

**Carlos Enrique  
Guanzioli\***

ORCID: [0000-0002-4480-6001](https://orcid.org/0000-0002-4480-6001)

1 Universidade Federal Fluminense,  
Niterói, Rio de Janeiro, Brasil.

\* [carlosguanzioli@id.uff.br](mailto:carlosguanzioli@id.uff.br)

## FRONTEIRAS DE RESPONSABILIDADE DO PRONAF: LÓGICA DE INTERVENÇÃO, AVALIAÇÕES E SUGESTÕES DE POLÍTICA

---

### RESUMO

O artigo procura avaliar a capacidade do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) de gerar renda e melhoria de condições de vida para os agricultores familiares. A hipótese central é de que o crédito rural não consegue atingir objetivos tão ambiciosos como a eliminação da pobreza, encontrando limites nesse sentido, visto que tal problema tem caráter multidimensional, que ultrapassa as questões relacionadas ao capital circulante. Para que haja diminuição da pobreza, é necessário que condições prévias sejam atendidas, tais como o acesso à infraestrutura social e produtiva. Este artigo encontra, então, evidências nesse sentido, compilando e analisando um total de 35 avaliações feitas na última década sobre o assunto e divulgadas pela SOBER (Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural).

**Palavras-chave:** Agricultura Familiar; Impacto do Pronaf; Crédito Rural.

---

### ABSTRACT

The article seeks to evaluate the ability of the Pronaf (Family Farming Strengthening Program, acronym in Portuguese) to generate income and improve living conditions for family farmers. The central hypothesis is that rural credit cannot achieve such ambitious goals as the elimination of rural poverty, finding limits in this sense, because rural poverty is multidimensional, which exceeds issues related to working capital. In order to reduce poverty, it is necessary to meet preconditions, such as access to social and productive infrastructure. This article finds evidences in this sense compiling and analyzing 35 assessments made in the last decade on the subject and disclosed by SOBER.

**Keywords:** Family Farming; Impact of Pronaf; Rural Credit.

**JEL Code:** Q15; R20.

## INTRODUÇÃO

O tema acerca das avaliações do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) começou a aparecer no mundo acadêmico após a publicação de uma série de artigos, entre eles o de Guanziroli (2007), que faziam o balanço dos dez anos do programa. Nesse artigo, consolidaram-se os resultados de diversas pesquisas realizadas no Brasil entre 1998 e 2006, que visavam a avaliar a eficiência e a eficácia do Pronaf em gerar renda e melhoria de condições de vida para os agricultores familiares. O trabalho citado resumiu treze avaliações realizadas por diversas instituições acadêmicas e por autores de diferente extração ideológica ao longo dos primeiros dez anos de experiência do programa, sendo a maior parte delas divulgadas nos sucessivos congressos da SOBER (Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural).

Guanziroli (2007), em seu artigo, chega à conclusão de que o Pronaf, responsável por um impacto considerável na agricultura brasileira na década de 90 e também entre 2000 e 2005, precisava ser constantemente avaliado:

Por esse motivo e por se tratar também de um programa caro (em termos financeiros) para a sociedade, ele deveria ser permanentemente revisto, avaliado e aperfeiçoado de forma a que não perdesse sua característica original de proteger de forma eficiente um segmento da população rural que tem uma importante participação na vida nacional (GUANZIROLI, 2007, p. 24).

Após 11 anos desde a última avaliação e tendo atingido o Pronaf sua maturidade como programa (completando 23 anos em julho de 2019), cabe mais uma verificação desse sistema de financiamento e, principalmente, dos seus objetivos.

Trata-se, nesse sentido, de polemizar acerca de qual seria o objetivo central implícito do Pronaf Crédito. O crédito pode contribuir para a eliminação da pobreza rural? A hipótese central deste artigo é de que um programa baseado no crédito agrícola não pode ter objetivos tão ambiciosos. A pobreza rural tem caráter multidimensional e abrange questões relacionadas ao capital circulante, sendo que sua solução não pode ser atribuída unicamente ao crédito, que não será efetivo sem que condições prévias estejam presentes, tais como o acesso à infraestrutura social e produtiva pelos beneficiários.

Assim, este artigo visa a encontrar evidências nesse sentido e, para tanto, segue a mesma metodologia (revisão bibliográfica) aplicada no trabalho supracitado, ou seja, busca compilar e analisar o maior número de avaliações feitas na última década sobre o assunto, que tenham sido divulgadas nos congressos da SOBER e/ou em artigos de revistas especializadas. Isso será feito no quarto capítulo, que resume e reavalia trinta e cinco pesquisas sobre o tema, publicadas entre 2007 e 2015, com ênfase nas conclusões de quatorze análises, consideradas mais relevantes.

Nos capítulos prévios, discute-se, com base na teoria agrária, o papel do crédito no desenvolvimento da agricultura (segundo capítulo) e a necessidade de focalização do crédito (terceiro capítulo). Finaliza-se, então, com algumas conclusões e sugestões que visam a contribuir para o aperfeiçoamento do Pronaf.

## **FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: CRÉDITO RURAL, SUBSÍDIOS, PRODUÇÃO AGRÍCOLA E CONCENTRAÇÃO**

A maior parte das avaliações realizadas na última década refere-se à concentração do Pronaf nas regiões mais ricas do país, situadas entre os estratos de renda mais elevados da agricultura familiar. Essa conclusão aparece frequentemente nos artigos com teor de surpresa e de crítica em relação à forma como teria sido implementado o Pronaf, sem reparar que a concentração é intrínseca a qualquer processo de liberação de crédito subsidiado e que, portanto, nada tem de extraordinário que não tenha se repetido mais de uma vez no Brasil.

Se olharmos para o que aconteceu com o crédito rural subsidiado da década de 70, veremos que o processo foi muito similar ao que está acontecendo atualmente com o Pronaf. Dados de Kageyama e Hoffmann (1987) mostram que após vinte anos de aplicação continuada (1964-1984) do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e do seu instrumento de alocação preferencial, os VBCs (Valores Básicos de Custeio), os resultados indicaram uma acentuada concentração fundiária.

O SNCR complementava o Estatuto da Terra (Lei 4.564/64) e apontava, principalmente, para o fortalecimento da pequena produção agrícola, para a produção de alimentos e para o apoio ao desenvolvimento do Nordeste no Brasil. Os VBCs sinalizavam nesse sentido, aumentando a parcela de custeio a ser financiada quando os recursos fossem direcionados para pequenos e médios produtores, para produção de grãos básicos (feijão, milho) e para regiões menos favorecidas do país. Como as taxas de juros eram pré-fixadas e nessa época não se cobrava correção monetária, o crédito embutia um subsídio crescente à medida que aumentava a inflação. Calcula-se que, em 1979, o subsídio chegou a 85% do valor do capital emprestado (diferença entre a taxa de inflação de 1979, 100%, e a taxa de juros, 15%). Ou seja, era um crédito direcionado e muito subsidiado.

No entanto, as avaliações sobre esse período, desenvolvidas por Kageyama e Hoffman (1987), mostraram que acontecera exatamente o inverso do propósito enunciado: do volume total de crédito liberado, 25% beneficiou a parcela dos pequenos produtores, enquanto 75% foi para os grandes produtores, ficando alguns produtos, como café, cana, soja e trigo, em sua maior parte, voltados para a exportação e concentrando-se a produção em algumas regiões mais privilegiadas do país, como Sul e Sudeste.

