, em 2005, era de R\$ 963,50, o que era equivalente a pouco mais de três salários mínimos. Já em 2015, o valor médio correspondia à R\$ 4.975,10 (ou seja, cerca de seis salários mínimos). Em 2024, a média de valor dos contratos aumentou significativamente, chegando a R\$ 13.609,05.

A variação percentual calculada ano a ano indica um progressivo aumento, tanto no número de contratos quanto no valor contratado. Exceção feita ao ano de 2008, que foi marcado por expressiva diminuição (perda de 52,4% e de 60,0% respectivamente), juntamente ao ano de 2014 (diminuição de 19,7% e 15,4% respectivamente).

Ainda conforme a tabela 1, a partir de 2009 o crédito rural passa a ter relevância em termos de número de contratos e valor contratado, uma vez que salta de 900 milhões distribuídos entre 356 mil contratos para 9,5 bilhões, distribuídos entre 700 mil contratos.

Ao se comparar esses valores aos direcionados ao Agroamigo (Tabela 2), percebe-se que 88,9% do total de número de contratos e 76,9% do volume financeiro foram direcionados ao Programa.

Tabela 1 – Número de contratos de crédito rural, valor contratado (R\$) e valor médio por contrato (R\$) - 2005-2024

Ano	Número de Contratos	Diferença percentual	Percentual anual	Valor Contratado (R\$)	Diferença percentual	Percentual anual	Valor médio por contrato (R\$)
2005	18.035	-	0,2	17.376.720,64	-	0,0	963,50
2006	138.721	87,0	1,5	150.426.813,64	88,4	0,3	1.084,38
2007	505.939	72,6	5,5	1.183.544.994,86	87,3	2,2	2.339,30
2008	331.873	-52,4	3,6	739.713.906,18	-60,0	1,4	2.228,91
2009	356.827	7,0	3,9	890.065.480,29	16,9	1,6	2.494,39
2010	367.151	2,8	4,0	1.105.114.353,00	19,5	2,0	3.009,97
2011	406.322	9,6	4,4	1.349.059.388,84	18,1	2,5	3.320,17
2012	467.899	13,2	5,1	2.032.237.477,90	33,6	3,7	4.343,33
2013	517.959	9,7	5,6	2.420.466.990,83	16,0	4,5	4.673,09
2014	432.842	-19,7	4,7	2.097.583.632,74	-15,4	3,9	4.846,07
2015	469.405	7,8	5,1	2.335.334.873,63	10,2	4,3	4.975,10
2016	501.794	6,5	5,4	2.465.665.310,29	5,3	4,5	4.913,70
2017	542.012	7,4	5,9	2.855.620.692,85	13,7	5,3	5.268,56
2018	531.739	-1,9	5,8	3.126.541.178,05	8,7	5,8	5.879,84
2019	516.141	-3,0	5,6	3.077.373.264,64	-1,6	5,7	5.962,27
2020	583.258	11,5	6,3	3.475.891.255,80	11,5	6,4	5.959,44
2021	607.412	4,0	6,6	4.071.701.722,68	14,6	7,5	6.703,36
2022	613.548	1,0	6,7	4.740.579.397,36	14,1	8,7	7.726,50
2023	602.285	-1,9	6,5	6.636.004.497,43	28,6	12,2	11.018,05
2024	704.704	14,5	7,6	9.590.349.644,66	30,8	17,6	13.609,05
Total	9.215.866	-	100,0	54.360.651.596,31	-	100,0	-

Fonte: Elaboração própria, com dados do Ambiente de Microfinança Rural/BNB.

Conforme a Tabela 2, apresentada a seguir, o número de contratos apresentou aumento em todos os anos de execução do Programa, exceto em 2008, 2014, 2018, 2019 e 2023, quando foram realizadas menos contratações. No entanto, cabe destacar, que a diferença percentual nesses casos não é muito elevada, sendo a maior delas correspondente à diminuição de 5,1% em 2008 em relação a 2007. Já o ano de maior expansão no número de contratos foi o seguinte, com 56,6% de aumento em 2009 em relação a 2008, demarcando o período inicial de execução do Agroamigo.

Mesmo diante da redução da contratação registrada nos anos mencionados, merece destaque que o número de contratos do Programa em 2024 é praticamente o dobro do registrado em 2010, o que indica uma maiores coberturas e distribuição dos recursos entre distintos projetos.

