

POLÍTICA DE CRÉDITO DO PROGRAMA NACIONAL
DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA
FAMILIAR (PRONAF): RESULTADOS E LIMITES DA
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NOS ANOS 90¹

Ricardo Abramovay²
Marie-Gabrielle Piketty³

RESUMO

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1994, é um exemplo de política pública voltada à promoção das capacidades de produção de populações pobres. Ele é constituído de três tipos de intervenção: melhoramento das infra-estruturas rurais, apoio ao crédito para a agricultura familiar e formação dos agricultores. Este artigo procura analisar os resultados e os limites da política de crédito do Pronaf. Essa política permitiu que milhares de agricultores familiares tivessem acesso ao crédito bancário pela primeira vez. Entretanto, a ampliação da base social do Programa às populações mais pobres leva os bancos a afrouxar os critérios de atribuição dos créditos, induzindo os agricultores a ficar dependentes inteiramente da sustentação do Estado.

Termos para indexação: economia e desenvolvimento rural, sistemas agrícolas, políticas agrícolas.

¹ Artigo originalmente publicado sob o título *Politique de crédit du programme d'appui à l'agriculture familiale (Pronaf): résultats et limites de l'expérience brésilienne dans les années 1990*, no periódico *Cahiers d'études et de recherches francophones / Agricultures*. Volume 14, Numéro 1, 25-29, janvier-février 2005.

² Doutor em Sociologia, professor titular do Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da mesma universidade (Procam/USP), pesquisador do CNPq, Av. Prof. Luciano Gualberto, 908, 05508-900 São Paulo, SP. <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>

³ Economista, Ph.D. em Economia, pesquisadora do Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad), atualmente baseada no Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA), Cidade Universitária, FEA, Av. Prof. Luciano Gualberto, 908, 05508-900, São Paulo, SP. piketty@cirad.fr

R. Abramovay e M. G. Piketty

POLITIQUE DE CRÉDIT DU PROGRAMME D'APPUI À L'AGRICULTURE
FAMILIALE (PRONAF): RÉSULTATS ET LIMITES DE L'EXPÉRIENCE
BRÉSILIENNE DANS LES ANNÉES 1990

RÉSUMÉ

Créé en 1994, le programme d'appui à l'agriculture familiale (Pronaf) est un exemple de politique publique destinée à promouvoir les capacités productives des agriculteurs familiaux. Il est composé de trois grands types d'intervention: l'amélioration des infrastructures rurales; l'appui au crédit pour l'agriculture familiale; et la formation des agriculteurs. Cet article tente de dresser un bilan de la politique de crédit du Pronaf. Cette politique a permis que des centaines de milliers de familles puissent avoir accès au crédit bancaire pour la première fois. Cependant, l'élargissement de la base sociale du programme vers les plus pauvres tend à relâcher les critères bancaires d'attribution des prêts et à rendre les agriculteurs dépendants de l'intervention de l'État.

Termes d'indexation: économie et développement rural, systèmes agraires, politiques agricoles.

CREDIT POLICY TO REINFORCE FAMILY FARMS:
BRAZIL'S EXPERIENCE IN THE 1990s

ABSTRACT

The Brazilian national policy to support family farms (Pronaf) was implemented in 1994 to promote the productive capacity of the rural poor by providing credit to this population with no access to formal bank credit. This policy was aimed at reducing inequity and poverty in the Brazilian society. It was a huge innovation since agriculture had traditionally been based on large landholdings. The first beneficiaries were small family farmers whose activity was mainly based on family labour, with a maximum annual income of 27 500 reais, at least 80% of which came from the property. The State commercial banks were responsible for the financial intermediation. Basically, the program relied on interest rates subsidies, which were necessary in the Brazilian macroeconomic context (Real Plan). Although the number of beneficiaries was significant, until 1998 the Program favoured smallholders of Southern Brazil, who had higher income and better market integration, because bank risk aversion still kept them from lending to the poorest. Demand and protests by several groups led to the program's extension to population with lower annual income, through larger interest rate subsidies. Despite the increasing number of contracts, the program has several drawbacks. Amongst them, is its hugely increased costs, particularly through banks fees, including high administrative and bank spread costs, both paid by the government. Another is

Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)...

that for the poorest smallholders, the policy is finally equivalent of a direct subsidy and has not succeeded in guaranteeing a long term link with formal banks.