O mais preocupante era o efeito gerado na estrutura agrária do país: como 80% dos agricultores não recebiam nada e 1% recebia 40% do total do crédito e não havia controle sobre sua aplicação, esse benefício era canalizado para a compra de terras, provocando uma maior concentração

fundiária. Além disso, como se subsidiava a mecanização, o crédito acabou antecipando o uso de técnicas mecanizadas que poupam mão de obra, provocando a dispensa do trabalho humano. Surgiram, assim, os boias-frias e o desemprego no campo aumentaram.

Numa época de alta inflação, o crédito rural acabou ocasionando prejuízos para o Banco do Brasil que, embora se mantivesse com a conta movimento<sup>1</sup>, ligada ao Tesouro, acabava arcando com parte do custo do programa, o que afetou seriamente suas finanças.

Os subsídios e a própria conta movimento foram extintos entre 1984 e 1987 e, em função disso, o volume total de crédito rural caiu de R\$ 26 bilhões para R\$ 5 bilhões (valores constantes), em 1996 (GUANZIROLI, 2014). Paradoxalmente, a produção agrícola não parou de crescer e, em 2004/2005, superou o nível dos 113 milhões de toneladas. O setor agrícola teve, então, que procurar alternativas de financiamento, de forma diferenciada, encontrando as seguintes possibilidades: adiantamento de exportação (ACCS), compra antecipada (*tradings*), créditos de indústrias de processamento e mercados futuros.

Tanto a inversão de prioridades do SNCR como a mudança de atitude dos empresários rurais após o fim dos subsídios, eram interpretadas por alguns autores, entre eles Munhoz (1982), como uma consequência previsível da política autoritária e elitista do regime militar a favor dos latifundiários (concentração) e, posteriormente, como uma reação dos mercados, que deixariam desamparados os pequenos produtores.

No entanto, há uma lógica econômica, e não política, que explica a concentração do crédito quando esse é operado com juros subsidiados. São vários os vetores dessa lógica, entre eles:

**Racionamento do Crédito:** na opinião de Stiglitz (1993), a assimetria de informações e a seleção adversa são características sempre presentes no mercado de crédito, dando origem ao racionamento como um procedimento de otimização. Como o crédito é barato, por causa do subsídio, aumenta-se artificialmente a demanda por ele. Os agentes bancários devem racioná-lo e, para isso, buscam selecionar os melhores clientes, que são os que oferecem as maiores garantias (colaterais). Estes, invariavelmente, são grandes fazendeiros. Portanto, um crédito que nasce para beneficiar pequenos ou médios produtores acaba indo para as mãos dos latifundiários, gerando concentração fundiária.

**Incentivo a Técnicas Intensivas em Capital:** o crédito subsidiado barateia o custo do capital. Isso incentiva o uso de técnicas intensivas em capital, como a mecanização, que gera desemprego (VON PISCHKE; HEFFERNAN; ADAMS, 1981). As linhas de crédito subsidiadas para compra de máquinas agrícolas promovem a mecanização de forma antecipada ao que seria coerente com as disponibilidades de capital dos

---

<sup>1</sup> Era uma conta sujeita a acesso direto pelo BACEN que, através do Tesouro, cobria os déficits do Banco do Brasil.

agricultores, que acabam substituindo homens por máquinas antes que sua própria capitalização indique a viabilidade dessa medida.

**Desvio de Crédito para outras finalidades:** vários autores, entre eles Yaron (1995) e Sayad (1984), trataram do tema da fungibilidade do crédito, que significa que uma vez que o crédito subsidiado é liberado e recebido, se mistura com o capital próprio, alterando o custo de oportunidade deste último em razão do subsídio da parte emprestada. Esse mecanismo altera também as decisões de investimento, passando de uma perspectiva produtiva para uma de maior risco, como a compra de terras para fins especulativos, o que agrava o problema da concentração fundiária.

Em muitos casos, a supervisão é insuficiente e os mutuários podem acabar usando os fundos para atender seus próprios interesses, independentemente do objetivo promovido pelos responsáveis políticos.

**Não permissão para se criar mercados de poupança:** os juros subsidiados para o tomador de crédito implicam que os bancos terão que oferecer juros baixos também para o aplicador de depósitos bancários, o que acaba enfraquecendo a poupança rural. O crédito rural deveria fazer parte de um sistema rotativo, com depositantes de um lado e tomadores de crédito de outro, sendo que se diminuíssem os depósitos, também cairiam as possibilidades de o banco emprestar (FALCON; PEARSON; TIMMER, 1983).

**Falências toleradas:** acontece que, com frequência, os bancos e os governos decidem, por motivos políticos, tolerar falências de fazendeiros que não conseguem pagar suas dívidas. Em decorrência disso, ocorre uma transferência direta de recursos dos bancos/governos para esses fazendeiros, o que aumenta sua concentração de renda e de poder.

Yaron (1995) avalia criticamente a intervenção subsidiada do Estado no mercado de crédito da seguinte forma:

Em geral, o desempenho das operações de crédito agrícola suportado pelo Estado e por doadores tem sido aquém das expectativas. A maioria dos programas atingiu apenas uma minoria da população agrícola e os benefícios foram frequentemente **concentrados entre os agricultores mais ricos**. Muitas das instituições estabelecidas para fornecimento de programas de crédito não se tornaram autossuficientes. Além disso, em muitos casos, a dependência de subvenção destas instituições tornou-se significativa (YARON, 1995, p. 13).

Apesar da dinâmica evidenciada por esses vetores de concentração, existem outros motivos que justificam, em certa medida, o fato de os governos de quase todos os países do mundo continuarem subsidiando, com diferentes instrumentos, seus agricultores.

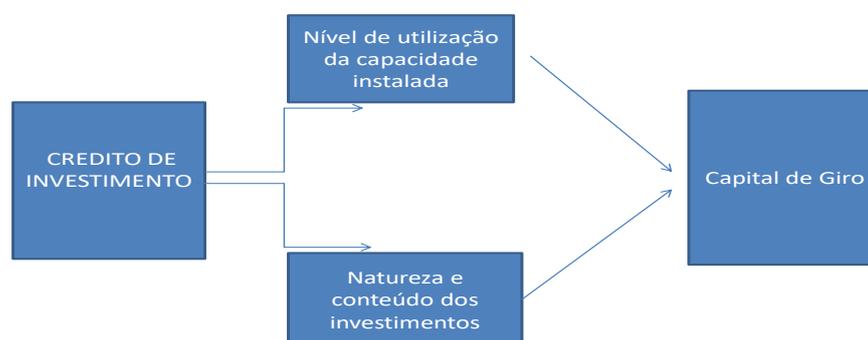
A agricultura tem, de fato, especificidades que requerem instrumentos de crédito apropriados. Seu ciclo de produção mais longo e rígido dificulta a compatibilização dos fluxos de receitas e gastos. Como o processo de

produção é contínuo, incorre-se em gastos ao longo de todo o período, mas a receita só é obtida após a colheita. O resultado é uma discrepância entre o fluxo de gastos e de receitas e uma elevação do capital de giro necessário para sustentar o processo de produção. Essa rigidez do ciclo produtivo, aliada à dependência da natureza, eleva os riscos envolvidos na produção agropecuária, seja devido às flutuações aleatórias das condições naturais, seja devido à maior dificuldade em responder às mudanças nas situações de mercado (BUAINAIN; RESENDE; SOUZA, 1998).