A Tabela 2 também mostra que houve aumento significativo dos valores contratados. Em 2014, por exemplo, apesar da redução de 3,6% em comparação com 2013, no número de contratos, houve aumento de 22,3% do valor contratado. Ainda sobre os valores contratados, vale destacar que houve aumento em todos os anos do Programa, com exceção de 2008 e 2019. Aqui também chama a atenção o fato de que, em 2012, foi aplicado pouco menos de R\$ 1 bilhão, enquanto em 2022, este valor foi quase quatro vezes maior, chegando a R\$ 3,8 bilhões. Após dois anos, em 2024, esse valor já havia dobrado, totalizando R\$ 8,6 bilhões.

Tabela 2 – Número de contratos do Agroamigo e valor contratado (R\$) – 2005-2024

Ano	Número de Contratos	Diferença percentual	Percentual anual	Valor Contratado (R\$)	Diferença percentual	Percentual anual
2005	18.035	-	0,2	17.376.720,64	-	0,0
2006	138.721	669,2	1,7	150.426.813,64	765,68	0,4
2007	192.736	38,9	2,4	259.514.208,12	72,52	0,6
2008	182.947	-5,1	2,2	253.343.522,79	-2,38	0,6
2009	286.175	56,4	3,5	443.137.439,34	74,92	1,1
2010	329.105	15,0	4,0	595.802.236,36	34,45	1,4
2011	366.681	11,4	4,5	775.090.139,38	30,09	1,9
2012	375.088	2,3	4,6	916.368.229,63	18,23	2,2
2013	421.486	12,4	5,1	1.253.283.427,65	36,77	3,0
2014	406.408	-3,6	5,0	1.533.113.327,75	22,33	3,7
2015	448.593	10,4	5,5	1.839.862.820,42	20,01	4,4
2016	481.639	7,4	5,9	1.975.487.367,53	7,37	4,7
2017	518.697	7,7	6,3	2.320.066.198,82	17,44	5,6
2018	507.097	-2,2	6,2	2.532.030.189,70	9,14	6,1
2019	495.684	-2,3	6,1	2.515.605.600,49	-0,65	6,0
2020	564.896	14,0	6,9	2.910.660.770,29	15,70	7,0
2021	589.752	4,4	7,2	3.396.063.007,76	16,68	8,1
2022	593.629	0,7	7,2	3.819.707.408,67	12,47	9,1
2023	585.759	-1,3	7,2	5.670.949.102,20	48,47	13,6
2024	687.884	17,4	8,4	8.603.252.369,36	51,71	20,6
Total	8.191.012	-	100,0	41.781.140.900,54	-	100,0

Fonte: Elaboração própria, com dados do Ambiente de Microfinança Rural/BNB.

A tabela 3 apresenta o número de contratos e valores aplicados no Agroamigo, por estado, durante os 20 anos do Programa. A análise indica que a Bahia apresenta o maior número de clientes, seguido do Ceará (21,9% e 13,1% respectivamente), o que é condizente com o valor aplicado (22,8% e 12,4%, nesta ordem).

A Tabela 3 apresenta, ainda, a proporção relativa ao número de estabelecimentos identificados como agricultura familiar, conforme Censo Agropecuário 2017, indicando uma cobertura de mais de 30,0% da agricultura familiar de cada Estado, exceto no Espírito Santo e em Minas Gerais, onde o Programa atinge apenas municípios da parte norte. Conforme a análise, no Rio Grande do Norte a cobertura atinge 76,1%, e na Paraíba chega a 49,9% de cobertura.

Tabela 3 – Número de contratos do Agroamigo, valor contratado (R\$), e cobertura da agricultura familiar, por estado, em 2024

Estado	Nº de estabelecimentos de agricultura familiar 2017	Número de Contratos	Percentual de cobertura da Agricultura Familiar	Distribuição Estadual de Contratos (%)	Valor Contratado (R\$)	Distribuição Estadual do Valor Contratado (R\$) (%)
AL	82.369	31.929	38,8	4,5	461.208.929	4,8
BA	593.411	167.198	28,2	23,7	2.225.691.013	23,2
CE	297.862	86.086	28,9	12,2	1.159.801.803	12,1
ES	80.775	1.157	1,4	0,2	35.080.795	0,4
MA	187.118	67.318	36,0	9,6	1.039.992.911	10,8
MG	441.829	62.279	14,1	8,8	803.950.406	8,4
PB	125.489	62.629	49,9	8,9	791.523.129	8,3
PE	232.611	85.161	36,6	12,1	1.140.858.676	11,9
PI	197.246	79.130	40,1	11,2	1.037.990.677	10,8
RN	50.680	38.582	76,1	5,5	502.371.393	5,2
SE	72.060	23.235	32,2	3,3	391.879.912	4,1
Total	2.361.450	704.704	-	100,0	9.590.349.644,66	100,0

Fonte: Elaboração própria, com dados do Ambiente de Microfinança Rural/BNB e Censo Agropecuário 2017.

