Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, v.12, 2025
ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

O PAPEL DA AGRICULTURA FAMILIAR CAPIXABA NO SÉCULO XXI

Ricardo Silveira da Paixão

Economista, Mestre em Economia e Doutorando em Educação – UFES. Professor efetivo da Faculdade de Ensino Superior de Linhares-ES (FACELI) –
E-mail: rsdpaixao@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa o papel da agricultura familiar capixaba no século XXI, destacando seu percurso histórico e sua relevância socioeconômica. A transição da mão de obra escrava para o trabalho livre, ocorrida a partir da segunda metade do século XIX, resultou em um processo excludente para os negros libertos. Enquanto imigrantes europeus recebiam terras, apoio logístico e integração produtiva, os ex-escravizados foram deixados à margem, sem qualquer política pública que os inserisse dignamente na sociedade brasileira e capixaba. Esse contexto perpetuou desigualdades raciais que ainda marcam a estrutura fundiária do Espírito Santo. O estudo destaca ainda o papel do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES) na promoção da agricultura familiar. A partir dos anos 2000, o banco passou por importantes reformulações institucionais, com foco na descentralização do crédito e na formação de redes de consultores capacitados para atender os pequenos produtores. A operacionalização do PRONAF pelo BANDES representou um marco no acesso ao crédito rural. Com linhas específicas de financiamento e critérios compatíveis com a realidade dos agricultores familiares, o programa tornou-se um instrumento decisivo para a modernização da produção e o fortalecimento da autonomia econômica no campo.

Palavras-chave: Agricultura, Crédito, Raça, BANDES, PRONAF.

Abstract

This article analyzes the role of family farming in Espírito Santo in the 21st century, highlighting its historical trajectory and its socioeconomic relevance. The transition from slave labor to free labor, which occurred in the second half of the 19th century, resulted in an exclusionary process for freed blacks. While European immigrants received land, logistical support, and productive integration, former slaves were left on the margins, without any public policy that would allow them to be properly integrated into Brazilian and Espírito Santo society. This context perpetuated racial inequalities that still mark the land structure of Espírito Santo. The study also highlights the role of the Espírito Santo Development Bank (BANDES) in promoting family farming. From the 2000s onwards, the bank underwent important

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

institutional reforms, focusing on decentralizing credit and forming networks of qualified consultants to serve small producers. The operationalization of PRONAF by BANDES represented a milestone in access to rural credit. With specific lines of financing and criteria compatible with the reality of family farmers, the program has become a decisive instrument for modernizing production and strengthening economic autonomy in the countryside.

Keywords: Agriculture, Credit, Race, BANDES, PRONAF.

1. INTRODUÇÃO

A compreensão do papel da agricultura familiar no Espírito Santo requer uma análise histórica que remonta ao período da escravização e à estrutura fundiária herdada do latifúndio escravista-exportador. Durante os séculos XVIII e XIX, a economia agrária capixaba foi marcada pela concentração fundiária e pela exploração intensiva da mão de obra escravizada. No entanto, com o progressivo declínio do regime escravista — acentuado pela proibição do tráfico negreiro em 1850 e culminando com a abolição em 1888 — o país se viu diante do desafio de substituir essa força de trabalho sem alterar, de fato, as estruturas de poder e propriedade rural vigentes.

A resposta estatal à crise de mão de obra foi a implementação de uma política de imigração europeia, sobretudo de italianos, alemães e pomeranos. Esses imigrantes, diferentemente dos negros recém-libertos, foram agraciados com incentivos oficiais que incluíam cessão de terras, apoio logístico e financiamento. O projeto de povoamento do interior capixaba por meio das colônias oficiais não apenas supriu parte da escassez de força de trabalho, mas contribuiu para o surgimento das pequenas propriedades fundiárias — embriões do que se convencionou denominar agricultura familiar.

Contudo, essa estratégia escancarou a negligência do Estado com os ex-escravizados. Ao passo que os imigrantes recebiam respaldo institucional, os negros libertos foram lançados à própria sorte, sem acesso à terra, à educação, à qualificação profissional ou à reparação pela histórica exploração de sua força de trabalho. A ausência de políticas públicas voltadas à sua integração produziu um cenário de exclusão social e econômica que se perpetua sob múltiplas formas até os dias atuais, inclusive no campo, onde a desigualdade racial permanece como marca estruturante da realidade agrária brasileira.

No Espírito Santo, esse processo histórico resultou em uma dualidade fundiária: de um lado, grandes propriedades voltadas à produção exportadora; de outro, um mosaico de pequenas propriedades familiares, especialmente nas regiões de colonização europeia, que passaram a exercer papel central na produção de alimentos para o mercado interno e na sustentação

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

econômica de diversas comunidades rurais. Ainda que historicamente marginalizada e enfrentando limitações como escasso acesso ao crédito, à tecnologia e à assistência técnica, a agricultura familiar capixaba consolidou-se como segmento resiliente e estratégico para o desenvolvimento rural sustentável.

Este artigo tem por objetivo analisar o papel da agricultura familiar capixaba no século XXI, à luz de sua trajetória histórica e das políticas públicas voltadas ao seu fortalecimento. A partir do entendimento de que a agricultura familiar resulta de processos econômicos, sociais e raciais profundamente marcados por heranças estruturais, busca-se compreender como esse segmento tem se consolidado no Estado do Espírito Santo, enfrentando desafios e aproveitando oportunidades que se impõem na contemporaneidade. Para tanto, o artigo está organizado em três seções.

A primeira seção retoma o processo histórico que deu origem à agricultura familiar capixaba, desde o contexto da escravização e da constituição dos grandes latifúndios, passando pela transição para o trabalho livre e a política imigratória, até a formação das pequenas propriedades e a atual estrutura fundiária do Estado. Na segunda seção, o foco recai sobre a atuação do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES), destacando seu papel institucional e suas iniciativas de crédito voltadas especificamente à agricultura de base familiar, com atenção às transformações ocorridas no banco no início do século XXI.

Por fim, a terceira seção examina o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), detalhando sua operacionalização no Espírito Santo por meio do BANDES, os mecanismos de acesso ao crédito, a atuação das redes de parceiros e os resultados obtidos em termos de inclusão produtiva e desenvolvimento rural. Ao longo do texto, busca-se demonstrar como as políticas públicas — quando alinhadas a um modelo de crédito orientado e territorialmente capilarizado — podem contribuir para a valorização e o protagonismo da agricultura familiar no cenário socioeconômico capixaba.

2. A AGRICULTURA FAMILIAR NO ESPÍRITO SANTO NO SÉCULO XXI

Nesta seção procurou-se mostrar que o segmento da agricultura familiar brasileira, embora se trate de um setor muito heterogêneo, responde por importante parcela da produção agropecuária. Somado a esse fato econômico, e tendo em vista a importância atual e histórica da pequena propriedade familiar no Espírito Santo, acima da média brasileira, buscou-se reconstituir seus principais traços, seu surgimento e desenvolvimento, bem como a atual estrutura fundiária do Estado.

Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, v.12, 2025
ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

2.1. A agricultura familiar como atividade econômica

O setor agropecuário familiar é sempre lembrado por sua importância na absorção de emprego e na produção de alimentos, voltado especialmente para o auto- consumo. Comumente considera-se o setor mais por suas funções de caráter social do que econômicas, devido a sua menor produtividade do trabalho e incorporação tecnológica.

O objetivo deste item é, ao extrapolar a já conhecida importância social da agricultura familiar, abordar sua dimensão e peso econômicos. Para tanto, a referência será o texto de Guilhoto (2006). O trabalho está fundamentado nos métodos de análise empregados nos modelos de insumo-produto para mensurar o Produto Interno Bruto (PIB) do agronegócio familiar, as partir de sua cadeia produtiva, para período 1995/2005.

Os produtores foram classificados a partir das condições básicas do processo de produção, que explicariam, por sua vez, as principais reações e respostas desses empreendedores ao conjunto de variáveis externas, assim como a forma de apropriação da riqueza nessas atividades. Dessa forma, as propriedades consideradas familiares e patronais no estudo de Guilhoto (2006) atendem aos mesmos critérios estabelecidos em INCRA (2000).

O universo familiar foi caracterizado pelos estabelecimentos que atendiam, simultaneamente, às seguintes condições:

a. a direção dos trabalhos do estabelecimento era exercida pelo produtor;
b. o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado.

As atividades também foram definidas e mensuradas para dois grandes complexos: agricultura e pecuária. Cada complexo, então, pôde ser dividido em quatro componentes principais: a) insumos; b) o próprio setor (agricultura e pecuária); c) processamento; e d) distribuição e serviços.

Na agricultura brasileira, o segmento familiar responde por importante parcela da produção agropecuária, apresentando, em importantes atividades, inter-relações estreitas com o segmento industrial e o de serviços, o que implica uma importante

Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, v.12, 2025
ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

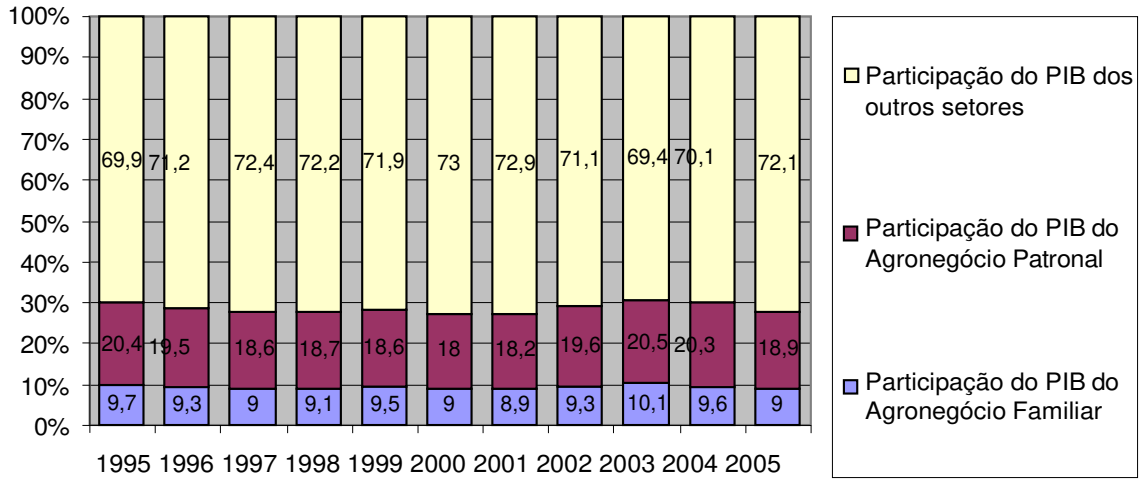
participação no produto gerado pelo agronegócio (GUILHOTO *et. al.*, 2006). No mesmo sentido, Guilhoto *et. al.* (2006) identifica que uma importante parcela do PIB brasileiro é resultado do desempenho do agronegócio familiar.

O segmento familiar da agropecuária brasileira e as cadeias produtivas a ela interligadas responderam, em 2005, por 9,0% do PIB brasileiro, mantendo uma participação média de 9,5% no período (Gráfico 1). Tendo em vista que o conjunto do agronegócio nacional foi responsável, em 2005, por 27,9% do PIB, e que um terço desse grupo de atividades esteve condicionado à produção agropecuária familiar, tem-se a importância econômica, e não apenas social, dessas atividades.