Index terms: economy and rural development, farming systems, agricultural policies.

O PRONAF COMO RESPOSTA AO DILEMA EQÜIDADE/EFICIÊNCIA

Nas primeiras páginas de um dos manuais contemporâneos de introdução à economia (MANKIW, 1999), é ensinado ao estudante que as sociedades enfrentam *tradeoffs*⁴, dos quais um dos mais importantes é o que opõe eficiência a equidade: “quando o governo redistribui renda dos ricos para os pobres”, diz Mankiw, “reduz a recompensa pelo esforço de trabalho; em consequência, as pessoas trabalham menos e produzem menos bens e serviços. Em outras palavras, quando o governo tenta cortar o bolo econômico em fatias mais iguais, diminui o tamanho do bolo”.

O pensamento econômico dos anos 90 contribuiu, de forma incisiva, para colocar ao menos um grão de sal neste axioma de Mankiw, ao aprofundar os estudos sobre a relação entre distribuição de renda e crescimento econômico. Relatório recente do Banco Mundial (DE FERRANTI et al., 2003) sobre a América Latina resume as principais conquistas intelectuais da década passada, mostrando não apenas que, em sociedades muito desiguais, o crescimento econômico tem imensa dificuldade, por si só, em promover a redução da pobreza, mas – contrariando frontalmente o postulado de Mankiw – que a desigualdade é um freio ao próprio crescimento econômico. Em sociedades muito desiguais, argumenta o relatório do Banco Mundial, os mais pobres têm dificuldade em valorizar seus ativos produtivos em mercados dinâmicos, seja na venda dos produtos de seu trabalho, seja na obtenção dos créditos necessários a sua produção. Além disso, a desigualdade tende a induzir as elites a não investir suficientemente nos ativos de longo prazo de maturação – principalmente a educação – capazes de alterar a matriz de geração de renda dos mais pobres. A desigualdade não envolve, portanto, apenas um problema de natureza moral e ética: ela é um limite ao próprio crescimento econômico. Mais que um traço universal das sociedades humanas, a cisão entre equidade e eficiência é o mais

⁴ *Tradeoff* significa dilema.

importante resultado histórico da formação de sociedades altamente desiguais, que concentraram nas mãos de minorias as possibilidades de ganhos econômicos a partir do uso eficiente dos recursos. Reverter essa situação histórica e ampliar as chances de que os indivíduos realizem o que Amartya Sen chama de “capabilities” é, certamente, o mais importante desafio que se apresenta às políticas de desenvolvimento no mundo contemporâneo.

Ao mesmo tempo em que, nos anos 90, o tema da distribuição de renda ganhava prestígio entre os economistas⁵, as tentativas práticas de promover, de fato, políticas distributivas encontravam imensas dificuldades. Nos grandes países da América Latina, além da universalização da educação básica, foram implantados importantes sistemas de transferência de renda para os mais pobres. Ao que tudo indica, os impactos dessas políticas sobre a pobreza foram tímidos, e seus efeitos sobre a distribuição de renda foram praticamente nulos.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é uma exceção inovadora e indica um caminho para que a distribuição de ativos (no caso, o crédito) seja uma das bases do processo de crescimento econômico. Entretanto, o *tradeoff* de Mankiw não desaparece num golpe de mágica: se a desigualdade é um freio ao crescimento, a distribuição de ativos nem de longe é condição suficiente para a geração sustentável de renda por parte dos mais pobres. A unidade entre equidade e eficiência depende dos mecanismos de incentivo e das instituições que determinam o andamento de cada programa público.

Esse é o interesse maior do caso do Pronaf. Ele mostra que políticas voltadas a promover o crescimento econômico com base na distribuição de ativos estão permanentemente ameaçadas pela distância potencial entre racionalidade econômica e necessidades sociais. Isso é verdade para o Pronaf, para a reforma agrária, para o microcrédito urbano, em suma, para qualquer política que procure estimular as capacidades produtivas das populações que hoje vivem em situação de pobreza. É no enfrentamento desse conflito potencial que se formam as instituições com base nas quais esses programas são levados à prática. Os resultados desse conflito são, evidentemente, os mais

⁵ “Enquanto, nos anos 60, 70 e 80, a maior parte do pensamento sobre o crescimento econômico ignorava considerações distributivas, nos últimos dez anos, aproximadamente, a distribuição da renda e da riqueza voltou ao centro das considerações relacionadas ao crescimento” (DE FERRANTI et al., 2003).

variados, mas o sucesso do esforço em promover o uso eficiente dos recursos que chegam a populações que vivem em situação de pobreza depende, evidentemente, do formato das instituições que vão sendo construídas ao longo dos próprios programas com tais objetivos.