O crédito pode ser subdividido em duas linhas principais: crédito para investimento e crédito para capital de giro. Enquanto o primeiro permite a criação/expansão/manutenção da capacidade de produção, o segundo provê recursos para sustentar os gastos monetários despendidos durante o processo produtivo.

Embora sejam tratadas pelo sistema financeiro de forma independente, as duas linhas de crédito estão estreitamente relacionadas. A necessidade de capital de giro é diretamente determinada por dois fatores: (a) o nível de utilização da capacidade instalada ou volume de produção corrente; e (b) o montante, a natureza e o conteúdo dos investimentos. Esses fatores são fortemente influenciados pelo crédito para investimento e geram determinada estrutura de gastos correntes – volume e composição –, que deve ser sustentada pelo capital de giro (BUAINAIN; RESENDE; SOUZA, 1998).

O crédito de investimento contribui para o aumento da produção e da produtividade da agricultura, como mostra o gráfico a seguir:



**Figura 1. Papel do Crédito de Investimento**

Fonte: Elaboração própria.

A figura acima mostra que esse tipo de crédito, dependendo da natureza dos investimentos, pode aumentar a capacidade instalada e, por sua vez, o capital de giro da empresa.

Observou-se até aqui que, embora o crédito de investimento seja o primordial, o de custeio também é importante para viabilizar a produção, uma vez que o agricultor possui um ciclo de renda sazonal e precisa de antecipação de recursos para compra de insumos e equipamentos necessários para produzir.

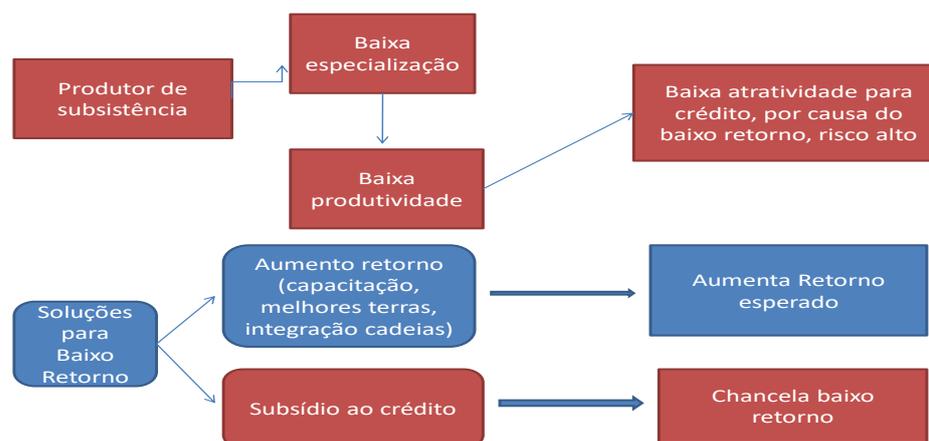
Fica evidente também que o papel do crédito é o de viabilizar aumentos de produção e de produtividade e, em decorrência disso, elevar a renda dos produtores.

A resolução de problemas relacionados ao aumento de renda e ao alívio da pobreza rural via crédito é, no entanto, um pouco mais complexa.

Existem, de fato, grandes dificuldades para integrar os produtores mais pobres no mercado de crédito, porque a produção de subsistência impede um maior grau de especialização produtiva e, assim, limita os ganhos de produtividade. Ademais, a capacidade do crédito de atingir esse objetivo é limitada, porque a taxa de retorno do investimento a ser financiado, no geral, é baixa e o risco é alto.

O problema da baixa taxa de retorno tem duas alternativas como solução: (1) elevação da própria taxa de retorno e/ou redução do risco, o que envolve investimentos públicos em treinamento e capacitação, melhoria de qualidade e de localização de terras, promoção de parcerias com as agroindústrias etc.; ou (2) concessão de subsídio ao crédito, na expectativa de que, assim, o investimento na produção para o mercado se torne rentável.

A objeção quanto à opção exclusiva pelo subsídio é de que, ao invés de atuar também sobre a taxa de retorno, ele "chancela" uma baixa taxa de retorno, não estimulando o agricultor a dar o melhor do seu esforço. Além disso, quando o subsídio se estende ao capital próprio principal, como é o caso do Pronaf B, o agricultor pode destinar os fundos do crédito à compra imediata de bens de consumo ou à produção de autoconsumo, já que ele não precisa criar capacidade de pagamento futuro (BUAINAIN; RESENDE; SOUZA, 1998). Essa dinâmica pode ser representada na Figura 2.



**Figura 2. É possível combater a pobreza com crédito agrícola?**

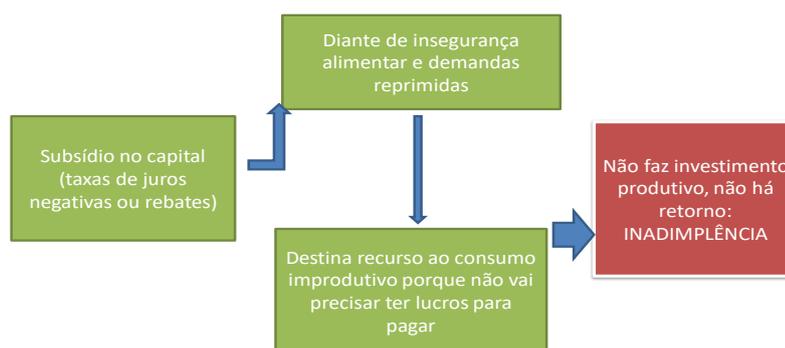
Fonte: Elaboração própria, com base em Buainain, Resende, Souza (1998).

Na ausência de mecanismos eficazes para controle do uso dos recursos, como os do Pronaf, é bastante “natural” e compreensível que, diante de uma situação de insegurança alimentar e/ou de baixo nível de vida, ocorram “desvios” para gastos com a subsistência da família em detrimento de investimentos que poderiam aumentar a renda futura.<sup>2</sup>

A restrição de demanda por alimentos era tão grande antes da concessão do crédito, que se vislumbrou a propensão do agricultor a destinar o crédito para satisfazer demandas reprimidas de consumo, ou produzir mais para o consumo que para o mercado.

Conforme ideia consagrada nos estudos de Schultz (1964), os pequenos agricultores já possuem capital consistente com a baixa tecnologia e a proporção de outros fatores, vivendo, portanto, numa situação de equilíbrio de nível reduzido. Destarte, a mera concessão de crédito não irá removê-los da condição de pobreza, como mostra a Figura 3.

<sup>2</sup> Essa questão pode ser analisada também no contexto da hipótese de balanceamento dos riscos (IFFT; KUETHE; MOREHART, 2015).



**Figura 3. Crédito pode estimular autoconsumo?**

Fonte: Elaboração própria, com base em Buainain, Resende, Souza (1998).

A eficácia do mercado institucional de crédito para a agricultura é, como se viu antes, estrangida pela fungibilidade de dinheiro. Em muitos casos, a supervisão é insuficiente e os mutuários podem acabar usando os fundos para fins correspondentes às suas preferências, independentemente do objetivo promovido pelos responsáveis políticos.

Contudo, como afirma Yaron (1995), mediante políticas eficazes e práticas de gestão eficientes, é possível tornar o sistema de crédito oficial um caso bem-sucedido.

Nesse sentido, na última década surgiu a perspectiva de programas inteligentes (*smarts*) de subsídio, que buscam evitar os problemas típicos apresentados pelos subsídios universais.