Segundo Brandão (2006) a política cambial de janeiro de 1999 afetou favoravelmente o setor agrícola, proporcionando um salto no processo de crescimento da agricultura brasileira.

De fato, a recente expansão agrícola se caracterizou por uma elevação veloz, nada menos do que 22,8% da área plantada com grãos, ao longo de apenas três anos agrícolas (2001/02, 2002/03 e 2003/04).

Gráfico 1. Participação do PIB do agronegócio no PIB do Brasil



Fonte: GUILHOTO *et. al.* (2006)

Nesse aspecto, a expansão recente difere radicalmente do padrão que prevaleceu durante toda a década de 1990, em que a área agrícola total com lavouras permaneceu constante e todo o aumento da produção agrícola vegetal foi resultado de acréscimos na produtividade da terra. A expansão na área cultivada ocorreu, sobretudo, com a soja, que cresceu, somente nesses três anos agrícolas, 39,8% nas regiões Sul-Sudeste e 66,1% na região Centro-Oeste.

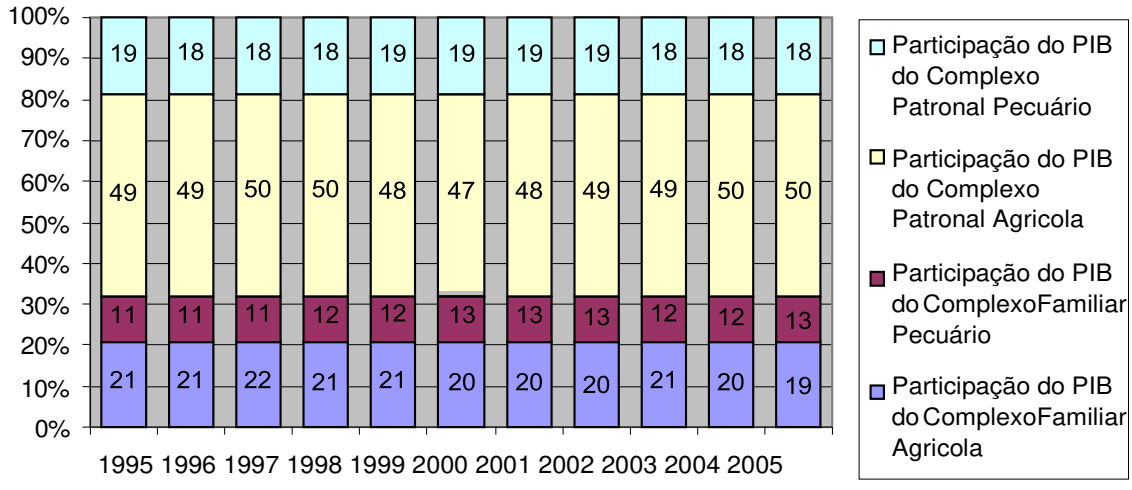
Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, v.12, 2025
ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

O mais interessante, e no que interessa a esta análise, é que mesmo com a grande expansão agrícola ocorrida após 1999 e comumente destacada como resultado das grandes propriedades exportadoras, a participação relativa do agronegócio familiar se manteve estável durante o período, o que significa dizer que a expansão da agricultura familiar brasileira passou, nos últimos anos, pelo mesmo *boom* que o agronegócio patronal.

Entre 1995 e 2005, os quatro complexos do agronegócio brasileiro – patronal pecuário, patronal agrícola, familiar pecuário e familiar agrícola –, não apresentou alterações significativas em suas participações relativas, mantendo equiparada a evolução da agricultura em todos os seus complexos.

O Gráfico 2 indica que a produção patronal agrícola é a mais importante na composição do agronegócio brasileiro e que o único setor a aumentar a sua participação foi o segmento familiar pecuário, elevando a sua participação de 11,0%, em 1995, para 12,9% em 2005. Isso se deve, segundo Guilhoto et. al. (2006), ao recorrente crescimento da produção animal advindo dos sistemas produtivos familiares no período 1997-2003.

Gráfico 2. Participações dos complexos agropecuários familiar e patronal no PIB do agronegócio brasileiro



Fonte: GUILHOTO *et. al.* (2006)

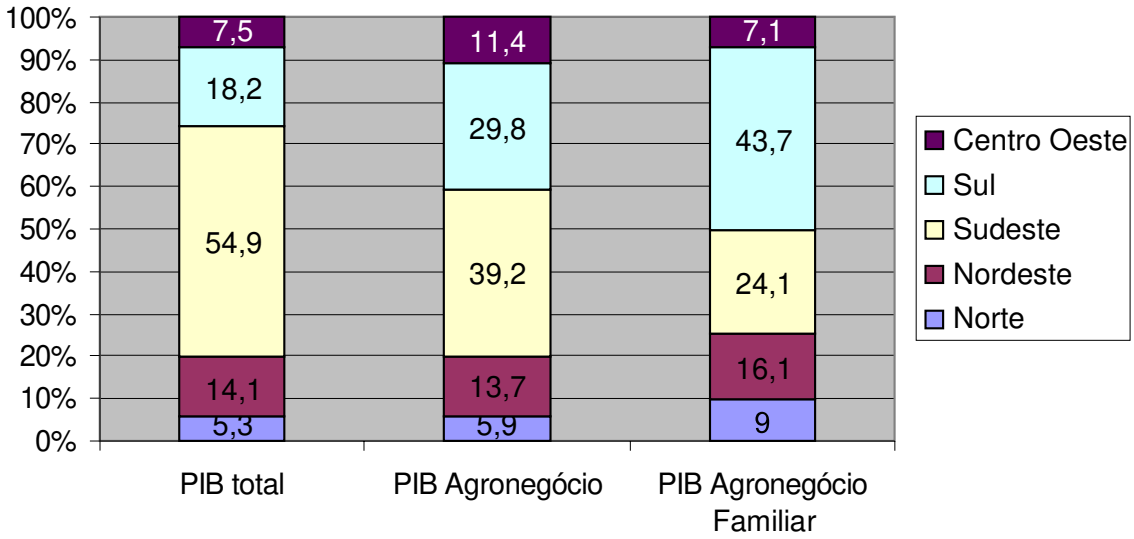
A supremacia da economia do Sudeste no PIB total brasileiro já é conhecida, cerca de 55%. No entanto, o recorte regional dos dados do agronegócio patronal e familiar, apresentado por Guilhoto et. al. (2006), identifica outras tendências.

A região Sudeste perde participação quando se passa ao PIB do agronegócio e, em

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

maior grau, ao PIB do agronegócio vinculado ao segmento familiar. Concretamente, no primeiro caso a parcela correspondente à região Sudeste cai para 39%, enquanto as regiões Sul e Centro-Oeste elevam suas participações para 29% e 11%, respectivamente (Gráfico 3). Quanto ao PIB do agronegócio familiar, o destaque fica por conta da região Sul, responsável por 43%, seguida pelas regiões Sudeste e Nordeste, cujas participações no total nacional são de, 26% e 17%, respetivamente.

Gráfico 3. Participações das macrorregiões no PIB total, no PIB do agronegócio e no PIB do agronegócio familiar – 2004



Fonte: GUILHOTO *et. al.* (2006)

Observe, contudo, que, caso utilizemos uma razão de concentração[2] de ordem 2, a fim de identificar níveis parciais de concentração, a diferença de concentração do PIB do agronegócio familiar, do PIB total e do PIB do agronegócio não é tão perceptível. O CH(2) do PIB total, PIB do agronegócio e PIB do agronegócio familiar equivale, respectivamente, à 73,1%, 69,0% e 67,7%. O CH(3), inclusive, já indica uma maior concentração da agricultura familiar frente ao complexo do agronegócio (para as mesmas variáveis: 87,2%, 82,7% e 83,8%).

A região Sudeste, em contraste ao Centro-Oeste e ao Sul do país, possui um agronegócio cuja importância, na economia, é significativamente inferior. Isso ocorre devido à economia diversificada que possui, concentrando parcela substancial do parque industrial brasileiro, bem como áreas geográficas que se caracterizam pela presença de ramos industriais e de serviços de alta tecnologia

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

[2] A razão de concentração de ordem k é um índice que fornece a parcela representada pelas k maiores variáveis de um grupo considerado, com k sendo igual a 1, 2, 3, ..., n. O índice CR(k) classifica-se como uma medida de concentração parcial, já que não utiliza os dados da totalidade da indústria, mas apenas parte deles. Quanto maior o valor do índice, maior é a concentração desta indústria em poucos gêneros, e, portanto, maior é a especialização produtiva desta economia.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

Além disso, um dos estados da região Sudeste, o Rio de Janeiro, apresenta um setor agropecuário pouco significativo (menos de 10% do PIB estadual), o que contribui negativamente para a participação do agronegócio na economia regional.

Nos estados de São Paulo e Minas Gerais o agronegócio apresenta uma participação pouco inferior à média do Brasil. Dado o tamanho da economia mineira e paulista, e as fortes inter-relações de seu setor primário com o setor industrial e de serviços, esses estados contribuem com pouco mais que 1/3 do PIB do agronegócio nacional (GUILHOTO *et. al.,* 2006).

O Espírito Santo apresenta uma relação um pouco diferente dos demais estados da região Sudeste. Entre 2002 e 2005, enquanto o agronegócio da região Sudeste representou 21,98% de toda a riqueza produzida, o Espírito Santo apresentou uma média relativamente superior, de 31,04%. Da média capixaba, 79,2% é referente ao agronegócio patronal e 21,8% cabe à parcela da produção familiar no estado, ou seja, o agronegócio familiar respondeu por 6,45% do PIB estadual de 2005.

De posse dos dados apresentados percebe-se que os pequenos agricultores ou os agricultores familiares respondem por parcela expressiva da riqueza nacional e estadual. Não obstante o forte crescimento do agronegócio patronal nos últimos anos, as dificuldades históricas de crédito, tecnologia, a fragilidade da assistência técnica e a subutilização da mão-de-obra inerentes ao agronegócio familiar, esse grupo de produtores têm mantido uma participação constante no PIB brasileiro, o que indica que também o complexo da agricultura familiar tem experimentado altos índices de crescimento.

Esse bom indicador decorre, de um lado, da existência de parcelas importantes do segmento familiar integradas aos setores agroindustriais e de distribuição e, de outro, da utilização plena de suas terras, otimizadas pelo lento incremento de produtividade (GUILHOTO *et. al.,* 2006).

Apesar do destaque dado pela análise dos números da cadeia da agricultura familiar, sabe-se que importantes gargalos existem sobre os participantes iniciais desse complexo, os produtores rurais.

Destacamos as dificuldades de acesso ao crédito, assistência técnica, pesquisa e comercialização, as quais buscam incrementar a produtividade do trabalho e, por conseguinte, a sustentabilidade econômica desses agricultores.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

Esse artigo analisará a política de crédito do Governo Estadual do Espírito Santo, a partir de seu Banco de Desenvolvimento, partindo do pressuposto que as forças de mercado são concentradoras e centralizadoras do capital e que os ciclos de capital historicamente não alcançaram o pequeno produtor familiar.

Ou seja, ratifica-se a necessidade de políticas públicas que assegurem ao segmento familiar um ambiente propício ao seu desenvolvimento econômico.

Antes, contudo, faz-se necessário analisar a constituição das pequenas propriedades no estado, de modo a compreendê-las em sua totalidade, bem como verificar a estrutura fundiária atual, para se ter o tamanho e magnitude que uma política pública deveria alcançar.