Este estudo sintetiza resultados de pesquisa expostos em diversas ocasiões sobre o uso de recursos creditícios por parte de agricultores beneficiados pelo Pronaf no Sul e no Nordeste do Brasil (ABRAMOVAY, 1999, 2002).

VIRTUDES DA AGRICULTURA FAMILIAR

A expressão “agricultura familiar” é de uso recente no vocabulário científico, governamental e das políticas públicas, no Brasil. Os termos empregados até uns 10 anos atrás – pequena produção, produção de baixa renda, de subsistência, agricultura não-comercial – revelavam o tratamento dado a esse segmento social e o seu destino presumível: era encarado como importante socialmente, mas de expressão econômica marginal, e seu futuro já estava selado pelo próprio rumo do desenvolvimento capitalista, que acabaria fatalmente por suprimir tais reminiscências do passado. Dois fatores – um científico e outro político – contribuíram para desfazer essa imagem caricatural.

Sob o ângulo científico, diversos trabalhos mostraram – e aí a contribuição dos estudos franceses foi muito importante (SERVOLIN, 1972; GERVAIS et al., 1976) – que a agricultura das sociedades mais avançadas do planeta não se apoiava no binômio característico de tantas sociedades de passado colonial como o Brasil: grandes extensões territoriais e uso em larga escala de trabalho assalariado. Ao contrário, o traço comum ao crescimento agrícola da Europa Ocidental, do Japão, dos EUA, do Canadá e, mais recentemente, dos Tigres Asiáticos é que a base social de seu sucesso econômico está em unidades familiares de produção. O trabalho assalariado nesses países só é importante ali onde impera a migração clandestina e péssimas condições de remuneração, como no Sul da Europa ou no Oeste dos EUA (VEIGA, 1991; ABRAMOVAY, 1998). Além disso, no Brasil acumularam-se os estudos sobre integração contratual, mostrando a capacidade de a agricultura familiar incorporar ativamente inovações tecnológicas, tomar crédito e participar de mercados dinâmicos, contrariando a imagem caricatural associada ao camponês com aversão ao risco (*risk aversion*).

Sob o ângulo político, os anos 80 assistem ao surgimento de um novo ator das lutas sociais no campo. Até então, os movimentos sociais pautavam-se fundamentalmente pelas necessidades dos assalariados agrícolas – foram célebres e contaram com amplo apoio da intelectualidade universitária as greves dos canavieiros nordestinos em 1979, em plena ditadura, e dos posseiros, em torno dos quais formaram-se organizações importantíssimas na luta pela reforma agrária, como a Comissão Pastoral da Terra, em meados dos anos 70. Mas era cada vez mais importante a presença de um amplo segmento social que trazia temas inéditos para as organizações dos trabalhadores rurais: os agricultores familiares tinham acesso à terra, não estavam muitas vezes entre os mais pobres do meio rural, tomavam crédito de organizações bancárias, promoviam transformações tecnológicas em seus sistemas produtivos, integravam-se a mercados exportadores, em suma, nada que pudesse aproximar-se do ceticismo contido nas noções com que eram tratados habitualmente. A primeira metade dos anos 90 contribuiu para o amadurecimento de uma pauta de reivindicações quanto à política agrícola, que se exprime no Pronaf.

O maior interesse do Pronaf é que, desde o início, ele não foi construído simplesmente como um programa voltado ao atendimento específico de uma necessidade setorial e de um segmento particular. Ele se apóia em duas premissas básicas, de ordem normativa.