Os subsídios *smarts* seguem critérios como: focalização em agricultores emergentes, uso de canais privados de comercialização e existência de estratégia de saída, uma vez terminado o programa (YARON, 1995).

Se o crédito rural *per se* não resolve o problema da pobreza rural, qual seria o melhor caminho para, aproveitando a existência do crédito, colaborar também com essa questão?

## NECESSIDADE DE FOCALIZAÇÃO DO CRÉDITO RURAL

A agricultura familiar caracteriza-se por possuir uma profunda heterogeneidade em termos de renda. Um grupo composto por 8,7% do total dos agricultores familiares é responsável por 69,5% da produção de toda a agricultura familiar (AF), tem renda monetária anual de R\$ 53.326, é especializado e possui terras com área média de 48 hectares, enquanto que, no outro extremo, aparece um grupo de 2.560.000 produtores, que produz só 10% do total, tem renda monetária praticamente zerada e propriedades de apenas 19 hectares, em média (GUANZIROLI; DI SABBATO, 2015). A

Tabela 1, baseada no Censo Agropecuário do IBGE de 2006, expressa resumidamente essa realidade:

**Tabela 1. Perfil da Agricultura Familiar Eficiente, Grupo de Maior Renda (IBGE, 2006)**

Número Total	452.700 agricultores (8,70% do total)
Participação na Produção Total Agrícola do Brasil	25,1% (69,5% de 36,11%)
Renda Monetária Líquida Anual (valores de 2006)	R\$ 53.326
Área Média por estabelecimento	48 hectares
Especialização na produção (participação superior a 65% do produto principal)	72% são especializados

Fonte: Guanziroli, Di Sabbato (2015).

Conforme afirmam os autores anteriormente citados:

A heterogeneidade da agricultura brasileira tem o seguinte perfil: a) um segmento altamente produtivo e eficiente, de tipo patronal empresarial, b) um segmento também eficiente e rentável, de tipo familiar empresarial e c) um segmento de agricultores familiares pobres ou camponeses que produz para autoconsumo, mora no estabelecimento, gera emprego para os filhos, que não migra porque seu custo de oportunidade para migrar é baixo. A inexistência de economias de escala constantes na agricultura, a baixa lucratividade de atividade em função da baixa rotatividade do capital fixo, o ambiente concorrencial do mercado agrícola e os riscos que atingem a atividade em função do clima, pragas e preços, fazem com que não haja interesse em monopolizá-lo por um setor único de produtores, o que abre espaço, portanto, para a coexistência pacífica entre setores heterogêneos do meio rural, cada um com sua própria lógica e seus próprios interesses e reivindicações (GUANZIROLI; DI SABBATO, 2015, p. 19).

O segmento dos periféricos (os mais pobres da AF) envolve 2.168.000 unidades produtivas, das quais 1.155.603 estão localizadas no Nordeste. Dentro desse segmento, encontram-se ainda 1.018.000 agricultores sem-terra. Na medida em que sua integração nos mercados é mínima (renda monetária próxima a zero), esse setor deve ser alvo prioritariamente de políticas agrárias visando à reestruturação de seus sistemas produtivos e de políticas sociais que lhes capacitem para atuar no mercado, o que irá posteriormente demandar capital de giro.

O quadro que se segue mostra as limitações estruturais do grupo dos produtores mais pobres da agricultura familiar brasileira:

**Quadro 1. Limitações do grupo da Produção Familiar de Subsistência**

FATORES PRODUTIVOS	CARACTERÍSTICAS	POLÍTICAS AGRÁRIAS E SOCIAIS
CAPITAL	½ trabalham na enxada, pouco uso de insumos modernos, falta de estábulos, cercas, etc.	Crédito integrado com enfoque de sistemas, crédito de investimento.
RECURSOS NATURAIS	Terra insuficiente - 82,7% com pouca terra (MEDINA et al., 2015) -, e de baixa fertilidade, bem como falta de acesso à água.	Crédito fundiário, ITR, arrendamento e parcerias, programa de cisternas para produzir, irrigação.
MÃO DE OBRA	Baixo nível educacional - 57% de analfabetos (MEDINA et al. 2015) -, falta assistência técnica (20%), havendo saúde precária e insegurança alimentar.	Educação básica, educação por alternância, saúde comunitária, bolsa familiar, previdência rural.

Fonte: Elaboração própria.

Medina et al. (2015) colocam a questão nos seguintes termos:

Most family farmers in Brazil face structural constraints both in terms of limited assets or unfavorable institutional context that hinders their development through the classic modernization pathway. This study has revealed that 83.07% of the family farms have insufficient land to be competitive, only 42.92% of household heads started attending primary school, and 62.31% of the households have a total income of less than one minimum wage. Farmers also face an unfavorable institutional context with only 12.77% benefiting from agricultural policies and 68.26% having access to electricity. As a consequence, only 33.81% adopt basic technologies such as soil fertilization, no more than 24.46% are highly integrated into markets and just 5.45% belong to cooperatives. Farmers in most of Brazil face structural constraints both in terms of limited assets (e.g., relatively small land sizes) or unfavorable institutional context (such as poor access to agricultural policies), leading to poor development in terms of technology, market integration and social organization. Obviously, under such conditions, for the vast majority of family farmers, in particular those located in rural regions in early development stages, there is no favorable perspective through the classic modernization pathway. Marginal farmers in marginal areas, which comprise the majority of family farmers in Brazil, would greatly benefit from further research on alternative, but realistic, development pathways (MEDINA et al., 2015, p. 394).

Percebe-se, claramente, que o setor mais pobre da agricultura familiar não dispõe de fatores de produção completos para dar conta de uma produção agrícola relativamente integrada no mercado.

Nesse sentido, pode se dizer que foram geradas expectativas superdimensionadas sobre a capacidade do crédito rural de despertar uma reação produtiva dessa parcela de agricultores familiares. Fica evidente que é preciso políticas diferenciadas para cada segmento da agricultura familiar e que essas políticas devem ser desenhadas em função de sua capacidade de resolver ou, pelo menos, atenuar os entraves que afetam cada um desses grupos. Tentar solucionar o problema da pobreza unicamente com crédito de custeio (Pronaf) não é algo crível. Devem ser geradas externalidades positivas para ações individuais que ataquem os seguintes problemas estruturais, apresentados no quadro abaixo:

## Quadro 2. Políticas Diferenciadas para a Agricultura Familiar

Grupo	Características	Política Pública
Consolidados	Respondem a sinais de mercado e estão integrados no agronegócio.	Políticas Agrícolas: crédito não tão subsidiado, seguro rural, taxa de câmbio.
Transição	Responde a sinais, mas tem pouca capacidade de negociação.	Políticas Agrícolas com ênfase em educação e treinamento.
Periféricos	Não são sensíveis a sinais de mercado.	Políticas Agrárias e Sociais (terra, água, infraestrutura, etc.)

Fonte: Elaboração própria, com base em Guanziroli (1994).

O setor dos consolidados responde positivamente ao crédito e consegue cumprir suas exigências em termos de prazos e juros.

Os agricultores periféricos, entretanto, desenvolvem suas atividades em áreas com recursos naturais mais escassos, em relação aos produtores com melhores rendas. Esse fator, não susceptível de ser captado mediante dados quantitativos ou censitários, requer estudos de sistemas de produção mais aprofundados.