2.2. Expansão Cafeeira e a constituição da pequena propriedade no ES

Pode-se considerar que o 1º grande ciclo de desenvolvimento no Espírito Santo iniciou-se a partir da substituição da lavoura canavieira pela lavoura cafeeira em meados do século XIX. Além da lavoura de cana-de-açúcar se apresentar pouco promissora desde a queda de preços do mercado mundial de açúcar, ainda no século XVII, o café oferecia, em relação a essa cultura, maior margem de lucro e cuidados mais simples, com menor exigência de capital.

Foi a onda verde do café que proporcionou o aumento do número de habitantes e a ocupação do território capixaba (ALMADA, 1981), embora esses ainda se mostrassem inexpressivos em relação aos centros mais desenvolvidos do país no início do século XX. O plantio comercial de café se assentou primeiramente na região sul capixaba, cabendo salientar a proximidade da praça comercial do Rio de Janeiro, por onde o café era exportado, e a proximidade da principal região produtora de café do país, o Vale do Paraíba, como fatores que favoreceram a expansão do plantio nessa região.

O surto cafeeiro que teve início por volta da década de 50 e 60 do século XIX organizou-se nos moldes coloniais, herdando a característica de latifúndio exportador escravista (ROCHA, 1983). Essa característica fundiária, contudo, seria seriamente comprometida a partir do final do século XIX. Com a proibição do tráfico negreiro em 1850, a escassez de mão-de-obra tornou-se uma constante no país e em todo o Espírito Santo.

A partir de então, parte dos esforços dos governos federal e estadual concentra-se na

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

busca por soluções para a substituição dessa força de trabalho. A opção pelo trabalhador livre, especialmente o europeu, é fruto do contexto da época. Nesse contexto, a opção pela imigração europeia foi a estratégia adotada pelo governo imperial para suprir a crescente escassez de mão de obra nas lavouras cafeeiras.

Essa política não se limitou à simples substituição da força de trabalho: ela veio acompanhada de incentivos, como a concessão de terras, financiamentos e apoio logístico para o estabelecimento dos imigrantes. No entanto, tal medida escancarou a ausência de um projeto de integração social dos negros libertos. Nenhuma política efetiva foi pensada para inserir o ex-escravizado na sociedade como cidadão pleno.

Enquanto os imigrantes recebiam respaldo institucional para sua inserção produtiva, os negros foram abandonados à própria sorte, desassistidos e estigmatizados. Assim, se por um lado a política imigratória buscava resolver a questão econômica da mão de obra, por outro, consolidava a exclusão histórica dos que, durante séculos, haviam sido responsáveis por erguer as estruturas econômicas do país. O Estado brasileiro, ao negligenciar os negros recém-libertos, perpetuou desigualdades profundas que ecoam até os dias atuais.

A ausência de políticas públicas voltadas à inserção dos negros libertos contribuiu para o aprofundamento das desigualdades sociais e para a consolidação de uma estrutura fundiária concentradora. As grandes propriedades rurais, voltadas para o cultivo do café, permaneceram sob domínio de uma elite agrária que soube se adaptar às novas exigências do trabalho livre, agora abastecida pela imigração europeia. No entanto, paralelamente a esse modelo, formaram-se, sobretudo nas regiões de terras menos férteis e afastadas dos centros econômicos, pequenas propriedades fundiárias. Essas pequenas glebas, muitas vezes fruto de ocupações espontâneas ou repasses do Estado a colonos imigrantes, deram origem a núcleos de produção familiar.

No Espírito Santo, esse processo foi especialmente significativo. O estado, ao atrair imigrantes europeus – em particular italianos, pomeranos e alemães – promoveu a colonização de regiões do interior com a promessa de acesso à terra e possibilidade de trabalho autônomo. Esse cenário fomentou o surgimento de uma base agrícola formada por pequenos produtores que passaram a cultivar alimentos voltados tanto para o consumo interno quanto para os mercados locais. A agricultura familiar, nesse

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

sentido, consolidou-se como uma forma de resistência econômica e social diante da hegemonia do latifúndio exportador.

Contudo, é importante destacar que esse modelo de agricultura familiar foi, desde sua origem, atravessado por tensões raciais e sociais. Os negros libertos, excluídos dos programas de colonização e sem acesso à terra, permaneceram marginalizados, muitas vezes como mão de obra assalariada temporária ou em condições precárias de subsistência. A ausência de uma reforma agrária e a perpetuação da desigualdade no acesso à terra estabeleceram um cenário dual: de um lado, o fortalecimento da pequena propriedade familiar de matriz imigrante; de outro, a exclusão histórica da população negra do direito à terra e à dignidade no campo.

Esse panorama histórico ajuda a compreender as raízes das desigualdades agrárias e raciais que ainda hoje marcam o campo capixaba. A agricultura familiar, embora fundamental para o abastecimento alimentar e a coesão social de muitas comunidades, nasceu em meio a um projeto de exclusão, cujas cicatrizes persistem e exigem políticas de reparação e inclusão efetiva.

Os núcleos coloniais foram os que iniciaram o desenvolvimento da pequena produção cafeeira. A estrutura produtiva que surgiu a partir desses núcleos, e se reproduziu, veio constituir-se em um dos principais condicionantes de todo o processo de desenvolvimento posterior da economia local, caracterizando a produção cafeeira capixaba no século XX (CAMPOS JR., 1996).

Já no ano de 1884, a colônia de Santa Leopoldina, a mais importante colônia da região central do estado, produzia 40% do café da região da Capital, e, no âmbito estadual, respondia por 16% da produção de café (ROCHA, 1983). Esses mesmos núcleos tiveram significativa importância na expansão demográfica do Espírito Santo, especialmente após 1886, quando foi significativa a entrada de imigrantes e a fundação de novos núcleos, de modo que a relação entre a população dos núcleos coloniais e a população total do estado elevou-se.

Deve-se ressaltar, também, que foi a partir de então que a produção cafeeira se expandiu na região da capital. À medida que a produção se expandia, surgiam possibilidades para exportação direta para o exterior, através do porto natural de Vitória, tornando a cidade de Vitória uma praça alternativa para as operações de comércio do café (ROCHA, 1983).

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

Nota-se que a imigração europeia no estado do Espírito Santo teve algumas características e dificuldades iniciais na formação dos núcleos coloniais. A princípio, tem-se o fato de que existiram colônias particulares e colônias oficiais. Durante o processo de escravização, os imigrantes foram, quase em sua totalidade, localizados nas colônias oficiais, onde lhes era garantida a propriedade de um pequeno lote de terra.

Após a abolição, a situação se inverte, sendo a maioria dos imigrantes contratados como parceiros ou assalariados nas fazendas de café. As colônias particulares nada mais eram do que uma tentativa de antecipar a solução do problema da falta de mão-de-obra. Os fazendeiros cediam lotes de terras (antigas fazendas escravocratas) através de contratos de parceria ou de foro perpétuo para instalação dos imigrantes e de suas famílias.

Os colonos, entretanto, eram praticamente abandonados em seus lotes cobertos por matas e sem vias de transporte, não conseguindo, assim, produzir nem mesmo para a subsistência. Diante dessa situação, muitos colonos foram em busca de melhores condições em outras áreas, pois havia abundância de terras devolutas e colônias oficiais apenas parcialmente ocupadas.

Nas colônias oficiais a situação do colono era um pouco melhor, já que a reivindicação básica do imigrante, a propriedade da terra, era atendida. O governo fornecia ferramentas, sustento e sementes durante seis meses para que pudessem se fixar na terra. Concedia-lhes também uma carência de 4 anos para pagar, em parcelas, a passagem da Europa ao Brasil, o sustento, as sementes e o lote de terra.

Desse modo, o fazendeiro, com o intuito de suprir a falta de força de trabalho que havia nas fazendas, teve que oferecer algumas vantagens aos imigrantes para fazer a manutenção dos contratos de parceria. Por outro lado, os imigrantes, aceitavam os contratos de parceria como condição provisória, pois não descartavam a possibilidade de se tornarem proprietários (CAMPOS JR., 1996).

Entre 1892 a 1896, foram introduzidos no Estado 13.244 imigrantes, em sua maioria italianos. As estatísticas para o período indicam que, desse total, 40,2% localizaram-se em áreas cafeeiras, 7,3% foram trabalhar na construção da Estrada de Ferro Sul Espírito Santo e 17,4% se localizaram na Capital e seus subúrbios (ROCHA, 1983).

Quase 65% não se destinaram aos núcleos coloniais, sendo que desses, 40,3% foram

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

localizados na região sul, onde não havia nenhuma colônia oficial.

A imigração, após a abolição, acabou voltando-se mais para o atendimento das necessidades das ex-fazendas escravocratas do que para a formação dos núcleos de povoamento.

O Estado continuou a promover políticas de formação dos núcleos coloniais, mas vários deles fracassaram, pois além de estarem com os lotes cobertos por mata e em isolamento quase total, passaram a sofrer com a concorrência das fazendas. As questões de infra-estrutura permaneciam como um problema crônico e comum a todos os núcleos. Essa afirmação encontra respaldo nos fatos: os núcleos de maior desenvolvimento foram aqueles situados às margens dos rios de melhor navegabilidade, como Santa Leopoldina (ROCHA, 1983), que minimizava em parte as dificuldades com os transportes.

Ao final do século XIX, com a significativa queda na cotação internacional dos preços do café, as fazendas capixabas, que já passavam por problemas devido ao processo de transição da mão-de-obra compulsória para livre, enfrentaram uma crise financeira que resultou na desintegração dos latifúndios da região sul. Embora os fazendeiros locais tenham resistido à implantação da nova força de trabalho (ALMADA, 1981), a imigração em nível nacional e estadual foi promovida. E, de fato, a inexistência de demanda por imigrantes, por parte dos fazendeiros capixabas, somada à existência de grandes áreas de terras devolutas no estado, permitiu que esses imigrantes tivessem acesso à propriedade da terra.

Foi somente após 1886, quando o sistema escravista já se mostrava em avançado estado de desintegração, que os fazendeiros propuseram-se a introduzir o trabalho livre em suas fazendas de café. Em geral, remete-se o retardamento da substituição de trabalho, e o conseqüente enfraquecimento das grandes propriedades no sul do estado, à falta de recursos dos fazendeiros capixabas, causada pela baixa lucratividade da lavoura cafeeira, que, por sua vez, era motivada pelo uso predatório do solo e pelo baixíssimo nível tecnológico empreendido na cultura[3] (ALMADA, 1981).

Para os fins desse trabalho, contudo, basta observar que a imigração voltada para a cafeicultura procurou enfrentar o problema colocado pelo processo de transição do trabalho escravo para o trabalho livre, de modo que a forma como ela ocorreu impactou permanentemente a estrutura fundiária capixaba. Confrontados com o fim

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

iminente da instituição escravista e com a progressiva escassez de trabalhadores em face a uma realidade de expansão do cultivo do café, os produtores brasileiros iniciaram experiências de atração de imigrantes e de incorporação destes trabalhadores à rotina das fazendas escravistas.

As experiências iniciais foram bastante problemáticas, em função da inexperiência dos fazendeiros com o uso do trabalho livre, mas também devido à inadequação dos sistemas de remuneração desses trabalhadores. No Espírito Santo, apenas após diversas experiências estabeleceu-se um sistema que se mostrou adequado: o colonato (ALMADA, 1981).