A Tabela 4, abaixo, demonstra o número de agentes de microcrédito do Agroamigo, conforme o estado de atuação, em dezembro de 2024, data também correspondente à base de dados das contratações do Programa. Conforme a distribuição indica, existe correspondência entre números de contrato e disponibilidade de agentes de crédito. A tabela 4 permite observar, ainda, a média de contratos sob responsabilidade de cada agente, que, excetuando Espírito Santo, ultrapassa 400 em todos os estados e atinge 585,8 contratos na Paraíba. Sob o ponto de vista do incentivo aos meios de vida sustentáveis (Scoones, 1998), os valores encontrados parecem não permitir uma personalização dos projetos para articulação de diferentes estratégias de meios de vida.

A tabela 4 também permite observar a média de valor contratado em cada estado durante 2024. O menor valor médio foi encontrado na Paraíba (aproximadamente 12 mil reais), enquanto o Espírito Santo apresenta como valor médio cerca de 21 mil reais.

Tabela 4 – Distribuição de agentes de microcrédito por contrato e valor contratado (R\$) por estado, em dezembro de 2024

UF	Número de agentes	Percentual Estadual de Agentes	Número de contratos	Número de contratos por agentes	Valor Contratado (R\$)	Valor Médio Contratado	Valor Médio Contratado por Agente
	67	5,2	31.208	465,8	415.114.792,51	13.301,55	6.195.743,17
BA	291	22,5	164.290	564,6	2.036.527.093,48	12.395,93	6.998.374,89
CE	165	12,8	83.620	506,8	1.035.328.586,83	12.381,35	6.274.718,71
ES	7	0,5	930	132,9	19.874.118,37	21.370,02	2.839.159,77
MA	132	10,2	65.392	495,4	899.269.270,76	13.751,98	6.812.645,99
MG	115	8,9	60.944	529,9	739.342.336,68	12.131,50	6.429.063,80
PB	105	8,1	61.513	585,8	735.007.649,88	11.948,82	7.000.072,86
PE	154	11,9	82.591	536,3	1.010.742.052,54	12.237,92	6.563.260,08
PI	138	10,7	77.597	562,3	963.856.050,06	12.421,31	6.984.464,13
RN	69	5,3	37.729	546,8	457.120.823,27	12.115,90	6.624.939,47
SE	50	3,9	22.070	441,4	291.069.594,98	13.188,47	5.821.391,90
Total	1.293	100,0	687.884	-	8.603.252.369	-	-

Fonte: Instituto Nordeste Cidadania (INEC) e Ambiente de Microfinança Rural/BNB.

Ao analisar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Aquino e Schneider (2015) consideraram sua criação como um dos marcos mais importantes das políticas públicas voltadas para o meio rural do Brasil. Segundo os autores (Aquino e Schneider, 2015), o Pronaf representa um instrumento relevante de apoio à agricultura familiar, contribuindo significativamente para o aumento da produção agropecuária no Brasil.

Não obstante, a importância reconhecida do Pronaf e dos esforços de desconcentração de recursos, Aquino e Schneider (2015) mostraram que o crédito subsidiado não é distribuído de forma equitativa entre as distintas categorias da agricultura familiar, priorizando agricultores familiares produtores de *commodities* das regiões Sul e Sudeste, com pouca contribuição para a diversificação econômica e convivência com o Semiárido (Aquino e Schneider, 2015).

Os autores (Aquino e Schneider, 2015) argumentam que a baixa diversificação das atividades contribui para a exposição às variações climáticas e de preços de mercado. Devido a tais limitações estruturais, seria necessário não apenas o aumento do crédito, mas a alteração da lógica de operação do Programa.

5 O Papel do Agente de Microcrédito Rural no Programa Agroamigo

Em abril de 2025, 1.446 agentes de microcrédito estão vinculados ao Agroamigo (INEC, 2025). Esses profissionais atuam como mediadores socioeconômicos no processo de concessão de crédito e são responsáveis por orientar as propostas de crédito.