Em primeiro lugar, o Pronaf afirma não apenas as necessidades sociais, mas, e ao mesmo tempo, a viabilidade econômica de unidades produtivas cujo tamanho esteja ao alcance da capacidade de trabalho de uma família. Para um país de tradição latifundiária e escravista, formado por radicais formas de dissociação entre trabalho e propriedade, e trabalho e conhecimento, afirmar a consistência econômica da unidade entre esses termos que a História separou não é trivial. A importância das grandes propriedades na formação das políticas agrícola exigia que se construísse um aparato institucional voltado especificamente a valorizar as capacidades produtivas daqueles que, até então, tinham sido objeto, no máximo – e ainda assim de forma esporádica – de políticas sociais compensatórias. A novidade do Pronaf estava em sua intenção explícita de propiciar aumento da geração de renda dos agricultores por meio de seu acesso ao crédito bancário. E aqui aparece bem a contradição básica que vai atravessar toda sua história: incapaz de lhes oferecer garantias patrimoniais e contrapartidas, o público do programa não faz parte, evidentemente, da clientela convencional dos bancos. O afastamento entre racionalidade

econômica – expressa, por exemplo, na capacidade de tomar um empréstimo e pagá-lo nas condições acordadas contratualmente – e necessidades sociais exprime-se bem pela distância entre o setor bancário e os agricultores familiares.

O Pronaf é um imenso esforço para reduzir essa distância e é exatamente aí que, desde seu início, concentram-se seus maiores problemas e tensões. A existência, no Brasil, de bancos comerciais pertencentes ao Estado abriu um caminho de intermediação financeira ao qual os bancos privados dificilmente adeririam. Entretanto, o predomínio, no Banco do Brasil, de uma lógica estritamente bancária trouxe duas conseqüências básicas: em primeiro lugar, o Banco volta sua atenção aos segmentos de maior renda e maior integração a mercados estáveis da agricultura familiar; além disso o Tesouro paga ao Banco do Brasil um prêmio – que vai-se tornando tanto maior quanto mais se amplia a base social do Pronaf – por lidar com um público diferente de sua clientela habitual. O importante, nessa primeira premissa de natureza normativa, é a afirmação da viabilidade econômica de unidades produtivas que se encontrem ao alcance das capacidades de trabalho de uma família.

O caráter normativo da segunda premissa é ainda mais nítido: a agricultura familiar aspira a que o meio rural seja provido de um tecido social rico e diversificado e não se converta estritamente no local de onde saem safras e animais. O tema lembra, de certa forma, as discussões européias sobre o povoamento do meio rural, desde o célebre Relatório Mansholt de 1968: seria possível garantir a oferta agropecuária com uma quantidade de unidades produtivas muito menor que a atualmente existente? Mas essa opção conduziria a perdas que nem de longe compensariam o suposto ganho econômico nela embutido. A ampla presença de unidades familiares de produção é um estímulo à multiplicação de iniciativas em outros setores econômicos e, portanto, às modalidades de crescimento que tendem a ser fortemente redistributiva de renda. O povoamento do meio rural – e não seu esvaziamento, como decorrência da concentração produtiva – também é especialmente importante num país de tão longa tradição latifundiária como é o Brasil.

COMO ATINGIR O PÚBLICO-ALVO?

Para permitir a chegada do crédito a agricultores familiares – e não a outros segmentos sociais pertencentes à clientela tradicional dos bancos –, foi

necessário montar uma estrutura organizacional inédita, implantada após o quase completo desmantelamento, durante o governo Collor, dos mecanismos anteriormente vigentes de política agrícola. Naquela época, a estabilização da moeda por meio do Plano Real de 1994 apoiava-se sobre importações maciças e uma abertura econômica cujo financiamento precisava de investimentos internacionais. Esses investimentos eram remunerados por taxas de juros particularmente altas, o que, com o crescimento das despesas públicas, contribuiu para a elevação do endividamento público. A dívida pública levou a um aumento recorde das taxas de juros, o que não permitiria qualquer política voltada a aumentar os financiamentos agropecuários sem um certo nível de subsídio. Para a agricultura patronal, havia subsídios nas taxas de juros e, além disso, foram renegociadas as imensas dívidas bancárias dos grandes fazendeiros. Para a agricultura familiar, a condição de uma política de crédito bancário era que houvesse algum grau de subsídio ainda mais importante nas taxas de juros.

Para os bancos, seria muito mais vantajoso direcionar os recursos destinados aos agricultores familiares a atores econômicos de maior renda e capazes de lhes oferecer contrapartidas por tais empréstimos. E corria-se ainda o risco de que os benefícios dessa política fossem apropriados por um segmento social para os quais ela não estava endereçada – os profissionais liberais que possuíam um sítio de lazer –, que tinham de ser separados do agricultor familiar. Para que isso não ocorresse – uma vez que as taxas de juros pagas pelos agricultores familiares eram menores que as dos patronais –, foi necessário definir, em lei, a figura do agricultor familiar e, mais do que isso, determinar as condições de cumprimento dessa definição.