Na verdade, a propalada solução perdurou por pouco tempo entre os fazendeiros do sul do Estado, devido a dois motivos principais. Em primeiro lugar, havia abundância de terras vendidas a preços relativamente baixos. Apenas um pequeno percentual da área do estado era habitada, prevalecendo terras virgens por grande parte do território capixaba[4]. Em segundo lugar, a política do Estado de realizar a colonização em pequenos lotes tornava improvável que os imigrantes se sujeitassem ao regime de parceria por muito tempo. Fatos dessa natureza justificavam a tentativa de criação de colônias autônomas, baseadas na força de trabalho familiar (ROCHA, 1983).

A pequena produção familiar, que respondia por boa parte da produção agrícola e do emprego da força de trabalho estadual, firmou-se como estrutura produtiva predominante no estado. A pequena propriedade não foi resultado da crise cafeeira, mas fortaleceu-se com ela. Dadas suas características, a crise cafeeira não colocou em risco a sua reprodução. Mesmo diante de uma redução da renda monetária, provocada pela baixa dos preços do café, a pequena propriedade continuou a produzir sua subsistência.

A produção de café, contudo, não era totalmente abandonada, porque, embora com preços depreciados, ela ainda era a atividade que mais lhes proporcionava renda monetária[5]. Passada a primeira longa crise (1897-1910 e 1913-1918) com a recuperação dos preços do café, a produção cafeeira capixaba já era predominantemente realizada em pequenas propriedades, baseada no trabalho familiar.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

[3] Para uma discussão pormenorizada, ver ALMADA, 1981.

[4] As terras ao norte do Rio Doce, por exemplo, ainda eram constituídas por terras virgens e desconhecidas na segunda década do século XX.

[5] Ver CAMPOS JR., 1996.

Cerca de 90% do número de estabelecimento e 52% da área ocupada em 1920 já correspondiam a propriedades com menos de 100 hectares (ROCHA, 1983). É essa estrutura fundiária, social e econômica que surge do desbravamento de matas virgens ou do escalonamento de propriedades decadentes, sem condições de infra-estrutura mínimas, e que passará imune às grandes crises até metade do século XX, que marcará profundamente o Espírito Santo, especialmente a face de grande parte do interior capixaba.

2.3. Estrutura do comércio com base na pequena produção cafeeira

O café era a única cultura mercantil explorada na pequena propriedade, mas os colonos também cultivavam milho, abóbora, mandioca, feijão preto, chuchu, banana, cana-de-açúcar e frutas em geral para consumo próprio. Havia ainda a criação de animais como bois, porcos e aves (FERREIRA, 1987). Por outro lado, o conjunto de mercadorias que não eram produzidas na unidade familiar, mas necessárias ao consumo, eram importadas de outros países ou estados, como por exemplo, querosene, vinho, arroz, sal grosso, ferraduras, cimento, etc. Essas mercadorias chegavam até ao colono a preços elevados, devido às péssimas condições de transporte e da organização primitiva do comércio local (CAMPOS JR., 1996).

Os pequenos produtores tinham acesso aos produtos importados a partir de casas comerciais próximas as suas propriedades. A negociação realizada entre o colono e o vendeiro (proprietário da casa comercial) era feita na base das trocas de mercadorias. O pagamento feito ao vendeiro não acontecia à vista, o colono se comprometia a entregar o café, no momento da colheita, para saldar suas dívidas (CAMPOS JR., 1996).

Em pontos estratégicos de conexões de transporte encontram-se os comerciantes

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

médios, maiores que os vendeiros, que dispõem de tropas que fazem o transporte de mercadorias para o interior. Em maior escala estão as grandes casas comerciais, sediadas na capital do estado, que concentram em suas mãos todo o comércio de café (CAMPOS JR., 1996). Essa estrutura é a única porta de entrada e saída de mercadorias, sujeitando as formas de comércio a sua órbita.

Nas pequenas propriedades, a exploração agrícola em baixa escala não permitia um considerável desenvolvimento da circulação. O movimento de mão-de-obra e de mercadorias, entre os colonos, era muito pequeno, limitando o poder de acumulação na esfera produtiva. Os colonos não tinham recurso para investir em máquinas que agregassem valor aos seus produtos, ou seja, tinham que vender sua produção *in natura*, café em coco (ROCHA, 1983).

Diante da estrutura comercial apresentada, pode-se identificar que o ritmo da produção do café é determinado, única e exclusivamente, pela força de trabalho familiar. Mesmo as grandes casas comerciais que mais se beneficiavam com o comércio do café, no sentido da acumulação de capital, estavam subordinadas à pequena produção familiar.

Uma queda no preço do café faria com que o colono diminuísse o consumo de bens importados, considerados de luxo, que não colocavam em risco sua sobrevivência, mas causava uma retração brusca nos negócios com os comerciantes e até o fechamento de algumas casas comerciais. Da mesma forma que as atividades comerciais, as relações financeiras eram pouco desenvolvidas. A pequena lavoura, para se expandir, exigia financiamento, na maioria das vezes, para compra de novos lotes de terra.

Esse crédito era obtido junto a parentes, vizinhos e amigos, por puro e simples valor, sem exigências de garantias hipotecárias. Em outras oportunidades, o colono recorria ao vendeiro, que lhe adiantava o dinheiro necessário, tornando-se o banqueiro do colono. A cultura do crédito, portanto, não foi disseminada nesse período. Apenas três bancos foram fundados no estado até a última década do século XXI, sendo dois na capital e um na região produtora de café, local de predomínio da pequena propriedade agrícola (ROCHA, 1983).

Apesar das características de unidade familiar, onde a lavoura exigia pouco em termos de financiamento, o aumento do comércio direto com o exterior e o aumento do volume

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

de transações comerciais tornou necessário suprimento de crédito comercial. Ainda quanto ao crédito, cabe ressaltar que, segundo Rocha (1983), os bancos instalados no estado não estiveram ligados ao financiamento direto da lavoura cafeeira, mas muito mais voltados para fornecimento de crédito ao comércio e ao setor público.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

Logo, pode-se concluir que a estrutura comercial sujeitava a agricultura familiar, embora essa não estivesse condicionada a ela. O crédito mais comum estava ligado a essa estrutura, enquanto os financiamentos bancários destinavam-se em sua maioria ao comércio, e não ao produtor familiar.

2.4. Estrutura fundiária atual

A partir do último Censo Agropecuário disponível, 1996, é possível identificar, na estrutura fundiária do Espírito Santo, uma forte predominância de pequenas propriedades (IBGE, 1996). Para efeito de participação no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, utiliza-se, entre outras variáveis, a marca de 4 módulos fiscais para uma propriedade ser classificada como pequena propriedade. No Espírito Santo, de acordo com o INCRA, 4 módulos fiscais equivale a aproximadamente 100 hectares.

Posto isso, frisa-se que, no Espírito Santo, estabelecimentos com área inferior a 100 ha representam 44,02% da área total do Estado, em 1996. Quando a equivalência é com o número de propriedades, esse contingente representa 91,29% do total de estabelecimentos cadastrado no Censo Agropecuário de 1996, ou 66.904 propriedades (IBGE, 1996).

Há de se ressaltar, entretanto, que o campo capixaba não é uma área cuja distribuição de terras seja democrática. Um percentual reduzido de proprietários (8,61%) detém a maioria das terras do Estado (55,97%), definidas como propriedades com área superior a 100 ha. Essa participação apresenta uma curva decrescente ininterrupta, desde o Censo de 1980: era de 59,79% nesse ano, 58,13% em 1985, marcando 55,97% em 1996.

A respeito ao uso e ocupação do solo, as informações nos Censos realizados pelo IBGE nos anos de 1975, 1985, 1995 e dados preliminares do censo de 2006 no Espírito Santo, demonstram que a área ocupada com pastagens é a que apresenta maior representatividade em relação ao total (47%). A lavoura representa 33% e matas e florestas, 20%.

A pastagem, contudo, vem perdendo espaço. Entre 1975 e 2006, houve redução de cerca de 814 mil ha, enquanto a agricultura permanente apresentou um acréscimo de mais de 100% em área ocupada no Estado entre os anos de 1975 e 1995. As áreas

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

produtivas sem uso reduziram de 358 mil ha em 1975, para 145 mil em 1996 e em relação às áreas ocupadas por agricultura temporária, estas apresentaram um ligeiro acréscimo entre os anos de 1975 e 1985, em torno de 11%, mas de 1985 ao ano de 1995, houve uma redução drástica de aproximadamente 162 mil ha (45%).

No referido Censo, também é possível verificar um aumento do número de estabelecimentos entre os anos de 1975 e 2006, algo em torno de 24 mil novas propriedades. Esse dado é acompanhado de redução do número de pessoal ocupado (3,7%), justificado pelo aumento de máquinas (tratores) que poupam mão-de-obra no manuseio das lavouras. De 1975 a 2006, no Estado do Espírito Santo, houve um aumento de 637% no número de tratores nas lavouras.

Observe, contudo, que o pessoal ocupado que "com laços de parentesco com o produtor" elevou-se de 198 mil, em 1996, para 221 mil, em 2006, ao passo que a redução total no número de empregados na agricultura capixaba resultou da intensa redução no número de "empregados contratados sem laços de parentesco com o produtor" (153 mil em 1996 para 79 mil em 2006).

Dessa alteração, que consideramos estrutural (mecanização do campo), deriva uma elevação percentual significativa do pessoal ocupado que possui laços de parentesco com o produtor: 56,3% em 1996 e 73,7% em 2006. Assim, os dados permitem afirmar que, embora a maior parte das terras esteja sob o domínio de um número reduzido de proprietários, mais de 90% das propriedades do Estado possuem área de até 100 ha, caracterizando o potencial que a agricultura familiar possui no Espírito Santo.

Acrescido ao fortalecimento de relações de trabalho familiares no campo, baseadas em laços de parentesco com o produtor, conclui-se a importância social que a agricultura familiar possui para o Estado. Essa distinção é resultado do legado histórico de nossa constituição, conforme destacado nos primeiros itens deste trabalho, que parece não ter sofrido alterações em sua estrutura fundiária ao longo das últimas 3 décadas do século passado[6].

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

[6] Essa afirmação poderá ser confirmada, ao mesmo tempo que apontará tendências, a partir da publicação completa dos dados do Censo Agropecuário de 2006.

3. A ATUAÇÃO DO BANDES NO CRÉDITO À AGRICULTURA FAMILIAR DO ESPÍRITO SANTO

O objetivo desta seção é investigar de que forma tem se dado a intervenção do governo do Estado na área de crédito, através do seu Banco de Desenvolvimento, para o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura de base familiar no Estado, destacando que no caso do Espírito Santo, a participação do Banco de Desenvolvimento estadual nessa política faz parte de seu mandato legal e institucional.

Nesse sentido, também se pretende identificar as principais iniciativas do Banco de Desenvolvimento no período 1998/2008 na expansão e fortalecimento desse tipo de crédito.

3.1. Mandato legal e institucional

O Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo – BANDES é uma empresa de economia mista, cujo principal acionista é o governo do Estado. Hoje vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento – SEDES, o BANDES foi criado em 20 de fevereiro de 1967 pela Lei nº 2.279, inicialmente com o nome de Companhia de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo (CODES).