Para Gofen e Lotta (2021) os burocratas de nível de rua são atores centrais na dinâmica da implementação de políticas públicas, especialmente em cenários de crise e/ou instabilidade política. Sua confiança na estrutura organizacional – gestores, pares, procedimentos – amplia sua capacidade de resposta e eficácia, especialmente em cenários de emergências. Ainda, as práticas discricionárias dos burocratas de nível de rua, moldadas pela proximidade com a realidade local, permitem ajustes importantes na aplicação das

políticas públicas, e podem mesmo funcionar como freios institucionais agindo para proteger princípios constitucionais, quando percebem ameaças à normalidade estabelecida, contribuindo para adaptar a realidade local e regional (Gofen e Lotta, 2021).

Esta é a posição que ocupam os agentes de microcrédito atuantes no Agroamigo, enquanto principal elo entre o agricultor (cliente) e o Banco do Nordeste (executor da política pública). Enquanto mediadores, sua atuação é fundamental para o sucesso das operações do Programa.

Em entrevistas e conversas realizadas com assessores de microcrédito, foi possível identificar em suas falas, que as funções desempenhadas são distribuídas em cinco grupos de ações e atividades, conforme relatos indicados a seguir:

As entrevistas ocorreram durante as pesquisas realizadas no ano 2018 no Estado do Ceará. Foram entrevistados Assessores do Microcrédito Produtivo Orientado que atuavam em uma empresa subsidiária a uma instituição bancária que ofertam a concessão do MPO. Ocorre que, vários assessores de MPO entrevistados, haviam atuado na prestação de serviços junto ao Banco do Nordeste na mesma função. Esse fator demonstra que o Banco do Nordeste, não só oferta a modalidade democratizada e acessada de crédito e microcrédito urbano e rural. Demonstra que o Banco do Nordeste atua com excelência na formação desses profissionais para atuarem no mercado de concessão de crédito e microcrédito⁵ (Notas técnicas de Entrevistas, 2018).

6 Considerações Finais

O microcrédito é uma modalidade de acesso a recursos financeiros que se generalizou no período recente na Região Nordeste do Brasil, especialmente entre os pequenos agricultores familiares e pequenos empreendedores. De maneira geral, o acesso aos recursos financeiros através do microcrédito tem permitido que pessoas e famílias com rendas muito baixas possam acessar crédito para financiar suas atividades produtivas e realizar investimentos ou gastos com custeio. Ao fazê-lo e repeti-lo, estes grupos sociais acabam adentrando em um novo ambiente social e econômico, tornando-os integrados à vida financeira e ao acesso ao mundo dos negócios bancários. Segundo Beckert (2017), o crédito tem o condão de criar necessidades e inserir os indivíduos em uma nova dinâmica social.

Neste processo, os agentes de crédito, especialmente os Bancos, mas também outros atores, passam a ter um papel crítico. Conforme descrito no artigo, os burocratas de nível de rua, ao mediar a aplicação da política junto aos usuários, são agentes centrais e concorrem para o sucesso do Programa. Isso ocorre especialmente através do uso da discricionariedade e através de práticas que ultrapassam as regras formais, ou até mesmo através do seu conhecimento da realidade quando pressionam ou refreiam a aplicação de normas (Lotta, 2014; Gofen, Lotta, 2021).

Neste artigo procuramos discutir a importância do agente de microcrédito para o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado (MPO), através da análise de um dos programas que o compõem. O caso do Agroamigo, que completa 20 anos, é emblemático devido aos resultados alcançados. Como foi demonstrado, durante sua existência, o Agroamigo apresentou crescimento significativo, com maior número de contratos e valor aplicado, sendo que o número de contratos do Programa em 2024 é praticamente o dobro do registrado em 2010. Em 2024, o Programa atingiu R\$ 8,6 bilhões, o que sugere maior alcance do crédito, com ampliação da cobertura e distribuição dos recursos entre distintos projetos. Também foi demonstrado que a cobertura do Programa atinge acima de 30,0% da agricultura familiar em cada estado, chegando a 76,1% no Rio Grande do Norte e 49,9% na Paraíba. Os valores médios contratados, por estado, no ano de 2024 ficaram em torno de R\$ 12 mil.

O artigo sugere que o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado é uma operação de crédito que não possui atratividade para as instituições financeiras privadas de grande porte (grandes bancos), uma vez que processos e ações são executados e viabilizados pelos agentes do MPO. Isso favorece a existência de alguns entraves associados à elevação dos custos envolvidos como as operações de mercado, em razão dos reduzidos valores da operação, os custos administrativos mais elevados em relação às operações tradicionais de crédito, além, da falta de garantia envolvida na concessão do crédito e da limitação da taxa máxima de juros que pode ser cobrada do tomador de crédito.