Agricultor familiar foi então definido como aquele que conta fundamentalmente com a mão-de-obra da família para levar adiante seu negócio (permitindo empregar no máximo dois assalariados permanentes), em que 80% do faturamento tivesse origem nas atividades do estabelecimento agropecuário e cuja renda não ultrapassasse R\$ 27,5 mil⁶. Para beneficiar-se do Pronaf, o agricultor deveria encaminhar ao banco um “certificado de aptidão”, produzido seja pelo sindicato local, seja pela agência de extensão rural, que atestava sua condição de agricultor familiar. Esse procedimento, aparentemente burocrático, foi conduzido com relativa facilidade graças à capilaridade, pelo interior do

⁶ R\$ 1,0 = 0,28 euro, com a taxa de câmbio média de 2004.

País, tanto do sindicalismo como da extensão rural. Todas as avaliações sobre os dois primeiros anos de execução do Pronaf mostram que o Programa atingiu, de fato, agricultores familiares e que seus desvios em direção a um público que não fizesse parte desse universo foram inexpressivos (ABRAMOVAY, 1999; BELIK, 1999; SILVA, 1999).

Nem todos os agricultores familiares, porém, beneficiaram-se do Programa. Em 1996, os contratos de custeio do Pronaf não atingiram sequer 10% do universo total de agricultores familiares do País (Tabela 1). No ano seguinte, o Programa reforçou-se e o crescimento, desde então, foi contínuo. Além disso, a distribuição dos créditos do Pronaf estava intensamente marcada por uma tríplice concentração. Em primeiro lugar, eram beneficiados sobretudo os mais prósperos agricultores familiares, aqueles de maior renda e, provavelmente, os que já mantinham relações comerciais com o setor bancário. Em segundo, os bancos tendiam a privilegiar agricultores familiares que trabalhavam com mercados mais dinâmicos, mais estáveis, e beneficiavam, então, preferencialmente, os agricultores integrados à agroindústria. No Estado de Santa Catarina, por exemplo, nada menos que 55% dos recursos do Pronaf voltaram-se ao cultivo de fumo em 1997. Enfim, exprimindo a concentração regio-

Tabela 1. Créditos do Pronaf por região, de 1996 a 1997 (Pronaf regional credit distribution – 1996–1997).

Região/Estado	1996				1997			
	Quantidade		Valor (R\$ 1.000)		Quantidade		Valor (R\$ 1.000)	
	(CC)	(Inv.)	(CC)	(Inv.)	(CC)	(Inv.)	(CC)	(Inv.)
Sul	259.134	NA	420.252	NA	267.905	64.402	593.693	455.145
Sudeste	16.364	NA	67.42	NA	46.616	14.457	169.372	134.929
Minas	10.453	NA	31.394	NA	32.531	13.047	118.478	107.237
Nordeste	44.636	NA	84.444	NA	61.332	13.676	83.787	70.164
Centro-Oeste	3.922	NA	11.252	NA	7.861	8.247	29.266	84.842
Norte	3.872	NA	65.974	NA	4.024	912	11.738	7.729
Brasil	332.826	NA	649.796	NA	387.728	101.694	887.912	736.965

¹ R\$ (real brasileiro) = 0,28 euro (taxa de câmbio média de 2004).

CC = custeio; Inv. = investimento.

Fonte: Abramovay (1999).

Nota: Não se podem somar as duas modalidades porque muitas vezes as mesmas famílias se beneficiaram de ambas.

nal, em 1997, a maior parte dos créditos foram distribuídos aos três Estados do Sul (Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná), onde a agricultura familiar é mais organizada e tem melhor integração aos mercados (ABRAMOVAY, 1999).

EXTENSÃO DO PROGRAMA ÀS POPULAÇÕES RURAIS MAIS POBRES

Em 1998, a visita do papa João Paulo II ao Brasil foi marcada por uma greve de fome de agricultores familiares da Região Sul, que reivindicavam acesso ao Pronaf. Criou-se uma nova linha de crédito no interior do Pronaf voltada a agricultores bem próximos da linha de pobreza, ou seja, em média, um terço do nível de renda bruta dos primeiros beneficiários do Programa. Os agricultores mais pobres beneficiavam-se de subsídios nas taxas de juros maiores e tinham de reembolsar só 80% do empréstimo.