Um estudo feito em 1994 a pedido do Inca (Instituto de Colonização e Reforma Agrária) tratou essa questão da seguinte maneira:

Coordenar a ação das entidades federais, estaduais e municipais que se dedicam a serviços básicos (água potável, educação, saúde, habitação, estradas de escoamento, saneamento, etc.) para realizar ações nas zonas rurais em função do desenvolvimento da agricultura familiar. Dessa forma, tende-se a evitar a duplicação de instituições e esforços no apoio à infraestrutura dos novos e preexistentes assentamentos que não estejam

dotados de tais serviços básicos. As justificativas para tal iniciativa são numerosas: (a) por razões estruturais, um grande número de estabelecimentos agrícolas não consegue assegurar a seu núcleo familiar renda e condições de vida adequadas; (b) tende a aumentar a distância entre esses estabelecimentos subestruturados e aqueles que estão em condições de se adaptar à dinâmica econômica; (c) no futuro, os estabelecimentos capazes de se adaptar ao crescimento econômico, garantindo condições de trabalho e de vida satisfatórias, serão aqueles cujo agricultor tiver boa qualificação profissional; (d) o desenvolvimento dos estabelecimentos subestruturados não poderá ser realizado em curto prazo (GUANZIROLI, 1994, p. 12).

Conforme explanação desenvolvida na seção seguinte, muitas das avaliações recentemente realizadas sobre o Pronaf apontam nesse mesmo sentido.

## AVALIAÇÕES RECENTES SOBRE O PRONAF

### Metodologia

Embora a Revista de Economia e Sociologia Rural (RESR) publique algumas das contribuições dos congressos promovidos pela SOBER (Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural), recorrer a seus anais permite uma visão mais abrangente do conjunto de pesquisas realizadas sobre determinado tema. No caso da temática referente às avaliações do Pronaf, foram lidos e resumidos 35 artigos publicados nos anais, dos quais foram aproveitados alguns que, somados a outros estudos, permitiram juntar um conjunto de quatorze avaliações, que serão relatadas nesta seção.<sup>3</sup>

O critério para a seleção se baseou na escolha de artigos que tivessem bases de dados substanciais e cujas conclusões fossem sólidas do ponto de vista acadêmico.<sup>4</sup>

O conjunto de avaliações revisitadas foi dividido em cinco temas principais: (1) Impactos do Pronaf na renda dos produtores; (2) Especialização produtiva; (3) Integração nas cadeias produtivas; (4) Importância da infraestrutura produtiva e social; e (5) Subsídios e capacidade de pagamento das dívidas.

---

<sup>3</sup> A escolha por utilizar artigos dos anais da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, embora diminua o rigor científico em relação a trabalhos publicados em revistas científicas, foi feita para poder contar com uma massa crítica de estudos que pudessem embasar este artigo e suas conclusões.

<sup>4</sup> O critério de escolha, embora possa parecer subjetivo, foi estritamente baseado na ideia de somente selecionar os estudos que sustentavam suas hipóteses com bases de dados quantitativas e qualitativas.

## Resultados: Impactos do Pronaf na Renda

Nesta seção, encontram-se resumidas algumas conclusões de artigos que pesquisaram a relação entre o crédito do Pronaf e as variáveis de renda e/ou produção.

Uma das pesquisas mais recentes e mais conclusivas nesse sentido foi realizada por Helfand, Garcia e Portela (2014), usando os dados médios municipais de diversas variáveis relacionadas ao Pronaf. A base de dados foi composta por informações do Censo Agropecuário do Brasil de 2006.

Os autores seguiram um método de diferenciação com efeitos fixos municipais para testar o impacto do acesso ao Pronaf sobre variáveis como rendimentos da terra e renda.

Para diluir um pouco a crítica devido ao uso de médias municipais, os autores desagregaram essas variáveis em estratos de menos de 500 hectares, menos de 100 hectares e menos de 50 hectares, encontrando sempre resultados similares.

A conclusão a que eles arribam é a seguinte:

With regard to the relationship between the growth of PRONAF and land productivity, there appears to be heterogeneity across regions, with a positive relationship in the South and a negative one in the Northeast. Other research has documented a much larger flow of PRONAF resources to the South, and more evidence of potential impacts on productivity there. Thus, the results are suggestive of the fact that PRONAF resources might be used much more effectively in the South. Finally, we observed no significant relationship between the growth of PRONAF and the growth of income, either for Brazil as a whole, in specific regions or for smaller farms. A plausible explanation is that the growth of PRONAF has been more associated with both the growth in inputs and the growth in the value of output, and that these have offset each other (HELFAND, 2014, p. 38).

Na mesma linha, Kageyama (2003) elaborou um estudo buscando medir impactos do Pronaf na renda dos beneficiários, mas, ao invés de usar o Censo do IBGE, fez sua própria pesquisa de campo.

A amostra, proveniente de 21 municípios em oito estados do Brasil, foi composta por quase 2.000 produtores, sendo que para cada produtor beneficiário do Pronaf sorteado, foi entrevistado um vizinho com características semelhantes, porém sem crédito do Pronaf.

A pesquisa realizada revela que a renda familiar não apresentou diferenças significativas entre os dois grupos, “pronafianos” e não “pronafianos”, quer testada isoladamente, quer em presença de outras variáveis, em modelos de regressão múltipla. Da mesma forma, no modelo que tem por variável dependente a pobreza dos domicílios, não haveria efeito significativo do Pronaf.

Também dentro do tema referente à renda e à pobreza, o trabalho de Neder (2014) baseou-se numa outra fonte de dados, distinta das anteriores: as variáveis relacionadas à pobreza e à renda per capita foram extraídas dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A partir desses dados, é possível concluir que uma elevação de 1% no montante emprestado aos agricultores familiares dos grupos A/B e A/C aumentaria somente 0,048% a proporção de pobreza, o que é insignificante do ponto de vista econômico. Segundo os autores, as estimativas para a elasticidade do hiato da pobreza e do quadrado desse hiato, em relação à variável Pronaf, indicaram que esta não apresenta efeito estatisticamente significativo.

Ainda no intuito de medir o impacto do programa na renda ou na produção, encontra-se também a pesquisa desenvolvida por Carvalho Xavier (2013). Com base nos dados do Pronaf para os anos de 2005 e 2006, combinados com os do Censo Agropecuário de 2006 do IBGE, o autor avaliou a eficiência do programa. O modelo correlaciona variáveis de *inputs* (entrada), como o montante de crédito, e variáveis de *outputs* (saída), como o VBP agrícola familiar.

O estudo quantitativo empreendido mostrou que o Pronaf, presente em todas as regiões, foi eficiente apenas no Distrito Federal e nos estados do Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. No Nordeste, só um estado, Pernambuco, teve resultados positivos. Piauí e Rio Grande do Norte aparecem com baixo desempenho, ao lado de outros estados do Norte do país. Em contrapartida, toda a região Sul consta como de maior eficiência, considerando o VBP agrícola familiar como *output*, o que pode ser sugestivo quanto ao peso da agricultura familiar da região, reputada a mais consolidada e organizada por muitas pesquisas.

Como resumo desta seção, verifica-se que dos quatro estudos apresentados apenas um mostrou impacto positivo na produção, sendo que os outros três, que buscavam repercutir na renda, não encontraram nenhuma relação de causalidade entre essas variáveis. Ou seja, a capacidade do Pronaf de contribuir para o alívio da pobreza ou sua eliminação não foi verificada pelos estudos citados.