⁵ Projeto UNESCO – 914BRZ3002/2018 – A pesquisa objetivou elaborar um estudo analítico com os tomadores de Microcrédito Produtivo Orientado (MPO), inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, preferencialmente do Programa Bolsa Família (PBF), e com agentes operadores do microcrédito, no âmbito do Plano Progreidir.

Considerando que o desenho do marco regulatório do MPO tem seu desenvolvimento voltado ao objetivo da inclusão social, produtiva e financeira das pessoas que acessam ao crédito, ele não pode ser visto como uma operação de mercado, mas como uma política pública de geração de emprego, renda e melhoria da qualidade de vida dos envolvidos, capaz de incentivar a ampliação dos meios de vida, enquanto uma estratégia sustentável.

Nesse sentido, o artigo retoma alguns resultados recentes do Programa, destacando aspectos positivos associados ao papel desempenhado pelos agentes de microcrédito, e demonstra que o fortalecimento e qualificação da atuação dos mediadores é fundamental para o aperfeiçoamento do Agroamigo.

Quando se considera os burocratas de nível de rua, ou seja, os agentes de microcrédito, os dados permitiram perceber que, na média, cada um é responsável por mais de 400 projetos, chegando a mais de 580 na Paraíba, o que pode dificultar a personalização dos projetos, de maneira a incentivar distintas estratégias de meios de vida sustentáveis (Scoones, 1998).

A análise realizada permite sugerir que a ampliação do número de agentes disponíveis contribui para a maior individualização dos projetos. Os dados mostram que isso leva a uma melhor adequação das propostas ao ambiente e contexto das famílias agricultoras que acessam o microcrédito.

Assim, é possível afirmar que fortalecer a atuação dos agentes de microcrédito pode ser uma importante ferramenta para qualificar os resultados alcançados pelo Agroamigo. Isto significa que, diante da necessidade de diversificação dos projetos e ampliação da modalidade, os Agentes de Microcrédito Rural poderão contribuir para o desenvolvimento rural da Região Nordeste e contribuir para qualificação dos meios de vida dos agricultores familiares.

Referências

- ABRAMOVAY, R. (org.) et al. **Cinco anos de Agroamigo: retrato do público e efeitos do Programa**. Fortaleza, Banco do Nordeste, 2012.
- ALVES, M. O. O Agroamigo e o público potencial do Pronaf B: uma análise do alcance a partir do cadastro socioeconômico. **Revista Econômica do Nordeste**. v. 46, suplemento especial, p. 161-176. Jul. 2015. Disponível em: Revista Econômica do Nordeste (bnb.gov.br) Acesso em: 14 abr. 2023.
- AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. O PRONAF e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, C. e SCHNEIDER, S. (orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2015. p. 53-81.
- AQUINO, J. R.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Dualismo no Campo e Desigualdades Internas na Agricultura Familiar Brasileira. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 56, n. 01, jan./mar. 2018.
- AQUINO, J. R.; et al. Articulação de políticas para a superação da pobreza rural: um estudo das interfaces entre o programa bolsa família e as políticas de inclusão produtiva no Nordeste e no Sul do Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 48, p. 155-173, out./dez., 2017.
- AQUINO, J. R.; ALVES, M. O.; VIDAL, M. F. Agricultura Familiar no Nordeste: Um breve panorama dos seus ativos produtivos e da sua importância regional. **Boletim Regional Urbano e Ambiental**. Edição Especial Agricultura, p. 97-110, IPEA, Rio de Janeiro, 2021.
- BARONE, Francisco Marcelo et al. **Introdução ao Microcrédito**. Brasília, Conselho da Comunidade Solidária, 2002.
- BANERJEE, Abhijit V.; Duflo, Esther. **Good Economics for Hard Times**. PublicAffairs, 2019.
- BECKERT, J. Reimaginando a dinâmica capitalista. Expectativas ficcionais e o caráter aberto dos futuros econômicos. Revista Tempo Social. **Revista de Sociologia da USP**. V. 29, n. 1. Abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.usp.br/ts/issue/view/8328>. Acesso em: 08 jun. 2025.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Secretária de Avaliação e Gestão da Informação, n. 29, 2018, p. 76.

BNB. **Sobre o Agroamigo**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2023a. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/agroamigo/sobre>. Acesso em: 5 abr. 2023.