Tornou-se banco de desenvolvimento pela Lei Estadual nº 2.413, de 20 de junho de 1969, no rastro das alterações e consolidação do sistema financeira nacional. Conforme a resolução nº 394, do Banco Central do Brasil, de 03 de novembro de 1976, os Bancos de Desenvolvimento (BD´s) são instituições financeiras públicas não federais, constituídas sob a forma de sociedade anônima, com sede na Capital do Estado da Federação que detiver o seu controle acionário.

Essas instituições devem obrigatoriamente adotar a expressão “Banco de Desenvolvimento”, seguida do nome do Estado em que tenham sede. Integrantes do Sistema Financeiro Nacional, os Bancos de Desenvolvimento são regidos pelas normas legais pertinentes; pelas normas regulamentares baixadas pelo Banco

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

Central com base em deliberações do Conselho Monetário Nacional; e pelas normas baixadas pelo Banco Central com base em suas atribuições legais.

O objetivo precípuo desses bancos é proporcionar o suprimento oportuno e adequado dos recursos necessários ao financiamento, a médio e longo prazos, de programas e projetos que visem a promover o desenvolvimento econômico e social dos respectivos Estados da Federação onde tenham sede, cabendo-lhes apoiar prioritariamente o setor privado.

Diferindo conceitualmente de bancos comerciais, os BD´s voltam-se para atividades específicas, possuidoras de escopos muito mais definidos. Ainda conforme resoluçãos do Banco Central do Brasil, os BD´s podem apoiar iniciativas que visem a:

- ampliar a capacidade produtiva da economia, mediante implantação, expansão e/ou relocalização de empreendimentos;
- incentivar a melhoria da produtividade, por meio de reorganização, racionalização, modernização de empresas e formação de estoques – em níveis técnicos adequados – de matérias primas e de produtos finais, ou por meio da formação de empresas de comercialização integrada;
- assegurar melhor ordenação de setores da economia regional e o saneamento de empresas por meio de incorporação, fusão, associação, assunção de controle acionário e de acervo e/ou liquidação ou consolidação de passivo ou ativo onerosos;
- incrementar a produção rural por meio de projetos integrados de investimentos destinados à formação de capital fixo ou semifixo; e finalmente;
- promover a incorporação e o desenvolvimento de tecnologia de produção, o aperfeiçoamento gerencial, a formação e o aprimoramento de pessoal técnico, podendo, para este fim, patrocinar programas de assistência técnica, preferencialmente através de empresas e entidades especializadas.

Quanto à organização administrativa, os bancos devem dispor, obrigatoriamente, de setores especializados em: planejamento, análise e acompanhamento de programas e projetos; auditoria interna; serviços jurídicos; e serviços financeiros.

Curioso notar que quando da formulação conceitual dos BD´s não foi permitida a abertura ou manutenção de agências que não na capital do Estado, somente sendo

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

autorizada a utilização da rede de agências de outras instituições financeiras para execução de operações que estejam enquadradas nos objetivos desses bancos, mediante a instituição de convênios específicos para prestação de serviços.

Essa restrição permanece, sendo um claro obstáculo a ser ultrapassado para o atendimento de pequenos produtores rurais esparsos pelo interior do Estado, objeto de estudo desse trabalho. A esses bancos, ainda cabe efetuar adequada análise técnica, econômica, financeira e jurídica do projeto ou empreendimento a ser beneficiado, como medida preliminar à concessão de apoio financeiro, ou seja, precede à aprovação de qualquer apoio financeiro a elaboração, por parte do beneficiário, de projeto de investimento, o que novamente impactará a relação desses bancos com os pequenos agricultores.

Finalmente, vale ressaltar o explicitado pelo legislador federal ao estabelecer que os BD´s devem apoiar programas ou projetos reconhecidamente prioritários sob o ponto de vista regional e setorial, integrantes de seus planos e orçamentos anuais. Numa análise de compatibilidade, parece-nos que as diretrizes legais, acima apontadas, estão em perfeita sintonia com as diretrizes institucionais recentes do BANDES.

As afirmações e conclusões que seguem foram retiradas das análises dos balanços contábeis, relatórios trimestrais, semestrais e anuais da alta administração, bem como dos documentos do Programa Operacional Integrado de Atendimento (POPI) e da Gestão Estratégica (Caravela) do banco (mapa, objetivos e projetos estratégicos, indicadores e metas).

Também foram realizadas entrevistas com o Diretor de Crédito e Fomento e com o Gerente de Desenvolvimento e Planejamento do BANDES, respectivamente, José Antonio Bof Buffon e Gilson Domingues Cardoso. As diretrizes institucionais são estabelecidas pelo acionista majoritário do BANDES, que é detentor de mais 90% das ações ordinárias da instituição. A esse respeito, vale citar o Governador do Estado, Paulo Hartung, que em discursos realizados no próprio BD, estabeleceu que o engajamento do BANDES nas políticas de governo (BANDES, 2008):

Discurso relativo ao 1º mandato:

1. ampliar o crédito para micro e pequenos empreendedores;
2. modernizar para agilizar o atendimento.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

Discurso relativo ao 2º mandato:

1. ampliar o crédito para empreendedores de micro e pequenos negócios;
2. incentivar a descentralização do crédito em favor do desenvolvimento das regiões interioranas;
3. fortalecer o crédito ao setor urbano; e
4. reestruturar e modernizar as ações operacionais do banco com vistas a torná-lo contemporâneo e ágil no atendimento ao cliente.

De fato, durante o período 2003/2007, os programas de maior visibilidade do BANDES foram o NOSSOCRÉDITO, microcrédito para empreendedores formais e informais do setor urbano, e o PRONAF, programa de apoio à agricultura familiar. A mediação entre as políticas de governo e as ações do BANDES é realizada por seu Conselho de Administração, cuja presidência e composição é indicação do Poder Executivo Estadual.

No que tange ao alinhamento de diretrizes e iniciativas, ressaltamos que, dentre os cerca de 10 projetos estratégicos na carteira do BANDES para o período 2007/2011, um deles denomina-se “Gestão de Parcerias Institucionais”, voltado para o alinhamento, planejamento, desenvolvimento, normatização e avaliação das relações do BANDES com entidades, órgãos e instituições voltadas para o fomento do desenvolvimento sustentável.

Os documentos basilares nesse caso são o “Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo 2025” (ES2025, 2006) e as “Orientações Estratégicas do Governo do Estado 2007-2010” (SEP, 2007). O primeiro é um plano de desenvolvimento de longo prazo, realizado em conjunto com a sociedade civil, sendo, por isso, considerado um plano de Estado.

As “Orientações” é um plano de Governo para o curto e médio prazo. Busca priorizar, dentro do que se espera realizar até 2025, as principais entregas e prioridades para a sociedade. Esses documentos, ao estabelecerem diretrizes claras de ação, permitem o alinhamento de ações e expectativas dos diversos atores sociais do Estado, proporcionando sinergias positivas.

Não é objetivo desse trabalho analisar esses documentos. Basta pontuar que o Planejamento Estratégico do BANDES 2007/2010 segue e acompanha essas diretrizes. Desse documento, pode-se retirar as seguintes identidades institucionais

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

(BANDES, 2008):

- Missão social: participar pró-ativamente do desenvolvimento sustentável do Estado do Espírito Santo, colaborando para viabilizar investimentos que gerem renda, emprego e competitividade da economia.
- Visão: ser reconhecido como uma instituição de excelência na promoção do desenvolvimento sustentável.
- Funções:

  ⇒ agente financeiro de investimentos privados e públicos;
  ⇒ agente de fomento e de promoção da competitividade da estrutura econômica estadual; e
  ⇒ agente de formulação e de articulação de interesses governamentais, empresariais, setoriais e regionais.

Não parece restar dúvidas quanto ao mandato legal e institucional que o Banco de Desenvolvimento do Estado tem para intervir, em apoio, sobre a larga base de agricultores familiares. A diretriz legal está presente desde o seu nascimento, embora a institucional o esteja apenas a partir de 2003. É verdade também que só se analisou o planejamento do BANDES de 2007[7], mas será possível identificar que mudanças importantes estavam em curso nesse banco mesmo a partir de 2003.

3.2. O BANDES no século XXI: velhas e novas mudanças

Este item visa relatar brevemente as mudanças estruturais ocorridas no BANDES ao longo dos últimos 10 anos que mais impactaram o atendimento aos pequenos agricultores do Estado. Como é sabido, até o início da década de 1990, a maioria dos Estados brasileiros possuía um BD. Apenas três bancos estaduais, contudo, adentraram o século XXI: o BDMG, banco de Minas Gerais, BDRE, da Região Sul, e BANDES.

Os motivos pelo desaparecimento desses bancos não fazem parte do escopo desse trabalho. Cabe afirmar apenas, que a conjuntura em que os BD´s se encontravam durante aquela década e desafios individuais do banco capixaba, exigiram do BANDES profundas modificações.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

[7] O planejamento para o período 2003/2006 já apresenta grande parte do conteúdo citado aqui. O foco no planejamento posterior ocorreu porque, pela primeira vez, ele foi acompanhado de gestão estratégica estruturada por meio do *balance scorecard*, o que, além de permitir a medição de sua efetividade, colabora para o alinhamento da instituição em torno dos objetivos desenhados.

Denominamos aqui como “velhas mudanças” aquelas que caracterizam ajustes comuns a instituições em crise, tais como ajustes financeiros. Como “novas mudanças” compreendemos inovações. Vejamos. No aspecto financeiro, o choque de gestão ocorrido ao fim da década de 1990 promoveu uma inversão nos resultados. De prejuízos entre 1995 e 1998, o ano de 1999 já assiste a um resultado financeiro positivo, a partir de quando o BANDES não apresentou mais prejuízos no ano.

Finanças equilibradas pressupõem índices de inadimplência controlados. Em 1997, esse índice era de aproximadamente 40%. Com o advento, entre outros, da alienação fiduciária como garantia principal das operações do banco, esse índice experimentou uma vertiginosa queda, mantendo-se abaixo de 1,4% desde o ano de 2002, abaixo da média do sistema financeiro brasileiro.

No aspecto tecnológico, vários foram os avanços, destacamos a migração para novo sistema corporativo e a automatização de diversos processos, desde certificação digital, contratação eletrônica e softwares de projetos. No que tange a processos, vale ressaltar a nova estrutura funcional da área de crédito, fruto do Programa Operacional Integrado de Atendimento – POPI, desenvolvido com o apoio da Fundação Dom Cabral, uma das maiores escolas de negócios da América Latina, localizada em Belo Horizonte.

Essa área estruturou-se em três gerências, cada qual com seus processos específicos desenhados: uma gerência comercial, voltada para as ações de prospecção ativa de clientes, uma de análise e outra de acompanhamento. Existem núcleos específicos, segmentados por clientes, dentro de cada gerência operacional, de modo a dar tratamento específico para cada grupo de clientes.

A segmentação da clientela foi outro ponto positivo de alteração. Grosso modo, antes dessa mudança, qualquer tipo de cliente passava pelos mesmos procedimentos, não importando se o investimento fosse de R$ 10 mil ou de R$ 1 milhão. Atualmente, a segmentação tática[8] da clientela do BANDES é: Rural, Urbano e Corporativo, nesse caso para financiamentos superior a R$ 500 mil, independente da atividade econômica.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

A segmentação de clientes, em ao de produtos, permite o desenvolvimento de procedimentos e táticas de aproximação diferenciadas por necessidade de grupos homogêneos, como é o caso da agricultura familiar. Cabe salientar, que o segmento rural conta com dois gerentes de relacionamento, um com foco para a região do Estado, e outro para a região norte. O sucesso desses profissionais depende da proximidade que mantém com os clientes, efetivos e potenciais, e com os parceiros de negócio do BANDES.