### **Especialização produtiva**

Outros trabalhos focalizaram o aspecto do impacto do Pronaf no aprofundamento da especialização produtiva. Cabe citar, entre eles, a pesquisa realizada por Mattei (2010), que conclui:

A lógica de funcionamento do PRONAF favorece a tendência à expansão da especialização da produção agropecuária, uma vez que o total do crédito de custeio é destinado para poucas culturas (soja, milho, feijão, etc.). Enorme predomínio do crédito para custeio em relação ao baixo volume de recursos captados pelos

agricultores familiares para a realização de investimentos nas unidades familiares de produção (MATTEI, 2010, p. 26).

Este trabalho é complementado pelo artigo de Valdemar João Wesz Junior, Cátia Grisa e Vítor Duarte Buchweitz (2014), que mostra que o crédito de custeio agrícola (Pronaf) foi destinado, principalmente, entre 1999 e 2012, para a produção de milho, soja, café e fumo. O milho e a soja, que se consolidaram nas duas primeiras posições, respondem desde 2001 por mais de 50% dos recursos aplicados pelo Pronaf no custeio de lavouras. Se somados os recursos aplicados no café, esse valor atinge cerca de 70%.

Dados de Mattei (2010) apud Wesz Junior et al. (2014), para o ano agrícola de 2007/2008, indicavam que os agricultores familiares dos grupos D e E, correspondentes aos produtores mais estruturados e capitalizados, detinham 53% dos recursos do programa. Essas informações corroboram a afirmação, já realizada em outros estudos (AQUINO e LACERDA, 2014; MATTEI, 2010), de que o Pronaf tem beneficiado principalmente as unidades familiares de produção em melhores condições socioeconômicas, localizadas nas regiões Sul e Sudeste do Brasil.

Em suma, esses dois trabalhos comprovam a tendência já observada em muitos estudos anteriores, que mostraram a concentração de recursos do Pronaf nas regiões mais prósperas do país, entre os agricultores também mais prósperos e entre os que produzem commodities de exportação.

Voltando à fase anterior, de crédito subsidiado (SNCR, 1964-1984), verifica-se que, apesar das intenções no sentido contrário (mais equidade distributiva), a história se repete, e um programa criado para resolver os problemas de desenvolvimento rural e equidade acaba se concentrando no público oposto ao que procurava focalizar.

### **Integração nas cadeias produtivas**

Costa Teles (2007) fez uma avaliação do Pronaf, para o estado do Ceará, com base em dados secundários, considerando o valor adicionado agropecuário e o valor aplicado pelo programa em cada município cearense. Esses dados revelam que “a melhoria da economia dos municípios via aumento da renda da agricultura familiar proporcionada pelo crédito do Pronaf ainda carece de muitos avanços” (COSTA TELES, 2007, p. 38).

Por outro lado, sugere a possibilidade de haver um conflito enfrentado por um programa que é voltado para agricultores familiares com participação nos mercados, mas que também objetiva a aplicação de políticas sociais a todo o grupo. Além disso, o autor demonstra a necessidade de integrar a renda/produtividade dos agricultores familiares às cadeias produtivas capazes de gerar mudanças, principalmente na comercialização.

Trata-se de um artigo pioneiro que, pela primeira vez, analisa a complexidade de um programa que busca competitividade e, ao mesmo tempo, resultados sociais. Inova também ao propor maior integração nas cadeias produtivas, tema que, embora tenha sido estudado anteriormente

por outros autores (GUANZIROLI, 2010), ainda não estava enraizado na comunidade acadêmica.

Meirelles e Mundo (2015) aprofundaram ainda mais esse tema e concluíram que:

O desempenho diferenciado de algumas regiões do país em relação aos programas de crédito para a agricultura familiar, principalmente da Região Sul, está relacionado à atuação efetiva das organizações correlatas ao desenvolvimento da agricultura familiar. O papel desempenhado pelas organizações de representação dos agricultores e pelos órgãos de extensão rural, junto aos agricultores familiares, pode ampliar as possibilidades de acesso ao crédito rural governamental (MEIRELLES e MUNDO, 2015, p. 98).

Em suma, esses autores consideram que a consolidação de um ambiente institucional é de fundamental importância para garantir a integração social dos agentes interessados.

Outros trabalhos também confirmaram a hipótese defendida neste artigo, relacionada à incapacidade do crédito de aumentar a produção e, conseqüentemente, a renda do agricultor familiar. Pereira (2014) mostrou, nesse sentido, que o valor da produção é muito afetado pela escolha do canal de comercialização, sendo que os resultados de sua pesquisa apontam que “a negociação através de empresas e cooperativas agrega maior valor” (PEREIRA, 2014, p. 4). O autor, porém, destaca a importância do crédito para a comercialização e o beneficiamento como uma alternativa para melhorar a renda do agricultor familiar.

Como se pode apreciar, todos esses autores reivindicam a necessidade de reforçar os vínculos dos produtores com o mercado e, assim, alavancar o impulso propiciado pelo crédito. Contudo, cabe ressaltar que o crédito, sem canais de comercialização ou sem infraestrutura, se esvai e deixa a situação dos agricultores inalterada em termos de renda e produtividade.

### **Importância da infraestrutura produtiva e social**

Como já exposto acima, os fatores de produção, indicados no Quadro 1, devem ser empregados em escala e com tecnologia adequada. Isso diz respeito tanto à infraestrutura física do estabelecimento, sem a qual a produção não consegue fluir eficientemente, quanto à infraestrutura social, sobretudo no que se refere ao capital humano necessário para desenvolver os aspectos produtivos de forma eficiente.

No Nordeste do país, esses problemas se manifestam de forma mais grave. Aquino e Lacerda (2014) mostram que os estabelecimentos do Grupo B são dirigidos predominantemente “por homens de idade avançada residentes no campo, com baixos níveis de escolaridade e pouca participação em entidades de classe e cooperativas” (AQUINO e LACERDA, 2014, p. 9).

O baixíssimo nível de escolaridade pode representar um entrave na eficácia das políticas, que se baseiam em normas legais e instrumentos bancários, passíveis de desconhecimento e incompreensão por parte desses agricultores (AQUINO e LACERDA, 2014).

A questão da falta ou carência de fatores produtivos é também identificada pelos mesmos autores: “a maioria dos produtores pobres norte-riograndenses desenvolvem suas lavouras em ‘terras cansadas’ de baixa produtividade, já que apenas 11,70% deles declarou fazer pousio ou descanso de solo entre um período de plantio” (AQUINO e LACERDA, 2014, p. 10).

Concluem, então, afirmando que:

A reversão do quadro apresentado requer um leque de políticas integradas que removam as “múltiplas carências produtivas” (escassez de terra, água, educação, tecnologias, assistência técnica, entre outras) que bloqueiam as capacidades produtivas dos agricultores familiares pobres “dentro” dos estabelecimentos (AQUINO e LACERDA, 2014, p. 11).

Esses fatores individuais, somados à escassez de recursos naturais e à baixa utilização de tecnologias necessárias à melhoria da produtividade dos estabelecimentos, seriam as variáveis explicativas do grau de pobreza que caracteriza esses produtores.

Queiroz (2014) e Pereira (2014) encontraram, em dois estados das regiões Norte e Centro-Oeste (Tocantins e Goiás), evidências de que o resultado favorável para a pecuária aconteceu em razão da realização de projetos de financiamento na modalidade investimento, visando à construção de benfeitorias, à formação de pastagens e à aquisição de animais e maquinário.