CASTILHO E SILVA, C. B. **O Programa Bolsa Família no meio rural**: um caminho ao desenvolvimento no Rio Grande do Sul? 2014. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CASTILHO E SILVA, C. B.; COLEN, C. M. L.; MELO, M. R. B. **Programa Agroamigo**: uma avaliação dos impactos do crédito nas condições socioeconômicas dos clientes. Fortaleza: BNB, n.21, 2024. (Avaliação de Políticas e Programas do BNB).

GOFEN, A., & LOTTA, G. Street-level bureaucrats at the forefront of pandemic response: a comparative perspective. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 23, n. 1, p. 3-15. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1861421>. Acesso em: 16 jun. 2025.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017/resultados-definitivos>. Acesso em: 17 jun. 2025.

LIMA, G. C.; CAMPOS, K. C.; ALVES, A. G. M. Índice de modernização agrícola na região Nordeste. **Interações**. Campo Grande, v. 23, n. 2, p. 347-362, abr./jun. 2022. Disponível em <https://www.scielo.br/j/inter/a/fMjknNhfgcpGCMgm3gtRxNJ/?lang=pt>. Acesso em: 26 out. 2024.

LOPES, I. Trajetória do Pronaf: Discursos e possibilidades interpretativas. **Revista Latino-Americana de História**. v. 11, n. 28. ago./dez. 2022. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/rla/index.php/rla/article/view/1100/386722>. Acesso em: 19 jun. 2025.

LOTTA, G. **Burocracia e Implementação de políticas públicas**: Desafios e potencialidades para redução de desigualdades. Cadernos Enap, v. 81, p. 1-98, 2021. Disponível em: https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/pesquisa-eaesp-files/arquivos/burocracia_e_implementacao_de_politicas.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

LOTTA, G. Agentes de Implementação: Uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, nº 65, Jul./Dez. 2014. Disponível em: https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/pesquisa-eaesp-files/arquivos/agentes_de_implementacao.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

LOTTA, G. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de políticas públicas**. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

MAIA, G. B. S.; PINTO, A. R. Agroamigo: Uma análise de sua importância no desempenho do Pronaf B. **Revista Econômica do Nordeste**. v. 46, suplemento especial, p. 9-20. Jul. 2015. Disponível em: Revista Econômica do Nordeste (bnb.gov.br) Acesso em: 04 abr. 2023.

KARLAN, D.; APPEL, J. **More Than Good Intentions**: How a new economics is helping to solve global poverty. Dutton/Penguin, 2011.

SCOONES, I. Sustainable rural livelihoods a framework for analysis. **IDS Working paper, 72**. Disponível em: (PDF) Meios de subsistência rurais sustentáveis. Uma estrutura para análise. Documento de Trabalho IDS 72. 1998 Acesso em: 05 maio 2025.

SCOONES, I. Livelihoods perspectives and rural development. **The Journal of Peasant Studies**. v. 36, n. 1, jan. 2009. p. 171-196. Disponível em: Full article: Livelihoods perspectives and rural development. Acesso em: 10 maio 2025.

SANTIAGO, E. G. **Microcrédito para “empreendedores”**: a im(pertinência) da política de geração de ocupação e renda e combate à pobreza no mundo do trabalho contemporâneo. 2011_eve_egsantiago.pdf. Acesso em: 15 maio 2025.

SILVA, C. R. A. A.; AQUINO, J. R. Evolução e limites do Programa de Microcrédito Rural Agroamigo no município de Angicos no Rio Grande do Norte. **Revista GeoNordeste**, São Cristóvão, Ano XXVIII, n. 2, p. 117-138, jul./dez. 2017. Disponível em n. 2 (2017): Ano XXVIII | Revista GeoNordeste (ufs.br). Acesso em: 6 abr. 2023.

SILVA, L. F. B. **Estratégias de determinação dos fatores de decisão dos tomadores de microcrédito**. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

SILVA, C. I. M. **Processos de capacitação social**: o caso do microcrédito. Relatório de Estágio para obtenção do Grau de Mestre em Sociologia Universidade do Porto. Set. 2011.

TENCHINI, F. P., FREITAS, C. O. Agricultura familiar no estado do Rio de Janeiro: desenvolvimento regional sustentável e sua relação com o crédito via PRONAF. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 62(2), 2024, e266755. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2022.266755>

YUNUS, M.; JOLIS, A. **O Banqueiro dos Pobres**. São Paulo: Ática, 2000. p.344.