Essa medida permitiu que mais agricultores – particularmente os de menor renda – tivessem acesso aos créditos do Pronaf (Tabela 2). Foi decisiva, nesse momento, a criação de organizações locais para melhorar as garantias bancárias, por meio da criação de fundos de aval. Ainda assim, os agricultores dos Estados mais pobres do Brasil continuaram excluídos do Programa. Para enfrentar essa situação, foi criado um novo grupo, cujo faturamento anual não deveria ultrapassar R\$ 1,5 mil. Nesse caso, realmente se atingia, em princípio, segmentos que viviam muitas vezes abaixo da linha de pobreza e para os quais a renda gerada no estabelecimento agropecuário só poderia representar parte minoritária de seus meios de vida.

Tabela 2. Créditos do Pronaf, de 1999 a 2003 (Pronaf's credits 1999–2003).

Ano	Custeio		Investimento	
	Quantidade	Valor (R\$ 1.000)	Quantidade	Valor (R\$ 1.000)
1999	2.672.426	1.246.159	131.610	586.223
2000	757.536	1.392.128	212.191	796.506
2001	723.754	1.444.733	186.712	708.617
2002	677.730	1.419.748	275.517	985.102
2003	860.730	2.364.895	277.382	1.442.003

Fonte: http://www.pronaf.gov.br/plano_safr/2004_05/credito.htm

Nota: A partir de 2000, os créditos dos agricultores dos assentamentos da reforma agrária foram incluídos no Pronaf.

Para expandir assim a base social do Programa, recursos financeiros adicionais eram necessários. Para os dois grupos com renda até R\$ 8 mil e até R\$ 27,5, o financiamento do Programa vinha dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), constituído basicamente por impostos recolhidos de todas as empresas brasileiras formalmente registradas, agropecuárias e não-agropecuárias. Esse fundo era repassado aos bancos (por meio do BNDES), ao mesmo tempo em que o Ministério da Fazenda definia duas formas de subsídios que acompanhavam o repasse: taxas de juros (e rebates) por um lado, e, por outro, remuneração dos agentes financeiros (*spread* e taxa de administração) que trabalhariam com um público que não pertencia a sua clientela. Os gastos desse Programa cresceram, assim, de forma impressionante, tanto mais com a expansão da base social do Programa (BITTENCOURT; GILSON, 2003).

Tomando um exemplo: para emprestar R\$ 1.000,00, em 2001, aos agricultores com renda até R\$ 8.000,00, o Tesouro teria que desembolsar em subsídios nada menos que R\$ 406,08. Desse montante, R\$ 207,57 (44,54% do total) iam para remunerar o serviço e o risco do Banco do Brasil. Para o público de renda superior (até R\$ 27,5 mil), o ganho bancário era ainda maior: de cada R\$ 1.000,00 emprestados, o governo gastava R\$ 266,08. Desse total, nada menos que R\$ 207,57 (78,01%) destinam-se a cobrir despesas e riscos bancários. Em 1999/00, quase dois terços dos R\$ 247 milhões de subsídios estatais destinados pelo Tesouro ao Pronaf voltaram-se para as despesas de sua operação por parte do Banco do Brasil.

Os gastos com subsídios agravaram-se quando o Programa voltou-se aos agricultores com faturamento anual até R\$ 1,5 mil. Nesse caso, na verdade, a operação deixava de ser propriamente um empréstimo bancário e quase se confundia com uma transferência de renda. Os recursos vinham diretamente do Tesouro e os bancos apenas repassavam o dinheiro a uma lista de beneficiários escolhidos por conselhos locais⁷. Os agricultores não pagavam juros e, do empréstimo de R\$ 500,00, só seriam devolvidos R\$ 300,00.

⁷ Não parece que houve clientelismo por parte dos sindicatos, das associações e dos conselhos locais. Entretanto, não existem estudos sobre esse aspecto e o assunto merece ser analisado.