A atividade pecuária sem animais de raça, estábulos, cercas, equipamentos de ordenha e currais cimentados, além de colidir com a legislação sanitária vigente, não é capaz de produzir para o mercado de forma eficiente e competitiva.

### **Subsídios e capacidade de pagamento das dívidas**

Entre as avaliações revistas para compor este artigo, encontram-se um rol de matérias relacionadas, como os subsídios do Pronaf e a inadimplência dos beneficiários.

Feijó e Chaves (2013) revelam que o Pronaf é um programa fortemente subsidiado e, devido ao fato de cobrar, em média, apenas 1,88% de juros anuais do mutuário do crédito rural familiar, teria custado para a sociedade em torno de 4,1 bilhões de reais em 2012. Esse cálculo refere-se à equalização entre a taxa de juros cobrada dos mutuários do Pronaf e a taxa de juros que se deve pagar ao Tesouro. Em 2012, o subsídio equivalia a 25% do valor total dos empréstimos efetuados. Para ser financeiramente

autossustentável, deveria se cobrar do mutuário do programa taxas anuais de juros médias de 16,25%, ou 1,26% ao mês (FEIJÓ e CHAVES, 2013).

Da Costa et al. (2014) mostraram que, apesar dos grandes subsídios que o Pronaf garante aos beneficiários, em Sergipe, 80,9% dos entrevistados na pesquisa por eles realizada informaram haver parcelas em atraso, não quitadas em razão da falta de dinheiro, por desconhecerem a data do vencimento ou ainda por terem sido instruídos ao não pagamento, aguardando, assim, a remissão da dívida por parte do governo.

Esse aspecto da inadimplência vem sendo tratado também por outros autores. Guanziroli (2007), por oportunidade do décimo aniversário do Pronaf, já sinalizara o alto custo do programa para os cofres públicos:

É necessário, portanto, rever a institucionalidade e a forma de operação do PRONAF a fim de reforçar a disciplina financeira, induzir os mutuários a buscarem o máximo de eficiência na utilização dos recursos e melhorar o sistema de políticas complementares necessárias para promover a efetiva consolidação do agricultor familiar (GUANZIROLI, 2007, p. 19).

### Resultados: Síntese das Avaliações Recentes sobre o Pronaf

Buscando uma visualização concisa das avaliações realizadas recentemente, foi elaborado o quadro a seguir:

#### Quadro 3. Fatores que influenciam a eficiência do Pronaf

Tema Principal	Avaliações
Impactos na renda	Sem impacto claro na renda. A capacidade do Pronaf de contribuir para o alívio da pobreza ou sua eliminação não foi mostrada ainda pelos estudos conhecidos.
Especialização produtiva	Concentração do Pronaf nas regiões mais prósperas do país, entre os agricultores também mais prósperos, que produzem basicamente commodities de exportação.
Integração nas cadeias produtivas	O valor da produção é muito afetado pela escolha do canal de comercialização, sendo que os resultados apontam que a negociação através de empresas e cooperativas agregam maior valor.
Importância da infraestrutura produtiva e social	As “múltiplas carências produtivas” (escassez de terra, água, educação, tecnologias, assistência técnica, entre outras) bloqueiam as capacidades produtivas dos agricultores familiares pobres.
Subsídios e capacidade de pagamento das dívidas	Apesar dos grandes subsídios, a incidência de inadimplência e a necessidade de prorrogar vencimentos são altas entre os beneficiários do Pronaf.

Fonte: Elaboração própria, com base nos artigos extraídos dos anais dos congressos da SOBER e outros.

## CONCLUSÃO

Conforme apresentado no quadro acima e nos subcapítulos precedentes, as avaliações sobre a capacidade do Pronaf de reduzir a pobreza rural foram, em sua grande maioria, negativas.

Parece ser consenso na literatura, como se viu no segundo capítulo, que o Pronaf, em sua versão para custeio (a predominante), não contribuiu para o aumento da renda rural, ergo, para a diminuição da pobreza e pouco ou nada para o crescimento da produção e da produtividade agrícola, se não houver concomitantemente a atuação do crédito de investimento.

O capital de giro é baixo em razão da reduzida taxa de retorno, que é chancelada com a opção exclusiva pelo subsídio. Na realidade, ele contribuiu para essa baixa taxa de retorno, não estimulando o agricultor a dar o melhor do seu esforço. Além disso, quando o subsídio se estende a parte de capital dentro do crédito, como é o caso do Pronaf B, o agricultor pode destinar os fundos do crédito à compra imediata de bens de consumo ou à produção de autoconsumo, já que ele não precisa criar capacidade de pagamento futuro.

A restrição de demanda por alimentos era tão grande antes da concessão do crédito, que se vislumbrou a propensão do agricultor a destinar o crédito para satisfazer demandas reprimidas de consumo, ou produzir mais para o consumo que para o mercado.

Embora sejam tratadas pelo sistema financeiro de forma independente, as duas linhas de crédito estão estreitamente relacionadas. A necessidade de capital de giro é identificada pelo nível de utilização da capacidade instalada, que será influenciada pelo conteúdo dos investimentos realizados. O crédito de investimento, dependendo da natureza dos investimentos que forem feitos, pode aumentar a capacidade instalada e, por sua vez, o capital de giro da empresa.

Os estudos mostraram também o perfil concentrador desse crédito, que acabou emulando os resultados obtido pelo SNCR da década de 60/70, em função dos mesmos mecanismos que foram postos em prática nessa época. O subsídio ao crédito permite que ele seja “colonizado” por quem oferece maiores garantias, geralmente grandes proprietários, aumenta a utilização de técnicas capital-intensivo, que não geram emprego, e não estimula a poupança rural.

Foram geradas, portanto, expectativas superdimensionadas sobre a capacidade do crédito rural de despertar uma reação produtiva do segmento mais pobre da agricultura familiar, ficando evidente que é preciso políticas diferenciadas para cada grupo do setor.

Verificou-se que as avaliações comprovaram a hipótese central deste trabalho, relacionada à incapacidade de o crédito atuar efetivamente quando as condições prévias, tais como acesso à terra, água, educação, assistência técnica e infraestrutura física da propriedade, não estiverem presentes.

Embora seja possível perceber uma leve guinada recente no sentido de haver maior demanda por crédito de investimento do que por crédito de custeio, essa não foi a realidade entre os anos 2000 e 2015, período no qual se incentivou mais o segundo, que era mais fácil de aplicar e mais impactante em termos eleitorais.

Mais recentemente, o Pronaf abriu linhas de crédito e apoio à comercialização (PAA, PNAE), que podem ter efeitos positivos na renda dos agricultores no futuro, mas o capítulo da infraestrutura – com crédito de investimento – ainda está aquém das necessidades.

Cabe destacar, finalmente, a falta de focalização do Pronaf nas cadeias produtivas. Por se tratar de um crédito de balcão, isto é, o beneficiário destina o crédito de acordo com sua vontade e seu interesse, não foi possível reforçar algumas cadeias produtivas que apresentavam ou iriam apresentar, com certeza, certas deficiências, como a pecuária de leite, que, em função da obrigatoriedade de resfriamento do produto, precisava de financiamentos focalizados e, sobretudo, de investimentos que garantissem esse processamento agora exigido por lei. Por não ter sido focalizado com crédito (subsídios inteligentes), esse tipo de cadeia produtiva ficou à margem do processo de integração e manifestou sua deficiência com a redução da produção de leite entre os produtores familiares. Outras cadeias também poderiam ter sido fortalecidas se houvesse esse direcionamento.