Os parceiros de negócios fazem parte da estratégia do BANDES de alcançar o cliente, baseado na impossibilidade de abrir agências, além da sede em Vitória. Esses parceiros podem ser consultores, estruturadores da demanda e divulgadores. Os parceiros consultores são a principal porta de entrada para solicitações de financiamento no BANDES atual, fazendo parte do denominado crédito orientado. Além de realizar o projeto de investimento do cliente, ele também o orienta em cada fase do projeto, inclusive no acompanhamento.

Esses consultores participam do Programa de Capacitação e Certificação de Consultores do BANDES, o Qualibandes, cuja primeira edição foi realizada em 2006. O objetivo implícito do Programa é fortalecer o relacionamento entre o Bandes e seus parceiros consultores, tendo como objetivo maior a melhoria do atendimento, visto que os consultores representam uma porta de entrada para os clientes e seu desempenho influencia todo o processo de análise da solicitação de financiamento.

Dessa forma, o Qualibandes garante que os projetos orientados pelos consultores cheguem ao Bandes nas condições exigidas quanto ao padrão de qualidade e de atendimento aos clientes. Por fim, no que diz respeito a pessoas capacitadas, motivadas e alinhadas cabe salientar, além das reformas do prédio e da disponibilização de boas condições de trabalho, o projeto SEMEAH, que resultou em, entre outras coisas, plano de treinamento e desenvolvimento, diretrizes de crescimento profissional, rotas de crescimento, identificação de lacunas de competências e mapeamento de responsabilidades.

Todos esses aspectos são corroborados pelo modelo de gestão estratégica do BANDES, o Caravela. A ferramenta utilizada é o balanced scorcard, que permite um alinhamento de toda a organização em relação aos objetivos elecandos em seu mapa estratégico. Esses objetivos, que se inter-relacionam, em relações de causa e efeito,

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

são divididos por 4 perspectivas: financeiro, mercado e sociedade, processos e pessoas e tecnologia.

[8] Conforme (BANDES, 2008), também há segmentação operacional: Crédito para agricultura familiar; Crédito para agronegócio; Microcrédito; Crédito para MPME's em todos os setores, orientando-se pelas principais cadeias produtivas ou APL's; Outros.

Cada objetivo possui indicadores e metas, cujos resultados estão atrelados à remuneração variável dos funcionários do banco. Todas essas mudanças tiveram impactos nos números da instituição. No aspecto financeiro, o Patrimônio Líquido, variável que impacta a capacidade de emprestar da instituição (sua alavancagem), totalizou, em 30.06.2008, R$ 106,3 milhões. No Relatório de Administração de 2002, esse valor era de R$ 54,2 milhões, elevação de 96,1%. O lucro, por outro lado, teve média de R$ 5,5 milhões entre 2002 e 2007, com vale de R$ 0,2 milhões, em 2002, e pico de R$ 9,2 milhões, em 2007.

Na perspectiva de mercado e sociedade, houve significativa elevação na base de clientes e no valor emprestado pela instituição, sem que houvesse impacto nos índices de inadimplência, conforme já salientado. Em 2002 o BANDES contabilizava 3.265 clientes. No primeiro semestre de 2008, o número de contratos ativos[9] remontava a 12.465 clientes, que somados aos clientes indiretos do NOSSOCRÉDITO, alcançam 20.995 clientes.

As liberações totais, que em 2002 foram de R$ 519,1 milhões, atingiram R$ 1,3 bilhões ao final de 2007. O saldo de operações de crédito, por sua vez, saltou de R$ 84,8 milhões em 2002 para R$ 287,6 milhões em junho de 2008, mais que o triplo. No ano de 2007, das 3.727 operações de financiamento aprovadas pelo BANDES, 99% referem-se solicitações de micro e pequenos empreendedores, especialmente os rurais. A carteira apresenta mais de 95% das operações atreladas à pessoa física, produtor rural. Nesse mesmo ano, os financiamentos abaixo de R$ 50 mil representaram 93,8% da carteira de crédito do banco.

Ressalte-se que não houve no período analisado, 2002/2007, elevação significativa no número de funcionários. Eles eram 160 em 2002 e estavam em 172 ao final de 2007. Em outras palavras, houve uma grande elevação da produtividade, medida pelo número de operações ou de liberações sobre o número de colaboradores.

O que se observa, portanto, é que "velhas mudanças" se relacionam e convivem com

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

"novas mudanças", algumas são contemporâneas no tempo, enquanto outras necessitam de uma linearidade lógica de acontecimentos. De todo modo, o banco parece ter experimentado um elevado nível de profissionalização nos últimos anos, tornando-se mais pró-ativo, ao menos em relação à década de 1990, além de desenvolver importantes estruturas e competências que terão impacto direto sobre o atendimento aos pequenos agricultores familiares do Estado.

4. O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR – PRONAF OPERACIONALIZADO PELO BANDES

4.1. Aspectos conceituais

No início da década de noventa não existia nenhum tipo de política pública especial para o segmento da agricultura familiar, sendo essa atividade definida de forma bastante imprecisa, tendo em vista que a mesma era tratada de distintas formas - pequena produção, produção familiar, produção de subsistência, etc. (MATTEI, 2001).

Entretanto, as reivindicações dos trabalhadores rurais começaram a ter voz já na Constituição de 1988 e ganharam destaques nas famosas "Jornadas Nacionais de Luta" da primeira metade da década de 90, ocupando assim a agenda pública do meio rural. Some-se a isso, como componentes do quadro de fatores decisivos para mudar o curso da história, os estudos realizados conjuntamente pelo FAO e INCRA, definindo com maior precisão conceitual a agricultura familiar e, mais ainda, estabelecendo um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas para esse segmento especifico.

No início de 1994 iniciou-se uma série de mudanças na política agrícola, até que um programa de incentivo aos agricultores familiares atingisse o formato atual. O governo Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que tinha como objetivo destinar um volume de crédito com taxas de juros mais acessíveis aos agricultores familiares.

Já em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, o PROVAP foi totalmente reformulado, tanto em termos de concepção como em sua área de abrangência. São essas modificações que vão originar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, em 1996.

O PRONAF consiste em um programa do Governo Federal que visa apoiar o

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

desenvolvimento rural sustentável e garantir segurança alimentar, fortalecendo a agricultura familiar através de financiamentos aos agricultores e agricultoras, bem como as suas associações e cooperativas. Criado em 1996, esse programa tem como objetivo o fortalecimento e a valorização do agricultor familiar, visando integrá-lo à cadeia de agronegócios e proporcionar aumento da renda e agregação de valor ao produto e à propriedade, com sua profissionalização e com modernização do seu sistema produtivo.

Ateste-se que o PRONAF não é uma linha de financiamento disponibilizada por um banco. Muito mais do que isso, o PRONAF é um Programa (MDA, 2008), um conjunto de ações estruturadas, cujos recursos são oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, e disponibilizados aos bancos oficiais federais. O Bandes participa do sistema como instituição financeira credenciada junto ao Banco de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, que no caso, é o repassador dos recursos.

No que tange ao sistema de crédito do PRONAF, esse enquadra as famílias por grupos, levando em conta a renda bruta anual gerada pela família, o percentual dessa renda que veio da atividade rural, o tamanho e gestão da propriedade e a quantidade de empregados na unidade familiar. Dessa forma, existe um conjunto de linhas de crédito para cada grupo do PRONAF com condições de acesso e valores diferenciados, garantindo-se assim uma maior proximidade da capacidade de endividamento da família com as alternativas de sua produção[10].

Os potenciais beneficiários precisam atender às seguintes condições (BNDES, 2008):

- produzir na terra, na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária e Programa Nacional de Crédito Fundiário;
- residir na propriedade ou em local próximo;
- ter no trabalho familiar a base da produção;
- possuir propriedade com no máximo 4 módulos fiscais (ou 6 módulos, no caso de atividade pecuária);
- ter parte da renda gerada na propriedade familiar, sendo pelo menos 30% para

Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, v.12, 2025
ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

o grupo B, 60% para o grupo C, 70% para o grupo D e 80% para o grupo E; e finalmente

- ter renda bruta anual compatível com a exigida para cada grupo do PRONAF.

[10] Está em andamento alterações nessa nomenclatura, de modo que uma única linha de crédito englobe todas as possibilidades, com as condições diferenciando-se dentro de uma faixa mínima e máxima de valores, estabelecida por essa linha única.

Ressaltamos que os pescadores artesanais, os ribeirinhos, os extrativistas, os silvicultores, os aqüicultores e comunidades quilombolas ou povos indígenas que atendam aos requisitos do Programa também podem obter financiamento. O Programa possui basicamente 4 tipos de linhas de crédito: Créditos de Investimentos, Crédito de Custeio, Crédito para Cota-Parte e o Crédito de Comercialização.

Os Créditos de Custeio são recursos para o financiamento de despesas que são feitas em cada plantio, em cada safra ou ciclo de produção. Estão incluídas nessa modalidade as despesas com as atividades agropecuárias e não agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização da produção própria da agricultura familiar ou de terceiros, de acordo com a proposta de financiamento de cooperativas de produção. Os recursos podem ser aplicados em capital de giro, custeio, e investimento na cooperativa. O Crédito de Comercialização visa proporcionar recursos financeiros aos beneficiários, de modo a permitir o armazenamento e a conservação de seus produtos para venda futura em melhores condições de mercado.

Finalmente, os Créditos de Investimento são recursos para o financiamento da implantação, ampliação e modernização da infra-estrutura de produção e serviços agropecuários e não agropecuários, na propriedade rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, conforme projeto elaborado de comum acordo entre a família e o técnico. A maior parte dos recursos são aplicados em custeio ou investimento. O BANDES, como Banco de Desenvolvimento, concentra seus esforços na disponibilização de crédito de investimento, entendido como aquele que proporciona saltos de qualidade e quantidade no *status quo* do produtor.

Cabe salientar que nas entrevistas realizadas junto ao BANDES ficou claro que as linhas de custeio são predominantemente operadas por bancos comerciais, pela sua

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

facilidade de análise e acompanhamento. Os projetos de investimentos fixos estariam concentrados em maior medida, ao menos no Espírito Santo, no Banco de Desenvolvimento do Estado.

Para ter acesso aos créditos é necessário a apresentação da DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF, emitida pelos órgãos credenciados pelo governo, além de documentos pessoais como a Carteira de Identidade, o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a Certidão de Casamento, se for o caso.

Do imóvel é exigido: se proprietário, na DAP deve constar a informação de propriedade do imóvel; se arrendatário, comodatário, parceiro, meeiro ou similar, deve apresentar contrato de arrendamento, comodato, meação ou parceria e/ou carta de anuência; se posseiro, na DAP deve constar a informação de que o produtor tem a posse. Cabe ressaltar que o crédito fundiário da Reforma Agrária e o microcrédito rural Grupo B são operados apenas pelos bancos públicos federais (Banco do Brasil, Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia), já que o risco dessas operações corre por conta do Tesouro Nacional.

4.2. O BANDES e o PRONAF

Além das fontes já citadas, esse item também se baseia no Relatório que inscreveu a experiência do BANDES com o PRONAF no Prêmio Inoves do Governo do Estado, ciclo 2007. O objetivo do prêmio é reconhecer os resultados alcançados por meio de práticas inovadoras de gestão desenvolvidas por instituições públicas do Estado, em oito categorias.