CONCLUSÕES

Não há dúvida de que os subsídios do Pronaf permitiram ampliar as capacidades de geração de renda das populações pobres do Brasil. Pesquisa realizada em 1999 mostra que, até aquele ano, 56% dos tomadores de recursos do Pronaf nunca tinham recebido financiamento bancário (BRASIL, 1999). Apesar disso, a atual forma de apoio à agricultura familiar por meio do crédito sofre restrições.

Seria impossível financiar as atividades agropecuárias sem algum tipo de subsídio às taxas de juros, cujo nível de mercado é impraticável para essa atividade, mesmo no segmento patronal. Oferecer subsídios diferenciados aos agricultores de acordo com seu nível de renda talvez não seja, porém, a melhor forma de lhes transferir renda. Nos casos extremos em que se devolve um valor inferior ao montante emprestado, é impossível saber se o dinheiro foi utilizado para uso produtivo ou pelo interesse geral de se tomar um empréstimo nessas condições.

A cobertura do risco bancário pelo Tesouro não estimula os agricultores a estabelecer, com os bancos, uma relação permanente, uma vez que, de qualquer maneira, os empréstimos são garantidos, integralmente, pelo Tesouro. Os empréstimos bancários não significam, nessas situações, o fim da exclusão bancária tão característica da pobreza brasileira. O desafio atual do governo brasileiro consiste em encontrar os incentivos que podem levar os bancos a emprestar a populações pobres sem transformar o crédito em subsídio direto.

Os custos da intermediação, ali onde o risco bancário existe, é a expressão monetária da distância social entre agricultores e sistema financeiro. Na verdade, os grandes beneficiários com o pagamento desses custos são os bancos comerciais pertencentes ao Estado. As cooperativas de créditos vinculadas às associações de agricultores familiares (como o sistema Cresol de crédito solidário), que fazem empréstimos, mas recebem só uma pequena parte da remuneração recebida pelos Bancos (JUNQUEIRA; ABRAMOVAY, 2005), provam que a intermediação bancária é excessiva e que existem alternativas a ela. As cooperativas operam com custos menores, por serem mais próximas dos agricultores, o que reduz a assimetria de informação. Remover os obstá-

Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)...

culos legais que até hoje as impedem de receber recursos para o Pronaf é uma das possibilidades para que o acesso aos recursos do Programa seja um caminho para a autonomia e a independência de seus beneficiários.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Diversificação das economias rurais no Nordeste**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário—NEAD, 2002. 45 p.

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo, Hucitec: Edunicamp : Anpocs, 1992 et 1998.

ABRAMOVAY, R.; Veiga, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília, DF: IPEA, 1999. 41 p. (Texto para Discussão, 641)

BELIK, W. **PRONAF**: avaliação da operacionalização do programa. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas—NEA, 1999. mimeo.

BITTENCOURT, GILSON A. **Abrindo a caixa preta**: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. 2003. 227 f. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – IE/Unicamp, Campinas, SP, 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Avaliação do Proger, Proger rural e PRONAF realizada pelo Ibase**: relatório final dos Estados. Brasília, DF, 1999. 1 CD ROM.

DE FERRANTI, D. et al. **Inequality in Latin America and the Caribbean**: Breaking with History ? Washington: World Bank, 2003.

GERVAIS, M.; JOLLIVET M., TAVERNIER Y. La fin de la France Paysanne: de 1914 à nos jours. In: DUBY, G. ; WALLON, A. (Ed.). **Histoire de la France Rurale**. —Paris: Seuil, 1976. t. 4. 672 p.

JUNQUIERA, R.; ABRAMOVAY, R. A sustentabilidade das microfinanças solidárias. **Revista de Administração da USP**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 19-33, 2005.

MANKIW, N. E. **Introdução à Economia**: princípios de Micro e Macroeconomia. São Paulo: Campus Universitário, 1999. 805 p.

R. Abramovay e M. G. Piketty

SERVOLIN, C. L'absorption de l'agriculture dans le mode de production capitaliste. In : GERVAIS, M. ; SERVOLIN, C.; TAVERNIER, Y. (Ed.). **L'univers politique des paysans dans la France contemporaine**. Paris: Armand Colin, 1972. 653 p.

SILVA, E. R. A. da. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**: uma avaliação das ações realizadas no período 1995/1998. Brasília, DF: IPEA 1999.

VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola**: uma visão histórica. São Paulo, Hucitec: Edusp, 1991.