Os estudos comprovaram a necessidade de melhorar a infraestrutura dos potenciais beneficiários do Pronaf, de conceder mais crédito de investimento e, sobretudo, de promover instituições que facilitem a integração dos produtores com os mercados e que viabilizem também o acesso ao crédito.

Os fatores de produção devem ser empregados em escala e com tecnologia adequada. Isso diz respeito tanto à infraestrutura física do estabelecimento, sem a qual a produção não consegue fluir eficientemente, quanto à infraestrutura social, sobretudo no que se refere ao capital humano necessário para desenvolver os aspectos produtivos de forma eficiente.

Em suma, não há dúvidas de que a agricultura familiar deve ser amparada por programas sociais, mas fica em aberto a seguinte questão: crédito subsidiado é a via mais eficiente?

Existem carências muito grandes, tais como educação, terras, estradas vicinais, sistemas de armazenamento, capital fixo (terra, equipamentos, etc.), sistemas de irrigação, entre outras, que precisam ser solucionadas para que o crédito possa ter efeito produtivo e social.

Uma possível solução seria destinar parte do subsídio que hoje se aloca aos juros do custeio para financiar questões estruturantes, o que poderia fortalecer os agricultores familiares de forma a que, depois, eles pudessem pagar créditos com juros mais razoáveis, sem tanto custo para o erário público.

Talvez o fomento via crédito de custeio (Pronaf) pudesse ser reavaliado para dar lugar a uma maior ênfase nas linhas de crédito de investimento

que fortaleçam, de fato, a capacidade de produzir, aumentar a tecnologia e atingir rendas mais elevadas.

Finalmente, merece destaque a necessidade de contar com um ambiente institucional favorável, no qual as organizações sejam capazes de ajudar na integração da política pública com seu público-alvo, neste caso, os agricultores familiares.

## REFERÊNCIAS

AQUINO, Joacir Rufino; LACERDA, Marta Aurélia. *Magnitude e Condições de Reprodução Econômica dos Agricultores Familiares Pobres Enquadráveis no Pronaf B no Rio Grande Do Norte*. IN Congresso da SOBER (Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural), Anais, Goiânia, 2014.

BUAINAIN, Antônio Márcio; RESENDE, Gervásio; SOUZA FILHO, Hildo. *PROCERA: Impactos Produtivos e Capacidade de Pagamento*. Relatório Final. Convenio FAO/INCRA, 1998.

CARVALHO XAVIER, C. *Diagnóstico de eficiência do PRONAF: um estudo a partir do modelo de Análise Envoltória de Dados – DEA*. . Congresso da SOBER (Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural), Anais, Belém 2013.

COSTA TELES, Mário L. *Impacto Do Pronaf Na Produção Agrícola Dos Municípios Cearenses*. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – MPE/CAEN, da Universidade Federal do Ceará, 2013 Anais, Belém. 2013.

FALCON, William; P, PEARSON, Robert; TIMMER, Carl. P. *Food Policy Analysis*. Washington, World Bank. 1985. 480 p.

FEIJÓ, Raul; CHAVES, Laura. *A Maioridade do PRONAF: uma avaliação crítica do programa de apoio à agricultura familiar em seus 18 anos de vida*. TD-E 06 / 2013. Universidade de São Paulo Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. 2013.

GUANZIROLI, Carlos E. *PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural*. RER, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, p. 301-328. 2007.

GUANZIROLI Carlos E. *La Integración de las Políticas para el desarrollo: in las conquistas y desafíos de la agricultura em Brasil y México*. Brasil y México, CIDE, 2014. 650 p.

GUANZIROLI, Carlos E.; VEIGA, José E., et al. *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Versão Resumida do Relatório Final do Projeto FAO/INCRA. UTF/BRA/036 ,1994.

GUANZIROLI, Carlos E; DI SABBATO, Alberto. *Existe na agricultura brasileira um setor que corresponde ao "Family farming" Americano?* RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S069-S088. 2015.

HELFAND, Steven; GARCIA, Francisco; PORTELA, Andre. *Conditional Cash Transfers and Rural Development Policies in Brazil: Exploring Potential Synergies between Bolsa Familia and PRONAF.* FIDA, Final Draft. 2015.

KAGEYAMA, Ângela. *Produtividade e Renda na Agricultura Familiar: Efeitos Do Pronaf-crédito Agric.* Editora USP. São Paulo, SP, 50(2):1-13, 2003.

KAGEYAMA, Ângela.; HOFFMANN, Rodolfo. *Crédito Rural No Brasil - Concentração Regional e Por Cultura.* Revista de Economia Rural, Brasília. V. 25, N.1, P. 31-50, 1987.

MATTEI, Lauro. *Análise da produção acadêmica sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) entre 1996 e 2006.* Estud. Soc. e Agric., Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 56-97. 2010.

MEDINA, Gabriel et al. *Development Conditions for Family Farming: Lessons from Brazil.* World Development Vol. 74, pp. 386-396, 2015 0305-750X. Elsevier Ltd. 2015.

MUNHOZ, José A. *Economia agrícola: agricultura urna defesa dos subsídios,* Petrópolis Editora Vozes. 1982. 320 p.

NEDER, Henrique; CARVALHO, Polliany. *Efeito do Crescimento da Desigualdade de Renda e do Pronaf na Pobreza Rural Do Brasil (2001-2009).* Congresso SOBER (Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural), Anais, Goiânia, 2014.

PEREIRA, E. L. *Impactos do Pronaf sobre a produção de agricultores familiares tocaninenses assentados pela reforma agrária: uma aplicação do propensity score* Pronaf impacts on the production of Tocantins Family settled farmers for land reform: na application of propensity score. Congresso SOBER, Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Anais, Goiânia, 2014.

SAYAD, João. *Crédito rural no Brasil: avaliação das críticas e das propostas de reforma.* São Paulo: FIPE e Pioneira, 1984. 125 p.

SHULTZ, Theodore. *Transforming Traditional Agriculture.* In Eicher, C Staatz,J (1984): *Agricultural Development in The Third World.* John Hopkins, UK, Cap 1.

SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de; MUNDO NETO, M. *Problemas do Crédito rural sob a ótica da Nova Economia Institucional.* Revista de Ciências Gerenciais. v. 9, n. 11. 2015.

STIGLITZ, Joseph. *Peer Monitoring and Credit Markets*. In: Hoff, K., Braverman, Stiglitz, J. (Ed.). *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice And Policy*. Oxford: Oxford University Press, 1993.

VON PISCHKE, John; HEFFERNAN, David, ADAMS, . William. *The Political Economy of Specialized Farm Credit Institutions in Low Income Countries*. Washington, D.C., World Bank, Staff Working Paper No. 446. 1981.

YARON, Jacob. *Successful Rural Finance Institutions*. World Bank Discussion Paper No. 150 Washington: World Bank. 1995.

WESZ JUNIOR, Valdemar João; GRISA, Cátia; BUCHWEITZ, Vítor Duarte. *O desempenho do Pronaf no Brasil: um olhar sobre o público beneficiário e as atividades financiadas*. Congresso da SOBER, Anais, Goiânia. 2014.