O BANDES inscreveu o relatório de gestão “Estruturação de Canais de Acesso, Ampliação e Fortalecimento do Apoio à Agricultura Familiar” na categoria “resultados para a sociedade”, tendo recebido menção honrosa durante a cerimônia de entrega do prêmio. O BANDES operou com o PRONAF praticamente desde sua criação, em 1997. Sua operacionalização, entretanto, não ocorria de forma estruturada ou com a devida importância institucional.

O banco possuía, de fato, uma posição passiva em relação a esse tipo de crédito, com apenas uma pequena equipe percorrendo o interior do Estado na tentativa de apresentar esse novo formato de crédito aos pequenos agricultores, de modo intuitivo e não estruturado.

Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, v.12, 2025
ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

A pequena agricultura já era atendida pelo banco mesmo antes de 1997, com recursos próprios, mas com taxas de juros incompatíveis com as reais necessidades desse grupo. Mesmo o PRONAF, quando surgiu, estabelecia taxas de juros atreladas à Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, e, portanto, variáveis. Apenas no ano 2000 as alterações realizadas concluíram por taxas de juros fixas. Na verdade, o Programa vem sendo aprimorado ano após ano (INOVES, 2007).

Na visão expressa no referido relatório consta que

> "O PRONAF mudou completamente a forma de fazer crédito no Brasil: recurso voltado para quem é pequeno, com prazos e taxas adequadas, e, finalmente, com subsídio na taxa, mas não no principal, em oposição ao crédito rural historicamente realizado no país" (INOVES, 2007, p. 03).

Essas características inovadoras, contudo, não foram captadas, em sua origem, pela alta administração do BANDES. De fato,

> "Não foi possível notar, neste período, preocupação da alta administração com os desdobramentos que o conceito embutido no Pronaf exigia, dentre os quais se encontra a difícil e trabalhosa construção de canais de acesso entre os recursos disponibilizados pelo Governo Federal, de um lado, e o grupo não estruturado, informado ou concentrado, de pequenos produtores rurais, na outra ponta" (INOVES, 2007, p. 03).

Por conseguinte, predominava no Banco de Desenvolvimento do Estado uma difícil relação com produtores rurais e consultores, decorrentes da desestruturada e desencontrada comunicação existente. Novamente, nas palavras do relatório, foi essa relação confusa, que:

> "(...), somada à burocracia e falta de procedimentos claros e objetivos por parte do Banco, estendia os prazos médios de liberação de recursos e formatava um cenário que dificultava a realização da missão institucional do Bandes e, por definição, o acesso ao crédito por parte considerável de pequenos agricultores do Estado" (INOVES, 2007, p. 03).

Havendo diretriz clara para apoiar a agricultura familiar, usando o PRONAF como instrumento creditício, faltava solucionar a questão do acesso desse grupo aos recursos financeiros. Algumas questões já foram apresentadas nos itens anteriores desse trabalho. Aqui, ressaltamos a construção de uma rede de parcerias e mudanças nos procedimentos, acompanhada de melhoria da tecnologia da informação e o estabelecimento de indicadores de desempenho.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

Ao que nos interessa no momento, destacamos, entre as mudanças efetivadas, a implantação de uma gerência exclusiva para a área comercial do Banco, com os denominados Gerentes de Relacionamento. Os procedimentos necessários ao Pronaf, bem como sua documentação, também foram revisados e modernizados, tornando-se mais objetivos e simplificados, o que proporciona maior conformidade e diminui o tempo de tramitação da solicitação do recurso. Pode-se dizer que, atualmente, o Pronaf representa cerca de 80% dos esforços e atividades dos Gerentes de Relacionamento do Setor Rural do Bandes.

O BANDES atesta, contudo, que o principal motivo do bom desempenho do PRONAF tem seu cerne na construção e consolidação de uma rede de parceiros consultores, que são frequentemente capacitados e acompanhados pelo próprio Banco (Qualibandes, já salientado anteriormente), constituindo um canal de acesso único ao crédito. Assim,

> "A inovação do Bandes não [teria sido] disponibilizar a linha de financiamento, mas lhe dar acessibilidade como poucas vezes vista. À pergunta feita ´como levar ao produtor um recurso que lhe foi especialmente disponibilizado por meio de uma política pública?", segue a seguinte resposta: criando canais especiais e estruturados de acesso" (INOVES, 2007, p. 04).

A constituição desses canais baseou-se nas teorias de administração sobre engenharia de criação de redes sociais. O processo tem como âncora o BANDES, responsável pela formação induzida, capacitação e acompanhamento, inclusive do desempenho, de cada um dos demais parceiros.

A ideia implícita é de que cada um de seus parceiros seja transformado em técnicos em desenvolvimento, com o objetivo de que cada um deles possa disseminar o crédito pelo Estado. Os parceiros de negócios do BANDES são classificados em três tipologias, de acordo com a função que exercem nas etapas de atendimento ao cliente e conforme grau de envolvimento e comprometimento com o BANDES:

- Parceiro com a função de Divulgador (divulga os produtos e serviços oferecidos e encaminhando os interessados ao Bandes ou a Parceiros Consultores);
- Parceiro com a função de Estruturador (identifica e estrutura a demanda por produtos e serviços do Bandes junto ao público com o qual se relaciona, envolvendo-se mais com o processo de atendimento); e

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

- Parceiro com a função de Consultor (objetiva a captação e prestação de serviços aos clientes do Bandes no que concerne a operações de crédito).

Esses parceiros não são subordinados ao BANDES. Mesmo os chamados parceiros consultores não trabalham exclusivamente para o banco. Uma vez treinados, esses parceiros podem realizar operações com qualquer banco. O relato oral atesta que o objetivo inicial não era apenas aplicar os recursos do PRONAF, mas estimular os demais bancos a fazerem o mesmo. Os parceiros foi a solução encontrada para as restrições legais sobre BD´s de operarem apenas com a sede, na capital do Estado. A importância dos parceiros, contudo, é mais abrangente que a capilaridade que os mesmos proporcionam ao BANDES.

Os consultores compartilham com o Banco desde a avaliação de garantias à busca por minimização do risco do crédito. A minimização do risco do crédito ocorre em duas instâncias. A primeira diz respeito ao apoio dado na elaboração dos projetos de investimentos e a segunda no acompanhamento oferecido com a assistência técnica. A disponibilização do crédito, somado a essa dupla atuação do consultor, é denominada crédito orientado.

Conforme INOVES, 2007:

> "Esse formato de apoio alavancou a qualidade e a produtividade dos recursos emprestados, bem como reduziu a níveis baixíssimos a inadimplência técnica e financeira. Os consultores, em troca, recebem até 2% do valor do crédito, pago pelo produtor e financiado pelo Bandes" (INOVES, 2007, p. 08).

Para o trabalho com parcerias, há uma coordenação geral que segue o modelo de gestão por Comitês adotado pela Diretoria da instituição. Conforme INOVES (2007), esse instrumento permite a atuação harmônica e sinérgica entre os diversos níveis de gerenciamento envolvidos.

O Comitê de Gestão de Parcerias (COGEP) tem como objetivo sugerir as diretrizes para o desenvolvimento de parcerias no Bandes e propor estratégias, aprovadas em colegiado, para serem encaminhadas para apreciação e deliberação da Diretoria Executiva. O COGEP também tem como atribuição acompanhar, avaliar e fazer recomendações relativas às atividades propostas nos processos de gestão de parcerias.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

A mudança de rumo e diretriz no Banco de Desenvolvimento do Estado nos parece cristalina. Neste capítulo tentou-se apresentar e realçar algumas dessas alterações e avanços. Especificamente sobre o avanço nas operações de microcrédito rural, é ter uma apresentação mais abrangente em Inoves (2007). Para uma análise mais geral, também se recomendam os relatórios de administração dos últimos anos e os documentos de projetos internos, desenvolvidos e em desenvolvimento.

4.3. O desempenho do PRONAF no BANDES

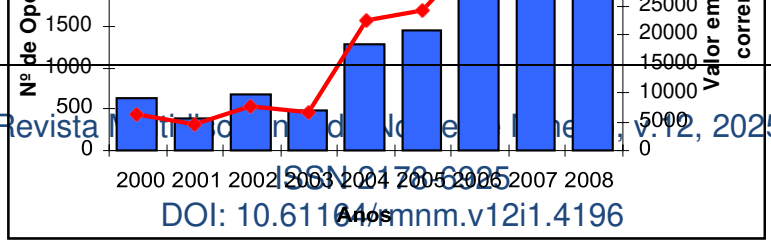
Este item visa apresentar o desempenho do PRONAF operado pelo BANDES. Os dados foram retirados do sistema corporativo do BANDES, tendo o sigilo bancário sido mantido.

Para se ter idéia de grandeza tem-se que a "*participação do Bandes no desembolso BNDES no Estado do Espírito Santo chegou à incrível marca de 98% ao final 2006, e a 23,6% de todo o recurso aplicado de Pronaf no país, a partir do BNDES*" (INOVES, 2007). De fato, as operações a partir de 2000 indicam uma rota crescente de crescimento contínuo e sustentado a partir de 2005, quando as principais alterações estruturais do BANDES passam a ser efetivadas.

Apenas o primeiro semestre de 2008 possui mais aprovações que o quadriênio 2000/2003. A meta para 2008 é de 4.000 operações aprovadas. Isso tudo, sem aumentar o número de funcionários ou a inadimplência, que poderia indicar operações de má qualidade.

Gráfico 4. BANDES: Operações PRONAF, 2000/2008

Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, v.12, 2025
ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196



Fonte: BANDES.
(*) 2008 refere-se ao 1º semestre, apenas.

Durante o período analisado, foram aprovadas 12.459 operações PRONAF, 60,6% a partir de 2006, com a geração projetada de 7.292 empregos e a manutenção de outros 30.565. A geração e manutenção de postos de trabalho equivalem a quase 1/5 de todo o emprego “com laços de parentesco com o produtor”, de 221 mil empregos em 2006 (IBGE, 2006).

Outra comparação interesse a fazer é o total potencial de propriedades familiares, 66.904 com área inferior a 100 hectares (IBGE, 2006), com o total aprovado pelo BANDES, a partir do ano 2000. Assim, as operações realizadas pelo banco teriam alcançado pouco menos de 20% do total potencial de agricultores familiares[11].

O foco na agricultura familiar fica claro pelos números. Das 2.176 operações aprovadas pelo BANDES no primeiro semestre de 2008, 84,4% (ou 1.837) são operações PRONAF. Esse índice foi ainda maior nos dois anos anteriores. Isso ocorre porque, embora o número de operações PRONAF esteja em rota crescente, o BANDES lançou esse ano um programa de interiorização do desenvolvimento cujo vetor é o mercado urbano. Os dados de 2008 já exibem essa alteração relativa na carteira de crédito da instituição.

Na análise por objetivo dos projetos de investimento, para o ano de 2007, há grande predominância do objetivo “modernização” (99,6%). A mesma tendência é verificada nos demais anos da amostra. Em seguida, seguem como objetivos mais verificados a “implantação” e “ampliação” de empreendimentos.

De acordo com as entrevistas realizadas, isso está estreitamente ligado ao processo de melhoria genética dos cafezais capixabas, projeto desenvolvido pelo INCAPER e estimulado pela rede de parceiros. É comum situações nas quais logo no segundo ano do novo cafezal, a produção seja superior aos cafezais antigos que foram substituídos. Essa elevação da produtividade tem alçado a cultura cafeeira, a mais importante em volume e valor bruto da produção do Estado, a índices superiores de qualidade.

Setorialmente, 73,9% do valor de financiamento aprovado em 2007 foi para a atividade “cultivo de café”, seguido por “produção mista: lavoura e pecuária” (12,4%) e “criação de bovinos” (10,4%), atividades tradicionais e predominantes no Estado. Como já

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

salientado, ao menos na atividade cafeeira, a intervenção no “tradicional” tem sido fortemente modernizante.

Do apreendido na pesquisa e nos relatórios setoriais do Novo PEDEAG, 2007/2025 “Plano Estratégico de Desenvolvimento da Agricultura Capixaba”, a pecuária não parece ter usufruído ganhos produtivos ou elevação da produção dignos de nota no último quinquênio.

Há uma observação, contudo, a ser feita nessa relação entre essa atividade e o crédito. É o conhecido como “pedagogia do crédito orientado”. A hipótese implícita é que o crédito com subsídios na taxa de juros, mas não no principal, numa relação com instituições financeiras incentiva uma relação mais profissional a partir do beneficiário do recurso.

[11] Recordamos que as operações PRONAF alcançam prazos de amortização de até 96 meses, ou 8 anos. Para ver as condições operacionais das linhas do PRONAF ver (BANDES, 2008) e (BNDES, 2008).

Isso permitiria uma gradual profissionalização do gerenciamento da produção, com a contínua adesão a novos formatos de produção, venda e comercialização da produção. Ainda setorialmente, cabe citar, em 2007, as culturas da cana-de-açúcar; frutas; cereais; hortaliças, legumes e especiarias; pimenta-do-reino; e a criação de ovinos e pesca.

Por fim, a análise espacial nos indica os principais municípios atendidos pelo programa. Vila Valério, Rio Bananal e São Mateus com valor aprovados de, respectivamente, R$ 8,8 milhões, R$ 2,5 milhões e R$ 2,1 milhões, foram os principais municípios beneficiados.

Com aprovações superiores a R$ 1 milhão destacam-se ainda Águia Branca, Alegre, Barra de São Francisco, Divino São Lourenço, Governador Lindenberg, Iúna, Irupi, Itaguaçú, Marilândia, Nova Venécia, Pancas, São Domingos do Norte, São Gabriel da Palha e São Roque do Canaã. Dois destaques devem ser feitos. O primeiro é que a maior parte desses municípios apresenta economia predominantemente rural, com pequena dinâmica econômica. Nesse sentido, o valor externo que entre e interage nessas economias, anualmente, pelo PRONAF, é de vulto significativo.

É comum, inclusive, que o valor PRONAF aprovado para essas regiões seja superior ao orçamento para investimentos do município ou mesmo o total de receitas próprias

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

do município (aquelas que incidem sobre a base econômica local). O crédito é para o setor rural, mas os investimentos influenciam positivamente as atividades de comércio e serviços das pequenas cidades do interior, porque os itens financiados pelo PRONAF podem ser adquiridos junto ao pequeno comércio local. Como se sabe, a circulação de moeda, e riqueza, é premissa para o crescimento econômico.

O segundo destaque é que a região central do Estado, embora concentre grande parcela das pequenas propriedades capixabas, não é grande tomadora de crédito do programa. Estudos sobre a questão devem ser feitos, mas como hipótese, supomos que há aqui um componente cultural único. Para o modelo mental usual desse grupo, o financiamento bancário não é visto como algo positivo. É nessa região que as cooperativas de produção e crédito tem mais força no Estado, e é aí também que a relação de confiança dentro da comunidade é mais desenvolvida. Ainda que o capital social seja alto, ele o é apenas no interior dessa micro sociedade.

Os produtores da região serrana não gostam de se endividar, e quando precisam fazê-lo, o fazem com amigos e parentes, informalmente. Essa característica é muito

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

diferente, por exemplo, dos municípios que formam a região do Caparaó, no qual o crédito, mais que aceito, é demandado.

Concluímos esse item com a constatação de que muito se avançou no aspecto creditício em relação à agricultura familiar. Progresso esse que não é fruto de uma base de comparação baixa. A comparação com dados absolutos, seja na participação no total desembolsado nacionalmente, seja em relação ao total de propriedades com potencial para participarem do programa, mostra que o desempenho do PRONAF tem atingido picos positivos.

Para uma futura agenda de pesquisa, identificamos a necessidade de se desvendar os outros participantes dessa rede de desenvolvimento que, aparentemente, se formou ao redor da pequena propriedade no Estado. Isso envolve as demais instituições financeiras, inclusive as comerciais, com pontos de atendimento espalhados por todo o Estado, o INCAPER, com pesquisas laboratoriais e disseminação de melhores práticas, o SEBRAE, com capacitação gerencial, o IEMA, com o estímulo de práticas ambientalmente corretas, das associações de produtores, entre outras instituições.

Afinal, é do inter-relacionamento dos diversos agentes da sociedade que o desenvolvimento sustentável pode emergir.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo permitiu compreender, à luz da trajetória histórica e das políticas públicas contemporâneas, o papel essencial da agricultura familiar capixaba no século XXI. Ao retomarmos o processo de transição da mão de obra escrava para a livre e assalariada, evidenciamos como a opção política pela imigração europeia — enquanto alternativa ao esgotamento do regime escravista — contribuiu decisivamente para a perpetuação das desigualdades raciais no Brasil e, em especial, no Espírito Santo.

Os imigrantes, incentivados por políticas de acolhimento, receberam acesso à terra, crédito, infraestrutura e meios mínimos para se inserirem produtivamente na sociedade. Em contraste, os negros recém-libertos foram abandonados à própria sorte, marginalizados e excluídos de qualquer política de integração social e econômica. Este

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

legado se traduziu na configuração fundiária excludente, na marginalização social e na negação histórica do direito à terra a essa população, cujos efeitos ainda reverberam nas desigualdades estruturais do campo capixaba.

A análise histórica revela que, embora a agricultura familiar tenha se consolidado no Espírito Santo como um modelo produtivo fundamental, sobretudo em regiões interioranas, sua gênese e estruturação foram moldadas por um projeto de exclusão racial. O fortalecimento das pequenas propriedades, em sua maioria fruto de políticas de imigração, não significou necessariamente justiça social, especialmente para os grupos racializados. Com isso, a agricultura familiar se constitui simultaneamente como espaço de resistência socioeconômica e testemunho das omissões do Estado brasileiro em relação à população negra.

Em termos contemporâneos, destaca-se a importância estratégica de políticas públicas de crédito para a promoção e sustentabilidade da agricultura familiar. Nesse sentido, o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES) assume papel de relevo, ao operacionalizar iniciativas voltadas ao segmento familiar, a exemplo do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Este programa, especialmente ao longo da década de 1990, mostrou-se como um marco na democratização do acesso ao crédito agrícola, ao reconhecer e atender as especificidades do pequeno produtor rural, ampliando a capacidade de investimento e modernização produtiva das unidades familiares.

A atuação do BANDES, ao alinhar sua missão institucional com os objetivos do PRONAF, revela um modelo eficaz de mediação entre as diretrizes do Estado e as demandas reais dos agricultores familiares. A construção de canais de acesso, a criação de redes de parceiros consultores e a segmentação operacional voltada para o crédito orientado foram inovações que não apenas reduziram a inadimplência, mas também aumentaram a efetividade social do crédito. Os dados demonstram que o BANDES assumiu, no Espírito Santo, protagonismo na concessão de crédito rural orientado, consolidando-se como agente ativo na inclusão produtiva dos agricultores familiares.

Assim, conclui-se que o presente artigo trouxe uma contribuição inovadora ao conectar a análise histórico-estrutural das desigualdades fundiárias e raciais com os mecanismos contemporâneos de fomento à agricultura familiar. Ao colocar em

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

evidência tanto os legados da escravidão e da política imigratória seletiva quanto os avanços recentes nas políticas de crédito, reafirma-se a urgência de políticas públicas articuladas, inclusivas e reparatórias. O fortalecimento da agricultura familiar, para além de seu peso econômico, deve ser compreendido como uma ferramenta estratégica de justiça social, sustentabilidade e promoção de igualdade racial no campo capixaba e brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALMADA, Vilma Paraíso Ferreira. **A escravidão na história econômica - social do Espírito Santo 1850 - 1888**. Niterói, Universidade Federal Fluminense, 1981. 240p. Tese (Mestrado em História).

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Normas para operações indiretas.** Disponível em: http://www.bndes.gov.br/produtos/financeiro/normas.asp. Acesso em: julho de 2008.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO – BANDES. **Dados do sistema corporativo** – SISBANDES. Vitória, 2008.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO – BANDES. **Seminário BANDES**: módulo básico. Vitória, 10 de out. de 2007.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO – BANDES. **Relatório da Administração**. Vários anos. Vitória, 2008. Disponível em: www.bandesonline.com.br. Acesso em: julho de 2008.

BRANDAO, Antonio Salazar Pessoa, REZENDE, Gervásio Castro de, MARQUES, Roberta Wanderley da Costa. **Crescimento agrícola no período 1999/2004: a explosão da soja e da pecuária bovina e seu impacto sobre o meio ambiente**. Econ. Apl., Abr./Junho 2006, vol.10, no.2, p.249-266. ISSN 1413-8050.

BUFFON, José Antônio Bof. **O café e a urbanização no Espírito Santo. Aspectos econômicos e demográficos de uma agricultura familiar**. Campinas, Dissertação de mestrado, Unicamp, 1992.

BUFFON, José Antônio Bof. **A reestruturação do BANDES a partir de 2003**. 2008. Vitória, junho de 2008.

CAMPOS JR., Carlos Teixeira de. **O Novo Arrabalde**. Vitória, PMV, 1996.

CARDOSO, Gilson Domingues. **Gestão Estratégica com uso do *balanced scorecard* e o desempenho recente do PRONAF**. 2008. Vitória, julho de 2008.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/rmnm.v12i1.4196

FERREIRA, Sinésio Pires. **Espírito Santo; dinâmica cafeeira e integração no mercado nacional 1849-1960**. Rio de Janeiro: UFRJ, EIE, 1987. 261p. Dissertação (Mestrado em Ciências)- Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

GUILHOTO, J.J.M. AZZONI, C.R. SILVEIRA, F.G. ICHIHARA, S.M. DINIZ, B.P.C. MOREIRA, G.R.C. **O Agronegócio Familiar no Brasil e nos seus Estados: A Contribuição a Agricultura Familiar para a Riqueza Nacional**. Acessado http://www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/1500515330.doc dia 27/07/2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. **Informações PRONAF.** Disponível em: <http://www.mda.gov.br/saf/index.php?sccid=813>. Acesso em: junho e julho de 2008.

PRÊMIO INOVES CICLO 2007. **Relatório de Gestão do Projeto "Estruturação de Canais de Acesso, Ampliação e Fortalecimento do Apoio à Agricultura Familiar".** Vitória, 2007.

ROCHA, Haroldo Correa e COSSETTI, Maria da Penha. **Dinâmica cafeeira e constituição da indústria no Espírito Santo (1850-1930)**. Vitória: Coplan/IJSN/Geres/FCAA, 1983.